

Anche a causa della mancanza della relazione tecnica dovuta all'origine parlamentare della norma, non riesce possibile stabilire se esista effettivamente una perfetta simmetria tra gli oneri precedenti e quelli recati dalla nuova disciplina generale del settore, tale che la riduzione della precedente autorizzazione copra esattamente la nuova: peraltro, tale circostanza avrebbe dovuto essere ampiamente dimostrata, considerato che le risorse provenienti dalla legislazione vigente non possono in alcun caso essere utilizzate per la copertura di nuove spese.

3.4 Sempre nell'ambito delle modalità di copertura, una specifica attenzione va dedicata, per i problemi finanziari connessi alla loro attuazione, alle leggi di delega n. 337 del 28 settembre concernente il riordino della disciplina relativa alle riscossioni e n. 419 del 30 novembre concernente la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale e l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del servizio stesso.

La legge n. 337, che trae origine dallo stralcio di una disposizione contenuta nel disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1998, determina espressamente oneri per 4.000 mld complessivi nel quadriennio 1999-2002 connessi all'attuazione dell'art. 1 comma 1 lett. n): tale disposizione prevede, in favore dei concessionari e dei commissari governativi, la definizione automatica delle domande di rimborso e di discarico per inesigibilità, presentate fino al 31 dicembre 1997, nonché il rimborso delle anticipazioni effettuate dai concessionari in virtù dell'obbligo del non riscosso come riscosso.

A copertura dell'onere, la norma utilizza quote del fondo speciale di parte corrente espressamente destinate alle regolazioni debitorie e perciò escluse sia dalla determinazione dei saldi sia dallo schema di copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria.

Tale forma di copertura si basa sul presupposto che gli oneri da coprire siano già insorti a carico dello Stato sulla base della legislazione vigente: ed in effetti nel caso di specie si tratta dell'accertamento di passività di anni pregressi relative ad oneri radicati nella legislazione vigente, ed in particolare nell'art. 74 del d.P.R. n. 43 del 1988, che prevede il diritto al rimborso a favore del concessionario che dimostri di non aver potuto riscuotere determinate somme.

Tuttavia, non può non rilevarsi in linea generale che i rimborsi, pur avendo il loro fondamento giuridico nella legislazione vigente all'epoca in cui sono sorti e pur costituendo la doverosa emersione in bilancio di oneri latenti, costituiscono sostanzialmente nel presente una spesa aggiuntiva da affrontare, come del resto dimostra la loro allocazione nella tab. A, relativa alle nuove spese di parte corrente: la collocazione «sotto la linea» delle regolazioni debitorie potrebbe pertanto meritare una riconsiderazione nello spirito di una maggiore trasparenza dei documenti contabili.

La legge n. 337 contiene anche una serie di principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, non accompagnati peraltro da una relazione tecnica che ponga in luce gli eventuali connessi risvolti finanziari: ciò nonostante la presenza di previsioni, quali l'eliminazione dell'obbligo del «non riscosso come riscosso», che dovrebbe comportare minori entrate almeno nel periodo iniziale, e disposizioni in materia di personale delle società concessionarie della riscossione coinvolte in processi di ristrutturazione, i cui oneri, nonostante l'avviso espresso dalla Commissione Bilancio della Camera, non sono stati espressamente limitati alle risorse già disponibili.

E' stata tuttavia introdotta, proprio per ovviare alla mancanza di valutazioni analitiche, una norma di salvaguardia (art. 1 comma 6) per cui dall'esercizio della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Anche la legge n. 419 del 30 novembre (razionalizzazione del servizio sanitario nazionale) contiene una norma di salvaguardia (art. 1 comma 4) in base alla quale l'esercizio della delega non deve comportare complessivamente oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato.

Tuttavia, l'insufficienza della relazione tecnica - quella allegata al disegno di legge originario - è infatti superata da aggiunte e modifiche alla formulazione del testo originario -, unita alla presenza di una serie di criteri direttivi da cui possono derivare maggiori oneri non necessariamente compensati dagli attesi risparmi di spesa, determina, in assenza di una accurata quantificazione degli oneri connessi alle concrete disposizioni dei provvedimenti delegati, obiettive difficoltà per l'operatività della clausola di salvaguardia.

E' pertanto estremamente positiva la previsione (art. 1 comma 3) della predisposizione di relazioni tecniche sugli aspetti finanziari della normazione secondaria, che anticipa la norma generale contenuta nel disegno di legge recante disposizioni in materia finanziaria e contabile (A.C. n. 4354 - quinquies - B).

4. La legge finanziaria ed i provvedimenti collegati.

Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, cui si rinvia, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 1999 e sono state formulate osservazioni circa la congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata.

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria non ha presentato variazioni rispetto ai precedenti esercizi; il collegato c.d. "di sessione" invece, oltre a prevedere, come di consueto, misure correttive, contiene anche misure di sostegno che comportano maggiori spese e minori entrate, parte delle quali trovano copertura nelle maggiori entrate e nelle riduzioni di spesa determinate dagli interventi correttivi recati dal collegato stesso e parte in accantonamenti e disponibilità connessi a precedenti sessioni di bilancio.

