

Quest'ultima prevede infatti la proroga dei termini per il versamento delle rate del condono edilizio, con conseguenti minori introiti di 2.215 milioni di euro circa per il 2004, coperti con una serie di acconti e di versamenti anticipati che garantiscono con un buon margine la copertura stessa, ma costituiscono entrate strettamente limitate all'esercizio cui si riferiscono.

Il maggior introito di pari misura (2.215 milioni di euro) previsto per il 2005 è stato destinato all'istituzione di un apposito Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, tra i cui obiettivi la stessa legge 307 individua quello di interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. La quasi totalità del Fondo, infatti, per l'importo di 2.000 milioni di euro, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è stata utilizzata a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria ed in particolare, come è indicato nell'emendamento che ha dato luogo alla sua utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dall'emendamento stesso.

Complessivamente, per effetto in larga misura della riforma fiscale di cui sopra, il cui costo è valutato in 4.261 milioni di euro, il totale degli oneri di natura corrente da coprire passa dai 9.164 milioni del testo risultante dalla prima lettura ai 14.553 milioni del testo finale ed i mezzi di copertura lievitano da 9.588 milioni a 15.471. La differenza, oltre che attraverso i 2.000 milioni di cui sopra, è coperta essenzialmente attraverso maggiori entrate per 2.070 milioni e riduzione di spesa corrente delle amministrazioni pubbliche per ulteriori 700 milioni.

Si è rilevato a tale proposito che, mentre i nuovi oneri hanno carattere permanente ed appaiono suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura hanno, sia pure soltanto in parte – come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono – natura transitoria e debbono essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure. Inoltre, oltre la metà di tali mezzi di copertura è costituita dalla c.d. "manutenzione" della base imponibile e dalla riduzione dei consumi intermedi, su cui si rinvia alle osservazioni contenute nel capitolo dedicato agli andamenti di finanza pubblica.

Un aspetto di particolare interesse della legge finanziaria è costituito dall'applicazione delle nuove regole in tema di eccedenze di spesa.

Come è noto, ad integrazione del settimo comma dell'art. 11^{ter} della legge di contabilità, la legge 246/02 (c.d. taglia-spese) ha disposto che il Ministro dell'economia – oltre a riferire al Parlamento sugli scostamenti verificatisi nel corso dell'attuazione delle leggi rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, assumendo le conseguenti iniziative legislative ai fini della copertura finanziaria – individui le cause che hanno determinato gli scostamenti stessi, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati dalle predetti leggi.

Contemporaneamente, la stessa legge 246 ha previsto (art. 11 comma 3 lett. i- *quater*) che la legge finanziaria possa recare misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui al sopra indicato art. 11 comma 7.

Nella prassi, si è fatto generale ricorso a quest'ultimo procedimento, senza perciò procedere alla specifica individuazione delle cause degli scostamenti e alla revisione dei dati e dei metodi utilizzati.

Pur entro questi limiti, l'emersione delle eccedenze di spesa appare comunque un deciso miglioramento rispetto al passato, sia ai fini della trasparenza, sia soprattutto ai fini della effettiva copertura dei maggiori oneri.

Mentre infatti in passato gli scostamenti, se non compensati in sede di assestamento, erano direttamente inseriti nella legge di approvazione del rendiconto e restavano perciò privi di copertura, ora essi – ad eccezione della quota relativa alle regolazioni debitorie, che resta sotto la linea – sono specificamente inseriti nel prospetto di copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria sia per quanto riguarda le esigenze degli anni pregressi che per quelle che si protraggono negli esercizi successivi.

Le misure correttive degli scostamenti della legge finanziaria 2005 ammontano ad oltre 3 miliardi di euro a fronte di esigenze di anni pregressi e ad importi variabili da 190 a 240 milioni di euro annui per il triennio 2005/2007. Mentre questi ultimi trovano ovviamente totale copertura, gli scostamenti relativi ad anni pregressi vengono anch'essi coperti per circa due terzi, mentre il residuo terzo è inserito tra le regolazioni contabili e debitorie: le voci principali di queste ultime, che hanno già avuto effetto in termini di fabbisogno e di indebitamento netto della P.A., sono costituite, come già in passato, dalle spese di giustizia e dalle spese per l'invalidità civile.

