

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissione Politica Economica

**Il bilancio dello Stato 2001:
la lettura Cnel del lato della spesa**

Comunicazione dei Consiglieri C. SACCHI e G. MACCIOTTA

**Assemblea
25 gennaio 2001**

Studio realizzato con la collaborazione di un gruppo di lavoro composto da
Giuseppe Cananzi (*coordinamento*)
Carlo Conte, Giuseppe Cogliandro, Paolo Valletta (*supervisione scientifica e tecnica*)
Natalia Buzzi (*progettazione e gestione banca dati*)
Patrizio Michetti (*consulenza normativa*), Massimiliano Frullani (*consulenza tecnica*)
Servizi di elaborazione dati e realizzazione informatica a cura di Nebo Ricerche PA

Il bilancio dello Stato 2001: la lettura Cnel del lato della spesa

Comunicazione all'Assemblea del 25 gennaio 2001

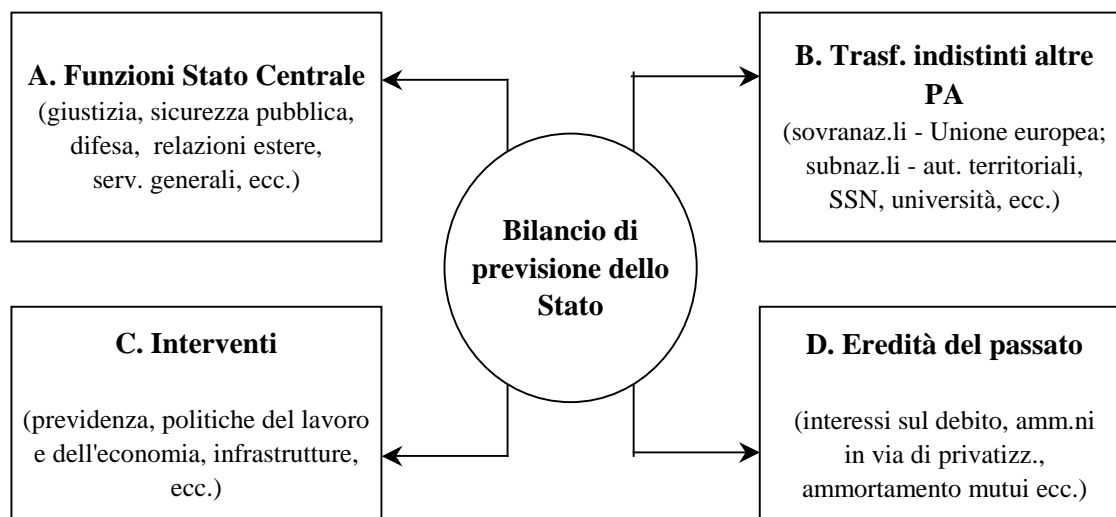
Presentazione – Il bilancio dello Stato dal 1998 al 2001 – Principali macro-fenomeni che hanno influenzato la sessione di bilancio 2001 – La sessione di Bilancio 2001 – L'impostazione del disegno di legge finanziaria – Gli effetti del dibattito al Senato – Un confronto con le sessioni precedenti – Lo strumento informatico predisposto dal Cnel – Prospettive di sviluppo

Presentazione

1. La lettura Cnel del Bilancio dello Stato si caratterizza come una riflessione applicativa volta a quantificare i seguenti principali aggregati della spesa autorizzata dal Parlamento:
 - le *funzioni primarie dello Stato centrale* cioè gli organi dello Stato, la giustizia, la sicurezza pubblica, la difesa e l'istruzione; questa ultima sarà gestita a breve termine in autonomia dal sistema scolastico;
 - i *trasferimenti ordinariamente previsti verso altri segmenti pubblici*, sia sovranazionali (Unione Europea) che sub-nazionali (autonomie territoriali, università e sanità, ancorché risulti imminente l'attuazione del federalismo fiscale in ordine al fondo sanitario nazionale);
 - le attività di *intervento*, intese come l'insieme di risorse che, al netto di tutte le spese di funzionamento, sono finalizzate a svolgere azioni a favore del sistema Paese (interventi a sostegno del lavoro e dell'economia, interventi a carattere sociale e previdenziale, progetti infrastrutturali, ecc.); queste attività sono finanziate dallo Stato anche se non sempre decise dal Governo;
 - ed infine una categoria definita *eredità del passato*, volendo con questa espressione sottolineare i vincoli che derivano da impegni pluriennali il cui onere ricade pro-quota sull'esercizio in esame; tale voce si riferisce principalmente agli interessi sul debito pubblico; a questi si aggiungono, in misura minore, le spese per mutui accesi per specifici interventi ed alcune poste di bilancio di cui il dibattito economico valuta generalmente con favore un tendenziale ridimensionamento (come gli interventi nei confronti di amministrazioni privatizzate o in via di privatizzazione).

2. Il modello concettuale predisposto dal Cnel è sintetizzato nella figura 1 che segue; lo studio è stato concretamente realizzato per la sessione di bilancio 2001 - nelle fasi che la caratterizzano – e per il confronto con gli esercizi precedenti fino al 1998.

Figura 1 - Il modello concettuale di lettura Cnel



3. La lettura, giunta alla seconda edizione, presenta alcune innovazioni cui è necessario preliminarmente accennare

dal punto di vista espositivo si è scelto

- di esaminare la sessione di bilancio in tutte le sue fasi, con autonoma evidenziazione di ciascuna di queste (Progetto di bilancio a legislazione vigente, disegno governativo di legge finanziaria, emendamenti approvati dalla Camera e dibattito in Senato);
- di rendere più immediato l'apprezzamento dell'importanza relativa delle diverse voci mediante l'ordinamento decrescente delle stesse;

dal punto di vista classificatorio, salvo altri aggiustamenti di minore importanza, sono stati operati i seguenti affinamenti:

- la contabilizzazione fra le *eredità del passato* del 2001 delle anticipazioni di tesoreria concretamente erogate nel 1999-2000 a titolo di compensazione del minor gettito Irap (in precedenza tale voce, che non comporta una vera e propria decisione di spesa, era compresa fra i trasferimenti alle autonomie territoriali);
- contestualmente sono stati classificati fra i *trasferimenti* e non già fra le eredità del passato gli importi destinati alle SpA Ferrovie dello Stato ed Ente Poste quale contributo statale in ragione della natura pubblica del servizio ed esse demandato;
- ancora dalla voce trasferimenti sono state ricondotte alla voce *funzioni dello Stato centrale* le spese per trasferimenti ad Agenzie, Autorità ed organismi tecnici, tenuto conto

della loro funzione strumentale strettamente collegata all'Amministrazione centrale; tale nuova collocazione trova ulteriore motivazione in quanto ricomprende le neo-nate Agenzie fiscali del Ministero delle Finanze;

- infine sono stati enucleati in una nuova voce denominata *spese strumentali delle amministrazioni centrali* due insiemi significativi sotto il profilo conoscitivo, le spese sostenute rispettivamente per informatica e fitto locali.

