

3.4.3 Nonostante la caduta degli indici gestionali dei pagamenti e, in particolare, della loro incidenza sulla massa spendibile si registra – per effetto della maggiore formazione di economie – un lieve calo (2.800 milioni) dei residui passivi, scesi a quota 132.477 milioni.

Il volume dei resti per operazioni finali di bilancio si riduce (tavola 3.6) da 131.238 a 129.797 milioni, pur essendo consistentemente alimentato dalla gestione della spesa in conto capitale (da 67.694 a 74.614), mentre i resti di parte corrente – divenuti nettamente minoritari – espongono un secondo consecutivo decremento (da 63.545 a 55.184 milioni).

Quasi il 90% dei residui passivi accumulati sulla spesa finale è costituito dai residui propri, che possono in prospettiva mettere a rischio la tenuta dei conti pubblici.

Si riduce di circa 700 milioni il carico dei residui di stanziamento – oggetto dell'ormai consueto taglio da parte del Presidente del Consiglio (pari per il 2002 a 649 milioni) – tuttora attestati intorno ai 14.000 milioni.

Come si è detto, l'accrescimento dei residui passivi è stato neutralizzato da economie complessive nettamente superiori (32.017 milioni) a quelle registrate nel 2001 (9.878 milioni). Il fenomeno risulta concentrato sulla parte corrente del bilancio, ove le economie ammontano a 28.349 milioni (contro i 6.382 milioni del precedente esercizio).

3.5 *Analisi economica.*

3.5.1 Il comparto dei trasferimenti.

Continua a crescere l'area dei trasferimenti²¹, che complessivamente espone a consuntivo impegni lordi per 207.998 milioni (+3,9%) e pagamenti per 198.006 milioni (+1,7%).

Si tratta di una evoluzione che sconta cause e fenomeni diversificati. Su di essa incidono gli effetti della ristrutturazione degli apparati ministeriali (come l'inserimento dal 2001 delle Agenzie fiscali), dell'attuazione del federalismo amministrativo e del parziale avvio del federalismo fiscale.

Quest'ultimo dovrebbe comportare, in prospettiva, il ridimensionamento del bilancio statale, ma nel 2002 – come nel 2001 – non ha sostanzialmente influito sul livello dei trasferimenti.

Ne è solo derivata una diversa modalità di finanziamento delle Regioni nel campo della spesa sanitaria, attraverso la compartecipazione al gettito dell'IVA. Anche il finanziamento degli Enti locali è oggetto di una rimodulazione; al taglio dei mezzi tradizionali si accompagna la compartecipazione all'IRPEF.

²¹ Figura in tale area la maggior parte delle regolazioni debitorie (13.329 e 11.866 milioni).

Forte è stato inoltre l'impatto dell'adozione del SEC'95 proprio nel settore dei trasferimenti, che ha determinato, fra l'altro, una rilevante modifica nella composizione degli oneri all'interno dell'aggregato.

L'effetto maggiore è dato dalla costituzione del comparto "Amministrazione pubbliche", in cui vengono ricompresi i flussi destinati alle Amministrazioni centrali (comprese le risorse per gli organi costituzionali e per il funzionamento della Presidenza del Consiglio), alle Amministrazioni locali (che includono anche le somme destinate a Regioni, Province e Comuni) e agli Enti di previdenza.

L'evoluzione dei pagamenti presenta profili di interdipendenza con la gestione di tesoreria e risulta di fatto legata alle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti.

Di circa un punto e mezzo sulla competenza e di un punto sulla cassa risulta rafforzata l'incidenza (47,6 e 45,7%) dei trasferimenti sulla spesa finale.

Stazionaria resta la loro quota sul PIL in termini di impegni (16,5%), mentre accusa una flessione di tre decimi di punto in termini di pagamenti (15,7%).

3.5.1.1. L'aggregato finanziariamente maggioritario è costituito dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", che mostra un ulteriore incremento rispetto all'anno precedente (da 170.937 a 173.336 milioni e da 170.739 a 171.869 milioni).

I trasferimenti complessivi alle Amministrazioni locali, praticamente stazionari sulla competenza (90.811 milioni; +0,3%), accusano una flessione dei pagamenti (90.642 milioni; -2,3%). Mantengono, peraltro, il loro peso prevalente, rappresentando circa il 53% del totale.

Al loro interno la spesa più rilevante resta quella per le Regioni (65.066 e 63.021 milioni), nonostante la marginale crescita degli impegni (+0,7%) e la flessione del 3,4% dei pagamenti. Tale andamento risente, in buona misura, dell'evoluzione della parte corrente (59.371 e 57.299 milioni; +1,9 e -3,8%), in cui una quota importante è composta dalle risorse per la spesa sanitaria (37.354 e 33.921 milioni), in gran parte derivanti dalla compartecipazione all'IVA (30.537 e 28.370 milioni).

Cospicui flussi (10.830 e 10.025; +11,9 e -1%) risultano destinati a favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, a carico dell'apposito fondo.

Un lieve calo espone la contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna (6.196 milioni).

Sempre nella parte corrente figurano assegnazioni ai Fondi relativi al federalismo amministrativo (2.182 e 2.147 milioni), nonché il ripiano dei deficit della spesa sanitaria di esercizi pregressi (842 milioni).

