

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola n. 1
ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1995

(Importi in milioni)

Numero legge	1994	1995	1996	1997 (*)	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
737	100.000	0	0	0	0	0
738	0	775.000	550.000	(550.000)	550.000 fino al 2014	0
747	0	8.000	8.000	(8.000)		8.000
18	0	20.000	20.000	20.000		20.000
22	1.320.000	40.200	48.000	(27.000)	27.000 fino al 2015	0
35	0	2.745.000	2.115.000	733.000	720.000 (1998) - 630.000 (1999)	390.000
43	0	23.800	0	0	0	0
46	0	800.000	0	0	0	0
51	0	7.000	7.000	7.000		7.000
52	0	10	10	10		10
53	33	33	33	(33)		33
54	170	170	170	(170)		170
73	0	104	93	104		104
74	30	30	30	(30)		30
75	0	33	33	33		33
84	285.000	0	0	0	0	0
85	0	300.000	1.540.000	1.540.000	540.000 fino al 2005	7
93	30.600	37.200	0	0	0	0
95	100.000	100.000	300.000	0	0	0
99	0	738	738	738		738
113	3.670	5.280	2.140	(2.140)		2.140
116	0	0	935	550		550
124	25	25	25	(25)		25
126	15	15	15	(15)		15
128	49	49	49	(49)		49
130	0	153.000	442.000	450.000		450.000
146	0	329	329	329		329
148	13	6	13	0	0	0
149	19	19	19	(19)		19
150	28	12	28	0	0	0
151	10	10	10	0	0	0
153	0	3.200	1.800	0	0	0
159	0	298	298	298	0	298
186	220.000	0	0	0	0	0
189	0	4.000	4.000	4.000	0	0
203	0	49.000	0	0	0	0
204	673.000	922.000	914.000	910.000	910.000 fino al 2003 e 905.000 nel 2004	0
206	5.000	0	0	0	0	0
209	0	40.000	40.000	40.000	43.000 fino al 1999 e 44.000 nel 2000	0
212	24	24	24	24	0	24
215	21	21	21	21	0	21
216	0	14.040	13.680	13.320	0	13.320
221	0	5.000	5.000	5.000	0	0
222	0	2.773	1.680	0	0	0

(*) Sono stati identificati tra parentesi gli oneri ultratriennali relativi al 1997 (587.481 milioni)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: Tavola n. 1

(Importi in milioni)

Numero legge	1994	1995	1996	1997 (*)	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
231	0	2.000	2.000	0	0	0
235	55.000	23.000	15.000	8.000	0	0
265	0	71.000	280.000	0	0	0
273	0	0	10.000	17.000	0	17.000
284	0	201.200	118.500	126.000	0	26.000
285	0	80.175	0	0	0	0
293	0	159	0	0	0	0
295	113.850	36.850	28.600	28.600	0	0
298	61	54	61	61	0	61
304	0	50	50	50	0	50
306	0	67	47	47	0	47
335	0	0	256.500	256.500	0	256.500
339	0	83.000	0	0	0	0
340	0	12.150	0	0	0	0
341	0	1.500	148.500	202.000	5.075.000 fra il 1998 e il 2005 417.000 fino al 2004, 267.000 nel 2005 e 185.000 nel 2006	2.000
343	0	150.000	232.000	417.000		0
349	0	162.800	447.700	47.700		3.700
351	0	34.000	0	0	0	0
352	0	260.180	260.180	260.180	0	260.180
408	0	174.000	0	0	0	0
426	0	80.000	0	0	0	0
436	20.000	0	0	0	0	0
437	25.000	102.200	25.000	25.000	0	25.000
438	0	96.000	258.500	0	0	0
455	0	487.800	0	0	0	0
474	0	17	17	17	0	17
475	0	15	6	15	0	15
476	0	5	5	5	0	0
477	0	107	107	107	0	107
479	0	6	6	6	0	6
480	0	45.500	0	0	0	0
481	0	3.000	40.000	40.000	0	40.000
482	0	10.500	0	0	0	0
496	0	7.100	7.100	7.100	0	7.100
503	0	910.815	100.000	100.000	100.000	0
505	0	3.685	1.600	900	0	100
507	0	149.510	211.510	23.010	0	0
520	0	564	1.055	120	0	120
522	0	6	6	6	0	6
539	0	352.700	19.000	55.500	55.500	0
563	0	8.097	3.000	3.000	0	0
Totale	2.951.618	9.606.771	8.481.223	5.919.832		

(*) Sono stati identificati tra parentesi gli oneri ultratriennali relativi al 1997 (587.481 milioni)

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola n. 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1995

(Importi in milioni)

	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	Totale
Fondi speciali:									
parte corrente	1.484.168	16,85	3.356.701	38,11	2.471.063	28,06	1.495.261	16,98	8.807.193
conto capitale	10.000	0,23	1.398.010	32,05	1.525.010	34,96	1.429.510	32,77	4.362.530
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	275.000	15,81	457.500	26,31	616.500	34,45	390.000	22,43	1.739.000
Disponibilità di bilancio:									
parte corrente	301.850	8,54	1.174.560	33,24	1.034.650	29,28	1.022.580	28,94	3.533.640
conto capitale	630.000	87,50	30.000	4,17	30.000	4,17	30.000	4,17	720.000
residui stanziamento	75.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	75.000
Nuove o maggiori entrate	0	0,00	2.865.000	46,26	2.355.000	38,03	973.000	15,71	6.193.000
Mezzi diversi	175.600	18,45	325.000	34,15	449.000	47,18	2.000	0,21	951.600
Totale	2.951.618	11,19	9.606.771	36,41	8.481.223	32,15	5.342.351	20,25	26.381.963

PAGINA BIANCA

Capitolo III

IL BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DEL 1995

Sommario: Par. 1 - Risultati d'insieme e differenziali

Par. 2 - Gestione dell'entrata

Par. 3 - Gestione della spesa

Par. 4 - Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti per danno erariale esteso anche alle condanne a favore di Enti diversi dallo Stato

1. Risultati d'insieme e differenziali.

1.1. Sintesi della gestione

1.1.1 Gli esiti gestionali relativi al bilancio dello Stato per l'anno 1995 - riassunti nella tabella A - indicano una evoluzione meno favorevole rispetto a quella espressa dal settore statale.

Il saldo netto da finanziare - in cui si compendia l'effettivo andamento della gestione annuale - mostra infatti, sul lato della competenza, un miglioramento di scarso rilievo, in rapporto al PIL (passando dall'8,4% all'8% e dal 7,8 al 7,4% nella serie al netto delle regolazioni debitorie) e, comunque pari, in termini di cassa, alla metà (dall'8 al 6,9%) di quello realizzato per il fabbisogno (dal 9,5 al 7,4%).

Tale più contenuto progresso si giova, fra l'altro, del rinvio dei pagamenti, testimoniato dal forte incremento dei residui passivi - il cui volume supera i 154.000 miliardi - parte dei quali formatasi anche su somme ad elevata spendibilità.

Ciò, evidentemente, pone a rischio la tenuta degli equilibri dei conti pubblici programmati per i prossimi esercizi finanziari, anche perchè la cospicua crescita dei residui attivi (113.625 miliardi; +29,1%) è da attribuire in gran parte a somme rimaste da riscuotere (80.982 miliardi), la cui acquisizione dipende dall'effettivo grado di esigibilità.

Al netto degli interessi la differenza tra entrate e spese finali espone un valore positivo (48.941 miliardi sulla competenza; 67.777 sulla cassa) e segnala una accresciuta incidenza sul PIL (dal 2,2 al 2,8% per la competenza; dal 2,7 al 3,8% per la cassa). In termini di settore statale l'avanzo primario passa dall'1,1 al 3,6%.