4. Allo scopo di delimitare lo specifico campo di osservazione della lettura Cnel rispetto ad altri aggregati comunemente utilizzati nei documenti nazionali ed internazionali di programmazione economico-finanziaria va tenuto presente che
 - il bilancio dello Stato 2001 espone secondo la lettura Cnel previsioni di spesa per un totale di 768 mila miliardi; per ottenere a partire da tale somma il *totale generale della spesa* formalmente indicato nell'art. 20 della legge 23 dicembre 2000 n. 389 (1 milione e 179 mila miliardi), occorre aggiungervi gli oneri per rimborso titoli del debito pubblico (341 mila miliardi) e partite di giro e regolazioni contabili per 70 mila miliardi;
 - l'accezione di "spesa pubblica" rilevante ai fini degli accordi di Maastricht da un lato esclude il rimborso titoli del debito pubblico, le partite di giro e le regolazioni contabili, dall'altro incorpora, consolidandoli, il complesso della finanza regionale e locale ed il sistema previdenziale, per il momento non considerato nella presente analisi.

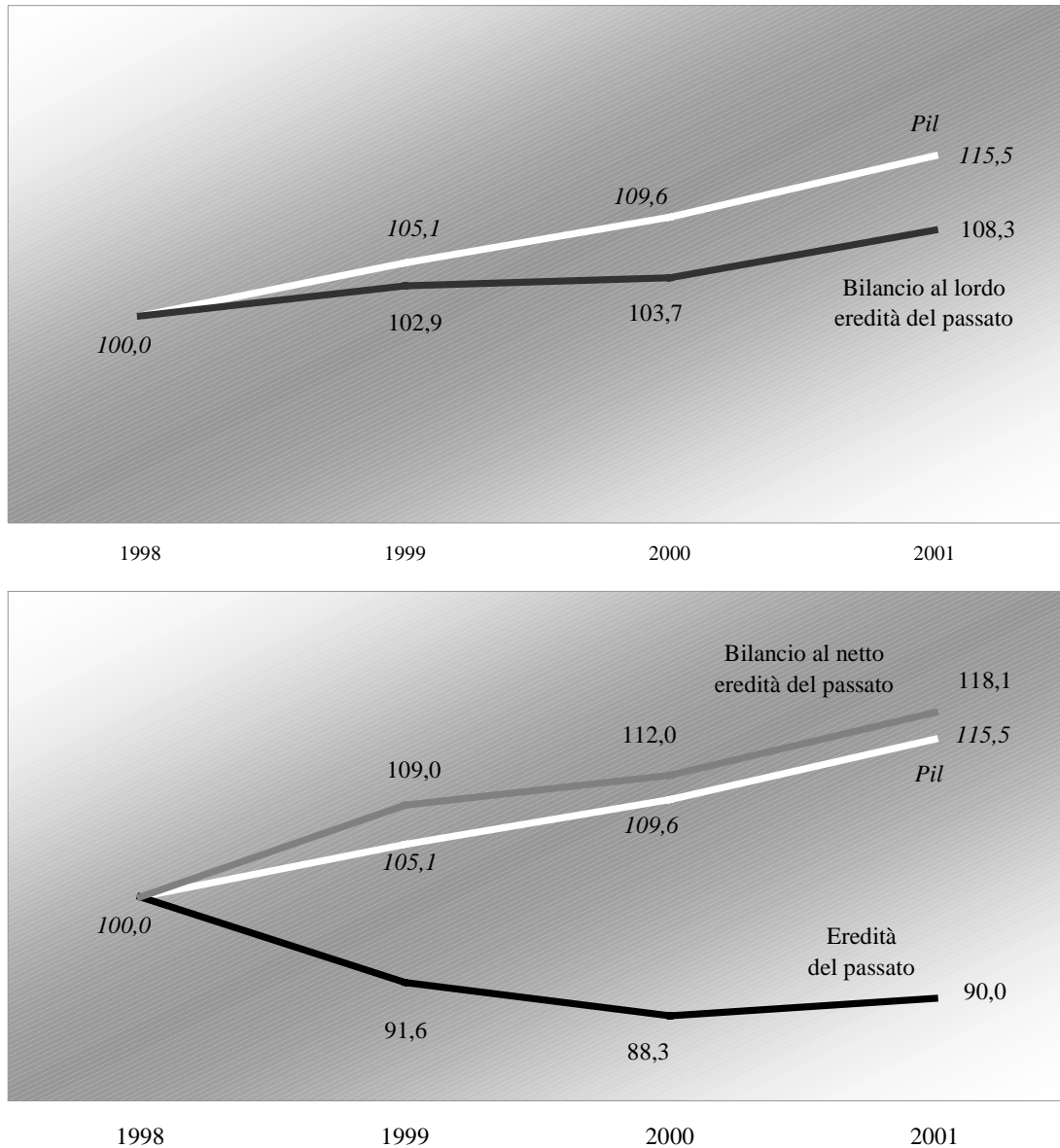
Va inoltre ricordato che mentre gli aggregati della presente analisi esprimono autorizzazioni di spesa preventiva in termini di competenza, il dibattito economico fa di norma riferimento a flussi di cassa.

Il Bilancio dello Stato dal 1998 al 2001

5. Nel quadriennio 1998-2001 il prodotto interno lordo è previsto aumentare in termini nominali del 15,5% ed il totale della spesa del Bilancio dello Stato secondo la lettura Cnel dell'8,3%. Questo positivo risultato dipende prevalentemente dalla diminuzione del peso degli interessi sul debito pubblico realizzata a seguito del rientro dell'inflazione e della ricomposizione per scadenza del debito pubblico determinata dalla diminuzione della quota di debito ad alti interessi.

