

5. Bilancio e ordinamento contabile.

5.1 L'esperienza parlamentare e di governo della riforma del bilancio copre un arco di tempo che supera ormai il ventennio (dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 208 del 1999). La cornice istituzionale, soprattutto dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 362 del 1988 e dalle novelle dei regolamenti parlamentari, ha offerto il quadro di riferimento entro il quale si è costruito, dal 1992 in poi, il percorso di risanamento della finanza pubblica italiana, in virtù del quale, nel 1997, è stata possibile l'adesione del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria Europea.

Si può affermare, in estrema sintesi, che le leggi del 1978 e del 1988 hanno consentito di porre al centro del processo decisionale - sulla base della cooperazione fra Parlamento e Governo - le scelte annuali di *fiscal policy* come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo. Con la legge n. 94 del 1997 si è affrontato, invece, il tema della decisione di bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche in stretta correlazione con la riforma amministrativa (legge n. 59 del 1997).

Il momento determinante della vicenda politico-istituzionale del processo di bilancio è identificabile nei risultati conseguiti nel 1997, quando la decisione del Governo e le scelte del Parlamento, raddoppiando la "dose d'urto" della manovra originariamente delineata, hanno consentito all'Italia l'ingresso fin dall'inizio alla fase finale di transizione verso la moneta unica europea.

Le ultime sessioni di bilancio e l'evoluzione della finanza pubblica mostrano, come emerge dalla presente relazione, che restano aperti rilevanti problemi istituzionali concernenti l'ordinamento del bilancio e la disciplina contabile.

5.2 I problemi più gravi riguardano la significatività dei conti pubblici. La decisione annuale di bilancio, le informazioni periodiche in corso d'esercizio sugli andamenti della finanza pubblica, il rendiconto generale dello Stato sono conformati in modo tale da ridurre in misura rilevante la consapevolezza della portata delle scelte da compiere e la possibilità di introdurre adeguate e tempestive correzioni di rotta.

Sulla base di una delega recata dalla legge n. 94/97, il d.lgs. n. 279/97 (art. 6) stabilisce la necessità di provvedere alla integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria (adottando schemi di classificazione comparabili) e di consentire il raccordo fra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione (espresso in termini di contabilità economica nazionale). La norma fissava, per questi adempimenti, il termine del 31 dicembre 1998.

La legge n. 208 del 1999 ha disposto che i parametri economici e finanziari e gli obiettivi del D.P.E.F. siano prospettati, in termini di rapporti con il PIL, non solo del fabbisogno del settore statale ma anche dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. E' urgente che le amministrazioni competenti (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e ISTAT) provvedano a superare i gravissimi ritardi sin qui registrati.

5.3 Il sistema di contabilità di Stato è caratterizzato dalla adozione, per la costruzione del bilancio, del criterio della competenza giuridica e della cassa. L'introduzione, in sede europea, con il SEC 95, del criterio della competenza economica (che registra le operazioni nel momento in cui avviene la transazione economica sottostante) accentua le difficoltà di confronto fra i dati espressi in termini di contabilità finanziaria pubblica e quelli elaborati secondo la contabilità economica nazionale.

E' necessario disporre il passaggio, graduale, dalla competenza giuridica alla competenza economica, anche in considerazione dei progressi compiuti nella articolazione del bilancio per centri di costo, al cui interno si applica la contabilità economica (art.10 d.lgs. n. 279/97).

5.4 Con riguardo alla struttura del bilancio, considerato nella sua funzione allocativa, sono da riprendere le raccomandazioni approvate dalla Commissione parlamentare consultiva per la riforma del bilancio dello Stato che, nel luglio 1997, ha affermato la necessità che la ripartizione delle risorse per funzioni obiettivo, individuate in rapporto alle politiche pubbliche di settore ed ai risultati in termini di servizi resi ai cittadini, siano oggetto di voto del Parlamento in sede di legge di bilancio.

