

nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa). Tale fenomeno dovrebbe essere riassorbito allorché sarà pienamente operativo il sistema informatizzato dei pagamenti pubblici<sup>37</sup>.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali la prassi dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in buona parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. Tale fenomeno va rigorosamente delimitato e ricondotto nell'ambito dei principi generali desumibili dall'ordinamento contabile.

Deve essere, altresì, attentamente valutato il problema della sopravvivenza delle contabilità speciali che riducono la visibilità degli andamenti gestionali. Non si registrano concrete iniziative per la loro riconduzione nelle ordinarie procedure di bilancio. E' per contro da sottolineare, per i positivi effetti sulla trasparenza del bilancio, la progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio non aventi le caratteristiche di fondi di rotazione.

In attesa che — superata la fase transitoria — la specifica più rigorosa normativa diventi effettivamente operante, nel 2004 si registra una crescita dei residui di stanziamento, nonostante il taglio disposto con la manovra correttiva<sup>38</sup>.

3.1.4 Già per il triennio 2001/2003 la Corte ha evidenziato le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, riscontrate attraverso l'auditing finanziario-contabile, condotto in relazione al quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Tale metodologia è stata confermata anche sul rendiconto 2004; ai risultati di tale esame si è precedentemente accennato. Resta confermata la centralità, ai fini della parificazione, del controllo effettuato sui decreti di accertamento residui (DAR), mentre le somme "definite" con atti registrati dalla Corte forniscono ulteriori utili elementi in ordine alla dichiarazione di affidabilità del conto del bilancio in termini di competenza.

E' da aggiungere, peraltro, che il bilancio dello Stato costituisce l'area gestionale meglio presidiata, dove i rischi di debordo sono più contenuti ed oggi anche tendenzialmente neutralizzati dai meccanismi del decreto taglia-spese.

---

<sup>37</sup> Con esso s'incrocia il sistema di contabilità gestionale finanziaria (Sicoge) predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che offre un forte contributo all'automazione dei processi contabili interni ed alla razionalizzazione delle relative procedure.

Il combinato utilizzo dei due sistemi tende a semplificare l'iter delle procedure di spesa, a ridurre i documenti cartacei e a comprimere i costi burocratici.

Una ristretta minoranza di Amministrazioni — per una serie di non perspicue motivazioni — è ancora riluttante ad aderire all'iniziativa o, quanto meno, sta ancora prendendo tempo. E' necessario che al più presto tutti i Ministeri partecipino al progetto.

<sup>38</sup> E' da rilevare, peraltro, che non si è proceduto alla riduzione dei residui di stanziamento attraverso l'annuale direttiva del Presidente del Consiglio.

Il fenomeno delle c.d. eccedenze di spesa – che da tale decreto scaturisce – se, da un lato, s’innesta in un processo di maggiore salvaguardia delle esigenze di trasparenza e di tenuta dei conti – grazie alle specifiche misure di copertura adottate in sede di legge finanziaria – rappresenta, dall’altro, la spia di una sofferenza del principio di annualità del bilancio.

Lo slittamento degli oneri da un esercizio a quelli successivi pone così interrogativi in ordine alla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto.

Per dare un più sicuro ancoraggio alle proprie analisi, quest’anno la Corte ha sperimentalmente utilizzato un nuovo schema operativo. Nel novero delle contabilità dei diversi Ministeri si è proceduto alla individuazione, a scandaglio, di elementi sintomatici in grado di evidenziare aree esposte a maggior rischio di anomalie.

Sulla base di questa prima valutazione, sono stati svolti, attraverso approcci in parte legati alla specificità del contesto istituzionale, accertamenti mirati alla verifica di eventuali irregolarità, suscettibili di inficiare l’attendibilità dei dati indicati nel rendiconto.

L’iniziativa ha riguardato il complesso degli apparati centrali dei Ministeri ed è stata condotta sulla base di una molteplicità di criteri (quali la specificità dei compiti svolti dall’Amministrazione; la particolarità delle procedure di spesa; la individuazione di aree gestionali critiche; la scelta di un campione rappresentativo).

In linea di massima – nei limiti degli accertamenti compiuti – non sono emersi elementi di significativo rilievo, tali da incidere sull’attendibilità dei consuntivi.

L’operazione – che si è giovata della leale e qualificata collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio – ha sicuramente prodotto, in questa fase sperimentale, effetti positivi nell’ottica, soprattutto, di una accresciuta attenzione delle singole Amministrazioni sulle problematiche oggetto dell’indagine.

La Corte si propone di estendere progressivamente tale metodologia ad una area sempre più vasta di attività gestionali, anche al fine di contribuire ad un recupero di credibilità dei conti pubblici.

### *3.2 Le tendenze di medio e breve periodo.*

#### *3.2.1 L’evoluzione della spesa statale nell’ultimo quinquennio.*

Negli ultimi anni si sono predisposte ripetute manovre di contenimento della spesa. Per valutare l’effettiva corrispondenza dei risultati raggiunti con il traguardo programmatico e normativo, si ritiene di verificare il percorso compiuto rispetto all’anno base costituito dal 2000,

in cui si è dato avvio al nuovo schema di classificazione della spesa, in conformità ai criteri stabiliti dal SEC'95, che ha inciso sulla ripartizione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

La spesa complessiva, nettamente influenzata dalle alterne oscillazioni del rimborso delle passività finanziarie, segna una sostanziale stabilità in termini di incidenza sul PIL (43,1 e 42,5 per cento), giovandosi del forte e programmato calo nel 2004 degli oneri del titolo III.

