

2.5.2 Per quanto concerne l'aggregato di gran lunga prevalente, cioè quello tributario, il totale dei maggiori accertamenti è stato nel quadriennio '93-96 di circa 15 mila miliardi, risultato algebrico di scostamenti in meno nel '93 e nel '95, ed in più negli altri due anni. E' subito da dire peraltro, che le risultanze esposte per i titoli I e II risentono inversamente della ingiustificabile anomalia, già segnalata, dell'essere stato mantenuto nelle previsioni degli ultimi due anni lo scorporo dal comparto tributario della quota IVA per risorse proprie U.E., mentre l'imputazione ad esso, invece, del relativo accertamento, ha portato nel 1996 ad esporre una maggiore entrata di 10.663 miliardi. Integrando perciò le previsioni di tale quota, lo scostamento reale risulta negativo per un ordine di grandezza intorno ai 2-3 mila miliardi, mentre le maggiori entrate del titolo II si aggirano realmente sui 15 mila miliardi, in luogo dei 5.500 circa esposti a consuntivo. Più in particolare, con specifico riferimento al gettito complessivo dell'IVA, di cui al cap. 1203, la somma degli scostamenti positivi degli accertamenti dalle previsioni nel quadriennio '93-96, pari ad oltre 31 mila miliardi secondo i consuntivi, appare "gonfiata" di un importo non lontano da quest'ultima cifra, e la maggiore entrata di 5.400 miliardi circa per il 1996 si converte in una cifra negativa di circa 4 mila miliardi.

2.5.3 Con riguardo, in particolare, al 1996, appare interessante soffermarsi sulle divergenze tra previsioni e risultati, ripercorrendo il lungo iter di formulazione e di revisione delle previsioni e tentando di individuare e di valutare l'entità dei diversi fattori di scostamento, espresso quest'ultimo da cifre che non sempre, pertanto, coincidono con i dati formali di bilancio e rendiconto.

In proposito, è opportuno confrontare i dati di consuntivo (accertamenti) con le previsioni iniziali - rappresentate in questo confronto da quelle contenute nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente (luglio 1995) - e con quelle poi determinate dalla legge di assestamento (Tavola 4).

Mentre, infatti, le previsioni iniziali consentono di isolare le proiezioni imputabili allo sviluppo tendenziale del gettito, le previsioni assestate, incorporando gli effetti della legge finanziaria, dei provvedimenti collegati e degli altri provvedimenti assunti in corso d'anno in materia di entrate (oltre che le implicazioni dei mutamenti del quadro economico), dovrebbero accostarsi ai risultati finali.

Limitando il confronto alle entrate tributarie si osserva, in primo luogo, che il totale degli accertamenti risulta, nel consuntivo 1996, di oltre 9 mila miliardi superiore alle previsioni iniziali e di circa 1.800 miliardi superiore alle previsioni assestate.

Tali differenze sono, peraltro, assai inegualmente distribuite: lo scarto è, infatti, positivo (nel senso di accertamenti superiori alle previsioni) per le imposte dirette (quasi 8.500 miliardi nel confronto con le previsioni iniziali e più di 2 mila miliardi rispetto alle previsioni assestate), mentre è negativo per le imposte indirette.

Nell'ambito delle imposte dirette si può rilevare come il maggior gettito a consuntivo rispetto alle previsioni sia, a sua volta, il risultato di andamenti contrapposti: a fronte di una flessione non prevista dell'IRPEF (di oltre 4 mila miliardi rispetto alle previsioni iniziali e di poco meno di 7 mila miliardi rispetto alle previsioni assestate) vi è uno scarto positivo per l'ILOR, per l'imposta patrimoniale sulle imprese, per le altre imposte ma, soprattutto, per l'IRPEG (oltre 2.200 miliardi rispetto alle previsioni iniziali e, sorprendentemente, oltre 6500 miliardi rispetto alle previsioni assestate). Tra le imposte indirette si segnala, essenzialmente, un significativo scostamento negativo per il gettito dell'IVA, integrando le previsioni della quota di risorse proprie U.E. (circa 3.000 miliardi rispetto alle previsioni iniziali e circa 3000 miliardi rispetto alle previsioni assestate).

2.5.4 Sulla base di uno schema di analisi già sperimentato⁸, le cause della divergenza tra previsioni e risultati possono essere ricondotte ad almeno quattro fattori principali:

- una diversa base di riferimento rispetto a quella adottata per le previsioni iniziali (ovvero, in altri termini, risultati relativi alle entrate tributarie 1995 differenti da quelli rappresentati dalle previsioni assestate per lo stesso anno);
- un'evoluzione diversa dal previsto del quadro macroeconomico - e, quindi, delle basi imponibili dell'anno di riferimento (in questo caso il 1996);
- errori tecnici di previsione con riguardo ai parametri e alle elasticità di alcune categorie di imposte;
- una sopravvalutazione o sottovalutazione degli effetti di gettito attesi dalle manovre di aggiustamento.

In termini sintetici, con riguardo all'esperienza del 1996 si possono formulare le seguenti considerazioni.

In primo luogo, i risultati del 1995 hanno fatto registrare complessivamente un minor gettito di circa 12 mila miliardi rispetto a quanto si prevedeva nel giugno 1995 (quando furono formulate le previsioni iniziali per il 1996). Tuttavia, le particolari cause del vuoto di gettito (minore efficacia del concordato e cedimento dell'imposta sugli interessi a causa di una contingente concentrazione di crediti d'imposta degli istituti di credito), riconducibili a fenomeni straordinari o non ripetibili, inducono a ritenere che, in questo caso, la più bassa base di partenza non costituisce un fattore di scostamento (di segno negativo) al quale attribuire un peso significativo.

Al contrario, nel corso del 1996 il quadro macroeconomico è progressivamente peggiorato, determinando una flessione delle basi imponibili delle principali imposte, soprattutto nel comparto delle imposte indirette. Considerando, peraltro, che l'esercizio previsionale deve tener conto della circostanza che per alcune significative imposte (IRPEG e ILOR) è più rilevante l'andamento economico dell'anno precedente, si può ritenere che l'effetto di contenimento del complessivo gettito tributario sul 1996 imputabile al peggior quadro economico del 1996 (0,8 punti in meno di crescita del PIL rispetto alle previsioni macroeconomiche alla base delle previsioni iniziali di entrate) sia contenuto in circa 5-6 mila miliardi.

Essendo le previsioni iniziali pari a circa 525 mila miliardi (al lordo delle risorse devolute all'Unione Europea) se ne deduce che i primi due fattori citati avrebbero, *coeteris paribus*, determinato un risultato "tendenziale" di gettito 1996 dell'ordine di 520 mila miliardi.

Sommando a tale valore gli effetti attesi dai provvedimenti descritti nel precedente paragrafo 3 - e complessivamente stimati dal governo in circa 16 mila miliardi di maggior gettito (poco meno di 10 mila nel comparto delle imposte dirette a quasi 6 mila miliardi in quello delle indirette) - si perviene a un consuntivo teorico di 536 mila miliardi, che si confronta con gli accertamenti effettivi pari a circa 534 mila miliardi e con le previsioni assestate (al lordo delle risorse U.E. pari a poco meno di 532 mila miliardi). Lo scarto che resta da spiegare è, pertanto, di 2-4 mila miliardi e, allo stato delle informazioni disponibili, ad esso contribuiscono, in modo e in misura non facilmente separabile, gli ultimi due fattori di scostamento prima ricordati: gli errori tecnici di previsione e quelli relativi alle stime circa gli effetti di gettito delle "manovre" (senza escludere che, presi singolarmente, i primi ed i secondi potrebbero apparire di segno opposto e essere di entità alquanto superiore a quella del loro saldo algebrico, prodotto di una reciproca "elisione").