La dinamica della spesa valutata al netto delle eredità del passato è invece cresciuta più rapidamente del Pil, del 18,1%. Gli andamenti sopra ricordati si possono leggere nella figura 2. Come si avrà modo più avanti di evidenziare, in estrema sintesi tra il 1998 e il 2001 il peso del debito di competenza diminuisce, mentre aumenta il peso delle spese per interventi e trasferimenti.

Figura 2 - Spese del bilancio dello Stato al netto ed al lordo delle eredità del passato. Confronto con il PIL nominale. Anni 1998-2001. Numeri indice (1998 = 100)



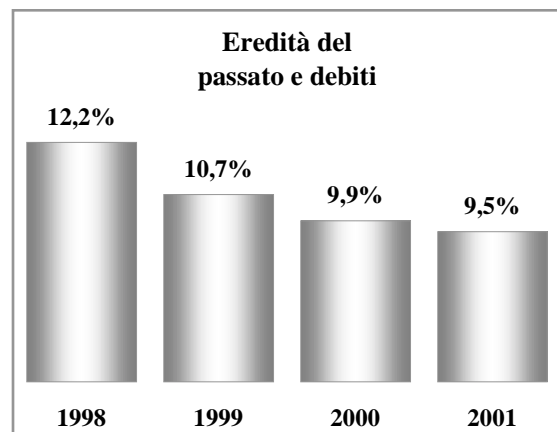
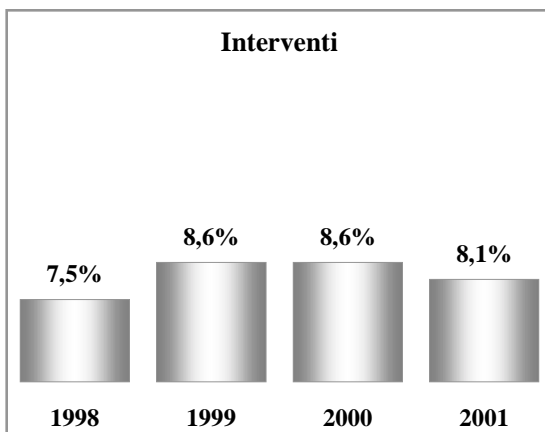
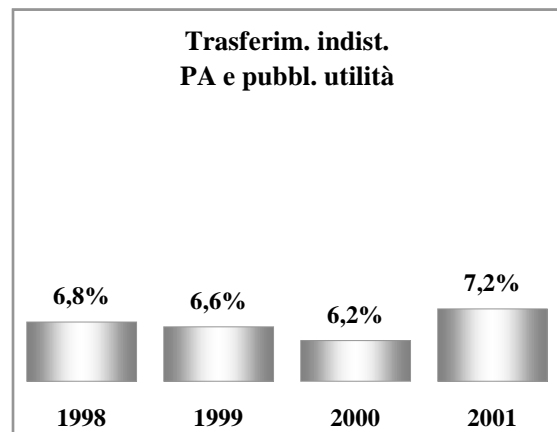
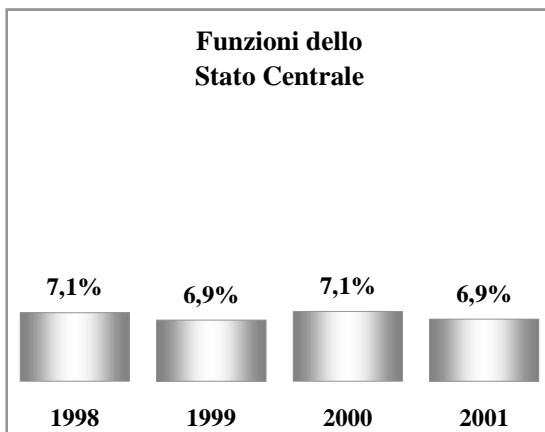
6. La figura 3 espone l'andamento del Bilancio per grandi voci di spesa. Da essa emerge che i *trasferimenti* all'Unione Europea, alle Regioni ed alle Autonomie locali (168 mila miliardi) supereranno per la prima volta nel 2001 il complesso della spesa per le *funzioni dello Stato centrale* (161 mila miliardi). In rapporto al Pil la spesa per le funzioni dello Stato centrale rimane pressoché costante intorno al 7%, mentre la spesa per trasferimenti aumenta dal 6,8% al 7,2% (cfr. sezione inferiore della figura 3). Questo andamento è l'effetto del progressivo trasferimento di alcune funzioni in passato esercitate direttamente dallo Stato alle Regioni e alle autonomie territoriali e funzionali.

Figura 3 - Legge di bilancio dal 1998 al 2001

a. Valori assoluti (miliardi di lire)

	Capitoli elaborati	Legge di bilancio			
		Anno 1998	Anno 1999	Anno 2000	Anno 2001
Funzioni dello Stato Centrale	7.235	143.077,75	146.006,08	157.774,36	160.824,62
Trasferim. indist. PA e pubbl. utilità	199	137.531,68	141.512,92	138.285,93	168.048,39
Interventi	1.533	151.745,50	183.373,61	190.973,39	189.328,18
Fondi di riserva	14	28.721,19	31.781,02	29.315,06	26.485,25
Spese non altrove classificate	16	168,54	84,12	32,35	34,79
Totale al netto eredità passato e debiti	8.997	461.244,65	502.757,75	516.381,09	544.721,22
Eredità del passato e debiti	306	247.881,12	227.091,37	218.926,95	223.173,64
Totale al lordo eredità passato e debiti	9.303	709.125,77	729.849,11	735.308,04	767.894,86

b. Incidenza percentuale sul PIL (valori nominali)



