

I saldi di bilancio scontano, dal lato della spesa, gli effetti di rimbalzo del decreto taglia-spese sia sul livello degli impegni sia, soprattutto, sulla massa dei pagamenti; dal lato delle entrate si giovano, invece, degli effetti del condono, che sfiorano in termini di incassi, 11.000 milioni.

Non mancano, peraltro, elementi di preoccupazione per la tenuta, in prospettiva, degli equilibri di bilancio, legati, per un verso, al venir meno delle misure straordinarie di entrata e, per l'altro, alle evidenti difficoltà di contenimento strutturale della spesa.

In tale contesto si richiede un maggior grado di accuratezza nella costruzione della parte attiva del bilancio, che risulta maggiormente esposta alle vicende del ciclo economico.

L'esigenza di una più congrua quantificazione delle poste di bilancio si pone, tuttavia, anche sul versante della spesa ed è evidenziata dal fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie che connota in modo quasi strutturale il rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – legata a tardive contabilizzazioni in bilancio delle operazioni di tesoreria, all'inadeguato dimensionamento degli stanziamenti di bilancio per far fronte alle esigenze operative dell'Amministrazione, al permanere di obsolete e farraginose procedure di spesa ed anche alla insufficiente copertura di talune leggi di spesa – finisce per determinare un circuito gestionale parallelo.

Per evidenti ragioni di trasparenza e di visibilità degli effettivi andamenti gestori dell'esercizio oggetto di rendicontazione, la Corte ha ripetutamente chiesto negli ultimi anni che il rendiconto generale dello Stato sia corredato, almeno, da un allegato tecnico, in cui si dia conto delle operazioni legate alle partite contabili e debitorie e delle cause della loro formazione che mal si concilia, come già detto, con i principi di veridicità e di annualità del bilancio. Tale esigenza di trasparenza non è neppure quest'anno soddisfatta. Il rendiconto continua ad essere presentato alla Corte privo di tale richiesto allegato¹.

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato, è altresì necessario che il rendiconto di cassa parificato dalla Corte costituisca il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza pubblica e, in particolare, per il conto economico dello Stato.

Anche le rettifiche funzionali a tale raccordo devono trovare formale esplicitazione in apposito allegato tecnico.

¹ Sulla base di quanto avvenuto nell'anno passato, è ipotizzabile che tale adempimento possa essere effettuato in occasione dell'invio al Parlamento del rendiconto stesso. Ma ciò impedisce alla Corte di svolgere una analisi più efficace dei dati di rendiconto.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 ha recato profonde innovazioni alla struttura del rendiconto generale, riconfigurandolo come strumento volto a fornire più significative informazioni sulle risultanze della gestione annuale e sull'andamento delle politiche pubbliche di settore.

Nonostante l'impegno posto dalla Ragioneria generale dello Stato, la concreta attuazione di tale normativa - strettamente intrecciata con la razionalizzazione organizzativa dello Stato e con il potenziamento dell'efficienza della spesa pubblica - stenta a delinearsi, anche per la scarsa propensione degli apparati ministeriali a rivedere approcci metodologici e schemi operativi. Sotto tale profilo il percorso di attuazione della riforma di bilancio non avanza con la dovuta celerità, influenzando negativamente sulla possibilità di misurazione dei risultati ottenuti.

Infatti, è ancora da costruire l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed indicatori, che dovrebbero costituire il portato più innovativo della legge n. 94 del 1997.

Il rendiconto continua, inoltre, ad essere parzialmente carente – pur nel progressivo arricchimento del corredo informativo di supporto – di importanti allegati previsti dalla normativa vigente (note preliminari corrispondenti allo schema del bilancio di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; elementi dettagliati sulle spese di personale). Non è così pienamente salvaguardato il principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo, essenziale per le analisi sulla gestione annuale.

Resta acuta comunque, l'esigenza di colmare le lacune conoscitive che, a partire dal rendiconto, pregiudicano la possibilità di una realistica rappresentazione dello stato dei conti pubblici.

A ciò potrebbe, in parte, ovviarsi con la effettiva valorizzazione della nuova impostazione del bilancio varata con la riforma del 1997.

Di fatto unità previsionali di base e funzioni obiettivo hanno recato uno scarso valore aggiunto a livello conoscitivo, a causa di una loro non consona e razionale definizione.

D'altro canto, un importante segnale di novità – potenzialmente in grado di accrescere la significatività del rendiconto – è costituito dall'avvio del monitoraggio sulle leggi di spesa, fondamentale per la trasparenza e la tenuta dei conti pubblici.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1. Sintesi della gestione.