1.1.2 Per una corretta analisi dei dati contenuti nella tabella A si deve tener conto che nel 1993 è iniziato il processo di ridimensionamento delle grandezze di bilancio in materia di finanza locale e sanitaria. Sotto tale profilo le risultanze dell'ultimo triennio presentano una base di omogeneità.

D'altra parte, l'inserimento di poste occasionali o transitorie rischia di appannare il confronto fra gli andamenti dei tre ultimi esercizi.

Nel 1993 entrate e spese furono caricate di 30.670 miliardi per la costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria" (la contabilizzazione di tale posta fra le entrate fu perfino duplicata). Nello stesso anno la spesa fu gravata di 12.000 e 7.370 miliardi di regolazioni debitorie.

Nel 1994 - oltre alle regolazioni debitorie inerenti ai crediti di imposta (10.000 e 3.093 miliardi) - furono inserite nei conti entrate e spese correlate alle privatizzazioni di I.M.I. ed I.N.A. (5.995 e 5.921 miliardi).

L'esito della gestione 1995 - al di là dei rimborsi IVA da ritenere ininfluenti sul saldo netto da finanziare - sconta 9.089 e 565 miliardi di regolazioni debitorie e denuncia una mancata corrispondenza tra entrate e spese delle poste legate alle dismissioni. In particolare, si rileva che i conti del 1995 - secondo le stime governative - risentono di un minor gettito di circa 4.500 miliardi per effetto della proroga dei versamenti dovuti dai residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e delle mancate contabilizzazioni di ritenute erariali e previdenziali per circa 2.700 miliardi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella A

RISULTATI DIFFERENZIALI (dal 1991 al 1995)

il segno posto accanto alla percentuale indica il miglioramento (+) o il peggioramento (-) rispetto all'esercizio precedente

(in miliardi di lire)

		1991		1992		1993*		1994		1995	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Risparmio pubblico	(a)	- 53.957,3	- 0,5	- 66.706,3	- 23,6	- 70.319,7	- 5,4	- 79.934,4	- 13,7	- 93.978,5	- 17,6
	(b)	- 57.518,9	- 12,7	- 69.851,0	- 21,4	- 75.065,6	- 7,5	- 92.466,7	- 23,2	- 82.941,0	+ 10,3
	(c)	- 58.018,2	- 6,2	- 43.063,6	+ 25,8	- 40.864,3	+ 5,1	- 60.073,2	- 47,0	- 68.848,6	- 14,6
	(d)	- 66.596,1	- 0,3	- 80.922,0	- 21,5	- 89.257,0	- 10,3	- 92.822,7	- 4,0	- 120.805,0	- 30,1
	(e)	- 85.420,4	- 6,6	- 101.944,6	- 19,3	- 115.409,9	- 13,2	- 131.150,4	- 13,6	- 124.148,4	+ 5,3
	(f)	- 69.495,8	- 25,7	- 51.479,1	+ 25,9	- 44.448,8	+ 13,7	- 64.781,3	- 45,7	- 57.233,0	+ 11,7
Indebitamento (-) o accreditamento (+) netto	(a)	- 112.925,0	+ 8,8	- 118.210,6	- 4,7	- 138.146,0	- 16,9	- 148.284,6	- 7,3	- 161.922,6	- 9,2
	(b)	- 114.920,9	+ 5,8	- 129.244,9	- 12,5	- 174.164,0	- 34,8	- 158.193,6	+ 9,2	- 152.831,4	+ 3,4
	(c)	- 116.161,3	+ 4,9	- 106.590,8	+ 8,2	- 139.235,5	- 30,6	- 124.074,7	+ 10,9	- 128.026,5	- 3,2
	(d)	- 139.675,6	+ 5,8	- 147.657,5	- 5,7	- 170.625,8	- 15,6	- 173.672,9	- 1,8	- 201.034,4	- 15,8
	(e)	- 168.247,1	- 0,0	- 180.307,3	- 7,2	- 238.062,4	- 32,0	- 216.120,9	+ 9,2	- 216.785,1	- 0,3
	(f)	- 126.850,9	- 9,2	- 106.236,1	+ 16,3	- 141.067,2	- 32,8	- 117.204,7	+ 16,9	- 106.970,8	+ 8,7
Saldo netto da finanziare (-) o da impiegare (+)	(a)	- 118.385,5	+ 9,4	- 124.656,9	- 5,3	- 145.664,6	- 16,9	- 153.324,5	- 5,3	- 168.050,9	- 9,6
	(b)	- 121.994,6	+ 7,1	- 137.772,2	- 12,9	- 181.838,6	- 32,0	- 172.048,8	+ 5,4	- 166.918,0	+ 3,0
	(c)	- 122.971,1	+ 6,3	- 114.867,6	+ 6,6	- 146.582,2	- 27,6	- 137.590,0	+ 6,1	- 141.877,2	- 3,1
	(d)	- 145.666,5	+ 6,2	- 155.531,7	- 6,8	- 176.622,2	- 13,6	- 179.204,3	- 1,5	- 207.709,7	- 15,9
	(e)	- 176.834,1	+ 1,0	- 190.579,4	- 7,8	- 247.984,6	- 30,1	- 233.996,0	+ 5,6	- 236.963,6	- 1,3
	(f)	- 134.278,2	- 7,3	- 113.614,1	+ 15,4	- 148.552,3	- 30,8	- 130.697,8	+ 12,0	- 121.500,1	+ 7,0
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario	(a)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(b)	- 652,5	+ 30,5	- 886,0	- 35,8	- 331,9	+ 62,5	- 337,4	- 1,7	- 2.158,2	- 539,7
	(c)	- 3.879,4	+ 92,9	- 22.214,0	- 472,6	+ 30.683,0	+ 238,1	+ 79.354,5	- 158,6	- 16.182,4	- 120,4
	(d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	(e)	- 196,9	- 205,7	- 243,6	- 23,7	+ 143,9	+ 159,1	+ 1.601,9	- 1.013,2	- 1.272,7	- 179,4
	(f)	- 14.943,9	+ 68,6	- 20.115,8	- 34,6	+ 28.386,1	+ 241,1	+ 92.161,8	- 224,7	- 1.801,5	- 102,0
Ricorso al mercato	(a)	- 227.583,0	+ 10,9	- 244.223,2	- 7,3	- 257.845,5	- 5,6	- 290.511,6	- 12,7	- 368.388,5	- 26,8
	(b)	- 230.257,2	+ 10,0	- 256.501,4	- 11,4	- 294.001,3	- 14,6	- 295.752,1	- 0,6	- 358.516,7	- 21,2
	(c)	- 230.942,3	+ 9,6	- 225.754,6	+ 2,2	- 242.031,7	- 7,2	- 257.848,2	- 6,5	- 329.987,8	- 28,0
	(d)	- 254.879,9	+ 9,0	- 275.108,9	- 7,9	- 288.814,6	- 5,0	- 316.449,6	- 9,6	- 408.078,4	- 29,0
	(e)	- 285.359,8	+ 5,9	- 309.742,2	- 8,5	- 361.080,5	- 16,6	- 358.005,1	+ 0,9	- 434.636,8	- 21,4
	(f)	- 242.006,7	+ 2,7	- 223.656,3	+ 7,6	- 244.328,6	- 9,2	- 245.040,9	- 0,3	- 315.606,9	- 28,8

(a) Previsioni iniziali di competenza

(b) Previsioni definitive di competenza

(c) Gestione di competenza

(d) Autorizzazioni iniziali di cassa.

