

compito di rappresentare, in termini finanziari, l'ambito delle scelte già adottate, risulta poco coerente ogni decisione intesa a restituire al progetto di bilancio parte delle decisioni in cui si sostanzia la manovra. Può dirsi, sotto questo profilo, che allo spostamento nel progetto di bilancio delle tabelle C, D, ed F oggi contenute nella legge finanziaria potrebbero ostare non motivi giuridici, legati alla natura della legge di bilancio, ma, piuttosto, motivi funzionali, connessi ad una convincente distinzione di ruolo tra i due strumenti considerati.

Diverso sarebbe invece il discorso se l'opzione fosse quella di passare da un (progetto di) bilancio a legislazione vigente a un (progetto di) bilancio a politiche invariate: in tal caso, infatti, il mutamento marcerebbe nel senso di isolare con maggiore precisione i confini della effettiva manovra, ferma però restando l'esigenza di assicurare comunque copertura alle spese soggette a conferma legislativa.

La Corte, in un referto specifico peraltro non recente, relativo ai problemi di copertura della legge finanziaria, aveva ritenuto preferibile, perché più trasparente, l'ipotesi di un bilancio a politiche invariate. Nel 1999, tuttavia, il criterio della legislazione vigente è stato adottato anche per le proiezioni tendenziali, precedentemente considerate "a politiche invariate", con rilevanti conseguenze in tema di rappresentazione delle spese di personale e di investimento.

Il tema meriterebbe approfondimenti; ma può ritenersi comprovata l'esigenza di rappresentare chiaramente, nell'ambito della documentazione di bilancio, l'area che segna il passaggio dalla legislazione vigente alle politiche invariate, area intuitivamente distinta da quella della vera e propria manovra correttiva.

E' chiaro, inoltre, che i contenuti della manovra non potranno che essere coerenti con il programma di politica economica del Governo, come definito dalla risoluzione parlamentare di approvazione del D.p.e.f.; ma è anche chiaro che non tutto il programma potrà ricevere attuazione nell'ambito della manovra finanziaria, restandone ad esempio escluso ogni profilo di riforma strutturale, tale da pretendere un esame parlamentare *ad hoc*, con prevalente contributo da parte delle competenti Commissioni, sottratto alle esigenze di celerità ma anche ai rischi di "sovraccarico" dei contenuti propri della sessione di bilancio, come rivela l'esperienza parlamentare.

Risulta da tale specificazione l'opportunità di definire i contenuti della legge finanziaria (o di stabilità), in sede di riforma legislativa degli strumenti della manovra finanziaria, non in relazione a parametri ampi e generici, come per l'appunto risulterebbe il mero riferimento alle esigenze del patto di stabilità o all'attuazione del programma di governo, ma attraverso norme stringenti e di chiara valenza precettiva, preferibilmente da doppiarsi con opportune e coincidenti modifiche ai regolamenti parlamentari.

In materia, anche prima dell'intervento della legge n. 208 del 1999, che si è mossa nella direzione segnalata, la Corte ha ripetutamente sottolineato l'opportunità di restringere l'inserimento in legge finanziaria alle sole norme che abbiano, fin dal primo anno del bilancio pluriennale, dirette conseguenze sui saldi di bilancio.

Da escludere, non soltanto in coerenza con tale criterio, ma anche in ragione delle connesse problematiche di costituzionalità, è anzitutto l'inserimento in legge finanziaria di deleghe legislative. Ancora da evitare (attraverso formulazioni normative indubbiamente difficili, ma sulle quali avrebbe modo poi di formarsi progressivamente una "giurisprudenza" parlamentare) è anche l'inserimento di riforme complesse, il cui valore sia in misura minoritaria rappresentato dagli effetti finanziari pretesi dall'attuazione della manovra di breve periodo.

5.4 Per quanto attiene alle regole del patto di stabilità interno è del tutto condivisibile l'esigenza di un efficace raccordo fra vincoli posti dalla "Costituzione fiscale" dell'Unione Europea ed evoluzione complessiva della finanza pubblica, con riguardo essenziale, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale, alla finanza regionale e locale.