1.2.1.1. Il saldo netto da finanziare di competenza (32.122 milioni) registra, come si è detto, un miglioramento di circa 12.000 milioni rispetto al 2002, riportandosi intorno al valore del 2001. Il corrispondente saldo di cassa (61.992 milioni) peggiora di 6.000 milioni ed esprime lo

squilibrio maggiore degli ultimi esercizi. Un andamento non dissimile espone l'indebitamento netto (25.770 e 55.944 milioni), in miglioramento di 11.830 milioni sulla competenza e peggiorato di 5.975 milioni sulla cassa. Si allargano i margini positivi del risparmio pubblico sulla competenza (da 4.375 a 9.964 milioni), ma si incrementa contemporaneamente il deficit di cassa (da 16.675 a 18.023 milioni) espresso dallo stesso saldo, risultato attivo negli ultimi sei anni solo nel 2000.

Prosegue, gravato dal crescente rimborso delle passività finanziarie, il trend negativo del ricorso al mercato in termini sia di competenza sia di cassa, che arriva a toccare rispettivamente la soglia di 262.916 e 294.005 milioni.

Torna a crescere l'avanzo primario di competenza (da 32.654 a 39.183 milioni) attestato, peraltro, su valori ben lontani da quelli del periodo 1997-2000, mentre sulla cassa il divario positivo si riduce a poco meno di 9.500 milioni.

Analogamente l'avanzo primario corrente risale leggermente sulla competenza (da 80.970 a 81.269 milioni), ma si deteriora ulteriormente sulla cassa, segnando il punto minimo degli ultimi anni (53.426 milioni).

1.2.1.2. Diminuisce di un punto percentuale (dal 3,5 al 2,5 per cento) l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare di competenza; il peso del relativo saldo di cassa sale, invece, dal 4,4 al 4,8 per cento, riposizionandosi sostanzialmente sull'indice del 2001.

Un parallelo percorso evolutivo emerge per l'indebitamento netto, la cui incidenza sul PIL si abbassa in termini di competenza (dal 3 al 2 per cento), ma risale sul lato della cassa (dal 4 al 4,3 per cento).

Cresce dallo 0,3 all'0,8 per cento la quota del risparmio pubblico di competenza, che non riesce a recuperare neppure il valore di per sé modesto del 2001 (1,1 per cento); il rispettivo differenziale di cassa è sostanzialmente fermo sotto l'1,5 per cento del PIL.

L'avanzo primario di bilancio (pari al 3 per cento del PIL) recupera solo una parte della flessione registrata sulla competenza nel precedente esercizio, ma accusa un ulteriore ridimensionamento sulla cassa (dall'1,8 allo 0,7).

Persistenti segnali di difficoltà esprime anche l'andamento dell'avanzo primario corrente, in lieve discesa sulla competenza (dal 6,4 al 6,2 per cento) e più recessivo sulla cassa (dal 4,9 al 4,1 per cento).

La descritta evoluzione dei principali saldi conferma, in sostanza, la situazione di stallo in cui si trova il processo di consolidamento dei conti pubblici, dopo la prima fase di risanamento conclusa nel 1997.

Dopo la diminuzione del 2002, i residui attivi hanno nuovamente fatto registrare un aumento e si commisurano a 138.551 milioni. Ciò anche per il fatto che, come viene sottolineato nel successivo paragrafo 2, il rendiconto del 2003 non riflette l'impatto del condono sull'ammontare dei residui (stimato in circa 16.000 milioni).

La parte prevalente (56,3 per cento) continua ad essere espressa dal comparto tributario (77.961 milioni), mentre la restante quota è riconducibile al settore extratributario (60.556 milioni).

Incisa dalla generalizzata ripresa dei pagamenti accusa, invece, una flessione di circa 15.000 milioni la massa dei residui passivi complessivi, scesi a quota 114.923 milioni, di cui 114.559 milioni inerenti alla spesa finale.

Ne deriva una significativa inversione di tendenza, per la quale si determina il ritorno di una eccedenza attiva (23.992 milioni) nel conto dei residui.

Tale dato non esprime peraltro l'effettività del divario, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (90.905 milioni, per il 70 per cento ereditate dalla gestione di precedenti esercizi, di cui non è affatto scontata la reale acquisizione, anche per gli incongrui criteri che ancora permangono nella quantificazione degli accertamenti. Per contro il 91,7 per cento dei residui passivi (oltre 105.000 milioni) riguarda residui propri, e cioè somme sicuramente destinate a gravare sul bilancio dello Stato.

1.2.1.3. I risultati differenziali finora commentati – e riassuntivamente esposti nella tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che nella sua integralità ricomprende, anche partite contabili e, specificamente per la spesa, poste debitorie di per sé poco compatibili con il principio di annualità del bilancio.

Sempre al lordo di tali voci, nella tavola 1.2 è prospettata la serie storica dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che – seppure non previsti dalla vigente normativa contabile – costituiscono ulteriori indicatori utili per meglio individuare il percorso evolutivo della finanza pubblica.

Il diverso peso annuale delle regolazioni debitorie toglie visibilità agli effettivi andamenti annuali della gestione e sminuisce, la significatività dello stesso confronto fra esercizi finanziari.