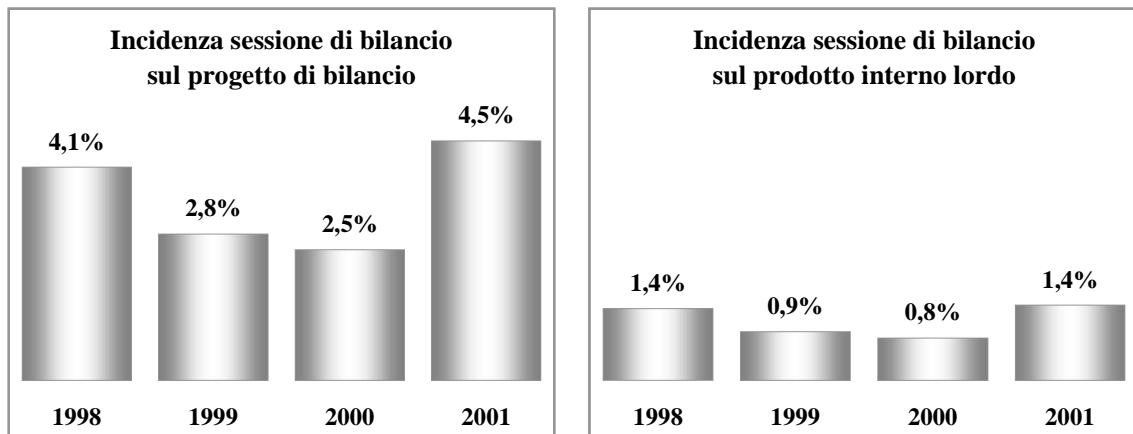
7. La spesa per *interventi* ammonta a 189 mila miliardi nel 2001. Nell'intero periodo osservato è cresciuta del 25% (dal 7,5% all'8,1% del Pil). Nell'ultimo biennio si rileva comunque una diminuzione, dall'8,6% all'8,2% del Pil.

Figura 4 - Confronto tra progetto di bilancio pre-finanziaria e legge di bilancio

a. Valori assoluti (miliardi di lire)

	Anno 1998	Anno 1999	Anno 2000	Anno 2001
[a] Progetto di bilancio	681.483,48	710.098,42	717.496,94	734.476,62
[b] Effetti della sessione di bilancio (ddl Governo, Camera, Senato)	+ 27.642,29	+ 19.750,69	+ 17.811,09	+ 33.418,25
[a]+[b] Legge di bilancio	709.125,77	729.849,11	735.308,04	767.894,86
<i>per memoria: Prodotto Interno Lordo</i>	2.024.100	2.128.200	2.217.500	2.337.300

b. Incidenza degli effetti della sessione di bilancio sul progetto di bilancio e sul PIL



8. Diminuisce infine come osservato il peso delle *eredità del passato e debiti*: nel 2001 questa voce di spesa è di 223 mila miliardi e passa dal 12,5% del Pil nel 1998 al 9,5% del 2001, nonostante un contenuto aumento in valore assoluto del 2001 rispetto al 2000.
9. Dall'osservazione di questi andamenti appare la sostanziale rigidità strutturale del bilancio fatta eccezione naturalmente per le eredità del passato. La voce che presenta le variazioni più accentuate rispetto al Pil è quella relativa agli *interventi* (vale a dire le poste che nel loro insieme costituiscono il principale strumento di politica economica). Tuttavia anche per questa voce l'oscillazione è contenuta all'interno di poco più di un punto percentuale di prodotto interno lordo.
10. L'elevata rigidità del bilancio risulta anche dal contenuto valore della manovra approvata dal Parlamento: per il 2001 la spesa complessiva definitivamente approvata ammonta come si è osservato a 768 mila miliardi, con una differenza di 33 mila miliardi rispetto ai 734 mila miliardi del progetto di bilancio a legislazione vigente. Da ciò deriva che

l'ammontare iscritto nella legge di bilancio è per il 95,6% sostanzialmente inerziale. Va sottolineato altresì che anche il rimanente 4,4% determinato dalla legge finanziaria presentata dal Governo e dalla sessione parlamentare è in parte non trascurabile determinata da impegni non discrezionali.

Principali macro-fenomeni che hanno influenzato la sessione di bilancio 2001

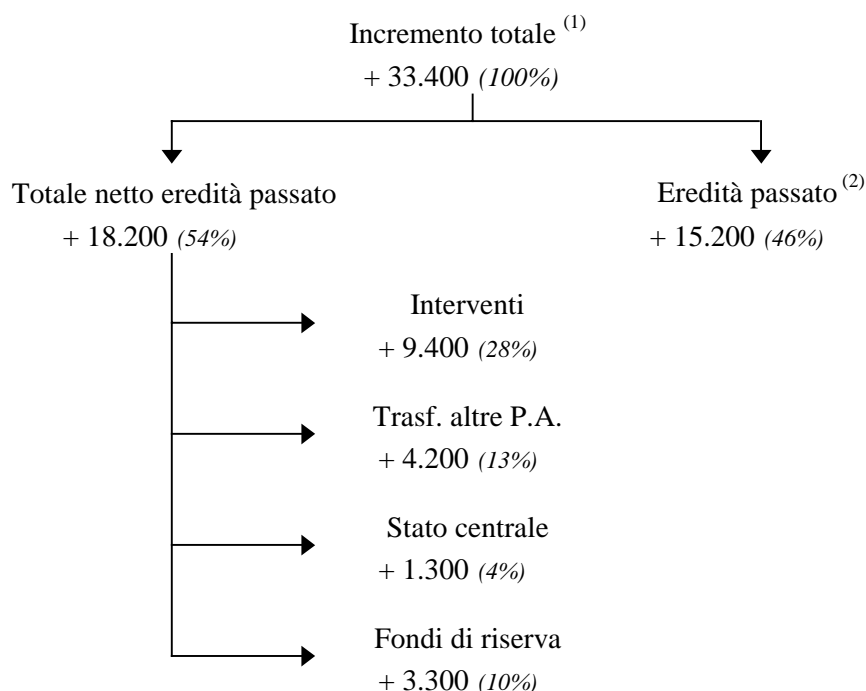
11. La riduzione degli interessi sul debito pubblico legata al rientro dall'inflazione ed alle operazioni di allungamento medio della vita del debito cessa nel 2001 di avvantaggiare i conti pubblici: dopo numerosi esercizi consecutivi che hanno visto questa posta progressivamente ridursi, questo esercizio mostra all'opposto un appesantimento.
12. Tuttavia per il medesimo esercizio la migliorata fase del ciclo economico, il parziale recupero di efficienza dell'amministrazione finanziaria sul fronte dell'evasione e dell'elusione fiscale, le alienazioni di beni nonché la concessione di licenze, hanno dato luogo ad un incremento delle poste in entrata alla base di una riduzione delle aliquote fiscali e di una previsione contenuta di crescita degli stanziamenti di spesa al lordo degli interessi.
13. Il 2001 registra inoltre gli effetti di un breve rinvio del federalismo fiscale per quanto riguarda il fondo sanitario nazionale, che continua a transitare nella contabilità centrale, peraltro significativamente incrementato in conseguenza della definitiva revisione della sottostima del finanziamento.
14. La riforma dell'organizzazione dei Ministeri prevista dal d.lgs. 300/99 trova una prima significativa applicazione con l'avvio delle quattro Agenzie fiscali e la conseguente soppressione di tre Direzioni generali del Ministero delle Finanze.
15. Infine va ricordato che il Bilancio di previsione 2001 è la seconda esperienza di attuazione della riforma prevista dalla legge 208/1999 che ha introdotto nuove regole per la sessione di bilancio e che ha visto posticipata la data di presentazione al Parlamento del DPEF (dal 15 maggio al 30 giugno) e la presentazione del progetto di bilancio tendenziale a legislazione vigente (slittato al 30 settembre, in coincidenza con la presentazione del disegno di legge finanziaria). È interessante osservare che l'espansione del contenuto proprio della legge finanziaria (dopo l'abolizione del "collegato di sessione"), la possibilità di includere leggi di natura permanente nella tabella "C" e la possibilità di rifinanziare le leggi di spesa incluse nella tabella "D", anche in considerazione degli elementi sin qui accennati, non hanno determinato crescita vistose nel volume degli stanziamenti di competenza rispetto alla media degli anni precedenti.

