

Premessa

1. Come indicato nel capitolo primo della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2004, questo lavoro riporta i risultati di una analisi degli effetti prodotti dalle misure di contenimento della spesa pubblica recate dal DL 12 luglio 2004 n. 168, convertito dalla legge n. 191 del 30 luglio 2004 ed espone alcune prime osservazioni sulla diversa manovra di contenimento della spesa disposta dalla legge finanziaria per il 2005 (la “regola del 2 per cento”).

Le disposizioni in esame prevedevano un consistente “taglio” delle dotazioni di competenza e di cassa, distribuito sull’intera spesa finale: ne risultavano diversamente interessate tredici categorie di spesa su diciannove (Tavola 1).

Si operava, inoltre, sull’ammontare dei residui di stanziamento accertati al 31 dicembre 2003 – con l’esclusione, peraltro, di una ampia fascia di aree gestionali – allo scopo di ridurne la consistenza del 50 per cento, con un effetto atteso di circa 700 milioni di euro.

L’indagine ha il limitato scopo di verificare, con riguardo alle tipologie di spesa statale maggiormente incise dalla manovra correttiva, le risultanze di consuntivo (e, pertanto, il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati) esaminate ad un elevato livello di disaggregazione; di valutare natura e dimensioni dei fattori di scostamento dagli obiettivi con riguardo alle variazioni di bilancio registrate a consuntivo; di trarre, infine, osservazioni conclusive ai fini della messa a punto di future manovre di contenimento nella spesa statale.

In tale ottica si è convenuto di restringere, innanzitutto, il campo di indagine alle categorie “consumi intermedi” ed “investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni” che, da sole, esprimono il 43,2 per cento degli interventi correttivi e che incorporano una significativa quota di spesa discrezionale.

L’indagine si completa, poi, con l’esame degli “altri trasferimenti in conto capitale”, soprattutto in ragione del rilievo che, in tale categoria, incidono aree di spesa di tipo strutturale. In tal modo, è stato sottoposto ad analisi il 55,4 per cento della manovra complessiva.

Nell’ambito dei “consumi intermedi” si è concentrata l’attenzione sulle spese di funzionamento delle amministrazioni, vale a dire su quelle classi di spesa (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze, ecc.) che sono meno soggette ad andamenti erratici, motivati da eventi esterni o circostanze eccezionali (come è, invece, per alcune spese per la difesa, pur ricomprese tra i consumi intermedi).

L’analisi è stata effettuata con riguardo prevalente agli impegni, anche in considerazione del fatto che, per tali tipologie di spese (essenzialmente acquisti di beni e servizi), la competenza giuridica è prevalentemente utilizzata per la rappresentazione di contabilità nazionale (cioè per la costruzione del conto economico dello Stato secondo il SEC’95).

E’ vero che gli investimenti fissi sono contabilizzati nel conto delle Amministrazioni pubbliche, sostanzialmente, sulla base dei pagamenti tratti dai bilanci dello Stato e degli altri enti compresi nella definizione di amministrazioni pubbliche. E’ indiscutibile, peraltro, che la manovra correttiva faceva perno, anche con riguardo agli

investimenti fissi lordi – per la parte non avente natura obbligatoria – sulla riduzione degli stanziamenti di competenza, in grado di meglio contenere l’evoluzione della spesa.

2. Nell’ultimo decennio la spesa per consumi intermedi dello Stato è rimasta pressoché costante, segnando di fatto una diminuzione in termini reali.

La nuova classificazione – adottata nel 2000 ed ispirata agli schemi del SEC’95 – ha portato, tra l’altro, all’esclusione, dall’aggregato, di alcuni oneri prima inseriti nella categoria “redditi da lavoro dipendente” e lo spostamento fra “gli investimenti fissi lordi” di una quota di spesa già allocata all’interno degli stessi consumi intermedi¹.

L’analisi degli andamenti dell’ultimo quadriennio si basa, pertanto, su dati omogenei legati alla intervenuta riclassificazione e consente un appropriato confronto delle risultanze dei rispettivi consuntivi.