Per fornire un quadro più aderente alla realtà dei conti pubblici – circoscritto, ovviamente, alla quota rappresentata dal bilancio dello Stato – si è predisposta la tavola 1.3 in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – indicatore cruciale della gestione annuale – viene indicata al netto delle regolazioni debitorie. Al fine di assicurare una maggiore omogeneità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2003, la spesa destinata al fondo

ammortamento titoli di Stato (pari a 5.110 e 5.194 milioni) riclassificata dal 2000 nel titolo III, mentre all'attivo la stessa voce è inclusa, come nel vecchio schema classificatorio, fra le entrate finali, che alimenta nel 2003 con un importo di 16.582 milioni.

1.2.1.4. La legge finanziaria per il 2003 ha fissato rispettivamente in 48.200 e 281.000 milioni – al netto di 5.760 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2003 si evidenziava un miglioramento di circa 1.500 milioni del saldo netto da finanziare, interamente riconducibile ai minori oneri per interessi sul debito pubblico, derivanti dal favorevole andamento dei tassi.

A ciò contribuiva, da un lato, in coerenza con la legge 246 del 2002, un più restrittivo utilizzo dell'assestamento nell'introduzione di spese aggiuntive e, dall'altro, - in attesa dei risultati dell'autotassazione, nonché degli esiti definitivi dei provvedimenti di sanatoria – la conferma di fatto delle previsioni iniziali in materia di entrate tributarie (e prudenzialmente anche di quelle extratributarie).

Il disegno di legge di assestamento al lordo delle regolazioni contabili e debitorie mostrava, invece, un più accentuato squilibrio del saldo per un ammontare complessivo di 17.720 milioni, in prevalenza attribuibile ai suoi effetti diretti (11.124 milioni).

L'effettivo andamento delle entrate tributarie si è poi doverosamente riflesso in un apposito emendamento governativo durante la discussione parlamentare dell'assestamento, con cui si è preso formalmente atto di una diminuzione delle entrate per 9.600 milioni e di un corrispondente aggravio del saldo netto da finanziare (e degli altri risultati differenziali).

Il valore del saldo delle partite finali – che costituisce il parametro chiave del bilancio dello Stato – registrava, quindi, nell'assestamento emendato un significativo peggioramento sia al netto sia, soprattutto, al lordo delle poste regolatorie.

Le variazioni conclusivamente introdotte con la legge di assestamento hanno stabilizzato le previsioni definitive dei saldi ed il loro scostamento rispetto a quelle iniziali.

Le previsioni definitive in materia di entrate finali hanno registrato un decremento di 2.785 milioni, riconducibile alla negativa oscillazione delle entrate tributarie (-6.501 milioni), in parte compensata da uno sviluppo previsionale delle entrate extratributarie (+1.370 milioni) e delle entrate in conto capitale (+2.345 milioni).

Il calo previsionale si è concentrato per il terzo anno consecutivo sulle imposte dirette (-4.769 milioni) e in misura inferiore ha riguardato il comparto della imposizione indiretta (-1.732 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto maggiori previsioni per 20.300 milioni, in prevalenza riferibili alla parte corrente (12.924 milioni).

La Corte deve confermare le proprie perplessità sul fenomeno dello sfondamento dei saldi previsionali, che può mettere a rischio la tenuta degli equilibri di bilancio.

A consuntivo, peraltro, il saldo netto da finanziare è rientrato nei limiti stabiliti per effetto dei maggiori accertamenti di entrate finali per 30.022 milioni e delle economie sulla spesa finale per 14.465 milioni.

D'altra parte, il ricorso al mercato grazie anche alle economie registrate nel "rimborso di passività finanziarie"(26.026 milioni) si è mantenuto a consuntivo, con 262.916 milioni, all'interno del tetto fissato dalla legge finanziaria.

Risultati migliori dei dati previsionali iniziali e finali espongono anche il saldo delle partite correnti (rispettivamente 15.137 e 33.491 milioni), nonché l'indebitamento netto (rispettivamente 22.459 e 44.820 milioni).

Il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza), accusa un valore negativo di 25.386 milioni (contro quello di 10.403 delle previsioni definitive), derivante da un ammontare di accensione prestiti (237.530 milioni) inferiore al ricorso al mercato (262.916 milioni).

In termini di cassa l'appesantimento dei saldi previsionali è meno netto di quello registrato nei precedenti esercizi. Le variazioni scontano un orientamento più restrittivo nell'adeguamento delle autorizzazioni in sede di assestamento, che pur ha dovuto tener conto della effettiva consistenza dei residui passivi ereditati dal precedente esercizio e delle occorrenze legate al rimborso delle passività finanziarie.

Anche nel 2003 il deterioramento previsionale dei saldi di cassa è stato recuperato a consuntivo, per il combinato effetto dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 45.433 milioni.

