

mantenimento degli equilibri di bilancio e della loro sostenibilità nel medio periodo.

In altri termini, pur scontando un significativo rialzo dei tassi rispetto ai livelli di inizio 1999, la tendenza di fondo alla riduzione delle spese per interessi rispetto al PIL dovrebbe poter proseguire negli anni, più rapidamente fin che opereranno congiuntamente i due fattori indicati; più lentamente quando verrà ad esaurirsi l'effetto attribuibile alla flessione del costo medio del debito. E' evidente che questa favorevole prospettiva potrà realizzarsi solo a condizione che le recenti pressioni sui tassi non assumano una intensità tale da invertire le tendenze in atto (per effetto di un costo marginale del debito che torni a superare quello medio).

5.6 Il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta, tuttavia, a conclusioni affrettate e fuorvianti, poiché contiene un implicito giudizio positivo sul livello e sulla composizione delle entrate e delle spese che concorrono a determinare il saldo stesso. Nella situazione italiana, la necessaria azione di riaggiustamento dei conti pubblici è, invece, stata condotta con interventi che, almeno in parte, hanno prodotto effetti collaterali non auspicabili sulla struttura dei flussi: il riequilibrio è stato conseguito ad un alto livello di pressione fiscale e con il pesante sacrificio degli investimenti pubblici e di molte voci della spesa sociale.

La situazione dei conti pubblici che si prospetta alla fine della cura è, dunque, soddisfacente nei risultati differenziali – che rispondono in larga misura ai parametri europei – ma non lo è se si guarda all'articolazione di entrate e spese.

Esaurita la fase critica del risanamento finanziario, si tratta ora di porsi l'obiettivo di medio termine di un graduale aggiustamento dei conti nella direzione, in precedenza necessariamente accantonata, di un alleggerimento del peso fiscale e di una migliore qualità della spesa pubblica.

E' in questo contesto che si propongono le questioni cruciali della spesa pensionistica e della pressione fiscale, entrambe acuite dal confronto con le realtà degli altri paesi.

Con riguardo alle pensioni, le riforme del 1995 e del 1997 – pur avendo introdotto correzioni di rilevante portata – non hanno del tutto eliminato il picco di spesa atteso per i primi anni 2000. L'incidenza sul PIL, pertanto, dovrebbe seguitare ad aumentare almeno fino al 2015, per iniziare, però, a discendere solo dopo il 2030.

E' da osservare, d'altra parte, che l'accelerazione della dinamica pensionistica è legata, in particolare nella realtà italiana, al rapido invecchiamento della popolazione; questo, a sua volta, determinerà necessariamente un'espansione di spese sociali connesse all'età (sanità e assistenza), che si porranno in "competizione" con la spesa pensionistica nella ripartizione delle risorse pubbliche. Competizione nella quale, come già detto, entrano in gioco anche i necessari interventi di sostegno degli investimenti e di riduzione della pressione fiscale.

Gli squilibri che, tendenzialmente, ancora caratterizzano le prospettive della spesa pensionistica non appaiono – almeno nel breve-medio periodo – di dimensioni quantitative rilevanti: le correzioni non sarebbero, pertanto, determinanti ai fini del mantenimento degli equilibri programmatici di finanza pubblica.

L'urgenza di interventi di completamento della riforma – in direzione di adeguamenti strutturali alle regole prevalenti nei sistemi pensionistici dei paesi europei – è, quindi, soprattutto rapportabile all'esigenza di modificare l'attuale squilibrata composizione dei conti pubblici, indirizzando le risorse finanziarie verso impieghi programmaticamente definiti in materia di spesa sociale e di sostegno dell'attività produttiva.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

La sessione di bilancio 2000 è caratterizzata dalla sperimentazione delle innovazioni introdotte dalla legge n. 208/99, sia pure nel quadro del sistema

procedimentale definito dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88, il cui impianto resta valido.