La compresenza nel collegato di interventi correttivi, rimodulazioni e nuove finalizzazioni di precedenti stanziamenti, nuove spese compensate dalle maggiori entrate o dalle riduzioni di spesa previste dal collegato e nuove spese coperte mediante utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali della finanziaria precedente o in altre disponibilità già esistenti determina un ulteriore appesantimento del testo, già di per sé estremamente complesso, e rende meno agevole l'identificazione di quantificazioni e modalità di copertura e pertanto meno trasparente l'intero procedimento seguito.

Il più volte citato disegno di legge A.C. 4354 - quinquies - B contiene una prima serie di norme nel quadro di un progetto - ancora non del tutto definito - di razionalizzazione e di semplificazione di documenti e procedure contabili.

Rinviando al capitolo che precede per quanto riguarda gli aspetti generali di tali problemi, si espone qui l'avviso della Corte sulle questioni più strettamente connesse alla legge finanziaria e provvedimenti collegati, nonché alla copertura delle leggi di spesa.

La novità più importante è costituita dalla riconduzione alla legge finanziaria del contenuto essenziale del collegato di sessione, che verrebbe così eliminato; norme di delega e norme di carattere ordinamentale e organizzatorio - queste ultime sempre che non si caratterizzino per un «rilevante» contenuto di miglioramento dei saldi -, nonché norme con effetti finanziari decorrenti a medio-lungo termine dovrebbero trovare collocazione in collegati fuori sessione, presentati entro la metà di novembre.

Premesso che la semplificazione dei documenti e la maggiore compattezza della decisione di bilancio non possono che essere valutate molto positivamente, va rilevato che i passi finora compiuti nella via del risanamento permettono senza alcun dubbio di non dover concentrare l'attenzione della sessione di bilancio principalmente su provvedimenti che consentano di «far cassa» a breve o brevissimo termine, lasciando così maggiore spazio anche a norme finalizzate al sostegno ed al rilancio dell'economia.

Tuttavia, pur ritenendo per certo escluso il pericolo di una reviviscenza delle vecchie finanziarie - omnibus, non appare chiaro il nesso tra i collegati fuori sessione, destinati ad essere approvati dopo la legge finanziaria, e la manovra di bilancio.

Se infatti i provvedimenti stessi - come sembra discendere proprio dalla loro natura di «collegati» - dovranno comportare conseguenze finanziarie direttamente connesse alla decisione di bilancio ad ai saldi di finanza pubblica, si avrà come conseguenza l'approvazione di tali saldi anteriormente all'approvazione di disposizioni che contribuiscono al conseguimento dei saldi stessi, determinando così una situazione di incertezza che può protrarsi per un tempo non breve.

Un rimedio potrebbe essere costituito dalla appostazione di fondi negativi nelle tabelle A e B, che avrebbero però per conseguenza uno slittamento dei tempi per l'esecuzione dei programmi di spesa.

L'inserimento nella legge finanziaria di misure espansive non sembra comportare differenze sostanziali rispetto all'inserimento delle misure stesse nelle tab. A e B, considerato che in entrambi i casi delle misure stesse si deve tener conto ai fini della determinazione dei saldi e, se del caso, nel prospetto di copertura degli oneri correnti.

Ovviamente, qualora la copertura fosse individuata nel mero effetto espansivo delle norme (c.d. "autocopertura"), si renderebbero necessarie tutte quelle cautele richiamate dalla Corte nei rari casi in cui finora si è fatto ricorso a tale metodologia.

Continua però a porsi il problema della incidenza delle spese pluriennali e permanenti negli esercizi successivi al triennio: oltre a richiamare al riguardo l'esigenza dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie almeno di larga massima per gli esercizi interessati, si esprime l'avviso che dovrebbe in ogni caso essere stabilito quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese pluriennali ed in che misura, indicando comunque sempre la durata dei limiti di impegno.

Si ritiene anche auspicabile - per un più preciso e stringente quadro programmatico della spesa - il ritorno dell'indicazione delle finalizzazioni specifiche, articolate per programmi settoriali di intervento nell'ambito dei singoli ministeri, degli accantonamenti delle tabelle A e B. Ciò permetterebbe, tra l'altro, oltre al rispetto di esigenze di razionalità e di trasparenza, di individuare più agevolmente le utilizzazioni c.d. «in difformità» che, come è noto, non sono consentite per la copertura finanziaria di decreti legge (art. 11 bis, quarto comma, legge n. 468 del 1978).

Per quanto riguarda i limiti di impegno, la Corte richiama comunque ancora una volta l'attenzione sugli aspetti negativi connessi all'adozione di spese attraverso tale modalità: aspetti negativi che si sostanziano soprattutto nell'irrigidimento dei futuri bilanci e nel pregiudizio delle future scelte per l'ulteriore riduzione di margini di manovra già ristretti, nell'alterazione delle risultanze di gestione causata dalla distribuzione su una pluralità di esercizi futuri di spese attuali da cui consegue anche una minore trasparenza del confronto tra gli obiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti, nonché infine dell'ulteriore ostacolo a conseguire e a sostenere a medio - lungo termine gli equilibri di bilancio richiesti dall'adesione alla moneta unica europea.