In diminuzione risulta il peso della spesa finale (dal 31,8 al 30,5 per cento la competenza; dal 30,6 al 30 per cento la cassa), per il combinato effetto di un consistente calo degli interessi (1,8 per cento in rapporto al PIL sugli impegni e 1,6 per cento sulla cassa) e di un lieve arretramento della spesa di competenza in conto capitale. Tale comparto si mostra stabile peraltro sul lato dei pagamenti.

L'elemento di fondo è costituito dalla manifestata incomprimibilità della spesa corrente al netto degli interessi che – pur frenata nel 2004 dallo slittamento del rinnovo dei contratti del pubblico impiego e dalla manovra correttiva di metà anno – cresce di circa un punto di PIL rispetto al 2000.

La spesa corrente comprensiva degli interessi scende di un punto percentuale sulla competenza (dal 28 al 27 per cento) e di otto decimi di punto sulla cassa.

### 3.2.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con la nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA):

- la flessione di un punto percentuale delle spese finali (dal 32,2 al 31,2 per cento),
- la moderata espansione delle spese correnti al netto degli interessi (dal 22,3 al 22,5 per cento);
- un ulteriore calo degli oneri per interessi (dal 5,9 al 5,5 per cento);
- un sensibile decremento (dal 4 al 3,5 per cento) della spesa capitale, in parte esclusa dal bilancio dello Stato e spostata su canali paralleli.

I risultati gestionali risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,5 per cento in rapporto al PIL) restano sette decimi di punto al di sotto del valore programmato. L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 4,5 per cento, ma i relativi oneri risultano sottostimati di circa mezzo punto percentuale, per la mancata contabilizzazione in bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi. La quota della spesa corrente al netto degli interessi corrisponde alle indicazioni programmatiche (22,5 per

cento). Tale dato sconta, fra l'altro, gli effetti del mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego e degli effetti delle misure restrittive adottate in corso d'anno.

Rispetto alle previsioni più elevato è il peso del conto capitale (3,5 per cento), che pure risente del calo degli investimenti finanziari.

### *3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.*

Nonostante i tagli di metà anno e una impostazione tendenzialmente restrittiva del provvedimento di assestamento, a livello complessivo la fluttuazione previsionale di competenza (+53.028 milioni) si situa intorno ai valori del 2003 ed è legata, in gran parte, alla dinamica del titolo III "rimborso delle passività finanziarie (+33.443 contro +32.600 milioni).

Il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali è inferiore di poco a quello del 2003 in termini di spesa finale (+19.585 milioni).

Per circa il 72 per cento la variazione è riconducibile alla spesa corrente (+14.078 milioni, a fronte dei 12.924 milioni dell'anno precedente). Lo sviluppo previsionale del comparto – in parte naturalmente compensato dalla riduzione della categoria XII in cui sono allocati fondi da ripartire (-6.909 milioni) – è sospinto, soprattutto, da "trasferimenti" e "poste correttive" (+17.806 milioni). Crescono, inoltre, le dotazioni per "redditi da lavoro dipendente" (+1.160 milioni) e quella della stessa categoria II "consumi intermedi" (+1.454 milioni), particolarmente interessata alla manovra correttiva, che si giova di una inconsueta riclassificazione in corso d'anno di poste inizialmente altrove allocate.

Meno ampia, rispetto all'anno precedente, risulta l'oscillazione delle previsioni del conto capitale (+5.507 contro +7.736 milioni).

L'evoluzione maggiore riguarda il complesso dei trasferimenti (+4.245 milioni), che pur sconta la normale riduzione degli stanziamenti della categoria 26 (-3.507 milioni), relativa agli "altri trasferimenti in conto capitale".

Un consistente scostamento (+1.422 milioni) emerge anche per le "acquisizioni di attività finanziarie", mentre, per effetto delle correzioni recate dal decreto 168, diminuisce la disponibilità degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (-161 milioni).

In controtendenza rispetto agli anni precedenti, le autorizzazioni complessive di cassa mostrano un differenziale meno ampio (+52.284 milioni) rispetto al versante della competenza ed anche inferiore al livello segnato nel 2003 (+58.694 milioni).

Nella sostanziale invarianza della fluttuazione del "rimborso delle passività finanziarie" (+33.725 milioni), l'evoluzione è legata all'ulteriore decremento delle variazioni della spesa

finale (+18.559 contro i 25.767 milioni dell'anno precedente) in prevalenza alimentate dalla spesa corrente (+11.081 milioni).

L'obiettivo del riavvicinamento tra competenza e cassa resta ancora lontano, anche se nelle previsioni per operazioni finali di bilancio, il divario fra autorizzazioni di cassa e dotazioni di competenza scende al di sotto dei 20.000 milioni.