La sessione di Bilancio 2001

16. La sessione di bilancio 2001 evidenzia una sostanziale conferma da parte delle Camere (almeno sotto il profilo quantitativo) dell'impostazione programmatica impressa dal Governo con la presentazione al Parlamento il 30 settembre 2000 del progetto di bilancio a legislazione vigente e del relativo disegno di legge finanziaria. Poiché il progetto a legislazione vigente risultava in sintonia con le previsioni del Dpef 2001-2004 e la successiva nota di aggiornamento (per il perfezionamento delle stime in particolare delle entrate tributarie), ne consegue che l'impronta governativa rappresenta l'elemento che maggiormente caratterizza l'analisi che segue.
17. Le principali evidenze della lettura Cnel della sessione parlamentare 2001 sono sintetizzate in figura 5. Da essa emerge come la legge di bilancio approvata il 23 dicembre 2000 ha avuto secondo l'analisi del Cnel l'effetto complessivo di accrescere di 33.400 miliardi le poste indicate nel progetto pre-finanziaria del 30 settembre precedente, di cui 11.500 come accennato erogate dagli enti territoriali negli esercizi 1999-2000 e contabilizzate nel bilancio dello Stato nel 2001. Al netto delle eredità del passato il bilancio si è incrementato di 18.200 miliardi, poco più della metà dell'incremento totale, così ripartiti:
- 9.400 miliardi di maggiori *interventi*, 5.300 dei quali riferiti a “politiche del lavoro e interventi sull'economia”;
 - 4.200 miliardi di maggiori trasferimenti ad amministrazioni pubbliche sub-nazionali, di cui 2.000 al “Servizio sanitario nazionale”;
 - 1.300 miliardi destinati al funzionamento delle amministrazioni centrali, di cui quasi un terzo destinato alle nuove Agenzie fiscali;
 - 3.300 miliardi di incremento dei *fondi di riserva*, quasi 3 mila dei quali riferiti ai fondi per finanziare i contratti collettivi del pubblico impiego.
- Una quota rilevante delle maggiori spese sono vincolate (ad esempio i contratti del pubblico impiego per 3.000 miliardi) o determinate da impegni di spesa relativi all'attuazione di scelte di carattere permanente (ad esempio gli stanziamenti per le aree depresse per 4.000 miliardi).
18. Gli effetti complessivi della sessione di bilancio 2001 possono essere ulteriormente scomposti, anche temporalmente, in effetti indotti dalla manovra governativa, nelle correzioni intervenute nel corso del dibattito alla Camera e nelle modifiche introdotte dal Senato. La sintesi del Cnel è riepilogata nella figura 6. In tale figura sono indicati tra parentesi i contributi alla crescita complessiva osservata (in luogo della composizione percentuale utilizzata nella figura precedente). Il contributo alla crescita ha infatti il pregio di riflettere quanta parte della dinamica complessivamente osservata (4,5%) è da ascrivere a ciascuna voce.

Figura 5 - Principali evidenze della sessione di bilancio 2001

Variazioni intercorse fra progetto di bilancio pre-finanziaria e legge di bilancio approvata dal Parlamento
Migliaia di miliardi di lire. In parentesi composizione % (crescita complessiva = 100)



⁽¹⁾ Al netto delle partite di giro e delle regolazioni contabili.

⁽²⁾ In buona parte riferiti alla annotazione contabile nell'esercizio 2001 di risorse trasferite nel 1999-2000 alle Regioni in conseguenza do mancate entrate Irap (11.500 miliardi).

19. Procedendo ad una lettura orizzontale emerge come il 4,5% globalmente osservato è per il 4,0% assorbito dalla manovra contenuta nel disegno di legge finanziaria, mentre il restante 0,5% dà la misura del contributo quantitativo del dibattito parlamentare vero e proprio.
20. Al contempo dalla figura si rileva che è pari al 2,4% il contributo alla crescita complessiva dei 18.200 miliardi di maggiori spese osservate al netto delle eredità del passato: 1,3% di maggiori *interventi* (9.400 miliardi); 0,6% di maggiori *trasferimenti* ad organizzazioni sub-nazionali (4.200 miliardi); 0,2% di maggiori spese per lo Stato centrale (1.300 miliardi); ed infine 0,4% di maggiori stanziamenti per *fondi di riserva* (3.300 miliardi). Analogamente la lettura appena proposta può ripetersi, sia in verticale che in orizzontale, per ciascuna delle restanti voci della figura.