Concludendo, sembra alla Corte che la disciplina delle misure correttive degli effetti finanziari delle leggi rappresenti in sé un progresso rispetto al passato e che la sua applicazione, anche se non pienamente soddisfacente per la mancata individuazione delle cause degli scostamenti e per la mancata revisione dei dati e dei metodi utilizzati a supporto delle previsioni, sia sostanzialmente corretta. Le voci di spesa prese in considerazione appaiono infatti nella quasi totalità relative a posizioni di diritto soggettivo e come tali prive di carattere discrezionale: le uniche perplessità riguardano voci secondarie di spesa quali il finanziamento a CONI Servizi S.p.A. (68,3 milioni), in quanto la legge 178/2002 non prevede l'automatica integrazione del disavanzo della società da parte dello Stato, e le sovvenzioni alle società di navigazione a carattere regionale (53,8 milioni pregressi e 26,9 milioni annui a partire dal

2005), in quanto anche qui la legge istitutiva non sembra prevedere l'automatica compensazione degli incrementi di fabbisogno.

E' tuttavia evidente che alla base vi è comunque sempre una erronea quantificazione delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa e/o una sottostima degli oneri a legislazione vigente.

Proprio per questo, la Corte, ai fini di una più attendibile predeterminazione delle poste di bilancio, continua a richiamare l'attenzione sull'opportunità che almeno le voci più rilevanti delle previsioni di entrata e delle determinazioni di spesa a legislazione vigente siano accompagnate da una relazione tecnica che dia esatto conto dei criteri seguiti per le relative quantificazioni.

Inoltre, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di controllo della legislazione di spesa, sarebbe auspicabile una integrazione dei regolamenti delle Camere che preveda l'esame delle relazioni quadrimestrali della Corte in sede di Commissioni bilancio e l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire nelle stesse sedi sulle osservazioni in esse contenute.

Infine, sotto l'aspetto ordinamentale, si è espresso l'avviso che le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio abbiano reso ancor più attuale la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie o – il che è sostanzialmente lo stesso – i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 572 commi, approvata nella sua totalità attraverso una mera mozione di fiducia.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2004

n. legge	2003	2004	2005	2006	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
362	263.140	263.140	276.925	276.925		276.925
363	10.500.000	500.000	500.000	500.000		500.000
364	210.000	185.425	210.000	210.000		210.000
365	622.196	628.611	1.836.242	1.836.242		1.836.242
368	550.000	2.550.000	2.550.000			
369	3.970.588	2.855.000	2.855.000	2.855.000		2.855.000
376	118.563.000	98.027.000	92.577.000			
378	8.000.000	8.000.000	8.000.000			
382	9.490	9.490	9.490	9.490		9.490
6	4.244.970	4.244.970	4.244.970	4.244.970		4.244.970
8	24.570		24.570			a) 24.570
11	500.400	500.400	509.410	509.410		509.410
13	6.320		6.320			a) 6.320
14	13.620	13.620	13.620	13.620		13.620
17	1.550.000	1.808.000	2.325.000	2.325.000		2.325.000
19	14.235		14.235			a) 14.235
23	b) 15.790					
27	655.145	655.145	655.145	655.145		655.145
40		8.954.937	8.954.937	8.954.937		8.954.937
45		1.359.464	1.359.464	1.359.464		1.359.464
47		733.970.000	436.770.000	424.500.000	c) 971.900.000	225.500.000
60	124.872.157	29.535.385	1.980.000	1.980.000	c) 1.980.000	
63		10.000.000				
68		554.787.894	36.000	36.000		36.000
77		32.827.000	34.327.000	48.327.000		38.000.000
87		17.222.000	30.750.000	26.000.000		26.000.000
90		24.000.000	14.000.000	14.000.000		14.000.000
92		372.508	200.000	200.000		200.000
98		1.500.000	1.500.000	1.500.000		
101		2.329.550	2.329.550	2.329.550		2.329.550
128		35.450.000	20.000.000	25.000.000		
134		242.060	234.290	242.060		242.060
135		7.575	7.575	7.575		7.575
137		24.035	24.035	24.035		24.035
138		71.623.000	71.810.000	78.882.000		44.962.000
139		2.550.000	56.620.000	47.405.000	c) 31.400.000	50.000
140		258.000	258.000	258.000		258.000
143			7.000	10.000		10.000
146		1.160.360	18.057.271	17.807.271		17.807.271
147		474.585	13.230.426	12.980.426		12.980.426
148		817.370	17.274.243	17.024.243		17.024.243