Un andamento espansivo presentano i pagamenti in conto capitale (5.722 milioni; +10,6%), mentre si riducono pressoché in pari misura i corrispondenti impegni (5.695 milioni; -10,4%).

In tale aggregato sono, fra l'altro, ricompresi l'apporto al Fondo per il federalismo amministrativo (2.093 e 2.041 milioni), interventi per l'edilizia sanitaria (601 e 341 milioni), assegnazioni al Fondo per il sostegno alle locazioni (124 e 249 milioni) e somme per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (478 e 323 milioni).

Sostanzialmente stabili risultano le assegnazioni complessive a Comuni e Province (da 17.738 a 17.770 e da 19.474 a 19.261 milioni), in gran parte (13.412 e 15.059 milioni) riferite alla parte corrente, che registra un incremento dell'1,9% sulla competenza e dell'1% sulla cassa.

La quota corrente è largamente assorbita dalle risorse a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli Enti locali (12.123 e 13.850 milioni), per i quali alla flessione dei fondi tradizionali fa riscontro la compartecipazione all'IRPEF (4.298 e 4.252 milioni).

Figurano nell'aggregato anche i contributi ai Comuni per le spese degli Uffici giudiziari (190 e 202 milioni) e le assegnazioni al Fondo per il reddito minimo di inserimento (222 e 277 milioni).

A 4.359 e 4.202 milioni ammontano gli oneri del conto capitale, in cui gravano, fra l'altro, i Fondi per lo sviluppo degli investimenti (2.116 e 2.243 milioni) e per il federalismo amministrativo (624 e 611 milioni).

Mantengono pressoché inalterata la consistenza finanziaria del precedente esercizio i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (da 7.663 a 7.494 e da 7.551 a 7.888 milioni), con una quota rilevante assorbita dal Fondo di finanziamento ordinario delle Università (6.209 e 6.679 milioni). Sul conto capitale (pari a 468 e 448 milioni) queste ultime ricevono assegnazioni per il Fondo per l'edilizia universitaria (128 e 256 milioni), che peraltro aveva segnato nel 2001 il valore di 692 milioni.

L'aggregato più dinamico è costituito dai trasferimenti agli Enti previdenziali (66.580 e 64.800 milioni; +7,1 e +6%), spinti dall'evoluzione della parte corrente (da 59.841 a 65.131 e da 58.773 a 63.076 milioni). Circa il 92% dei fondi di parte corrente risultano assegnati all'INPS (59.822 e 58.270 milioni) e in gran parte destinati al sostegno delle gestioni previdenziali (29.108 e 29.048 milioni) e al pagamento delle pensioni di invalidità (9.700 milioni). Consistente è anche l'ammontare dei flussi per pensioni sociali (3.422 e 3.215 milioni) e pensionamenti anticipati (1.311 e 1.078 milioni), mentre risultano anticipazioni di bilancio all'INPS per 1.541 milioni.

Crescono i trasferimenti per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato (4.655 milioni).

Un apporto di 1.411 e 1.416 milioni si registra per la gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP, mentre L'INAIL beneficia di 180 e 116 milioni. Un rimborso di 426 milioni è assegnato all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente delle Poste italiane.

Sul versante del conto capitale i fondi trasferiti (1.448 e 1.725 milioni) hanno come esclusivo destinatario l'INPS e riguardano le assegnazioni per il Fondo per l'occupazione (1.433 e 1.725 milioni) e per gli sgravi in forma capitaria per il Mezzogiorno (15 milioni di impegni).

Una riduzione a due cifre (-12,4 e -12,8%) registrano i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (15.969 e 14.645 milioni), che nel precedente esercizio erano nettamente cresciuti per effetto, soprattutto, della inclusione al loro interno delle Agenzie fiscali.

Nell'ambito della parte corrente (7.611 e 7.407 milioni; -5,5 e -0,5%), la voce più importante è rappresentata dagli "organi costituzionali" (6.059 e 5.798 milioni), che ricomprende, fra l'altro, - al di là degli oneri (1.584 e 1.606 milioni)) per gli organi costituzionali stessi - la spesa per Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, Corte dei conti, Consiglio di Stato e Tar (per un complessivo importo di 3.944 e 3.692 milioni).

La parte residua è pressoché integralmente assorbita dagli "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (708 e 770 milioni) nonché dagli Enti di ricerca.

La spesa dell'aggregato resta, comunque, prevalentemente destinata al conto capitale (8.358 e 9.005 milioni), oggetto anch'esso di riduzione (-17,9 e -3,8%).

Al suo interno la voce maggioritaria è costituita dagli "Enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica" (6.099 e 6.693 milioni), in buona parte riferita alle assegnazioni in favore dell'ENAS (2.299 e 2.806 milioni) e al Fondo per le politiche comunitarie (2.839 e 2.865 milioni).

Gli Enti di ricerca beneficiano in larga misura delle rimanenti risorse (1.996 e 1.982 milioni), mentre agli "Enti produttori di servizi assistenziali e culturali" sono destinati 243 e 345 milioni.

3.5.1.2. Prosegue il trend regressivo dei trasferimenti complessivi alle famiglie (da 4.201 a 3.791 milioni e da 3.943 a 3.894 milioni). Il calo della parte corrente risente dell'ulteriore

caduta (da 279 a 10 milioni) delle regolazioni debitorie relative alle pensioni di invalidità, in parte bilanciata dalla maggiori assegnazioni alla CEI (da 763 a 909 milioni).