Figura 6 - Fasi della sessione di bilancio 2001 ⁽¹⁾

Variazioni in migliaia di miliardi di lire (in parentesi contributi % alla crescita complessiva)

	totale sessione di bilancio	di cui:		
		ddl Governo	Camera	Senato
Totale bilancio	33.400 (+ 4,5%)	29.600 (+ 4,0%)	3.200 (+ 0,4%)	600 (+ 0,1%)
Eredità del passato	15.200 (+ 2,1%)	13.600 (+ 1,9%)	1.100 (+ 0,1%)	500 (+ 0,1%)
Totale netto ered. passato	18.200 (+ 2,4%)	16.000 (+ 2,1%)	2.200 (+ 0,3%)	100 (...)
Interventi	9.400 (+ 1,3%)	7.700 (+ 1,0%)	1.200 (+ 0,2%)	500 (+ 0,1%)
Trasf. altre P.A.	4.200 (+ 0,6%)	2.000 (+ 0,3%)	2.400 (+ 0,3%)	- 200 (...)
Stato centrale	1.300 (+ 0,1%)	1.100 (+ 0,1%)	- 100 (...)	300 (...)
Fondi di riserva	3.300 (+ 0,4%)	5.100 (+ 0,7%)	- 1.400 (- 0,2%)	- 500 (- 0,1%)

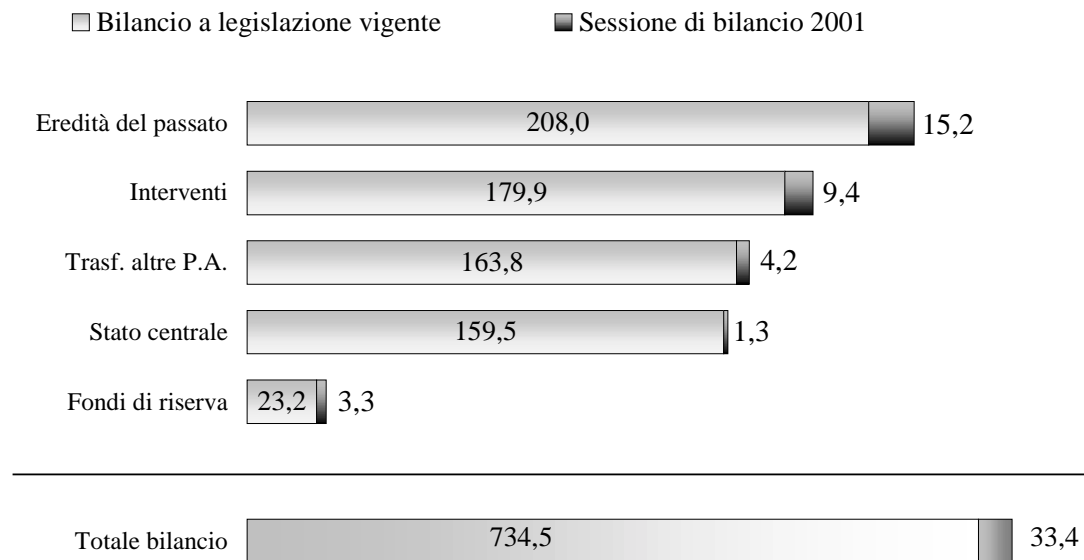
⁽¹⁾ Il simbolo "... " indica un valore di ordine di grandezza trascurabile.

L'arrotondamento degli importi può causare modeste distorsioni delle somme.

21. La somma complessivamente indicata in 33.400 miliardi rappresenta il numeratore di una frazione il cui denominatore è pari al totale di bilancio nella sua formulazione pre-finanziaria (734,5 mila miliardi al netto di partite di giro, regolazioni contabili e rimborso dei titoli del debito pubblico). Allo scopo di dare una percezione visiva di questo rapporto, la figura 7 rappresenta per ciascuna delle macro-voci di lettura prescelte dal Cnel il peso del numeratore - le parti più scure dell'istogramma, i cui importi coincidono con quelli esposti nella prima colonna della figura 6 - a confronto con il proprio denominatore, rappresentato dalle parti più chiare dell'istogramma stesso. La relativa dimensione della manovra rispetto alla massa su cui va ad incidere e la distribuzione delle diverse poste, che vedono peraltro la misura più rilevante allocata nella sezione delle *eredità del passato*, rinnovano le considerazioni circa le rigidità del bilancio ricordate nei punti 9 e 10.

Figura 7 - Incidenza delle modifiche introdotte della sessione di bilancio 2001

Valori assoluti in migliaia di miliardi



22. In coda al presente testo sono allegate alcune tavole che consentono per successivi livelli di dettaglio di evidenziare le variazioni intervenute nelle diverse fasi sintetizzate dalla figura 6. A queste tavole si farà riferimento per l'indicazione delle informazioni di maggiore rilievo commentate nei paragrafi che seguono.

L'impostazione del disegno di legge finanziaria

23. Le modifiche apportate dal Governo attraverso il disegno di legge finanziaria presentato il 30 settembre 2000 sono state ricostruite a partire dagli importi riferiti ai singoli capitoli di spesa ed in una formulazione coerente con l'esposizione istituzionale. Ciò ha consentito, utilizzando la griglia della lettura predisposta dal Cnel, di rilevare il citato incremento di 29.600 miliardi, che costituisce quasi il 90% degli effetti complessivi della intera sessione di bilancio.

Una quota rilevante degli effetti del disegno governativo deriva da *eredità del passato* o da quote vincolate. Ammonta a 12.600 miliardi l'annotazione contabile di pregresse anticipazioni di tesoreria. Si registrano 1.000 miliardi di oneri connessi a passate privatizzazioni legate alle Ferrovie dello Stato. Analogamente rigidi sono i 2.420 miliardi per il rinnovo dei contratti collettivi del personale statale che, da soli, rappresentano la metà della voce *fondi di riserva*. Infine ulteriori 2.000 miliardi riguardano trasferimenti ordinari

- comunque non finalizzati o qualificati per specifici interventi - in favore delle autonomie territoriali (955 miliardi, 580 dei quali dovuti al trasferimento delle funzioni centrali per effetto del federalismo amministrativo) ed in favore delle Università (970 miliardi, 672 destinati a fondi ordinari).

Ulteriori modifiche attengono alle previsioni di spesa per *funzioni dello Stato centrale* che hanno comportato la modesta integrazione di 1.000 miliardi: “fondo offerta formativa” della Pubblica Istruzione (150 miliardi), “manutenzione infrastrutture militari” della difesa (200 miliardi) ed infine “altri Servizi” per un totale di 600 miliardi, destinati in buona parte all’incremento della voce relativa ad “Agenzie, Autorità ed altri organismi tecnici”.

