

cento) e dall'espansione relativa alla restante area gestionale (+12,5 per cento). Tale risultato, essendo riferibile ad un esercizio – il 2003 – nel quale le dotazioni finanziarie risentivano del “recupero” susseguente agli effetti restrittivi del c.d. “decreto taglia-spese”, costituisce una conferma delle difficoltà operative che incontrano manovre di contenimento della spesa che non tengano conto dei meccanismi di alimentazione delle risorse connessi ai fondi di riserva e ai fondi da ripartire.

Osservando gli impegni di spesa, i consumi intermedi presentano, nel 2004, un limitato incremento (+0,6 per cento) rispetto al 2003.

Con riguardo alle maggiori sottocategorie, si può osservare che la manovra sui consumi intermedi ha inciso in maniera significativa sull'acquisto di beni (da 3.137 a 2.300 milioni; -26,7 per cento).

L'insieme dei capitoli interessati dal DL n. 168 registra la riduzione più consistente (-28,3 per cento); una riduzione – pari a circa 600 milioni – che va ben oltre i tagli disposti dal decreto (458 milioni). Al suo interno le componenti di spesa presentano indici di decremento diversificati (Tavola 7).

La voce “armi e materiale bellico per usi militari” scende da 1.379 a 854 milioni (-38,2 per cento); i “beni di consumo” passano da 1.725 a 1.415 milioni (-18 per cento). Le pubblicazioni periodiche – di modesta consistenza finanziaria rispetto agli altri due aggregati – registrano un calo del 7,6 per cento (da 33,4 a 30,7 milioni di euro).

L'acquisto di servizi effettivi mostra una crescita del 9,2 per cento (da 10.374 a 11.333 milioni), ma il dato è gonfiato dalle regolazioni debitorie per spese di giustizia (823 milioni). Al netto di tale posta la crescita risulta pari all'1,3 per cento.

La partita regolatoria spiega anche l’impennata della voce “altri servizi” (da 2.456 a 3.487 milioni; +42 per cento).

Per contro, è da sottolineare che l’evoluzione è contenuta dalla netta caduta degli aggi di riscossione (da 1.058 a 711 milioni; -32,8 per cento) che, fra l’altro, registrano profili gestionali discontinui legati alla particolarità di questo tipo di spesa.

Al pari degli aggi, non è stata incisa dalla manovra correttiva la voce “commissioni su titoli”, che pure presenta una flessione del 5,2 per cento (da 720 a 682 milioni).

Per gli altri oneri, maggiormente legati al funzionamento dell’Amministrazione, gli interventi correttivi sembrano aver dispiegato effetti disomogenei.

Si va da incrementi del 5 per cento per “commissioni, comitati, consigli” all’1,9 per cento delle “spese postali e valori bollati”. La gran parte delle voci registra variazioni in diminuzione di varia entità e di diverso peso percentuale.

E’ utile, in ogni caso, guardare agli andamenti degli aggregati interessati dalla manovra correttiva.

In termini di servizi la riduzione prevista era pari a 907 milioni. Gli impegni relativi a questi stessi capitoli si riducono invece di poco più di 250 milioni.

Sono le spese per manutenzione ordinaria e riparazioni a contrarsi in misura inferiore a quella prevista: la riduzione degli impegni dei capitoli interessati è di circa 180 milioni, contro i 422 milioni programmati. A fronte, poi, di tagli per circa 69 milioni nelle spese di noleggio, locazione e leasing, si è avuta, invece, una crescita di circa 30 milioni. In aumento anche gli oneri per le utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia. I capitoli “tagliati” per circa 87 milioni presentano impegni in crescita del 3 per

cento. Il ridimensionamento proposto, che risultava particolarmente rilevante (oltre il 39 per cento) in termini di competenza, non ha prodotto alcun risultato. Limitati gli effetti anche con riguardo alle spese per corsi di formazione: la riduzione prevista era pari al 34,8 per cento degli stanziamenti iniziali, mentre a consuntivo gli impegni si sono ridotti di solo il 4,4 per cento.

9. La categoria 21 “investimenti fissi lordi” ha registrato nel 2004, in termini di impegni, un decremento dell’1,5 per cento rispetto al 2003.

In particolare, l’area incisa dal provvedimento segna una flessione del 7,6 per cento (da 3.807 a 3.518 milioni), in parte compensata dalla crescita degli oneri nelle tipologie di spesa non toccate dalla manovra (da 1.940 a 2.140 milioni).

Nel dato medio convergono andamenti differenziati delle varie componenti di spesa.