Figurano, inoltre, nell'aggregato flussi verso i partiti politici (104 milioni) e gli Istituti di patronato ed assistenza sociale (205 e 213 milioni).

Si flettono, altresì, gli oneri del conto capitale (-15,7 e -2,4 %) che per la loro marginalità in termini assoluti (214 e 207 milioni) risultano pressoché irrilevanti per l'evoluzione del comparto.

L'area di spesa più consistente (104 e 76 milioni) continua ad essere rappresentata da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.5.1.3. Un ulteriore ridimensionamento, soprattutto sul versante degli impegni, registrano i trasferimenti complessivi alle imprese (12.808 e 12.509 milioni), incisi nel precedente esercizio anche da misure di riclassificazione della spesa. Il calo si concentra sulla parte corrente (3.804 e 4.246 milioni; -35,5 e -23,8%), mentre il conto capitale (9.004 e 8.263 milioni) accanto ad una flessione degli impegni (-4,6%) fa registrare una ripresa dei pagamenti(+12,9%).

Il taglio dei fondi risulta quasi omogeneo per competenza e cassa nei riguardi delle imprese private (7.859 e 6.166 milioni; -4,4 e -3,8%), che pur si giovano di un incremento delle risorse assegnate al Fondo per gli investimenti agevolati alle imprese (da 4.254 a 4.657 e da 3.064 a 3.947 milioni).

Si riducono del 7,4% gli impegni nei confronti delle imprese pubbliche (da 1.216 a 1.126 milioni) che però mostrano una forte lievitazione dei pagamenti (da 910 a 1.523 milioni).

3.5.1.4. Salgono anche nel 2002 i trasferimenti all'estero (1.742 e 1.576 milioni), con una dinamica superiore dei pagamenti (+6,7%) rispetto a quella degli impegni (+2,7%).

Resta prevalente la quota della parte corrente (1.501 e 1.375 milioni; +4,6 e +11,5%), in cui rientrano i flussi per gli organismi internazionali (779 e 803 milioni), per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (151 e 127 milioni) e per gli accordi A.C.P. (310 e 195 milioni).

Risultano tagliati, invece, i trasferimenti in conto capitale (241 e 201 milioni; -8,5 e -15,6%), già peraltro nettamente minoritari.

Nell'ambito degli accordi per la ricerca scientifica si evidenziano, fra l'altro, oneri (88 milioni) per CERN ed AIEA. Si registrano, inoltre, spese derivanti dal trattato di pace (23 e 16 milioni) nonché contributi per 31 milioni all'organizzazione europea per l'esercizio del satellite meteorologico (EUMETSAT).

3.5.1.5. Trainati dall'ulteriore impennata dei flussi verso le Amministrazioni pubbliche (12.797 e 7.514 milioni; +140 e +47,9%), gli "altri trasferimenti in conto capitale" passano da 8.033 e 5.448 a 16.209 e 7.940 milioni.

L'accelerazione è dovuta, essenzialmente, alle risorse destinate alla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali (1.994 milioni), agli interventi per la protezione civile e al ripiano dei disavanzi USL (classificato nel conto capitale in aderenza ai criteri del SEC '95).

Anche la voce residuale espone una rilevante espansione degli impegni (da 2.799 a 4.841 milioni; +73%), cui non corrisponde alcun pagamento (soli 18 milioni nel 2001). Si tratta, in gran parte, di somme accantonate sul fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse (769 milioni) e sul fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma (2.210 milioni).

Sostenuto, soprattutto sul versante degli impegni (+56,8%), risulta l'andamento dei trasferimenti alle imprese (316 e 405 milioni), mentre pressoché irrilevante è il peso delle assegnazioni alle famiglie (0,1 e 0,4 milioni).

3.5.2 Interventi nelle aree depresse.

La puntuale individuazione delle risorse destinate alle aree depresse si pone come uno degli elementi costitutivi della riforma del 1997. Nonostante la forte attenzione della legge sulle esigenze di visibilità di tali interventi, continuano a sussistere rilevanti margini di incertezza sulla effettiva quantificazione dei relativi oneri.

Nell'allegato per la prima volta presentato a consuntivo – peraltro non provvisto di una necessaria nota metodologica – la spesa viene cifrata in 9.232 e 10.596 milioni.

I dati riscontrati dalla Corte, nell'ambito dell'ormai abituale analisi speciale dedicata alle aree depresse, mostrano valori notevolmente più ampi (13.177 e 15.779 milioni).

L'analisi della Corte si è basata su una ricostruzione dei flussi finanziari talora spinta fino al livello del singolo titolo di spesa e alla verifica dell'atto normativo giustificativo.

Tale lavoro ricostruttivo presenta oggettivi elementi di difficoltà, cui potrebbe ovviarsi con una adeguata rivisitazione del nomenclatore e, soprattutto, con una articolazione dei capitoli mirata ad evidenziare le risorse realmente destinate e gestite in favore delle aree depresse.