Sul versante della cassa, contrariamente all'anno precedente, l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla spesa corrente (+11.081 milioni), che pur sconta il naturale calo della categoria 12 per 16.353 milioni. L'evoluzione è in larga parte legata ai "trasferimenti" (+10.906 milioni) e alle "poste correttive e compensative" (+11.725 milioni). S'incrementano le previsioni per "redditi da lavoro dipendente" (+2.330 milioni) ed anche quelle per "consumi intermedi" (2.171 milioni), direttamente toccati dalla manovra correttiva, mentre si flettono sia pure di poco (-303 milioni) le autorizzazioni per "interessi passivi e redditi da capitale".

L'incremento delle previsioni relative al conto capitale risulta più che dimezzato rispetto all'anno precedente (7.478 contro 15.816 milioni).

Esso è dovuto prevalentemente al complesso dei trasferimenti (+4.964 milioni, al netto della fisiologica riduzione della categoria 26) e alle "acquisizioni di attività finanziarie" (+2.128 milioni).

La restante quota di sviluppo previsionale è riconducibile agli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (+386 milioni).

In termini di operazioni finali di bilancio, la forbice tra previsioni di competenza ed autorizzazioni di cassa risulta nel 2004 – contrariamente agli anni passati – meno larga nella versione definitiva rispetto a quella iniziale.

Nonostante il taglio degli stanziamenti effettuato con la manovra correttiva, le previsioni definitive (di competenza e di cassa) di parte corrente registrano, rispettivamente, un incremento del 4,8 e del 4,3 per cento rispetto al 2003, mentre le previsioni finali (di competenza e di cassa) del conto capitale accusano una flessione netta (-21 e -24,8 per cento) sull'anno precedente.

Sostanzialmente stabile risulta il quadro previsionale definitivo della spesa finale (+1,4 per cento sulla competenza e -0,1 per cento sulla cassa).

Le previsioni originarie per le spese finali segnavano nel 2004 un incremento più riflessivo di quelle del precedente biennio in termini sia di competenza (+1,5) sia di cassa (+1,4 per cento). Il dato previsionale delle spese correnti si commisurava ad una evoluzione del 4,6 per la competenza e del 4,1 per la cassa. Per il conto capitale, invece, il taglio iniziale delle

previsioni era pari rispettivamente al 20,6 e al 17,4 per cento e faceva seguito alla contrazione dell'anno precedente (-5,2 e -2,1 per cento).

Le dotazioni di cassa si giovano, fra l'altro, delle integrazioni a valere sull'apposito fondo di riserva. L'utilizzo del fondo, dotato di 10.000 milioni, è stato nettamente superiore all'esercizio precedente (dall'81,5 al 92,5 per cento). Nella tavola 3.1 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo stesso per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 3.2 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo a partire dal 1997, e cioè dall'anno della sua istituzione. Il 72,3 per cento del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza, contrariamente all'anno precedente, di quelli di parte corrente). La restante quota è stata assorbita, soprattutto, dalle "acquisizioni di attività finanziarie" e dai "consumi intermedi", questi ultimi contemporaneamente oggetto di rigorose misure restrittive.

Il 70,1 per cento delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, in buona misura, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

Il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente aveva ricevuto maggiori disponibilità rispetto al 2003 (509 milioni a fronte di 448).

Con la manovra correttiva il fondo ha registrato un taglio di 180 milioni, mentre di altri 14 milioni è stato ridotto in connessione a minori riassegnazioni di entrata. La dotazione è stata così rideterminata nella misura di 315 milioni ed è stata pressoché integralmente utilizzata (tavola 3.3). Il 63,1 per cento delle somme è stato impiegato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche.

### *3.4 Sintesi della gestione<sup>39</sup>.*

3.4.1 Anche i dati esposti nel consuntivo 2004 includono – come si è in precedenza sottolineato – regolazioni contabili e debitorie legate a particolari procedure di contabilizzazione, che in buona misura riguardano partite di entrata e di spesa<sup>40</sup>.

Si tratta ancora una volta di somme cospicue che sul piano della spesa complessiva si commisurano a 57.574 e a 50.065 milioni, a fronte di 44.592 e 50.488 milioni cifrati nel 2003.

<sup>39</sup> Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

<sup>40</sup> Sulla base dei dati comunicati al Sistema informativo integrato RGS-Corte dei conti le regolazioni contabili e debitorie ammontano, come viene indicato nel testo, per la spesa finale a 35.423 milioni sulla competenza e a 35.415 sulla cassa. Tali dati sono peraltro disallineati da quelli esposti nello specifico e informale prospetto allegato al rendiconto, in cui sono quantificati rispettivamente in 35.802 e 36.267 milioni. Lo scostamento risulta, in termini percentuali, pari all'1 per cento per gli impegni e al 2,4 per cento per i pagamenti. Ciò ripropone l'esigenza di una distinta evidenza (a livello di capitolo o, quantomeno, di articolo) delle poste meramente contabili. In questa sede, per assicurare un confronto omogeneo col precedente esercizio, vengono utilizzati i dati desunti dal sistema informativo.

Sulla spesa complessiva incidono le somme relative al Fondo ammortamento titoli di Stato – in precedenza inserite nel titolo II e dal 2000 ricomprese nel titolo III – che mostrano una impennata (passando da 5.110 e 5.194 milioni a 22.150 e 14.650 milioni).