Su questo tema, che tocca la stessa struttura istituzionale della Repubblica, sembra indispensabile una organica riforma della disciplina oggi dettata dai titoli IV e V della legge n. 468 del 1978, nel quadro del nuovo ordinamento federale. E' da valutare unitariamente l'attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 119 e dall'art. 117 comma terzo (materia di legislazione concorrente), in raccordo con la determinazione (affidata alla legislazione esclusiva dello Stato) dei livelli essenziali delle prestazioni legati ai diritti civili e sociali. La ponderazione delle ragioni di un federalismo fiscale legato alle capacità fiscali per abitante con quelle di unità giuridica ed economica della Repubblica sembra doversi affidare ad una legislazione organica e permanente, in sede di nuova legge organica sul bilancio; le scelte annuali connesse alla manovra finanziaria devono coprire un'area definita di flessibilità entro una cornice istituzionale che segni i confini, costituzionalmente garantiti, del federalismo fiscale.

La recente intesa istituzionale fra Governo della Repubblica e governi locali raggiunta nella Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali (30 maggio 2002) pone le basi per un'opera legislativa destinata a passare attraverso la procedura rafforzata prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2002, che prevede il passaggio attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle Regioni.

Secondo la Corte, in presenza di una figura di legge proceduralmente “tipica”, la correttezza costituzionale verrebbe assicurata dal diretto intervento del Parlamento, escludendo il ricorso alla delega legislativa.

5.5 Per quanto attiene alla funzione allocativa del bilancio, come sede della ripartizione delle risorse e della definizione delle politiche pubbliche sono certamente utili le indicazioni recate dalle risoluzioni approvate parallelamente dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato.

La rilevanza del tema del raccordo fra conti della finanza pubblica (gestione di bilancio e settore statale) e contabilità economica nazionale (conto delle pubbliche amministrazioni) suggerisce l’opportunità di ritenere indispensabile, non solo nel D.p.e.f., ma anche come allegato dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, una previsione, tendenziale e programmatica, degli andamenti complessivi della finanza pubblica capace di rappresentare, in primo luogo per il Parlamento al momento delle scelte annuali di bilancio, l’impatto sul conto delle pubbliche amministrazioni delle scelte assunte con la manovra di fiscal policy.

La necessità di acquisire il quadro complessivo del conto delle pubbliche amministrazioni all’interno dei documenti fondamentali per la decisione parlamentare (e conseguentemente in sede di struttura del rendiconto) è rafforzata dall’impiego di strumenti di esternalizzazione della gestione finanziaria pubblica, come quelli, potenzialmente molto ampi, previsti dal decreto legge n. 63 del 2002, il cui impatto sugli equilibri e sugli andamenti del settore pubblico deve essere trasparente per il Parlamento.

Resta ferma, secondo la Corte, la necessità di esprimere le autorizzazioni legislative di spesa, le clausole di stima degli oneri e delle coperture, le autorizzazioni di bilancio in termini finanziari, secondo i consolidati criteri offerti dal tradizionale bilancio di competenza. Questa affermazione non esclude l’utilità di sperimentare un graduale adeguamento delle previsioni finanziarie passando dalla competenza “giuridica” alla “competenza economica” consentendo di ridurre le difformità di base che separano i conti della finanza pubblica da quelli di contabilità economica nazionale, assunti a base per le valutazioni di compatibilità dell’Unione Europea. E’ un passaggio che deve essere affrontato con rigore metodologico, entro un arco pluriennale di trasformazione, in armonia con criteri di coordinamento e avvicinamento dei bilanci pubblici da seguire e da promuovere nelle competenti sedi dell’Unione Europea.

Quanto alla struttura del bilancio è necessario porre mano con maggior rigore alla semplificazione della classificazione del bilancio “politico”, sottoposto all’approvazione del Parlamento. Sotto questo profilo lo stato di attuazione della legge n. 94 del 1997 è

insoddisfacente; la classificazione per centri di responsabilità e quella (trascurata nella prassi contabile effettiva) per funzioni-obiettivo non danno luogo ad una struttura decisionale trasparente e razionale (come dimostrano la perdurante inadeguatezza delle “note preliminari” e delle direttive ministeriali di inizio d’anno). Il principio fondamentale della connessione fra razionalizzazione delle scelte di bilancio e revisione dei modelli di organizzazione può condurre alla identificazione di un numero limitato di “missioni” (anche utilizzando il termine di riferimento offerto dalla recente riforma francese dell’agosto 2001), grandi unità di scelta parlamentare per funzioni e centri di responsabilità, capaci di restituire alla decisione di bilancio del Parlamento ed agli indirizzi del Governo piena significatività in termini di definizione delle politiche pubbliche e dei criteri-guida per la gestione.