5.5 L'esperienza più che ventennale della riforma del bilancio del 1978 (con le correzioni introdotte nel 1988, nel 1997 e nel 1999), pur meritevole, nel suo complesso, di una valutazione positiva, ha un elemento ricorrente di criticità nella difficile demarcazione dei contenuti propri della decisione annuale di bilancio che, in vario modo, hanno mostrato la tendenza a dilatarsi, perdendo la connessione essenziale con la manovra di fiscal policy di breve periodo (dando luogo alla patologia della "legge omnibus"). Le prescrizioni delle leggi di riforma tendenti a predeterminare i confini della decisione di bilancio si sono rivelate un argine debole rispetto alle inerzie della dialettica politico-parlamentare.

Una revisione dell'art. 81 potrebbe fornire un quadro di maggiore resistenza e certezza, collocando in Costituzione la disciplina dei contenuti tipici della legge di bilancio e superando la distinzione con la legge finanziaria.

5.6 E' restato al margine dell'esperienza istituzionale della riforma del bilancio (con la rilevante eccezione della legge delega n. 421 del 1992 recante le riforme del pubblico impiego, della previdenza, della sanità, della finanza locale) il collegamento fra manovra di breve periodo e tendenze strutturali della finanza pubblica e dello Stato sociale. La legge n. 208 del 1999 ha individuato, come strumenti finalizzati all'introduzione di innovazioni organizzative e procedurali e di correzioni delle tendenze strutturali della spesa nel medio e lungo periodo, i disegni di legge "collegati ordinamentali" la cui presentazione in Parlamento dovrebbe avvenire entro il 15 novembre di ogni anno. E' mancata una disciplina del percorso parlamentare di questi provvedimenti attraverso innovazioni nei regolamenti delle Camere. Posti al di fuori della sessione di bilancio e privi di qualunque tutela di un percorso parlamentare preferenziale, questi disegni di legge non hanno una connotazione loro propria istituzionalmente rilevante. In fatto i nuovi collegati ordinamentali sono stati usati con eccessiva larghezza e senza una logica coerente nella sessione di bilancio per il 2000 e non sono stati per nulla previsti nell'ultima sessione di bilancio per il 2001.

Resta l'esigenza non soddisfatta di individuare percorsi parlamentari sicuri per le iniziative legislative del Governo volte alla razionalizzazione, riforma, innovazione,

controllo su temi determinanti per l'evoluzione della finanza pubblica e dello Stato sociale nel medio e lungo periodo.

5.7 L'analisi della congruità della indicazione degli oneri e della correttezza della copertura delle leggi di spesa (svolta nel capitolo III della presente relazione) pone in evidenza il permanere di gravi limiti della prassi legislativa, nonostante i progressi registrati con le relazioni tecniche del Governo, con le analisi compiute dai Servizi bilancio delle due Camere, con l'opera compiuta dalle Commissioni bilancio del Senato e della Camera.

L'obiettivo spostamento dell'asse decisionale dalle leggi ai decreti legislativi riduce la significatività della valutazione della copertura in sede di legislazione delegata. E' auspicabile che i referti quadrimestrali della Corte sulla congruità della stima degli oneri e sulla correttezza delle coperture siano estesi ai decreti legislativi, ampliando l'area della tutela degli equilibri di finanza pubblica, in funzione di ausilio al Parlamento.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(miliardi di lire)

VOCI	1998	1999	2000	1999 su 1998	2000 su 1999
Spesa per consumi finali	372.765	388.199	405.648	4,1	4,5
Prestazioni sociali in denaro	352.194	368.493	377.115	4,6	2,3
Interessi passivi	166.757	144.781	146.126	-13,2	0,9
Altre uscite correnti	52.805	54.309	55.464	2,8	2,1
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	777.764	811.001	838.227	4,3	3,4
TOTALE USCITE CORRENTI	944.527	955.782	984.353	1,2	3,0
Investimenti fissi lordi	49.421	52.728	54.154	6,7	2,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE (a)	78.120	82.983	55.887	6,2	-32,7
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	855.884	893.984	894.114	4,5	0,0
TOTALE USCITE	1.022.641	1.038.765	1.040.240	1,6	0,1
Imposte dirette	297.688	320.069	326.883	7,5	2,1
Imposte indirette	318.616	325.351	341.184	2,1	4,9
Contributi sociali	266.643	274.751	287.344	3,0	4,6
Altre entrate correnti	66.679	70.196	68.684	5,3	-2,2
TOTALE ENTRATE CORRENTI	949.626	990.367	1.024.095	4,3	3,4
Imposte in conto capitale	7.985	2.423	2.181	-69,7	-10,0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	14.270	10.674	8.585	-25,2	-19,6
TOTALE ENTRATE	963.896	1.001.041	1.032.680	3,9	3,2
Saldo corrente	5.105	34.585	39.742		
Indebitamento netto	-58.745	-37.724	-7.560		
Saldo generale al netto interessi	108.012	107.057	138.566		
Pressione fiscale (b)	42,9	43,0	42,4		