Le valutazioni della Corte, di seguito esposte, sono sorrette dalla persuasione della necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall'art. 81 commi terzo e quarto della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della "Costituzione fiscale" europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento. I precetti dell'art. 81, così come il principio del coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 119 della Costituzione, assicurano un ancoraggio alle regole di finanza pubblica dell'Unione Europea e dovrebbero restare come saldi punti fermi anche nel quadro di un processo di revisione costituzionale.

I "punti critici" emersi nel corso della sessione di bilancio 2000 sono riassumibili in modo schematico.

a) La rinuncia alla distinzione fra disegno di legge finanziaria e disegno di legge "collegato di sessione" quali strumenti di manovra di "fiscal policy" di breve periodo consente un esame più trasparente del rispetto dei limiti propri della manovra annuale, nuovamente definiti dalla legge n. 208 del 1999. L'inserimento all'interno della legge finanziaria è da ritenersi "proprio" solo per le norme che abbiano, fin dal primo anno del bilancio triennale, conseguenze sui saldi. E' espressamente esclusa la possibilità di inserire nella legge finanziaria norme di delega. Questa regola, più volte auspicata dalla Corte dei conti (con le relazioni annuali e attraverso le audizioni presso le Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento), discende da una corretta interpretazione dell'art. 81 della Costituzione, in virtù della quale la decisione di bilancio, pur nella sua complessa articolazione, è, nella sua integralità, direttamente oggetto di decisione parlamentare.

Saranno esposte in un successivo paragrafo le considerazioni della Corte in materia di copertura delle leggi di spesa e, fra queste, della legge finanziaria. Ai fini del rispetto delle regole costituzionali in tema di equilibrio di bilancio è da porre in rilievo la opportunità di un più trasparente e rigoroso metodo di

determinazione dei "fondi speciali". Le convenzioni adottate nelle ultime sessioni di bilancio, pur consentite dall'ordinamento, identificando in modo generico le "prenotazioni" di risorse incluse nei fondi speciali, hanno reso più difficile il controllo parlamentare della utilizzazione degli accantonamenti.

b) Non sono state superate, con l'ultima sessione di bilancio, rilevanti lacune degli strumenti di informazione e carenze strutturali dei documenti economico-finanziari e contabili posti a base delle scelte del Parlamento. Nell'ottica della Corte sono di particolare gravità la mancanza, in allegato alla Relazione previsionale e programmatica (e comunque in una fase contestuale all'inizio della sessione di bilancio) di un "preconsuntivo" dell'esercizio in corso, riferito alla gestione di bilancio ed al settore statale (come previsto dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del D.p.e.f. 2000-2003). E' da sottolineare, inoltre, la necessità di una presentazione tempestiva al Parlamento di una specifica nota informativa contestuale alla presentazione del "programma di stabilità" ai competenti organi dell'Unione Europea (art. 3 comma 4 bis legge n. 468/78 modificata), anche nell'ipotesi che non vi siano correzioni rispetto alla impostazione revisionale e programmatica dei precedenti documenti del Governo. E' di essenziale importanza la utilizzazione rigorosa e tempestiva di strumenti di preconsuntivo e di previsione che consentano una puntuale informazione del Parlamento; si tratta di un profilo direttamente incidente sulle attribuzioni proprie della Corte dei conti in vista dell'esame del consuntivo e in funzione "ausiliaria" delle due Camere.

Le informazioni poste a disposizione del Parlamento - e, nei limiti delle proprie attribuzioni, della Corte dei conti - non sono adeguate a consentire il necessario raccordo fra i documenti di bilancio e di consuntivo e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che costituisce il parametro per le valutazioni dell'Unione Europea. La Corte dei conti ha posto tempestivamente al Ministro del tesoro il tema di una compiuta e rapida attuazione delle norme introdotte dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97 per il raccordo fra conto del bilancio, settore statale e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Ai

fini del referto della Corte sul rendiconto appare essenziale che il bilancio e il consuntivo dello Stato siano puntualmente raccordabili con il conto delle pubbliche amministrazioni esposto in termini di contabilità economica nazionale. Si richiede, in primo luogo, che sia reso evidente, sia nei documenti previsionali che in quelli di consuntivo, un raccordo fra risultanze finanziarie del bilancio dello Stato e conto economico dello Stato costruito dall'Istat ai fini della contabilità nazionale.