3.5.3 Altre spese correnti.

L'applicazione dei criteri del Sec '95 ha inciso, in misura rilevante, su dimensioni e composizione della spesa per il personale, ridenominata categoria 1 "redditi da lavoro dipendente". La struttura di tale aggregato riflette le diverse componenti del costo del lavoro, distinguendo tra retribuzioni lorde in denaro, retribuzioni in natura, contributi sociali effettivi a

carico dei datori di lavoro e contributi sociali figurativi. Ciò dovrebbe consentire un miglior raccordo con l'analogha voce del conto economico di contabilità nazionale e rendere possibile il confronto con le dinamiche del costo del lavoro nel settore privato. La nuova categoria comprende, oltre alle spese per il personale in servizio (al netto dell'imposta sulla produzione allocata nella categoria 3), anche le spese prima classificate "personale in quiescenza" e confluite pressoché interamente fra i contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, le retribuzioni in natura (buoni pasto, mense, vestiari ecc.) già incluse nella categoria IV e i sussidi al personale prima compresi nella categoria V. Le spese per missioni sono state, invece, spostate nella categoria 2 "consumi intermedi".

Nella categoria 1 è stata inserita, inoltre, la contribuzione aggiuntiva (pari nel 2002 a 7.592 e 7.437 milioni) prevista dalla riforma pensionistica del 1995. Dal 2001 la categoria in esame non ricomprende gli oneri del personale passato alle Agenzie fiscali, che figurano fra i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

Dopo la consistente evoluzione del precedente esercizio, la spesa della categoria in argomento – frenata dal rinvio dei rinnovi contrattuali – mostra una crescita del 3,2% sul fronte degli impegni (pari a 73.056 milioni) e un calo dell'1,2% dei pagamenti (70.981 milioni), dovuto peraltro anche a fattori contabili che avevano gonfiato le erogazioni del 2001. Tale fenomeno incide soprattutto sulla componente principale "retribuzioni lorde in denaro" (50.005 e 47.927; +2,5 e -2,9%). I contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (20.848 e 20.748 milioni) presentano andamenti espansivi, seppure differenziati, per impegni (+6,6%) e pagamenti (3,7%).

Un profilo cedente mostrano i "contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro" (1.585 e 1.656 milioni; -11,1 e -11,3%), pressoché coincidenti con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III della precedente classificazione.

Disomogenea, d'altro canto, risulta l'evoluzione delle "retribuzioni in natura" (618 e 650 milioni; -4,3 e +9,3%), in cui sono confluite voci già incluse nella categoria IV del vecchio schema classificatorio.

Vi figurano, fra l'altro, gli oneri per mense (184 e 223 milioni) vestiario (63 e 89 milioni) e buoni pasto (78 e 68 milioni). Nella voce residuale risulta allocata una spesa pari a 293 e 270 milioni.

Per una compiuta rappresentazione degli oneri per il personale sostenuti sul bilancio dello Stato, occorre aggiungere – a quella della categoria 1 – la spesa della categoria 3 "imposte pagate sulla produzione", sostanzialmente stazionaria dal lato degli impegni (3.939 milioni) e

apparentemente cedente sul versante dei pagamenti (da 4.526 a 3.924 milioni). Ciò per effetto del carico di contabilizzazioni che hanno interessato il 2001.

Gli oneri complessivi per il personale s'incrementano di 2.339 milioni in termini di impegni (da 74.656 a 76.995 milioni), mentre registrano un calo dei pagamenti di 1.445 milioni (da 76.350 a 74.905 milioni).

Incisa dalle misure del decreto taglia-spese e dal programma di razionalizzazione della relativa spesa presenta una consistente flessione la categoria 2 "consumi intermedi" (da 14.002 a 10.779 e da 13.335 a 11.818 milioni). La riduzione è fortemente concentrata sulla voce "acquisto di beni" (2.685 e 3.257 milioni; -36,3 e -20,1%).

Al suo interno cedono ancora, e nettamente, le due classi più rilevanti "beni di consumo" (1.520 e 1.792 milioni; -36,1 e -21,3%) e "armi e materiali per usi militari" (1.128 e 1.434 milioni; -36,7 e -18,4%), quest'ultima anche per gli effetti dello spostamento di alcune voci nel conto capitale.

L'ondata riduttiva si allarga comunque all'aggregato maggioritario "acquisto di servizi effettivi" (7.944 e 8.423 milioni; -17,5 e -8,1%), costituito da una eterogenea pluralità di spese. Vi rientrano, fra l'altro, "noleggi, locazioni e leasing operativo" (1.116 e 1.160 milioni), "manutenzione ordinaria e riparazioni" (1.926 e 1.867 milioni), "utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia" (683 e 700 milioni), "aggi di riscossione" (712 e 717 milioni), "commissioni su titoli" (497 milioni); "spese per missioni" (484 e 495 milioni), "corsi di formazione" (339 e 422 milioni). Nella voce residuale sono esposti oneri di notevole peso finanziario (1.645 e 1.898 milioni).

Un disomogeneo andamento mostra la voce "acquisto di servizi figurativi", composta dai soli fitti, in cui risultano contabilizzati impegni per 147 milioni (-4,7%) e pagamenti per 136 milioni (+41,3%).

Riprende, dopo l'interruzione del precedente esercizio, la discesa della categoria 9 "interessi passivi e redditi da capitale", ridefinita nel 2000, nell'ambito della nuova struttura classificatoria, con l'inclusione di oneri prima altrimenti allocati (quota interessi dei mutui contratti da Regioni ed Enti locali con la Cassa depositi e prestiti - con onere a totale carico dello Stato - , quota per rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato).