Circa infine le tabelle contenute nella legge finanziaria, il disegno di legge in corso di approvazione prevede la eventuale triennializzazione della tab. D - rafforzando così il quadro programmatico generale - e conferma l'utilizzazione esclusiva nella tab. C per spese di carattere permanente, ampliando però la categoria anche alle spese di investimento.

Pertanto, attualmente le disposizioni di spesa che fanno riferimento alla tab. C non sono tutte di carattere permanente, ma comprendono anche oneri di carattere pluriennale ed inoltre - in contrasto con la sua stessa ragion d'essere che risiede nella discrezionalità e nella modulabilità degli importi da iscrivere - oneri totalmente vincolati nel loro ammontare.

Fra gli esempi di tali incongrua utilizzazione nella legislazione di spesa del 1998 possono essere citate le leggi n. 61 del 30 marzo e n. 267 del 3 agosto, i cui oneri destinati ad ammortamento mutui - e pertanto per definizione rigidi ed obbligatori - sono coperti attraverso le proiezioni dell'autorizzazione disposta dalla tab. C riguardante il finanziamento del fondo per la protezione civile.

Così anche gli oneri per la provvista dei mezzi finanziari del fondo per le politiche migratorie, istituito dalla legge n. 40, anch'essa già citata, sono posti a carico nella tab. C a partire dal 2000. Tali oneri, anche se non possono essere definiti quali obbligatori in senso tecnico, non presentano in realtà alcun carattere di modulabilità, in quanto connessi a diritti soggettivi già di per sé di difficile quantificazione, conferiti per di più ad una platea di beneficiari anch'essa di estensione molto incerta.

In tali casi, anziché alla tab. C, potrà peraltro in futuro farsi ricorso al fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, previsto dal disegno di legge in argomento: tale fondo, il cui ammontare deve essere determinato nella legge finanziaria ed è pertanto soggetto ad obbligo di copertura, potrebbe consentire una decisa limitazione del fenomeno del ripiano degli scostamenti di spesa.

Alla tab. C rinvia infine la legge n. 208 del 30 giugno, relativa ad interventi per le aree depresse.

Si tratta di una delle leggi più onerose dell'anno, in quanto autorizza, oltre ad alcuni interventi minori, la spesa complessiva di 12.200 mld per il periodo 1999-2004, di cui 1.700 per il 1999 e 2.100 per ciascun anno dal 2000 al 2004, utilizzando per il primo biennio le proiezioni del fondo speciale di parte capitale ma rinviando anche, a decorrere dal medesimo 1999, alla tab. C.

Premesso che, sotto il profilo della quantificazione, né dalla relazione tecnica, né dagli elementi emersi in sede di discussione parlamentare è dato desumere un quadro programmatico degli interventi o almeno una ripartizione delle risorse nei vari settori, per quanto riguarda le modalità di copertura il sistema adottato presenta certamente una minore rigidità rispetto ai limiti di impegno decennali o quindicennali autorizzati in passato.

Peraltro, soltanto una parte relativamente modesta (3.800 mld su 12.200) della spesa complessiva autorizzata va a gravare sugli esercizi compresi nel bilancio pluriennale - escluso peraltro quello in corso - mentre la parte preponderante dovrà far carico ad esercizi in cui il quadro programmatico delle risorse è praticamente ancora assente.

A tale proposito, il rinvio alla determinazione nella tab. C della legge finanziaria a partire dalla prima rata, se da un lato appare opportuno ai fini di una maggiore modulabilità della spesa, si configura però ancora una volta come incoerente rispetto alla specifica determinazione contenuta nel testo legislativo in esame sia della spesa complessiva da sostenere, sia della sua durata, sia infine delle singole quote annuali da erogare.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1998

(importi in milioni)

Numero legge	1996	1997	1998	1999	2000	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
458		78.350	89.600	85.600			
5			100				
10		51	51	51	51		51
22			200	50	50		50
30		199.300	974.000	559.600	461.000	*	287.000
40		42.500	184.000	184.000	164.000		164.000
42			81.127				
48	23		23		23		23 ¹
49		522	448	448	448		448
50			40.000				
52			976.000	913.000	714.000		714.000
61			119.500	195.600	224.900	*	4.200
69		145	145	180	180		180
70			5.000				
71		50	50	50	50		50
72		14		14			14 ¹
73			25.000	25.000			
81			22		22		22 ¹
82			21		21		21 ¹
83			9		9		9 ¹
88			450	450	450		450
89			16.950	16.600	16.600		
93		2.750	3.975	7.315	7.315		7.315
94			25.000				
97		12	12	12	12		12
98		12	12	12	12		12
101		52		52			52 ¹
102		22		22			22 ¹
103		21		21			21 ¹
104		36		36			36 ¹
105		9		9			9 ¹
106		18		18			18 ¹
119			564	112			
120		117	117	117	117		117
125			28.000				
128		3.000	7.000	7.000	7.000		7.000
129		100	100	100	100		100
133			21.949	28.160	23.945		16.604