Decrescono tutte le voci, compreso l’aggregato maggioritario “altri investimenti” (3.754 milioni; -0,5 per cento), ad eccezione di quelle relative a “opere pubbliche” (da 795 a 882 milioni; +10,9 per cento), “armi leggere e veicoli per la pubblica sicurezza (da 25 a 27,5 milioni; +10 per cento) e “software e hardware” (da 403 a 441 milioni; +9,5 per cento).

In drastica caduta risultano gli oneri per “altri trasferimenti in conto capitale” (da 13.977 a 4.445 milioni; -68,2 per cento). Ciò è dovuto alla mancata contabilizzazione dei trasferimenti a gestioni speciali della Cassa depositi e prestiti (6.648 milioni nel 2003), al ridimensionamento della voce “ripiani debiti pregressi” (da 3.253 a 1.932

milioni; -40,6 per cento) e al calo delle “somme non altrove classificate” (da 3.624 a 2.149 milioni; -40,7 per cento).

Al di là di tale effetto meramente contabile, le specifiche misure di contenimento del DL 168/04 hanno, comunque, ridotto gli impegni della relativa area gestionale (da 3.415 a 2.133 milioni, pari a -37,5 per cento).

10. L’evoluzione degli impegni per consumi intermedi nel triennio 2002-2004 – analizzata per categorie economiche e per ministeri - viene esposta nelle tavole 6 e 7a.

Ad eccezione degli oneri del Ministero della difesa e del Ministero per i beni e le attività culturali, che segnano un regresso rispetto al 2002, tutte le altre amministrazioni registrano un incremento degli impegni nel confronto con lo stesso anno, su cui aveva inciso il c.d. decreto taglia spese.

La situazione gestoria del 2004 mostra esiti fortemente differenziati. Da una parte, sei ministeri presentano tassi di accrescimento (dal 2,4 per cento per il Ministero delle politiche agricole e forestali al 66,8 per cento del Ministero della giustizia, gravato peraltro da una regolazione debitoria di 823 milioni per spese di giustizia, al netto della quale il segno diverrebbe negativo nella misura del 5,8 per cento). Dall’altra, i restanti Ministeri accusano una flessione, con indici decrementali che vanno dal 2,2 per cento per il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio al 17,4 per cento per il Ministero della difesa.

Nella Tavola 6 viene prospettato l’andamento degli impegni della categoria 21 “investimenti fissi lordi” nel periodo 2002-2004.

Metà dei ministeri registrano uno sviluppo degli oneri (crescono, in particolare, gli impegni dei Ministeri dell'economia e delle finanze; dell'interno; delle infrastrutture e trasporti).

L'altra metà accusa, invece, una flessione (cedono, in valore assoluto, soprattutto gli impegni dei Ministeri della difesa; dei beni e le attività culturali, dell'ambiente e della tutela del territorio).

Nel 2004 otto ministeri accusano una diminuzione degli impegni (le variazioni negative più rilevanti in valore assoluto riguardano il Ministero della difesa e il Ministero per i beni e le attività culturali).

La crescita degli altri ministeri è sorretta prevalentemente dai Ministeri dell'interno; delle infrastrutture e dei trasporti; dell'economia e delle finanze.

Nel triennio 2002-2004, come si rileva dalla Tavola 6, presentano un drastico ridimensionamento (da 16.209 a 4.445 milioni) gli impegni della categoria 26 “altri trasferimenti in conto capitale”. Il calo del 2004 è particolarmente accentuato (da 13.977 a 4.445 milioni; -68,2 per cento). Si tratta, peraltro, di un aggregato che si caratterizza per tratti di forte erraticità, essendo legato al ripiano di debiti pregressi, alle cartolarizzazioni e ad altre uscite congiunturali.

In relazione alla peculiarità della spesa, l'andamento è sostanzialmente determinato dalle vicende gestorie del Ministero dell'economia e delle finanze, per il quale gli impegni, rispetto al 2003, passano da 13.745 a 4.120 milioni (-70 per cento).

Le specifiche misure di contenimento hanno recato comunque un contributo alla riduzione degli impegni. L'area interessata della manovra registra, infatti, una riduzione degli oneri (da 3.415 a 2.133 milioni, -37,5 per cento).

11. Ulteriori specifiche misure erano dirette a contenere la spesa annua sostenuta nel 2004 per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione, nonché quella per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni.

Nel primo caso, la spesa non avrebbe dovuto eccedere la spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001 e 2002, ridotta del 15 per cento (Tavola 8).