Venute meno nel 2004 le cartolarizzazioni (pari nel precedente esercizio a 6.596 milioni per competenza e cassa), le partite regolatorie relative alla spesa finale (35.423 e 35.415 milioni) si collocano al di sotto di quelle emerse nel 2003 (39.482 e 37.085 milioni). Le sistemazioni contabili riguardano pressoché esclusivamente la parte corrente (35.322 e 35.314 milioni), mentre il conto capitale è interessato dal fenomeno nella misura di 101 milioni per competenza e cassa. Sulla spesa corrente – al di là di una quota riguardante i consumi intermedi (823 e 437 milioni) – l'area delle regolazioni investe le “poste correttive e compensative” (30.117 e 30.495 milioni) nonché i “trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” (4.382 milioni per competenza e cassa) e cioè le aree in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria. Sul conto capitale 75 milioni riguardano i “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” e 26 milioni i “trasferimenti all'estero”.

Per una migliore visibilità degli esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio<sup>41</sup>.

La spesa finale, gravata da un minor carico di interessi, risulta stazionaria in termini di impegni (412.501 milioni) ed in flessione (-1,2 per cento) sul piano dei pagamenti (405.705 milioni).

Per lo stesso motivo la spesa corrente cresce poco sulla competenza (365.239 milioni e +1,4 per cento) ed è pressoché stabile sulla cassa (361.830 milioni).

Per effetto anche della fuoriuscita dal bilancio di taluni investimenti, la spesa in conto capitale segna un sensibile regresso sia sul lato degli impegni (47.263 milioni; -8,7 per cento) sia sul versante dei pagamenti (43.875 milioni; -10,9 per cento).

La spesa corrente al netto degli interessi (304.274 e 300.909 milioni) evidenzia, per contro, indici incrementali del 5,3 e del 3,8 per cento.

Si è ridotto, infatti, di oltre 10.000 milioni il peso degli interessi (60.964 e 60.921 milioni) in relazione da un lato, alla contrazione dell'onere per interessi sui titoli del debito pubblico, ma dall'altro, alla mancata imputazione al bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi, a causa della ritardata istituzione del relativo capitolo.

All'interno del comparto corrente una modesta evoluzione (+2,6 per cento) registrano gli impegni (79.486 milioni) per “redditi da lavoro dipendente”, mentre i corrispondenti pagamenti

---

<sup>41</sup> Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 3.4, in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie.

(77.095 milioni) segnano una flessione dello 0,5 per cento rispetto al consuntivo 2003, gravato peraltro dal carico di arretrati e di ritenute pregresse.

Alla base di tale contenuta evoluzione c'è, soprattutto, il mancato rinnovo dei contratti di lavoro. D'altra parte, i consumi intermedi, colpiti da specifiche misure restrittive, segnalano peraltro un riflessivo incremento degli impegni (13.769 milioni; +0,6 per cento) e un calo dei pagamenti (13.342 milioni; -3 per cento) inferiore alle attese. L'unica voce dinamica è rappresentata dai trasferimenti (174.533 e 172.573 milioni; +5,3 e +12 per cento), in gran parte destinati alle pubbliche Amministrazioni.

Il netto calo del conto capitale è riferibile in misura diretta alla contrazione dei trasferimenti, scesi a livello di 35.656 e 32.402.

Incisi dalla manovra correttiva di metà anno accusano una flessione (-1,7 e -2,3 per cento) gli investimenti diretti (5.659 e 5.688 milioni). Cedono anche gli investimenti finanziari (6.049 e 5.886 milioni; -15 e -13,5 per cento), per effetto di minori apporti al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato e dell'ANAS.

La spesa complessiva, infine, fa segnare una drastica riduzione, dovuta al minor rimborso delle passività finanziarie, e arretra sul livello di 583.279 e 574.797 milioni.

3.4.2 La flessione dei pagamenti si ripercuote, evidentemente, sull'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per tutti i macroaggregati di bilancio. Il relativo indice scende di oltre tre punti percentuali (dal 94,6 al 91,4 per cento) con riguardo alla parte corrente ed ancor di più sul conto capitale (dall'81,7 al 77,1 per cento), mentre di tre punti diminuisce sulla spesa finale (dal 92,7 all'89,7 per cento).

Parimenti si abbassa il coefficiente di smaltimento degli stanziamenti di competenza.

La caduta è rilevante per il conto capitale (dal 62,4 al 52,3 per cento); la perdita della parte corrente si commisura ad un punto percentuale (dall'89,2 all'88,2 per cento) e si mostra pressoché analoga per la spesa finale (dall'85,6 all'84,5 per cento).

Arretra anche il tasso di smaltimento dei residui (dal 60,7 al 54,4 per cento la parte corrente; dal 31,4 al 26 per cento il conto capitale; dal 43,9 al 36,7 per cento la spesa finale).

La diminuita incidenza dei pagamenti sia sugli stanziamenti di competenza sia sulla consistenza dei residui si riflette sull'utilizzo della massa spendibile relativa ai principali aggregati di spesa.

Il rapporto scende dall'85,7 all'85 per cento per la parte corrente; in misura più netta (dal 45,5 al 36,9 per cento) per il conto capitale; dal 76,5 al 75,2 per cento per la spesa finale.



3.4.3 Al calo degli indici gestionali dei pagamenti si affianca un maggior volume di economie sugli stanziamenti di competenza (da 14.464 a 24.487 milioni).

