

Per le quattro maggiori imposte (IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA), le riscossioni di competenza per adesione, acquiescenza e regolarizzazione di omessi versamenti sono nel 1999 ammontate a poco più di 1.000 mld (per la precisione, 1.047,347 mld), in crescita rispetto ai 752 mld del 1998, ma al di sotto dei risultati del 1997 (1.217 mld circa), quando ad incidere era stata soprattutto la regolarizzazione degli omessi versamenti IVA. Sottraendo questi importi dalle riscossioni di competenza relative alle entrate derivanti dall'attività di controllo, viene a significativamente contrarsi la quota dei relativi accertamenti riscossa nel 1999: dal 12,50% al 9,20%. Molto più elevato l'analogo indice dello scorso anno (15%), ma comunque sempre inferiore a quello allora risultante al lordo degli importi per adesione, acquiescenza ed omessi versamenti (17,32%).

Limitando l'analisi alle sole quattro imposte prima indicate - e che comunque pesano, per quanto riguarda le entrate conseguenti ad attività di controllo, per oltre i tre quarti - si può rilevare che l'indice di riscossione degli accertamenti conseguenti ad attività di controllo calcolato al netto delle entrate per adesione, acquiescenza e regolarizzazione di omessi versamenti è nel 1999 inferiore alla media dei ruoli lordi, sia per l'aggregato delle quattro imposte (4,56% rispetto a 8,67%), sia per ciascuna delle stesse separatamente considerata. Lo scarto relativo minore (9,15% rispetto a 13,67%) si registra per l'IRPEF, mentre molto più elevato risulta per l'IRPEG (3% rispetto a 6,02%), per l'ILOR (3,14% a fronte di 7,10%)¹⁵ e soprattutto per l'IVA (0,43% rispetto a 5,60% nel 1999)¹⁶.

A parte il caso dell'IVA, che già nel 1998 faceva registrare un indice di riscossione vicino allo zero¹⁷, il calo delle riscossioni sui ruoli propriamente detti appare consistente per tutte le maggiori imposte e non viene se non in parte compensato dalle entrate derivanti dall'applicazione dei nuovi istituti alternativi all'accertamento. Sul rendimento di questi ultimi è, peraltro, impossibile

¹⁵ Ma era stato dell'11,53% rispetto a 16,05% nel 1998.

¹⁶ 0,52% rispetto a 2,95% nel 1998.

¹⁷ 0,52% per i ruoli propriamente detti e 2,95% per i ruoli comprensivi anche degli importi relativi all'accertamento con adesione ed agli omessi versamenti.

formulare valutazioni, in quanto mancano i necessari dati di raffronto, costituiti dalla maggiore imposta originariamente accertata e che sarebbe stata iscritta a ruolo se il contribuente non avesse scelto di avvalersi, appunto, di uno degli istituti alternativi¹⁸.

La situazione del 1999 appare, invece, nell'insieme notevolmente migliorata rispetto a quella dello scorso anno per quanto riguarda le riscossioni dei residui di Titolo I, che costituiscono, complessivamente, il 10,49% dei residui da riscuotere iniziali riaccertati, rispetto all'analogo rapporto del 7,03% dello scorso anno. In base ai dati di preconsuntivo, la situazione del 1999 sarebbe, però, risultata molto peggiore di quella dello scorso anno: le riscossioni dei residui di Titolo I avrebbero, infatti, costituito, sempre complessivamente, poco più del 3% dei residui da riscuotere iniziali riaccertati. Il miglioramento dell'indice di riscossione dei residui è il risultato del drastico ridimensionamento dell'ammontare dei resti da riscuotere operato, come più volte ricordato, su proposta del Ministero delle finanze, sulla base di considerazioni di ordine generale sulla riscuotibilità o meno della massa delle partite creditorie. Appare, quindi, evidente l'aleatorietà della base di riferimento, che rende poco significativi i raffronti operati in termini di quote di residui riscossi. E', pertanto, preferibile rivolgere l'attenzione piuttosto all'andamento delle riscossioni in valore assoluto, che nel 1999 sono, come si è già visto, considerevolmente aumentate rispetto all'anno precedente (da 5.284 a 10.230 mld, +93,6%), superando, così, il massimo fatto prima registrare nel 1995 (9.031 mld).