(e) Autorizzazioni definitive di cassa.

(f) Gestione di cassa

* I dati del 1993 sono influenzati dalla doppia contabilizzazione in entrata della posta (30.670 miliardi) relativa alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria".

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le entrate del 1995 - come quelle del biennio precedente - sono sostenute (per circa 20.000 miliardi) dal gettito legato ad interventi "una tantum", i cui effetti sul 1996 risulteranno notevolmente affievoliti. Al fine di compensare la tendenziale riduzione della pressione tributaria si dovrà, pertanto, provvedere all'introduzione di misure sostitutive di tipo strutturale.

1.1.3 Le regole di variazione del bilancio di competenza per il 1995, assunte col DPEF 1995-97 prevedevano (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA):

- un'incidenza delle entrate finali sul PIL pari al 28,85% (26,73% per le entrate tributarie; 2,13% per quelle extratributarie);
- una quota delle spese finali in rapporto al PIL del 37,93%;
- un livello delle spese correnti al netto degli interessi pari al 23,22%;
- una quota degli interessi corrispondente al 10,08%;
- un andamento della spesa in conto capitale pressoché costante in termini di PIL ed attestata sul 4,63%.

In sede di approvazione del bilancio 1995 tali indici - ferma restando l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare - hanno registrato lievi correzioni al rialzo sia per le entrate finali, sia per le spese finali.

I risultati dell'esercizio, al netto delle poste di entrata e di spesa correlate alle dismissioni, sono soddisfacenti, anche se si giovano della manovra integrativa di finanza pubblica e di una maggiore crescita nominale dell'economia. Le entrate finali raggiungono un'incidenza del 30,20% (27,10% le entrate tributarie).

La spesa finale si situa sul 38,1% del PIL e quella corrente diversa dagli interessi si commisura al 22,7%. La spesa in conto capitale è sostanzialmente in linea con il valore programmato (4,5%).

Non centra, invece, l'obiettivo la spesa per interessi (10,8%), che riassorbe l'intero margine di miglioramento delle altre spese. E' da sottolineare che il consistente ricorso a nuovi titoli biennali a sconto (CTZ) ha ridotto l'onere per interessi del 1995, in quanto per tale titolo gli interessi sono registrati interamente alla scadenza. La rappresentazione in bilancio degli oneri per interessi è distorta, inoltre, dalla rilevante incidenza assunta nel 1995 dagli scarti di emissione che hanno raggiunto proprio nell'anno in esame un valore particolarmente elevato - dell'ordine di 16.000 miliardi - superiore all'importo registrato nel 1994 (poco meno di 14.000 miliardi). La scelta di non adeguare le cedole, ma di puntare sulla differenza tra valore nominale dei titoli e netto ricavo tende a scaricare alla scadenza dei titoli stessi una parte degli oneri, anziché scaglionarla attraverso la contabilizzazione degli interessi nei diversi esercizi.

1.1.4 La legge finanziaria per il 1995 (legge 23.12.94, n. 725) ha fissato rispettivamente in 156.700 e 372.550 miliardi, al netto di 11.375 miliardi di regolazioni debitorie, i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Per la prima volta negli ultimi anni il provvedimento di assestamento ha portato ad un miglioramento dei conti pubblici, legato alla maggiore crescita economica e, soprattutto, dovuto al recepimento in bilancio degli effetti della manovra aggiuntiva.

Il saldo netto da finanziare si è così ridotto di oltre 7.000 miliardi, nonostante i maggiori oneri per interessi (13.255 miliardi) registrati in sede di assestamento.

Per le stesse ragioni si è verificato anche un miglioramento del ricorso al mercato di 16.097 miliardi.

Le previsioni definitive degli stessi saldi, contrariamente a quanto verificatosi in un lungo arco di esercizi, sono state contenute nei tetti fissati dalla legge finanziaria. I risultati della gestione di competenza ne sono stati positivamente influenzati. La differenza negativa tra entrate e spese finali (132.788 miliardi al netto di 9.089 miliardi di regolazioni debitorie per i crediti di imposta) si è, infatti, ampiamente mantenuta nei limiti stabiliti e si è fermata molto al di sotto di quanto indicato (145.040 miliardi detratte le stesse regolazioni) in sede di pre-consuntivo dalla relazione generale sulla situazione economica del paese. Il contenimento di tale saldo, rispetto alle previsioni, è favorito anche dalla circostanza che, sul versante della spesa, le somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato, costituiscono solo una ridotta quota (2.600 e 2.674 miliardi) degli introiti derivanti dalle dismissioni (8.361 miliardi), mentre tale partita dovrebbe compensarsi e risultare influente sul livello del saldo stesso.

Il ricorso al mercato raggiunge la quota di 329.988 miliardi (320.899 miliardi senza le regolazioni debitorie) rispetto ai 358.517 miliardi delle previsioni definitive e risulta inferiore di 12.381 miliardi alle risultanze provvisorie esposte nel citato documento governativo.

Lo stesso fenomeno si verifica per il saldo negativo delle partite correnti, che indicato, secondo i dati provvisori, nell'importo di 82.245 miliardi si fissa a consuntivo sul livello di 68.849 miliardi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Dopo due anni torna ad esprimere un valore negativo il saldo fra totale complessivo delle entrate e totale complessivo della spesa (c.d. "differenza") sia sul lato della competenza (- 16.182 miliardi) sia sul lato della cassa (- 1.801 miliardi).

Nel 1993 l'avanzo finanziario derivò da una doppia contabilizzazione in entrata della posta relativa alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria"; nel 1994 dipese da un ricorso all'accensione prestiti superiore a quello strettamente necessario per il bilanciamento dei conti dell'anno.

Nonostante il sempre minore carico, come risulta dalla tabella B, degli slittamenti di copertura - legato al prosciugamento dei fondi speciali - i meccanismi automatici di incremento della spesa, previsti dalla legge 362/88, pesano sull'esercizio 1995 in misura più elevata rispetto al 1994. L'impatto sui saldi passa, infatti, da 1.149 a 6.273 miliardi (59 miliardi di utilizzo di somme slittate dal precedente esercizio e 6.214 miliardi di ri-assegnazione di quote di entrate, per la maggior parte connesse a prestiti esteri).

SLITTAMENTI DI COPERTURA

Tabella B
(in miliardi)

Anno	Capitolo 6856 Tesoro	Variaz. % anno prec.	Capitolo 9001 Tesoro	Variaz. % anno prec.	TOTALE	Variaz. % anno prec.
1985	2.778.188	—	1.692.059	—	4.470.247	—
1986	2.409.377	-13,28	1.515.114	-10,46	3.924.491	-12,21
1987	353.750	-85,32	908.309	-40,05	1.262.059	-67,84
1988	963.880	+172,47	3.728.337	+310,47	4.692.217	+271,79
1989	24.268	-97,48	1.530.279	-58,96	1.554.547	-66,87
1990	140.100	+477,30	1.991.799	+30,16	2.131.899	+37,14
1991	191.088	+36,40	1.892.388	-5,00	2.083.476	-2,27
1992	4.530.331	+2.270,64	—	—	4.530.331	+177,40
1993	52.869	-98,80	280.320	—	333.189	-92,60
1994	312.738	+491,53	14.055	-94,99	326.793	-1,92

C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento

1.2. Risultati differenziali.

1.2.1 Gestione di competenza.

1.2.1.1 Al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare si commisura a 141.877 miliardi ed espone, rispetto al 1994, un peggioramento di 4.287 miliardi (-3,1%) ed una incidenza sul PIL pari all'8% (8,4% nel 1994).