24. Questa breve disamina dà conto di 19 dei 29,6 mila miliardi che costituiscono la lettura Cnel degli effetti del disegno di legge finanziaria sul progetto di bilancio. Il complemento riguarda la dimensione più propriamente programmatoria della manovra finanziaria; esso spetta per 2.500 miliardi alla voce “provvedimenti legislativi in corso” (a copertura delle iniziative legislative previste nel programma del Governo) e per 7.700 miliardi alla voce *interventi*. Quest’ultima somma si concentra principalmente negli incrementi a favore di “politiche del lavoro e interventi sull’economia” (5.800 miliardi), qualificandosi come un saldo fra variazioni di segno positivo (2.500 miliardi per il “fondo rotativo di attuazione delle politiche comunitarie”, 2.400 miliardi di “sgravi contributivi”, 2.200 miliardi di “azioni per l’occupazione”) e variazioni di segno opposto afferenti alla “programmazione negoziata” (- 1.000 miliardi) e ad “agevolazioni alle imprese” (- 660 miliardi). Altri interventi che registrano un significativo incremento in termini assoluti sono quelli previdenziali in favore degli assistiti Inps-Inail (1.300 miliardi), quelli per “assistenza e attività sociali” (950 miliardi, metà dei quali al “fondo per le politiche sociali”) e quelli infrastrutturali (680 miliardi, in particolare ad “infrastrutture stradali”). Giova rilevare l’arresto della crescita delle previsioni per interventi nelle “aree depresse” (- 1.500 miliardi), avvenuta dopo il ciclo fortemente espansivo degli esercizi precedenti.

Gli effetti del dibattito alla Camera

25. Diverso è l’ordine di grandezza dei correttivi apportati dalla Camera che complessivamente superano di poco i 3.000 miliardi. Il dato emerge da una elaborazione ottenuta dal Cnel come differenza del bilancio approvato da questo ramo del Parlamento e la quantificazione del progetto integrato con il disegno di legge finanziaria.
26. Hanno beneficiato delle variazioni di segno positivo più rilevanti, i trasferimenti al “fondo sanitario nazionale di parte corrente”, incrementati di oltre 1.700 miliardi, e alle “autono-

mie territoriali”, cresciuti di più di 600 miliardi. Tali incrementi, unitamente a lievi ritocchi per le altre voci, ammontano ai 2.400 miliardi esposti nella figura 6. Ancora di segno positivo sono l’incremento complessivo registrato dalla voce *interventi*, che migliora di 1.200 miliardi, e quello della voce *eredità del passato*, che si appesantisce di 1.100 miliardi.

- Le somme complessivamente movimentate nella voce *interventi* sono in realtà notevolmente più elevate e solo la loro compensazione dà luogo all’incremento netto di 1.200 miliardi indicato nella figura 6. Il risultato è raggiunto attraverso incrementi per un totale di 3.500 miliardi, che per 2.300 miliardi trovano copertura in riduzioni nell’ambito della stessa voce di classificazione, come di seguito indicato: la variazione positiva più consistente, pari a 760 miliardi, è riferita a “spese per risanamento e ricostruzione per calamità naturali” e si affianca ad un ridimensionamento di 700 miliardi alle voci “edilizia abitativa” e “strutture sanitarie”; i 640 miliardi destinati dalla Camera a “prestazioni sociali a carico dello Stato” sono quasi esattamente bilanciati dalla riduzione della voce “azioni per l’occupazione”; i 477 miliardi di maggiori “sgravi contributivi” trovano compensazione in 440 miliardi di minori “contributi alle imprese”; i 288 miliardi in più per l’agricoltura e pesca sono bilanciati con la riduzione di pari importo dei fondi agevolativi alle imprese.
- La variazione approvata per le *eredità del passato* per 1.100 miliardi riguarda 1.500 miliardi di ripiano disavanzi di trasporto pubblico locale e ferrovie in concessione che si sommano a 660 miliardi di maggiori trasferimenti alle Regioni conseguenti alla riduzione dell’accisa sulla benzina e solo parzialmente compensati da 1.100 miliardi di minori trasferimenti, sempre alle Regioni, legati al mancato gettito dell’Irap.

27. Le variazioni negative riportate nella figura 6 riguardano 1.500 miliardi riferiti per una quota marginale alle *funzioni dello Stato centrale* e 1.400 miliardi di ridimensionamento dei *fondi di riserva*. Questi risultato a loro volta da una contrazione di 1.900 miliardi dei “fondi per i provvedimenti legislativi in corso”, che neutralizzano buona parte della variazione di segno opposto prevista dalla finanziaria, e da un incremento di circa 500 miliardi del “fondo per i contratti collettivi” e di quello per le “spese obbligatorie e d’ordine”.

Gli effetti del dibattito al Senato

28. Sotto il profilo quantitativo la dimensione dei correttivi apportati dal Senato sul documento licenziato dalla Camera risulta modesta, pari a complessivi 600 miliardi. Essi sono originati da una molteplicità di interventi, molti dei quali di rilevanza finanziaria limitata all’ordine di poche decine di miliardi. Vanno segnalati alcuni eventi che hanno caratteriz-

zato il dibattito: ulteriori 750 miliardi destinati a fronteggiare calamità naturali; 470 per fronteggiare la maggiorazione di costi per carburante sostenuti da autotrasportatori merci e da servizi taxi; 280 di maggiori risorse per il personale della scuola (appostati nel fondo per i contratti collettivi del pubblico impiego) e 290 per i servizi scolastici appaltati.

29. Una notazione a sé stante riguarda le variazioni che hanno interessato i fondi di riserva:
- con riferimento a quelli per “provvedimenti legislativi in corso di approvazione” la riduzione di 2.300 miliardi creando così una disponibilità che ha consentito l’istituzione dei nuovi “fondi occorrenti per l’attuazione dei provvedimenti legislativi approvati definitivamente dal Parlamento entro la chiusura della sessione bilancio” con una dotazione di poco inferiore (2.100 miliardi);
 - è azzerato il “fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente” e sono ridimensionati fondi come quello per “fronteggiare eccezionali esigenze di servizio” (- 50 miliardi) e quello riferito alla “riassegnazione dei residui passivi” (- 200 miliardi).