(a) Al netto delle entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS, pari nell'anno 2000 a 26.750 mld, che sono contabilizzate in riduzione della voce economica "acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte".

(b) (Imposte indirette, imposte dirette, contributi sociali, imposte in conto capitale)/ PIL in percentuale.

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese - 2000

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE STATALE

(miliardi di lire)

VOCI	1998	1999	2000	1999 su 1998	2000 su 1999
Personale in servizio	124.413	122.212	130.322	- 1,8	6,6
Acquisti di beni e servizi	24.581	25.774	29.904	4,9	16,0
Trasferimenti	277.031	277.854	297.858	0,3	7,2
Interessi	150.652	138.028	127.841	- 8,4	- 7,4
Altri pagamenti correnti	13.196	18.008	16.161	36,5	- 10,3
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	589.873	581.876	602.086	- 1,4	3,5
Pagamenti di capitali	43.250	45.860	48.025	6,0	4,7
Investimenti fissi lordi	26.725	24.389	24.960	- 8,7	2,3
TOTALE PAGAMENTI	659.848	652.125	675.071	- 1,2	3,5
Incassi tributari	519.676	551.217	558.624	6,1	1,3
Trasferimenti	25.682	15.151	16.263	- 41,0	7,3
Altri incassi correnti	45.935	44.060	38.089	- 4,1	- 13,6
TOTALE INCASSI CORRENTI	591.293	610.428	612.976	3,2	0,4
Incassi di capitali	2.455	2.052	4.059	- 16,4	97,8
Partite finanziarie	7.647	8.645	8.904	13,1	3,0
TOTALE INCASSI	601.395	621.125	625.939	3,3	0,8
Disavanzo corrente	1.420	28.552	10.890	---	---
Fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie	- 58.453	- 31.000	- 49.132	---	---
Fabbisogno al netto interessi	92.199	107.028	78.709	---	---

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese - 2000

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2000

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali:* 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati differenziali: 1.2.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2.2 Gestione di cassa; 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

2. Gestione dell'entrata: *2.1 Gestione di competenza: dati generali:* 2.1.1 Entrate tributarie; 2.1.2 Altre entrate; *2.2 Confronto con le previsioni;* *2.3 Riscossioni, versamenti e residui attivi:* 2.3.1 Dati generali; 2.3.2 Entrate tributarie; 2.3.3 Altre entrate; 2.3.4 Residui per somme da versare; 2.3.5 Classificazione per grado di esigibilità dei residui di riscossione; riaccertamenti.

3. Gestione della spesa: *3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-2000;* *3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici;* *3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio;* *3.4 Sintesi della gestione;* *3.5 Analisi economica:* 3.5.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.5.2 Interventi per le aree depresse; 3.5.3 Altre spese correnti; 3.5.4 Altre spese in conto capitale; *3.6 Formazione e gestione dei residui:* 3.6.1 La situazione generale; 3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.7 Classificazione economica semplificata;* *3.8 Classificazione funzionale – COFOG.*

A V V E R T E N Z A

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 4 giugno 2001. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Il bilancio di previsione per il 2000 è stato costruito, sul versante delle spese, secondo uno schema che ricalca la classificazione stabilita dal Sec 95 per il conto della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda la parte attiva del bilancio la classificazione ha registrato la sola modifica dell'attribuzione al Titolo II delle entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al Titolo I.¹

A livello dei macroaggregati di bilancio e dei risultati differenziali, sussistono elementi di disomogeneità rispetto agli analoghi dati dei precedenti esercizi, che hanno portato al gonfiamento delle spese correnti e del rimborso delle passività finanziarie, a scapito del conto capitale.

