

Capitolo III

Il bilancio dello Stato: risultati del 1996

Sommario: **1. Risultati d'insieme e differenziali;** *1.1 Sintesi della gestione; 1.2. Risultati differenziali; 1.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2 Gestione di cassa; 1.3 Situazione dell'indebitamento.*
2. Gestione dell'entrata; *2.1 Osservazioni sul bilancio e sul rendiconto; 2.2 Il raccordo tra rendiconto e conti della Pubblica amministrazione; 2.3. I principali provvedimenti sulle entrate nel 1996; 2.4. Gestione di competenza; 2.5. Confronto tra accertamenti e previsioni; 2.6. Residui attivi, riscossioni e versamenti; 2.7. Entrate non tributarie.*
3. Gestione della spesa; *3.1 Il quadro generale; 3.2 Analisi economica; 3.2.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.2.2 Altre spese correnti; 3.2.3 Altre spese in conto capitale; 3.3 Analisi funzionale; 3.4 Formazione e gestione dei residui.*
Appendice A: Monitoraggio delle leggi di spesa.
Appendice B: Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti per danno erariale

1. Risultati d'insieme e differenziali*1.1 Sintesi della gestione*

1.1.1 Contrariamente all'anno precedente l'evoluzione del saldo netto da finanziare di competenza - che si giova, peraltro, della diversa dislocazione della spesa per le pensioni dei dipendenti statali - mostra nel 1996 un più accentuato progresso rispetto a quello registrato per il fabbisogno del settore statale.

In rapporto al PIL, infatti, il saldo delle operazioni finali si riduce dell'1,3%, scendendo dall'8 al 6,7% (dal 7,5 al 7,2% nella serie al netto delle regolazioni debitorie), mentre il fabbisogno - ricalcolato secondo le nuove classificazioni contabili concordate in sede EUROSTAT - registra un miglioramento del solo 0,2% rispetto al precedente livello (dal 7,2 al 7%).

Peggiora, per contro, nella cassa, il saldo netto da finanziare, passando dal 6,9 al 7,5% (ma solo dal 6,8 al 7,1% al netto delle regolazioni debitorie), per l'effetto congiunto di maggiori pagamenti rispetto alla intera massa spendibile e di un limitato incremento dei versamenti, pari a ad oltre 28.400 miliardi contro quello di poco inferiore a 42.400 miliardi dell'anno precedente (ancora più negativo il confronto fra le maggiori riscossioni, da 61.000 a soli 27.000 miliardi).

Questi fattori pongono nella giusta luce, non favorevole, la ulteriore sensibile riduzione della eccedenza passiva del conto dei residui, pari a 15.000 miliardi rispetto ai 49.000 circa del 1994 e ad oltre 40.000 del 1995, considerato pure, da un lato, che il volume di quelli passivi resta sostanzialmente stazionario con oltre 156.000 miliardi; e, dall'altro, che su quelli attivi cresce dal 71 al 74% circa l'incidenza delle somme da riscuotere, di meno sicuro realizzo dei resti da

versare, la cui effettiva consistenza netta non manca per giunta di sollevare riserve, come si vedrà nel successivo paragrafo 2.

Non può, pertanto, tacersi che tali andamenti, ove non adeguatamente corretti (fuori del mero rinvio di pagamenti comunque dovuti), potrebbero pregiudicare l'equilibrio dei conti pubblici programmato per i prossimi esercizi finanziari.

1.1.2 L'andamento della gestione del bilancio dello Stato per l'anno 1996 - riassunto nella tavola 1 - sconta, fra l'altro, l'inserimento di poste occasionali o transitorie, al pari dei quattro esercizi precedenti.

I risultati del 1993 si sono giovati della doppia contabilizzazione delle somme destinate alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria" (30.670 miliardi). Nei conti dello stesso esercizio sono state inserite regolazioni debitorie per 12.000 e 7.370 miliardi. Sistemazioni di partite debitorie sono state anche effettuate nel 1994 (10.000 e 30.93 miliardi), nel 1995 (9.089 e 565 miliardi) e nel 1996 (9.276 e 8.830 miliardi).

Nei conti dell'ultimo triennio figurano entrate e spese connesse alle privatizzazioni: per un pari ammontare nel 1994 (5.995 e 5.921 miliardi); in misura non bilanciata nel 1995 (8.361 miliardi sull'entrata; 2.600 e 2.674 miliardi sulla spesa) e nel 1996 (9.226 miliardi sull'entrata; 6.253 e 6.249 miliardi sulla spesa). Le risultanze del 1995 e del 1996 ricomprendono anche - sia nell'entrata sia nella spesa - somme legate ai rimborsi IVA, da ritenere ininfluenti sul saldo netto da finanziare.

1.1.3 L'abnorme carico degli oneri per interessi offusca i progressi riscontrati negli ultimi anni nella gestione del bilancio dello Stato.

Dal 1986 la tassazione dei titoli di Stato produce, peraltro, anche un gettito aggiuntivo (19.630 miliardi nel 1996). Tenendo conto di tale effetto e delle retrocessioni di interessi da parte della banca d'Italia (4.749 e 4.884 miliardi nel 1996), il costo netto degli interessi imputati al bilancio dello Stato si situa sul livello di 175.919 e di 175.094 miliardi in termini rispettivamente di competenza e di cassa.

L'avanzo primario di parte corrente (al netto delle regolazioni debitorie, della ritenuta fiscale sui titoli di Stato e delle retrocessioni) segna un miglioramento di circa 31.000 miliardi (da 105.141 a 136.069 miliardi) sulla competenza e di circa 14.500 miliardi sulla cassa (da 106.333 a 120.703).

Al netto delle stesse poste, l'avanzo primario del bilancio di competenza s'incrementa di oltre 27.500 miliardi (da 32.113 a 59.673 miliardi), mentre in termini di cassa il valore dello stesso saldo resta praticamente fermo (da 42.066 a 42.958 miliardi).

L'avanzo primario di parte corrente sale, sul fronte della competenza, dal 5,9 al 7,3% del PIL sulla competenza; mentre scende dal 6,4 al 6% in termini di cassa.

L'avanzo primario di bilancio si eleva dall'1,8 al 3,2% del PIL sul versante della competenza; resta sostanzialmente invariato sul piano della cassa (dal 2,4 al 2,3%).

1.1.4 L'aggregato significativo per valutare il rispetto dei criteri di convergenza previsti dal trattato di Maastricht è costituito dall'indebitamento della pubblica Amministrazione.

In tale ottica riacquista valore anche il saldo dell'indebitamento netto del bilancio dello Stato.

Nel 1996 esso espone un miglioramento del 18,1% sulla competenza (da 128.027 a 104.853) e un peggioramento del 10,3% sulla gestione di cassa (da 106.971 a 117.973 miliardi).

In rapporto al PIL l'indebitamento netto di competenza scende dal 7,2 al 5,6% (dal 6,7 al 5,1% nella serie al netto delle regolazioni debitorie).

L'indebitamento netto del bilancio di cassa accresce la propria incidenza sul PIL (dal 6 al 6,3%), mentre presenta un lieve arretramento (dal 6 al 5,8%) nella serie netta.

1.1.5 Le regole di variazione del bilancio di competenza per il 1996, assunte col DPEF 1996-1998, prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- un livello delle entrate finali pari al 29,50% (27,50% per le entrate tributarie; 2% per le altre entrate);

- una quota delle spese finali del 37,4%;

- una percentuale delle spese correnti diverse dagli interessi corrispondente al 22,22%;

- una quota degli interessi commisurata al 10,68%;

- un peso delle spese in conto capitale dell'ordine del 4,5%.

A consuntivo, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi delle dismissioni, le entrate finali si commisurano al 30,3% del PIL e si situano, quindi, al di sopra del livello programmato. Al loro interno le entrate tributarie al netto dei rimborsi IVA risultano pari al 27,6% del PIL.

Sul versante della spesa le risultanze gestionali indicano che le regole dettate dal DPEF sono state sostanzialmente rispettate. In rapporto al PIL le spese finali presentano un'incidenza del 37,1% (36,7% al netto degli oneri destinati all'ammortamento dei titoli di Stato); la spesa diversa dagli interessi è pari al 21,7%; gli interessi pesano nella misura del 10,7%; la spesa in conto capitale assorbe una quota del 4,3%.