I reiterati interventi di contenimento dei consumi intermedi hanno prodotto, in tale periodo, risultati inferiori alle attese, tanto è vero che gli impegni di spesa sono ancora prossimi al livello segnato nel 2001 (circa 14 miliardi).

L’aggregato in parola continua, peraltro, a presentare un forte tasso di eterogeneità che ne impedisce una globale significativa valutazione e rende anche non agevole la comparazione fra i diversi Ministeri.

Esso presenta una sostanziale bipartizione: acquisto di beni e acquisto di servizi effettivi; marginali risultano infatti gli oneri per i servizi figurativi.

¹ L’esclusione riguarda, in particolare, le retribuzioni in natura (buoni-pasto, mense, vestiario, ecc.). Negli investimenti è stato incluso l’acquisto di mobili, macchinari e attrezzature.

La prima componente si articola a sua volta sull'acquisto di beni di consumo e sull'acquisto di armi e materiale bellico per uso militare, contrassegnato da accentuati elementi di variabilità da un esercizio all'altro.

Il secondo segmento – più vasto e corrispondente in gran parte alla spesa di funzionamento – contiene a sua volta un nucleo di spesa di tipo erratico e retta da meccanismi particolari (aggi di riscossione, commissioni su titoli e una quota di altri servizi, in cui sono comprese le spese di giustizia).

Le manovre correttive sembrano aver finora maggiormente inciso sull'acquisto di beni rispetto all'acquisto di servizi effettivi legati alle spese di funzionamento, che – sulla base dei dati aggregati – sembrerebbero indicare difficoltà maggiori di ulteriore contenimento.

Il giudizio di sintesi sul grado di funzionamento delle misure correttive (da ultimo il DL n. 168 del 2004, oggetto specifico della presente analisi) deve essere, comunque, espresso con grande cautela.

In primo luogo, infatti, i risultati rilevabili a livello aggregato riflettono andamenti molto differenziati delle diverse sottocategorie di spesa, le quali registrano anche gli effetti di specifiche disposizioni normative o scelte contabili.

Così, ad esempio, con riguardo agli acquisti di beni, la flessione del 2004 è, in larga misura, riconducibile alla forte riduzione delle spese per armi e materiale bellico, in parte compensate da maggiori oneri contabilizzati nella “manutenzione ordinaria”.

Così, ancora, nell'ambito dei servizi effettivi, la crescita nel 2004, di poco inferiore al 10 per cento, è – in buona parte – riferibile all'inclusione, in tale sottocategoria, delle spese di giustizia (che, nel 2004, hanno registrato una cospicua

espansione per regolazioni di spese pregresse, quantificate in oltre 800 milioni di euro) e delle maggiori spese connesse alla missione in Iraq.

In secondo luogo, la presenza di significative aree di spesa “governate” attraverso i meccanismi dei fondi da ripartire rende problematico il confronto con i livelli di spesa di anni precedenti, anche in ragione di possibili forti differenze nella ripartizione delle risorse di detti fondi.

E’ da aggiungere, infine, che nel 2004 i risparmi attesi sono stati in parte sterilizzati dalla situazione di stallo delle convenzioni legate al programma di centralizzazione degli acquisti.

A livello di bilancio dello Stato, contenimenti della spesa per consumi intermedi sono possibili e doverosi, ma i margini di riduzione sono ormai limitati. D’altra parte, si deve rilevare come l’intera categoria dei consumi intermedi rappresenti poco più del 3 per cento della spesa dello Stato e meno del 3,5 per cento della spesa corrente. Si tratterebbe, pertanto, di spostare l’attenzione da interventi correttivi indifferenziati ad una impostazione più concentrata su una migliore utilizzazione delle limitate risorse disponibili, con l’acquisizione di beni e servizi di qualità superiore, con una più accurata ricognizione delle esigenze primarie da soddisfare, con l’effettivo conseguimento di economie di scala.