Ciò si è tradotto in un aumento dei residui passivi complessivi, saliti da 114.559 a 121.294 milioni. L'incremento, peraltro, è dovuto ai resti formati sul titolo III "rimborso delle passività finanziarie", passati da 364 a 9.266 milioni e riguardanti per 7.500 milioni residui di stanziamento su somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato.

Il volume dei residui passivi per operazioni finali di bilancio (tavola 3.6) scende, infatti, da 114.559 a 112.028 milioni, per effetto della loro ulteriore flessione registrata nella parte corrente (da 43.009 a 39.497 milioni). Una lieve risalita mostrano i residui del conto capitale (da 71.460 a 72.531 milioni).

L'88,3 per cento dei residui passivi accumulati sulla spesa finale è costituito dai residui propri (98.913 milioni), mentre, nonostante il taglio effettuato con la manovra correttiva, aumenta la quota (11,7 per cento) dei residui di stanziamento, che risalgono da 9.483 a 13.115 milioni.

### 3.5 *Analisi economica.*

#### 3.5.1 Il comparto dei trasferimenti.

Nel 2004 si è arrestata la tendenza alla progressiva crescita dell'area dei trasferimenti che, per la prima volta negli ultimi anni, mostrano una contrazione sia degli impegni (214.750 milioni; -1,1 per cento) sia dei pagamenti (209.357 milioni; -5 per cento). L'evoluzione è riconducibile al netto calo dei trasferimenti in conto capitale sulla competenza (35.656 milioni; -24,4 per cento) e sulla cassa (32.402 milioni; -34,3 per cento), non pienamente compensato dal persistente incremento della parte corrente (178.914 e 176.955 milioni; +5,3 e +3,4 per cento).

Si tratta, comunque di un settore che ha registrato una forte ricomposizione interna della spesa legata alla ristrutturazione degli apparati ministeriali, all'attuazione del federalismo amministrativo e al parziale avvio del federalismo fiscale; ricomposizione che peraltro non ha sostanzialmente inciso sul livello della spesa.

L'andamento dei pagamenti verso il comparto delle Amministrazioni pubbliche – che costituiscono la quota largamente maggioritaria dei trasferimenti – conferma la scarsa significatività dei dati di bilancio, a causa dei profili di interdipendenza con la gestione di tesoreria e del legame con la variazione delle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti.

Complessivamente l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale è pressoché stabile in termini di impegni (48 per cento), mentre accusa una flessione (dal 48,3 al 47,5 per cento) sul lato dei pagamenti.

Ne discende un arretramento in rapporto al PIL con riguardo sia agli impegni (dal 16,7 al 15,9 per cento) sia, soprattutto, ai pagamenti (dal 16,9 al 15,5 per cento):

3.5.5.1 Cresce ancora l'incidenza (87,2 e 88,7 per cento) dei "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" sul totale dell'area. Tale aggregato espone indici incrementali per competenza (187.197 milioni; +4,7 per cento) e per cassa (185.796 milioni; +2,4 per cento). Lo sviluppo degli oneri è legato alla parte corrente (168.059 e 166.385 milioni; +5,3 e +3,1 per cento), mentre il conto capitale (19.139 e 19.411 milioni) risulta rispettivamente in calo nella misura di 0,7 e di 2,8 per cento.

Nettamente maggioritaria resta ancora la quota dei trasferimenti alle Amministrazioni locali (100.244 e 99.058 milioni).

Al loro interno si rafforza la spesa per le Regioni (da 68.596 a 73.756 e da 72.270 a 73.209 milioni), alimentata principalmente dai flussi di parte corrente (che passano da 62.537 a 67.579 e da 64.861 a 66.953 milioni). L'incremento è determinato dalle risorse per la spesa sanitaria, che si giovano della più elevata compartecipazione all'IVA (35.362 e 34.492 milioni) e degli apporti al Fondo sanitario nazionale (6.320 e 6.396 milioni). Crescono pure le regolazioni contabili delle entrate erariali con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 7.312 a 8.364 milioni). Abbastanza stabili risultano le somme destinate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (11.744 e 11.957 milioni). Figurano nell'aggregato anche assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.097 e 2.085 milioni), il rimborso della spesa sanitaria relativa all'anno 1990 (419 milioni), gli oneri legati ai disavanzi pregressi delle aziende di trasporto regionale (478 e 553 milioni) e l'apporto al Fondo per il sostegno alle locazioni (441 e 446 milioni).

I corrispondenti flussi in conto capitale segnano una moderata dinamica degli impegni (6.177 milioni; +1,9 per cento) e una accentuata flessione dei pagamenti (6.256 milioni; -15,6 per cento). Vi sono inclusi, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.812 e 1.805 milioni), nonché interventi per l'edilizia sanitaria (670 e 535 milioni).

Una sostanziale stazionarietà registrano i trasferimenti di competenza a Comuni e Province (18.082 milioni), mentre i rispettivi pagamenti (16.998 milioni) mostrano un ulteriore arretramento del 4,2 per cento. L'andamento è influenzato dalla parte corrente (14.370 e 13.496 milioni; +5 per cento e -5,8 per cento). Al suo interno le risorse maggiori sono quelle a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli Enti locali (12.705 e 12.024 milioni), il cui

complessivo ammontare è dovuto al livello dei fondi tradizionali (6.410 e 5.776 milioni) e alla compartecipazione all'IRPEF (6.295 e 6.248 milioni).