Tale evoluzione si lega ad una maggiore spesa finale di 57.624 miliardi (+9%) non compensata dai 53.337 miliardi di incremento delle entrate finali (+10,6%), gonfiate, peraltro, dalla contabilizzazione in bilancio dei rimborsi IVA (14.564 miliardi).

I risultati del 1995, fra l'altro, evidenziano:

- un notevole incremento del gettito tributario (+10,6%) sostenuto sia dalla crescita dell'imposizione diretta (+8,4%) sia, soprattutto, di quella indiretta (+13,4%). Al netto dei rimborsi IVA il quadro cambia nettamente, fatta eccezione per le imposte dirette. Le entrate tributarie si incrementano del 7,4% e, al loro interno, le imposte indirette mostrano un tasso di sviluppo più che dimezzato (+6,2%);
- un recupero delle entrate extratributarie (+6,6%) dopo l'accentuata flessione del precedente esercizio;
- una crescita delle entrate del titolo III di oltre 2.500 miliardi, legata ai proventi della privatizzazione di I.M.I., E.N.I. ed I.N.A. (8.361 miliardi);
- una sensibile ripresa della spesa corrente sia al lordo (+10,7%) sia al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA (+8,5%);
- un decremento della spesa in conto capitale del 2,3%, che nella serie al netto delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato si trasforma in una crescita dell'1,8%.

Un andamento pressoché equivalente (con un deterioramento del 3,2%) registra il saldo dell'indebitamento netto (da 124.075 a 128.026 miliardi), mentre il ricorso al mercato - gravato da un maggior rimborso di prestiti per circa 68.000 miliardi - espone un peggioramento di 72.140 miliardi (-28%). Il concen-

trarsi nel 1995 di oltre 188.000 miliardi per rimborso di prestiti sottolinea l'esigenza di una migliore pianificazione delle scadenze, al fine di evitare ulteriori tensioni sul mercato dei titoli pubblici.

Negativo si prospetta - sotto la pressione degli oneri per interessi e trasferimenti - anche l'andamento del risparmio pubblico, con uno squilibrio tra entrate e spese correnti aumentato di 8.775 miliardi (-14,6%).

1.2.1.2 I risultati del 1995 sono fortemente influenzati, sul versante delle entrate, dalla manovra aggiuntiva di finanza pubblica varata nel mese di febbraio 1995, nonché dalla crescita nominale dell'economia maggiore del previsto.

Rispetto alle previsioni iniziali, si sono avuti maggiori accertamenti per entrate finali per 39.355 miliardi, di cui 30.268 relativi alle entrate correnti. Il comparto tributario contribuisce per 17.293 miliardi e quello extratributario per 12.975 miliardi.

I maggiori accertamenti tributari sono determinati dall'evoluzione delle imposte indirette (+18.951 miliardi) che assorbono largamente i minori introiti registrati nel campo della imposizione diretta (-1.658 miliardi). Nei confronti delle previsioni definitive le entrate tributarie risultano sovrastimate di 2.826 miliardi: i minori accertamenti delle imposte dirette (-13.805 miliardi) non riescono ad essere compensati dai maggiori accertamenti delle imposte indirette (10.979 miliardi), per il 98% realizzati dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" e da attribuire quasi interamente all'andamento dell'IVA (+9.344 miliardi), gonfiata a consuntivo dalla contabilizzazione delle somme di pertinenza comunitaria ed iscritte, a preventivo, fra le entrate extratributarie.

Al netto dei rimborsi IVA la pressione tributaria erariale - espressa in termini di accertamenti - scende di due decimi di punto (dal 27,3 al 27,1% in rapporto al PIL). Eccettuati i rimborsi IVA l'incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate tributarie cresce - nonostante che la manovra aggiuntiva si sia concentrata sulle imposte indirette - di mezzo punto percentuale (dal 55 al 55,5%).

I maggiori accertamenti delle entrate extratributarie - pari, come si è detto, a 12.975 miliardi - scontano anche l'azzeramento degli oneri per le risorse proprie IVA, inizialmente previsti in 10.000 miliardi. Tale circostanza influenza gli accertamenti della categoria XII "partite che si compensano nella spesa" (-7.695 miliardi rispetto alle previsioni iniziali). Risultano, invece, sottostimate le previsioni iniziali di tutte le altre categorie ricomprese nel titolo II.

Fanno registrare un cospicuo ammontare di maggiori accertamenti soprattutto le categorie X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (+6.718 miliardi) e XI "recuperi, rimborsi e contributi" (+6.952 miliardi).

D'altro lato, sulla spesa finale si sono formate economie di gestione per 19.165 miliardi, superiori di 5.923 miliardi a quelle registrate nel precedente esercizio, riconducibili per poco più di 3/4 alla spesa corrente.

Rispetto alle previsioni definitive (166.918 miliardi) il saldo netto da finanziare (141.877 miliardi) beneficia di 5.876 miliardi di maggiori accertamenti (per il 98% legati agli introiti delle dismissioni) di maggiori accertamenti e di 19.165 miliardi di economie di gestione.

A consuntivo il gettito dell'IRPEF (164.120 miliardi) presenta una ripresa degli accertamenti (+11.553 miliardi; +7,6%), recuperando la flessione del precedente esercizio. Dopo due anni di intenso sviluppo, l'IRPEG (28.168 miliardi) - incisa dai primi effetti delle misure di detassazione degli utili reinvestiti dalle imprese - mostra un andamento riflessivo (+0,7%), mentre l'ILOR (16.321 miliardi) accusa un calo del 7,8%.

Sfiora, inoltre, un aumento del 38% - dovuto al versamento in acconto previsto dalla manovra integrativa - l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (8.621 miliardi).

Il concordato tributario "di massa" assicura introiti per 6.410 miliardi, in luogo degli 11.610 miliardi previsti.

L'imposta sostitutiva (35.089 miliardi) denuncia la seconda consecutiva flessione (-4,8%), sostanzialmente dovuta al cedimento degli interessi corrisposti da aziende ed istituti di credito (da 12.361 a 8.523 miliardi; -31%), non compensato dalla crescita delle ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (che passano da 17.227 a 19.209 miliardi).

Nel settore dell'imposizione indiretta l'IVA - sostenuta dalla forte evoluzione della quota relativa agli scambi interni (101.068 miliardi; +18,5%) connessa anche a fattori di ordine contabile e agli aumenti delle aliquote decisi in sede di manovra aggiuntiva 1995 - raggiunge l'importo di 117.541 miliardi (+17,5%). Dopo un triennio di modesta crescita, gli accertamenti dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali - trascinati, al pari delle principali imposte della categoria III, dagli incrementi di aliquota introdotti dal D.L. 41/95 - mostrano un sensibile ritmo incrementale (43.323 miliardi; +10,1%). Cresce ad un ritmo meno sostenuto, rispetto al

biennio precedente, l'imposta sul consumo dei tabacchi (10.291 miliardi; +9,7%), mentre i proventi del lotto (5.440 miliardi) si espandono del 31,9%.

Sul fronte delle entrate extratributarie aumentano lievemente i contributi al Fondo sanitario nazionale (4.588 miliardi; +3,3%) e, in misura più ampia, gli introiti per retrocessioni di interessi dovuti dalla Banca d'Italia (6.674 miliardi; +10,3%). I proventi del condono edilizio (4.239 miliardi) sono distanti da quelli attesi (7.239 miliardi).