In proposito, la Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione sulla grave carenza di informazioni ufficiali circa i risultati finali dei provvedimenti di finanza pubblica adottati nel corso degli ultimi anni. I significativi progressi compiuti con la predisposizione di relazioni tecniche di fonte governativa (e con la verifica delle quantificazioni effettuate dai Servizi di

⁸ Ministero del Tesoro - Commissione Tecnica per la spesa pubblica *Le cause degli scostamenti tra previsioni e consuntivi* ..., marzo 1991

Bilancio di Camera e Senato) si fermano alla fase della stima degli effetti attesi dalle misure adottate. Non si rinvencono, invece, analisi che prospettino valutazioni a consuntivo delle misure stesse, anche sulla base di criteri di stima oggettivamente non sempre agevoli. La collocazione in bilancio dei proventi delle misure adottate, attraverso l'istituzione di appositi capitoli o l'ulteriore articolazione di capitoli esistenti -possibili nella maggior parte dei casi- favorirebbe utilmente la predisposizione di tali analisi.

2.6 Residui attivi, riscossioni e versamenti

2.6.1 Un generale rallentamento nelle riscossioni⁹ a confronto con il maggiore aumento proporzionale della massa riscuotibile (somma di accertamenti di competenza e resti da riscuotere), contribuisce sensibilmente alla lievitazione, rispetto al 1995, dei resti finali da riscuotere, e si registra per tutte le entrate correnti¹⁰, poiché nel comparto tributario la massa suddetta è aumentata del 10 per cento circa, mentre l'aumento delle riscossioni totali è stato del 7,5 per cento, riducendosi anzi del 15 per cento quelle in conto residui; nelle entrate extra-tributarie, diminuisce dell'8 per cento circa la massa, ma in misura molto superiore si riducono le riscossioni totali (19%, ed oltre il 30% nel conto residui). Con l'aggiunta delle somme riscosse ma non ancora versate, l'importo complessivo dei residui attivi passa da 114 mila miliardi circa ad oltre 141 mila, aumentando del 24 per cento, contro una media inferiore al 14 del quadriennio, ed un aumento dell'intera massa acquisibile (comprendente anche i resti da versare) di poco superiore al 9; nelle entrate tributarie, in particolare, le cifre corrispondenti sono del 22, del 14 e del 10 per cento.

Va ricordato che su questi risultati influiscono pure i riaccertamenti dei residui in aumento o in diminuzione, dei quali si è già trattato, e la cui somma algebrica del periodo 1993-96 indica una complessiva riduzione di circa 9 mila miliardi, principalmente per effetto di riaccertamenti di segno negativo operati negli anni iniziali. Per le entrate tributarie, si registra un aumento, nel 1996, di 3 mila miliardi circa.

2.6.2 L'andamento molto insoddisfacente delle riscossioni, peggiorato nel 1996,¹¹ comporta che solo per una parte i resti da riscuotere derivano dalla sola competenza dell'esercizio, essendo anzi tale quota, nell'insieme, minoritaria rispetto al totale di tali resti, con percentuali medie annue del 34 per cento per il titolo I, e rispettivamente del 43 e del 30 per cento degli altri due. Nei principali tributi (IRPEF, IRPEG, ILOR, IVA), varia è la distribuzione del fenomeno fra i diversi articoli in cui sono suddivisi i capitoli, apparendo più accentuato il protrarsi delle pendenze soprattutto nelle riscossioni mediante ruoli e voci connesse, e cioè proprio in quelle più significative ai fini dell'effettivo recupero delle evasioni accertate.

⁹ Come già rilevato al punto 2.1.3, lett. c), le somme indicate nel rendiconto come "riscosse", sul rigo dei residui, comprendono anche riscossioni effettuate negli anni precedenti, e rimaste da versare. L'analisi è svolta nel testo al netto di tali somme, che risultano molto inferiori a quanto sembrerebbe dal consuntivo, specialmente per le voci di maggiore entità, vale a dire per quelle tributarie (totale 25.270 mld. nel quadriennio contro più di 161 mila calcolati sui dati esposti). Un esempio dell'elaborazione effettuata può farsi con riferimento all'insieme delle entrate finali, per le quali risultavano inizialmente somme da versare pari a 32.643 mld., cifra rispetto alla quale i versamenti in conto resti del 1996, dell'ammontare di 33.900 mld., risultano superiori di 1.247 mld., aggiungendo ai quali le somme riscosse in conto resti e rimaste da versare alla fine dell'esercizio, pari a 9.110 mld., si ottiene un totale di 10.357 mld., che rappresenta pertanto l'effettivo incremento delle riscossioni, e che non figura nel conto del bilancio, nel quale la denominazione "somme riscosse" raggruppa, sul rigo suddetto, quelle versate e quelle da versare, per un totale di 43.000 mld. (indicato nei dati del Sistema informativo come "riscossioni residui"). Il suddetto incremento è esposto solamente nel conto del patrimonio, alla partita n. 96A02001 della Tab. II del Conto generale n. 1 - Min. Tesoro, sotto la voce "Residui riscossi e versati", e quindi in forma aggregata, senza che il consuntivo finanziario ne dia la rappresentazione analitica con riferimento a ciascun capitolo o articolo.

¹⁰ L'importo delle riscossioni totali è stato di 572.638 mld., di cui 518.728 per le entrate tributarie, 42.556 per quelle extra-tributarie, e 11.354 per le entrate in conto capitale.

¹¹ Tanto per l'IRPEF che per l'IVA, le riscossioni del 1996 hanno superato di poco il 6% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati (rispettivamente, 10.455 e 16.717 mld.), contro medie del quadriennio - già molto basse - del 13% e dell'11% circa. A confronto con i corrispondenti dati degli accertamenti di competenza, l'importo di tali resti risulta pari al doppio nel primo caso, ed a quasi 6 volte nel secondo.

L'"anzianità" dei residui appare per giunta estesa a più anni, e per somme non trascurabili in taluni settori. Confrontando ad esempio per il Capo VIII (tasse) il totale, pari a circa 35 mila miliardi, dei residui da riscuotere di nuova formazione (cioè della competenza) in ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1996, con l'ammontare di quelli cumulati alla fine del 1996 -oltre 45 mila miliardi-, emerge una differenza superiore a 10 mila miliardi, corrispondente a crediti pendenti da epoca anteriore allo stesso 1992, e che per 5.853 miliardi interessano la sola IVA¹². Per il Capo VI (imposte dirette), risultano 5.565 miliardi per crediti insoddisfatti risalenti a prima del 1993 (2.400 circa congiuntamente per IRPEF, IRPEG e ILOR). Per tutte le entrate finali, risalgono a prima del 1994 somme non riscosse per oltre 26 mila miliardi¹³.