n. legge	2002	2003	2004	2005	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
155	36.200.000					
164		20.000.000	6.450.000	6.450.000	d) 83.850.000	
175		51.670	44.510	51.670		51.670
186		549.765	549.765	549.765		199.765
187		13.220	13.220	13.220		13.220
191		1.032.500.000				
193		6.200.000	6.200.000	6.200.000		
196		2.500.000	2.500.000			
198		22.795	22.795	22.795		22.795
201		6.770	6.770	6.770		6.770
204		1.500.000	1.500.000	1.500.000		
206		64.100.000	12.480.000	12.900.000		12.900.000
207		310.474.889				
208		319.944.672	16.000	16.400		16.400
212		5.930	5.930	5.930		5.930
215		2.924.000	2.924.000	2.924.000		2.924.000
216		17.765		17.765		a) 17.765
219		11.500	11.500	11.500		11.500
221		68.310	78.250	79.200		79.200
226		169.119	441.286.874	469.475.604		469.475.604
239		15.020.000	14.936.000	14.968.000		2.000.000
243		700.000				
252		15.500.000	12.955.997	12.578.997		12.578.997
255		750.000	50.000	50.000		50.000
257		2.500.000	6.000.000	6.000.000		6.000.000
263	1.405.502	23.640.459	15.717.459	13.721.957		15.127.459
265			460.250	460.250		
269		106.540.000	7.300.000	17.725.000	e) 10.895.000	10.895.000
271		17.897.458	30.192.373	22.792.373		22.792.373
274	1.950.000	3.600.000				
291		68.450.000	47.000.000	104.000.000	f) 260.000.000	28.000.000
306		38.734	155.202.406	154.970.000	e) 154.970.000	
307		2.628.250.000	2.281.400.000			
308	61.500.000	69.000.000	63.500.000	1.000.000		1.000.000
309		6.750.000				
313		2.000.000	2.000.000	2.000.000		
Totale	375.641.123	6.371.403.580	3.957.141.817	1.592.754.559		1.007.394.936

a) Oneri ad anni alterni

b) Oneri ogni quattro anni

c) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2020

d) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2019

e) Oneri relativi al 2007

f) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2010

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2004

	2003	2004	2005	2006	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:						
PARTE CORRENTE	48.850.464	789.553.926	729.972.959	802.138.774	2.370.516.123	19,28
C/ CAPITALE	325.385.157	273.112.385	264.812.930	94.679.765	957.990.237	7,79
TOTALE FONDI SPECIALI	374.235.621	1.062.666.311	994.785.889	896.818.539	3.328.506.360	27,07
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		1.558.917.647	277.259.306	214.511.900	2.050.688.853	16,68
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE		3.733.800.000	2.629.070.000	402.800.000	6.765.670.000	55,02
ALTRI FORME DI COPERTURA	1.405.502	16.019.622	56.026.622	78.624.120	152.075.866	1,24
TOTALE	375.641.123	6.371.403.580	3.957.141.817	1.592.754.559	12.296.941.079	100,00