Pressoché di pari ampiezza è il ridimensionamento a consuntivo dell'indebitamento netto (44.975 milioni), mentre il recupero del saldo delle partite correnti è commisurato a 22.143 milioni e quello del ricorso al mercato si ragguaglia a 70.539 milioni (grazie a 9.281 milioni di maggiori incassi e a 61.258 milioni di minori pagamenti).

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un valore negativo di 56.475 milioni, di gran lunga più elevato di quello indicato nelle previsioni (7.635 milioni), per effetto di un livello di accensione prestiti (237.530 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (294.005 milioni).

All'elevato volume di economie registratosi anche nel 2003, si contrappone una ripresa del fenomeno delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (2.038 milioni).

Il rendiconto espone, inoltre, sfondamenti di spesa in termini di residui (503 milioni) e di cassa (2.946 milioni).

Lo sfioramento rispetto alle previsioni di bilancio si manifesta prevalentemente sulla spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (1.331 milioni sulla competenza e 1.865 sulla cassa).

Eccedenze consistenti si sono verificate anche nei Ministeri: dell'economia e finanze (403 milioni sulla competenza, 217 sui residui e 626 sulla cassa); beni ed attività culturali (192 milioni sulla competenza, 15 sui residui e 184 sulla cassa); giustizia (105 milioni sulla competenza, 248 sui residui e 267 sulla cassa).

Le eccedenze di spesa costituiscono una anomalia programmatica e gestionale, che presenta tratti di incompatibilità col nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base. Il fenomeno, in buona parte legato al permanere di obsolete procedure di spesa in particolari aree gestionali, ben potrebbe essere eliminato con l'adozione di appropriate innovazioni organizzative e tecnologiche.

1.2.1.5. Rispetto al bilancio assestato emendato 2002, il bilancio programmatico dello Stato 2003-2005 – come definito dalla nota di aggiornamento al DPEF 2003-2006 – prevedeva in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) :

- una crescita di quattro decimi di punto delle entrate tributarie (dal 25,8 al 26,2 per cento);
- un profilo espansivo di pressoché pari misura delle entrate finali (dal 28,2 al 28,5 per cento);
- un lieve accrescimento della quota delle spese correnti al netto degli interessi (dal 22,2 al 22,4 per cento);
- un piccolo ritocco al gravame degli interessi (dal 6,1 al 6 per cento);
- una riduzione di tre decimi di punto della spesa in conto capitale, posizionata al 3,7 per cento;
- una modesta flessione delle spese finali (dal 32,4 al 32,2 per cento).

A consuntivo le entrate finali al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari a titolo di regolazione si commisurano a 399.620 milioni (30,7 per cento del PIL). Nettezzate anche degli introiti delle dismissioni (16.582 milioni), le entrate finali corrispondono a 385.038

milioni ed incidono sul PIL nella misura del 29,4 per cento e cioè quasi un punto in più dell'obiettivo stabilito.

Sempre al netto delle partite regolatorie, le entrate tributarie si cifrano in 347.521 milioni, con un peso sul PIL pari al 26,7 per cento a fronte del programmato 26,2 per cento. Al loro interno la quota di incidenza delle imposte indirette (13,7 per cento) arriva a superare quella delle imposte dirette (13 per cento).

Le spese correnti al netto degli interessi assorbono il 22,2 per cento del PIL e restano lievemente al di sotto del valore programmato.

Gli interessi presentano un profilo discendente più deciso, raggugiandosi al 5,5 per cento in termini di PIL.

Per contro la spesa in conto capitale – al netto degli oneri legati alla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali – si incrementa di tre decimi di punto in più di quanto previsto.

Si mantiene di mezzo punto al di sotto del valore obiettivo la spesa finale, situandosi al 31,7 per cento del PIL.

1.2.2. Risultati d'insieme.

1.2.2.1. Gestione di competenza.

La gestione di competenza delle entrate correnti espone, rispetto alle previsioni definitive, maggiori accertamenti per 20.594 milioni, in prevalenza dovuti – con una inversione rispetto al precedente esercizio – alle entrate tributarie (+11.701 milioni). La restante parte dei maggiori accertamenti è riconducibile alle entrate extratributarie (+8.893 milioni), che presentano uno scostamento sostanzialmente corrispondente a quello del 2002.

La stabilità di questo dato conferma, come si argomenterà nel successivo par.2, che in tale settore le maggiori entrate sono in realtà attribuibili non ad esiti gestionali, ma alla carente formulazione delle previsioni iniziali e, in non pochi casi, anche di quelle definitive.

Il dato nuovo è costituito dalla evoluzione delle entrate tributarie, che peraltro scontano un consistente decremento delle previsioni definitive (-6.500 milioni), cosicché gli accertamenti tributari registrano una minore oscillazione rispetto alle previsioni iniziali (+5.201 milioni).