Nella dinamica temporale, il crescente invecchiamento delle somme ancora in attesa di riscossione emerge del resto dal progressivo aumentare, nella composizione dei residui a fine anno, della parte di provenienza anteriore all'esercizio di competenza, passata per le entrate tributarie da poco più del 56 per cento nel 1992 ad oltre il 74 nel 1996

2.6.3 Risultanze ancora più degne di approfondimento presenta l'andamento dei versamenti delle somme già riscosse¹⁴, trattandosi di adempimenti che fanno carico agli agenti della riscossione, i cui ritardi pertanto richiedono tanto più puntuale giustificazione quanto maggiori ne siano la durata e la entità delle somme. Se infatti, può giudicarsi fisiologico che per una parte delle riscossioni avvenute nell'esercizio il versamento possa seguire solo in quello successivo, anche in rapporto ai termini accordati agli agenti, lo stesso non può dirsi delle somme riscosse anteriormente, e ancora non versate.

Per l'assieme delle entrate finali, quest'ultima ipotesi attiene a quasi un quarto dei 36.878 miliardi di resti da versare alla fine del 1996, importo sulla cui dimensione è ovviamente determinante il dato del comparto tributario, nel quale quelli provenienti dal 1995 ammontano a 9 mila miliardi circa.

Quest'ultima cifra, peraltro, come si è già osservato in nota in ordine alle somme da riscuotere, compensa a livello aggregato la misura delle "sofferenze", ancora pendenti su talune voci, con i versamenti già effettuati su altre.

A mero titolo di esempio, può citarsi il caso del cap. 1023 (IRPEF), che presenta resti da versare alla voce "ruoli" dell'importo complessivo di 521 miliardi, costituiti per oltre il 94 per cento circa da partite risalenti ad esercizi anteriori al 1996, dell'ammontare di 488 miliardi: anzi, poiché questa cifra supera di 313 miliardi il totale dei resti di nuova formazione in ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1996, tale sarebbe l'entità delle somme ancora non versate da esercizi ad essi

¹² Per i Capi XI (Grazia e giustizia) e XXIX (Beni culturali) le analoghe differenze sono di assai minore importo in assoluto (rispettivamente 3 mld. circa e 5,4 mld., ma rappresentano il 94 e l'88% dei rispettivi resti complessivi. Più numerosi sono ovviamente i casi, e maggiori gli importi, di crediti risalenti allo stesso 1992 ed ai successivi anni del periodo.

¹³ E' da tener presente che, in rapporto al criterio di calcolo adottato, le cifre risultanti ai livelli aggregati sono inferiori alla somma delle quote non riscosse di provenienza anteriore agli anni considerati, poiché esse sono al lordo di differenze di segno opposto, per effetto di avvenute riscossioni, relative a singole voci.

Occorre aggiungere che il computo esposto nel testo non tiene conto dei successivi riaccertamenti delle somme rimaste da riscuotere, intervenuti nel periodo considerato, non conoscendosene gli esercizi di riferimento, onde l'importo di tali variazioni viene ad essere interamente attribuito ai resti di provenienza anteriore. Allo stato degli elementi disponibili, è possibile soltanto formulare l'ipotesi totalmente opposta, attribuendo la somma delle variazioni a quella dei soli resti formatisi nel periodo medesimo. Con tale criterio, le variazioni di segno positivo riducono gli importi riferiti agli esercizi anteriori e quelle di segno negativo li aumentano. Una notevole riduzione si ha ad esempio nel caso dell'IVA, per effetto della rilevante cifra dei riaccertamenti in aumento dal 1993 al 1996, pari a 8.600 mld. circa, la quale non evita tuttavia che i resti accumulati alla fine dell'ultimo esercizio superino di oltre mille miliardi il totale di quelli formatisi dal 1994, e di 3.760 quello degli ultimi due anni, mentre i riaccertamenti in diminuzione per 5.700 mld. circa portano da 187 a 2.088 mld. le somme di provenienza anteriore al 1993 per l'IRPEF. Per l'intero Titolo I le stesse somme passano, per lo stesso motivo, da 9.460 ad oltre 11 mila mld.

¹⁴ Il totale dei versamenti ammonta a 568.405 mld. per il 1996, dei quali 514.616 per le entrate tributarie, 42.436 per quelle extra-tributarie, e 11.353 per le entrate in conto capitale.

anteriori, in una proporzione addirittura superiore al 60 per cento del suddetto importo complessivo finale. Nel caso dei ruoli IVA, l'importo di 21 miliardi da versare alla fine del 1996 supera di 8 miliardi circa il totale dei resti formatisi nel suddetto periodo.

A parte casi come quelli citati, ed altri consimili, il protrarsi delle pendenze oltre l'anno immediatamente successivo appare comunque, più che per le somme da riscuotere, e per le ragioni dette, una irregolarità scarsamente ammissibile se di carattere sistematico. Le formali risposte della Ragioneria generale a richieste di chiarimenti rivolte fin dallo scorso anno hanno finora fornito elementi che non possono considerarsi esaustivi, e che esigono pertanto ulteriori delucidazioni, anche perché esse adombrano talora veri e propri disservizi.

2.6.4 Uno specifico profilo presentano nella materia le cause prevalenti del fenomeno, indicate nelle risposte suddette nelle regolazioni contabili sia con le Regioni Sicilia e Sardegna sia con i concessionari della riscossione (quivi compresi l'Automobile Club d'Italia e la S.I.A.E., rispettivamente per le tasse automobilistiche e per l'imposizione sugli spettacoli), fattispecie accomunate dal riferirsi a somme il cui versamento alle casse statali avviene al netto delle somme trattenute dalle Regioni suddette a titolo di quote proprie ovvero dai concessionari a titolo di compensi o altre analoghe spettanze, salvo beninteso l'obbligo di periodica rendicontazione di tutto il riscosso, al quale deve commisurarsi l'ammontare delle quote e dei compensi¹⁵.

La regolazione avviene di norma, in tali casi, con l'emissione di titoli di spesa a carico dei diversi stanziamenti (del Tesoro o delle Finanze) all'uopo predisposti, titoli emessi a favore della tesoreria statale, e quindi con commutazione in quietanza di versamento, appunto perché le somme relative sono già state trattenute dai rispettivi creditori. Per la maggior parte, quindi, le somme ancora risultanti da versare corrispondono in realtà a crediti non sussistenti perché assorbiti a saldo da corrispondenti debiti, imponendo però il principio di integrità del bilancio la distinta evidenziazione al lordo degli uni e degli altri. La prolungata permanenza di tali pendenze creditorie può derivare, specialmente nel caso dei concessionari, dall'insorgere di contestazioni nei rapporti di dare e avere, e dal mancare di una loro definizione con opportuna tempestività. Altra e più patologica causa di ritardo sembra peraltro essere -sempre in base ai sommi chiarimenti forniti- l'insufficienza degli stanziamenti di spesa in rapporto all'ammontare delle somme dovute: di ciò darebbe conferma quanto emerso già da una prima indagine e da contatti informali, vale a dire l'emissione di mandati in conto competenza con versamenti all'entrata in conto residui attivi. Nella misura, al momento non precisabile, in cui ciò avviene, questi ultimi non trovano contropartita, alla chiusura di ciascun esercizio, in corrispondenti residui passivi, ed il conto dei residui viene così ad esporre un saldo fittiziamente più favorevole di quello che risulterebbe tenendo conto degli oneri già maturati, oneri che rimangono invece latenti, configurando anzi nella sostanza delle eccedenze di impegno, sottratte alla dovuta sanatoria in sede di approvazione del rendiconto generale, diversamente dalle eccedenze da questo invece evidenziate.