Sono inclusi nell'aggregato anche contributi ai comuni per uffici giudiziari (227 e 213 milioni) e assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (129 e 125 milioni). In ulteriore declino risultano i trasferimenti in conto capitale (3.712 e 3.502 milioni) che ricomprendono, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (1.716 e 1.488 milioni) ed il Fondo per il federalismo amministrativo (424 e 473 milioni). Sostanzialmente stazionari risultano i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali; ricreativi e culturali" (7.945 e 8.373 milioni), la cui quota prevalente è assorbita dalla parte corrente (7.435 e 7.859 milioni; +3,2 e -0,1 per cento), destinata principalmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (6.552 e 6.907 milioni). Una battuta d'arresto segnano, invece, i rispettivi trasferimenti di conto capitale (509 e 514 milioni), che ricomprendono, fra l'altro, assegnazioni al Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche, nonché contributi per l'ammortamento di mutui contratti per la realizzazione di interventi di edilizia universitaria (per un totale di 272 e 191 milioni).

Non si ferma la crescita dei trasferimenti agli Enti di previdenza ed assistenza sociale (71.448 e 70.640 milioni; +3,7 e +4,9 per cento), sostenuta dall'andamento della parte corrente (69.963 e 69.075 milioni; +3,9 e +5,3 per cento). Il 95,8 e il 96,7 per cento dei fondi di parte corrente risultano assegnati all'INPS (66.998 e 66.763 milioni) e in buona misura sono costituiti dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (14.054 milioni), nonché al pagamento delle pensioni di invalidità (11.645 milioni di impegni e pagamenti).

Altri importi significativi riguardano il complesso degli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati (per un totale di 5.489 e 5.536 milioni). Gli oneri derivanti da pensionamenti anticipati ammontano a 2.098 milioni). Oltre 4.800 milioni si riferiscono alla partecipazione dello Stato per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni. Le anticipazioni di bilancio all'INPS corrispondono a 1.000 milioni. I trasferimenti per il Fondo pensioni delle Ferrovie sono pari a 3.897 milioni, mentre la confluenza dell'INPDAl nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti ha comportato un finanziamento di 1.055 milioni. L'INPDAP beneficia di 1.085 milioni in termini di impegni e di 925 milioni di pagamenti. Risultano assegnati a vario titolo, all'INAIL fondi per 264,7 e 206 milioni. Sul versante del conto capitale i trasferimenti (1.485 e 1.564 milioni) hanno come unico destinatario l'INPS e concernono i trasferimenti al Fondo per l'occupazione.

Una ripresa espongono i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (15.494 e 16.097 milioni; +3,1 e +6,9 per cento). Al loro interno la parte corrente risulta sostanzialmente stabile in termini di impegni (8.465 milioni) e più dinamica sul lato dei pagamenti (8.695 milioni; +2,8 per cento).

La voce più importante è rappresentata dagli “organi costituzionali”(7.072 e 7.389 milioni) che presentano un ulteriore sensibile tasso evolutivo (+7,5 e +12,8 per cento). Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.552 milioni) – anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali (per un complessivo importo di 4.827 e 5.135 milioni).

La restante quota è ripartita fra “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica” (775 e 665 milioni), che accusa un calo del 35,8 e del 44,2 per cento; “Enti di ricerca”, (467 milioni) in ulteriore flessione dell’11,5 e del 21,1 per cento, ed “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (170 e 174 milioni). L’evoluzione del comparto è dovuta al conto capitale (7.040 e 7.402 milioni; +6,8 e +12,2 per cento).

Al suo interno in forte risalita si mostra (+7,1 e +13 per cento) l’aggregato maggioritario “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica (4.730 e 4.984 milioni). Vi sono inclusi trasferimenti al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (4.146 milioni) ed al Fondo di rotazione per la formazione professionale (325 e 323 milioni). Dopo il calo del precedente esercizio tornano a crescere i flussi per gli Enti di ricerca (2.042 e 2.126 milioni; +8,1 e +10,5 per cento).

Si ribalta l’andamento gestionale della voce di minor consistenza finanziaria “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” che espone un calo degli impegni (258 milioni; -7,3 per cento) e una ripresa dei pagamenti (292 milioni; +11 per cento).

3.5.1.2 Dopo il valore minimo segnato nell’anno precedente, espongono una rimonta (+11,9 e +17,4 per cento) “i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private” (4.218 e 4.356 milioni).

Tale andamento è spinto dalla parte corrente (4.102 e 4.189 milioni), che presenta indici incrementali superiori a quelli medi del comparto (+16,8 e +18,4 per cento).

All’interno della voce “famiglie” risultano oneri per pensioni di guerra ed assegni vitalizi (1.266 milioni), indennizzi e risarcimenti per danni trasfusionali (306 e 390 milioni), nonché le spese per detenuti (400 e 399 milioni).

Nell'ambito delle risorse indirizzate alle istituzioni sociali private si registrano assegnazioni per 964 milioni alla CEI, 314 e 338 milioni agli Istituti di patronato ed assistenza sociale, 156 milioni ai partiti politici.