Andando più nel dettaglio, un miglioramento nella riscossione dei residui va registrato soprattutto con riguardo alle imposte sul patrimonio e sul reddito (da 2.299 a 5.579 mld, +142,6%), e in particolare per l'IRPEF (da 1.190 a 3.944 mld, +231,4%). In aumento anche l'apporto - comunque molto più limitato - dell'IRPEG (da 322 a 520 mld, +61,5%). In calo, invece, le riscossioni nette dei residui ILOR (da 199 a 108 mld, -54,3%).

¹⁸ Secondo quanto riportato nell'ultima relazione annuale del SeCIT, si tratterebbe di risultati meno favorevoli di quelli conseguibili con la tradizionale attività di accertamento.

Meno marcato, ma comunque notevole, l'incremento per le imposte di categoria II – Tasse ed imposte sugli affari, con importi lievitati da 1.716 a 3.521 mld (+105,2%). Nell'ambito di tale categoria, rilevante appare il peso delle riscossioni nette di residui IVA, passate da 1.346 a 2.058 mld, con un incremento del 52,9%. Nonostante il peso relativamente limitato in valore assoluto, incrementi considerevoli li fanno registrare le riscossioni nette dei residui dell'imposta di registro (da 54 a 252 mld, +367%), dell'imposta di bollo (da 70 a 152 mld, +117%) e dell'imposta sulle successioni e donazioni (da 22 a 86 mld, +290%).

In calo, invece, le riscossioni dei residui di categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (da 1.167 a 1.095 mld, -6,2%)¹⁹.

2.3.3 Altre entrate.

L'andamento delle riscossioni e la formazione dei residui nel comparto delle entrate extra-tributarie si caratterizza, in raffronto con il comparto delle entrate tributarie, per una riduzione sia della quota di accertamenti riscossi, sia della riscossione dei residui.

La quota di accertamenti riscossi – che nel 1998, pur risultando significativamente inferiore a quella delle entrate tributarie, diversamente da quella di queste ultime, aveva fatto registrare una consistente crescita - è nel 1999 diminuita, anche se di poco (dal 90,12% all'89,62%), allungando, così, le distanze rispetto alla corrispondente quota di accertamenti riscossi per le entrate tributarie

¹⁹ Da segnalare che, in sede di preconsuntivo, per ben 38 articoli appartenenti a 25 capitoli risultavano riscossioni nette dei residui con segno negativo, come conseguenza del maggiore importo dei residui da versare degli esercizi precedenti rispetto alle riscossioni lorde dell'anno (versamenti + resti da versare della competenza). Per queste voci le riscossioni lorde dei residui ammontavano a 1.887 mld, mentre il totale del da versare degli esercizi precedenti ammontava a 9.868 mld, sicché le riscossioni nette risultavano negative per 7.981 mld. A determinare questo risultato concorrevano soprattutto due capitoli, che insieme venivano ad incidere per il 96,7% sul totale. Il primo – e di gran lunga il più importante – è il cap.1186, con riscossioni pari a zero e resti da versare degli esercizi precedenti di 6.763 mld. Oggetto di tale capitolo è la quota del gettito dell'IRAP a compensazione della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, nonché dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 25, comma 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Il secondo capitolo è il 1187, che in sede di preconsuntivo faceva anch'esso registrare assenza di riscossioni lorde e totale da versare degli anni precedenti per un importo di 957 mld.

(da 4,39 a 5,50 punti percentuali, restando, comunque, lontano dai circa 11 punti di differenza nel 1996). Le riscossioni di competenza sono, pertanto, nel 1999, aumentate un po' meno degli accertamenti (+29,09% a fronte di +29,83%).

Andamento del tutto diverso va, invece, registrato per la riscossione dei residui che, dopo la diminuzione verificatasi nel 1998 (del 31,9%), ha nel 1999 subito un ridimensionamento ancora più drastico - da 2.709 ad appena 603 mld, con una diminuzione, quindi, del 77,7%, nonostante l'aumento dei residui iniziali da riscuotere da 21.754 a 26.46 mld, ulteriormente aumentati a 26.967 per effetto dei riaccertamenti. L'andamento divergente dei valori assoluti per le riscossioni (in diminuzione) e dei residui da riscuotere (in aumento) ha comportato, dopo il dimezzamento del 1998 (dal 21,5% all'11,1%) un vero e proprio crollo ad un livello non molto lontano dallo zero (2,30%) dell'indice di riscossione dei residui. La spiegazione di questo andamento va a sua volta individuata nell'elevata quota dei residui provenienti dagli esercizi anteriori, sia pure in marginale diminuzione rispetto al 1998 (dall'84,3% all'82,6%), ovviamente di più difficile smaltimento.