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2004

legge	2003		2004		2005		2006	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
362	263.140		263.140		276.925		276.925	
363	500.000	10.000.000	500.000		500.000		500.000	
364	210.000		185.425		210.000		210.000	
365	622.196		628.611		1.836.242		1.836.242	
368	50.000	500.000	300.000	2.250.000	300.000	2.250.000		
369	3.970.588		2.855.000		2.855.000		2.855.000	
376		118.563.000		98.027.000		92.577.000		
378		8.000.000		8.000.000		8.000.000		
382	9.490		9.490		9.490		9.490	
6	4.244.970		4.244.970		4.244.970		4.244.970	
8	24.570				24.570			
11	500.400		500.400		509.410		509.410	
13	6.320				6.320			
14	13.620		13.620		13.620		13.620	
17	1.550.000		1.808.000		2.325.000		2.325.000	
19	14.235				14.235			
23	15.790							
27	655.145		655.145		655.145		655.145	
40		8.954.937			8.954.937		8.954.937	
45		1.359.464			1.359.464		1.359.464	
47		343.200.000	390.770.000	217.000.000	219.770.000	215.500.000	209.000.000	
60	124.872.157		29.535.385		1.980.000		1.980.000	
63		10.000.000						
68		554.787.894		36.000		36.000		
77		26.327.000	6.500.000	25.327.000	9.000.000	39.327.000	9.000.000	
87		17.222.000		30.750.000		26.000.000		
90		24.000.000		14.000.000		14.000.000		
92		372.508		200.000		200.000		
98		1.500.000		1.500.000		1.500.000		
101		2.329.550		2.329.550		2.329.550		
128		450.000	35.000.000		20.000.000		25.000.000	
134		242.060		234.290		242.060		
135		7.575		7.575		7.575		
137		24.035		24.035		24.035		
138		66.623.000	5.000.000	71.810.000		78.882.000		
139		50.000	2.500.000	50.000	56.570.000	50.000	47.405.000	
140		258.000		258.000		258.000		
143				7.000		10.000		
146		1.160.360		18.057.271		17.807.271		
147		474.585		13.230.426		12.980.426		
148		817.370		17.274.243		17.024.243		
155		*						
164			20.000.000		6.450.000		6.450.000	
175		51.670		44.510		51.670		
186		549.765		549.765		549.765		
187		13.220		13.220		13.220		
191		750.000.000	282.500.000					
193		6.200.000		6.200.000		6.200.000		

legge	2003		2004		2005		2006	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
196			2.500.000		2.500.000			
198			22.795		22.795		22.795	
201			6.770		6.770		6.770	
204				1.500.000		1.500.000		1.500.000
206			64.100.000		12.480.000		12.900.000	
207			289.549.823	20.925.066				
208			319.944.672		16.000		16.400	
212			5.930		5.930		5.930	
215			2.924.000		2.924.000		2.924.000	
216			17.765				17.765	
219			11.500		11.500		11.500	
221			68.310		78.250		79.200	
226			169.119		441.286.874		469.475.604	
239			5.020.000	10.000.000	4.936.000	10.000.000	4.968.000	10.000.000
243			700.000					
252			15.500.000		12.955.997		12.578.997	
255			50.000	700.000	50.000		50.000	
257			2.500.000		6.000.000		6.000.000	
263	1.405.502		23.640.459		15.717.459		13.721.957	
265					460.250		460.250	
269			106.540.000		7.300.000		17.725.000	
271			17.897.458		30.192.373		22.792.373	
274		1.950.000	1.000.000	2.600.000				
291			68.450.000		47.000.000		104.000.000	
306			38.734		155.202.406		154.970.000	
307			2.628.250.000		2.281.400.000			
308		61.500.000	1.500.000	67.500.000	1.000.000	62.500.000	1.000.000	
309			6.750.000					
313			2.000.000		2.000.000		2.000.000	
Totale	14.055.966	325.385.157	5.388.096.129	983.307.451	3.466.544.817	490.597.000	1.282.469.559	310.335.000

* La legge n.155 prevede oneri per 36,2 milioni di euro imputati all'esercizio 2003 (slittamento di copertura)

Capitolo IV**La gestione del bilancio dello Stato**

- 1. Considerazioni generali:** 1.1 *Premessa*; 1.2 *Risultati d'insieme e differenziali*.
- 2. Gestione dell'Entrata.** 2.1 *Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2004 dell'entrata*. 2.2. *La manovra di bilancio per il 2004*. 2.3. *Rilevanza e conseguenze della componente non strutturale delle entrate finali*. 2.4. *La gestione delle entrate nel 2004*.
- 3. Gestione della Spesa:** 3.1 *Verifica della attendibilità e affidabilità dei dati. Nuova iniziativa della Corte*; 3.2 *Le tendenze di medio e breve periodo*; 3.3 *Lo sviluppo delle previsioni di bilancio*; 3.4 *Sintesi della gestione*; 3.5 *Analisi economica*; 3.6 *Formazione e gestione dei residui*.

Tavole allegate paragrafo 1

Tavole allegate paragrafo 3

Appendice: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata.

- 1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.**
- 2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni. Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2004.**
- 3. Riaccertamenti e insussistenze.**
- 4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.**
- 5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.**
- 6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**
- 7. Determinazione dei resti da versare.**
- 8. non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2004 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2003.**
- 9. Inadeguatezze riscontrare nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.**

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Come sottolineato nel capitolo secondo, tendono ad accentuarsi i limiti di significatività del bilancio dello Stato.