Indici negativi risultano, invece, per il conto capitale (-55,4 e -2 per cento), che in ragione della ridotta consistenza finanziaria (115 e 167 milioni) poco incide sul profilo gestionale complessivo. La maggior parte degli oneri (61 e 106 milioni) si riferisce a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.5.1.3 Riprende la discesa — temporaneamente interrotta nel precedente esercizio — dei “trasferimenti alle imprese” (16.953 e 14.942 milioni; -9,1 e -19,6 per cento). La riduzione è dovuta essenzialmente al profilo negativo (-12,9 e -27,8 per cento) del conto capitale (11.705 e 10.060 milioni).

I trasferimenti alle imprese private (10.505 e 8.710 milioni) denunciano un netto calo (-15,8 e -32,5 per cento), mentre i trasferimenti alle imprese pubbliche, di dimensioni assai inferiori, sono in risalita (1.197 e 1.350 milioni; +24,9 e +31,1 per cento), recuperando la flessione del precedente esercizio.

Diverso è l'andamento della parte corrente (5.248 e 4.881 milioni), in cui ad una semistazionarietà degli impegni (0,8 per cento) si affianca uno sviluppo dei pagamenti (+5 per cento).

L'aggregato maggioritario “contributi ai prodotti e alla produzione” (4.763 e 4.397 milioni) risulta in lieve calo sugli impegni (-1,2 per cento), mentre sul fronte dei pagamenti presenta un indice incrementale del 3,9 per cento. Una generalizzata crescita (+25,5 e +15,8 per cento) segna la voce residuale “altri trasferimenti alle imprese” (485 e 484 milioni).

3.5.1.4 Si riduce la quota dei “trasferimenti all'estero” (1.757 e 1.762 milioni), che registrano un calo maggiore degli impegni (-3 per cento) rispetto ai pagamenti (-1,2 per cento).

Più accentuato è il profilo cedente della parte corrente (-5,3 e -2,3 per cento), che assorbe comunque larga parte degli oneri (1.505 e 1.500 milioni).

Essa è prevalentemente destinata, a vario titolo, ad organismi internazionali (715 e 716 milioni) e agli accordi A.C.P. (292 e 295 milioni).

Il conto capitale risulta in crescita (+13,5 e +5,6 per cento), ma per le limitate dimensioni finanziarie (252 e 262 milioni) poco incide sulla evoluzione del comparto.

Le voci di spesa più significative riguardano assegnazioni a CERN ed AIEA (98 milioni) ed interventi connessi al trattato di pace (68 e 73 milioni).

3.5.1.5 In netto calo (-68,2 e -83,3 per cento) risultano gli “altri trasferimenti in conto capitale” (4.445 e 2.502 milioni), gravati nel precedente esercizio dai versamenti sui conti di Tesoreria dei proventi derivanti dalla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali (6.596 milioni).

Il 40 per cento degli impegni esposti a consuntivo si riferiscono a residui di stanziamento: 1.514 milioni relativi al fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate; 261 milioni riguardanti il fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma. Gli oneri effettivamente connessi alle vicende gestionali ricomprendono: somme assegnate alla Presidenza del Consiglio per spese relative alle ricorrenti emergenze naturali (841 e 777 milioni); apporti al Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del Dipartimento della Protezione civile (556 milioni); somme assegnate alla Presidenza del Consiglio per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l’ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (533 e 545 milioni).

### 3.5.2 Altre spese correnti.

La mancata stipula dei contratti relativi ai comparti statali ha frenato l’evoluzione della categoria I “redditi da lavoro dipendente”, che aveva scontato nel 2003 anche l’effetto accrescitivo di congiunturali fattori contabili.

In termini di impegni gli oneri di questa categoria crescono moderatamente (79.486 milioni; +2,6 per cento), mentre – per i cennati profili di ordine contabile – registrano un lieve regresso sul lato dei pagamenti (77.095 milioni; -0,5 per cento).

Tale andamento è legato alla contenuta dinamica della voce “retribuzioni lorde in denaro” (54.729 e 52.369 milioni; +2,5 e +0,4 per cento) e riflette, in particolare, l’evoluzione degli stipendi (50.407 e 48.434 milioni; +2,5 e -0,8 per cento).

Tassi di sviluppo superiori (+3 e +8,5 per cento) presentano le “retribuzioni in natura” peraltro di contenuta consistenza finanziaria (783 e 782 milioni).

Crescono del 4 per cento gli impegni per “contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (22.703 milioni, compresa la contribuzione aggiuntiva di 8.064 milioni), mentre per il maggiore carico delle relative contabilizzazioni verificatosi nel 2003, arretrano i corrispondenti pagamenti (22.731 milioni; -1,3 per cento).

Ripiegano ancora (-17,1 e -21,6 per cento) i “contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro” (1.215 e 1.213 milioni), che sostanzialmente coincidono con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III del precedente schema classificatorio.

Per una compiuta rappresentazione del costo del personale gravante sul bilancio dello Stato, agli oneri indicati vanno sommati quelli della categoria 3 “imposte pagate sulla produzione” (4.339 e 4.316 milioni), in moderato aumento sulla competenza (+1,4 per cento) e in flessione sulla cassa (-2,4 per cento).