Nel secondo caso, la spesa non avrebbe dovuto essere superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15 per cento.

Un tentativo di ricostruzione, da parte della Corte, dell'insieme delle voci di spesa riconducibili alle due tipologie interessate dal provvedimento consente di rilevare che gli obiettivi prefissati non sarebbero stati conseguiti. La ricostruzione – ministero per ministero - ha considerato le spese per “studi, consulenze e indagini” (cat. 2.2.10), per le quali lo scostamento risulterebbe del 5,3 per cento rispetto al dato medio preso a base del confronto. Più complessa la stima per la spesa per “indennità di missione e rimborsi spese di viaggio all'estero” nonché per quelle di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità”. Le due sottocategorie individuate (codici economici 2.2.7 e 2.2.13.2) – nelle quali sostanzialmente si riflettono tali oneri - segnerebbero uno scostamento del 21,2 per cento rispetto al dato obiettivo medio del precedente triennio.

12. Per la prima volta nel 2004 la spesa informatica di parte corrente ha avuto una compiuta traduzione nel 4° livello della classificazione economica.

Ciò consente una effettiva distinzione dei relativi oneri nell’ambito della categoria dei consumi intermedi. La spesa di conto capitale era già evidenziata nel codice economico di 3° livello (21.1.6).

Si tratta di una classe di spesa particolarmente importante per il processo di modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche e che, pertanto, richiederebbe interventi di contenimento più selettivi.

In una ricostruzione effettuata dalla Corte – utilizzando i codici del 2004 – emerge una riduzione degli oneri per l’informatica.

La spesa per l’informatica pubblica, evidenziata nella Tavola 9, è invero sottostimata perché riguarda solo i ministeri, non contempla la spesa di parte corrente delle agenzie fiscali, né la spesa per informatica destinata ad enti dotati di autonomia finanziaria e contabile.

Il trend desumibile è, comunque, significativo per l’omogeneità dei dati raffrontati, ricercata anche attraverso uno specifico collegamento dei capitoli da un esercizio all’altro.

A livello complessivo la spesa per l’informatica si è ridotta del 31,6 per cento, con valori negativi per il 2002 (-9,7 per cento), per il 2003 (-14,7 per cento) e per il 2004 (-11,3 per cento).

L’andamento risente dell’evoluzione della spesa corrente di funzionamento, passata nel quadriennio da 553 a 207 milioni, all’interno della quale prevalenti risultano gli oneri per acquisto di servizi rispetto a quelli per la manutenzione di hardware e software. Se, da un lato, ciò esprime una tendenza all’ottimizzazione delle risorse,

segnalà, dall'altro, rischi per l'ordinaria operatività dei sistemi informativi, che devono assicurare servizi essenziali per i cittadini.

La spesa per gli investimenti informatici risulta pressoché stabile nel 2002, in calo del 5,5 per cento nel 2003 ed in netta ripresa nel 2004 (+14,5 per cento).

Gli scostamenti tra obiettivi e previsioni definitive: il ruolo delle variazioni di bilancio.

13. Ad eccezione della categoria 12 (“altre uscite correnti”) e 26 (“altri trasferimenti in conto capitale”), che esprimono uno scostamento negativo delle previsioni definitive di competenza rispetto alle previsioni iniziali nette – in ragione del fatto che esse includono al loro interno fondi di riserva con cui vengono alimentate le dotazioni dei diversi aggregati di spesa – tutte le altre categorie colpite dalla manovra correttiva, come si desume dalla Tavola 10, presentano previsioni definitive di competenza superiori a quelle iniziali nette, cosicché per il totale della spesa finale si registra un incremento previsionale di circa 11 miliardi di euro (+3,5 per cento). Il fenomeno riguarda – oltre che i trasferimenti di parte corrente e quelli in conto capitale e le acquisizioni di attività finanziarie – specificamente i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi su cui maggiormente puntava la manovra correttiva per il contenimento della spesa.

Sfiora, d'altra parte, i 10 miliardi di euro l'incremento delle autorizzazioni definitive di cassa rispetto a quelle iniziali nette per l'intera spesa finale (+3 per cento).

Su questo versante, il profilo delle variazioni non è dissimile da quello della competenza: le categorie 12 “altre uscite correnti” e 26 “altri trasferimenti in conto

“capitale” mostrano consistenti tagli previsionali, mentre le altre categorie relative ai trasferimenti e alle acquisizioni di attività finanziarie segnano una crescita delle autorizzazioni di cassa. Contribuiscono alla dinamica previsionale con ritmi sostenuti anche i consumi intermedi (+26,1 per cento) e gli investimenti fissi lordi (+14,31 per cento).