2.7 Entrate non tributarie

2.7.1 Comprendono i proventi di parte corrente (Tit. II, Cat. 6-12) e quelli in conto capitale (Tit. III, Cat. 13-15), che per la loro natura rientrano nella competenza di molte Amministrazioni, ma anche di molte distinte strutture della stessa Amministrazione finanziaria, individuate dai Capi del Quadro di classificazione. Il riferimento a questi ultimi si ispira, come già detto, allo stesso criterio che presiede alla ripartizione fra centri di responsabilità prevista dalla recente riforma del bilancio, più analitica della classificazione per Rubriche proprio in ordine alla suddetta Amministrazione¹⁶.

¹⁵ Per la disciplina generale, d.p.r. n. 43 del 1988, artt. 30 commi 1 e 2, 32 comma 3, 35 comma 1, 63 comma 2 e 72 comma 6.

¹⁶ Occorre peraltro avvertire che, secondo l'erroneo criterio di cui si è parlato in tema di struttura del bilancio, particolarmente nei casi di "riassegnazione", varie Amministrazioni risultano responsabili della gestione di entrate realizzate invece attraverso l'attività di altre.

Allo stato attuale dell'indagine avviata nella materia, la breve esposizione si limita ad alcuni elementi di sintesi tratti dalle risultanze di consuntivo, particolarmente in tema di ritardi nella concreta realizzazione dei crediti.

Fra le principali Categorie della parte corrente, la VII, denominata "Proventi di servizi pubblici minori", con accertamenti di competenza nel 1996 per 10.427 miliardi, rappresenta in realtà un coacervo di voci molto eterogenee, e di natura anche para-tributaria¹⁷, venendo in pratica ad assolvere ad una funzione residuale, talora non senza rimarchevoli anomalie.¹⁸ Il Capo I (Dogane) presenta somme da riscuotere per 2.202 miliardi, a fronte di accertamenti di competenza per 526 miliardi, come effetto di un tasso medio annuo di riscossione inferiore al 5 per mille nel periodo 93-96. Il suddetto ammontare dei residui supera di 600 miliardi circa il totale di quelli di nuova formazione nello stesso periodo, restando superiore a questi ultimi (di 6 miliardi circa) pure riferendo interamente ad esso i riaccertamenti in aumento per complessivi 578 md. Non meno negativi, e con maggiori ordini di grandezza, i casi del Capo VI (imposte dirette) con resti da riscuotere per oltre 4 mila miliardi rispetto ad accertamenti di competenza per 908 md., ed un tasso medio annuo di riscossioni inferiore al 2 per cento.

Nella Categoria VIII (proventi dei beni dello Stato), di responsabilità pressoché esclusiva dell'Amministrazione del Demanio (Capo VII), a parte il rilievo più volte espresso dalla Corte sulla redditività assai modesta dell'ingente patrimonio statale (590 miliardi circa nell'ultimo anno, cifra di poco superiore ai 587 md. del 1994, scesi a 528 nel 1995), le riscossioni del dovuto presentano un andamento altrettanto insoddisfacente, determinando residui per 445 miliardi alla fine del 1996 (di cui solo 90 dalla competenza), tali peraltro anche in conseguenza di riduzioni che nel quadriennio sono complessivamente ammontate a 237 miliardi, ed un tasso medio annuo di smaltimento del solo 8 per cento.

Categoria distribuita fra quasi tutte le Amministrazioni è la XI (recuperi, rimborsi e contributi), con complessivi accertamenti per 19.291 miliardi, di cui peraltro oltre 14 mila concentrati nell'Amministrazione del Tesoro. Fra le Amministrazioni con un assai ridotto tasso di riscossione figurano quelle dei Lavori Pubblici (Capo XXV, media quadriennio 7,6%), del Lavoro (Capo XXVII, 7,2%) e dei Beni culturali (Capo XXIX, 2 per mille). Rientrano nell'aggregato anche i crediti derivanti da condanne della Corte dei conti per danno erariale, di cui si riferisce a parte.

¹⁷ Tali ad esempio molte voci relative a tasse e diritti per il rilascio di autorizzazioni, certificazioni ed altri consimili servizi. Vengono anche classificati principalmente in questa categoria i proventi di contratti attivi, atti che la legge n. 20 del 1994 ha sottoposto tutti al controllo preventivo di legittimità della Corte, senza limiti di valore, unitamente agli atti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare (di pertinenza della cat. VIII), aventi di norma anch'essi natura contrattuale. A parte tale controllo, da esercitare ora anche su casi di modesta portata finanziaria, che sono anche quelli più numerosi ed impegnano quindi le Delegazioni regionali ma pure le istanze collegiali per l'eventuale rifiuto del visto, è in corso un'indagine volta ad esaminare il complessivo andamento dell'attività amministrativa in materia, nella sue varie tipologie e negli aspetti d'insieme più significativi. Dai primi esiti, emerge che oltre la metà delle fattispecie attiene alle concessioni di beni demaniali (anche per usi di breve durata), mentre una quota di poco inferiore riguarda la cessione in proprietà di alloggi popolari, casi questi ultimi in ordine ai quali la Sezione di controllo ha più volte affermato la intransmissibilità agli eredi del diritto alla cessione stessa (con riflesso sull'entità dei corrispettivi, determinati non secondo il regime agevolativo, ma secondo i valori di mercato). Nel campo del demanio e del patrimonio, comunque, in presenza fra l'altro della nota diffusione di occupazioni ed utilizzazioni abusive, si profila l'esigenza di potenziare soprattutto il diverso tipo di controllo sulla gestione, previsto dall'art. 3 comma 4 della citata legge 20, per la verifica del grado di diligenza posta dall'Amministrazione nel contrastare il fenomeno, oltre che per accrescere più in generale la redditività dei beni, di cui poco più avanti si fa cenno nel testo.

¹⁸ Nel 1993, fu imputato a questo aggregato il temporaneo rientro di 30.670 mld. destinati alla costituzione del Conto disponibilità di tesoreria presso l'Istituto di emissione, con l'ulteriore irregolarità di non registrarne al bilancio il definitivo transito in uscita, come riferito nelle precedenti relazioni.