Gli oneri complessivi per il personale ammontano, pertanto, a 83.768 milioni di impegni e a 81.411 milioni di pagamenti e sostanzialmente confermano gli indici evolutivi (+2,6 e -0,4 per cento) della spesa al netto dell'IRAP.

La manovra correttiva di metà anno ha particolarmente inciso sulle dotazioni della categoria 2 “consumi intermedi”, già peraltro restrittivamente quantificate in sede di previsioni iniziali. Ciò non si è riflesso nel consuntivo 2004 (13.769 e 13.342 milioni) che mostra impegni in crescita, sia pure di poco, (+0,6 per cento) e una riduzione dei pagamenti del 2,2 per cento.

Anni di mirate manovre correttive hanno finito per produrre risultati inconsistenti, tanto è vero che gli impegni sono ancora prossimi al livello raggiunto nel 2001 (14.002 milioni) ed i pagamenti risultano addirittura leggermente sopra la soglia registrata nello stesso anno (13.335 milioni).

Tale andamento generale è sospinto dall'incremento della voce maggioritaria “acquisto di servizi effettivi” (+5,6 e +4,8 per cento) che, con 11.333 e 10.644 milioni, supera nettamente i valori segnati nel 2001 (9.635 e 9.163 milioni).

Per contro le misure correttive sembrano aver prodotto effetti sulla spesa per “acquisto di beni e servizi” (2.300 e 2.563 milioni), in forte calo rispetto al 2003 (3.137 e 2.563 milioni).

Al suo interno diminuiscono sia gli oneri per “beni di consumo” (1.415 e 1.407 milioni; -18 e -18,9 per cento) che quelli per “armi e materiale bellico per usi militari” (855 e 1125 milioni; -38 e -32,4 per cento).

Per la voce “acquisto di servizi figurativi” risulta contabilizzati, infine, impegni e pagamenti per un pari importo di 136 milioni (a fronte di 182 e 149 milioni nel 2003).

A sollievo dei conti si è poi registrato un calo di oltre 10.000 milioni nella spesa per interessi, allocata nella categoria 9, scesa a 60.964 e 60.921 milioni (-14,5 e -14,7 per cento). Si tratta della più rilevante flessione segnata a partire dal 1998.

La riduzione è diffusa su tutte le voci che compongono la categoria. Gli interessi passivi su titoli a lunga (48.609 e 48.505 milioni) si contraggono per 3.812 e 4.092 milioni, ma rappresentano circa i quattro quinti dell'intero ammontare. Alla generale diminuzione contribuiscono per 915 milioni gli interessi passivi a breve (pari a 2.947 milioni).

Complessivamente il risparmio della spesa per interessi è imputabile per 4.727 e 5.007 milioni ai titoli del debito pubblico.

Anche gli interessi sui mutui (2.986 e 2.990 milioni) fanno segnare un regresso di 787 e 840 milioni.

Il contenimento più vistoso è legato all'evoluzione della voce "altri interessi" (6.422 e 6.480 milioni), che presenta un taglio di 4.826 e 4.679 milioni (-42,9 e -41,9 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro compensato anche nel 2004 dagli introiti – scesi da 3.709 a 3.640 milioni – per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato, tenuto anche conto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato (pari ormai ad appena 26 milioni) è inferiore di 3.666 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella serie netta (tavola n. 3.5) il carico degli interessi sul bilancio dello Stato presenta indici di decremento superiori al 15 per cento.

Lievitano ancora (+10 e +7,8 per cento) gli oneri della categoria 8 destinati al finanziamento del bilancio UE (nella misura coincidente di 14.138 milioni sia per gli impegni che per i pagamenti).

L'incremento è dovuto, soprattutto, alla quota legata al prodotto nazionale lordo nonché alle risorse proprie IVA (da 11.325 a 12.482 milioni) e, in misura ridotta, alle risorse proprie tradizionali (da 1.497 a 1.655 milioni).

Non si arresta la dinamica (+14,8 e +15,8 per cento) della categoria 10 "poste correttive e compensative", pari a 47.662 e 49.084 milioni. La spinta alla crescita del comparto viene dagli oneri connessi alle vincite e commissioni del lotto (passati da 3.624 a 9.040 milioni).

Contribuisce all'espansione della spesa anche l'ammontare delle "altre poste correttive e compensative" (9.247 e 9.390 milioni; +25,5 e +26 per cento), in cui la parte prevalente riguarda i rapporti con i concessionari della riscossione (4.562 e 4.537 milioni); le somme versate all'entrata in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'acconto corrisposto a titolo dell'1 per cento delle riscossioni (2.961 milioni), nonché quote sui canoni di abbonamento spettanti alla Rai (1.564 milioni).

L'evoluzione dell'aggregato è frenata, invece, dall'andamento della voce maggioritaria "restituzioni e rimborsi di imposte" (29.375 e 30.655 milioni), che espone una variazione negativa (-3,8 e -2,2 per cento).

Tale evoluzione è riconducibile alla caduta (-20 e -25,9 per cento) della sottovoce "restituzione e rimborsi di imposte dirette" (8.973 e 9.101 milioni), solo in parte contrastata dall'incremento di quella relativa a "restituzione e rimborso di imposte indirette" (20.402 e 21.554 milioni; +5,6 e +13,1 per cento).

Stabili risultano gli oneri della categoria 11 "ammortamenti" (163 milioni).