c) L'evoluzione dell'ordinamento di bilancio e fiscale, negli anni recenti, sottolinea in modo nuovo, in coerenza con la disciplina europea, l'importanza del riferimento ai risultati complessivi di finanza pubblica ed agli equilibri di medio e lungo periodo con riguardo, fondamentalmente, alla contabilità economica nazionale. In questa direzione si muovono le norme sul patto di stabilità interno, quelle sul federalismo fiscale (d.lgs. n. 56/2000) e sull'ordinamento di bilancio e contabile delle Regioni (d.lgs. n. 76/2000). Di particolare rilievo è la disciplina dei contenuti del D.p.e.f. dettata dalla legge n. 208/99. Il Documento di programmazione deve definire "i parametri economici essenziali e le previsioni tendenziali per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni" e deve determinare gli obiettivi da perseguire in termini di rapporto con il prodotto interno lordo con riferimento al fabbisogno del settore statale e all'"indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni al netto e al lordo degli interessi". Il D.p.e.f. deve contenere, inoltre, la determinazione dei provvedimenti collegati ordinamentali che, nel nuovo assetto definito dalla legge n. 208/99, hanno ad oggetto le "politiche pubbliche" relative ai grandi comparti della finanza pubblica e possono includere, a differenza di quanto stabilito per la legge finanziaria, norme di delega di carattere organizzativo e procedimentale.

Nell'ambito della sessione di bilancio per il 2000 queste disposizioni normative sono state attuate in modo "semplificato" puntando l'attenzione sull'andamento dei saldi di bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale. L'utilizzazione del nuovo strumento dei provvedimenti collegati ordinamentali è

apparsa debole. Non è facile identificare, vedendo il significato complessivo dei disegni di legge sottoposti al Parlamento, una logica di sistema, riconducibile ad una prospettiva programmatica di medio e lungo periodo. Il difficile iter parlamentare di queste iniziative mostra, d'altro canto, la necessità di una apposita disciplina rinforzata, nella sede idonea dei regolamenti della Camera e del Senato, che consenta una loro approvazione non oltre la data di presentazione del successivo Documento di programmazione.

d) Il bilancio 2000 costituisce un determinante passaggio per l'attuazione dell'impostazione programmatica del bilancio disegnato dalla riforma del 1997 e caratterizzata dalla stretta connessione fra razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa.

In questa direzione l'esperienza compiuta, anche nell'ultima sessione di bilancio, è ancora insufficiente. Le proposizioni del D.p.e.f. dedicate alle politiche di settore, le note preliminari agli stati di previsione e le direttive dei Ministri sono, in un giudizio di sintesi, lontane dal modello della riforma; non disegnano i termini di riferimento delle politiche pubbliche attraverso la definizione degli obiettivi e dei modi e mezzi dell'attuazione, e attraverso la prefigurazione degli indicatori di risultato.

La lentezza nel percorso di avvicinamento della reale esperienza amministrativa al disegno riformatore trova la sua spiegazione nell'insufficiente rapidità del processo di innovazione delle tecniche e tecnologie di amministrazione che sono in larga misura affidate alle reti del sistema statistico nazionale e dell'informatica pubblica, ed agli organi di coordinamento dei controlli interni.

Resta necessario, come la Corte ha più volte affermato, un impulso straordinario all'attuazione della riforma del bilancio amministrativo secondo l'esempio fornito, da ultimo, dai processi di ammodernamento avviati, in particolare negli Stati Uniti con il "Result Act" del 1993 e in Gran Bretagna (Programma per il New Public Management).