Scarsa rilevanza ha l'analisi delle riscossioni e della formazione dei residui per le entrate in conto capitale, in quanto la quota degli accertamenti riscossi si mantiene sempre al di sopra del 99,9%. Ed infatti, il totale dei residui da riscuotere al 31 dicembre 1999 era di 24,3 mld in tutto (a fronte di 31.886 per le entrate extra-tributarie e di 118.934 per le entrate tributarie), dei quali 21 circa (86,3%) derivanti da esercizi anteriori.

2.3.4 Residui per somme da versare.

L'ammontare di 58.222 mld raggiunto a fine esercizio dalle somme rimaste da versare trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata²⁰, riferito distintamente alle entrate amministrate dal Ministero del tesoro, a quelle amministrate dal Ministero delle finanze ed a quelle raggruppate sotto la voce "Altri". Tali importi riguardano somme dovute dai contabili erariali e somme

²⁰ Allegato n. 23.

acquisite direttamente dalle regioni ad autonomia ordinaria, dalla Regione Siciliana e da quella Sarda, somme tutte da regolare a carico della spesa, mediante l'emissione di mandati commutabili in quietanze di entrata.

Ciò che va rimarcato è che nel 1999 tali resti sono aumentati (da 54.361 mld nel 1998 a 58.222 nel 1999), ma meno degli anni precedenti, ed in particolare del 1998 quando l'incremento era stato di 12.592 mld in valore assoluto e del 30,1% in termini relativi. Circa il 99% dei resti da versare (57.636 mld) compete al comparto delle entrate tributarie e riguarda prevalentemente gli sgravi provvisori fruiti dai concessionari ed una serie di partite da regolare contabilmente. I maggiori importi riguardano:

- somme riscosse dalla Regione Sicilia che dovranno essere regolate nell'anno 2000 (10.361 mld);
- compensazioni operate dai contribuenti in sede di versamenti unificati, a rimborsi in conto fiscale ed a compensi trattenuti dagli intermediari della riscossione che la "struttura di gestione" del Ministero delle finanze non ha potuto regolare contabilmente nell'esercizio 1999 (9.981,4 mld);
- quota del gettito IRAP di spettanza erariale - a compensazione dell'abolita imposta patrimoniale e quale eccedenza per il fondo di compensazione interregionale - affluito in tesoreria e da versare a bilancio nel 2000 (7.720 mld);
- somme riscosse dalla Regione Sicilia negli esercizi precedenti al 1999 da regolare contabilmente (7.147,4 mld);
- somme acquisite dalla "struttura di gestione" nel 1999 sull'apposita contabilità speciale di tesoreria "Fondi della riscossione" e versate in bilancio nell'esercizio 2000 (1.144,7 mld);
- somme da regolare contabilmente in relazione al recupero dell'anticipo effettuato dai concessionari del servizio della riscossione ai sensi dell'art. 9 del d.l. 28 marzo 1997, n.79, convertito dalla legge 28 maggio 1997, n.140 (1.050 mld);

- compensazioni effettuate in sede di versamenti unificati da contribuenti della regione Sicilia nell'anno 1999 da regolare contabilmente nell'esercizio successivo (593,2 mld).

I problemi relativi a tali pendenze sono stati trattati più volte dalla Corte - nelle precedenti relazioni annuali, così come nel referto specifico, redatto nel 1998 a richiesta della Camera dei deputati, sui residui attivi e passivi. In particolare, la relazione annuale sul rendiconto 1997 se ne era occupata con specifico riguardo all'applicazione dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997, secondo il quale talune spese, fra le quali quelle relative alle regolazioni contabili, e cioè alle pendenze suddette, debbono imputarsi alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte. A tal proposito, la Corte formulava una serie di considerazioni a cui non sono seguite congruenti iniziative da parte della RGS.