1.1.6 La legge finanziaria per il 1996 (legge 28.12.95, n. 550) ha fissato in 147.900 e in 368.200, al netto di 12.400 miliardi per regolazioni debitorie, i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

In sede di assestamento, per effetto del recepimento in bilancio degli effetti della manovra aggiuntiva, si è registrato un lieve miglioramento dei risultati differenziali.

Ciò nonostante, i limiti fissati dalla legge finanziaria sono stati superati in sede di previsioni definitive: i valori negativi dei due saldi si sono infatti commisurati a 153.268 e 354.565 miliardi, con esclusione delle partite debitorie.

Ma i dati di consuntivo mostrano il riassorbimento di tale fenomeno. La differenza negativa tra entrate e spese finali (116.135 miliardi al netto di 9.276 miliardi di regolazioni debitorie) si è, infatti, ampiamente mantenuta nei limiti stabiliti, grazie al verificarsi di maggiori accertamenti per 25.138 miliardi e di economie di spesa per 15.118 miliardi. Il ricorso al mercato si è fermato a 305.668 miliardi, escluse le regolazioni debitorie, giovandosi di 25.138 miliardi di maggiori accertamenti e di economie di spesa per 26.882 miliardi, derivanti per 11.764 miliardi dalla gestione del rimborso di prestiti.

Va segnalato, altresì, che sui conti del 1996 hanno pesato per oltre 15.000 miliardi i meccanismi automatici di incrementi della spesa, previsti dalla legge 362/88, costituiti in misura preponderante (circa il 90%) dalla riassegnazione di quote di entrate.

Decisamente inferiore alle previsioni iniziali è anche l'esito gestionale del saldo negativo delle partite correnti (48.957 miliardi a fronte di 85.401) e dell'indebitamento netto (104.853 miliardi contro 153.389 miliardi), per i quali non si è neppure verificato il superamento dei limiti in sede previsionale.

Ridiventa positivo il valore del saldo fra totale complessivo delle entrate e totale complessivo della spesa "c.d. differenza" sia sul lato della competenza (+25.750 miliardi) sia sul lato della cassa (10.266 miliardi).

Il conseguimento dell'avanzo finanziario scaturisce dalla combinazione dei maggiori accertamenti per operazioni finali e delle economie di gestione sul versante della spesa complessiva, che produce una esuberanza degli introiti per accensione prestiti rispetto al saldo del ricorso al mercato.

Resta ferma, comunque, l'esigenza di completare il sistema dei saldi di bilancio, delineato dall'art. 6 della legge 468/78, con la specifica disciplina del risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive.

Il giudizio di sintesi sulla situazione finanziaria dovrebbe, comunque, tenere conto tanto della componente rappresentata dal saldo di cassa, quanto - fra gli altri fattori - dei riaccertamenti in aumento dei resti attivi lasciati dai precedenti esercizi, pari in totale a 3.802 miliardi circa.

A fronte delle economie di gestione si sono verificate eccedenze di spesa in vari stati di previsione per complessivi 1.142 miliardi sulla competenza e 2.512 miliardi sulla cassa.

Ad esse dovrebbero aggiungersi, come specificamente evidenziato nella parte relativa alla gestione delle entrate, le eccedenze di impegno "occulte" legate, in taluni casi, alla regolazione dei rapporti con i concessionari della riscossione.

1.2. Risultati differenziali

1.2.1 Gestione di competenza

Al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare risulta pari a 125.412 miliardi e mostra, rispetto al 1995, un miglioramento di 16.466 miliardi (+11,6%), da attribuire in buona misura all'applicazione della legge 335/95 che, da un lato, ha spostato sull'INPDAP la spesa pensionistica per gli statali e, dall'altro, ha introdotto i contributi previdenziali a carico dello Stato.

Tale risultato discende dall'incremento di 34.334 miliardi registrato per le entrate finali (591.991 miliardi; +6,2%) che ampiamente riassorbe maggiori spese finali per 17.868 miliardi (717.402 miliardi; +2,5%).

L'evoluzione del saldo delle operazioni finali si lega, in sostanza, ai seguenti esiti gestionali:

- una crescita delle entrate tributarie (che pure scontano la devoluzione di una quota del gettito erariale dell'imposta sugli oli minerali alle regioni - circa 8.000 miliardi - e un minore apporto di circa 4.500 miliardi della componente straordinaria) di oltre 39.000 miliardi e superiore (+7,9%) all'evoluzione del PIL nominale;
- una progressione più elevata delle imposte dirette rispetto alle indirette (rispettivamente +10,5 e +4,9%);
- un calo di 6.000 miliardi circa delle entrate extratributarie (-10,9%), che, a consuntivo, non ricomprendono - come del resto nel 1995 - le risorse proprie IVA;
- un aumento della pressione tributaria erariale, al netto dei rimborsi IVA, di mezzo punto percentuale (dal 27,1 al 27,6% in rapporto al PIL);
- una maggiore incidenza, rispetto al totale delle entrate tributarie, delle imposte indirette, esclusi i rimborsi IVA dal 55,5 al 56,8%;
- un incremento delle entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti per oltre 900 miliardi, legato ai maggiori proventi delle dismissioni;
- una moderata crescita della spesa corrente - sgravata quasi totalmente degli oneri pensionistici, trasferiti all'INPDAP - sia al lordo (+13.531 miliardi; +2,2%) sia al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA (+2,3%);

- una ripresa degli oneri di conto capitale (+4.279 miliardi; +5,1%), che nella serie al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato segnano, peraltro, un modesto +0,8%.

Un miglioramento più ampio (+18,1%) registra il saldo dell'indebitamento netto (da 128.026 a 104.853 miliardi), in relazione al maggior carico sulla spesa finale delle operazioni di intermediazione finanziaria, mentre il valore negativo del ricorso al mercato - su cui resta sostanzialmente invariato il peso del rimborso prestiti - diminuisce di 15.044 miliardi (+4,6%).

L'evoluzione più favorevole, in termini comparativi, viene, comunque, evidenziata per il risparmio pubblico (-19.892 miliardi; +28,9%), su cui più direttamente si riflette lo spostamento degli oneri pensionistici dal bilancio dello Stato all'INPDAP.

1.2.2 Gestione di cassa

Il più rapido smaltimento, rispetto al 1995, della massa spendibile determina sul versante della cassa un peggioramento di tutti i saldi di bilancio, che pure si avvantaggiano, al pari della competenza, degli effetti riduttivi della spesa pensionistica gravante sul bilancio dello Stato, indotti dalla citata legge 335/95.

Si deteriora del 16% il saldo netto da finanziare, che espone un deficit aggiuntivo di circa 19.500 miliardi.

Tale evoluzione si lega ad una maggiore spesa finale di 47.876 miliardi +7,2%, non compensata da incassi finali aggiuntivi per 28.410 miliardi (+5,3%).

Sul fronte dell'entrata i risultati del 1996, fra l'altro, evidenziano:

- un notevole incremento del gettito tributario (+22.844 miliardi; +8,9%);
- un forte calo delle entrate extratributarie (-10.180 miliardi; -19,4%), che a consuntivo non ricomprendono le risorse proprie IVA;

- circa 1.400 miliardi di maggiori introiti sul titolo III (11.353 miliardi), in buona parte dovuti all'incremento dei proventi delle dismissioni (da 8.361 a 9.233 miliardi).

Il 69% della spesa finale è riconducibile allo sviluppo degli oneri correnti, mentre la crescita dei pagamenti del conto capitale è alimentata da poste occasionali non aventi un collegamento diretto con la gestione dell'esercizio in esame.

La spesa finale - al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato - risulta pari a 680.218 miliardi e mostra una variazione accrescitiva del 4,6%. L'incremento di circa 30.000 miliardi registrato dai pagamenti netti è sostenuto per circa tre quarti dalle erogazioni di parte corrente, che pure esprimono un tasso di crescita (+3,8%) inferiore a quello esposto per il conto capitale (+10,9%).