¹ Oneri ad anni alterni

(segue) Tavola 1

Numero legge	1996	1997	1998	1999	2000	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
136			7.650				
146	10.675	14.230	130.560	20.560	18.560		18.560
149		14	14	14	14		14
153		1.000	1.000	1.000			
160		432.699	585.891	157.339	157.339	*	
162			37.000	106.000	59.000		59.000
164			191.000	57.000	2.000		
165			30.390	46.077	46.077		46.077
167		109.456					
168		101.886					
170		10	10	10	10		10
176			138.050	3.000	3.000		3.000
191			38.457				
192			17.000	34.000	34.000		34.000
194		41.500	547.100	875.700	1.124.700	*	1.300
196			616	594	616		616
197			102		102		102
198			1.070	1.070	1.070		1.070
205			9.462	4.731	4.731		
207		408	408	408	408		408
208			50.000	1.702.550	2.173.100	*	
216			13.000				
224			11.500	11.500	11.500		
230			120.850	120.850	120.850		120.850
240			1.500	500			
245			175.000				
246			3.652				
251			5.500	11.000	11.000		11.000
257			36.000				
262			5.800	300			
265			600				
267			373.950	537.000	537.000	*	18.000
269			100	100	100		100
270			94.618				
274			40.000	10.000			
281			3.000	3.000	3.000		3.000
282			4.700	4.700	4.700		4.700
294			15	3	15		15
295			26.400	105.700	210.900	*	
296			1.800	1.800	1.800		1.800
299			10.000	10.000	10.000		10.000
300			60.000				
315			99.500	260.200	305.000	*	143.230

(segue) Tavola 1

Numero legge	1996	1997	1998	1999	2000	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
337				1.000.000	1.000.000	*	
353			33.191	24.358	24.358		24.358
354			38.305	289.105	438.683	*	
362				46.000	46.000	*	
366			5.000	11.000	11.000	*	
398				30.000	30.000	*	
404		144.766	76.840	33.996	30.737		
407			6.266	29.987	14.889		4.197
413			115.062	207.543	504.893	*	1.685
423			569.500	89.500	103.000	*	25.000
426			50.565	64.765	232.965	*	13.265
431				604.000	1.020.000	*	420.000
434				2.600	2.600		2.600
438			10.000	10.000	10.000		
441				28.960	40.200	*	31.200
444			36.500	36.900	43.900	*	400
448			1.050.000	141.300	50.000	*	10.000
Totale	10.698	1.173.050	7.463.919	8.760.349	10.064.122		2.211.493

Il segno * indica la presenza di oneri pluriennali, di cui si è tenuto conto per l'elaborazione del prospetto contenuto nel testo.

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1998

(importi in milioni)

	1996	1997	1998	1999	2000	Totale	%
Fondi speciali:							
Parte corrente	23	96.462	3.228.418	3.380.591	3.597.795	10.303.289	37,50
Conto capitale		1.002.358	2.361.536	3.855.890	5.044.359	12.264.143	44,64
Totale	23	1.098.820	5.589.954	7.236.481	8.642.154	22.567.432	82,14
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa			655.359	468.008	478.008	1.601.375	5,83
Maggiori o nuove entrate	10.675	14.230	20.560	20.560	18.560	84.585	0,31
Altre forme di copertura		60.000	1.198.046	1.035.300	925.400	3.218.746	11,72
Totale	10.698	1.173.050	7.463.919	8.760.349	10.064.122	27.472.138	100

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1998

legge	1996		1997		1998		1999		2000	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
458			13.500	64.850		89.600		85.600		
5					100					
10			51		51		51		51	
22					200		50		50	
30			109.300	90.000	638.500	335.500	309.600	250.000	281.000	180.000
40			22.500	20.000	164.000	20.000	164.000	20.000	164.000	
42					81.127					
48	23				23				23	
49			522		448		448		448	
50					40.000					
52					976.000		913.000		714.000	
61					101.700	17.800	141.200	54.400	162.200	62.700
69			145		145		180		180	
70					5.000					
71			50		50		50		50	
72			14				14			
73					25.000		25.000			
81					22				22	
82					21				21	
83					9				9	
88					450		450		450	
89					16.950		16.600		16.600	
93			2.750		3.975		7.315		7.315	
94					25.000					
97			12		12		12		12	
98			12		12		12		12	
101			52				52			
102			22				22			
103			21				21			
104			36				36			
105			9				9			
106			18				18			
119					564		112			
120			117		117		117		117	
125					28.000					
128			3.000		7.000		7.000		7.000	
129			100		100		100		100	
133					21.949		28.160		23.945	
136					7.650					
146	10.675		14.230		130.560		20.560		18.560	
149			14		14		14		14	
153			1.000		1.000		1.000			
160			2.799	429.900		585.891		157.339		157.339
162					37.000		106.000		59.000	
164					191.000		57.000		2.000	
165					30.390		46.077		46.077	
167				109.456						
168				101.886						
170			10		10		10		10	
176					138.050		3.000		3.000	
191					38.457					