In altri termini qualità, efficienza e riqualificazione della spesa per consumi intermedi non possono essere legate a contingenti misure correttive, ma devono costituire il quotidiano impegno nell’ordinaria attività gestionale delle Amministrazioni.

Se la stretta degli impegni e dei pagamenti operata negli ultimi anni non ha registrato gli esiti attesi, essa ha però finito per incidere, in parte, sul rispetto dei principi contabili e, innanzitutto, su quello dell'annualità del bilancio.

Una spia di tale malessere è costituita dall'insorgere di regolazioni contabili e debitorie, prima sconosciute all'interno dei consumi intermedi.

Emergenze gestionali riconducibili alla carenza di mezzi finanziari inducono le amministrazioni a procedere, al di fuori degli ordinari schemi contabili, attraverso acquisizioni di beni e servizi non sorrette dalla assunzione dei relativi impegni, scaricandone l'impatto sugli esercizi successivi con il ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura *ex post* delle obbligazioni contratte. Ne risultano così menomate la trasparenza e la rappresentatività dei conti pubblici.

Il decreto-legge n. 168 del 2004: gli obiettivi di contenimento.

3. L'analisi svolta dalla Corte si riferisce, come si è detto, all'applicazione dell'art. 1, comma 6, della legge 30 luglio 2004, n. 191 – con cui è stato convertito con modificazioni il DL 12 luglio 2004, n. 168 – che disponeva, in termini di bilancio dello Stato, riduzioni di autorizzazioni di spesa per 3.674 milioni di euro in termini di competenza e 3.535 in termini di cassa (Tavola 1).

La quota più consistente della manovra era tratta dalla riduzione del 36 per cento degli stanziamenti iniziali discrezionali della categoria II “consumi intermedi” e del 30 per cento di quelli della categoria XXI “investimenti fissi lordi”.

La manovra correttiva non si limitava al solo bilancio dello Stato, ma si estendeva agli enti previdenziali pubblici, a regioni, province e comuni.

Peraltro, in sede di conversione, sono stati disposti ulteriori interventi ma di “segno espansivo”.

L’attenuazione delle originarie misure restrittive – anche a causa della diminuzione degli impegni già effettuati, a metà del 2004, su alcuni dei capitoli interessati – ha determinato una incidenza della riduzione degli impegni e pagamenti inferiore al limite prefissato.

I risultati dell’indagine sono di seguito illustrati dapprima al livello, aggregato, dell’intero bilancio statale e, successivamente, a livello delle singole amministrazioni e con riferimento ad una più analitica classificazione economica.

Avendo operato con un grado di disaggregazione molto elevato (singoli capitoli e tutti i decreti di variazione degli stanziamenti iniziali), l’indagine ha comportato il trattamento di una imponente massa di dati. Nelle tavole allegate si dà conto, in forma necessariamente sintetica, dei principali risultati conseguiti.

4. La manovra ha particolarmente inciso sulle dotazioni di competenza dei “consumi intermedi” (919 milioni); intervento che non costituisce un’opzione nuova, ma si pone in una linea di continuità con orientamenti programmatici perseguiti da circa un decennio.

Con una inversione di tendenza rispetto al precedente quadriennio, la legge finanziaria 2004 non aveva introdotto misure di razionalizzazione per gli acquisti di beni e servizi, mentre era stato – per taluni profili - ridimensionato il ruolo della CONSIP, su cui avevano fatto leva i documenti di programmazione economica e finanziaria nel delineare gli elementi strutturali delle precedenti manovre annuali.

Con gli interventi correttivi di metà 2004 (l'oggetto specifico della presente indagine) e con la legge finanziaria per il 2005 sono invece stati di nuovo assegnati alla riduzione dei consumi intermedi rilevanti effetti di contenimento della spesa, indirettamente accentuati anche dalle disposizioni del recente decreto-legge 17 giugno 2005, n. 106, che prevedono il taglio di 120 milioni delle dotazioni – quantificate in tabella C – delle Amministrazioni Pubbliche dotate di particolare autonomia amministrativo-contabile; taglio che sembra destinato a riflettersi, in buona parte, proprio sui consumi intermedi.