Non a caso la discussione parlamentare sulla manovra annuale è assorbita dal disegno di legge finanziaria, il cui orizzonte tende ad estendersi al di là dell'area — sempre più circoscritta — del bilancio. Scarsa attenzione viene posta in tale fase sulla verifica delle poste di bilancio a legislazione vigente, la cui corretta impostazione è essenziale per valutare le reali dimensioni della manovra annuale. Allo scopo servirebbe anche il corredo di specifiche relazioni tecniche sui grandi compatti di spesa.

Con circolari pressoché contestuali ogni anno, fra marzo ed aprile, il Ministero dell'economia e delle finanze imposta l'assestamento dell'esercizio in corso e la previsione di quello successivo, dettando regole di contenimento della spesa. Invero l'area dei possibili risparmi non è granché ampia, se la stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge relativo al bilancio di previsione dello Stato per il 2005 quantifica nel 96,8 per cento l'incidenza delle spese vincolate sul totale delle spese finali. Né l'adozione del tetto del 2 per cento può produrre esiti incisivi al riguardo, limitandosi ad influire sui marginali spazi non coperti dall'assetto legislativo vigente. E' per tale motivo che risultano sostanzialmente riducibili — tenendo conto, comunque, delle esigenze operative delle Amministrazioni — i consumi intermedi e, in parte, gli investimenti fissi lordi nonché una quota trascurabile dei trasferimenti non connessa a specifiche disposizioni legislative.

Dimensioni e composizione del bilancio dello Stato si sono già modificate per effetto di significativi interventi di riforma che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Le tendenze in atto legate, da un lato, ai mutamenti di ordine costituzionale, con la ulteriore dislocazione di risorse direttamente sui bilanci delle Regioni e dei Comuni e, dall'altro, allo spostamento della spesa di investimento su canali paralleli come la Infrastrutture S.p.A. o la rinnovata Cassa Depositi e Prestiti, hanno finito per ridimensionare il ruolo del bilancio dello Stato, il cui rilancio era fra gli obiettivi della legge di riforma del 1978.

Si è anche interrotto il processo di sostituzione delle anticipazioni di cassa con più congrue dotazioni di bilancio in cruciali aree di spesa. Ciò determina un ricorso ancora eccessivo alla gestione di tesoreria, che — di fatto — integra e corregge i dati di bilancio.

Faticoso e non sempre decifrabile è il passaggio dal rendiconto generale al conto economico dello Stato, che peraltro è solo una componente – e la meno a rischio – del conto della Pubblica Amministrazione, su cui si misura il rispetto dei parametri europei.

L'ormai “semistrutturalità” delle partite regolatorie (diffuse sulla spesa ma presenti in modo significativo anche sull'entrata) – pur in astratto orientata a condivisibili ragioni di trasparenza – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto delle risultanze dei diversi esercizi finanziari.

Per le ragioni esposte i saldi di bilancio esprimono risultanze sganciate dagli effettivi andamenti della finanza pubblica e, in particolare, dai dati differenziali desumibili dal conto delle Pubbliche Amministrazioni.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 Il saldo netto da finanziare di competenza (21.155 milioni) segna un ulteriore miglioramento di circa 11.000 milioni rispetto al 2003 e si dimezza nei confronti del 2002.

Il corrispondente saldo di cassa (33.587 milioni) migliora di oltre 28.000 milioni ed esprime il divario meno elevato degli ultimi quattro anni.

Una analoga evoluzione caratterizza l'indebitamento netto (15.272 e 27.865 milioni), ridottosi di oltre il 40 per cento sulla competenza e della metà sulla cassa. Cresce per il secondo anno consecutivo il risparmio pubblico sulla competenza, (15.217 milioni), riportandosi sopra la soglia del 2001, mentre lo squilibrio sulla cassa quasi si azzera, riducendosi il valore negativo a 603 milioni.

Gravato da un minor carico per il rimborso delle passività finanziarie, il ricorso al mercato (214.084 e 217.328 milioni) registra una significativa flessione, con un saldo negativo che è il più basso dell'ultimo quadriennio.