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2001

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali: 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati d'insieme: 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 Considerazioni generali e di sintesi; 2.2 Entrate finali; 2.3 Entrate tributarie (Titolo I); 2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II); 2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).*

3. Gestione della spesa: *3.1 La spesa statale nel periodo 1992-2001; 3.2 La struttura del bilancio; 3.3 Il problema delle regolazioni debitorie; 3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.5 Sintesi della gestione; 3.6 Analisi economica: 3.6.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.6.2 Interventi per le aree depresse; 3.6.3 Altre spese correnti; 3.6.4 Altre spese in conto capitale; 3.7 Formazione e gestione dei residui: 3.7.1 La situazione generale; 3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento; 3.8 Classificazione economica semplificata; 3.9 Classificazione funzionale – COFOG.*

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Il rendiconto generale dello Stato per il 2001 espone i peggiori risultati differenziali di cassa dell'ultimo quinquennio¹. L'esito gestionale è dovuto alla crescita di tutte le componenti di spesa (peraltro anche di quelle di investimento), non controbilanciata dall'evoluzione del gettito delle entrate finali e, soprattutto, di quelle correnti che registrano, al loro interno, la netta flessione degli introiti extratributari.

Anche sul versante della competenza si evidenzia, rispetto al 2000, un generalizzato deterioramento dei saldi, attribuibile alla maggiore dinamica delle spese rispetto alle entrate.

¹ Come si è evidenziato nel capitolo I di questa Relazione, la negativa evoluzione del saldo di cassa del bilancio risulta, in parte, corretta dal positivo andamento della gestione di Tesoreria.

Il confronto con il precedente esercizio presenta elementi di omogeneità dal punto di vista della struttura classificatoria delle spese, notevolmente modificata nel 2000 a seguito dell'applicazione dei criteri stabiliti dal Sec 95.

Non ha subito variazioni neppure l'impostazione delle entrate, che hanno registrato nel 2000 solo il passaggio degli introiti per sanzioni ed interessi dalle entrate tributarie a quelle extratributarie².

La riclassificazione delle varie componenti di spesa attuata nel precedente esercizio incide sui valori del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare. Uno specifico effetto di contenimento della spesa finale è attribuibile allo spostamento degli oneri connessi al Fondo ammortamento dei titoli di Stato dal titolo II (spesa in conto capitale) al titolo III "rimborso di passività finanziarie". Ne risulta alleggerito l'ammontare del saldo netto da finanziare, poiché i proventi per le dismissioni figurano fra le entrate finali.

La struttura del consuntivo 2001 recepisce, d'altra parte, talune innovazioni legate ad una prima attuazione della legge n. 300 del 1999 – con l'istituzione, fra l'altro, delle Agenzie fiscali – e alle modifiche introdotte dal decreto legge n. 217/2001 convertito con legge n. 317/2001, nonché al raggruppamento – operato in sede di provvedimento di assestamento – di diversi ministeri e centri di responsabilità passando dai diciannove stati di previsione iniziali ai quindici, compresa l'entrata, di cui si compone, peraltro solo formalmente, il rendiconto. Un effettivo impatto ha comportato l'attuazione del federalismo amministrativo, mentre il parziale avvio del federalismo fiscale non ha inciso nel 2001 sulle grandezze di bilancio e sui relativi saldi differenziali.

Si tratta, peraltro, di una fase transitoria. In prospettiva il federalismo fiscale determinerà un sostanziale ridimensionamento del bilancio statale, già oggi scarsamente significativo, e un ulteriore appannamento del suo ruolo nell'ambito della finanza pubblica.

Non a caso il Ministro dell'economia e delle finanze ha prospettato, nell'ambito dell'audizione sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio, l'esigenza di pervenire – come obiettivo finale – ad una sorta di bilancio consolidato della pubblica Amministrazione.

In tale prospettiva si muovono anche le recenti risoluzioni "parallele" delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato che ipotizzano, nell'ambito del DPEF, la costruzione del

² Nell'apposito stato di previsione per il 2002 le entrate di bilancio vengono classificate, per la prima volta, anche secondo i criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica Amministrazione. Viene apposta, pertanto, in calce a ciascun capitolo ed articolo di entrata, la codifica riferita a tale criterio di riclassificazione.

quadro tendenziale e programmatico di finanza pubblica anche con riferimento al conto delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 stabilisce che la struttura del rendiconto generale dello Stato sia conforme a quella del bilancio di previsione; dispone, inoltre, che ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore le risultanze della gestione annuale siano esposte sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base, in modo da consentire una analisi in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

A distanza di oltre quattro anni dall'emanazione della nuova normativa, il percorso di attuazione delle riforme è largamente insoddisfacente.

L'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base non trova riscontro operativo, mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa non ha ancora superato la fase embrionale.