(segue) Tavola 3

legge	1996		1997		1998		1999		2000	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
194				41.500	136.600	410.500	275.200	600.500	360.200	764.500
196					616		594		616	
197					102				102	
198					1.070		1.070		1.070	
205					9.462		4.731		4.731	
207			408		408		408		408	
208					50.000			1.702.550		2.173.100
216					13.000					
224					11.500		11.500		11.500	
230					120.850		120.850		120.850	
240					1.500		500			
245					175.000					
246					3.652					
251					5.500		11.000		11.000	
257					36.000					
262					5.800		300			
265					600					
267					325.950	48.000	537.000		537.000	
269					100		100		100	
270					94.618					
274					40.000		10.000			
281					3.000		3.000		3.000	
282					4.700		4.700		4.700	
294					15		3		15	
295						26.400		105.700		210.900
296					1.800		1.800		1.800	
299					10.000		10.000		10.000	
300					60.000					
315					49.800	49.700	117.300	142.900	145.400	159.600
337							1.000.000		1.000.000	
353					33.191		24.358		24.358	
354						38.305		289.105		438.683
362								46.000		46.000
366						5.000		11.000		11.000
398								30.000		30.000
404				144.766		76.840		33.996		30.737
407					6.266		29.987		14.889	
413					62	115.000	743	206.800	1.693	503.200
423					138.500	431.000	49.500	40.000	63.000	40.000
426					10.565	40.000	13.765	51.000	30.365	202.600
431							604.000		1.020.000	
434							2.600		2.600	
438					10.000		10.000		10.000	
441							28.960		40.200	
444					4.500	32.000	7.900	29.000	9.900	34.000
448					1.010.000	40.000	141.300		50.000	
TOTALE	10.698		170.692	1.002.358	5.102.383	2.361.536	4.904.459	3.855.890	5.019.763	5.044.359

Gli oneri permanenti sono tutti di parte corrente

Capitolo IV

Il bilancio dello Stato: risultati del 1998

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 Gestione di competenza; 2.1.1 Dati generali; 2.1.2 Entrate tributarie; 2.1.3 Altre entrate; 2.2 Confronto con le previsioni: 2.2.1 Dati generali; 2.2.2 Entrate tributarie; 2.2.3 Confronto tra accertamenti e previsioni: analisi dei fattori di scostamento; 2.2.4 Altre entrate; 2.3 Riscossioni e versamenti. Residui attivi: 2.3.1 Dati generali; 2.3.2 Entrate tributarie; 2.3.3 Altre entrate; 2.3.4 Residui per somme da versare; 2.3.5 Riaccertamenti. 3. Gestione della spesa: 3.1 L'evoluzione dell'ultimo sessennio; 3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici; 3.3 Sintesi della gestione; 3.4 Analisi economica: 3.4.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.4.2 Altre spese correnti; 3.4.3 Altre spese in conto capitale; 3.5 Formazione e gestione dei residui: 3.5.1 La situazione generale; 3.5.2. La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.5.3 La situazione dei residui di stanziamento; 3.6 Analisi della spesa delle Amministrazioni centrali per COFOG: 3.6.1 Premessa; 3.6.2 Analisi dei dati.

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

1.1.1 A livello dei più ampi aggregati di finanza pubblica il 1998 ha esibito un consolidamento dei risultati raggiunti nell'esercizio precedente. Sullo specifico versante del bilancio, peraltro, le risultanze del rendiconto generale dello Stato mostrano esiti gestionali peggiori rispetto al 1997, che aveva beneficiato di riclassificazioni contabili, di misure straordinarie sul fronte dell'entrata e, soprattutto, di interventi congiunturali sulla spesa. I soli effetti delle misure di riduzione dei residui passivi avevano portato all'alleggerimento dei diversi saldi di competenza per importi oscillanti tra i 34.000 e i 38.000 mld. D'altro canto, i saldi di cassa si erano eccezionalmente avvantaggiati della severa stretta dei pagamenti esponendo anche inediti valori positivi, ad eccezione del ricorso al mercato.

Il 1998 torna a muoversi su un sentiero di normalità gestionale, anche se mostra confortanti progressi rispetto ai dati del 1996. In valore assoluto nei confronti del 1997 il saldo delle partite finali esprime un peggioramento di circa 61.000 mld sulla competenza e di oltre 88.000 mld sulla cassa. Di quasi 53.500 mld in termini di competenza si deteriora il saldo delle partite correnti, che sul versante di cassa mostra un peggioramento prossimo ai 75.000 mld.

Un andamento ancor più sfavorevole presenta il saldo delle partite finali al netto delle operazioni finanziarie (rispettivamente -75.000 e -104.000 mld). Si ridimensiona in misura

considerevole l'avanzo primario di bilancio sia nella serie desunta dai dati ufficiali del rendiconto (da circa 167.000 a poco più di 87.000 mld; da oltre 204.000 a poco più di 95.000 mld) sia nella serie netta — elaborata sulla base del costo effettivo degli interessi¹ e scorporando le somme riguardanti le regolazioni debitorie (da oltre 153.000 a circa 87.000 mld e da 190.500 a 78.000 mld).

In misura pressoché equivalente diminuisce l'avanzo primario di parte corrente sia nella serie ufficiale (da 234.000 a 161.000 e da 247.500 a 152.000 mld) sia nella serie netta (da 220.500 a 151.000 e da 234.000 a 142.000 mld).

La cospicua lievitazione dei residui passivi (da 175.533 a 227.883 mld) si confronta con una espansione meno sostenuta dei residui attivi (da 170.419 a 182.398 mld). Ne deriva una forte espansione dell'eccedenza passiva del conto dei residui (da 5.000 a 45.000 mld).

Il dato formale non esprime peraltro l'effettiva ampiezza del divario, tenuto conto che i residui attivi sono costituiti in netta prevalenza dalle somme da riscuotere e cioè, di quelle di meno sicuro realizzo, che, in taluni casi, rasentano l'inesigibilità².