Per contro gli accertamenti extratributari presentano, per quanto detto, uno scostamento positivo di 10.263 milioni nel confronto con le previsioni iniziali.

L'esito gestionale per le imposte dirette mostra maggiori accertamenti per 3.589 milioni, ma una flessione di 1.180 milioni rispetto agli iniziali valori previsionali. D'altra parte, il comparto delle imposte indirette – sospinto dall'andamento della categoria II "tasse ed imposte

sugli affari” (+9.284 milioni) - mostra una evoluzione di 8.112 milioni e un più limitato scostamento positivo rispetto alle previsioni iniziali (+6.381 milioni).

L’andamento degli accertamenti extratributari si giova, in larga misura, degli esiti delle categorie X “interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro” e XI “ricuperi, rimborsi e contributi,” che in complesso registrano un livello superiore di 6.837 milioni nei confronti con le previsioni definitive (e di 6.154 milioni a fronte di quelle iniziali).

Le entrate in conto capitale espongono maggiori accertamenti per 9.428 milioni (e 11.774 milioni rispetto ai dati iniziali).

La descritta evoluzione si è riflessa in un forte incremento degli accertamenti per operazioni finali di bilancio (419.505 milioni; +26.704 milioni).

A tale risultato hanno contribuito per 18.636 milioni gli aggiuntivi accertamenti del comparto corrente (401.558 milioni) e per 8.068 milioni quelli delle entrate in conto capitale (17.949 milioni).

Il profilo espansivo delle entrate correnti è legato esclusivamente all’andamento delle entrate tributarie (da 345.308 a 367.408 milioni), che assorbono anche il calo degli accertamenti delle entrate extratributarie (da 37.614 a 34.150 milioni).

A sua volta l’incremento delle entrate tributarie è sospinto dalle imposte dirette (189.000 milioni; +4,3 per cento) e, soprattutto, dalle imposte indirette (178.408 milioni; +8,7 per cento).

L’espansione delle imposte dirette (+7.793 milioni) è riconducibile in buona misura agli effetti di condoni e sanatorie (7.892 milioni) e alla crescita dell’IRPEF (132.081 milioni; +3.484 milioni), che consentono di compensare il calo dell’IRPEG (30.364 milioni; -1.214 milioni), delle imposte sostitutive (da 17.151 a 15.919 milioni) e dell’ILOR (da 850 a 500 milioni).

Nell’ambito del comparto indiretto – che si giova di condoni, sanatorie ed introiti straordinari per 3.389 milioni - l’aumento è in larga parte assicurato dalla categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (133.832 milioni; +13.383 milioni), trainata dall’evoluzione dell’IVA contabilizzata in bilancio (105.392 milioni; +6.672 milioni). Una ripresa segna anche la categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (28.598 milioni; +1.861 milioni), legata all’andamento dell’imposta sugli oli minerali (da 20.605 a 21.970 milioni).

Minore è l’apporto della categoria IV “monopoli” (da 7.888 a 8.056 milioni), dovuto al profilo gestionale dell’imposta sui tabacchi (da 7.871 a 8.047 milioni), mentre in flessione risultano gli accertamenti della categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di giuoco” (da 9.027 a 7.922 milioni), influenzati dalla negativa evoluzione dell’imposta sul lotto (da 7.863 a 6.938 milioni).

La flessione delle entrate extratributarie dipende dal ridimensionamento della categoria maggioritaria “ricuperi, rimborsi e contributi” (da 16.493 a 15.659 milioni) e dal netto calo della categoria X “interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro” (da 9.568 a 5.420 milioni), causato dal cedimento delle entrate per retrocessione di interessi, dietimi e swap (da 8.047 a 3.709 milioni).

Crescono di oltre l'87 per cento le entrate in conto capitale (da 9.086 a 17.022 milioni), per effetto dell'impennata dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 1.655 a 16.582 milioni).

Sull'ammontare dei diversi macroaggregati di spesa grava, come si è detto, una cospicua mole di regolazioni contabili e debitorie.

Nella versione al lordo delle predette poste, la spesa finale passa da 436.744 milioni a 451.629 (+3,4 per cento), mentre nella serie netta si rapporta a 412.147 milioni.

Nella misura del 3,6 per cento cresce il dato netto della spesa corrente (360.358 milioni), in cui finiscono tendenzialmente per compensarsi gli effetti di rimbalzo del decreto taglia-spese e il minor gravame degli interessi. E' quest'ultima la ragione per cui la spesa corrente diversa dagli interessi (289.053 milioni) esibisce un indice incrementale (+6,3 per cento) superiore a quello dell'aggregato totale.

Il calo della quota degli interessi è, infatti, sensibile (71.304 milioni; -4.699 milioni).