Si registra, infatti, la riduzione degli impegni (da 78.235 a 76.596 milioni) e dei pagamenti (da 78.514 a 78.055 milioni).

Nonostante il taglio di 2.222 e 2.316 milioni gli “interessi passivi su titoli a lunga” (56.971 e 57.095 milioni) rappresentano poco meno dei tre quarti degli oneri complessivi. Una flessione di 475 milioni ha riguardato gli “interessi passivi a breve” (4.820 milioni). In calo risultano pure gli impegni per “interessi sui mutui” (4.238 milioni; -761 milioni), mentre crescono i rispettivi pagamenti (da 5.135 a 6.051 milioni).

Mostrano, per contro, un incremento gli “altri interessi” (10.566 e 10.089 milioni; +1.817 e +1.413 milioni).

Il peso degli interessi – evidenziato nella parte passiva del bilancio – è stato, a partire dal 1986, attenuato dagli introiti derivanti dalla connessa ritenuta, ormai ridottasi nel 2002 ad appena 105 milioni.

Il gravame degli interessi è stato, invece, consistentemente compensato nell’esercizio trascorso dagli introiti (8.047 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché l’effettivo onere per interessi a carico del bilancio dello Stato si riduce di 8.153 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella serie netta il carico degli interessi gravanti sul bilancio dello Stato si flette nel 2002 in misura più consistente (-9,3 e -7,7%).

Lievemente espansivi risultano gli impegni della categoria 8 per il finanziamento del bilancio UE (11.844 milioni; +0,9%), mentre i corrispondenti pagamenti (11.549 milioni) registrano una flessione dell’1,7%. L’andamento generale dipende dall’evoluzione della componente maggiore di spesa riguardante la quota versata a titolo di risorse proprie basate sul prodotto nazionale lordo (da 5.235 a 6.471 milioni) che non compensa pienamente il calo per le risorse IVA (da 4.960 a 3.962 milioni) e per le risorse tradizionali (da 1.547 a 1.411 milioni).

Dopo il notevole incremento del precedente esercizio, si piega l’andamento della categoria 10 “poste correttive e compensative” (39.356 e 37.209 milioni; -2,5 e -6%), su cui incide il minor carico della voce prevalente “restituzioni e rimborsi di imposta” (27.987 e 25.653 milioni; -3,8 e -11,6%), recessiva, soprattutto, sul lato delle “imposte indirette” (da 18.844 e 18.309 milioni a 17.697 e 17.263 milioni). I rimborsi delle imposte dirette si flettono in termini di pagamenti (da 10.713 a 8.389 milioni), ma espongono un lieve incremento degli impegni (da 10.251 a 10.291 milioni). Registra una ulteriore flessione la spesa per vincite al lotto (3873 milioni; -16,7%).

Il calo della spesa della categoria in esame è parzialmente compensato dalla voce “poste correttive e compensative” (7.495 e 7.683 milioni), cresciuta dal 14,2% in termini di impegni e ancor più sul fronte dei pagamenti (+31,4%). Al suo interno figurano somme, superiori al 2001, da versare all’entrata del bilancio dello Stato per i crediti di imposta fruiti, a vario titolo dalle

imprese (per un totale di 2.387 e 2.439 milioni), la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (3.099 milioni), nonché quote sui canoni di abbonamento spettanti alla RAI (1.368 milioni).

Sostanzialmente stabili sono gli oneri che figurano nella categoria 11 "ammortamenti" (756 e 611 milioni), derivanti da mere scritturazioni contabili.

Resta largamente prevalente la quota relativa ai beni mobili (611 milioni di impegni e pagamenti), che s'incrementa dello 0,4%; per i beni immobili è contabilizzato un minor carico di impegni (145 milioni; -6,6%) e non risulta, registrato, come nei precedenti esercizio, alcun pagamento.

La categoria 12 "altre uscite correnti" (447 e 543 milioni) espone un andamento contrapposto a quello del precedente esercizio, prospettando un taglio degli impegni del 37,7% e un incremento dei pagamenti del 10,2%.

Prescindendo dalla spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori diffusa su quasi tutti gli stati di previsione, la quota prevalente degli oneri riguarda il finanziamento alle Regioni e alle Province per l'assegnazione di borse di studio (155 milioni), nonché flussi verso il Fondo agevolazioni alle imprese per interventi ambientali (77 milioni) e il Fondo nazionale per le politiche migratorie (34 e 30 milioni).

3.5.4 Altre spese in conto capitale.

Nonostante la riclassificazione in tale aggregato di alcune voci delle spese militari, subisce una battuta d'arresto (-5,8 e -2,2%) l'evoluzione della categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (5.452 e 4.980 milioni), in cui si esprimono gli investimenti diretti dello Stato. Nell'aggregato in esame sono stati unificati, infatti, gli investimenti immobiliari e mobiliari primi distinti nell'ambito del conto capitale. Sono confluiti, inoltre, nell'aggregato stesso, le spese (pari nel 2002 a 179 e 177 milioni) per l'acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature in precedenza inserite nella parte corrente. La quota di spesa maggioritaria è costituita da voce residuale "altri investimenti" (3.483 e 2.869 milioni), seguita dalle opere pubbliche (797 e 838 milioni), mentre le "infrastrutture militari" incidono per 239 e 135 milioni.