Rischiano così di essere congelati gli aspetti più innovativi della riforma e di ripetersi le negative esperienze del passato, che hanno portato alla vanificazione di ogni iniziativa normativa tesa a valorizzare l'utilità del consuntivo.

Non viene poi rispettato l'obbligo della presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; risorse destinate alle aree depresse; spese di personale; nomenclatore degli atti aggiornato con la gestione).

Ciò finisce per pregiudicare il rispetto del principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo e la stessa possibilità di una adeguata analisi sulla gestione annuale.

Al di là della stessa esigenza di una compiuta attuazione di tali importanti profili della riforma del 1997, resta aperto il problema del passaggio dai dati del rendiconto generale dello Stato a quelli del Conto economico dello Stato, componente del più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale. Attualmente il passaggio non è decifrabile per la mancanza di definizioni univoche del consuntivo.

La Corte, infatti, parifica il consuntivo al lordo di ogni partita di regolazione debitoria e contabile e con la classificazione economica e funzionale codificata; l'Istat, cui è affidato il compito di costruire il conto economico dello Stato (e della p. A.), lavora su una versione di consuntivo di cassa dello Stato trasmessa dal Dipartimento della R.G.S. (ma non pubblica) e caratterizzata, essenzialmente, dalla depurazione di una serie di partite contabili e debitorie e dalle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria.

L'Istat, inoltre, rielabora i dati stessi secondo gli schemi della contabilità nazionale.

Il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per la costruzione degli altri aggregati di finanza pubblica.

E' per questo che la Corte aveva richiesto che il rendiconto generale dello Stato per il 2001 fosse corredato di un allegato tecnico elaborato dal Dipartimento della R.G.S. per dare conto degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie e di ogni altra operazione rettificativa, nonché – ove possibile – delle differenze di classificazione economica che segnano il passaggio alla versione di consuntivo trasmessa all'Istat.

Tale sollecitazione ha spinto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a predisporre una complessa tabella³, che non ha peraltro assunto – al momento dell'invio alle stampe della presente relazione (19 giugno 2002) – la veste di un ufficiale allegato tecnico al rendiconto, come richiesto dalla Corte. Si tratta, peraltro, del semplice avvio di un'attività che dovrà portare alla costruzione di un trasparente quadro di raccordo tra rendiconto ed altri aggregati.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 In valore assoluto il saldo netto da finanziare (63.458 e 115.629 mld) esprime un peggioramento di circa 32.000 mld sulla competenza e di quasi 72.000 sulla cassa.

Peggiora altresì il saldo delle partite correnti, che risulta ridimensionato di circa 16.000 mld sulla competenza (da 42.470 a 26.338 mld), mentre sul versante della cassa torna ad esprimere un valore negativo di 39.359 mld (a fronte di un risparmio di 13.055 mld nel precedente esercizio).

Il profilo dell'indebitamento netto (52.748 e 105.136 mld) non si discosta di molto dall'evoluzione del saldo delle partite finali, prospettando una oscillazione negativa di 30.000 e di 70.000 mld rispettivamente in termini di competenza e di cassa.

Peggiorano anche gli altri risultati differenziali.

L'avanzo primario di bilancio (88.027 e 36.396 mld) si riduce di oltre 23.500 mld sulla competenza e di 60.600 mld sulla cassa, mentre l'avanzo primario corrente registra una diminuzione più contenuta (7.800 mld sulla competenza e 39.000 sulla cassa).

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore chiave degli andamenti di bilancio – passa dall'1,4 al 2,7% sulla competenza e dall'1,9 al 4,9% sulla cassa. L'attivo del

³ Non corredata di una necessaria nota metodologica.

saldo di competenza delle partite correnti scende dall'1,9 all'1,1% del PIL, mentre il relativo saldo di cassa esprime un passivo dell'1,7% del PIL (contro un attivo dello 0,6% nel 2000).

Peggiora anche l'incidenza sul PIL dell'indebitamento netto (pari nel 2001 al 2,2% in termini di competenza e al 4,5% nel valore di cassa).

Meno consistente risulta l'avanzo primario di bilancio che si riduce al 3,7 del PIL sulla competenza e all'1,5% sulla cassa (i rispettivi valori si ragguagliavano al 5 e al 4,3% nel precedente esercizio).

Trascinata dalla crescita (oltre 19.000 mld) dei residui attivi formatisi nel comparto tributario (144.000 mld), la massa dei resti attivi si gonfia di circa 27.000 mld rispetto all'esercizio precedente. Più contenuto (+5.200 mld) risulta l'incremento – in parte determinato dalla tardiva approvazione della legge di assestamento – dei residui passivi, che si avvicinano alla soglia dei 262.000 mld.