Si aggrava l'indebitamento netto, ma in misura inferiore (10,3%), non essendo influenzato dall'andamento espansivo delle partite finanziarie. Nonostante la sostanziale fuoriuscita degli oneri pensionistici dal bilancio dello Stato, peggiora del 10,5% il saldo delle operazioni correnti. Registra un ulteriore deterioramento il saldo fra le entrate finali e le spese complessive (ricorso al mercato), che pur si giova di una flessione di oltre 4.500 miliardi della spesa per rimborso prestiti.

1.3 Situazione dell'indebitamento

Nel 1996 - così come è avvenuto nel 1993 e nel 1994 - gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (340.695 miliardi) - che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale ed in quanto tale, a differenza di quella coperta con debiti di tesoreria, evidenziata nel bilancio - hanno sopravanzato di 25.809 miliardi il livello del saldo di competenza del ricorso al mercato. Un "surplus" di accensione prestiti (10.266 miliardi) rispetto al saldo del ricorso al mercato si è anche verificato sul versante della cassa.

Nel 1995 l'incidenza dell'accensione prestiti nel confronto col saldo del ricorso al mercato era stata rispettivamente pari al 95,1 e al 99,4%. I dati confermano la tendenza a finanziare il fabbisogno attraverso strumenti a più lunga scadenza. I titoli a medio-lungo termine costituiscono al 31 dicembre 1996 il 69,3% della consistenza del debito del settore statale, che la relazione di cassa presentata lo scorso mese di marzo quantifica in 2.205.184 miliardi.

Tavola 1

RISULTATI DIFFERENZIALI (DAL 1992 AL 1996)

Il segno posto accanto al valore della percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

(miliardi di lire)

		19 92		19 93		19 94		19 95		19 96	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	(a)	-66.706,3	-23,6	-70.319,7	-5,4	-79.934,4	-13,7	-93.978,5	-17,6	-85.400,9	+9,1
	(b)	-69.851,0	-21,4	-75.065,6	-7,5	-92.466,7	-23,2	-82.941,0	+10,3	-78.492,8	+5,4
	(c)	-43.063,6	+25,8	-40.864,3	+5,1	-60.505,4	-48,1	-68.848,6	-13,8	-48.956,6	+28,9
	(d)	-80.922,0	-21,5	-89.257,0	-10,3	-92.822,7	-4,0	-120.805,0	-30,1	-107.476,0	+11,0
	(e)	-101.944,6	-19,3	-115.409,9	-13,2	-131.150,4	-13,6	-124.148,4	+5,3	-134.151,7	-8,1
	(f)	-51.479,1	+25,9	-44.448,8	+13,7	-64.782,2	-45,7	-57.233,0	+11,7	-63.220,6	-10,5
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	(a)	-118.210,6	-4,7	-138.146,0	-16,9	-148.284,6	-7,3	-161.922,6	-9,2	-153.388,8	+5,3
	(b)	-129.244,9	-12,5	-174.164,0	-34,8	-158.193,6	+9,2	-152.831,4	+3,4	-144.658,7	+5,3
	(c)	-106.590,8	+8,2	-139.235,5	-30,6	-124.506,8	+10,6	-128.026,5	-2,8	-104.852,8	+18,1
	(d)	-147.657,5	-5,7	-170.625,8	-15,6	-173.672,9	-1,8	-201.034,4	-15,8	-189.489,3	+5,7
	(e)	-180.307,3	-7,2	-238.062,4	-32,0	-216.120,9	+9,2	-216.785,1	-0,3	-224.705,4	-3,7
	(f)	-106.236,1	+16,3	-141.067,2	-32,8	-117.205,5	+16,9	-106.970,8	+8,7	-117.973,0	-10,3
Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	(a)	-124.656,9	-5,3	-145.664,6	-16,9	-153.324,5	-5,3	-168.050,9	-9,6	-160.138,0	+4,7
	(b)	-137.772,2	-12,9	-181.838,6	-32,0	-172.048,8	+5,4	-166.918,0	+3,0	-165.667,5	+0,7
	(c)	-114.867,6	+6,6	-146.582,2	-27,6	-138.022,2	+5,8	-141.877,2	-2,8	-125.411,7	+11,6
	(d)	-155.531,7	-6,8	-176.622,2	-13,6	-179.214,3	-1,5	-207.709,7	-15,9	-200.333,6	+3,6
	(e)	-190.579,4	-7,8	-247.984,6	-30,1	-233.996,0	+5,6	-236.963,6	-1,3	-250.656,7	-5,8
	(f)	-113.614,1	+15,4	-148.552,3	-30,8	-130.678,7	+12,0	-121.500,1	+7,0	-140.966,4	-16,0
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	(a)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(b)	-886,0	-35,8	-331,9	+62,5	-337,4	-1,7	-2.158,2	-539,7	+371,9	+117,2
	(c)	-22.214,0	-472,6	+30.683,0	+238,1	+78.922,3	-157,2	-16.182,4	+120,5	+25.750,3	+259,1
	(d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(e)	-243,6	-23,7	+143,9	+159,1	+1.601,9	-1.013,2	-1.272,7	+179,4	+2.865,6	+325,2
	(f)	-20.115,8	-34,6	+28.386,1	+241,1	+92.161,0	-224,7	-1.801,5	+102,0	+10.266,4	+669,9
Ricorso al mercato	(a)	-244.223,2	-7,3	-257.845,5	-5,6	-290.511,6	-12,7	-368.388,5	-26,8	-363.748,6	+1,3
	(b)	-256.501,4	-11,4	-294.001,3	-14,6	-295.752,1	-0,6	-358.516,7	-21,2	-366.964,8	-2,4
	(c)	-225.754,6	+2,2	-242.031,7	-7,2	-258.280,4	-6,7	-329.987,8	-27,8	-314.944,6	+4,6
	(d)	-275.108,9	-7,9	-288.814,6	-5,0	-316.449,6	-9,6	-408.078,4	-29,0	-403.965,0	+1,0
	(e)	-309.742,2	-8,5	-361.080,5	-16,6	-358.005,1	+0,9	-434.636,8	-21,4	-452.045,2	-4,0
	(f)	-223.656,3	+7,6	-244.328,6	-9,2	-245.041,7	-0,3	-315.606,9	-28,8	-330.428,4	-4,7

- (a) Previsioni iniziali di competenza
 (b) Previsioni definitive di competenza
 (c) Gestione di competenza
 (d) Autorizzazioni iniziali di cassa
 (e) Autorizzazioni definitive di cassa
 (f) Gestione di cassa

I dati del 1993 sono influenzati dalla doppia contabilizzazione in entrata della posta (30.670 miliardi) relativa alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria".

2. Gestione dell'entrata

2.1 Osservazioni sul bilancio e sul rendiconto

2.1.1 Ad integrazione di quanto trattato in via generale nel Capitolo 1 (paragrafo 7) appare opportuno premettere all'esame delle risultanze di consuntivo talune notazioni attinenti specificamente alla materia dell'entrata, con riferimento a problemi concernenti sia l'impostazione del documento previsionale sia le modalità di rendicontazione della gestione nel suo svolgimento e nei suoi esiti finali.