Gli oneri per "software e hardware" ammontano a 419 e 562 milioni. Tenuto conto della corrispondente spesa di parte corrente (329 e 345 milioni), gli oneri per l'informatizzazione si commisurano complessivamente a 748 e 907 milioni.

Si allargano ancora (+11,3 e +5,8%) gli oneri della categoria 31 "acquisizione di attività finanziarie" (6.525 e 6.079 milioni), che pressoché coincide con la voce "azioni ed altre partecipazioni" (6.522 e 6.077 milioni).

L'evoluzione è legata ai maggiori apporti al capitale sociale dell'impresa Ferrovie dello Stato (da 3.718 e 3.615 a 4.575 e 4.078) e agli oneri per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo (893 e 1.006 milioni), mentre, contrariamente agli anni precedenti, non risulta alcun apporto al capitale sociale delle Poste (516 milioni nel 2001).

Nella restante quota figurano, fra l'altro, conferimenti a banche, fondi ed organismi internazionali (250 e 308 milioni); versamenti al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali" (201 milioni); apporti al fondo a carattere rotativo istituito presso la Simest S.p.A. (77 milioni); conferimenti al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la SACE (51 milioni); conferimenti al fondo di dotazione della SACE (41 milioni); assegnazioni al fondo di solidarietà nazionale (231 e 186 milioni); contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione del Poligrafico dello Stato (41 milioni).

3.6 Formazione e gestione dei residui.

3.6.1 La situazione generale.

A causa delle economie totali registrate sulla spesa finale (32.011 milioni), ripiega la massa complessiva dei residui passivi (da 135.176 a 132.480 milioni). L'inversione di tendenza è dovuta sia al contenimento dei resti sulla spesa finale (scesi da 131.238 a 129.797 milioni), sia al ridimensionamento dei residui relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.938 a 2.683 milioni).

All'interno della spesa finale torna a prevalere, sia pure di poco, la quota dei residui proveniente dalla competenza (risalita dal 49,5 al 50,3%), mentre specularmente si riduce il volume dei residui di vecchia formazione (dal 50,5 al 49,7%).

Tale ultimo fenomeno è riconducibile alla caduta dei resti di parte corrente (da 25.581 a 19.550 milioni), che riesce a riassorbire l'ulteriore incremento di quelli in conto capitale (da 40.718 a 44.957 milioni).

Si flette da 14.699 a 13.982 milioni la massa dei residui di stanziamento sulla spesa finale, per effetto di un calo di quelli di vecchia formazione (da 5.339 a 4.032 milioni) non pareggiato dalla crescita dei resti derivanti dalla competenza (da 9.360 a 9.954 milioni).

Prosegue la crescita dei residui passivi in conto capitale (da 67.694 a 74.614 milioni), più che raddoppiati rispetto al 1997.

Cresce, pertanto, il divario nei confronti dei residui di parte corrente, in ulteriore sensibile regresso sul dato segnato nel 2001 (da 63.545 a 55.184 milioni).

Circa il 91,5% dei residui passivi complessivi (compresi quelli riferiti al “rimborso di passività finanziarie”), sono concentrati sulla metà dei Ministeri: Economia e Finanze (53.647 milioni); Infrastrutture (18.560 milioni); Interno (10.967 milioni); Attività produttive (9.279 milioni); Politiche sociali (8.506 milioni) e Difesa (7.309 milioni).

3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

Si interrompe la tendenza all’incremento dei residui passivi nell’aggregato dei trasferimenti, che anzi espongono una riduzione di circa 2.500 milioni (da 99.252 a 96.774 milioni).

Ne deriva una riduzione della quota (dal 77,7 al 74,6%) dei resti accumulati sulla spesa finale.

Al calo della loro consistenza contribuisce in misura determinante la parte corrente (da 42.666 a 33.789 milioni), che largamente compensa l’ulteriore crescita del conto capitale (da 56.586 a 62.985 milioni). Per 36.174 milioni questi ultimi si riferiscono ai “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” (di cui 14.375 milioni alle Amministrazioni centrali; 18.262 alle Amministrazioni locali; 3.538 agli Organismi previdenziali). Rilevante risulta anche l’ammontare dei residui relativi alle imprese (15.639 milioni) e alla voce “altri trasferimenti in conto capitale (10.761 milioni), mentre a 410 milioni si commisura la consistenza dei residui nei riguardi di “famiglie e istituzioni sociali private” ed “estero”.

La diminuzione dei residui relativi ai trasferimenti di parte corrente è decisamente legata all’evoluzione delle Amministrazioni pubbliche, al cui interno risultano fortemente ridimensionati i resti nei confronti di Province e Comuni (scesi da 13.974 a 5.525 milioni).

All’interno dell’aggregato si registrano residui di consistente ammontare nei riguardi delle Regioni (13.184 milioni, degli Enti locali produttori di servizi ricreativi e culturali” (4.151 milioni) e degli Organismi previdenziali (5230 milioni).

I trasferimenti alle imprese evidenziano residui per 3.066 milioni, mentre ammontano in complesso a 1.247 milioni i residui riguardanti famiglie e istituzioni sociali private, nonché quelli destinati all’estero.