Il venir meno della quasi totalità del gettito I.C.I. è parzialmente compensato da circa 2.000 miliardi di introiti per dividendi di spettanza del Tesoro; riaffluiscono in bilancio 2.204 miliardi a seguito della soppressione di gestioni fuori bilancio.

1.2.1.3 Al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA, le spese correnti di competenza aumentano di 46.645 miliardi.

Al loro interno le spese di funzionamento crescono di 1.995 miliardi, spinte, da un lato, dagli oneri per il personale (+3.643 miliardi), e alleggerite, dall'altro, sul fronte dell'acquisto di beni e servizi (-1.762 miliardi). La progressione degli oneri è trainata dai trasferimenti (+21.508 miliardi) e dagli interessi (+16.484 miliardi). Le altre spese mostrano impegni aggiuntivi per 6.657 miliardi. Al netto delle somme destinate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, le spese in conto capitale si incrementano di 1.414 miliardi, per effetto dell'evoluzione accrescitiva delle partite finanziarie (+3.676 miliardi) e degli investimenti diretti (+907 miliardi).

Si flettono, invece, gli impegni relativi ai trasferimenti (-3.044 miliardi) e alle somme non attribuibili (-125 miliardi).

1.2.2 Gestione di cassa.

1.2.2.1 Il rinvio dei pagamenti determina, sul versante della cassa, un andamento dei saldi divergente rispetto a quello indicato per la competenza.

Migliora, infatti, del 7% il saldo netto da finanziare, che espone un deficit inferiore di 9.198 miliardi nel confronto con il 1994.

Si alleggeriscono rispettivamente dell'8,7% e dell'11,7% l'indebitamento netto e il saldo negativo del risparmio pubblico. Solo il ricorso al mercato - gravato da maggiori oneri per il rimborso dei prestiti (+79.744 miliardi) - si deteriora fortemente (-28,8%), in una misura pressoché corrispondente a quella registrata sulla competenza.

Le entrate finali crescono dell'8,5% (da 497.614 a 539.994 miliardi), ma scontano la contabilizzazione in bilancio di 7.757 miliardi di rimborsi IVA. Al netto di tale posta l'incremento si riduce al 7%. Le entrate correnti (passate da 490.146 a 530.016 miliardi) lievitano dell'8,1%, ma nella serie netta mostrano un più ridotto tasso di sviluppo (+6,6%). L'inclusione dei rimborsi IVA gonfia, in particolare, le entrate tributarie (477.400 miliardi), che espongono una crescita pari all'8,2% (+6,4% al netto di tale voce). Al netto dei rimborsi IVA l'incidenza degli incassi tributari sul PIL accusa una flessione di quattro decimi di punto (dal 26,9 al 26,5%). Sempre al netto di tale posta, la quota delle imposte dirette sul totale delle entrate tributarie si eleva di oltre un punto e mezzo percentuale (dal 53,9 al 55,5%). I dati di consuntivo - che scontano gli interventi aggiuntivi sul gettito delle imposte indirette - attenuano il più consistente divario registrato in sede previsionale.

Le entrate extratributarie (52.616 miliardi) - che, come nel 1994, non ricomprendono a consuntivo le risorse proprie IVA - s'accrescono del 7,8%.

Gli introiti del titolo III (9.977 miliardi) espongono una crescita del 33,6% collegata ai maggiori proventi delle dismissioni (da 5.921 a 8.361 miliardi).

La spesa finale, nella serie al netto delle poste non connesse all'effettiva attività gestoria dell'esercizio in esame, presenta una variazione accrescitiva del 5,3% e recupera la flessione (-3,4%) segnata nel 1994.

L'evoluzione - per la diversa consistenza finanziaria degli aggregati - è in gran parte legata ai pagamenti correnti (+5,8%), anche se le erogazioni in conto capitale s'incrementano del 6,1%.

1.2.2.2 Rispetto ai dati previsionali definitivi le entrate finali di cassa espongono minori incassi per 345 miliardi. Le entrate correnti evidenziano una sovrastima più ampia (6.463 miliardi), non compensata dai maggiori introiti del titolo III (+6.118 miliardi).

Il dato saliente del 1995 è, peraltro, costituito dal favorevole divario fra previsioni iniziali ed incassi. Gli introiti finali superano di 33.122 miliardi i dati del bilancio di previsione.

I proventi di natura corrente espongono maggiori incassi per 24.034 miliardi, alimentati sia dalle entrate tributarie (+11.465 miliardi), sia da quelle extratributarie (+12.569 miliardi). I maggiori incassi sono concentrati nel comparto delle imposte indirette (+12.626 miliardi) - specificamente oggetto della manovra aggiuntiva -, che riassorbono la sovrastima di 1.162 miliardi emersa nell'area dell'imposizione diretta.

Tale risultato si lega, soprattutto, all'evoluzione della categoria II "tasse ed imposte sugli affari", che comprende a consuntivo il gettito delle risorse proprie IVA.

Le entrate "extratributarie" espongono maggiori incassi per 12.569 miliardi e presentano un profilo analogo a quello della competenza.

I minori incassi (7.574 miliardi) della categoria XII "partite che si compensano nella spesa" sono dovuti all'azzeramento delle risorse proprie IVA, inizialmente quantificate in 10.000 miliardi. La flessione della categoria XII viene comunque ampiamente compensata dagli altri aggregati. In particolare, crescono, rispetto alle previsioni iniziali, gli incassi (+7.093 miliardi) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" e quelli (+7.190 miliardi) della categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi".

Rispetto alle previsioni definitive (236.694 miliardi) il saldo netto da finanziare (121.500 miliardi) si giova - anche per effetto dello scarso rigore metodologico con cui sono costruite le previsioni - della massiccia mancata utilizzazione degli stanziamenti per operazioni finali (115.809 miliardi), per il 63,4% riconducibile alla parte corrente.

1.2.2.3 Sul versante della cassa l'IRPEF (162.478 miliardi) mostra un tasso di crescita più sostenuto (+9,4%) riguardo all'andamento della competenza. L'IRPEG (26.443 miliardi) s'accresce di un modesto 1,2% e il gettito dell'ILOR (15.030 miliardi) si contrae del 5,5%. Il concordato tributario "di massa" procura introiti per 6.410 miliardi. La caduta dell'imposta sostitutiva (34.588 miliardi) è ancora più netta (-6,1%) e deriva sostanzialmente dalla diminuzione degli interessi corrisposti da aziende ed istituti di credito (-4.385 miliardi).

Nel campo delle imposte indirette l'IVA (110.475 miliardi) s'incrementa soltanto del 5,1% e la sua componente maggioritaria, relativa agli scambi interni (95.992 miliardi), espone - dopo l'intensa progressione del 1994 - un tasso di sviluppo inferiore alla media (+4,3%).

L'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (42.618 miliardi) conferma anche in termini di incassi una sensibile evoluzione (+9,3%). Per contro, uno sviluppo meno intenso di quello rilevato per i rispettivi accertamenti, espongono l'imposta sul consumo dei tabacchi (9.657 miliardi; +2,8%) e i proventi del lotto (5.044 miliardi; +11,7%).

Sul fronte delle entrate extratributarie diminuiscono i contributi al Fondo sanitario nazionale (4.323 miliardi; -8,5%), mentre con 7.067 miliardi le retrocessioni di interessi dovute dalla Banca d'Italia s'accrescono del 12,9%.

Gli incassi del condono edilizio si fermano a 4.239 miliardi.

1.2.2.4 Nella serie netta i pagamenti finali, sotto la spinta della parte corrente (+27.092 miliardi), aumentano di 31.129 miliardi. D'altra parte, le erogazioni in conto capitale (+4.126 miliardi) recuperano una quota della flessione registrata nel precedente esercizio. Il 55,6% (15.052 miliardi) della espansione dei pagamenti correnti è dovuto agli interessi.