2.1.2 In ordine al bilancio:

a) Nella materia dell'entrata sembrano presentare più spiccato rilievo i problemi posti dalla molteplicità dei criteri di classificazione e contabilizzazione adottati nei diversi documenti illustrativi degli andamenti di finanza pubblica, nella prospettiva di evitare differenziazioni non giustificate dalle finalità specifiche di ciascuno, e in ogni caso di apprestare chiare e trasparenti note di raccordo. Per quanto concerne, in particolare, la decisione di bilancio, che sta all'origine dello stesso istituto parlamentare, e proprio con riferimento all'entrata, le modalità di attuazione della recente legge di riforma n. 94 (v. art. 5) dovrebbero assicurarle — fra i vari suddetti documenti — i contenuti più generali e significativi, come massima espressione del potere democratico, curando di ricondurre nel suo ambito momenti essenziali che apparissero oggi impropriamente dislocati in altre sedi ed occasioni.

b) Nell'analisi della gestione 1996, viene fatto riferimento ai Capi del Quadro di classificazione delle entrate, già menzionato, che è prescritto dall'art. 220 del r.c.g.s. del 1924, e che resta almeno in parte estraneo agli attuali documenti di bilancio, pure offrendo una visione meno generica, specialmente per l'Amministrazione finanziaria, del riparto della gestione fra i diversi servizi, rispetto alla classificazione amministrativa per rubriche presente nel bilancio (e non sempre coincidente con quella per Capi), come rilevato dalla Corte anche nelle precedenti relazioni. Tale prospettazione anticipa nella sostanza quel riferimento ai centri di responsabilità che rappresenta uno dei più caratteristici aspetti della l. 94, e che dovrebbe comportare l'assorbimento dell'attuale "Quadro" nella stessa nuova struttura formale del bilancio, pur potendo richiedere modifiche in rapporto a quelle intervenute nella struttura dell'Amministrazione finanziaria.

c) Restano attuali, e ribadite dal richiamo alla nuova disciplina, osservazioni già formulate in ordine alla distribuzione di alcune voci di entrata fra i singoli aggregati. Ciò è da dire in primo luogo relativamente alle previsioni concernenti la quota IVA, destinata alle risorse proprie U.E., che nel bilancio 1996 hanno continuato ad essere "scorporate" dal cap. 1203, ed a formare oggetto di altra apposita voce non tributaria (cap. 3985), con la rilevante incongruenza peraltro che i relativi accertamenti sono stati invece imputati al suddetto capitolo generale. A parte quanto più avanti si osserva in proposito, per l'alterazione dei risultati della gestione quanto al necessario confronto dell'accertato col previsto, l'onere della quota comunitaria — correttamente compreso nelle spese fra le poste correttive — non può riflettersi sulla rappresentazione in entrata, immutati restando il titolo e la natura, nonché le modalità, unitarie ed indistinte, di amministrazione dell'intero tributo, considerato per giunta che la determinazione della quota medesima risponde a parametri largamente convenzionali, si da riferirsi ad esempio anche al gettito dei condoni.¹

¹ Il sistema dello "scorporo" trova in verità un aggancio testuale nella specifica disciplina dettata dal d.p.r. n. 822 del 1978, relativa all'attuazione di decisione del Consiglio delle allora Comunità Europee che introduceva il regime delle risorse proprie. Da tale disciplina peraltro già si discosta fin dal 1994, in sede di imputazione, il comportamento dell'Amministrazione, come rilevato nel testo, e la maggiore rispondenza di esso alle esigenze sostanziali esposte parrebbe rendere opportuna una revisione del provvedimento, poiché la finalità — cui esso sembra ispirarsi — di apposita evidenziazione della quota dovuta all'Unione, resta comunque soddisfatta dalla presenza di uno specifico capitolo della spesa.

d) Più in generale, rammentato che la classificazione delle entrate per titoli e categorie (anche secondo la recente citata legge di riforma) deve fondarsi sulla loro natura, e quella amministrativa sugli organi responsabili della loro acquisizione, a rilievo analogo danno luogo altri svariati capitoli, istituiti non in rapporto ad autonomo titolo del credito statale, bensì in corrispondenza con capitoli della spesa collegati all'entrata solamente nel senso che la loro quantificazione è commisurata all'entità di determinati proventi, comunque spettanti per titolo proprio, indipendentemente dalla previsione di dette spese. Il loro incongruo frazionamento non permette, quindi, la compiuta ed unitaria rappresentazione del risultato della relativa gestione, consistente nelle attività che danno vita al credito erariale e negli adempimenti per la sua realizzazione, gestione talora condotta da Amministrazioni diverse da quelle competenti per la spesa. Tali ad esempio i casi di quote del provento di pene ed altre sanzioni pecuniarie, cui sono commisurate erogazioni a favore di fondi di previdenza per il personale (capp. 2325-2327, 2448, 2462, 2470, ecc.).

e) Al suddetto collegamento attiene generalmente l'ipotesi denominata, anche nel linguaggio legislativo, "riassegnazione", la quale pare avere indotto alla corrente convinzione che l'Amministrazione competente alla gestione delle spese interessate debba considerarsi tale anche per quella delle entrate cui le prime sono collegate, sì da influire sulla classificazione amministrativa nella parte attiva del bilancio, e spesso pure sulla classificazione economica, come nei casi sopra citati, quasi che il collegamento stesso determinasse un mutamento nella natura della fonte del provento, cioè del titolo giuridico del credito erariale; impostazione la cui erroneità si coglie con maggiore evidenza proprio nei casi più frequenti, in cui la c.d. riassegnazione riguarda solo quote di determinate voci di entrata, la rappresentazione delle quali viene in tal modo - ripetesi - impropriamente frazionata, a danno della chiarezza dei documenti contabili.² L'operato di un'amministrazione in quanto "assegnataria" riflette l'impiego delle disponibilità stanziare fra le spese di sua competenza, ed i suoi risultati sono appunto quelli - e quelli soltanto - esposti nelle relative rappresentazioni di consuntivo. Queste possono anche opportunamente evidenziare le spese interessate dalla riassegnazione, ma al riguardo resta del tutto ininfluente - e non ne è a propria volta influenzata - la distribuzione delle entrate fra gli aggregati previsti dalla legge, rispondente a distinte ed autonome, nonché essenziali, finalità (il che può comportare o meno che i proventi da "riassegnare" debbano imputarsi alla stessa amministrazione assegnataria, ma per ragioni del tutto distinte ed autonome, ripetesi, rispetto a tale sua qualità).

2.1.3 In ordine alla rendicontazione:

a) L'art. 24 della legge n. 800 del 1862, richiamato nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, prescrive esplicitamente che le Amministrazioni, nel trasmettere alla Corte il conto annuale delle proprie entrate, diano giustificazione dei risultati. Questo adempimento è oggi assolto in modo molto sommario nella nota a corredo del rendiconto generale.

b) Conti periodici ex art. 262 r.c.g.s.- Costituiscono le scritture di riferimento tanto per il controllo in corso di esercizio (che molto si gioverebbe della loro trasmissione in via telematica), che per le verifiche prescritte dal secondo comma dell'art. 39 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, ai fini del controllo del rendiconto generale. Tali verifiche hanno portato a rilevare non infrequenti scostamenti fra il documento finale e quelli di base, scostamenti non giustificati dall'Amm.ne di propria iniziativa, e senza che i chiarimenti forniti a richiesta della Corte siano sempre idonei ad un agevole e puntuale

² Occorre peraltro avvertire che quanto sopra vale anche in ordine alle entrate definite "di scopo", figure particolari, e tassativamente previste, in cui il titolo della percezione è finalisticamente connesso alla effettuazione di determinate spese, e non alla generica provvista di mezzi finanziari. Anche per esse, infatti, l'Amministrazione competente all'acquisizione dei proventi può essere diversa da quella competente per la spesa, ed il titolo dell'entrata - ad esempio tributaria - resta autonomo rispetto a quello su cui si fonda la successiva erogazione.

accertamento dei passaggi intervenuti e della loro conformità alle disposizioni che pur li consentono. In tal modo, per le partite interessate, perde significato -risolvendosi in una superflua presa d'atto - il previo esame della Corte ad ausilio di quello definitivo del Parlamento, e prima ancora di esso lo stesso controllo in corso di esercizio. Osservazione che si fa più grave, come ovvio, nelle ipotesi anch'esse ricorrenti di incompleta trasmissione alla Corte delle scritture con le quali confrontare il rendiconto.

c) Residui attivi; riscossioni e versamenti- A specifica richiesta della Corte, la R.G.S. ha espressamente confermato che nel consuntivo, sotto l'intestazione "somme riscosse", relativa alle colonne "versate" e "da versare", e specificamente ai campi B e C concernenti i residui, la seconda di tali colonne comprende anche somme riscosse negli esercizi precedenti ma rimaste da versare, sicché non è dato conoscere direttamente il riscosso dell'esercizio rendicontato, malgrado quanto prescritto dalla comma quarto lett. b) dell'art. 145 r.c.g.s. Il "gonfiamento" delle riscossioni appare ancora più accentuato dalle denominazioni adottate dal Sistema Informativo R.G.S., e così la voce "riscossioni totali" appare per giunta eterogenea fra gestione dei residui e gestione della competenza, indicando ovviamente quest'ultima solo il riscosso dell'esercizio.