Va, pertanto, ancora una volta ribadito che le pendenze attive da regolare - mediante mandati da commutare in quietanze d'entrata - a carico degli appositi stanziamenti di spesa sono denominate attive solo per il rispetto dovuto della disciplina contabile, fondata, fra l'altro, sul principio di accertamento al lordo delle entrate. In realtà, esse sono, invece, da considerarsi definitivamente indisponibili, in quanto si tratta di crediti dello Stato che si estinguono per compensazione - già, peraltro, concretizzatasi nel mancato afflusso alla tesoreria delle somme interessate - con quelli vantati dai concessionari della riscossione, per compensi o per rimborsi²¹, nonché dalle Regioni in forza della normativa concernente le risorse di loro spettanza. La mancata percezione della definitiva indisponibilità di tali somme è quindi dovuta al loro mantenimento fra quelle in attesa di versamento. Conseguentemente, ed ancorché il dettato legislativo concerna letteralmente il solo lato della spesa, nel cancellare dal bilancio i residui

²¹ A causa dei ritardi delle procedure - dovuti, fra l'altro, anche a sottostime degli stanziamenti di spesa - l'attesa della regolazione contabile supera anche l'esercizio successivo a quello di competenza, come emerge dal fatto che dell'ammontare complessivo dei residui finali da versare il 40,6%, pari a 23.626 mld, proviene ancora da anni precedenti all'ultimo esercizio chiuso (nel 1998 l'incidenza era stata di poco superiore - 43,5% - a fronte, però, della media di un quarto e della media di circa 10.000 mld nel biennio 1996-97).

passivi costituiti da spese relative alle regolazioni contabili, per imputare le spese stesse, ai sensi, appunto, del predetto comma 16 dell'art. 54 della legge n. 449 del 1997, alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte, dal bilancio si dovrebbero contestualmente cancellare anche le corrispondenti partite attive²². E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come, invece, prima avveniva, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati, e finendo, in tal modo, con l'alterare i saldi e compromettere l'equilibrio complessivo fra entrate e spese.

2.3.5 Riaccertamenti.

L'argomento, trattato nelle relazioni degli anni passati, e più volte richiamato, per la sua centralità, nei precedenti paragrafi, va anche quest'anno appositamente ripreso, non tanto per l'entità, tutto sommato modesta (-3.510 mld per il complesso delle entrate finali²³, risultante dalla somma algebrica degli importi di -4.668 mld per le entrate tributarie e +1.157 mld per le entrate extra tributarie²⁴), ma soprattutto per la rilevanza delle correzioni contabili che, come già per gli anni passati²⁵, sono state operate tra la fase del preconsuntivo e quella del consuntivo. Si tratta, come si è visto, dell'eliminazione di somme connesse al condono c.d. "tombale" *ex lege* n. 413/91 ed a taluni singoli accertamenti fiscali di anomala entità (particolarmente nell'imposta sul valore aggiunto), per un importo complessivo di 107.047 mld circa, ma anche dell'abbattimento alla metà dell'importo di altre partite creditorie ammontanti a 124.385 mld (riportate, quindi a 62.192,5 mld). E ciò, come si è parimenti anticipato, sulla base di generali e sintetiche valutazioni di incertezza sul recupero delle somme giudiziarmente

²² Lasciando, naturalmente, immutato il loro mantenimento nel carico degli agenti, fino alla definitiva sistemazione contabile.

²³ In sede di preconsuntivo i riaccertamenti raggiungevano, invece, importi di segno positivo e molto elevati: +167.581 mld per il totale delle entrate finali, di cui +162.326 mld di entrate tributarie, +5.258 di entrate extra tributarie e +2,5 mld di entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti.

²⁴ Per le entrate di Titolo III l'importo è di appena +732 milioni.

²⁵ Per i consuntivi 1996 e 1998 erano emersi, in sede di preconsuntivo, riaccertamenti, rispettivamente, dell'ordine di 115.000 e 121.000 mld (rispetto ai 167.581 del 1999), che, dopo l'interessamento della Corte, vennero drasticamente ridimensionati.

controverse e del non immediato discarico amministrativo di somme inesigibili. Diversamente dal 1996 ed analogamente al 1998, in questo modo, da una parte, vengono tenute fuori dal bilancio, in quanto ritenute sostanzialmente inesigibili, partite che formalmente dovevano essere iscritte in aumento, e, dall'altra, per lo stesso motivo, vengono anche cancellate dal conto residui somme che vi erano state prima iscritte.