Ciò può alla lunga rappresentare una non irrilevante insidia per la tenuta dell'equilibrio dei conti pubblici.

1.1.2 In rapporto al PIL il saldo netto da finanziare — che costituisce il principale indicatore degli andamenti di bilancio — risale dal -1,2 al -4,2% (-6,7% nel 1996) in termini di competenza, mentre il saldo di cassa passa da un valore positivo dello 0,7% ad un segno negativo del 3,7% (-7,6% nel 1996).

Il saldo delle partite correnti, in attivo del 2,2 e del 2,9% nel precedente esercizio, torna a registrare valori negativi (-0,5 e -0,9%), seppure inferiori a quelli del 1996 (-2,6 e -3,4%).

L'aggregato significativo per valutare il rispetto dei criteri di convergenza previsti dal trattato di Maastricht è peraltro rappresentato dall'indebitamento della pubblica amministrazione.

Di riflesso assume maggiore rilievo il saldo dell'indebitamento netto di bilancio che — in attivo dell'1,4 e del 3,3% nel 1997 — mostra il ritorno ad indici negativi (-2,4 e -2%) anche se in progresso rispetto al 1996 (-5,6 e -6,3%).

L'avanzo primario di bilancio mostra un'incidenza sul PIL (4,3 e 4,7%) in miglioramento rispetto al 1996 (4 e 3,1%), ma esprime coefficienti nettamente inferiori a quelli del precedente esercizio (8,6 e 10,5%).

1.1.3 Al pari del quinquennio precedente, gli esiti di bilancio scontano anche nel 1998 l'inserimento di poste occasionali o transitorie, mentre nel 1992, assunto come anno base, non figuravano poste di tale natura.

I risultati differenziali — esposti in lire ed in euro nelle tavole 1.1 e 1.1.E — ricomprendono, pertanto, importi non specificamente connessi alle vicende gestorie dell'anno di riferimento.

I conti del 1993 si sono giovati della doppia contabilizzazione in entrata delle somme destinate alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (30.670 mld). Nelle risultanze dello stesso esercizio erano, inoltre, presenti regolazioni debitorie per 12.000 e 7.370 mld.

Sistemazioni di partite debitorie sono state anche effettuate nel 1994 (10.000 e 3.093 mld), nel 1995 (9.089 e 565 mld), nel 1996 (9.278 e 8.830 mld). Analoghe voci non

¹ L'operazione consiste nella depurazione dagli oneri per interessi degli importi delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni da parte della Banca d'Italia.

² Come in seguito viene precisato, è iniziata peraltro — su indicazione del Ministero delle finanze — una operazione di ridimensionamento e di pulizia contabile di tali resti.

comparivano, invece, nel precedente consuntivo, per effetto della loro cancellazione operata sulla base dell'art. 54 della legge n. 449 del 1977.

Nei conti dell'ultimo quinquennio sono ricomprese entrate e spese (sotto forma di flussi destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato) legate alle privatizzazioni che — per motivi derivanti da sfasature di contabilizzazione — non presentano una perfetta corrispondenza di importi (5.995 mld di entrate e 5.921 mld di spese nel 1994; 8.361 mld di entrate a fronte di 2.600 e 2.674 mld di spese nel 1995; 9.226 mld di entrate in confronto con 6.253 e 6.249 mld di spese nel 1996; 34.681 e 34.779 mld di entrate contro 41.775 e 41.779 mld di spese nel 1997; 22.461 mld di entrate rispetto ai 23.970 mld di spese nel 1998).

Le risultanze del quadriennio 1995-1998 sono gonfiate — nell'entrata³ e nella spesa — da somme connesse ai rimborsi IVA, da ritenere sostanzialmente ininfluenti sul saldo netto da finanziare.

1.1.4 Le regole di variazione del bilancio di competenza, assunte con il D.P.E.F. 1998-2000, prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo ammortamento dei titoli di Stato):

- un livello delle entrate finali commisurato al 29,46%, costituito per il 27,74% dalle entrate tributarie e per l'1,72% dalle altre entrate;
- una quota della spesa finale non superiore al 33,84%;
- un lieve decremento della spesa corrente diversa dagli interessi, indicata al 21,66%;
- un calo degli oneri per interessi fino all'8,70%;
- una sostanziale invarianza della spesa in conto capitale, con un indice programmatico del 3,48%.

A consuntivo, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi delle dismissioni, le entrate finali di commisurano al 29,56% e, pertanto, risultano in linea con l'obiettivo stabilito.

Le entrate tributarie, al netto dei rimborsi IVA, presentano una incidenza sul PIL pari al 28,28%, cioè mezzo punto più di quanto programmato.

La spesa finale si ferma al 33,94%. La spesa corrente si ragguaglia al 21,79%. Il maggiore calo degli interessi, scesi fino all'8,44%, viene sostanzialmente compensato da una maggiore crescita della spesa in conto capitale, risultata pari al 3,71%.