d) Altro fattore di alterazione è dato dall'anomala presenza di residui attivi con segno negativo, che secondo i chiarimenti finora forniti deriverebbero da mancato allineamento degli accertamenti (o dei residui iniziali) con le maggiori riscossioni, e dovrebbero pertanto esporre il valore zero ove si provvedesse alle dovute correzioni in aumento del carico, restandone altrimenti influenzati anche i totali dei residui e degli accertamenti, e l'eventuale ripresa dei resti nell'esercizio successivo.

e) Versamenti: l'art.18 comma 5 del d.p.r. n. 376 del 1995, colmando una lacuna della precedente normativa, ha prescritto che fra le contabilità di tesoreria da trasmettere alla Corte - con strumenti informatici- siano comprese pure quelle relative ai versamenti in entrata. Con decreto del Ministro del Tesoro, è stato costituito anche con rappresentanti della Corte un apposito gruppo di studio per la realizzazione delle previste procedure informatiche, che è auspicabile in tempi brevi per consentire i necessari tempestivi controlli anche in corso d'anno. La disposizione, comunque, dovrebbe essere riveduta nella parte in cui prevede la distinzione delle entrate per Capo, tenendo conto di quanto sopra prospettato circa l'assorbimento del relativo Quadro di classificazione nella nuova struttura del bilancio (Quadro sul quale sono attualmente impostati anche i Conti riassuntivi del Tesoro, da riorganizzare ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett. f) della l. 94).

2.2 Il raccordo tra rendiconto e conti della Pubblica amministrazione

2.2.1 Richiamando quanto già evidenziato nel precedente punto 1.2 (lettera a), la diversità dei criteri di classificazione e di contabilizzazione e la molteplicità dei documenti di finanza pubblica impongono uno sforzo per più puntuali e sistematici raccordi tra i differenti conti pubblici.

L'esigenza di un'informazione più trasparente si è fatta più urgente da quando gli andamenti dei conti pubblici sono sottoposti anche al vaglio dell'Unione Europea nell'ambito degli accordi di Maastricht, per i quali rilevano aggregati e definizioni che, essendo tratte dagli schemi della contabilità nazionale, si discostano, anche in misura non lieve, da risultanze e definizioni del bilancio e del rendiconto.

Nel procedere all'esame del rendiconto delle entrate dello Stato per il 1996 appare, pertanto, opportuno premettere un breve richiamo alle operazioni di riclassificazione che consentono il raccordo tra i dati del rendiconto e quelli utilizzati in altri documenti di finanza pubblica, con particolare riguardo ai conti delle Amministrazioni pubbliche, predisposti nel quadro della contabilità nazionale.

2.2.2 Si deve osservare, in via preliminare, che sia le Relazioni trimestrali di cassa, che costituiscono il principale documento per il monitoraggio in corso d'anno dell'andamento del fabbisogno del settore statale, sia la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che riporta annualmente i dati relativi ai conti della Pubblica amministrazione, utilizzano, per le entrate, le informazioni tratte dalla gestione di cassa del bilancio dello Stato. Le indicazioni di seguito richiamate, che a titolo esemplificativo forniscono le dimensioni quantitative dei raccordi tra diversi tipi di conti pubblici, sono, pertanto, da riferirsi agli incassi (versamenti) del 1996.

Una prima differenza riguarda gli introiti relativi alle cosiddette "privatizzazioni", iscritti nel "Fondo Ammortamento titoli di Stato" (9.233 miliardi nel 1996) e ai conti di Tesoreria intestati alla Solidarietà nazionale e alla Partecipazione a banche e organismi internazionali (250 miliardi), che sono inclusi negli incassi del Rendiconto ed esclusi dai conti esposti in altri documenti.

Una seconda differenza riguarda la complessa questione dei rimborsi IVA. E' noto che, a partire dal 1995 - in adempimento delle disposizioni relative alla soppressione delle "gestioni fuori bilancio" (Legge n. 559/93) e all'istituzione del conto fiscale - si è provveduto ad iscrivere tra i proventi dell'IVA le somme relative ai rimborsi effettuati a cura dei concessionari e che, precedentemente, transitavano sulle apposite contabilità speciali di tesoreria.

Pertanto, a partire da tale anno, gli accertamenti relativi al tributo in esame sono esposti nel rendiconto al lordo dei rimborsi totali effettuati dai concessionari (oltre 14 mila miliardi nel 1995 e oltre 15 mila miliardi nel 1996).

Diversa è la situazione con riguardo alla gestione di cassa. Infatti, i versamenti dell'IVA sono iscritti, nel rendiconto, al lordo della sola quota di rimborsi "regolata contabilmente", vale a dire della quota che nell'anno ha dato luogo a mandati di pagamento commutabili in quietanza d'entrata a favore dei concessionari, allo scopo di reintegrare i versamenti erariali che i concessionari stessi effettuano, in realtà, al netto dei rimborsi dovuti.

Ora, può accadere che per insufficiente copertura sull'apposito capitolo di spesa (cap. 3533 del Ministero delle Finanze) o per ritardi amministrativi nelle regolazioni, le somme erogate ai concessionari (e, di fatto, integrate nei versamenti IVA) siano inferiori ai rimborsi effettivamente erogati ai creditori d'imposta. Ciò è avvenuto soprattutto nel corso del 1995 - anno di prima applicazione della nuova procedura - con una differenza tra rimborsi effettuati e rimborsi "regolati" di oltre 6 mila miliardi. Nel 1996, invece, la messa a regime del sistema ha comportato una discrepanza molto limitata tra i due aggregati (15.748 miliardi di rimborsi effettuati meno 14.933 di regolazioni contabili).

Nella Relazione trimestrale di cassa e nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese l'analisi degli incassi è presentata, invece, anche nella versione che include nel gettito IVA l'intero ammontare di rimborsi effettuati dai concessionari, così da consentire una valutazione più realistica dell'andamento dell'imposta e un più corretto confronto intertemporale.

Una terza differenza riguarda il trattamento delle risorse devolute alla Unione Europea (9.739 miliardi) che, come si è già ricordato, nel Rendiconto (a differenza del bilancio di previsione) sono incluse nel gettito dell'IVA (sia per gli accertamenti che per i versamenti), mentre nell'analisi degli incassi della Relazione trimestrale di cassa e della R.G. sulla situazione economica del Paese ne sono escluse.

2.2.3 Il passaggio alle definizioni della contabilità nazionale - utilizzate sia per un corretto confronto con i sistemi tributari di altri paesi (ad esempio, con riguardo alla pressione fiscale) sia, di recente, per la verifica dei parametri di convergenza definiti negli accordi di Maastricht - si effettua a partire dai dati di rendiconto dello Stato secondo uno schema di raccordo che è analiticamente descritto in appendice alla predetta R.G. sulla situazione economica del Paese. In proposito, si deve rilevare che le numerose correzioni ai dati di rendiconto necessarie per costruire i conti della Pubblica amministrazione secondo i criteri internazionalmente standardizzati

(Sistema Europeo dei Conti) meritano valutazioni distinte a seconda della tipologia di operazione effettuata.

Per alcune di esse, infatti, si tratta di modifiche ai criteri di contabilizzazione del bilancio statale, criteri manifestamente inconsistenti o irrazionali e che, pertanto, dovrebbero essere allineati agli schemi di contabilità nazionale, semplificando e riducendo l'onere di un raccordo oggi assai laborioso. Altre operazioni di raccordo, invece, sono destinate a permanere proprio in ragione della diversa natura, da un lato, dei documenti di finanza pubblica con finalità precipuamente conoscitive e, dall'altro, del bilancio e del rendiconto dello Stato, che essendo anche strumenti di controllo della gestione richiedono criteri di registrazione a ciò finalizzati (basti considerare l'esigenza, non rilevante per i conti nazionali ma imposta dal principio di integrità del bilancio, di registrare al lordo poste contabili che trovano corrispondenza in una analoga voce di spesa, ma assegnata a distinti centri di responsabilità).