Quanto alla struttura del “bilancio politico” sottoposto all’approvazione del Parlamento resta importante, come ha affermato la speciale Commissione bicamerale per l’attuazione della riforma del bilancio, un riferimento decisionale alle “funzioni-obiettivo”, parametro essenziale per una impostazione programmatica del bilancio soprattutto in una fase di profondo mutamento dei modelli di organizzazione.

e) Il tema fondamentale per la programmazione e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica è il percorso del federalismo amministrativo e fiscale anche nella prospettiva della revisione costituzionale.

Il punto di riferimento più saldo è offerto dalle regole della Costituzione fiscale poste dal Trattato per l’Unione Europea, fondate sugli obiettivi di equilibrio di bilancio e di coesione economica e sociale.

All’interno di questo sistema sono indispensabili due fondamenti: da un lato il coordinamento della finanza pubblica affidato a strumenti come il patto di stabilità interno e alla determinazione a livello nazionale dei “livelli di garanzia” delle prestazioni sociali; dall’altro un allargamento del federalismo fiscale fondato sulla responsabilità delle entrate connessa alle politiche della spesa per il sistema delle autonomie.

Il ruolo della Corte dei conti, anche nella cornice federale, è quello di garanzia degli equilibri della finanza regionale e locale (nell’ambito della finanza pubblica complessiva) in funzione ausiliaria dei Consigli regionali e del Parlamento.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 1999

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali:* 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati differenziali: 1.2.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2.2 Gestione di cassa; 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

2. Gestione dell'entrata: *2.1 Gestione di competenza:* 2.1.1 Dati generali; 2.1.2 Entrate tributarie; 2.1.3 Altre entrate; *2.2 Confronto con le previsioni;* *2.3 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 dei macroaggregati nel periodo 1992-1999;* *3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici;* *3.3 Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie;* *3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio;* *3.5 Sintesi della gestione;* *3.6 Analisi economica:* 3.6.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.6.2 Interventi nelle aree depresse; 3.6.3 Altre spese correnti; 3.6.4 Altre spese in conto capitale; *3.7 Formazione e gestione dei residui:* 3.7.1 La situazione generale; 3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.8 Classificazione economica - SEC 95;* *3.9 Classificazione economica semplificata;* *3.10 Classificazione funzionale COFOG.*

4. Il patrimonio.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

L'avvio della terza fase dell'U.E.M. e le conseguenti verifiche di convergenza dei parametri economici e finanziari definiti negli accordi di Maastricht assegnano crescente rilevanza ai consuntivi e alle previsioni di finanza pubblica espresse nei termini della contabilità nazionale. Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costituisce il quadro di riferimento per i confronti europei, in una prospettiva nella quale il bilancio dello Stato offre un'informazione parziale e sempre meno rappresentativa dei conti pubblici.

La Corte dei conti ha da tempo assunto la decisione di aprire la Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato con l'analisi dei risultati conseguiti in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, approfondendo nelle parti successive il tema istituzionalmente proprio dell'esame del rendiconto generale dello Stato.

Come già accennato, le informazioni disponibili non sono, tuttavia, adeguate a consentire il necessario raccordo tra le risultanze del rendiconto e il conto della P.A..

Ciò è riconducibile a due principali motivi.

In primo luogo, l'introduzione del SEC'95 ha determinato modifiche assai rilevanti nei passaggi dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale: le operazioni di raccordo non consistono più, infatti, nelle necessarie correzioni dei consuntivi di cassa (per integrare le operazioni di tesoreria ecc.), poiché il nuovo sistema impone l'adozione di criteri di costruzione dei conti in direzione della competenza economica.

In secondo luogo, si va consolidando una tendenza a predisporre consuntivi dello Stato difforni dal rendiconto, allo scopo di depurare quest'ultimo da operazioni di spesa e di entrata che altererebbero – in modo ritenuto improprio – i risultati gestori dell'anno (regolazioni debitorie, rimborsi IVA, anticipazioni).