Tutto ciò si è riflesso sui valori del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare.

Nella spesa finale, inoltre, non figurano gli oneri (30.000 mld) legati alle operazioni relative al Fondo ammortamento dei titoli di Stato, che a consuntivo sono inseriti nel titolo III (rimborso di passività finanziarie).

La riclassificazione in parola incide sul saldo netto da finanziare, ma risulta ininfluente in termini di ricorso al mercato e di risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive.

Non viene meno, sotto tale profilo, l'utilità di prospettare l'evoluzione dei conti di bilancio, attraverso la serie dei saldi esposti dal rendiconto generale dello Stato a partire dal 1992, che costituisce la base per misurare la portata dei progressi compiuti sul versante del risanamento finanziario.

La Corte denuncia da tempo i limiti di significatività del bilancio dello Stato, che offre un'informazione parziale e sempre meno rappresentativa della finanza pubblica.

Di qui la scelta di aprire la Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato con l'analisi dei risultati conseguiti in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche,

¹ Il d.d.l. di bilancio per il 2000 presentava, tuttavia, un allegato recante una schematica ipotesi di riclassificazione delle entrate secondo i criteri utilizzati in contabilità nazionale.

assunto quale termine di riferimento per la verifica di convergenza dei parametri economici e finanziari definiti negli accordi di Maastricht.

Resta aperto, anche dopo l'introduzione del Sec 95, il problema del passaggio dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale, complicato dall'adozione di criteri di costruzione dei conti della p.A. fondati sulla competenza economica.

Non si arresta poi la tendenza a predisporre consuntivi dello Stato difformi dal rendiconto, allo scopo di depurare quest'ultimo da operazioni di spesa e di entrata che altererebbero — in modo ritenuto improprio — i risultati gestori dell'anno (regolazioni contabili e debitorie, rimborsi IVA, anticipazioni). Si tratta dei consuntivi pubblicati nei documenti del Tesoro (relazioni trimestrali di cassa), dell'Istat e dei documenti programmatici.

La dimensione quantitativa delle predette operazioni è venuta crescendo in misura molto ampia nel corso degli ultimi anni.

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano per il raccordo tra consuntivo dello Stato e conto economico dello Stato, la crescente incidenza delle partite debitorie e il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura — pur giustificata in qualche misura da esigenze di trasparenza dei conti pubblici — finisce per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione delle poste di bilancio.

Basti pensare che nelle originarie previsioni dell'assestamento di bilancio per il 2000 il saldo delle partite finali registrava un miglioramento di 6.000 mld nella versione al netto delle regolazioni debitorie e uno sfondamento di oltre 15.500 mld nella versione al lordo di tali poste, peraltro largamente riassorbito a consuntivo.

L'incremento in corso di esercizio del peso delle regolazioni contabili sul versante delle spese desta comunque interrogativi e pone problemi di compatibilità con il livello del saldo netto stabilito in sede di legge finanziaria e, in generale, con il rispetto degli equilibri di bilancio.

La riforma del bilancio varata nel 1997 ha fortemente inciso sulla struttura del rendiconto generale dello Stato. Si è cercato, con puntuali disposizioni, di apprestare un quadro conoscitivo tale da agevolare l'esame parlamentare sulla gestione annuale.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 stabilisce, in particolare, che la struttura del conto consuntivo sia formata dalle risultanze della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e unità previsionali di base al fine di poter valutare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, gli indicatori di efficacia e di efficienza e gli scopi delle principali leggi di spesa.

Ad oltre tre anni dall'emanazione della nuova normativa non si registrano concreti passi operativi ed il documento in parola continua a presentare le caratteristiche di sempre.

L'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base è ancora da attuare, mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa si è finora risolto, tranne qualche isolata eccezione, in un sostanziale adempimento burocratico, privo di effettiva utilità.

Rischia così di ripetersi la negativa esperienza applicativa di altre innovative prescrizioni, a partire dall'art. 22 della legge n. 468/78, con cui si prevedeva l'illustrazione dei dati consuntivi allo scopo di valorizzare il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabili e di evidenziare i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto.