2.2.4 Limitando il riferimento alle poste di maggiori dimensioni, le principali correzioni effettuate in sede di contabilità nazionale con riguardo alle entrate risultano le seguenti.

Imposte indirette

Nel 1996 il dato di rendiconto deve essere corretto in diminuzione per oltre 41 mila miliardi per definire gli incassi del conto economico dello Stato (il conto principale alla base del conto della P.A.).

In ordine decrescente di importanza quantitativa le modifiche in diminuzione riguardano:

- a) Rimborsi di imposte indirette e poste correttive IVA (15.958 miliardi)

Si tratta di una voce che, per pari importo, viene sottratta anche dai pagamenti relativi alle Poste compensative delle entrate.

- b) Regolazioni contabili e devoluzione di imposte alle Regioni a statuto speciale (11.054 miliardi).

Come è noto, il bilancio contiene, in entrata fra le imposte ed in uscita contabilizzate nei "trasferimenti alle Regioni", le cosiddette "regolazioni contabili" di imposte con le regioni Sicilia e Sardegna, nonché le devoluzioni di imposte a beneficio delle Regioni a statuto speciale. Le regolazioni contabili con le isole, in quanto contabilizzate nel bilancio, per una serie di motivi tecnici, con forte ritardo rispetto ai tributi riscossi localmente, non sono idonee a rappresentare correttamente l'effettiva distribuzione del prelievo fiscale fra i diversi enti della P.A. Pertanto esse vengono eliminate dal bilancio e sostituite, a livello di pubblica amministrazione, dalle entrate risultanti a tale titolo dai bilanci delle due amministrazioni regionali. Le devoluzioni, in base al principio del SEC di trattare i tributi nell'ottica dell'ente beneficiario, sono considerate imposte delle Regioni a statuto speciale. Conseguentemente, per non produrre effetti sui saldi del bilancio, è necessario eliminare le regolazioni contabili e le devoluzioni sia dalle entrate - imposte dirette, indirette e in conto capitale - sia dalle uscite (trasferimenti correnti alle Regioni).

- c) Vincite e aggi lotto e lotterie (4.670 miliardi)

Il criterio per la correzione è che il gettito relativo a lotto e lotterie, contenuto nel bilancio fra le imposte indirette, debba essere trattato al netto delle vincite e degli aggi corrisposti ai ricevitori. Una corrispondente diminuzione, ma solo per le vincite, viene effettuata dal lato della spesa (Poste correttive e compensative delle entrate).

- d) Canoni RAI-TV (2.652 miliardi)

Gli introiti per canoni RAI-TV non possono - secondo gli schemi SEC - essere assimilati ad imposte indirette in quanto i canoni sono da considerarsi contropartita del servizio radiotelevisivo; lo Stato agisce in sostanza soltanto per conto della RAI-TV nella riscossione del canone. Il dato relativo ai canoni è contenuto, nella spesa di bilancio, fra le poste correttive e compensative delle entrate, dalle quali viene ugualmente sottratto.

- e) Concessioni governative su patenti e passaporti (2.260 miliardi).

Si tratta di pagamenti corrisposti dalle famiglie e, in quanto tali, non possono essere

configurati come imposte indirette, che in contabilità nazionale gravano per definizione sul settore delle imprese. Secondo le regole dei conti nazionali questi pagamenti vanno classificati in entrata come trasferimenti correnti diversi.

f) INVIM (2421 miliardi) e tasse automobilistiche a carico delle famiglie (707 miliardi).

In contabilità nazionale sono considerate fra le imposte dirette. In questo caso, la correzione consiste in una mera modifica di allocazione dell'importo.

g) Imposte sulle successioni e donazioni (1.623 miliardi) e condono imposte indirette (858 miliardi).

Si tratta di imposte iscritte nel bilancio fra le indirette, ma che, per le loro caratteristiche (prelievo straordinario sul patrimonio, una tantum ecc.) il SEC computa tra le imposte in conto capitale.

Imposte dirette

Nel 1996, il dato di bilancio deve essere corretto in diminuzione per oltre 20 mila miliardi per il passaggio alla contabilità nazionale.

Le principali correzioni riguardano:

a) Regolazioni contabili e devoluzioni di imposte a Regioni a statuto speciale (15.457 miliardi).

Valgono i criteri già richiamati con riguardo alle imposte indirette.

b) Rimborsi di imposte dirette (5.582 miliardi)

La voce, per pari importo, è registrata in diminuzione anche dal lato della spesa (Poste compensative delle entrate).

c) Accertamento con adesione (2.459 miliardi)

Per la natura straordinaria degli introiti, gli schemi di contabilità nazionale ne prevedono l'allocazione tra le imposte in conto capitale.

Le correzioni in aumento, già ricordate, riguardano, essenzialmente, lo spostamento di INVIM (2.421 miliardi) e tasse automobilistiche, per la quota a carico delle famiglie (707 miliardi).

2.3 I principali provvedimenti sulle entrate nel 1996

2.3.1 Nel quadro degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che prevedevano il raggiungimento di un rapporto indebitamento della P.A./PIL del 3% alla fine del triennio 1996-98, il DPEF 1996-98 del giugno 1995 definiva le dimensioni degli interventi correttivi necessari a ricondurre la dinamica tendenziale dei conti pubblici in linea con i traguardi programmatici.

Su una manovra complessiva di 32.500 miliardi, il disegno originario prevedeva che gli interventi sulle entrate avrebbero dovuto assicurare, nel 1996, un gettito netto di circa 18 mila miliardi, attraverso misure di carattere permanente.

a) Le dimensioni quantitative della manovra sulle entrate erano definite alla luce del preconsuntivo 1995 e degli andamenti tendenziali previsti per il periodo 1996-98. In proposito, al momento della predisposizione dei documenti governativi le ipotesi di preconsuntivo per il 1995 assumevano una crescita delle entrate tributarie erariali (in termini di accertamenti) superiore di oltre due punti percentuali a quella del prodotto interno lordo (9.8% contro 7.2%).

b) Lo scenario macroeconomico a supporto delle ipotesi del governo prevedeva, allora, per il 1996 una crescita reale del prodotto interno lordo del 3% e un'inflazione intorno al 3,5%.

c) In attuazione degli indirizzi tracciati dal DPEF 1996/98, la manovra si articolava negli interventi definiti con la legge finanziaria (L. 28/12/95 n. 550), con il provvedimento collegato (L. 28/12/95 n. 549) e con il DL 30/12/95 n. 565.

- d) Rispetto alle ipotesi formulate nei documenti programmatici, i provvedimenti approvati dal Parlamento, pur non comportando sostanziali modifiche della dimensione complessiva della manovra, hanno ridotto l'effetto netto attribuibile alle misure relative alle entrate.
- e) Il contributo della parte fiscale alla complessiva manovra di finanza pubblica per il 1996 (originariamente determinato, come si è detto, in 18 mila miliardi) si articolava in 16.500 miliardi per il comparto tributario (al netto degli interventi a favore delle famiglie numerose e monoreddito, della proroga delle agevolazioni per le aree depresse e delle perdite di gettito legate alle misure in materia di spesa), e in 1.500 miliardi relativi all'aggregato extratributario. Nell'ambito dell'azione di politica tributaria definita con la manovra di bilancio, un ruolo centrale era assegnato agli interventi diretti al recupero di basi imponibili sottratte a tassazione, anche in conseguenza di fenomeni di elusione, attraverso l'applicazione di specifici parametri presuntivi di reddito per i diversi settori di attività (4.000 miliardi nel 1996).
- f) Tra gli altri interventi con significativi risultati in termini di gettito, vi erano poi la conferma per due anni della "patrimoniale" sul capitale netto delle imprese (3.450 miliardi nel 1996) e lo sviluppo e la razionalizzazione nella gestione di lotto e lotterie (2.200 miliardi nel 1996). Ai tre provvedimenti finora ricordati era, dunque, affidato il compito di assicurare ben più del 50% del gettito atteso dall'intera manovra tributaria. Altri provvedimenti hanno, poi, riguardato il mancato recupero del drenaggio fiscale, le modifiche dei regimi della tassazione separata e dei criteri di ammortamento sui beni concessi in leasing, l'aumento delle aliquote sull'imposta ipotecaria e catastale, il pagamento bimestrale dell'imposta di bollo sugli estratti di conto corrente bancario, l'aumento del bollo sulle patenti auto. Con minori effetti immediati di gettito vi erano poi altre misure volte a incrementare l'attività di accertamento svolta dagli uffici dell'amministrazione; in particolare, interventi diretti ad attuare forme di incentivazione del personale civile e militare (legge n. 90/1990), a favorire la mobilità (acquisto di immobili da parte del Fondo di previdenza del Ministero delle Finanze) e a incrementare il numero degli addetti all'attività di accertamento.