Imponente, risulta, come si è detto, la consistenza dei residui nei confronti delle Amministrazioni pubbliche (pari in complesso a 65.651 milioni). E’ questo, peraltro, il settore in cui la gestione del bilancio s’incrocia con la gestione di tesoreria.

I pagamenti di bilancio finiscono per essere modulati con riferimento alle giacenze esistenti sui conti di tesoreria intestati agli Enti.

3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento.

I residui di stanziamento – frenati come negli anni precedenti, dal taglio deliberato dal Consiglio dei Ministri (649 miliardi) – segnano per la prima volta dopo cinque anni una flessione (da 14.699 a 14.071 milioni). Scende dal 91 all'83,3% la quota riferita alla spesa in conto capitale.

Circa i due terzi dei residui di stanziamento (9.220 milioni) insistono sull'area dei trasferimenti e riguardano esclusivamente il conto capitale. All'interno dei trasferimenti la categoria 26 "altri" presenta il maggior volume di residui di stanziamento (4.645 milioni).

La rimanente quota di somme accantonate è quasi tutta assorbita dalle "pubbliche Amministrazioni" (2.806 milioni) e dalle imprese (1.729 milioni). L'incidenza dei residui di stanziamento per "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" (2.178 milioni) nonché per "acquisizioni di attività finanziarie" (246 milioni) raggiunge il 17,2% del totale, mentre sulla parte corrente i residui di stanziamento sono concentrati sui "redditi da lavoro dipendente" (2.257 milioni), di cui 2.235 provenienti dalla competenza del 2002.

L'80,8% dei residui di stanziamento è concentrato, su quattro Ministeri: Economia e Finanze (8.207 milioni), Infrastrutture (1.427 milioni), Attività produttive (949 milioni), Politiche agricole (779 milioni).

3.7 Classificazione economica semplificata.

Nell'ambito della ristrutturazione del bilancio dello Stato, operata con la riforma del 1997, un elemento di novità è costituito dalla introduzione della classificazione economica semplificata.

La sua valenza è di ordine meramente conoscitivo, traducendosi sostanzialmente in una diversa prospettazione e ricomposizione dei dati gestionali. Ed infatti con tale nuovo schema classificatorio si intende dare visibilità, da un lato, agli oneri di funzionamento dell'apparato statale e, dall'altro, misurare l'impatto finanziario dell'attività svolta dall'amministrazione dello Stato.

A livello di macroaggregati la classificazione economica semplificata si è ormai stabilizzata, mentre risente dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali che, a partire dal 2002, sono basati su quattordici stati di previsione e non più su diciotto.

Sul versante della competenza la spesa di funzionamento (74.660 milioni) – frenata dall'andamento recessivo dei consumi intermedi – accusa una flessione dell'1,9%, dopo il tasso di crescita del 7,6% segnato nel precedente esercizio.

Semistazionari (+0,6%) sono gli oneri esposti nella classe interventi (211.326 milioni).

Per quanto riguarda gli oneri comuni (13.879 milioni), alla battuta d'arresto del 2001, fa seguito una evoluzione del 17%.

Dopo l'interruzione del precedente esercizio, tornano a scendere gli oneri del debito pubblico (77.046 milioni; -2%).

In ulteriore pronunciata diminuzione (1.635 milioni; -13,3%) si mostra la spesa per i "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (dopo la riforma pensionistica del 1995 solo residualmente inserita in bilancio all'interno dei redditi da lavoro dipendente).

Rallenta il ritmo di crescita degli investimenti (55.336 milioni; +3,6%), che avevano registrato una forte accelerazione nel 2001 (+20,3%).

Si flettono, per contro, le altre spese in conto capitale (-9%), che presentano, peraltro, ridotte dimensioni finanziarie (447 milioni).

Sul lato dei pagamenti un profilo maggiormente cedente (75.508 milioni; -2,4%) evidenzia la spesa di funzionamento, recessiva sia per i consumi intermedi che per i redditi da lavoro dipendente, gonfiati nel precedente esercizio anche da fattori di ordine contabile.

Le erogazioni per interventi (207.302 milioni), cresciute con una percentuale a due cifre nel 2001, segnano un calo dell'1,4%.

La discesa degli oneri del debito pubblico (78.508 milioni) è meno accentuata in termini di pagamenti (-0,5%).

Declinano dell'11,5% le erogazioni per "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (1.748 milioni), mentre risalgono quelle per "oneri comuni" (11.616 milioni; +8%).

Pressoché stazionari (+0,6%) risultano i pagamenti per gli investimenti (46.696 milioni), incrementatisi di oltre un terzo nel precedente esercizio. Si riducono del 25,5% le altre spese in conto capitale (329 milioni).

Meno dinamica del 2001 è l'evoluzione (+2,4%) del rimborso di passività finanziarie, che registra una quota di 190.792 e 192.011 milioni rispettivamente per competenza e cassa.

3.8. Classificazione funzionale – COFOG.

3.8.1 Da quattro anni la vecchia classificazione funzionale è stata sostituita dallo schema definito dall'Unione europea (COFOG-Sec '95). Ciò per consentire, attraverso i primi tre livelli, un omogeneo confronto della spesa per le comuni funzioni di governo in ambito europeo.