E' da sottolineare, inoltre, la mancata presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; risorse destinate alle aree depresse).

Ciò finisce per pregiudicare il rispetto del principio di simmetria tra bilancio di previsione e conto consuntivo e la stessa analisi, *ex post*, sulla gestione di significative aree di spesa.

Resta aperto, infine, il problema di una specifica evidenziazione, nell'ambito del rendiconto, delle vicende gestorie legate alle regolazioni contabili e debitorie, che incidono sul livello delle entrate e delle spese e, in parte, sulla stessa grandezza dei saldi e, come si vedrà, sono probabilmente all'origine di risultati contabili paradossali, rappresentati da riscossioni nette negative dei residui.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 Nel 2000 si è allargata la forbice tra gli andamenti del conto della p.A. e quelli del fabbisogno del settore statale, fenomeno questo che introduce ulteriori elementi di problematicità nella valutazione dei risultati e delle tendenze di finanza pubblica.

Sullo specifico versante del bilancio — di cui è nota peraltro la scarsa significatività ai fini della conoscenza della effettiva situazione dei conti pubblici — le risultanze del rendiconto generale dello Stato mostrano i migliori esiti gestionali dopo la performance del 1997, realizzata grazie all'eccezionale sforzo compiuto per l'ingresso nell'UEM, ma si tratta di un dato in gran parte formale e legato all'inedita esclusione della spesa finale del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (pari nel 2000 a 30.113 e 30.003 mld).

In valore assoluto il saldo netto da finanziare (31.289 e 41.888 mld) esprime un apparente miglioramento di 26.437 mld sulla competenza e di 39.852 mld sulla cassa, ma in realtà — tenendo conto dell'anzidetta riclassificazione — registra un peggioramento di 3.576 mld sulla competenza e un miglioramento più contenuto sulla cassa (9.839 mld).

Un effettivo miglioramento espone il saldo delle partite correnti che, dopo il 1997, torna ad esprimere valori positivi su entrambi i lati della gestione (42.474 e 13.055 mld).

Una diversa evoluzione — legata all'impatto di segno opposto provocato su questo risultato differenziale dalla riclassificazione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato — registra l'indebitamento netto di competenza (peggiore di 10.547 mld), mentre lo stesso saldo evidenzia una maggiore differenza negativa di 2.388 mld tra incassi e pagamenti, ragguagliandosi a 33.667 mld.

L'avanzo primario di bilancio cresce apparentemente di oltre 21.000 mld sulla competenza e in misura più accentuata (circa 32.000 mld) sulla cassa. Su tali differenziali incide, peraltro, pesantemente la descritta operazione di riclassificazione cosicché in realtà l'avanzo stesso diminuisce di circa 9.000 mld sulla competenza e cresce di appena 2.000 mld sulla cassa.

L'avanzo primario corrente si incrementa di oltre 15.000 mld sulla competenza e di 26.000 mld sulla cassa.

L'andamento dei risultati differenziali è stato peraltro influenzato dagli sgravi fiscali concessi col decreto legge 268/2000, che hanno portato ad un minore accertamento di entrate tributarie per circa 12.500 mld.

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore chiave degli andamenti di bilancio – si dimezza scendendo dal 2,7 all'1,4% in termini di competenza e dal 3,8 all'1,9% sul lato della cassa. Il risparmio pubblico di competenza corrisponde all'1,9% del PIL, mentre sulla cassa lo stesso saldo esprime un attivo dello 0,6%.

L'indebitamento netto di competenza – per effetto della riclassificazione delle somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato nel titolo III “rimborso di passività finanziarie” accusa un peggioramento di circa mezzo punto percentuale sul PIL e un lieve progresso in termini di cassa.

L'avanzo primario di bilancio migliora, sfiorando il 5% del PIL sulla competenza e il 4,3% sulla cassa.

La massa dei resti attivi – riferita per circa due terzi al comparto tributario – supera l'importo di 218.000 mld, incrementandosi di oltre 9.000 mld rispetto all'esercizio precedente.

L'ammontare dei residui passivi lievita di 23.000 mld ed oltrepassa la soglia dei 256.000 mld.

Ciò determina l'espansione dell'eccedenza passiva del conto dei residui (da 24.000 a 38.000 mld).