Si ridimensiona, pertanto, l'eccedenza passiva del conto dei residui (da 38.000 a 16.000 mld).

Il dato finale non esprime peraltro l'effettiva consistenza del divario, a causa della prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere, di cui non è scontata l'effettiva acquisizione. Per quanto attiene alla cruciale classificazione dei residui attivi per grado di esigibilità, continuano purtroppo a mancare le necessarie indicazioni in ordine ai criteri adottati per la sua elaborazione, al livello di analiticità prescelto (capitolo o singola partita crediti), ai centri di responsabilità coinvolti nella rilevazione.

1.2.1.3 I risultati differenziali – esposti in lire ed in euro nella tavole 1.1 e 1.1E – riflettono i dati del rendiconto generale, che nella sua integralità ricomprende anche partite contabili e debitorie, che mal si conciliano 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 e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori utili per individuare gli andamenti generali della finanza statale.

Il diverso peso delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra esercizi finanziari. Per fornire una sintetica prospettazione del processo di risanamento dei conti avviato nel 1992, si è predisposta, pertanto, la tavola 1.3 in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – indicatore sintetico della gestione annuale – viene mostrata nella versione al netto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare alla necessaria confrontabilità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2001 la spesa destinata al fondo ammortamento titoli di Stato (pari a

17.326 e 17.432 mld), riclassificata dal 2000 nel titolo III, mentre all'attivo la stessa voce continua ad essere inclusa fra le entrate finali.

Il risultato netto di competenza segna il secondo consecutivo peggioramento, dopo il positivo esito del 1999.

Sul lato della cassa il peggioramento è più accentuato, tanto che il risultato del 2001 è il meno buono dell'ultimo quinquennio.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2001 ha fissato rispettivamente in 74.000 mld e in 445.200 mld – al netto di 34.349 mld per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

In corso di esercizio i valori dei saldi in esame – ed anche quelli del risparmio pubblico e dell'indebitamento netto – hanno registrato significativi peggioramenti sia al netto sia al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, per effetto soprattutto delle variazioni previsionali introdotte con il provvedimento di assestamento ai dati di entrata e di spesa. Tale pericolosa evoluzione dei saldi è stata peraltro riassorbita a consuntivo.

Gli esiti gestionali indicano, infatti, che il saldo netto da finanziare – nella versione depurata dell'ammontare delle regolazioni debitorie, su cui persiste una diversa valutazione da parte della Corte, che registra solo gli effetti diretti delle regolazioni sul rendiconto generale dello Stato – è rimasto entro il tetto stabilito, pur includendo l'utilizzo degli slittamenti della competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate che, sulla base della vigente normativa contabile, non vengono calcolati ai fini del rispetto del limite.

La tenuta del saldo è determinata dai maggiori accertamenti di entrate finali per 56.072 mld e da 14.499 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato si è fermato a 424.135 mld, grazie al combinato effetto dei maggiori accertamenti e di economie per 23.482 mld sulla spesa complessiva, di cui 8.983 mld registrati nella voce "rimborso di passività finanziarie".

Il saldo delle partite correnti – influenzato, soprattutto, dall'andamento delle entrate – espone un miglioramento di oltre 44.000 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di 66.000 mld sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto si riduce di quasi 46.000 mld nel confronto con le previsioni iniziali (e di oltre 70.500 su quelle definitive).

Quasi si triplica il livello negativo del risultato differenziale (-26.400 mld) costituito dal rapporto fra entrate e spese complessive (c.d. differenza), per effetto di una quota di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

Sul versante di cassa l'evoluzione previsionale dei saldi è stata ancor più rilevante. L'ampiezza dello scostamento tra previsioni iniziali e definitive non è una novità, giocando su questo fronte maggiormente l'incidenza del provvedimento di assestamento, legata anche alle esigenze di smaltimento dell'effettiva consistenza dei residui passivi ereditati dal precedente esercizio. Il peggioramento previsionale di tutti i saldi è stato peraltro recuperato in termini di consuntivo. Rispetto alle previsioni iniziali di bilancio migliora, infatti, il saldo netto da finanziare di quasi 30.000 mld e di poco più l'indebitamento netto. I margini positivi sono circa 25.000 mld per il ricorso al mercato e di 12.000 mld per il saldo negativo delle partite correnti, mentre la c.d. differenza – che costituisce il saldo di chiusura, non disciplinato dalla legge – registra il valore negativo più elevato dell'ultimo quadriennio (80.700 mld).