2.3.2 La manovra di bilancio approvata dalle Camere avrebbe dovuto determinare, secondo le valutazioni ufficiali e con riguardo alle entrate, un gettito netto pari a circa 15.800 miliardi, in virtù di maggiori entrate tributarie e contributive in grado di produrre, sotto il profilo del settore statale, un gettito lordo dell'ordine di 18.500 miliardi; e di un insieme di interventi di riduzione delle entrate che avrebbero dovuto complessivamente comportare, nel 1996, un minor gettito di 2.700 miliardi.

Le modificazioni di maggior rilievo hanno riguardato le misure integrative di fine anno (DL 30 dicembre 1995 n. 565) che, in sede parlamentare, hanno trovato una definizione diversa dall'indirizzo generale contenuto nel progetto iniziale del governo. Infatti, la decisione del Parlamento, pur confermando la dimensione complessiva della manovra integrativa (5.285 miliardi), ha rinunciato ad operare solo sul fronte delle entrate. Ne è scaturita una manovra che per 1.485 miliardi si è affidata a interventi di contenimento della spesa e per 3.900 miliardi a provvedimenti di natura tributaria. Tra questi, il più importante appariva l'estensione del concordato con adesione all'anno di imposta 1994 (1.500 miliardi attesi nel 1996), accompagnato dalle norme dirette a favorire la regolarizzazione delle scritture contabili (700 miliardi nel 1996). Gli altri interventi decisi hanno riguardato, essenzialmente, aumenti di accise (alcolici e cherosene), dell'imposta di bollo, e dei tabacchi.

2.3.3 In attuazione degli indirizzi tracciati nel DPEF 1996/98, la manovra di bilancio introduceva, infine, significative modifiche al sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali con lo scopo di avviare un processo in direzione di una progressiva autonomia finanziaria

degli enti decentrati; e, inoltre, collegava tale processo al perseguimento di obiettivi di politica ambientale, prevedendo l'introduzione di un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In termini quantitativi, la misura più consistente riguardava l'attribuzione alle Regioni di una quota del gettito delle accise sulla benzina (352 lire al litro per circa 6.900 miliardi di gettito complessivo) a parziale compensazione della prevista riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. In materia sono state, peraltro, prospettate modifiche alle norme (d. leg. n. 398/1990 art. 17) che consentono alle Regioni l'applicazione di un'addizionale sulla benzina.

A favore della Province, la manovra prevedeva l'istituzione di un'addizionale all'imposta erariale di trascrizione (compresa tra l'80 e il 100 per cento dell'imposta erariale) con il contestuale passaggio alle Province delle competenze in materia attualmente spettanti alle Regioni controbilanciata da una riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato.

Per le stesse Province era inoltre prevista una compartecipazione al gettito dell'istituenda imposta regionale sulle discariche.

In tema di finanza comunale era introdotta la facoltà di variare gli estimi catastali ai fini dell'applicazione dell'ICI, attraverso una riduzione o un aumento del valore imponibile dei fabbricati non superiore al 10%. Erano, infine, previste modifiche intese a razionalizzare e a semplificare l'applicazione e la gestione della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) e della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU).

2.3.4 La manovra di bilancio era integrata con i provvedimenti contenuti nel DL 20/6/96 n. 323 "Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica" (convertito in L. 8/8/96 n. 425), dai quali erano attesi effetti di riduzione del disavanzo valutati ufficialmente in circa 16 mila miliardi. Le misure in materia di entrate avrebbero dovuto assicurare nel 1996 un contributo pari a circa un terzo della manovra (poco più di 5.200 miliardi). Nell'ambito delle imposte dirette veniva disposta l'unificazione, con l'aliquota del 27%, delle ritenute sugli interessi su depositi bancari e certificati di deposito (con un maggior gettito atteso di circa 1.500 miliardi nel 1996).

Misure antielusive riguardavano: la modifica al regime delle ritenute sugli interessi di titoli e valori dati in garanzia da soggetti non imprenditori per finanziamenti a favore di imprese; l'estensione della ritenuta alla fonte del 15% sui proventi corrisposti a organizzazioni estere di imprese residenti in Italia che non appartengano all'azienda che eroga i proventi stessi; la soppressione dell'agevolazione relativa alle donazioni di titoli del debito pubblico.

Altre misure hanno riguardato la determinazione del reddito imponibile di lavoro autonomo e il reddito d'impresa (non deducibilità delle spese di custodia relative ad aeromobili, navi e motocicli, la riduzione della deduzione forfettaria del 5% per le spese di produzione del reddito sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ecc.).

Nel complesso, per le imposte dirette il maggior gettito atteso era stimato in circa 1800 miliardi. Nel comparto delle imposte indirette è stato previsto che sulla cessione di abitazioni non nuove si applichi un'imposta di registro proporzionale, accompagnata dall'esenzione dall'IIVA (sulla base delle direttive comunitarie). Sono stati, inoltre, disposti il versamento mensile (anziché trimestrale) delle imposte sulle assicurazioni, la riduzione dei termini per il pagamento delle imposte di successione e la rimodulazione dei pagamenti delle accise sul gas metano e, infine, l'aumento (da 150 a 250 mila lire) delle imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali.

Nel complesso il maggior gettito atteso, nel settore delle imposte indirette, risultava, nella valutazione ufficiale, dell'ordine dei 3.400 miliardi.

2.4 Gestione di competenza

2.4.1 Gli accertamenti per entrate finali dell'ultimo esercizio chiuso, pari a 592 mila miliardi circa, risultano aumentati di 34 mila miliardi rispetto a quelli dell'esercizio precedente, e cioè del 6,2 per cento, contro un aumento medio annuo del periodo 1993-1996 inferiore al 4 per cento. Il suddetto complessivo incremento risente di una diminuzione di 6 mila miliardi circa delle entrate

extratributarie (tit. II), mentre ad esso contribuisce positivamente quello di oltre 39 mila miliardi del comparto tributario, pari in percentuale al 7,9, superiore alla media quadriennale (5,9), ma sensibilmente al di sotto del 10,6 del 1995.^{3,4} Per un più corretto confronto con i risultati del 1995 si deve, tuttavia, tener conto delle modifiche intervenute nella distribuzione del gettito di alcune imposte: in particolare, nel 1996 una quota del gettito erariale dell'imposta sugli oli minerali (7.945 miliardi) è stata devoluta alle Regioni, mentre è rifluita nel bilancio dello Stato una parte dell'addizionale dei Comuni sull'imposta sull'energia elettrica (1.681 miliardi). Considerando tali correzioni, l'incremento delle entrate tributarie rispetto al 1995 risulta pari al 9,2%.

2.4.2 Nelle entrate extra-tributarie, la diminuzione è dell'11 per cento circa, seguendo al dato di segno opposto dell'anno precedente (+6,6 %). Nella valutazione di medio periodo (93-96) va considerato che a partire dal 1994 l'accertamento dell'IVA, come già detto, è stato correttamente imputato per intero al cap. 1203, e cioè al gettito complessivo del tributo, dopo essere stato fino al 1993 accreditato invece al titolo in esame per l'importo corrispondente alle risorse proprie U.E. Depurando perciò di questa voce anche il gettito anteriore al 1994, il tasso medio annuo di variazione delle entrate in esame, nel quadriennio, risulta comunque negativo, stabilendosi intorno al -13%.