Si tratta dei consuntivi pubblicati nei documenti del Tesoro (relazioni trimestrali di cassa), dell'ISTAT e nei documenti programmatici. La dimensione

quantitativa delle predette operazioni è venuta crescendo in misura molto ampia nel corso degli ultimi anni.

Proliferano anche le tipologie delle operazioni escluse dai consuntivi, senza che siano percepibili i criteri alla base di tali scelte.

Ciò ripropone, in prospettiva, l'esigenza di una più coerente impostazione del bilancio, attraverso anche la riconsiderazione dell'attuale doppio binario competenza/cassa, che non pochi problemi pone in termini gestionali e di consuntivo, nonché nelle operazioni di raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Non basta, peraltro, l'avvenuta adozione di omogenei schemi di classificazione economica e funzionale a conciliare il bilancio dello Stato con i conti nazionali: occorre anche procedere, con gradualità, verso l'impegnativo obiettivo di un bilancio costruito sulla competenza economica.

Tali operazioni richiedono tuttavia, per la loro piena attuazione, tempi non brevi.

Ai fini delle analisi e delle valutazioni di competenza della Corte appare, in ogni caso, essenziale che – già nell'immediato – il consuntivo dello Stato sia raccordabile con il conto economico dello Stato in termini di contabilità nazionale. A tale scopo, si richiede, che nell'ambito del rendiconto sia predisposto – sia per la competenza che per la cassa – un apposito elenco delle operazioni di rettifica proposte dal Tesoro (regolazione debitorie ecc.). Per ciascuna tipologia è importante che siano precisate le rettifiche da apportare alle singole categorie e sottocategorie di classificazione economica.

E' necessario, inoltre, disporre del quadro di raccordo tra consuntivo dello Stato (rettificato come sopra) e conto economico dello Stato, costruito dall'ISTAT ai fini della contabilità nazionale. In questo caso, mentre negli anni scorsi tale raccordo era comunque basato sull'integrazione e sulla modifica del consuntivo di cassa dello Stato (SEC'95), ora gli scostamenti attengono anche all'utilizzazione – come dati di base – di informazioni tratte sia dalla gestione di cassa che dalla gestione di competenza.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 Sotto la spinta del favorevole andamento delle entrate – pur in un anno di rallentata crescita dell'economia - e della ulteriore riduzione degli interessi sul debito è proseguito nel 1999 il percorso di risanamento dei conti pubblici.

I confortanti progressi registrati sui più significativi aggregati di finanza pubblica (in termini, soprattutto, di indebitamento netto del conto della p.A. che ne costituisce l'indicatore chiave) si rispecchiano in misura diversa nei saldi esposti nel rendiconto generale dello Stato.

In valore assoluto il saldo netto da finanziare (57.726 e 81.740 mld) esprime, rispetto al 1998, un miglioramento di 26.500 mld sulla competenza e un peggioramento di 6.400 mld sulla cassa.

Analoga situazione si verifica per il saldo delle partite correnti, per cui ad un miglioramento di 32.000 mld sulla competenza – che determina il ritorno ad un risparmio pubblico di 22.047 mld – corrisponde un aggravamento di circa 2.700 mld del deficit di cassa, pari nel 1999 a 21.054 mld.

Diminuisce di oltre 36.000 mld il divario espresso dall'indebitamento netto di competenza (11.934 mld), mentre lo stesso saldo espone una minore differenza per 4.320 mld tra incassi e pagamenti, commisurandosi a 36.055 mld.

L'avanzo primario di bilancio cresce moderatamente sulla competenza (da 86.500 a 90.466 mld) e si flette sulla cassa (da 95.084 a 65.081 mld). Un andamento pressoché equivalente mostra l'avanzo primario di parte corrente, in crescita sulla competenza (da 160.895 a 170.239 mld) e regressivo in termini di cassa (da 152.050 a 125.767 mld).