S'incrementa di appena 626 milioni (da 39.183 a 39.809 milioni) l'avanzo primario di competenza, che si estende maggiormente sul lato della cassa (da 9.457 a 27.334) grazie al rallentamento dei pagamenti.

Ripiega nettamente (da 81.269 a 76.181 milioni) l'avanzo primario corrente sulla competenza, mentre si dilata il margine positivo sulla cassa (da 53.426 a 60.318 milioni).

1.2.1.2 Arretra di quasi un punto percentuale (dal 2,5 all'1,6 per cento) l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare di competenza; più forte risulta la contrazione della quota del corrispondente saldo di cassa (dal 4,8 a 2,5 per cento).

Un parallelo percorso evolutivo registra l'indebitamento netto, il cui peso sul PIL scende maggiormente sulla cassa (dal 4,3 al 2,1 per cento) rispetto alla competenza (dal 2 all'1,1 per cento).

Moderatamente cresce (dallo 0,8 all'1,1 per cento) la quota del risparmio pubblico di competenza che riconquista il valore segnato nel 2001; vicino allo zero, dopo tre anni di indici negativi, si porta il rispettivo differenziale di cassa.

L'avanzo primario di bilancio si flette leggermente sulla competenza (dal 3 al 2,9 per cento) ed espone un recupero sulla cassa (dallo 0,7 al 2 per cento).

Scende ancora l'avanzo primario corrente di competenza (dal 6,2 al 5,6 per cento), ma guadagna circa mezzo punto in termini di cassa (dal 4,1 al 4,5 per cento).

In particolare i dati relativi agli ultimi due saldi confermano la difficile situazione dei conti pubblici.

Anche la gestione dei residui (attivi e passivi) non dà sostanziali segni di miglioramento.

Continua l'andamento discontinuo dei residui attivi, che scendono da 138.551 a 116.856 milioni, sfiorando il valore toccato nel 2002 (117.417 milioni). In prevalenza (55 per cento) essi si riferiscono al comparto tributario (64.229 milioni), mentre la restante quota è quasi tutta riconducibile al settore extratributario (52.594 milioni). Dopo il notevole calo registrato nel precedente esercizio, tornano a crescere i residui passivi complessivi (da 114.923 a 121.294 milioni), sotto la spinta dei resti relativi al rimborso di passività finanziarie (da 364 a 9.266 milioni).

Si forma così di nuovo una eccedenza passiva (4.438 milioni) nel conto dei residui. Tale dato peraltro non esprime l'effettività del divario, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (99.760 milioni), per il 77,2 per cento ereditate dalla gestione dei precedenti esercizi. Sulla base dell'esperienza non è affatto scontata la loro reale acquisizione, in relazione anche agli incongrui criteri con cui sono tuttora quantificati gli accertamenti. D'altronde, l'83 per cento dei residui passivi (oltre 100.500 milioni) riguarda residui propri, e cioè somme immancabilmente destinate a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.2.1.3 I risultati differenziali in precedenza illustrati – e riassuntivamente esposti nella tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che incorporano un carico ingente di partite contabili sia per le entrate sia per le spese.

Al lordo di tali voci, è prospettata anche, nella tavola 1.2, la serie storica dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che – seppure non previsti dalla vigente normativa

contabile – rappresentano, come si è detto, indicatori utili per verificare il percorso evolutivo della finanza pubblica.

Il diverso peso esercitato sui singoli rendiconti dalle regolazioni contabili toglie visibilità agli effettivi andamenti annuali della gestione e sminuisce la significatività dello stesso confronto fra esercizi finanziari.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2004 ha fissato rispettivamente in 54.600 e 267.000 milioni – al netto di 7.396 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2004 – pur ispirato a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare prospettava un peggioramento di 8.350 milioni (da 53.873 a 62.223 milioni), per circa tre quarti direttamente imputabile al provvedimento stesso.

Grazie agli effetti della successiva manovra disposta con il DL n. 168 del 2004 il saldo stesso veniva rideterminato nella misura di 56.944 milioni.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie – lievitate fino all'importo di 13.283 milioni – il saldo netto da finanziare “assestato” saliva a 75.504 milioni (rispetto ad una previsione iniziale di bilancio di 61.269).

A fine esercizio le previsioni definitive in materia di entrate finali hanno registrato un incremento di oltre 17.000 milioni, alimentato per il 55 per cento dalle entrate correnti (+9420 milioni) e per il 45 per cento dalle entrate in conto capitale (+7.657 milioni).