2.4.3 Al ricordato aumento complessivo delle entrate tributarie contribuiscono positivamente il gettito dell'IRPEF (cap. 1023) per circa 14 mila miliardi, per oltre 7 mila l'IRPEG (cap. 1024) ed altrettanto le ritenute su interessi e redditi da capitale (cap. 1026), per 12 mila circa in parti quasi uguali l'IVA (cap. 1203: +6,2 mila md.) e l'ILOR (cap. 1025: +5,8 mila md.)⁵.

2.4.4 L'esame più dettagliato delle risultanze all'interno delle diverse categorie di imposte (Tavole 1 e 2) consente di trarre le seguenti principali conclusioni.

³ In tema di risultati della gestione di competenza (nel senso che la distingue da quella di cassa), meritano rilievo anche i riaccertamenti dei residui attivi degli anni precedenti, della cui entità si dirà più avanti. Il fenomeno va infatti considerato in questa sede, a parte la sua incidenza sulla complessiva situazione finanziaria esposta nel conto del patrimonio, perché, quale ne sia il segno, ed in rapporto all'ordine di grandezza, esso può inficiare la definitività dai dati dell'accertamento di ciascun esercizio (senza peraltro che allo stato risulti quali siano i singoli esercizi di provenienza dei residui interessati), soprattutto nel caso di singole specifiche voci in cui esso assuma proporzioni più accentuate che negli aggregati generali.

Occorre osservare in proposito che se, da un lato, l'eliminazione di crediti di assai dubbia esigibilità, se non addirittura insussistenti, risponde a doverosa affidabilità dei dati contabili, essa comporta peraltro anche un discarico per gli organismi tenuti alla percezione delle entrate, che deve quindi essere adeguatamente giustificato. Quanto ai riaccertamenti in aumento, più frequentemente di quelli in diminuzione derivanti da fatti che con maggiore tempestività dovrebbero conoscersi fin dal loro verificarsi, gli stessi motivi sopra esposti richiedono che - ad evitare miglioramenti fittizi della situazione finanziaria - essi siano dotati di sufficiente affidabilità circa la effettiva fondatezza dei maggiori crediti erariali emersi.

⁴ Nei dati di preconsuntivo, fino quasi alla fine di maggio 1997, sono stati esposti riaccertamenti in aumento, nei residui del comparto tributario, nella misura assolutamente inusitata di circa 115 mila miliardi. Interessatane dalla Corte, ed assunte le informazioni del caso, la Ragioneria generale dello Stato ha comunicato trattarsi di cifre destinate ad essere sensibilmente ridimensionate nella versione finale del rendiconto, in quanto connesse a taluni singoli accertamenti fiscali di anomala entità (particolarmente nell'imposta sul valore aggiunto), da essa Ragioneria già prudenzialmente corretta in diminuzione lo scorso anno. Tali partite hanno peraltro continuato a figurare nelle scritture di base, in quanto l'Amministrazione finanziaria si troverebbe a ciò obbligata dalle formali disposizioni vigenti in materia, circostanza questa che dovrebbe suggerire un adeguato riesame di tali norme, nella parte in cui non risultassero motivate da sostanziali esigenze di garanzia, a fini di semplificazione e snellimento delle procedure contabili, rispondenti pure all'esigenza che la Corte disponga di dati definitivi con la tempestività indispensabile a poterli adeguatamente verificare e commentare entro i termini di legge per il proprio rapporto alle Camere.

⁵ Il maggiore incremento medio annuale (93-96) lo presenta l'IRPEG col 18 per cento circa (+25% nell'ultimo anno), seguito dal 13 circa dell'IVA, e a distanza dall'IRPEF col 6 per cento, al di sotto del quale restano gli altri due tributi.

Nell'ambito delle imposte sul patrimonio e sul reddito:

- la crescita dell'IRPEF rispetto al 1995 (8,4%) è l'effetto di una espansione (in linea con la base imponibile) per le ritenute da lavoro dipendente del settore privato (9,6%) e, invece, di un più limitato aumento di quelle relative ai dipendenti di Stato, aziende autonome e ferrovie (5,4%), che si riduce a meno del 2% ove si tenga conto di "recuperi di contabilizzazione" - così indicati dall'amministrazione - per oltre 1000 miliardi. Non in linea con gli obiettivi è risultata, inoltre, l'IRPEF in autotassazione a saldo e in acconto (7,6%), a conferma di un non pieno successo dei provvedimenti intesi a far emergere base imponibile, attraverso i nuovi parametri presuntivi di accertamento del reddito imponibile;

- assai dinamica è stata, invece, l'evoluzione di IRPEG (25,6%) e ILOR (35,6%) favorita dallo sfasamento temporale con il quale l'andamento del risultato lordo di gestione delle imprese - assai positivo nel 1995 - si riflette sui gettiti. La notevole crescita si è verificata per tali imposte, nonostante deduzioni e detrazioni e, in generale, misure agevolative introdotte da appositi provvedimenti di legge;

- il forte aumento dell'imposta sostitutiva (20%) discende, in larga misura, dall'evoluzione dell'imposta sugli interessi sui depositi bancari (64,2%) che si confronta con il 1995, anno nel quale la dimensione dei crediti d'imposta aveva determinato una caduta di oltre il 30% del gettito. Nell'ambito delle imposte indirette, più direttamente influenzate dal ciclo economico sfavorevole del 1996, si segnalano:

- il contenuto aumento dell'IVA (5,2%) in relazione al forte rallentamento delle basi imponibili (essenzialmente consumi e importazioni) sul quale ha, anche, inciso la crescita, inferiore alla media, dei prezzi dei beni durevoli, prevalentemente colpiti dall'aliquota ordinaria del 19%;

- un rapido aumento delle altre imposte sugli affari (18%) e di quelle su lotto e lotterie (21,9%), categorie per le quali hanno operato, nel 1996, numerosi provvedimenti di aumento di aliquote, di adeguamento di tariffe e di anticipi di versamenti.

2.5 Confronto tra accertamenti e previsioni

2.5.1 Il dato più rilevante, e peraltro non nuovo, per l'intero quadriennio, è costituito da una ripetuta sottostima delle previsioni definitive per i titoli II e III, con entrate accertate superiori a quelle previste, il cui totale è il più alto in cifre assolute per il primo di tali titoli (48 mila miliardi circa), mentre prevale per l'altro in termini percentuali, con uno scostamento medio annuo del 163 per cento⁶. Sull'argomento, in linea generale, richiamando le osservazioni già formulate gli scorsi anni sulla eccessiva frequenza di previsioni iscritte solo "per memoria", e tali restate anche nell'assestamento definitivo, giova ancora una volta rilevare che una più accurata stima preventiva è auspicabile non soltanto per accrescere la significatività del documento previsionale, ma anche per dare più pienamente alle entrate il carattere di obiettivi da conseguire, predisponendo i necessari termini di riferimento per il controllo sulla efficienza e completezza dell'attività svolta dai servizi responsabili (tenuto pure conto che in molti casi il dato finanziario può fungere da indicatore della cura di altri interessi pubblici, come ad esempio in tema di infrazioni a normative sanitarie, ambientali, edilizie, ecc.)⁷.

⁶ I valori annuali sono molto oscillanti specialmente per quest'ultimo titolo, dall'1% del 1993 al 468% del 1996.

⁷ Torna opportuno a questo proposito rinviare alle considerazioni già esposte nella precedente relazione sulla improprietà della formula autorizzatoria tuttora adottata per l'art. 1 delle leggi di approvazione dei bilanci, considerazioni confortate oggi ulteriormente dal comma 2, sub 4 bis, dell'art. 1 della legge n. 94 del 1997, il quale conferma che le previsioni di entrata sono oggetto solamente di approvazione parlamentare, avendo invece carattere di autorizzazioni le sole previsioni di spesa. Ancor meno aderente alla normativa vigente, in particolare, è il successivo comma dello stesso art. 1 delle leggi annuali di bilancio, il cui testo risale ad un'epoca anteriore alla riforma tributaria del 1971, a seguito della quale i ruoli - fra l'altro non più limitati alle imposte dirette - hanno la funzione solo eventuale di strumento di riscossione coattiva, in mancanza dello spontaneo adempimento dell'obbligazione tributaria del 1971, e non più quella di atto ordinario e necessario di imposizione.