1.1.5 La legge finanziaria per il 1998 ha fissato in 87.800 mld e in 429.800 mld, al netto di 28.807 mld per regolazioni debitorie, i limiti — in termini di competenza — del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

In sede di previsioni definitive si registrava uno scostamento negativo pari rispettivamente ad oltre 23.000 e 34.000 mld. Le vicende gestorie hanno riportato, peraltro, i dati consuntivi del saldo netto da finanziare entro il tetto stabilito, anche senza scorporare 13.177 mld che — secondo alcune tabelle predisposte dal Ministero del tesoro — riguarderebbero le quote sostitutive di anticipazioni di tesoreria all'INPS e pur con l'inclusione delle somme connesse all'utilizzo dei meccanismi automatici di incremento della spesa ("slittamenti" dalla competenza dell'anno precedente e riassegnazione di entrate per un totale di 5.224 mld) normativamente consentito dalla legge n. 362 del 1988.

Tale esito gestionale è dovuto al verificarsi di maggiori accertamenti di entrate finali per 16.786 mld e di 38.529 mld di economie sulle spese finali. Il ricorso al mercato, d'altra parte, si è fermato a 414.718 mld, giovandosi dell'indicato ammontare di maggiori accertamenti e di economie sulla spesa complessiva dell'ordine di 61.500 mld.

³ Sarebbe opportuno, per una maggiore trasparenza dei dati, che sulla parte attiva del bilancio venisse data distinta evidenza contabile delle somme inerenti ai rimborsi in argomento.

Il saldo delle partite correnti presenta un miglioramento di oltre 34.000 mld rispetto alle previsioni iniziali (recuperando largamente il peggioramento delle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto (già compreso di circa 5.000 mld nelle previsioni definitive) sfiora un alleggerimento di 59.550 mld rispetto al dato della previsione iniziale.

Si riduce drasticamente l'avanzo finanziario di competenza (da circa 115.000 a quasi 6.600 mld).

Si ripropone, in ogni caso, l'esigenza di un meccanismo di chiusura dei saldi di bilancio, con la specifica disciplina del risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive.

A fronte di consistenti economie di spesa si registrano eccedenze di spesa sulle unità previsionali di base di numerosi ministeri per complessivi 55 mld sulla competenza, 5.878 mld sui residui e 2.135 mld sulla cassa. La parte preponderante degli sfondamenti del conto dei residui e delle dotazioni di cassa si riferisce al consuntivo del Ministero della pubblica istruzione e, segnatamente, delle strutture scolastiche.

Nel precedente capitolo terzo si è rilevato che, in alcune occasioni (leggi n. 22, n. 48 e n. 73) la legislazione di spesa del 1998 ha utilizzato accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del 1997 che — essendo al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 11-bis comma 5 della legge n. 468 del 1978 — anziché “slittare” all'esercizio successivo avrebbero dovuto costituire economie di bilancio.

Una situazione identica si riscontra per gli accantonamenti del fondo stesso relativi al 1998. Infatti, nell'elenco delle somme slittate — trasmesso alle Camere ed allegato al conto consuntivo del Tesoro, ai sensi della norma sopra indicata — figurano conservati alcuni importi — ed, in particolare, quelli relativi al “nuovo ordinamento dei consorzi agrari” (507 mld) ed alle “disposizioni modificative e finanziarie nel settore agricolo e forestale” (750 mld), entrambi riferiti al Ministero per le politiche agricole — che non risultano rispondere ai requisiti richiesti dalla norma stessa per la loro utilizzabilità nell'esercizio 1999.

1.2 Risultati differenziali.

1.2.1. Gestione di competenza.

La differenza negativa tra entrate e spese finali, ristretta a 23.509 mld nel 1997, torna ad allargarsi fino ad oltre 84.000 mld, per effetto del calo di 15.960 mld delle entrate (654.751 mld; -2,4%) e del contestuale incremento di 44.850 mld degli impegni (739.070 mld; +6,5%). Ciò si verifica nonostante che a consuntivo il saldo abbia beneficiato, rispetto alle previsioni definitive, di maggiori accertamenti dell'ordine di 16.800 mld — trainati dall'andamento delle entrate tributarie, gonfiato peraltro di 8.500 mld per effetto dell'incongruo inserimento fra le entrate extratributarie, in sede di previsione, delle risorse proprie U.E. - e di economie di spesa prossime ai 38.600 mld, in misura preponderante registrate sulla parte corrente.

Il calo degli accertamenti tributari nei confronti del 1997 supera di poco i 3.800 mld ed è concentrato sulle imposte dirette (da 336.453 a 314.643 mld), su cui incide l'introduzione dell'IRAP che ha comportato uno spostamento di gettito dallo Stato alle Regioni, a causa della contestuale abolizione dell'ILOR e dell'imposta patrimoniale sulle imprese. L'evoluzione delle imposte dirette risente, inoltre, della forte flessione dell'imposta sostitutiva — legata a fattori di ordine normativo e alla diminuzione dei tassi di interesse — nonché al venir meno di alcuni tributi di carattere straordinario (eurotassa, ritenuta d'acconto sul trattamento di fine rapporto).

Crescono, d'altra parte, le imposte indirette (da 256.309 a 274.287 mld), che presentano termini di confronto sostanzialmente omogenei col precedente esercizio. L'incremento è prevalentemente dovuto agli accertamenti della categoria II “tasse e imposte sugli affari” (+11.979 mld) e alla categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di gioco” (+4.273 mld).