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 2001 presenta un elevato livello di eccedenze sulla competenza per 7.212 mld (erano state pari a 330 mld nel 2000). Il fenomeno avrebbe dovuto essere sostanzialmente eliminato con l'introduzione del modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base. Il consuntivo 2001, inoltre, registra sfondamenti di spesa in termini di residui (6.648 mld) e di cassa (13.438 mld).

Il supero di spesa si manifesta, soprattutto, sul consuntivo del Ministero della pubblica istruzione (6.406 mld sulla competenza, 5.403 mld sui residui, 11.027 mld sulla cassa), a causa delle note e non risolte problematiche derivanti dalla carente informazione sugli effettivi flussi di spesa in materia di personale che vengono attivati con la procedura – ormai obsoleta – dei ruoli di spesa fissa.

E' da notare, infine, che, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, gli slittamenti di copertura tramandati al 2002 risultano di irrisorio ammontare (8,5 mld) per effetto, soprattutto, di un più intenso utilizzo dei fondi speciali nella prima parte dell'anno..

1.2.1.5 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Il DPEF 2001/2004 prevedeva che il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2001 avrebbe dovuto essere fissato entro il valore di 74.800 mld di lire, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, senza però esplicitarne le componenti di entrata e di spesa. La redazione del bilancio programmatico veniva rinviata alla nota di aggiornamento da presentare a settembre. Con quest'ultimo documento il predetto importo del saldo netto da finanziare veniva sostanzialmente confermato attraverso una simultanea rimodulazione delle entrate e delle spese.

Il tetto del risultato differenziale fra entrate e spese finali veniva indicato in 74.000 mld in sede di legge finanziaria e leggermente ridotto all'interno del bilancio di previsione (73.841 mld).

Le regole assunte dal bilancio programmatico dello Stato prevedevano in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una flessione delle entrate tributarie in modo da non superare il 27%;
- un simmetrico abbassamento delle entrate finali sulla quota del 29%;
- una discesa delle spese correnti al netto degli interessi al livello del 21,6%;
- un contenimento della spesa per interessi al 6,5%;
- una sostanziale invarianza al 4,1% della spesa in conto capitale;
- un calo della spesa finale sul limite del 32,2%.

A consuntivo le entrate finali – al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari, dei proventi delle dismissioni e delle cartolarizzazioni – si commisurano a 717.297 mld e al 30,5% del PIL, superando l'obiettivo stabilito.

D'altra parte, le entrate tributarie, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, raggiungono l'importo di 640.975 mld ed esprimono una pressione del 27,2% (con una rafforzata prevalenza delle imposte dirette) a fronte del 27% programmato.

La crescita maggiore rispetto alle indicazioni programmatiche si riferisce, pertanto, alle altre entrate (3,2% del PIL contro il previsto 2%).

I risultati della spesa centrano gli obiettivi stabiliti. Gli oneri per operazioni finali (32,3% sul PIL) risultano solo di un decimo di punto al di sopra del valore programmato. La quota della spesa corrente diversa dagli interessi (21,8%) supera di due decimi di punto il livello indicato. L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 6,4%. Viene confermata la previsione degli oneri in conto capitale, commisurati al 4,1% del PIL.

1.2.2 Risultati d'insieme.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

L'esito annuale della gestione di competenza delle entrate correnti è fortemente influenzato da maggiori accertamenti per 54.804 mld, in prevalenza riferiti alle entrate extratributarie (32.833 mld) e costituiti per l'85,7% dalle categorie VII "proventi di servizi pubblici minori" e XI "recuperi, rimborsi e contributi".

I maggiori accertamenti tributari (21.971 mld) sono concentrati sulle imposte dirette e sono dovuti, essenzialmente, all'andamento di IRPEF (7.655 mld), IRPEG (2.918 mld), ILOR

(2.040 mld per l'emissione di ruoli relativi ad anni di imposta antecedenti alla sua soppressione) e al complesso delle imposte sostitutive (11.768 mld).

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (772.659 mld) crescono di oltre 30.000 mld rispetto al 2000 (+4,1%). Uno sviluppo non dissimile presentano le entrate correnti (758.082 mld; +3,9%), sostenute dal favorevole andamento degli accertamenti tributari (679.797 mld; +5,6%), che compensa largamente la flessione delle entrate extratributarie (78.286 mld; -8,6%). Queste ultime erano state gonfiate, peraltro, nell'anno precedente dagli introiti straordinari legati al rilascio delle licenze U.M.T.S..