Dall'esame del consuntivo risulta che, a seguito della segnalazione del Ministero delle finanze, le somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell'esercizio finanziario 1999 sono state ridotte di un importo complessivamente pari a 169.240 mld circa. Di questa riduzione si trova sostanzialmente riscontro nell'Allegato n. 24 al Rendiconto generale solo per quanto riguarda l'abbattimento del 50% del predetto importo di 124.385 mld. Ed infatti, per il totale delle entrate amministrate dal Ministero delle finanze, nell'allegato risulta una riduzione dei residui secondo il grado di probabilità della riscossione per 61.744 mld.

Senza queste riduzioni l'ammontare dei resti da riscuotere a fine esercizio non sarebbe stato, come risulta dal consuntivo, di 150.844 mld, ma di 320.084 mld, cifra, questa, che approssimativamente corrisponde all'ammontare delle partite creditorie comunque formalmente in essere.

Si tratta, come appare evidente, di operazioni contabili opportunamente finalizzate a rendere il bilancio più veritiero, ma delle cui implicazioni, come già osservato nella relazione dello scorso anno, è necessario essere ben consapevoli su due diversi piani. Il primo è quello di aver presente, come si è già precedentemente avvertito, che ridurre i residui da riscuotere significa far apparire migliori alcuni indicatori di bilancio (in particolare, quello dello smaltimento dei residui). Su di un piano diverso e più sostanziale, va richiamata l'esigenza che la valutazione dell'esigibilità o meno dei crediti venga affrontata non solo nella sede del bilancio, in termini *macro* ed utilizzando tecniche di natura prevalentemente statistica, ma anche in sede gestionale, attraverso l'analitica classificazione per grado di exigibilità dei crediti ai sensi del comma 2 dell'art. 268 del regolamento

di contabilità generale, in collegamento con il comma 2 del precedente art. 263 dello stesso regolamento. A tal proposito va osservato che già lo scorso anno lo stesso Ministero delle finanze aveva fatto presente che le valutazioni cui si è fatto riferimento sono state effettuate “in via provvisoria”, rendendo noto che era “stata avviata... una procedura di autovalutazione, da parte dei singoli uffici finanziari, in merito al grado di probabilità di riscossione (Circolare n.100E/98 del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle finanze) delle singole iscrizioni a ruolo”. Già a partire dal 1999 doveva essere, pertanto, possibile avere “dati più attendibili per la riduzione dei residui attivi”. Da quanto fin qui detto risulta, però, evidente che, anche per il 1999, le riduzioni sono state operate con tagli sugli importi totali, in base a valutazioni di ordine più generale che analitico, anche per quanto riguarda i resti attinenti alle singole imposte²⁶. Ed è, evidentemente, sempre sulla base di queste valutazioni di ordine globale e generale che da parte della RGS è stato redatto l'Allegato n. 24 al rendiconto in cui è riportata, appunto, la classificazione per grado di esigibilità dei 212.598 mld (150.844 mld dopo la riduzione) delle entrate finali rimaste da riscuotere.

Dallo stesso Allegato n. 24 emergono, tuttavia, significative novità rispetto allo scorso anno: la riduzione dei residui, che nel 1998 era stata di 24.822 mld, pari al 16,2% del totale (152.860 mld), essa stessa quasi doppia rispetto all'8,6% del 1997, ha raggiunto il 29% (61.753 mld sul totale di 212.598 mld). L'incidenza delle somme rimaste da riscuotere considerate “di riscossione certa quantunque ritardata” risulta del 70,6%, facendo registrare un limitato aumento rispetto allo scorso anno (67,9%), che aveva, a sua volta, visto un netto ridimensionamento rispetto all'esercizio 1997 (88,9%). Ma il cambiamento davvero appariscente riguarda la classificazione delle somme riconosciute come assolutamente inesigibili, che ammontano ad oltre 61.106 mld (28,7%), rispetto ad appena 293 mld (0,19%) del Rendiconto 1998. E', per converso, diminuita l'incidenza sia

²⁶ Come precedentemente illustrato, la riduzione è avvenuta con riguardo alle voci di bilancio interessate (10 capitoli), prima eliminando le partite basate su pretese ritenute irrealistiche ed infondate ammontanti a 107.047 mld e poi dimezzando i rimanenti resti di ciascuno dei predetti 10 capitoli.

delle somme riconosciute di dubbia e difficile esazione (dallo 0,40% allo 0,08%), sia – e soprattutto - di quelle incerte perché giudiziariamente controverse (dal 31,46% allo 0,61%). Da questi raffronti appare evidente che il “peso” del ridimensionamento dei resti non riscossi, che nel 1998 si era concentrato sulla categoria delle somme di incerta esazione perché giudiziariamente controverse, si è nel 1999 spostato sulla categoria delle somme riconosciute assolutamente inesigibili. In altri termini, si è optato per il superamento della finzione che per una quota significativa di crediti erariali non si trattasse ancora di inesigibilità, ma di difficoltà e di incertezza di esazione.