Il dato finale non esprime peraltro l'effettiva consistenza del divario, tenuto conto della prevalente incidenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere e, cioè, di quelle di meno sicuro realizzo.

1.2.1.3 I risultati differenziali – esposti in lire ed in euro nelle tavole 1.1 e 1.1.E – riflettono i dati del rendiconto generale, che nella sua integralità ricomprende anche sistemazioni di partite contabili e debitorie, poco compatibili col principio di annualità del bilancio. Sempre al lordo di tali poste, in apposita serie storica (tavola 1.2) è

indicato l'andamento dell'avanzo primario – in realtà sovrastimato di 30.000 mld, per effetto del disomogeneo metodo di contabilizzazione, rispetto alle corrispondenti entrate, delle spese legate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori sul bilancio statale.

Il diverso peso delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra gli esercizi finanziari.

Per fornire una sintetica prospettazione del processo di aggiustamento dei conti iniziato a partire dal 1992, si è predisposta, inoltre, la tavola (1.3) in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – cruciale indicatore degli andamenti di bilancio – viene presentata nella versione che non tiene conto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare la necessaria confrontabilità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2000, la spesa per il fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 30.113 e 30.003 mld), impropriamente riclassificata nel titolo III.

Ne emerge che il livello di saldo realizzato sulla competenza, pur peggiorando il risultato del 1999, è abbastanza vicino a quello del 1997, che si è giovato, come è noto, di interventi particolari (riclassificazioni contabili, misure straordinarie sul fronte dell'entrata e interventi congiunturali sulla spesa).

Sul lato della cassa, invece, il divario rispetto al 1997 è più accentuato, anche se si registra la seconda consecutiva flessione del saldo stesso.

1.2.1.4 Le indicazioni programmatiche sul bilancio di competenza dello Stato, contenute nel D.P.E.F. 2000/2003 prospettavano per il 2000 in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA):

- un saldo netto da finanziare pari al 2,2%;
- un volume di entrate finali non superiore al 28,5%, inglobante una pressione tributaria statale del 27%;
- un contenimento della spesa finale al 30,8%;
- una sostanziale invarianza (20,4%) della spesa corrente al netto degli interessi;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi fino al 6,4%;

- una stazionarietà della spesa in conto capitale, così da mantenerne l'incidenza al 3,9%.

Nella nota di aggiornamento allo stesso D.P.E.F. venivano riviste, nell'ambito del nuovo quadro macroeconomico, anche le grandezze del bilancio programmatico dello Stato per il triennio 2000-2003.

Rispetto alla prima versione, il saldo netto da finanziare per il 2000 registrava un aumento di circa 30.000 mld.

Nell'intento di dare maggiore trasparenza al conto dello Stato, si decideva, infatti, di considerare tutti i finanziamenti agli enti previdenziali, inclusivi di quelli denominati "Anticipazioni di bilancio a copertura del disavanzo" come veri e propri trasferimenti. Inoltre, le previsioni tenevano conto dei dati assestati del 1999.

Ne derivava una variazione, in termini di Pil, degli obiettivi programmatici relativi ai macro-aggregati di bilancio e ai saldi così da ipotizzare:

- un saldo netto da finanziare pari al 3,6%;
- un livello di entrate finali ragguagliato al 28,8%, con una componente delle entrate tributarie del 26,5%;
- una spesa finale commisurata al 32,4%;
- una incidenza della spesa corrente al netto degli interessi fissata al 21,6%;
- un calo della spesa per interessi fino al 6,7%;
- uno sviluppo della spesa in conto capitale (4,1%).

Rispetto alle indicazioni programmatiche assunte con la nota di aggiornamento del D.P.E.F. 2000/2003, i risultati dell'esercizio risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Il saldo netto da finanziare si rapporta all'1,5% del prodotto.

Al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari, dei proventi delle dismissioni e delle licenze UMTS le entrate finali (672.994 mld) corrispondono al 29,8% e risultano, pertanto, nettamente superiori all'obiettivo stabilito. Le entrate tributarie al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari raggiungono l'importo di 611.943 mld ed esprimono una pressione del 27,1% a fronte del 26,5% programmato.