La performance delle entrate – al di là di fattori occasionali, quali la contabilizzazione dei proventi del lotto relativi ad esercizi pregressi – è dovuta principalmente all'espansione della base imponibile dei maggiori tributi (legata ad interventi normativi che hanno ridotto aree di erosione e di elusione), ad un

maggior grado di adesione spontanea indotto dai nuovi strumenti di accertamento (studi di settore) e ad una maggiore incisività dell'azione amministrativa.

L'evoluzione della spesa risente in misura rilevante della dinamica previsionale che ha interessato le dotazioni di competenza e di cassa e, in particolare, l'area dei trasferimenti.

Lo sviluppo dei pagamenti si connette, per quest'ultimo comparto, alla regolazione di anticipazioni di tesoreria relative al fabbisogno finanziario degli enti previdenziali e, in particolare, alla chiusura di anticipazioni di tesoreria riguardanti il Fondo sanitario nazionale.

La massa dei resti attivi – trainata dall'evoluzione del comparto tributario – arriva a superare la soglia dei 209.000 mld, segnando un incremento di 26.500 mld rispetto al 1998.

Il volume dei residui passivi cresce per poco più di 5.000 mld, commisurandosi a 233.000 mld.

Ne deriva una forte diminuzione dell'eccedenza passiva del conto dei residui (da 45.000 a 24.000 mld). Il dato formale sottostima peraltro l'effettiva ampiezza del divario, tenuto conto che il 72% dei residui attivi sono costituiti dalle somme da riscuotere, che presentano caratteristiche di meno sicuro realizzo¹.

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore sintetico degli andamenti di bilancio – scende di quasi un punto e mezzo percentuale (dal 4,1 al 2,7%) in termini di competenza, mentre il corrispondente saldo di cassa, per effetto anche di operazioni collegate alla chiusura di anticipazioni di tesoreria, aumenta il proprio valore negativo (dal 3,6 al 3,8%).

Il saldo delle partite correnti di cassa – pressoché stabile - accusa un deficit di circa un punto percentuale in rapporto al PIL ma recupera un attivo di un punto percentuale sul lato della competenza.

¹ In proposito Ministero delle finanze e Ragioneria generale dello Stato sembrano finalmente aver avviato – pur con un approccio metodologico ancora insoddisfacente - un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi. La questione viene approfondita nel successivo paragrafo relativo alla gestione dell'entrata.

L'indebitamento netto – che assume ora un rilievo maggiore per via della sua connessione con l'indebitamento della pubblica amministrazione, parametro questo essenziale per il rispetto del patto di stabilità – segnala un miglioramento sia sul fronte della cassa (dal 2 all'1,7%) sia, soprattutto, sul versante della competenza (dal 2,3 allo 0,6%).

L'avanzo primario di bilancio – dopo il calo del precedente esercizio – risulta stazionario, in termini di competenza, mentre cede rispetto al PIL (4,3%) di un punto e mezzo sul lato della cassa.

1.2.1.3 I risultati differenziali – esposti in lire ed in euro nelle tavole 1.1 e 1.1.E – riflettono i dati del rendiconto generale dello Stato, che nella sua integralità ricomprende anche sistemazioni di partite contabili e debitorie, poco compatibili col principio di annualità del bilancio. Sempre al lordo di tali poste, in apposita serie storica (tavola 1.2), è indicato l'andamento dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori di marcia del bilancio statale.

La questione delle regolazioni contabili ha assunto da tempo specifico rilievo sul versante della spesa sia per le dimensioni quantitative crescenti che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno. Ma regolazioni contabili stanno progressivamente emergendo anche nel campo delle entrate e risultano particolarmente incidenti sui conti del 1999.

Si pone ormai l'esigenza – già prospettata - che in sede di rendiconto generale sia data specifica e formale evidenza alle vicende gestorie delle partite contabili in argomento.