Deve conseguentemente mutare anche il giudizio di assoluto irrealismo che anche lo scorso anno era stato formulato sulla classificazione delle somme rimaste da riscuotere. Il Ministero delle finanze e la RGS sembrano aver concretamente avviato un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, in modo da presentare un conto dei residui trasparente ed affidabile, che conseguentemente consenta valutazioni più realistiche degli stessi equilibri di bilancio. Da quanto si è detto risulta, però, che si tratta di un processo appena avviato e che dal punto di vista della corretta e trasparente gestione del bilancio si potrà dire compiuto solo quando la riduzione delle somme rimaste da riscuotere ai sensi dell'art. 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato verrà operata a seguito di una classificazione delle somme stesse in rapporto al grado di esigibilità di tipo *analitico* e non più, come è avvenuto ancora per il 1999, di tipo meramente *globale e lineare*. Anche sotto il profilo gestionale, poi, il processo è tuttora nella fase della presa di coscienza dei problemi e di apprestamento di misure di intervento. Resta ancora, infatti, da una parte, da analiticamente verificare il grado di esigibilità delle singole partite creditorie e da assumere le conseguenti iniziative sul piano operativo, e, dall'altra, da individuare e correggere le disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo di crediti destinati a restare sulla carta non

può non essere visto come un indice eloquente ed incontrovertibile di inefficacia e di inefficienza dell'azione amministrativa²⁷.

Sulla scorta di quanto fin qui esposto, e pur dovendosi naturalmente dare atto dei miglioramenti introdotti, non possono, pertanto, ancora essere superate le non favorevoli valutazioni, espresse nelle relazioni degli scorsi anni, anche in ordine, sia all'esercizio, da parte degli organi competenti, dell'attività di controllo sul corretto, completo e tempestivo espletamento delle procedure amministrative e contabili, sia alla diretta tenuta delle relative scritture.

3. Gestione della spesa.

3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-1999.

I dati di spesa del 1999 riguardanti settore statale e conto della pubblica amministrazione sono stati analizzati nel precedente capitolo I. In questa sede, invece, si effettua l'esame della spesa esposta nel rendiconto generale dello Stato, che ne dovrebbe costituire premessa e fondamento. La Corte ritiene – per una migliore valutazione delle tendenze dei diversi comparti di spesa e del loro grado di tenuta rispetto al complesso di regole e misure adottate a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1993 – di assumere come anno base il 1992. Allo scopo sono state elaborate le tavole 3.1 e 3.1E, in cui viene riassunta, in lire ed in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-1999.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nella precedente relazione e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi del periodo 1993-1999 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento²⁸, mentre nei conti del 1992 non figurano poste di tale natura.

²⁷ Sulla classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, nonché sulla natura e sulle ragioni della mancata riscossione delle maggiori partite creditorie, è in corso lo svolgimento di un'apposita indagine della Sezione di controllo nel contesto del programma 2000.

²⁸ Le partite in parola riguardano:

- regolazioni debitorie (12.000 e 7.370 mld nel 1993); (10.000 e 3.093 mld nel 1994); (9.089 e 565 mld nel 1995); (9.276 e 12.297 mld nel 1996); (6.424 e 6.246 mld nel 1998); (36.697 e 28.860 mld nel 1999);
- somme finalizzate alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (30.670 mld di impegni e pagamenti nel 1993);

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in percentuale del PIL, dal 41,8 al 33,2%, ma appare – per ora – aver concluso la sua curva discendente, dopo il minimo toccato nel 1997. Ciò grazie ad una serie di specifici interventi, in parte legati alla revisione di meccanismi di carattere contabile. Sul versante di cassa il fenomeno è ancora più accentuato, tanto è vero che i pagamenti per operazioni finali riprendono a crescere rapidamente dopo le severe misure di contenimento adottate nel 1997, in buona misura compensate peraltro da maggiori tiraggi sui conti di tesoreria da parte degli enti intestatari.

