

Corte dei conti -relazione sul rendiconto generale dello stato per l' esercizio finanziario 2004 - interventi di contenimento della spesa - il decreto tagliaspese e la regola del 2%.

Autore:

In: Diritto amministrativo

La relazione che segue sul rendiconto generale dello Stato per il 2004 è di notevole interesse in quanto attiene alla L. n. 191/2004 ed alla regola del 2%, agli obiettivi di contenimento della spesa, alle variazioni di bilancio ed alla manovra correttiva.

CORTE DEI CONTI

—— SEZIONI RIUNITE ——

RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2004

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato

della Repubblica il 24 giugno 2005 (documento XIV, n. 5)

Analisi speciale

GLI INTERVENTI DI CONTENIMENTO DELLA SPESA:

IL DL N. 168 DEL 2004 E LA REGOLA DEL 2 PER CENTO

INDICE

Gli interventi di contenimento della spesa:

Il DL n. 168 del 2004 e la regola del 2 per cento

Premessa	Pag. 1
Il decreto-legge n. 168 del 2004: gli obiettivi di contenimento	“ 6
Gli effetti della manovra correttiva: i risultati aggregati per il 2004	“ 9
Il contenimento della spesa: analisi disaggregata degli impegni	“ 12
Gli scostamenti tra obiettivi e previsioni definitive: il ruolo delle variazioni di bilancio	“ 20
La regola del 2 per cento per il 2005: prime valutazioni	“ 23
Tavole	27

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- **DECISIONE** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004

• **Volume I**

Premessa

Gli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica. L'ordinamento contabile. La legislazione di spesa e mezzi di copertura. La gestione di bilancio dello Stato. La gestione del patrimonio dello Stato.

- L'organizzazione.

- Il personale.

- L'attività contrattuale.

• **Volume II (tomi I e II)**

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'economia e delle finanze

Ministero delle attività produttive

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ministero della giustizia

Ministero degli affari esteri

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ministero dell'interno

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Ministero delle comunicazioni

Ministero della difesa

Ministero delle politiche agricole e forestali

Ministero per i beni e le attività culturali

Ministero della salute

• **APPENDICE STATISTICA AL VOLUME I DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004**

• **APPENDICE STATISTICA AL VOLUME II DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004**

• Volume III

DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLA REGIONE E DELLE PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Trentino Alto-Adige/Südtirol; Provincia autonoma di Trento; Provincia autonoma di Bolzano.

Analisi speciali

• Gli interventi di contenimento della spesa: dal decreto "taglia-spesa", al DL n. 168 del 2004 e alla regola

del 2 per cento.

- Le gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione.

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 intermedi.

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

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".

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 per³ 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.

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 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 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-spesa”, 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, segnala, 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 esplicitarsi, 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.

TAVOLE

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-relazione-sul-rendiconto-generale-dello-stato-per-l-esercizio-finanziario-2004-interventi-di-contenimento-della-spesa-il-decreto-tagliaspese-e-la-regola-del-2/>