E' stato aggiunto, in attuazione della riforma del 1997, un quarto livello di dettaglio che dovrebbe rappresentare le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna Amministrazione.

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono stati evidenziati i limiti di significatività della classificazione basata sulle funzioni obiettivo.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse ed evitare sovrapposizioni di attività, quest'anno la Corte – sulla base di intese raggiunte con la Ragioneria generale dello Stato – utilizza la classificazione per funzioni obiettivo adottata dalla RGS per il 2003 e ribaltata sul rendiconto finanziario 2002.

Si è così determinata una discontinuità che non consente la prospettazione di omogenee serie storiche e un significativo confronto delle risultanze degli ultimi esercizi.

La classificazione funzionale della RGS non è peraltro supportata da una nota metodologica idonea ad illustrare i criteri seguiti nella nuova impostazione, che sconta anche l'aggiornamento delle strutture organizzative intervenute fra il 2002 e il 2003.

Infatti, non viene esplicitato il metodo di costruzione del quarto livello riferito ai singoli stati di previsione ed essenziale per una valutazione degli andamenti gestori dei Ministeri.

Ciò, fra l'altro, finisce parzialmente per incidere sul terzo livello di classificazione ed anche – seppure in misura più contenuta – sugli aggregati superiori.

D'altra parte, un consistente spazio – al di là della spesa non altrimenti classificabile – viene occupato da somme non direttamente finalizzate al conseguimento di specifici obiettivi e ricomprese sotto la voce "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione". Specifiche incongruenze sono segnalate, comunque, nell'avvertenza metodologica con cui si apre il volume dedicato all'analisi dei singoli Ministeri.

La Corte non sottovaluta certo le difficoltà dell'operazione di riclassificazione, che avrebbe dovuto ampiamente coinvolgere i Ministeri di spesa.

E' per questa ragione che appare necessario attivare un confronto/collaborazione tra la Corte e la Ragioneria generale dello Stato per la messa a punto – nell'attuale contesto normativo – di una più adeguata classificazione funzionale.

3.8.2 In questa sede, riservata a valutazioni di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti che riguardano i livelli superiori della classificazione funzionale.

Resta largamente prevalente la spesa della divisione 1 "servizi generali delle pubbliche Amministrazioni" (396.295 e 392.950 milioni), per oltre tre quarti rappresentata dalla voce "organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esteri" (303.586 e 301.260

milioni), mentre la gran parte dei rimanenti oneri è assorbita dai “trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi”(70.642 e 73.066 milioni).

L’impatto finanziario della divisione 2 “difesa” (20.042 e 20.124 milioni) è sostanzialmente legato all’evoluzione dell’aggregato maggioritario “difesa militare” (16.372 e 15.951 milioni) e degli oneri per la “difesa civile” (3.159 e 3.691 milioni).

La spesa della divisione 3 “ordine pubblico e sicurezza” (18.255 e 18.412 milioni) è in buona misura riconducibile ai “servizi di polizia” (10.695 e 10.736 milioni), mentre la restante quota è riferibile ai gruppi “tribunali” (3.451 e 3.522 milioni), “carceri” (2.651 e 2.663 milioni) e “servizi antincendio” (1.454 e 1.485 milioni).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie l’eterogenea divisione 4 “affari economici” (51.755 e 50.934 milioni), per circa la metà costituita dalla voce “affari generali, economici, commerciali e del lavoro” (25.474 e 24.783 milioni). Consistenti risorse sono poi destinate a “trasporti” (13.544 e 13.549 milioni) ed “attività estrattive, manifatturiere ed edilizie” (7.464 e 6.965 milioni), mentre a 1.833 e 2.268 milioni corrisponde la spesa per “agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia”. Al settore delle “comunicazioni” risultano assegnati 1.175 e 1.457 milioni.

Ammonta a poco più di 2.100 milioni la spesa della divisione 5 “tutela dell’ambiente”, al cui interno prevalgono le voci “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici” (1.355 e 1.250 milioni) e “riduzione dell’inquinamento”(402 e 390 milioni).

Sulla quota di 2.044 e 2.693 milioni sono attestati gli oneri per la divisione 6 “insediamenti urbani ed assetto del territorio”, sostanzialmente ripartiti per “assetto territoriale (1.002 e 1.314 milioni), “sviluppo delle abitazioni” (649 e 863 milioni) e “approvvigionamento idrico” (387 e 511 milioni).

Influenzata dalla ricomposizione dei flussi derivante dal primo avvio del federalismo fiscale, la spesa classificata nella divisione 7 “sanità” si commisura a 19.161 e 11.878 milioni: Tale importo pressoché si identifica con la spesa non altrimenti classificabile (18.223 e 10.883 milioni). Di gran lunga minore è il peso finanziario delle voci “ricerca e sviluppo per la sanità (494 milioni) e “servizi di sanità pubblica” (424 e 474 milioni).

Si cifrano in 8.724 e 8.500 gli oneri della divisione 8 “attività ricreative, culturali e religiose” fondamentalmente assorbiti dai gruppi “attività ricreative” (4.200 e 4.150 milioni), “servizi radiotelevisivi e di editoria” (2.189 e 2.413 milioni) e “attività culturali” (2.074 e 1.684 milioni).