La ripresa degli oneri riguarda in maniera significativa il conto capitale (3,9 e 3% in rapporto al PIL) – penalizzato nel 1997 soprattutto in termini di pagamenti – che risulta ben al di sotto, comunque, dei valori registrati nel 1992 (rispettivamente 4,5 e 4% sul PIL).

La spesa corrente al netto degli interessi - scesa, con una lunga traiettoria, di circa sette punti e di otto punti e mezzo nel 1997 sull'anno base – ²⁹ fa di nuovo sentire la sua pressione, soprattutto in termini di cassa (sei punti in più rispetto al 1997 e tre punti e mezzo in confronto al 1998). Gli impegni di tale critica area di spesa presentano, d'altra parte, uno sviluppo di quasi tre punti e mezzo sul 1997, riconducibile pressoché in pari misura agli esiti gestionali degli ultimi due esercizi.

Il sostanziale arresto della spesa corrente di competenza sul valore di incidenza del 1997 è reso possibile dal forte calo del gravame degli interessi (oltre due punti e mezzo di PIL nell'ultimo biennio), mentre l'analoga riduzione sulla cassa del peso degli interessi serve solo ad attenuare per poco meno della metà l'evoluzione della restante spesa corrente.

- rimborsi IVA effettuati dai concessionari della riscossione (13.870 e 7.757 mld nel 1995); (13.640 e 14.073 mld nel 1996); (9.156 e 14.600 mld nel 1997); (21.710 e 21.365 mld nel 1998); (17.754 e 18.100 mld nel 1999);

- somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (5.995 e 5.921 mld nel 1994); (2.600 e 2.674 mld nel 1995); (6.253 e 6.249 mld nel 1996); (41.775 e 41.779 mld nel 1997); (23.970 mld di impegni e pagamenti nel 1998); (35.781 di impegni e pagamenti mld nel 1999).

²⁹ Tale favorevole evoluzione si è giovata anche – per almeno quattro punti di incidenza sul prodotto nazionale – del ridimensionamento del bilancio dello Stato, legato ai mutati assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con il D.p.e.f. relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1999-2001 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni contabili e debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al fondo di ammortamento dei titoli di Stato):

- una discesa della spesa finale al livello del 31,3%;
- un contenimento di mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi, con un rapporto non superiore al 20,2%;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi da ricondurre alla misura del 7,4%;
- una sostanziale invarianza della spesa in conto capitale, con un previsto impatto del 3,8%.

I risultati dell'esercizio non rispecchiano le indicazioni programmatiche per quanto riguarda spesa finale e spesa corrente al netto degli interessi. Gli oneri per operazioni finali sfondano di circa due punti l'obiettivo stabilito, mentre la spesa corrente diversa dagli interessi supera di oltre due punti la prevista evoluzione. Sostanzialmente in linea con le previsioni risulta la spesa in conto capitale (3,9% in rapporto al PIL). La discesa degli oneri per interessi è, invece, più ampia di quanto ipotizzato in sede programmatica, ragguagliandosi al 7% del PIL.

3.3 Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie.

Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – emerso con particolare intensità a metà degli anni ottanta – sembrava in via di superamento. Sta, invece, riprendendo forza, alimentato da una pluralità di cause e di strumenti: legge finanziaria (fondo globale); provvedimenti collegati; specifiche norme di legge; effetti della disciplina sulla cancellazione dei residui passivi; ridimensionamento del ruolo della tesoreria. La crescente emersione di tali partite contabili – destinate inevitabilmente a gonfiarsi nella prospettiva del delineato modello di federalismo

fiscale, imperniato sul formale mantenimento delle imposte erariali – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza, finisce di fatto per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per complicare il rapporto tra le risultanze dei diversi esercizi finanziari.

Un particolare impulso all'incremento del fenomeno è dato, nel 1999, dalla inclusione in bilancio di poste regolatorie di anticipazioni di tesoreria, relative alla copertura del fabbisogno finanziario di INPS (12.285 mld) ed INPDAP (3.875 mld).

Sullo specifico versante del bilancio statale è necessario tenere fermo il principio di simmetria delle regolazioni fra previsioni e consuntivo, non sempre puntualmente rispettato.

La questione delle regolazioni contabili assume uno specifico rilievo sia per le dimensioni quantitative crescenti che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno.