Sul versante tributario, ribaltando l'esito del 2000, le imposte dirette mostrano una consistente evoluzione degli accertamenti (367.498 mld; +9,4%) e quelle indirette una riflessiva progressione (312.299 mld +1,4%).

Il confronto con il 2000 risulta omogeneo in termini di classificazione, essendo stabilizzata la modifica che ha portato all'attribuzione al titolo II delle entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al titolo I.

L'espansione delle imposte dirette è dovuta, soprattutto, all'IRPEF (+13.524 mld), all'IRPEG (+10.107 mld) e all'imposta sostitutiva sui redditi da capitale (+5.219 mld).

La semistazionarietà delle imposte indirette riflette sostanzialmente l'andamento del comparto maggioritario costituito dalla categoria II "tasse e imposte sugli affari" (227.391 mld; +1,2%), al cui interno l'IVA contabilizzata in bilancio (187.781 mld) presenta accertamenti aggiuntivi per 7.953 mld (+4,4%).

Cresce in misura più ampia in termini percentuali (+3,9%) la categoria IV "monopoli" (da 13.884 a 14.436 mld), influenzata dagli accertamenti per l'imposta sui tabacchi. La ripresa della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 52.351 a 53.563 mld) è dovuta al recupero del gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 37.140 a 40.126 mld). L'ulteriore flessione della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco" (16.892 mld - 1,5%) è sostanzialmente comune alle varie tipologie di gioco.

Il calo delle entrate extratributarie è essenzialmente riconducibile alla categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 36.757 a 19.463 mld), in cui figurano, fra l'altro, i proventi legati alla cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto (5.802 mld), che compensano solo in parte quelli derivanti nel precedente esercizio dal rilascio delle licenze UMTS.

Una ulteriore drastica flessione (da 9.918 a 5.150 mld) segnano gli accertamenti della categoria IX "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione".

La caduta degli accertamenti del titolo II è contrastata dall'evoluzione della categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi" (da 25.557 a 38.299 mld) e della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (da 7.758 a 9.999 mld).

D'altra parte, le entrate in conto capitale risalgono da 12.518 a 14.576 mld, per effetto della vendita degli immobili degli enti previdenziali (3.862 mld), mentre i proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato accusano una flessione di 2000 mld.

Gli impegni lordi per operazioni finali registrano un incremento di 63.500 mld, che si riduce a poco più di 44.000 mld nella serie netta.

Il dato di fondo della gestione 2001 è comunque costituito dalla espansione degli impegni dei principali aggregati di spesa. Nella versione al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi Iva, crescono la spesa corrente (+5,3%), la spesa in conto capitale (+12,7%), la spesa finale (+6,2%). La spesa complessiva - depurata anche delle somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato - s'incrementa del 9,7%, sospinta da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso di passività finanziarie.

L'incremento della parte corrente è alimentato dagli oneri per interessi che, dopo quattro anni di consecutiva flessione, tornano a salire (+8.000 mld; +5,8%).

S'accrescono di 12.620 mld (compreso il versamento dell'Irap) gli oneri per i redditi da lavoro dipendente, che non comprendono la spesa per il personale delle Agenzie fiscali. La crescita della spesa di funzionamento viene frenata dalla flessione dei "consumi intermedi" (-1.134 mld), dovuta in parte alle specifiche misure di risparmio previste dalla legge finanziaria ed in parte all'esclusione degli oneri relativi alle stesse Agenzie fiscali.

Impegni supplementari di oltre 12.000 mld si distribuiscono fra l'area dei trasferimenti e le poste correttive e compensative, interessate anche dal programma di accelerato rimborso dei crediti di imposta.

Tutte le componenti della spesa in conto capitale mostrano andamenti espansivi: i trasferimenti (+6.800 mld), gli investimenti diretti (+1.100 mld), gli investimenti finanziari (+1.600 mld).

1.2.2.2 Gestione di cassa.

I risultati della gestione di cassa delle entrate correnti espongono maggiori incassi rispetto alle previsioni definitive per 11.499 mld. Il fenomeno riguarda prevalentemente il comparto tributario (+8.359 mld), nel quale i maggiori incassi delle imposte dirette (oltre 19.000 mld)

assorbono largamente i minori incassi delle imposte indirette, causati dalla sovrastima della categoria II “tasse e imposte sugli affari” (circa 10.000 mld).

Gli incassi per operazioni finali di bilancio, recuperano appena la flessione registrata nel precedente esercizio (709.540 mld; +1,4%), cosicché il divario con gli accertamenti si allarga a 63.000 mld. Le entrate correnti, sorrette dalla crescita del comparto tributario (652.463 mld; +4,4%) segnano un incremento dell'1,1%, in cui incide il forte calo delle entrate extratributarie (42.628 mld; -32,1%), beneficiarie nel precedente esercizio dei proventi per il rilascio delle licenze UMTS.