Un confronto con le sessioni precedenti

30. È parso utile confrontare la lettura Cnel del Bilancio dello Stato 2001 con quella degli esercizi precedenti al fine di cogliere il frutto di una lettura anche pluriennale. Per ottenere questo risultato si è operato un riallineamento a ritroso di ciascuna legge di bilancio, riportando dal 1998 in poi tutte le innovazioni e gli affinamenti introdotti nella presente edizione (ricordati al punto 3). Il confronto, esposto in sintesi nella figura 8, va esaminato con alcune cautele, in particolare in relazione alla riforma strutturale del bilancio che ha fra l’altro spostato a partire dall’esercizio 2000 dal mese di luglio al 30 settembre la stesura del progetto di bilancio pre-finanziaria (legge n. 208/1999).
31. La dimensione dell’intera sessione di bilancio per il 2001 al netto delle eredità del passato, pari a 18.200 miliardi, risulta molto vicino alla media quadriennale. Si osservano maggiori autorizzazioni della spesa per *interventi* compresi tra l’1% e l’1,5% del totale di bilancio; le successive voci, ad eccezione dei fondi di riserva previsti per il 1998, dimostrano un comportamento analogo.
32. Il totale di bilancio espresso al lordo delle eredità del passato segna una accentuata dinamica nel 2001 (+ 4,5%), superiore anche a quella registrata nel corso del 1998 (+ 4,1%). Ciò è determinato dalla voce *eredità del passato* che realizza 15.200 miliardi di differenza tra la formulazione del progetto di bilancio a legislazione vigente ed il bilancio approvato al termine della sessione parlamentare 2001.

Figura 8 - Un confronto con gli esercizi precedenti ⁽¹⁾*Contributi % alla crescita complessiva (in parentesi variazioni in migliaia di miliardi di lire)*

	<i>Sessione di bilancio</i>			
	2001	2000	1999	1998
Totale bilancio	+ 4,5% (33.400)	+ 2,5% (17.800)	+ 2,8% (19.800)	+ 4,1% (27.600)
Eredità del passato	+ 2,1% (15.200)	+ 0,6% (5.300)	... (- 200)	+ 0,7% (4.500)
Totale netto ered. passato	+ 2,4% (18.200)	+ 1,7% (12.500)	+ 2,8% (20.000)	+ 3,4% (23.100)
Interventi	+ 1,3% (9.400)	+ 1,0% (7.300)	+ 1,2% (8.900)	+ 1,5% (10.200)
Trasf. altre P.A.	+ 0,6% (4.200)	- (-)	+ 1,0% (6.900)	+ 0,7% (4.700)
Stato centrale	+ 0,1% (1.300)	+ 0,1% (600)	+ 0,1% (800)	- 0,1% (- 400)
Fondi di riserva	+ 0,4% (3.300)	+ 0,6% (4.600)	+ 0,5% (3.500)	+ 1,3% (8.600)

⁽¹⁾ Il simbolo "... " indica un valore di ordine di grandezza trascurabile.

L'arrotondamento degli importi può causare modeste distorsioni delle somme.

Lo strumento informatico predisposto dal Cnel

33. La complessità ed ampiezza del dibattito in cui si sostanzia una sessione di bilancio ha posto al Cnel l'esigenza di sperimentare alcune forme innovative di navigazione in una mole che raggiunge alcune decine di migliaia di pagine per ciascun esercizio. Il risultato consiste in tre prodotti di ricerca: il presente documento di sintesi descrittiva, un allegato statistico con funzionalità ipertestuali ed un modello informatizzato di navigazione.

34. L'*allegato statistico* consente per ciascun ambito di indagine prescelto, di esaminarne gli aspetti quantitativi su diversi livelli di aggregazione e di approfondimento, a partire dalle 7 voci che costituiscono il livello più aggregato sino alle 300 del massimo dettaglio ed ancora oltre attraverso l'esame dei singoli capitoli di spesa. Questi ultimi sono stati selezionati in maniera tale da racchiudere, in poche decine di pagine, oltre il 90% delle quantità finanziarie iscritte nell'intero bilancio di quattro esercizi esaminati ciascuno in due stati di avanzamento (progetto di legge pre-finanziaria e legge di bilancio approvata). Nel-

la sua versione informatizzata, l'allegato statistico è consultabile secondo modalità ipertestuali, in modo da condurre agevolmente il lettore nelle sezioni desiderate.

35. Il *programma informatizzato* costituisce un originale software di navigazione costruito seguendo logiche standard a livello internazionale adottate per la loro fruibilità e semplicità d'uso. Esso contiene gli importi, le denominazioni e le principali classificazioni dei singoli capitoli di spesa di ciascuno dei quattro esercizi esaminati (circa 6.000 capitoli per ciascuno degli anni). Questo consente di percorrere la lettura Cnel della sessione di bilancio 2001 secondo diversi tagli di analisi (valori assoluti, variazioni assolute, variazioni %, composizione % e % sul Pil, queste ultime naturalmente limitate ai livelli più aggregati). La medesima lettura è disponibile all'utente anche per il quadriennio 1998-2001. Il programma informatizzato consente inoltre di navigare in modo originale lungo i centri di responsabilità dei diversi dicasteri, sino al dettaglio delle singole unità previsionali di base votate dal Parlamento. Anche questa lettura si spinge fino alle singole fasi che costituiscono la sessione di Bilancio 2001 ovvero, a scelta dell'utente, al 1998-2001. Questa ultima possibilità consente di visualizzare con immediatezza l'evoluzione della struttura organizzativa della pubblica amministrazione statale alla luce delle dotazioni finanziarie attribuite a ciascuna articolazione amministrativa.
36. Infine sono messe a disposizione tutte le tavole statistiche elaborate, in formato di foglio elettronico da cui sono acquisibili con immediatezza le informazioni per successive ed ulteriori elaborazioni; inoltre tutti i prodotti di ricerca (il presente documento, l'allegato statistico, il programma informatizzato di navigazione e le tavole statistiche) sono rese disponibili sul sito Internet del Cnel ovvero, su richiesta, su CD.

Prospettive di sviluppo

37. La positiva esperienza maturata stimola una estensione dell'indagine al campo dei bilanci regionali, considerando il crescente peso di questa componente della spesa pubblica. A questo scopo è stata avviata una ricognizione circa la fattibilità di elaborazioni da realizzarsi con le medesime caratteristiche di fruibilità e tempestività dell'esperienza in atto, del quale è utile riepilogare gli elementi portanti. Il progetto pilota si propone di pervenire ad una lettura Cnel dei bilanci di previsione 2001 di alcune regioni italiane, da concludersi prima della prossima pausa estiva. Tale progetto avrà quindi carattere sperimentale e tenderà ad allargarsi progressivamente, in relazione con l'entrata in vigore nel prossimo 2002 dei nuovi "principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni" dettati dal decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76.