Va aggiunto che i rimborsi IVA e i flussi di entrata e di spesa relativi al Fondo ammortamento titoli di Stato finiscono sostanzialmente per compensarsi in termini di saldo netto da finanziare. La sistemazione di partite debitorie della più svariata natura appesantisce, invece, lo stesso saldo non trovando contropartita nelle entrate finali e, sotto taluni profili, può incidere sulla congruità degli strumenti di copertura.

1.2.1.4 Le regole di variazione del bilancio di competenza, assunte con il D.p.e.f. 1999-2001, prevedevano in rapporto al PIL (al netto delle regolazioni contabili e debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo ammortamento dei titoli di Stato):

- una discesa delle entrate finali al 28,4%, costituito per il 26,8% dalle entrate tributarie;
- una flessione della spesa finale, tale da ricondurla ad un livello non superiore al 31,3%;
- un contenimento della spesa corrente al netto degli interessi entro il limite del 20,2%;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi fino al 7,4%;
- una stazionarietà della spesa in conto capitale, così da mantenerne l'incidenza sul livello del 3,8%.

A consuntivo, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi delle dismissioni, le entrate finali corrispondono al 31,9% del PIL e risultano, pertanto, nettamente superiori all'obiettivo stabilito.

Le entrate tributarie, al netto dei rimborsi IVA si sono ragguagliate al 29,3% in rapporto al PIL, superando di due punti e mezzo la previsione programmatica.

La spesa finale sfonda di circa due punti il limite fissato in sede programmatica e la spesa corrente diversa dagli interessi deborda di oltre due punti. Sostanzialmente in linea con le previsioni risulta la spesa in conto capitale (3,9% rispetto al PIL), mentre la discesa degli oneri per interessi mostra un profilo più accentuato, commisurandosi al 7% del PIL.

1.2.1.5 La legge finanziaria per il 1999 ha fissato in 60.700 e in 387.000 mld, al netto di 29.215 mld per regolazioni debitorie nonché di 33.267 mld per anticipazioni agli enti previdenziali, i limiti – in termini di competenza – del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

In sede di previsioni definitive tali tetti venivano superati per un ammontare rispettivamente di 16.000 e 62.000 mld.

Gli esiti gestionali indicano che il saldo netto da finanziare – depurato di 36.697 mld di regolazioni contabili e debitorie, nonché delle regolazioni di anticipazioni di tesoreria verso INPS ed INPDAP - è rimasto largamente entro il tetto fissato dalla legge finanziaria, risultando pari a poco più di 21.000 mld, in cui sono inclusi anche l'utilizzo degli slittamenti dalla competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate (per un totale vicino ai 7.500 mld) che, sulla base della vigente normativa contabile, non influiscono sul rispetto del limite.

Tale esito gestionale si collega a maggiori accertamenti di entrate finali per 42.776 mld e alla formazione di 38.909 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato, d'altra parte, è arrivato a superare l'importo di 400.000 mld – pur giovandosi del combinato effetto dei cennati maggiori accertamenti e di economie per oltre 68.500 mld sulla spesa complessiva – sotto la spinta determinante delle variazioni previsionali apportate al “rimborso prestiti” (+107.000 mld). Il superamento del limite è solo apparente, in quanto anche questo saldo è gonfiato dalle regolazioni debitorie: al netto di tali poste, infatti, esso finisce per situarsi ad un livello inferiore di oltre 23.500 mld rispetto al limite stabilito.

Il saldo delle partite correnti – influenzato dalla positiva evoluzione delle entrate – espone un miglioramento di oltre 62.000 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di quasi 72.000 mld in confronto alle previsioni definitive), cosicché a consuntivo esprime un surplus di 22.047 mld, mentre l'indebitamento netto (già ridimensionato di oltre 17.000 mld nelle previsioni definitive), si riduce di circa 99.000 mld rispetto al dato della previsione iniziale.

Si incrementa di quasi 9.000 mld l'avanzo finanziario di competenza (pari a 15.274 mld), risultato differenziale questo costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive e che dovrebbe, comunque, essere specificamente disciplinato, per completare il sistema dei saldi previsto dalla legge 468/78.