5. Gli interventi correttivi hanno riguardato l'intera platea dei Ministeri. Oltre la metà della manovra (1.850 milioni, pari al 50,4 per cento) si è concentrata sul Ministero dell'economia e delle finanze (Tavola 2).

Rilevante è anche il peso assegnato ai tagli degli stanziamenti del Ministero della difesa (954 milioni, pari al 26 per cento del totale), che risultano, peraltro, ridimensionati dalla parallela istituzione di un fondo di riserva per consumi intermedi.

Una notevole decurtazione degli stanziamenti ha registrato poi il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (264 milioni, di cui ben 248 relativi al conto capitale). Le riduzioni del Ministero per i beni e le attività culturali (136 milioni) e del Ministero delle politiche agricole e forestali (108 milioni) hanno, del pari, prevalentemente toccato le dotazioni di conto capitale.

L'area di intervento del decreto (Tavola 3) ha riguardato 1.769 capitoli del bilancio statale del 2004 (quasi il 20 per cento del numero totale dei capitoli), mentre nella sola categoria dei consumi intermedi la quota dei capitoli interessati dal

provvedimento è stata pari al doppio (circa il 40 per cento del totale dei capitoli di categoria), per un numero di capitoli assai elevato (1.415).

Per gli investimenti fissi le misure restrittive hanno riguardato il 26 per cento dei capitoli, cosicché gli interventi si sono sostanzialmente concentrati sulla parte manovrabile del bilancio. Oltre il 93 per cento dei capitoli incisi è costituito infatti dai consumi intermedi e dagli investimenti fissi. Solo sette sono, invece, i capitoli degli “altri trasferimenti in conto capitale” toccati dalla manovra.

Gli effetti della manovra correttiva: i risultati aggregati per il 2004.

6. I descritti interventi correttivi sono stati fortemente ridimensionati dall'emergere di maggiori occorrenze legate ad interventi di carattere straordinario e, in parte, neutralizzati dalla tendenza alla progressiva flessibilizzazione delle poste in bilancio, innescata dalla riforma del 1997 e dalle più recenti leggi finanziarie, che si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni di bilancio².

Particolarmente evidente è, al riguardo, la vicenda relativa ai consumi intermedi, che conviene ripercorrere sinteticamente.

La previsione iniziale di bilancio era, per tale categoria, pari a 11.547 milioni. Tale cifra è stata, dapprima, aumentata grazie ad una inconsueta “riclassificazione”, in gran parte legata all'inserimento nell'aggregato “consumi intermedi” delle regolazioni per

² Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2004, la Corte ha evidenziato i rischi insiti nelle variazioni compensative tra unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo (correnti o in conto capitale). La deliberazione parlamentare di bilancio, basata sulle UPB, viene ad essere variata attraverso atti amministrativi, che finiscono per alterare significativamente il piano finanziario di inizio d'anno.

E' da apprezzare la circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005 che, con particolare riguardo ai consumi intermedi, afferma che “saranno consentite soltanto variazioni compensative che comportino invarianza ovvero riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza”.

spese di giustizia ad inizio d'anno altrove allocate, che ne hanno elevato il livello previsionale a 12.618 milioni (Tavola 4)³. Tale importo è stato successivamente variato:

- in sede di assestamento con maggiori risorse per 323 milioni;
- con decreti del Ministro dell'economia per oltre 2.200 milioni di euro che hanno reintegrato le somme destinate a tale voce di spesa attraverso l'attivazione di fondi generali di riserva; alimentato come nel passato capitoli di spesa per consumi intermedi attraverso la ripartizione di specifici fondi (come per le elezioni e per le forze di sicurezza); ampliato la spesa per i maggiori oneri richiesti per le missioni di pace;
- in diminuzione per 156 milioni per effetto dei decreti dei singoli ministri di spesa.

Nonostante la riduzione netta di 919 milioni disposta dalla manovra correttiva, a fine anno le previsioni definitive si sono commisurate, quindi, a 14.072 milioni (oltre 2.500 milioni in più rispetto alle previsioni iniziali di bilancio e circa 1.500 milioni in più rispetto alle stesse previsioni iniziali “riclassificate”).