Tavola 2

ENTRATE TRIBUTARIE (ACCERTAMENTI)

(miliardi di lire)

	1995	1996	Variazioni	
			Absolute	96/95 %
IMPOSTE DIRETTE	266.283	294.303	28.020	+10,5
- IRPEF	164.120	177.847	13.727	+8,4
- IRPEG	28.168	35.373	7.205	+25,6
- ILOR	16.321	22.136	5.815	+35,6
- Sostitutiva	35.089	42.109	7.020	+20,0
- Ritenuta d'acconto imposta su utili distrib. da p.g.	2.331	3.136	805	+34,5
- Patrimoniale	8.621	7.976	-645	-7,5
- Concordato	6.348	2.567	-3.781	-59,6
- Altre	5.285	3.159	-2.126	-40,2
IMPOSTE INDIRETTE	228.145	239.336	11.191	+4,9
<i>Tasse e imposte sugli affari</i>	<i>155.627</i>	<i>168.716</i>	<i>13.089</i>	<i>+8,4</i>
- Registro	6.001	6.072	71	+1,2
- IVA	117.541	123.728	6.187	+5,3
- Bollo	7.758	9.332	1.574	+20,3
- Imposta sulle assicurazioni e relativa addizionale	5.281	6.314	1.033	+19,6
- Imposta ipotecaria e catastale	1.791	2.324	533	+29,8
- Concessioni governative	3.777	5.177	1.400	+37,1
- Tasse automobilistiche	1.151	1.243	92	+8,0
- Trascrizione auto (I.E.T.)	860	847	-13	-1,5
- Spettacolo	575	648	73	+12,7
- Canoni radio-TV	2.566	2.753	187	+7,3
- INVIM	2.756	2.722	-34	-1,2
- Imposte successorie	1.084	1.276	192	+17,7
- Altre	4.486	6.280	1.794	+40,0
<i>Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane</i>	<i>54.812</i>	<i>50.963</i>	<i>-3.849</i>	<i>-7,0</i>
- Imposte di fabbricazione oli minerali	43.323	35.968	-7.355	-17,0
- Imposta fabbricazione gas incondensabili	1.037	1.069	32	+3,1
- Imposta sulla energia elettrica (e addiz. e maggioraz.)	1.568	3.250	1.682	+107,3
- Imposta sul consumo del gas metano	5.810	6.978	1.168	+20,1
- Altre	3.074	3.698	624	+20,3
<i>Imposte sui generi di monopolio</i>	<i>10.322</i>	<i>10.659</i>	<i>337</i>	<i>+3,3</i>
<i>Lotto, lotterie ed altre attività di gioco</i>	<i>7.384</i>	<i>8.998</i>	<i>1.614</i>	<i>+21,9</i>
- Proventi del lotto	5.440	6.267	827	+15,2
- Lotterie istantanee	968	1.703	735	+75,9
- Altre entrate	976	1.028	52	+5,3
TOTALE ENTRATE al lordo delle risorse U.E.	494.428	533.639	39.211	+7,9
Risorse U.E.	8.864	9.739	875	+9,9
TOTALE ENTRATE al netto delle risorse U.E.	485.564	523.900	38.336	+7,9

Tavola 3

IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO (ACCERTAMENTI)

	1995	1996	(miliardi di lire) Variazioni	
			Assolute	96/95 %
IRPEF				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 5, 6, 7 e 8)	4.497	4.560	63	+1,4
- Ritenute dipendenti dello Stato, delle Aziende autonome e delle Ferrovie S.p.A. (artt. 2 e 15)	27.338	28.823	1.485	+5,4
- Ritenute dipendenti settore privato (artt. 3, 17, 18 e 21)	88.088	96.713	8.625	+9,8
- Ritenute lavoro autonomo (art. 4)	14.321	15.561	1.240	+8,7
- Saldo autotassazione (artt. 9, 11, 13, 16 e 19)	7.777	8.693	916	+11,8
- Acconto autotassazione (artt. 10, 12, 14 e 20)	22.099	23.385	1.286	+5,8
- Accertamento con adesione (art. 22)	0	112	112	
IRPEG				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 3, 4, 5 e 6)	2.349	3.770	1.421	+60,5
- Saldo autotassazione (artt. 2 e 9)	7.823	9.533	1.710	+21,9
- Acconto autotassazione (art. 8)	17.996	22.036	4.040	+22,4
- Accertamento con adesione (art. 10)	0	34	34	
ILOR				
- Riscossione mediante ruoli (artt. 1, 6, 7, 8 e 9)	2.309	3.560	1.251	+54,2
- <i>Versamenti a saldo</i>	4.427	5.511	1.084	+24,5
a) Saldo autotassazione persone giuridiche (art. 2)	3.588	4.422	834	+23,2
b) Saldo autotassazione persone fisiche (artt. 3, 10, 12, 14, 16 e 17)	839	1.089	250	+29,8
- <i>Versamenti in acconto</i>	9.585	13.031	3.446	+36,0
a) Acconto persone giuridiche (art. 4)	7.789	10.909	3.120	+40,1
b) Acconto persone fisiche (artt. 5, 11, 13 e 15)	1.796	2.122	326	+18,2
- Accertamento con adesione (art. 18)	0	34	34	
RITENUTE REDDITI CAPITALE (IMPOSTA SOSTITUTIVA)				
- Ritenute sulle obbligazioni e titoli similari di istituti di credito a medio e lungo termine (art. 2)	3.758	3.956	198	+5,3
- Ritenute sulle obbligazioni e titoli similari emessi da altri soggetti (art. 3)	882	855	-27	-3,1
- Ritenute sulle obbligazioni convertibili (art. 4)	1.614	2.030	416	+25,8
- Ritenute su interessi, premi ed altri frutti, dovuti da soggetti non residenti (art. 6)	489	711	222	+45,4
- Ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato (artt. 14 e 24)	19.209	19.630	421	+2,2
- Altre ritenute	9.137	14.927	5.790	+63,4

Tavola 4

CONFRONTO ACCERTAMENTI/PREVISIONI

(miliardi di lire)					
	Previsioni iniziali (luglio 95)	Previsioni asstate (luglio 96)	Accertamenti (giugno 97)	Differenza accertamenti previsioni iniziali	Differenza accertamenti previsioni accertate
	A	B	C	C-A	C-B
IMPOSTE DIRETTE	285.850	292.154	294.303	8.453	2.149
di cui:					
IRPEF	182.000	184.800	177.847	-4.153	-6.953
IRPEG	33.100	28.700	35.373	2.273	6.673
ILOR	19.800	20.900	22.136	2.336	1.236
Ritenute redditi da capitale	41.700	41.587	42.109	409	522
Imposta patrimoniale imprese	4.400	7.950	7.976	3.576	26
IMPOSTE INDIRETTE	238.750	239.618	239.336	586	-282
AFFARI	162.250	168.148	168.716	6.466	568
di cui:					
IVA	126.800 (a)	126.477 (b)	123.728	-3.072	-2.749
Registro	6.200	6.344	6.072	-128	-272
Bollo	7.650	9.400	9.332	1.682	-68
Concessioni governative	4.050	4.393	5.177	1.127	784
PRODUZIONE	58.200	51.770	50.963	-7.237	-807
di cui:					
Oli minerali	46.880	36.950	35.968	-10.912	-982
Gas metano	5.700	6.620	6.978	1.278	358
MONOPOLI	10.500	10.900	10.659	159	-241
LOTTO	7.800	9.300	8.998	1.198	-302
TOTALE	524.600 (a)	531.772 (b)	533.639	9.039	1.867

a) al lordo della quota delle risorse UE (9.000 miliardi)

b) al lordo della quota delle risorse UE (9.500 miliardi)

Tavola 5

ENTRATE TRIBUTARIE (VERSAMENTI)

(miliardi di lire)