Le imposte dirette, contrariamente al precedente esercizio, trascinano la crescita delle entrate tributarie (353.322 mld; +29.330 mld), mentre le imposte indirette accusano una lieve flessione (299.141 mld; -0,6%).

La positiva evoluzione delle imposte dirette è trainata dai maggiori incassi per IRPEF (+10.446 mld), IRPEG (+7.225 mld) e imposta sostitutiva sui redditi da capitale (+5.200 mld). Nel campo dell'imposizione indiretta tiene soltanto la categoria II “tasse e imposte sugli affari” (218.093 mld; +0,8%), grazie all'andamento dell'IVA contabilizzata in bilancio (178.798 mld; +2.949 mld).

Flettono, invece, gli incassi della categoria III “imposte sulla produzione sui consumi e dogane (51.444 mld; -2,2%), in cui il recupero del gettito dell'imposta sugli oli minerali (+939 mld) non riesce a compensare la riduzione degli introiti relativi all'imposta sull'energia elettrica e all'imposta sul consumo del gas metano.

Percentualmente superiore (-13,1%) è la flessione della categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di gioco” (14.951 mld), prevalentemente dovuta ai minori proventi del lotto (-2.059 mld).

In leggero calo risulta poi la categoria IV “monopoli” (14.552 mld; -0,5%), in cui sostanzialmente si rispecchia l'andamento della imposta sui tabacchi (14.536 mld; - 69 mld).

L'esito gestionale delle entrate extratributarie è marcato dal dimezzamento degli incassi della categoria VII “proventi di servizi pubblici minori (da 27.457 a 13.224 mld), gonfiati nel precedente esercizio dagli introiti derivanti dal rilascio delle licenze UMTS. La caduta degli incassi della categoria in esame è frenata, peraltro, dai proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei diritti di riscossione delle entrate del lotto (5.802 mld). Una flessione corrispondente a quella degli accertamenti segnano gli incassi della categoria IX “prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione” (da 9.918 a 5.150 mld).

Si ridimensionano anche gli incassi (da 14.490 a 13.069 mld) della categoria XI “recuperi, rimborsi e contributi”, che presenta uno scostamento di ben 25.000 mld rispetto agli accertamenti.

Gli incassi relativi al conto capitale crescono da 12.338 a 14.449 mld, grazie ai proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei beni immobili (3.862 mld), che più che compensano i minori proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato (8.383 mld; -2.100 mld).

I pagamenti per operazioni finali di bilancio (825.169 mld) sono gonfiati da regolazioni debitorie e rimborsi Iva (per un totale di 82.129 mld).

Nella serie netta – al pari di quanto prospettato per gli impegni – si registra una generalizzata espansione dei pagamenti. Crescono contemporaneamente la spesa corrente (+6,1%), la spesa in conto capitale (+17,8%), la spesa finale (+7,3%). La spesa complessiva – nettizzata anche delle contabilizzazioni relative al fondo ammortamento titoli di Stato – esprime uno sviluppo del 9,8%, essendo trascinata da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso delle passività finanziarie.

Le erogazioni per interessi, comprese nei quattro anni precedenti, mostrano una inversione di tendenza, incrementandosi di 13.000 mld.

Una variazione accrescitiva (oltre 13.000 mld, compresi maggiori versamenti per l’Irap) segnano i pagamenti relativi ai redditi da lavoro dipendente, che comprendono peraltro una quota di oneri di competenza dell’anno 2000 (più di 3.500 mld), ma che risultano, d’altra parte, alleggeriti dallo spostamento della spesa per il personale delle Agenzie fiscali nel comparto dei trasferimenti.

Incisa dagli interventi disposti con la legge finanziaria, si flette la spesa per “consumi intermedi” (-2.485 mld) sgravata anche dagli oneri di funzionamento delle Agenzie fiscali, ora inclusi nei trasferimenti.

Sempre all’interno della parte corrente lievitano di oltre 13.000 mld i pagamenti relativi ai trasferimenti (anche per effetto di talune riclassificazioni di spesa) e alle poste correttive e compensative.

Lo sviluppo dei pagamenti in conto capitale è riconducibile in buona misura all’area dei trasferimenti (+7.650 mld).

La crescita interessa pure gli investimenti diretti (+1.700 mld) e ancor più le acquisizioni di attività finanziarie (+1.700 mld).