Quanto agli investimenti fissi lordi, la manovra ha prodotto, invece, una decurtazione degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali di 161 milioni (il taglio programmato era, peraltro, pari a 669 milioni).

Anche in questo comparto il meccanismo delle variazioni in corso d'anno ha, in buona parte, compensato l'incidenza degli interventi correttivi.

La manovra di contenimento delle dotazioni finanziarie degli “altri trasferimenti in conto capitale”, pari a 448 milioni, si è accompagnata al fisiologico prosciugamento

³ Le riclassificazioni in corso d'anno – in assenza di atti formali – finiscono per diminuire la trasparenza del bilancio. Esse dovrebbero, quantomeno, essere evidenziate in uno specifico allegato al rendiconto.

dei fondi di riserva allocati nell'aggregato, per cui le previsioni finali presentano una riduzione di 3.507 milioni rispetto al dato iniziale.

D'altra parte, i risultati delle misure di limitazione dei residui di stanziamento, pur di poco inferiori alle attese, hanno riguardato una quota ridottissima (circa il 6,3 per cento) dei residui in essere al 31 dicembre 2003. Il 37,2 per cento del taglio dei residui di stanziamento (224 milioni) si riferisce agli “investimenti fissi lordi”, mentre ammonta a 18 milioni la cancellazione delle somme accantonate sugli “altri trasferimenti in conto capitale”.

Peraltro, va osservato che, nel consuntivo 2004, i residui complessivi di stanziamento hanno registrato un incremento (da 9.843 a 13.115 milioni), anche perché – contrariamente agli anni precedenti – non è stata attivata l'annuale direttiva del Presidente del Consiglio con cui si provvede al ridimensionamento delle somme accantonate.

7. L'analisi degli impegni di spesa relativi agli ultimi quattro anni conferma la difficoltà di conseguire, in tema di consumi intermedi, gli obiettivi prefissati in sede di manovre correttive.

Infatti, anche nel 2004 gli impegni per “consumi intermedi” risultano superiori (+0,6 per cento) a quelli registrati nel precedente esercizio, nel quale pure si era verificato un consistente recupero (27,1 per cento), derivante dal rinvio di impegni operato nel 2002 come conseguenza dell'operare del c.d. “decreto taglia-spese” (Tavole 5 e 6).

Per effetto di molteplici meccanismi di accrescimento delle dotazioni – che in parte hanno compensato l’entità delle misure correttive – gli impegni per investimenti fissi flettono solo dell’1,5 per cento e risultano, peraltro, superiori a quelli del 2002 (+3,8 per cento).

Gli effetti delle reiterate manovre correttive riguardanti i consumi intermedi hanno consentito di ridurre gli impegni di spesa di solo l’1,7 per cento rispetto al 2001; per gli investimenti fissi lordi la riduzione degli impegni si ragguaglia al 2,2 per cento, sempre rispetto al 2001.

Gli impegni di spesa relativi ai “trasferimenti in conto capitale” hanno segnato nel 2004 una caduta del 68,2 per cento, che segue la flessione del 13,8 per cento registrata nel 2003.

Si tratta, peraltro, di una categoria dall’andamento erratico, legato soprattutto al ripiano di debiti pregressi e ad altre spese legate a provvedimenti “una tantum” realizzati sul versante delle entrate.

La manovra ha inciso sul fondo speciale di conto capitale ed ha riguardato, altresì, il fondo da ripartire per gli investimenti nel settore degli incentivi alle imprese; il fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate; il fondo unico per gli investimenti in agricoltura, foreste e pesca.

Il contenimento della spesa: analisi disaggregata degli impegni.

8. Nel 2004, le previsioni definitive di competenza risultano, per i consumi intermedi, diminuite dello 0,6 per cento rispetto al 2003. Ciò è l’effetto combinato della contrazione registrata dai capitoli di bilancio interessati dal DL 168 del 2004 (-16,6 per