	1995	1996	Variazioni	
			Assolute	96/95 %
Imposte dirette:	260.679	283.523	22.844	+8,8
- IRPEF	162.478	173.037	10.559	+6,5
- IRPEG	26.433	32.216	5.783	+21,9
- ILOR	15.030	19.017	3.987	+26,5
- Imposta sostitutiva	34.588	42.485	7.897	+22,8
- Ritenute sui dividendi	2.322	3.045	723	+31,1
- Altre	19.827	13.723	-6.104	-30,8
Imposte indirette	216.721	231.091	14.370	+6,6
Affari	146.631	159.621	12.990	+8,9
di cui:				
- IVA	110.475	120.032	9.557	+8,7
- Registro, bollo e sostitutiva	13.888	15.384	1.496	+10,8
Produzione	53.414	50.888	-2.526	-4,7
di cui:				
- Oli minerali	42.618	37.120	-5.498	-12,9
Monopoli	9.688	11.106	1.418	+14,6
di cui:				
- Tabacchi	9.657	11.079	1.422	+14,7
Lotto	6.988	9.476	2.488	+35,6
TOTALE	477.400	514.614	37.214	+7,8

3. Gestione della spesa

3.1 Il quadro generale

3.1.1 Il decreto di fine anno, con cui si è completata la manovra di finanza pubblica per il 1997, ha introdotto meccanismi di tipo congiunturale per frenare l'evoluzione della spesa. Oltre ad ulteriori vincoli per l'assunzione degli impegni, sono state ridotte, in via sperimentale, le autorizzazioni di cassa sul bilancio dello Stato, anticipando così le linee di un più rigoroso metodo di previsione dei pagamenti, delineato dalla recente legge 94/97 - di riforma del bilancio - e collegato con l'istituzione di un "Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa". La restrittiva impostazione del bilancio di cassa 1997 è stata accompagnata anche dall'introduzione di vincoli all'utilizzo delle disponibilità che i singoli enti pubblici detengono sui conti di tesoreria. La tenuta di tali regole è esposta al rischio - già in parte concretizzatosi - di deroghe per garantire l'operatività degli enti decentrati. La riuscita dell'intervento sulla cassa del 1997, d'altra parte, finirebbe per spostare i pagamenti sugli esercizi futuri, mettendo in pericolo gli equilibri finanziari degli anni a venire. Il contenimento effettivo della spesa resta legato, pertanto, all'adozione di decisioni legislative di correzione sostanziale dei programmi di spesa. Tale linea di azione trova ora un idoneo contesto istituzionale nell'avvenuta revisione normativa della struttura del bilancio e delle procedure amministrative e contabili per razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie.

Intanto le regole di variazione della spesa di competenza per il 1996, assunte col D.P.E.F. 1996-98, prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- una flessione delle spese finali tale da portarne l'indice al 37,4%;
- una discesa delle spese correnti al netto degli interessi al 22,22%;
- una sostanziale stabilità degli oneri per interessi, previsti al livello del 10,68%;
- un lieve incremento della spesa in conto capitale, programmata al 4,5%.

Alla chiusura dell'esercizio la spesa finale si commisura al 37,1% (36,7% se depurata degli oneri - 6.253 miliardi - destinati all'ammortamento dei titoli di Stato).

Anche la spesa corrente al netto degli interessi si situa sotto la soglia indicata in sede programmatica (21,7%). Si conferma, a consuntivo, la quota degli oneri per interessi (10,7%), su cui la discesa dei tassi opera con effetti differiti nel tempo.

La spesa in conto capitale, infine, presenta una crescita leggermente inferiore all'obiettivo stabilito nel D.P.E.F., raggiungendosi al 4,3%.

I dati appena esposti si riferiscono alle vicende gestorie desunte dal rendiconto generale dello Stato e non tengono conto, evidentemente, degli effetti sul rendiconto stesso delle operazioni di riclassificazione contabile approvate da Eurostat nel febbraio scorso. In particolare, la riclassificazione di rate di ammortamento mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato eleva di fatto l'ammontare della spesa per interessi, che la Relazione sulla situazione economica per il Paese quantifica nella misura aggiuntiva di 4.732 miliardi, nonché sul livello degli oneri per il rimborso di prestiti, gravati - secondo lo stesso documento governativo - di ulteriori 3.099 miliardi. I nuovi criteri di contabilizzazione finiscono per incidere sulla composizione della spesa e per alterare il confronto con le stesse regole di variazione assunte in sede programmatica.

3.1.2 L'esito annuale della gestione del bilancio dello Stato - già di per sé non interamente espressivo del reale andamento dei conti pubblici - continua ad essere influenzato da una serie di sistemazioni contabili e di partite occasionali, che finiscono per sminuire la significatività dell'analisi comparativa condotta sull'evoluzione della spesa.

Infatti, i conti del 1996, come quelli del triennio precedente, includono regolazioni debitorie (9.276 e 5.363 miliardi) relative per 6.000 miliardi al rimborso in titoli di parte dei crediti di imposta accumulati e per 3.276 attinenti al rilascio di una prima tranche di titoli per gli arretrati

pensionistici dovuti in base alle note sentenze della Corte costituzionale sull'integrazione al minimo.

Il consuntivo dell'anno trascorso è, inoltre, gonfiato di 13.640 e 14.073 miliardi dai rimborsi IVA a favore dei titolari di conto fiscale effettuati dai concessionari della riscossione nonché delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato (6.253 e 6.249 miliardi).

Inoltre, sulle erogazioni del 1996 incide la sistemazione contabile del disavanzo dell'ex Amministrazione delle poste relativo al 1993 (3.467 miliardi). Ne deriva un ammontare di impegni (29.169 miliardi) e di pagamenti (29.152 miliardi) che non trova riscontro nella effettiva attività gestoria dell'esercizio in esame.

Per una migliore confrontabilità dei dati inseriti nelle tabelle viene riportata in parentesi l'incidenza dei diversi aggregati sul PIL al netto delle cennate poste.

Nel 1996 la riduzione delle grandezze del bilancio statale, iniziata con la manovra di bilancio per il 1993, si riflette particolarmente sulla spesa per il personale in quiescenza - direttamente interessata dalla legge 335/95 sulla riforma del sistema pensionistico che ne ha spostato l'impatto sull'INPDAP - nonché sui flussi di spesa destinati alle Regioni, per i quali si evidenzia un ridimensionamento dei trasferimenti erariali collegato all'attribuzione di una quota dell'accisa sulla benzina.

Una parte consistente della spesa - dell'ordine di circa 15.000 miliardi, ove si tenga conto del nuovo onere rappresentato dai contributi previdenziali posti a carico dello Stato - non viene così più inserita nel bilancio dello Stato e trova allocazione solo in altri aggregati di finanza pubblica. Anche sotto tale profilo si accentua la perdita di significatività del bilancio dello Stato, ormai non rappresentativo della spesa per sanità, previdenza ed enti locali.

In questa ottica vanno letti i dati del rendiconto 1996, che qui si riassumono con riferimento alla loro incidenza sul PIL (considerato che gli indicati fattori normativi producono un alleggerimento della quota di PIL assorbita dai macroaggregati - tranne, ovviamente, quello relativo agli interessi - pari a circa lo 0,8%).