La gestione del 1998 determina, pertanto, un aumento del peso dell'imposizione indiretta sul totale delle entrate tributarie (dal 43,2 al 46,6%).

Pressoché stabile risulta il livello degli accertamenti relativi alle entrate extratributarie, pari a 41.042 mld. Sulla diminuzione delle entrate finali si riflette, in misura rilevante, la discesa per circa 12.000 mld degli accertamenti sul titolo III, connessa sostanzialmente alla diversa entità degli introiti provenienti dalle dismissioni.

La crescita della spesa finale è alimentata dalla ripresa degli oneri correnti (+49.500 mld circa), mentre il conto capitale — gravato di minori assegnazioni al fondo ammortamento titoli di Stato (-17.805 mld) presenta una riduzione di oltre 4.500 mld. Si tratta, peraltro, di una flessione solo apparente, perché al netto delle somme destinate al predetto fondo anche la spesa in conto capitale s'incrementa di oltre 13.000 mld.

La spesa corrente è trascinata, soprattutto, dai trasferimenti (+33.600 mld), la cui evoluzione è solo in parte compensata dal calo degli oneri per interessi (-19.330 mld). Significativi aumenti registrano le categorie "poste correttive e compensative delle entrate" e "acquisto di beni e servizi", legati peraltro ad erratiche modalità di contabilizzazione di taluni oneri.

D'altra parte, gli impegni per il personale in servizio passano da 113.323 a 117.733 mld. Sul titolo II, oltre ai trasferimenti (+4.252 mld), crescono gli investimenti diretti (da 5.279 a 6.898 mld) e gli investimenti finanziari rappresentati dalle categorie XIII e XIV (da 9.459 a 12.533 mld).

1.2.2 Gestione di cassa.

Rispetto all'esercizio precedente — caratterizzato da un inedito differenziale positivo di 13.000 mld — il saldo delle partite finali presenta un peggioramento di 88.071 mld, derivante dalla combinazione di minori incassi per 27.806 mld (613.895 mld; -4,3%) e da pagamenti aggiuntivi per 60.265 mld (689.230 mld; +9,6%).

L'esito gestionale delle entrate finali risulta influenzato da uno scostamento negativo (pari a 21.649 mld) dei versamenti nei confronti delle previsioni definitive, cui si contrappone peraltro un volume di pagamenti di 94.976 mld inferiore al previsto.

All'interno della parte attiva del bilancio si nota:

- un calo delle entrate tributarie pari a circa 16.000 mld (da 564.872 a 548.929 mld), sostanzialmente determinato da quasi 22.500 mld di minori incassi rispetto al dato delle previsioni definitive;
- una sostanziale stazionarietà delle entrate extratributarie, pari a 40.037 mld;
- una flessione di oltre 11.700 mld degli incassi del titolo III (24.930 mld), legata all'andamento dei proventi delle dismissioni.

In particolare, sul versante tributario si registra, anche in termini di incassi, la caduta delle imposte dirette (da 318.771 a 286.234 mld), riconducibile fondamentalmente ai fattori di natura normativa già richiamati per gli accertamenti. Le imposte indirette passano da 246.101 a 262.694 mld, traccinate dalla crescita degli incassi della categoria II "tasse e imposte sugli affari" (+15.020 mld). Ne deriva una maggiore incidenza dell'imposizione indiretta sul totale delle entrate tributarie (dal 43,6 al 47,9%).

L'incremento dei pagamenti è da attribuire pressoché integralmente alla parte corrente (+58.414 mld), che pure si giova di una forte discesa della spesa per interessi (-21.050 mld).

La crescita è sospinta, soprattutto, dall'accelerazione dei pagamenti in favore dei centri di spesa decentrati (+52.048 mld), oggetto nell'anno precedente di una rigorosa manovra di cassa.

In ripresa, per la spinta delle regolazioni debitorie e per il maggior carico di rimborsi IVA, risultano le "poste correttive e compensative delle entrate" (+14.446 mld), le erogazioni per "acquisto di beni e servizi" (+5.144 mld), gonfiate dalle maggiori contabilizzazioni di aggi esattoriali, e quelle per il personale in servizio (+6.487 mld).

Anche i pagamenti netti in conto capitale — nella serie che non considera le somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato — lievitano in misura cospicua (oltre 19.500 mld), principalmente per effetto della crescita dei trasferimenti (+15.587 mld).

1.3 Situazione dell'indebitamento.

Anche nel 1998 — seppure con un divario nettamente inferiore a quello segnato nel precedente esercizio — gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (421.296 mld) — che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale e in quanto tale, diversamente da quella coperta con debiti di tesoreria, iscritta nel bilancio — hanno superato di circa 7.000 mld il livello del saldo di competenza del ricorso al mercato.

Un fenomeno non dissimile si registra sul lato della cassa, in cui il ricorso all'accensione prestiti eccede lo stesso saldo di oltre 19.000 mld. Si consolida così la tendenza a finanziare il fabbisogno attraverso strumenti a più lunga scadenza.

I titoli a medio-lungo termine, infatti, al 31 dicembre 1998 guadagnano ancora spazio, sfiorando un'incidenza del 76% sulla consistenza complessiva del debito del settore statale, che la relazione di cassa quantifica in 2.283.792 mld (2.240.961 alla fine del 1997).