Allo sviluppo previsionale delle entrate correnti hanno concorso sia le entrate tributarie (+5.022 milioni) – nei tre anni precedenti caratterizzate da variazioni negative – che quelle extratributarie (+4.397 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto un incremento previsionale di 19.585 milioni, in prevalenza riferibile alla parte corrente (+14.078 milioni).

Ne è derivato così il consueto sfondamento in termini previsionali del saldo netto da finanziare, sia pure in misura più contenuta rispetto agli esercizi precedenti.

A consuntivo, peraltro, il saldo netto da finanziare (21.155 milioni) è rientrato ampiamente nei limiti stabiliti, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (18.135 milioni) e delle economie sulla spesa finale (24.487 milioni).

D'altra parte, il ricorso al mercato grazie anche alle economie registrate nel “rimborso di passività finanziarie” (42.174 milioni) è rimasto, con 214.084 milioni, largamente al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria.

Esiti migliori rispetto ai dati previsionali, iniziali e finali, mostrano anche il saldo delle partite correnti (rispettivamente 40.899 e 45.558 milioni), nonché l'indebitamento netto (rispettivamente 41.468 e 42.656 milioni).

Il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza), accusa un valore negativo di 4.399 milioni (contro quello di 7.855 delle previsioni definitive), derivante da un ammontare di accensione prestiti (209.685 milioni) inferiore al ricorso al mercato (214.084 milioni).

In termini di cassa il deterioramento dei saldi previsionali è stato particolarmente contenuto (per l'indebitamento netto si è anzi verificato un sia pur lieve miglioramento), per effetto di un più restrittivo adeguamento delle autorizzazioni in sede di assestamento. Ciò ha prodotto a consuntivo un effetto di generalizzato abbassamento del livello dei saldi, grazie all'interazione dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 63.445 milioni.

Pressoché di pari ampiezza (62.604 milioni) è il ridimensionamento a consuntivo dell'indebitamento netto; il recupero del saldo delle partite correnti rispetto alle previsioni è pari a 54.519 milioni e quello del ricorso al mercato supera i 115.000 milioni. Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo il valore negativo meno elevato dell'ultimo quinquennio (7.643 milioni) e risulta di poco superiore a quello indicato nelle previsioni (6.361 milioni), per effetto di un livello di accensione prestiti (209.685 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (217.328 milioni).

Ciò conferma, comunque, l'esigenza di una più accurata quantificazione delle autorizzazioni di cassa, oggi indubbiamente sovrastimate in sede previsionale.

Al più elevato volume di economie registrato nel 2004, si contrappone il fenomeno – in parte ridimensionato – delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (871 milioni a fronte dei 2.038 del 2003). Il rendiconto espone, inoltre, un pressoché equivalente sfondamento di spesa in termini di cassa di 783 milioni, mentre marginale risulta il debordo sui residui (poco più di 9 milioni).

Lo sforamento rispetto alle previsioni di bilancio si manifesta in misura più consistente nei Ministeri dell'istruzione, università e ricerca (390 milioni sulla competenza; 449 sulla cassa); dei Beni ed Attività culturali (205 milioni sulla competenza; 150 sulla cassa); dell'Economia e Finanze (191 milioni sulla competenza; 183 sulla cassa).

Le eccedenze di spesa, come è stato ripetutamente sottolineato dalla Corte, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale che mal si concilia col nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base.

Occorre rendere pienamente operative le misure, già avviate, per superare definitivamente tale situazione.

1.2.1.5 Rispetto al bilancio assestato aggiornato 2003, il bilancio programmatico dello Stato 2004-2006, come definito dalla nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, prevedeva in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una discesa di circa un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 25,7 al 24,8 per cento);
- un pressoché pari decremento delle entrate finali (dal 27,9 al 27,1 per cento);
- una lieve crescita della quota delle spese correnti al netto degli interessi (dal 22,3 al 22,5 per cento);
- un ulteriore ridimensionamento degli oneri per interessi (dal 5,9 al 5,5 per cento);
- un drastico calo (dal 4 al 3,2 per cento) della spesa in conto capitale, sostanzialmente legato allo spostamento della spesa di investimento su canali paralleli (Infrastrutture S.p.A. e Cassa depositi e Prestiti).
- una flessione di un punto percentuale delle spese finali (dal 32,2 al 31,2 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, si commisurano – grazie all'apporto di un gettito una tantum che sfiora un punto e mezzo di prodotto nazionale – a 403.960 milioni (29,9 per cento del PIL). Nel confronto con il precedente esercizio esse scendono, comunque, di otto decimi di punto in rapporto al PIL.