Tavola 6

INCIDENZA SUL P.L.L. DEI PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA QUADRIENNIO 1993-1996

(miliardi di lire)

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	556.217	35,9 (35,1)	544.786	35,1 (34,7)
1994	556.924	34,0 (33,4)	554.927	33,9 (33,7)
1995	616.529	34,8 (33,5)	587.249	33,2 (32,7)
1996	630.060	33,6 (32,4)	620.271	33,1 (32,1)

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	107.020	6,9 (4,9)	105.394	6,8 (4,8)
1994	84.986	5,2 (4,8)	73.365	4,5 (4,1)
1995	83.005	4,7 (4,5)	74.244	4,2 (4,0)
1996	87.342	4,7 (4,3)	89.099	4,8 (4,2)

SPESA FINALE

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	663.237	42,8 (40,0)	650.180	41,9 (39,5)
1994	641.910	39,2 (38,2)	628.292	38,3 (37,8)
1995	699.534	39,5 (38,1)	661.494	37,4 (36,7)
1996	717.402	38,3 (36,7)	709.370	37,9 (36,3)

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	758.686	48,9 (46,2)	745.956	48,1 (45,7)
1994	762.169	46,5 (45,5)	742.655	45,3 (44,8)
1995	887.645	50,1 (48,7)	855.601	48,3 (47,7)
1996	906.935	48,4 (46,8)	898.832	48,0 (46,4)

INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	180.450	11,6	182.843	11,8
1994	174.334	10,6	174.225	10,6
1995	190.818	10,8	189.277	10,7
1996	200.187	10,7	199.608	10,7

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI

Anno	Impegni	% PIL	Pagamenti	% PIL
1993	375.767	24,2 (23,5)	361.943	23,3 (22,9)
1994	382.590	23,3 (22,7)	380.702	23,2 (23,0)
1995	425.711	24,0 (22,7)	397.972	22,5 (22,0)
1996	429.873	22,9 (21,7)	420.663	22,5 (21,4)

Decresce di oltre un punto percentuale la spesa corrente sul lato degli impegni, mentre i relativi pagamenti - in calo di sei decimi di punto - registrano la terza consecutiva flessione.

Tale evoluzione è legata all'andamento della spesa diversa dagli interessi, atteso che quest'ultima componente resta ferma sui valori dell'anno precedente.

Segnali discordanti mostra la spesa in conto capitale, con una diminuzione di due decimi di punto sul lato degli impegni e un accrescimento di pari ampiezza in termini di pagamenti.

Regredisce così l'incidenza della spesa finale sul PIL, che registra un calo di circa un punto e mezzo sul versante della competenza e di quasi mezzo punto sul piano della cassa.

Diminuisce ancor di più il peso della spesa complessiva (due punti per gli impegni e un punto e tre decimi per i pagamenti), influenzata dalla sostanziale stazionarietà - in valore assoluto - degli oneri per il rimborso dei prestiti.

3.1.3 I dati del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 1996 sono gravati, come si è detto, da una serie di poste non legate alle effettive vicende gestorie dell'anno o che comunque, risultano connesse con una diversa rappresentazione contabile - rispetto al recente passato - di fatti gestionali strettamente interagenti con l'andamento delle entrate (rimborsi IVA) e di natura sostanzialmente compensativa.

Tali partite raggiungono, come si è detto, il cospicuo ammontare di 29.169 e di 29.152 miliardi, in termini rispettivamente di impegni e pagamenti. Un fenomeno analogo ha influenzato anche l'esito dell'esercizio precedente (25.549 e 10.996 miliardi).

Per dare una reale significatività al confronto con l'andamento del 1995 - secondo la stessa metodologia seguita nei documenti governativi - viene indicata l'evoluzione netta degli oneri per illustrare le risultanze dell'anno in esame.

Va aggiunto che la segnalata riduzione delle grandezze di bilancio sul versante della spesa per le pensioni dei dipendenti statali e dei trasferimenti alle Regioni finisce per alterare il confronto con l'esercizio precedente, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo della spesa finale e corrente, sia al lordo sia al netto degli interessi (che, altrimenti, progredirebbe rispettivamente del +4,7% e +9,5%; del +4,6 e +8,2%; del +4,5 e +9,5%).

In sintesi la dinamica gestionale del 1996 si caratterizza per i seguenti tratti¹⁹:

- rallentamento della crescita (+1,8 e +3%) della spesa complessiva, dovuto alla sostanziale stazionarietà degli oneri per il rimborso dei prestiti (+0,8 e -2,4%);
- contenimento della dinamica della spesa finale (+2,1 e +4,6%);
- accrescimento della spesa corrente in misura inferiore (+2,3 e +3,8%) all'evoluzione del PIL nominale;
- raffreddamento della crescita della spesa corrente al netto degli interessi (+1 e +3%);
- sviluppo dei pagamenti in conto capitale (+10,9%) largamente superiore alla evoluzione degli impegni (+0,8%);
- minore carica espansiva degli oneri per interessi (+4,9 e +5,5%);
- moderata progressione dei complessivi oneri per il servizio del debito pubblico (+2,8 e +1,5%);
- calo della spesa per consumi pubblici (-3,3 e -2,8%), determinato dallo spostamento degli oneri pensionistici al di fuori del bilancio statale;
- incremento dei pagamenti per trasferimenti di redditi (+6,4%) superiore alla evoluzione del PIL nominale, mentre i relativi impegni mostrano una dinamica più contenuta (+4,4%);
- flessione degli impegni per investimenti diretti (-12,7%), cui fa riscontro un aumento dei pagamenti (+5,3%);
- forte crescita degli investimenti finanziari sul lato della competenza (+32,4%) associata ad un ritmo meno serrato dei pagamenti (+10%);
- flessione degli impegni per investimenti diretti (-12,7%), accompagnata dal contestuale incremento dei pagamenti (+5,3%);
- sensibile incremento (+8,9%) delle spese di investimento effettive (e cioè degli impegni in conto capitale al netto dei residui di stanziamento di nuova formazione);
- recupero del coefficiente di smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza in termini di spesa finale (dall'83,4 all'85%), legato al maggior tasso di utilizzo delle disponibilità correnti (dall'86,3 all'87,2%) e, soprattutto, di quelle in conto capitale (dal 62,4 al 69,1%);
- minore formazione di economie (da 19.165 a 15.197 miliardi) negli stanziamenti di competenza relativi alla spesa finale, da ricondurre in buona misura alla gestione della spesa in conto capitale (da 4.831 a 1.819 miliardi);
- forte calo delle economie sulla gestione dei residui inerenti alle operazioni finali di bilancio (da 15.626 a 6.418 miliardi) in gran parte legata all'andamento del titolo II (da 11.164 a 3.904 miliardi);

¹⁹ Al fine di non appesantire l'esposizione, nella illustrazione dei profili gestionali più significativi e nella successiva analisi sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sull'anno precedente.

- ripresa dell'indice di realizzazione delle autorizzazioni di cassa in termini di spesa finale (dall'85,1 all'87,8%), di spesa corrente (dall'88,9 al 90%) e di spesa in conto capitale (dal 63,6 al 75,2%);
- aumento del coefficiente di utilizzo della massa spendibile sia per la spesa finale (dal 77,8 all'80%), sia per la spesa corrente (dall'83,6 all'83,8%), sia, soprattutto, per la spesa in conto capitale (dal 50,2 al 60,7%);
- lieve incremento (+1,2%) del volume globale dei residui passivi, che superano l'importo di 156.000 miliardi e sono costituiti per oltre il 60% da residui di nuova formazione;
- nuova espansione (+33,9%) dei residui di stanziamento, la cui consistenza oltrepassa la soglia dei 38.000 miliardi e deriva in gran parte dalla competenza del 1996.