All'interno della spesa corrente diversa degli interessi crescono i redditi di lavoro dipendente (77.388 milioni; +5,9 per cento), per effetto del rinnovo dei contratti e di un maggior saldo nella contabilizzazione di ritenute erariali e previdenziali, nonché, soprattutto, i consumi intermedi (13.693 milioni; +27 per cento), oggetto nel precedente esercizio di severe misure restrittive. All'aumento contribuiscono anche, in buona misura, i trasferimenti correnti (166.893 milioni; +6,5 per cento), sorretti dalle maggiori assegnazioni di fondi al comparto delle Amministrazioni pubbliche.

Lo sviluppo del conto capitale riflette l'andamento degli investimenti diretti dello Stato (5.747 milioni; +5,5 per cento) e degli investimenti finanziari (7.116 milioni; +9 per cento), mentre emerge una semistazionarietà dei relativi trasferimenti (38.926 milioni).

La spesa complessiva, infine, gravata da un carico aggiuntivo di 40.000 milioni di impegni per il rimborso delle passività finanziarie, raggiunge il valore di 637.830 milioni (+8,4 per cento).

1.2.2.2. Gestione di cassa.

Le entrate correnti di cassa (376.086 milioni) risultano pressoché allineate alle previsioni definitive ed inferiori di circa 3.000 milioni a quelle iniziali.

Al loro interno le entrate tributarie espongono maggiori incassi per 2.389 milioni rispetto alle previsioni definitive, quasi bilanciati da minori incassi extratributari per 2.529 milioni.

Rispetto alle previsioni iniziali margini di sovrastima si verificano per le entrate tributarie (3.201 milioni), mentre sia pure di poco (355 milioni) i risultati di quelle extratributarie superano il livello inizialmente previsto.

I maggiori incassi tributari sono connessi alle imposte indirette (+3.333 milioni), grazie all'andamento della categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (+6.976 milioni), che riesce ad assorbire gli scostamenti negativi delle altre categorie ricomprese nell'aggregato, mentre le imposte dirette, pur sostenute dal favorevole esito del condono, presentano una sovrastima di 943 milioni.

Rispetto alle previsioni iniziali la sovrastima delle imposte dirette si commisura a 5.103 milioni ed è solo parzialmente corretta dallo scostamento positivo delle imposte indirette (1.902 milioni).

I minori incassi extratributari sono dovuti, essenzialmente, alla categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (-3.266 milioni).

Gli incassi per operazione finali di bilancio ammontano a 394.029 milioni e, nonostante il loro forte incremento (+26.153 milioni), registrano un allargamento del divario negativo rispetto ai corrispondenti accertamenti (con una differenza che sfiora i 28.000 milioni).

A consuntivo le entrate correnti denotano un incremento di oltre 18.000 milioni (da 358.809 a 376.086 milioni), integralmente dovuto all'evoluzione delle entrate tributarie (353.522 milioni; +21.314 milioni), cui si contrappone l'andamento cedente di quelle extratributarie (22.564 milioni; -3.236 milioni).

La netta ripresa del comparto tributario è ascrivibile per il 31,2 per cento alle imposte dirette (182.073 milioni; +6.646 milioni) e per il 68,8 per cento alle imposte indirette (171.449 milioni; +14.667 milioni).

La crescita delle imposte dirette è sostenuta in modo decisivo (circa 7.600 milioni) dalle entrate derivanti dai condoni.

Il gettito dell'IRPEF aumenta di 2.762 milioni (da 125.418 a 128.180 milioni), mentre una flessione accusano l'IRPEG (29.450 milioni; -570 milioni) e le imposte sostitutive (da 16.935 a 14.591 milioni).

I maggiori incassi delle imposte indirette – gonfiati da 3.150 milioni di introiti derivanti da condoni e sanatorie - sono prevalentemente alimentati dalla categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (129.345 milioni; +14.799 milioni) ed, in particolare, all’andamento dell’IVA contabilizzata in bilancio (101.890 milioni; +7.587 milioni). Allo sviluppo del gettito contribuisce anche la categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (28.132 milioni; +1.427 milioni), al cui interno cresce moderatamente l’imposta sugli oli minerali (da 20.674 a 21.052 milioni). Semistazionari risultano gli incassi della categoria IV “monopoli” (da 7.889 a 7.982 milioni), in cui si riflette l’andamento dell’imposta sul consumo dei tabacchi (da 7.871 a 7.973 milioni).

Cedono, invece, gli incassi della categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di giuoco” (da 7.642 a 5.990 milioni), per effetto del drastico calo dei proventi del lotto (da 6.748 a 5.007 milioni).

La flessione del gettito delle entrate extratributarie è imputabile, soprattutto, al calo della categoria X “interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro” (da 8.211 a 3.815 milioni), incisa dalla forte riduzione di retrocessioni, dietimi di interessi e swap (da 8.047 a 3.709 milioni).