14. Le dotazioni finanziarie di competenza relative alle operazioni finali di bilancio sono state incrementate nel 2004, in quasi pari misura, dalle variazioni effettuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (11.264 milioni) e da quelle introdotte con l'assestamento (11.996 milioni).

Esse scontano, fra l'altro, l'utilizzo compensativo di oltre 9.200 milioni allocati sui fondi generali inseriti nelle categorie 12 “altre uscite correnti” e 26 “altri trasferimenti in conto capitale”. La quota prevalente delle variazioni integrative ha riguardato i trasferimenti (correnti ed in conto capitale) e le poste correttive. Circa 2.900 milioni di disponibilità aggiuntive hanno peraltro alimentato le stesse dotazioni dei consumi intermedi (+2.373 milioni) e gli investimenti fissi lordi (+509 milioni); aggregati questi ultimi su cui si era concentrata l'attenzione degli interventi correttivi di metà anno.

Si tratta di dinamiche insite nei meccanismi di bilancio, che dovrebbero essere attentamente riconsiderati nell'ottica delle politiche di contenimento della spesa.

15. Si è già detto che le misure correttive, introdotte con la legge 191, hanno disposto il taglio di 919 milioni delle dotazioni iniziali di competenza relative ai consumi intermedi.

Grazie alle integrazioni di risorse effettuate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze – a valere sui fondi generali di riserva e sui fondi da ripartire - e alle variazioni dovute all'assestamento, le dotazioni sono cresciute di 2.529 milioni; incremento questo solo in parte compensato dalle variazioni di segno negativo riconducibili ai decreti di variazione dei competenti ministri di spesa. Le previsioni finali superano, pertanto, di 2.373 milioni quelle iniziali “nette” (Tavola 11).

Il principio di simmetria tra bilancio preventivo e consuntivo è, dunque, in parte attenuato dalla presenza dei fondi di riserva di carattere generale, oltre che da una serie crescente di fondi da ripartire disciplinati da specifiche disposizioni normative.

Le misure correttive del 2004 hanno dovuto, pertanto, scontare gli effetti espansivi dell'utilizzo di tali fondi, che si sono tradotti in una integrazione di risorse finanziarie per oltre 2.200 milioni nel caso dei consumi intermedi.

Il fondo per le spese impreviste e il fondo per le spese obbligatorie concorrono, da soli per circa 300 milioni; quello per le rassegnazioni dei residui perenti per oltre 200 milioni e quello per i provvedimenti legislativi in corso per poco meno di 100 milioni.

Tra i fondi da ripartire, invece particolare rilievo rivestono quello per le missioni internazionali di pace (564 milioni) e quello per le spese elettorali (306 milioni).

La regola del 2 per cento per il 2005: prime valutazioni.

17. La Corte ha già avuto modo di esprimere talune perplessità in ordine all'applicazione, al bilancio a legislazione vigente per il 2005, del tetto di incremento della spesa del 2 per cento nominale, stabilito dalla legge finanziaria.

L'adozione di tale metodo è stata preceduta, come è noto, da reiterati interventi correttivi, basati sulla limitazione degli stanziamenti di bilancio, che hanno finito per produrre uno slittamento degli oneri agli esercizi successivi.

Per ridurre il rischio di tale fenomeno sono stati approntati con la manovra 2005 argini più consistenti, con una proiezione triennale delle misure di contenimento e con il puntuale dimensionamento dei fondi generali di riserva, sottoposti alla stessa regola del 2 per cento, derogabile solo “in casi di particolare necessità ed urgenza” con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Pur in presenza di regole più rigide, la Corte ha rilevato come le condizioni per la piena realizzazione degli effetti attesi si presentino molto complesse.

In particolare, per i consumi intermedi (la categoria più colpita dalla “regola del 2 per cento”) gli obiettivi di spesa per il 2005 appaiono molto stringenti. Il vincolo è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni iniziali corrette con gli effetti attesi del DL n. 168) che risulta particolarmente bassa. Rispetto a tale base era previsto un incremento contenuto entro il 2 per cento, ma che risultava ulteriormente ridimensionato (per altri 700 milioni di euro) per effetto di un intervento restrittivo aggiuntivo disposto dal comma 295 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2005. In tale modo il valore programmatico 2005 per i consumi intermedi veniva a fissarsi ad un livello persino inferiore agli stanziamenti iniziali del 2004.