Nella versione netta la spesa finale (31,8% sul PIL) resta di circa mezzo punto al di sotto del limite stabilito. La quota della spesa corrente al netto degli interessi (21,7%) corrisponde alle indicazioni programmatiche, mentre gli oneri per il servizio del debito scendono fino al 6,3% (a fronte del 6,7% ipotizzato).

Si ferma nel 2000 il recupero della quota di PIL assorbita dal conto capitale, che — anche per effetto delle operazioni di riclassificazione — resta tre decimi di punto al di sotto di quanto previsto.

1.2.1.5 La legge finanziaria per il 2000 ha fissato in 79.500 e in 350.800 mld, al netto di 33.454 mld per regolazioni debitorie, i limiti — in termini di competenza — del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Gli esiti gestionali indicano che il saldo netto da finanziare, depurato di 28.194 mld di regolazioni debitorie, è risultato — per via della descritta mancata uniforme contabilizzazione in entrata ed in uscita delle poste connesse alle dismissioni e alle licenze UMTS - di appena 3.092 mld, pur includendo l'utilizzo degli slittamenti della competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate (per un totale di 2.887 mld) che, sulla base della vigente normativa contabile, non influiscono sul rispetto del limite.

Tale risultato differenziale si collega a maggiori accertamenti di entrate finali per 13.545 mld e di 50.772 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato si è fermato a 323.394 mld, grazie al combinato effetto dei maggiori accertamenti e di economie per 52.940 mld sulla spesa complessiva, di cui 2.168 registrati nella voce "rimborso di passività finanziarie". Il saldo delle partite correnti — influenzato dalla positiva evoluzione delle entrate — espone un miglioramento di circa 67.500 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di quasi 52.000 mld sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto si riduce di circa 81.000 mld rispetto al dato della previsione iniziale.

Dopo quattro anni torna ad esprimere un valore negativo (-9.450 mld) il risultato differenziale costituito dal rapporto fra entrate e spese complessive (c.d. differenza), per effetto di un livello di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 2000 presenta eccedenze sulla competenza per 330 mld. Il fenomeno mal si concilia con il modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base.

Il consuntivo 2000, al pari di quelli precedenti, continua a registrare anche eccedenze di spesa in termini di residui (5.467 mld) e di cassa (936 mld). La parte prevalente delle eccedenze sui residui (4.559 mld) e sulla cassa (587 mld) si riferisce al consuntivo del Ministero della pubblica istruzione concentrandosi sulle strutture scolastiche, mentre le eccedenze sulla competenza riguardano, in buona misura (175 mld) le spese di funzionamento del Ministero per i beni e le attività culturali.

1.2.2 Risultati differenziali.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (742.014 mld) crescono di mezzo punto percentuale. Al loro interno s'incrementano del 4,4% le entrate correnti (729.496 mld; +30.574 mld), che si giovano dell'inusitato incremento delle entrate extratributarie (85.656 mld; +32.370 mld), sostenuto da 26.750 mld di introiti connessi al rilascio delle licenze UMTS.

D'altro canto, le entrate tributarie (643.840 mld), mostrano una apparente flessione dello 0,3% rispetto al precedente esercizio, nonostante il rilevante incremento del gettito delle imposte sostitutive sul risparmio gestito e sulle plusvalenze azionarie (da 7.535 a 23.958 mld). Ciò è in parte spiegato, come viene esposto nel successivo paragrafo 2, da modifiche ai criteri di contabilizzazione delle entrate sanzionatorie, dal 2000 imputate al titolo II.

Lo sviluppo delle entrate correnti è in parte controbilanciato dagli accertamenti del titolo III (scesi da 39.546 a 12.518 mld), che risentono dei diminuiti proventi per le dismissioni (da 37.097 a 10.373 mld).

Sul versante tributario si registra l'evoluzione delle imposte indirette, che passano da 296.358 a 308.008 mld (+11.650 mld).

A tale esito contribuisce in misura decisiva – pur non includendo entrate sanzionatorie per oltre 4.700 mld - l'andamento della categoria II “tasse e imposte sugli affari” (224.597 mld; +20.093 mld), sospinta dall'IVA contabilizzata in bilancio