I pagamenti aggiuntivi riguardano, inoltre, i trasferimenti (+6.471 miliardi) e le altre spese (+5.590 miliardi), essenzialmente riferite alle poste compensative delle entrate. Invariate risultano le somme destinate agli oneri di funzionamento.

La crescita dei pagamenti in conto capitale è legata all'incremento delle partite finanziarie (+4.250 miliardi) e degli investimenti diretti (+381 miliardi), mentre i trasferimenti subiscono una flessione di 637 miliardi.

2. Gestione dell'entrata.

2.1. Considerazioni generali.

2.1.1 Note preliminari. I risultati esposti nel rendiconto scontano due fattori di novità inerenti alle procedure di contabilizzazione dell'IVA, che accrescono il gettito tributario (in misura pari nel 1995 al 4,7% per gli accertamenti ed al 3,5% per gli incassi) e pongono esigenze di comparazione con gli anni precedenti anche per l'entrata finale e per quella complessiva.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La prima procedura opera dal 1994 e riguarda l'inclusione nel gettito erariale dei proventi relativi alle risorse proprie di pertinenza comunitaria, contabilizzate fino al 1993 nell'aggregato extratributario; la seconda è applicata dal 1995 e aggiunge ai proventi del tributo in argomento le somme relative ai rimborsi, effettuati a cura dei concessionari della riscossione nel contesto del conto fiscale, in conseguenza del divieto (l. n. 559/1993) di gestire ulteriormente tali operazioni all'esterno del bilancio.

Le recenti modalità di contabilizzazione peraltro, recepite solo in parte nella costruzione del documento di bilancio (par. 2.2.2), si manifestano coerenti con il principio dell'integrità dell'entrata erariale, ribadito dall'articolo 25 della citata l. n. 559 del 1993, e rimuovono l'anomalia determinata dalla previsione e dalla rendicontazione delle imposte dirette e indirette, rispettivamente al lordo ed al netto dei crediti d'imposta¹.

L'esigenza di rendere confrontabili i risultati delle gestioni sulla base di dati per quanto possibile omogenei negli anni induce a ricostruire gli accertamenti IVA realizzati nel periodo 1993/95 con entrambe le poste confluite nel tributo sulla base dei dati rilevati dai rendiconti e da altri documenti ufficiali², ed a rettificare conseguentemente gli accertamenti relativi agli aggregati che compongono l'entrata erariale. La rettifica delle riscossioni e degli incassi considera quest'anno invece soltanto il gettito relativo alle risorse U.E. (la cui consistenza è adeguatamente documentata), poiché la gestione dei rimborsi è stata condotta negli anni precedenti all'esterno del bilancio.

Le analisi relative alle riscossioni ed agli incassi acquisiti nell'anno 1995 sono effettuate sulla base delle risultanze del rendiconto, che espone valori dei rimborsi più contenuti (pari tuttavia ad oltre l'1,5% degli incassi tributari) rispetto all'ammontare degli omologhi accertamenti. Il divario fra gli accertamenti e gli incassi relativi ai rimborsi in argomento trae origine, nel primo anno di applicazione della nuova procedura, dal sistema adottato per il versamento delle somme relative ai ripetuti rimborsi IVA, legato all'effettivo pagamento ai concessionari della riscossione, da parte del Ministero delle finanze³, delle somme da questi ultimi erogate ai creditori d'imposta e, pertanto, agli eventuali ritardi delle conseguenti regolazioni contabili effettivamente eseguite⁴.

I ritardi delle regolazioni appaiono legati al perfezionamento delle procedure, attesa la congruità degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze rispetto alle esigenze di rimborso programmate; va rilevato in proposito come la mancata protezione del meccanismo del conto fiscale, nei confronti di eventuali disfunzioni di natura amministrativa che si manifestino sul versante della spesa, richieda urgenti misure atte a rendere pressoché simultanei i tempi degli accertamenti relativi ai crediti rispetto ai tempi delle regolazioni. Deve essere sottolineato infatti che le valutazioni inerenti alla pressione tributaria e fiscale in termini di cassa, benché fondamentali ai fini del giudizio complessivo sui risultati delle manovre adottate nell'ambito della decisione di bilancio, finiscono per dipendere dall'entità delle ripetute regolazioni e, quindi, da operazioni sostanzialmente estranee agli andamenti effettivi dell'entrata.

¹ L'attuazione del principio dell'integrità, nella componente attiva del bilancio dello Stato, implica l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e nel rendiconto dell'importo integrale, rispettivamente, delle stime e del gettito al lordo "delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse". La corretta applicazione di tale principio implica naturalmente l'imputazione alla parte passiva del bilancio degli oneri relativi ai crediti d'imposta. Il meccanismo dei rimborsi IVA è stato attivato sul versante della spesa mediante lo stanziamento, nello stato di previsione del ministero delle finanze (cap. 3533), di dotazioni pari, per il 1995, ad oltre 16.000 miliardi.

² Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 1995 e per l'anno 1994 e Osservatorio delle entrate (doc. pubblicato dal Ministero delle finanze in data 3 aprile 1996). Da tali documenti risulta che i rimborsi accertati ammontano a miliardi 14.564 nel 1995, 11.326 nel 1994 e 10.957 nel 1993.

L'ammontare delle risorse di pertinenza comunitaria, risultano pari nel 1995 e nel 1994 a rispettivi 8.864 e 9.514 miliardi; tali importi coincidono, secondo quanto afferma la ricordata relazione generale sulla situazione economica del Paese, in termini di competenza e di cassa. Nel 1993 gli accertamenti sono ammontati, come risulta dal relativo rendiconto, a 11.485 miliardi e gli incassi a 9.403.

³ Il minore importo versato risulta pari a 6.807 miliardi: a fronte di rimborsi accertati in misura pari a 14.564 miliardi, le regolazioni debitorie sono ammontate a 7.757 miliardi.

⁴ I rimborsi ai contribuenti sono effettuati dai concessionari a valere sui fondi della riscossione e sono regolati mediante emissione di mandati commutabili in quietanza d'entrata. Nel 1995 il dato dei versamenti IVA iscritto nel rendiconto considera: a) i proventi netti del tributo; b) le somme di pertinenza comunitaria; c) la quota dei rimborsi che ha formato oggetto di effettivo trasferimento di fondi dalla parte passiva a quella attiva del bilancio mediante apposite regolazioni contabili.

2.1.2. Aspetti della gestione finanziaria.

a) Gli accertamenti e gli incassi finali esposti nel rendiconto, pari rispettivamente a 557.657 ed a 539.994 miliardi, crescono dell'8,1% e dell'8,5% (6,9% al netto delle regolazioni contabili) rispetto ai dati rettificati dell'anno precedente. Il gettito tributario, pari a rispettivi 494.428 ed a 477.400 miliardi, aumenta del 7,9% e dell'8,2% (6,4% al netto delle regolazioni) e costituisce l'88,7% e l'88,4% (88,2%) dei proventi finali, a fronte di un'incidenza nel 1994 rispettivamente pari all'88,9% in termini di accertamenti e all'88,7% in termini di incassi.

Sul risultato finale influisce l'ammontare delle misure temporanee (circa 20.000 miliardi accertati e versati) definite dalle manovre di finanza pubblica relative all'esercizio 1995 e realizzate in misura di poco superiore al 60% delle stime⁵.