Ciò è evidente dall'esame dei diversi documenti di bilancio sottoposti all'attenzione del Parlamento: previsioni e consuntivi sono infatti rappresentati secondo definizioni al lordo o al netto delle regolazioni e di altre partite, ora includendo ora escludendo alcune singole voci, senza che sia agevole ravvisare uniformità di criteri nelle scelte.

Tali difficoltà si riflettono in sede di analisi del rendiconto generale, nel quale, fino ad oggi, non è data specifica evidenza alle vicende gestorie delle partite contabili in argomento; ciò che rende impraticabile ogni raffronto con le versioni dei consuntivi di bilancio diffuse nei documenti del Tesoro.

Appare quindi indifferibile la predisposizione di una guida metodologica che definisca rigidamente i termini della questione e, di riflesso, consenta di pervenire anche in sede di rendiconto ad una versione depurata, comparabile con i consuntivi utilizzati da Tesoro ed ISTAT.

3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

L'esito dei conti del 1999 risente in misura rilevante della dinamica previsionale che ha interessato voci di spesa ed aggregati di bilancio. Sulla competenza il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali si ragguaglia a circa 90.000 mld in termini di spesa finale e a quasi 197.000 mld per ciò che concerne la spesa complessiva, sostenuta da maggiori oneri per rimborso prestiti dell'ordine di 107.000 mld.

Dimensioni ancora superiori presenta l'incremento previsionale sul bilancio di cassa (oltre 129.000 mld per la spesa finale; più di 240.000 mld per la spesa complessiva, parimenti sospinta dal rimborso dei prestiti).

In particolare, sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato da trasferimenti, poste correttive e dalle somme destinate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Lievitano, soprattutto, i trasferimenti di parte corrente (circa 70.000 mld). La variazione è quasi per metà riconducibile all'incremento della dotazione del fondo sanitario nazionale (circa 33.000 mld destinati alla chiusura di anticipazioni di tesoreria).

La descritta evoluzione in sede previsionale ha comportato, da un lato, il riaccrescersi delle distanze tra valori di competenza e valori di cassa e ha provocato, dall'altro, una forte ripresa delle dotazioni di cassa, segnatamente di quelle di parte corrente.

Sembra così essersi apparentemente esaurita la fase di compressione delle autorizzazioni di cassa che aveva portato, nel 1997, ad una forte stretta dei pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

Anche in un contesto meno restrittivo ha avuto modo di operare l'apposito fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, istituito in sede di riforma del bilancio dello Stato.

Nel 1999 la dotazione del fondo – inizialmente quantificata in 4.500 mld – ha raggiunto l'importo di 7.820 mld.

I prelevamenti del fondo in esame sono ammontati a 7.674 mld, con un tasso di impiego pari al 98,1%.

Nella tavola 3.2 viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e per categorie.

Circa i tre quarti del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi e per gli investimenti diretti, nonché per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale).

3.5. Sintesi della gestione³⁰.

3.5.1. L'ingente mole di regolazioni contabili e debitorie e di poste comunque legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi IVA e operazioni relative al Fondo ammortamento titoli di Stato) gonfia il consuntivo 1999 di complessivi 90.232 e 82.741 mld³¹ (importi questi notevolmente superiori a quelli registrati nei conti del 1998 (52.104 e 51.581 mld). Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene, pertanto, effettuato con riferimento alla serie netta delle spese di bilancio³².

Il dato di fondo è costituito dalla generalizzata espansione sia degli impegni, sia soprattutto dei pagamenti, con l'unica eccezione della spesa per interessi, in flessione ancora superiore (-13,3 e -13,8%) a quella mostrata nel precedente esercizio. I pagamenti segnano indici incrementali a doppia cifra per la spesa finale (+10,9%), per la spesa in conto capitale (+11,3%), per la spesa corrente (+11%) e, in particolare, per la spesa corrente al netto degli interessi (+21,2%).

³⁰ Nella illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali; i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde indicano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

³¹ Non si ritiene di aggiungere la somma di 12.476 mld – quantificata in alcune tabelle predisposte dal Ministero del tesoro – relativa a quote sostitutive di anticipazioni all'INPS, distribuita su una pluralità di capitoli del Ministero del lavoro e non avente distinta evidenziazione contabile.

³² Per completezza di informazione si è, comunque, predisposta la tavola 3.3, che racchiude i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.