Per una migliore visibilità degli oneri gravanti sul bilancio dello Stato nella tavola che segue si fornisce il quadro della spesa finale netta - articolata per le più significative classi di intervento - e la sua evoluzione rispetto al precedente esercizio²⁰:

Tavola 7

COMPOSIZIONE DELLA SPESA FINALE NETTA

(miliardi di lire)

	IMPEGNI	% ANNO PREC.	IMPEGNI EFFETTIVI (*)	% ANNO PREC.	PAGAMENTI	% ANNO PREC.
CONSUMI PUBBLICI	142.223	-3,3	139.839	-4,4	139.652	-2,8
TRASFERIMENTO DI REDDITI	435.887	+4,4	433.470	+4,1	433.203	+6,4
ALTRE SPESE CORRENTI (**)	29.035	+0,7	28.958	+2,4	27.980	---
INVESTIMENTI DIRETTI	5.767	-12,7	2.848	-5,6	4.916	+5,3
INVESTIMENTI INDIRETTI	57.681	-4,0	50.016	-7,7	60.243	+11,0
INVESTIMENTI FINANZIARI	14.784	+32,4	14.345	+41,2	13.312	+10,0
ALTRE SPESE IN C/CAPITALE	2.847	+11,1	320	-23,6	---271	+24,9
	688.224	+2,1	669.796	+1,7	679.577	+4,5

(*) Depurati anche dei residui di stanziamento

(**) Depurate delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

(***) Tale importo non include partite di giro per 640 miliardi fra bilancio e tesoreria.

3.2 Analisi economica

3.2.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi a carico del bilancio dello Stato espongono una dinamica maggiore dei pagamenti (293.838 miliardi; +7,9%) rispetto a quella degli impegni (293.391 +2,3%).

Tale andamento determina, in rapporto al PIL, un aumento di tre decimi di punto delle erogazioni (dal 15,4 al 15,7%) e un ridimensionamento di oltre mezzo punto degli impegni (dal 16,2 al 15,7%). All'interno dell'aggregato si registra una ulteriore variazione nella composizione delle voci di spesa, legata soprattutto alla soppressione dell'aggregato 2.12.9 - nel bilancio precedente riferito ad una parte degli interventi in favore delle aree depresse - ed alla loro contestuale riallocazione nell'aggregato "trasferimenti alle imprese" della stessa categoria XII. La visibilità dei fondi trasferiti alle aree depresse resta così affidata alla sola classificazione funzionale, che registra i relativi oneri nella sezione XV (15.752 e 13.162 miliardi; +2,2 e - 6,7).

3.2.1.1. I trasferimenti a favore di "famiglie ed istituzioni sociali" (22.314 e 22.149 miliardi), dopo la sostanziale battuta d'arresto del precedente esercizio, tornano a crescere del 5,4% in

²⁰ L'andamento della spesa per consumi pubblici e per trasferimenti di redditi è, peraltro, influenzato dalla più volte sottolineata ridislocazione della spesa pensionistica e dalla riduzione - legata all'attribuzione di una quota dell'accisa sulla benzina - dei flussi destinati alle Regioni.

termini di impegni e mostrano una maggiore accelerazione per i pagamenti (+8,7%). La crescita è esclusivamente riconducibile all'evoluzione della parte corrente (22.108 e 21.921 miliardi), che rappresenta il 99% degli oneri dell'intera categoria. I trasferimenti correnti si riferiscono prevalentemente alla voce "assistenza gratuita diretta" (16.281 e 16.049 miliardi; +1,8 e +6%), su cui incidono in misura preponderante gli oneri in favore delle c.d. categorie protette (invalidi civili, sordomuti e ciechi civili).

In particolare, la spesa per invalidi civili passa da 14.151 a 14.503 miliardi sul lato degli impegni e da 13.373 a 14.278 miliardi in termini di pagamenti.

Dopo due anni di consecutiva flessione, mostrano una lieve ripresa (+1,8%) gli impegni per "pensioni di guerra ed assegni vitalizi" (2.736 miliardi), mentre una crescita superiore registrano i rispettivi pagamenti (2.839 miliardi, +5,6%).

Spinta dalle maggiori assegnazioni alla Conferenza episcopale italiana (1.455 miliardi; +585 miliardi) la voce residuale "altri" (1.984 e 1.863 miliardi) mostra rilevanti indici incrementali (+69,5 e +73,8%). In ulteriore crescita risulta la spesa per "equo indennizzo" (243 e 242 miliardi; +10 e +14,3%). Una flessione registrano, invece, i "contributi ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro" (751 e 814 miliardi; -6,3 e -15,6%), per effetto delle minori somme destinate agli Istituti di patronato ed assistenza sociale (da 407 a 365 miliardi; da 566 a 427 miliardi).

Segnano una ripresa gli oneri del conto capitale (206 e 228 miliardi; +1 e + 10,5%), in gran parte costituiti da contributi ed interventi per restauro e valorizzazione di monumenti non statali (179 e 167 miliardi).

3.2.1.2 Un andamento notevolmente divaricato mostrano le assegnazioni alle imprese (37.336 e 42.492 miliardi; -1,1 e + 30,1%), in cui confluisce parte degli oneri fino al 1995 allocati fra i trasferimenti alle aree depresse.

I trasferimenti correnti subiscono un sensibile decremento in termini di impegni (15.829 miliardi; -16,7%), cui si accompagna un moderato incremento dei pagamenti (17.726 miliardi, +3,6%).

Tale evoluzione si lega al calo dei trasferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato (da 7.756 a 6.213 miliardi e da 7.355 a 6.612 miliardi) e dell'AIMA (da 1.658 a 1.275 miliardi e da 1.758 a 1.275 miliardi).

Diminuiscono anche gli oneri per la voce residuale (4.644 e 4.437 miliardi; -20,8 e -8,3%), in conseguenza della riduzione della spesa per le garanzie di cambio (da 2.100 a 1.450 miliardi; da 2.211 a 1.599 miliardi) e della riallocazione degli oneri per il Fondo occupazione nell'aggregato "trasferimenti agli organismi previdenziali" (1.300 e 587 miliardi). Nella stessa voce confluiscono oneri di natura eterogenea, come quelli per le varie forme di trasporto che non rientrano nelle competenze delle Regioni (capitoli 1652, 1653 e 1654 del Ministero dei trasporti, cui è collegata una spesa complessiva di 1.336 e 1.413 miliardi); per le società assuntrici di servizi marittimi (320 e 319 miliardi); per le rate di ammortamento dei mutui delle organizzazioni portuali (331 miliardi); per l'ammortamento di mutui contratti dalle aziende esercenti servizi ferroviari in concessione e in gestione governativa per la copertura dei disavanzi di esercizio accertati al 31 dicembre 1993 (150 miliardi di impegni).

L'incremento dei pagamenti correnti è determinato dai più elevati flussi per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripiano delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale; la voce "imprese finanziarie" infatti mostra per tale ragione una lievitazione delle erogazioni del 71,3% (da 3.152 a 5.400 miliardi), mentre i relativi impegni registrano una flessione dello 0,9% (da 3.732 a 3.696 miliardi).

Direttamente influenzati dall'inserimento di oneri relativi alle aree depresse, si accrescono sulla competenza i trasferimenti in conto capitale (21.507 miliardi; +14,7%) e, soprattutto, i pagamenti (24.766 miliardi +59,3) destinati alle imprese.