Gli accertamenti extratributari crescono del 6,6% (53.252 miliardi) e gli incassi del 7,7% (52.616 miliardi), dopo il regresso del 1994 (-41 e -37,4%) e del 1993 (-3 e -7,5%), giovandosi di proventi "una tantum" (4.238 miliardi), che influiscono sul gettito dell'aggregato per il 7,9 e per l'8%.

Ai proventi finali contribuisce l'apporto del titolo III, in misura pari a circa l'1,8% in termini di accertamenti e di incassi (1,4 e 1,5% nel 1994), costituito in prevalenza dalle vendite realizzate in attuazione del processo di privatizzazione (la relativa posta raggiunge gli 8.354 miliardi contro i 5.921 nel 1994); per le considerazioni relative al processo di privatizzazione, che a decorrere dallo scorso anno realizza proventi non soltanto simbolici, si rinvia a quanto esposto nel capitolo IV. In questa sede va notato come il totale dei proventi finora realizzato a seguito di complesse operazioni di dismissione raggiunga soltanto nel 1995, ed a valori aggiornati alla dinamica dei prezzi, l'ammontare delle previsioni effettuate per l'anno 1992.

Le accensioni di prestiti (313.805 miliardi), inferiori di 58.000 miliardi rispetto al limite stabilito dalla legge finanziaria per il ricorso al mercato, influiscono sugli accertamenti e sugli incassi totali (871.462 e 853.799 miliardi) per il 36 e per il 37% (39 e 40% nel 1994) e si riportano su una quota più vicina a quella registratasi nel 1993 (34 e 35%). Tale posta risulta pari al 56% degli accertamenti finali (65% nel 1994 e 52% nel 1993) ed al 58% (59% al netto delle regolazioni IVA) degli omologhi incassi (68% nel 1994 e 53% nel 1993). Il rapporto con gli accertamenti tributari si colloca sul 63,5% e tende a riavvicinarsi al dato del 1993 (60,2%) dopo l'impennata dell'esercizio successivo (73,6%); un andamento analogo si registra nel rapporto con gli incassi tributari, risultato pari al 65,7% contro il 79 e il 64% dei rispettivi anni precedenti. Al netto della quota relativa alle regolazioni contabili l'incidenza dei prestiti rispetto agli incassi tributari sale di oltre un punto percentuale (66,8%). Nell'ambito degli accertamenti complessivi rettificati pertanto, e tenendo altresì conto delle variazioni del prodotto relative agli anni precedenti, la quota concernente le accensioni di prestiti cede di quasi quattro punti rispetto all'area degli accertamenti finali, che compongono nel 1995 il 64% di quelli complessivi, contro il 60,5% del 1994 ed il 66% del 1993. La riduzione, avviata fra il 1994 ed il 1995, del peso del debito rispetto al prodotto trova un riscontro nella minore incidenza di tale posta sul PIL (17,7% nel 1995, contro il 20,6% nel 1994 ed il 17,6% nel 1993).

b) Gli accertamenti finali, pari al 31,49% del PIL, rimangono stazionari rispetto al 1994 (31,47%), ma distanti dal dato omologo relativo al 1993 (34%). Nell'area dell'entrata finale rallenta in misura poco rilevante il gettito tributario (pari al 27,92% del PIL; 27,96 nel 1994 ma 29,23% nel 1993), sono stazionari i proventi extratributari (pari al 3% del PIL nel 1995, al 3,04% nel 1994, ma al 4,71% nel 1993), e aumentano, con valori assoluti moderati, i proventi del titolo III (pari allo 0,56% del PIL; 0,46% nel 1994 e 0,08% nel 1993).

Rispetto agli andamenti di competenza quelli relativi agli incassi espongono, in ciascun anno del periodo 1993-95, valori inferiori di circa un punto percentuale sia per l'entrata tributaria, che per la finale e la complessiva. I valori del 1995, al netto della quota concernente le regolazioni IVA, sono ridimensionati di quasi mezzo punto percentuale.

Gli incassi tributari, in particolare, si commisurano al 26,96% (26,52%) del PIL e risultano pressoché stazionari rispetto all'esercizio precedente (26,93%), ma calano quasi di un punto percentuale rispetto al 1993 (27,84%), quando il divario fra accertamenti e incassi ha raggiunto l'1,39% del PIL., anche in dipendenza del modesto indice degli incassi relativo alle cospicue somme accertate da riscuotere mediante ruoli. Al riguardo deve essere ricordato come spesso la Corte abbia segnalato l'eventualità della valenza soprattutto formale degli accertamenti costituiti da ruoli, dato che agli evidenti effetti di gonfiamento del gettito di competenza si contrappone un tasso di versamento costantemente modesto.

⁵ Si veda sul punto la relazione della Banca centrale in data 31 maggio 1996, pag. 150.

Gli incassi concernenti il comparto impositivo diretto segnano un lieve incremento rispetto all'esercizio precedente (14,72% del PIL contro il 14,51% del 1994); i proventi realizzati nell'area indiretta regrediscono di poco commisurandosi al 12,24% del PIL (11,8% al netto delle regolazioni) contro il 12,42% del 1994, ma segnalano un ulteriore rinvio nell'allineamento fra le due componenti dell'entrata tributaria. Il divario rimane tuttavia distante da quello registratosi nel 1993, allorché i proventi acquisiti dall'area delle imposte sul patrimonio e sul reddito hanno superato di oltre quattro punti percentuali il gettito delle imposte indirette (le prime hanno raggiunto il 16,13% del PIL contro l'11,72% realizzato dalle seconde). Le variazioni della pressione tributaria sono pertanto da ricondurre alla moderata crescita dell'imposizione diretta ed al contenuto regresso della fiscalità indiretta; quest'ultima è stata aiutata dalle misure permanenti adottate con la manovra correttiva che peraltro, agendo sulle accise e sulle aliquote IVA, non ha dato un contributo alla ridefinizione strutturale dell'entrata di bilancio.

c) I residui attivi, riaccertati in aumento per quasi 8.000 miliardi (circa 7.000 riguardano il comparto tributario) registrano una crescita elevata risultando pari, al termine dell'esercizio, a 113.000 miliardi (+17% rispetto al 1994) nell'area finale ed a 100.000 miliardi (+20%) in quella tributaria. Nell'aggregato finale e in quello tributario i resti risultano costituiti da somme non riscosse per il 71% (69% nel 1994 e 54% nel 1993) e per il 68% (64 e 54%). Tale categoria di residui proviene dagli esercizi precedenti per circa il 70% (63 e 58%) e per il 71% (57,5 e 66%), rispettivamente per l'aggregato finale e per quello tributario. All'interno dell'area finale risulta "rimasto da riscuotere" l'11,8% (11,5 e 9%) della massa acquisibile di natura tributaria, il 19% (18,8 e 14%) di quella extra-tributaria e solo lo 0,2% di quella relativa al titolo III.

I residui costituiti da "somme riscosse e non versate" sono concentrati nel comparto tributario, e, in tale area, derivano per circa un terzo (contro il 41% nel 1994 e il 36% nel 1993) dagli esercizi precedenti costituendo, con 32.182 miliardi (importo pari a circa l'80% dei proventi attesi dalle manovre inerenti all'entrata adottate per l'anno 1995) il 5,6% (5,1 e 7,5%) della relativa massa acquisibile. Tali somme (della cui origine è fornita una sintetica dimostrazione in apposito documento allegato al rendiconto generale dello Stato) provengono per oltre il 90% da tributi amministrati dal Ministero delle finanze e sono costituiti per quasi 22.000 miliardi (oltre 9.000 riguardano residui relativi ad esercizi precedenti) da "importi dovuti dai contabili erariali" e per poco meno di 10.000 miliardi da "somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa; di entità meno rilevante (circa 800 miliardi) è l'importo acquisito dalla Regione Sarda da regolare a carico della spesa. Il ritardo dei versamenti appare da riconnettere in parte alla complessità delle procedure, come sembra provato anche dalla consistenza dei residui provenienti dagli esercizi precedenti.