Anche la categoria maggioritaria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” accusa una lieve contrazione (da 8.735 a 8.528 milioni). La discesa degli introiti extratributari è parzialmente contrastata dall’andamento della categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (da 3.659 a 5.100 milioni). Sostanzialmente stabili risultano gli introiti affluiti sul complesso delle altre quattro categorie (5.121 milioni).

Una impennata (+81,8 per cento) registrano le entrate in conto capitale (da 9.867 a 17.943 milioni) grazie ai proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato (da 1.655 a 16.582 milioni).

I pagamenti per operazioni finali di bilancio al lordo delle regolazioni contabili e debitorie crescono da 423.756 a 456.021 milioni (+7,6 per cento). Nella versione netta lo stesso aggregato presenta un incremento meno accentuato (+6,2 per cento) e corrisponde ad un livello di 410.723 milioni (386.671 milioni nel 2002).

Sempre nella serie netta la spesa corrente (salita da 342.242 a 361.471 milioni) esprime una dinamica del 5,6 per cento, in cui gli effetti di rimbalzo del decreto taglia-spese sono contrastati dal calo degli interessi.

La spesa diversa degli interessi (290.022 milioni) mostra infatti una accelerazione dei pagamenti (+9,6 per cento) che non ha riscontro nei precedenti tre esercizi.

Al suo interno crescono i redditi da lavoro dipendente (77.486 milioni; +9,2 per cento) per il sostanziale impatto dei rinnovi contrattuali e, soprattutto, i consumi intermedi (13.749 milioni; +16,4 per cento), sui quali maggiormente incide il rimbalzo del decreto taglia-spese. In termini assoluti l'apporto più consistente alla crescita è dato comunque dal settore dei trasferimenti (166.642 milioni; +15.856 milioni), percentualmente lievitato del 10,5 per cento, ed in cui i flussi aggiuntivi sono prevalentemente destinati alle Amministrazioni pubbliche.

L'avanzamento della spesa corrente è in parte compensato dalla flessione degli interessi (71.449 milioni; -6.247 milioni).

Il conto capitale (49.252 milioni) mostra un tasso di sviluppo del 10,9 per cento, in cui converge una differenziata evoluzione delle sue componenti interne.

Gli investimenti diretti (5.820 milioni) espongono un ritmo espansivo del 16,9 per cento, mentre gli investimenti finanziari (6.807 milioni) s'incrementano del 12 per cento.

L'area dei trasferimenti (36.626 milioni), nettizzata del forte cumulo di regolazioni debitorie, mostra una più contenuta progressione (+3,6 per cento).

Si sviluppano del 10,3 per cento i pagamenti relativi alla spesa complessiva che, gravati dal maggior peso (+40.000 milioni) del rimborso delle passività finanziarie, si commisurano a 637.542 milioni.

1.2.3. Situazione dell'indebitamento.

Registra un peggioramento di 2.804 milioni il valore negativo del saldo (25.386 milioni) fra gli accertamenti derivanti dall'accensione prestiti (237.530 milioni) – che esprimono a consuntivo la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e l'ammontare del ricorso al mercato in termini di competenza (262.916 milioni).

Un aggravio di 20.735 milioni rispetto al precedente esercizio, espone il disavanzo finanziario in termini di cassa (da 35.740 a 56.475 milioni), per effetto della differenza tra "accensione prestiti" (237.530 milioni) e "ricorso al mercato" (294.005 milioni).

Il rapporto debito/PIL risulta ridotto di 1,8 punti, attestandosi al 106,2 per cento², livello che riflette la correzione al rialzo dell'intera serie storica dello stock di debito pubblico derivante dall'"emersione" dei depositi postali del settore privato (1,3 per cento del PIL nel 2003) e di titoli pubblici in portafoglio di fondi pensione (0,4 per cento del PIL nel 2003).

² Nella precedente serie storica il rapporto stesso era commisurato nel 2002 al 106,7 per cento

2. Gestione dell'entrata.

2.1. Attendibilità e affidabilità dei dati.

In sede di esame del rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2003.

Per quanto riguarda le prime, per l'esercizio finanziario in esame sono stati rilevati:

- importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere;
- importi per riscossioni e/o accertamenti inferiori a quelli dei versamenti.

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, meritano, in particolare, attenzione:

- l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze), per la verità di importo inferiore a quelle degli scorsi anni, rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre e quelli calcolati tenendo conto delle variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali;

- l'inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità;
- il trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi;
- non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2003 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001;
- inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.