In attesa di poter disporre di un quadro aggiornato di stanziamenti ed impegni relativi al 2005 si è ritenuto utile proporre, in questa ultima parte dell’analisi una prima provvisoria verifica degli andamenti effettivi della spesa nei primi mesi del 2005.

Nella Tavola 12 si evidenzia lo stato dei pagamenti (in conto competenza e totali) alla data del 30 giugno 2005 e si effettua un confronto con gli analoghi dati del quadriennio precedente. I dati sono sostanzialmente omogenei, anche se scontano l’erraticità dei pagamenti realizzati attraverso particolari procedure di spesa (spese fisse, spese di giustizia e spese per interessi).

I pagamenti per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi non sono peraltro influenzati da tali fenomeni contabili e corrispondono alle reali vicende gestionali.

I pagamenti del primo semestre per consumi intermedi (5.966 milioni) mostrano un incremento di circa il 10 per cento nel confronto con quelli registrati nell’analogo periodo dell’anno precedente e risultano i più elevati dell’intero quinquennio 2001-2005.

I pagamenti per investimenti fissi lordi nel primo semestre 2005 ammontano a 3.173 milioni e registrano una crescita del 9,3 per cento rispetto al dato semestrale del 2004 (2.903 milioni).

Gli stessi si collocano nettamente al di sopra dei pagamenti effettuati nei primi sei mesi del triennio 2001-2003.

L’analisi andrebbe completata con il quadro degli impegni, ma in corso d’anno tale operazione risulta molto complicata e, al limite, neppure significativa, a causa dei meccanismi che presiedono alla formazione degli atti di spesa e della carente

rilevazione delle pertinenti informazioni, nonostante le potenzialità offerte dalla c.d. clausola di ordinazione della spesa connessa alla emanazione dei mandati informatici.

La struttura dei nostri conti e i limiti stessi della regola del 2 per cento non consentono, ad oggi, una valutazione adeguata dei risultati conseguiti nella prima parte dell'anno.

18. Sul versante del bilancio statale la regola ha modo di esplicarsi, grazie al diretto contenimento delle dotazioni finanziarie, anche se i suoi effetti potrebbero risultare sovrastimati, tenendo conto della dinamica previsionale registrata negli anni precedenti.

Meno misurabile è l'impatto sugli enti diversi dallo Stato, per i quali risulta più problematico il rispetto del limite, in assenza di una puntuale individuazione dei settori interessati e di un preciso ridimensionamento delle disponibilità finanziarie ad essi collegate.

L'adozione di un tetto uniforme di spesa (e la contestuale conseguente rimodulazione degli interventi in conto capitale) non sembra pienamente coerente, seppure riferita a livello di ministero, con il modello di razionalizzazione del bilancio delineato dalla riforma del 1997.

I criteri di quantificazione degli oneri – da ancorare alla specifica legislazione di spesa – devono, infatti, essere correlati agli obiettivi e ai programmi di ciascuna Amministrazione.

In tale quadro, il taglio (o meglio l'incremento) lineare degli stanziamenti può togliere significatività al documento programmatico. Inoltre, la tecnica dei tetti di spesa, sorretta in questo caso dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa,

non è in grado di produrre di per sé, come l'esperienza dimostra, una strutturale compressione degli oneri; tale metodo sembra di fatto non superare i limiti di strumento prevalentemente congiunturale.

L'esperienza non del tutto soddisfacente finora maturata ed i problemi emersi in fase attuativa sembrano indurre il Ministro dell'economia e delle finanze ad affinare i criteri di contenimento della spesa.

In luogo del tetto uniforme del 2 per cento per tutte le Amministrazioni, con l'esclusione di talune tipologie di spesa, si profilano così obiettivi mirati di risparmio per ministeri ed aree di intervento, in modo, da un lato, da puntare su esiti effettivi di rallentamento degli oneri e, dall'altro, da evitare situazioni di stress finanziario ed inconvenienti nell'ordinario funzionamento dell'Amministrazione.

Secondo il DPEF elaborato dal Governo, la strada del rafforzamento delle regole di bilancio introdotte con la legge finanziaria 2005 passa, pertanto, attraverso la presa d'atto di una dinamica della spesa differenziata tra diversi comparti e livelli di Governo.

Sembra questo un approccio meglio in grado di produrre una effettiva calibratura delle risorse da assegnare ai singoli comparti e, in definitiva, di non rincorrere obiettivi di contenimento irrealistici.

Tale metodo sconta, peraltro, la piena operatività del controllo di gestione e l'impianto della contabilità analitica per centri di costo, che è ancora nella fase embrionale.