Esclusi anche gli introiti delle dismissioni mobiliari ed immobiliari (10.504 milioni), le entrate finali si cifrano in 393.456 milioni ed esprimono, in rapporto al PIL, una percentuale del 29,1 per cento, cioè due punti in più dell'obiettivo stabilito. Sempre al netto delle poste meramente contabili le entrate tributarie corrispondono a 357.253 milioni, con un peso sul PIL pari al 26,4 per cento, oltre un punto e mezzo in più di quanto programmato, ma inferiore di tre decimi di punto al consuntivo 2003.

Al loro interno torna a prevalere l'incidenza delle imposte dirette (14,2 per cento in rapporto al PIL) rispetto a quella segnata dalle imposte indirette (12,2 per cento), su cui sono concentrate le regolazioni contabili.

La quota della spesa corrente al netto degli interessi corrisponde alle indicazioni programmatiche (22,5 per cento in rapporto al PIL). Ma essa si giova del mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 4,5 per cento, anche per effetto della mancata contabilizzazione degli interessi sui buoni postali fruttiferi (pari a circa mezzo punto di

PIL). Di tre decimi superiore al previsto è il peso della spesa in conto capitale (3,5 per cento), che sconta, fra l'altro, al suo interno un calo degli investimenti finanziari.

Gli oneri per operazioni finali restano sette decimi di punto al di sotto del valore programmato.

1.2.1.6 Va dato atto dell'impegno profuso dalla Ragioneria generale dello Stato nella elaborazione di un preconsuntivo della spesa alla data del 29 marzo 2005 – trasmesso alla Corte il successivo primo aprile – e nella predisposizione del consuntivo della spesa già alla metà dello scorso mese di maggio.

Il protrarsi delle operazioni sul fronte dell'entrata ha però impedito che il formale invio del rendiconto generale dello Stato alla Corte potesse avvenire prima del termine finale previsto dalla legge (31 maggio).

1.2.2 Andamenti complessivi.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Entrata - Rispetto al 2003 la crescita delle entrate correnti lorde (passate da 401.558 a 415.778 milioni; +3,5 per cento) è, in valore assoluto, prevalentemente legata all'andamento delle entrate tributarie (da 367.408 a 380.062 milioni) e, in misura ridotta, all'evoluzione delle entrate extratributarie (da 34.150 a 35.715 milioni).

Sempre nella versione linda, l'incremento delle entrate tributarie è sospinto dalle imposte dirette (da 189.000 a 191.970 milioni; +1,6 per cento) e, soprattutto, dalle imposte indirette (da 178.408 a 188.093 milioni; +5,4 per cento).

Nelle prime è incluso il gettito di circa 7.409 milioni (non distante da quello del 2003, pari a 7.892 milioni) legato a condoni e sanatorie. La crescita delle imposte dirette è dovuta all'IRPEF (da 132.081 a 134.108 milioni; +1,5 per cento) e alle imposte sostitutive (da 15.919 a 17.018 milioni), che recuperano la flessione del precedente esercizio. L'IRPEG è sostanzialmente ferma sul valore dell'anno precedente (30.374 milioni), mentre l'ILOR, ormai prossima ad esaurirsi, si riduce del 29 per cento (da 500 a 355 milioni).

L'evoluzione del comparto indiretto è sostenuta dalla categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (137.846 milioni; +3.179 milioni). Il dimezzamento del gettito straordinario legato a condoni e sanatorie (da 3.389 a 1.421 milioni) viene, infatti, riassorbito dagli accertamenti aggiuntivi riguardanti le anticipazioni da parte delle banche (da 2.691 a 5.185 milioni), dal forte incremento dell'imposta di bollo (da 3.999 a 5.222 milioni; +30,6 per cento) e dal riflessivo sviluppo dell'IVA contabilizzata in bilancio (da 105.392 a 107.112 milioni; +1,6 per cento).