Parzialmente superato il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente: il consuntivo 2003 espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa attraverso una rilevazione contabile diretta, ma calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito negli anni scorsi dalla Corte per evidenziare la

rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che è, tuttavia, inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

Su alcuni di questi profili si riferisce sommariamente alla fine del successivo paragrafo 2.2. in appendice al presente capitolo sono dettagliatamente riportati i risultati dell'analisi in proposito svolta e delle conclusioni alle quali si è pervenuti. Ne emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, ai fini della valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

2.2. Risultati della gestione dell'entrata: considerazioni generali e di sintesi.

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2003 è rappresentato dall'aumento degli accertamenti (+6,8 per cento) e, gradatamente, in misura decrescente, del riscosso di competenza (+5,8 per cento) e dei versamenti di competenza (+5,6 per cento). La variazione più elevata è però quella dei versamenti totali (+7,1 per cento, da 367.876 a 394.029 milioni euro). E ciò, in ragione del consistente incremento dei versamenti residui (da 9.932 a 16.063 milioni di euro), che ha portato con sé una riduzione delle pendenze di versamento, evidenziata dalla contrazione della quota del da versare residui sul da versare totale (dal 34,6 al 30,1 per cento) e dall'assottigliarsi dello sbilancio tra versamenti residui e totale da versare a fine 2002 (-3.508 rispetto a -10.580 milioni di euro dell'esercizio precedente). Un'altra conseguenza positiva si riflette nell'indice di riscossione netta dei residui che, sia pure ancora del tutto modesto (2,8 per cento circa), rappresenta un indubbio miglioramento rispetto al -5,28 per cento del 2002.

L'aumento è dovuto largamente alle entrate tributarie (+6,4 per cento in termini relativi e +22.100 milioni di euro in termini assoluti). Consistente, però, anche l'apporto delle entrate di Titolo III (+81,65 per cento in termini relativi e +8.068 milioni di euro in valore assoluto). Negativo, invece, l'apporto delle entrate extra tributarie (rispettivamente, -9,21 per cento e -3.464 milioni di euro), che vedono continuare ed accentuarsi un trend alla flessione ormai triennale.

Le entrate da accertamento e controllo, dopo il temporaneo recupero del 2001 ed il calo fatto registrare nel 2002, hanno nel 2003 fatto, apparentemente, segnare un vero e proprio boom: (+412 per cento circa di euro in termini di versamenti totali). La spiegazione di questo andamento eccezionalmente favorevole delle entrate tributarie da accertamento e controllo sta, però, tutta nel condono, giacché buona parte delle entrate che ne sono derivate sono state imputate alla UPB 2 (Accertamento e controllo). Escludendo i versamenti per il condono ed

aggiungendo, invece, quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, sia le riscossioni che i versamenti hanno fatto registrare un ulteriore drastico calo (superiore al 29 per cento), nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (del +17,5 per cento).

Viene in tal modo confermata la previsione che le sanatorie fiscali avrebbero avuto l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato. E' ragionevole assumere che la rottamazione dei ruoli e la chiusura delle liti fiscali pendenti abbiano interessato quella quota di crediti erariali per i quali gli obbligati si ritenevano maggiormente a rischio in caso di inadempimento. Per converso, chi non ha approfittato dell'occasione del condono lo ha probabilmente fatto, o perché comunque insolvente o irreperibile, o perché si ritiene in grado di poter agevolmente dimostrare l'infondatezza della pretesa erariale.

Si vedrà nei prossimi anni se l'attività di riscossione riuscirà a contrastare la tendenza al calo, determinando una risalita degli indici di recupero in assenza di nuovi provvedimenti di sanatoria. Sviluppi positivi in tal senso sono naturalmente prevedibili solo nel caso in cui ad una maggiore efficacia dell'attività di riscossione coattiva si accompagnerà il miglioramento della qualità dei controlli e del monitoraggio dei loro esiti. Anche per questo è auspicabile che possano essere superati i ritardi che si colgono nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione", entrata ormai a regime da più di un anno e mezzo (fine 2002).

Visto in termini di versamenti totali, l'incremento registrato per l'insieme delle entrate finali (+26.153 milioni di euro) è sostanzialmente il frutto dell'apporto di quattro componenti principali. le dismissioni mobiliari, il condono, l'IVA ed alcune operazioni contabili di fine anno. Le prime hanno fruttato 16,8 miliardi (+14,9 miliardi rispetto al 2002). Il condono ha apportato 10,9 miliardi. L'aumento dell'IVA è stato di 7,45 miliardi. Minimo o addirittura negativo è stato il contributo delle altre grandi imposte: IRPEF +2,76 miliardi, IRPEG -570 milioni. L'ILOR sta ormai scomparendo.

Come si è però anticipato, un contributo positivo è venuto anche da due operazioni di fine anno che appaiono, tuttavia, avere natura prevalentemente contabile. La prima è rappresentata dall'anticipazione di 2.691 milioni di euro versata da parte delle banche il 29 dicembre 2003, nella misura dell'1 per cento delle somme riscosse nel 2002, come disposto dal DL 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31.

L'anticipazione non costituisce un'entrata straordinaria, ma ha natura permanente. Tuttavia, e con l'eccezione della parte incrementale, l'effetto finisce con l'essere più o meno