Ulteriori elementi di riflessione in ordine alla formazione dei residui provengono dal confronto fra gli andamenti delle riscossioni e dei versamenti e la consistenza delle somme acquisibili. Rispetto alla massa acquisibile finale, infatti, cresciuta del 9,5% contro il regresso (-0,8%) registratosi nel 1994, le riscossioni realizzate sono pari all'87,6% (l'89,8% nel 1994 e il 91% nel 1993) e gli incassi all'82,6% (81,4%) contro l'83,4% nel 1994 e l'84,9% nel 1993; si registra pertanto una decelerazione progressiva del tasso di acquisizione delle riscossioni e dei versamenti, che segnalano l'utilità di adeguare le vigenti procedure all'esigenza di un più celere realizzo dei crediti.

L'analisi degli indici di acquisizione dell'entrata tributaria offre elementi utili ad individuare il comparto che maggiormente contribuisce alla formazione dei resti. Va notato, in primo luogo, come il tasso di riscossione nell'area tributaria sia anche nel 1995 più elevato rispetto a quello che si rileva nell'area finale. Raggiunge infatti l'88% (90,7% e 90,8% negli anni precedenti) mentre l'indice degli incassi rimane sullo stesso livello registratosi per l'entrata finale: risulta pari pertanto all'82,6% (81,3%), regredisce rispetto ai precedenti esercizi (83,4% nel 1994 e nel 1993) ed evidenzia, però, uno scostamento, rispetto alle riscossioni, inferiore ai sei punti percentuali contro gli oltre sette punti degli anni precedenti.

Il livello medio di riscossione delle imposte dirette è più alto rispetto a quello tributario complessivo (90,6% nel 1995; 91,9 e 92,1% negli anni precedenti) e quindi rispetto a quello che si registra nell'area indiretta (85,6% nel 1995; 89,8 e 86,6%). La disarmonia fra gli andamenti nelle due aree di natura tributaria risulta più marcata ove si consideri il rapporto fra gli incassi e la massa acquisibile. Nell'area delle imposte sul patrimonio e sul reddito tale rapporto è pari all'85,8% nel 1995 (86,8 e 89,6%) e si distanzia dal dato delle riscossioni per importi che non superano i cinque punti percentuali. Nel comparto delle imposte indirette, invece, il tasso di versamento delle risorse acquisibili è assai più contenuto: ha raggiunto il 79,1% (76,2%) nel 1995, il 79,8% nel 1994 e addirittura il 76,1% nel 1993. Conseguentemente, il divario rispetto alle riscossioni oscilla tra i sei e gli oltre dieci punti percentuali.

Pertanto, mentre si nota come nell'area delle imposte indirette le difficoltà di riscossione e di incasso siano più accentuate rispetto a quelle che si prospettano nell'area impositiva diretta (ove peraltro l'emissione di ruoli continua ad incrementare il settore dei resti costituito dalle somme non riscosse), si rileva come non appaia ulteriormente rinviabile l'adozione di misure idonee a contenere quantomeno il rilevante ammontare delle somme riscosse e non versate.

2.1.3 Il risultato della gestione: obiettivi e prospettive.

Il programma di acquisizione dell'entrata erariale costruito nel luglio 1994 (DPEF 1995-97) al netto dei crediti d'imposta IVA, ha subito variazioni in dipendenza della più elevata crescita nominale del prodotto (dal 5,2% ipotizzato all'8,1%) conseguente al miglioramento del PIL in termini reali (dal 2,7% al 3%) ed alla diversa dinamica della crescita dei prezzi interni (dal 2,5 al 5,1%). Per effetto di tali fattori nonché della manovra aggiuntiva del febbraio 1995 gli accertamenti tributari (al netto delle risorse U.E. e dei rimborsi), stimati in circa 462.000 miliardi dal DPEF e ridefiniti in 481.000 miliardi dalla R.P.P. (che riporta le previsioni assestate) sono risultati pari a circa 471.000 miliardi. Nell'area delle imposte dirette, in particolare, i risultati hanno mancato le previsioni assestate (oltre 280.000 miliardi) per circa 14.000 miliardi (- 4,9%), mentre nel comparto delle imposte indirette le stime sono state superate di quasi 4.000 miliardi (+1,8%). Al lordo delle poste avanti ricordate che compongono gli accertamenti IVA, i risultati si commisurano ai valori indicati nel precedente paragrafo, cui si rinvia, che esprimono gli andamenti del gettito adeguati alla normativa vigente. In questa sede si nota come lo scostamento fra previsioni e risultati rimanga invariato nell'area delle imposte dirette, che non risentono della contabilizzazione delle poste IVA, mentre le imposte indirette mostrano accertamenti superiori di circa 24.000 miliardi rispetto alle previsioni assestate.

Rispetto alle stime concernenti le misure aggiuntive previste dalla manovra iniziale e dalla manovra correttiva, che hanno prefigurato la crescita degli accertamenti finali (al netto dei rimborsi IVA) di oltre 39.500 miliardi, il maggiore gettito realizzato nell'aggregato (che considera gli andamenti inerziali connessi alla dinamica del PIL) risulta inferiore di circa 1.000 miliardi (-2,2%). Tali stime hanno riguardato nuove misure temporanee pari a circa 25.000 miliardi in aggiunta agli oltre 6.000 miliardi provenienti dalla legislazione vigente⁶ e, per circa il 20%, le variazioni di accise (4.900 miliardi) e di aliquote IVA (2.900 miliardi).

Le misure temporanee hanno formato il 90% (circa 21.000 miliardi) delle stime formulate nella manovra iniziale e circa il 30% (4.800 miliardi) dei maggiori proventi attesi dalla manovra correttiva (D.L. n. 41/1995, convertito in l. n. 85/1995). Tale tipo di gettito, che ha costituito un fattore importante della politica tributaria del 1995, si è realizzato, come già detto, per circa il 60% delle stime. A fronte infatti degli 11.500 e dei 6.900 miliardi quantificati per il concordato di massa e per la sanatoria degli abusi edilizi, gli accertamenti e gli incassi sono stati pari, rispettivamente, a poco più di 6.200 e di 4.200 miliardi. Ha peraltro superato le stime il tributo straordinario sui redditi IRPEF e IRPEG (istituito per le esigenze connesse agli eventi alluvionali del novembre 1994), che ha prodotto più di 900 miliardi contro i 700 attesi nonché l'acconto dell'imposta temporanea sul patrimonio netto delle imprese che ha superato di 100 miliardi le previsioni, mentre la sanatoria per le irregolarità formali ha reso 32 miliardi contro gli 800 stimati.

Hanno realizzato risultati inferiori alle stime anche altre misure previste dalla manovra iniziale. La definizione delle liti pendenti, decisa per sorreggere i risultati del precedente esercizio, in sede di anticipazione delle misure poi recepite dalla manovra iniziale (D.L. n. 452/1994, convertito nella l. n. 656/1994), ha dato accertamenti e incassi pari a 145 miliardi, a fronte dei 630 previsti, l'imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese cooperative ha reso 176 miliardi (in termini di accertamenti e di incassi) contro i 700 stimati, e altre misure (detassazione degli utili reinvestiti) hanno prodotto effetti di contenimento del gettito IRPEG⁷, per importi peraltro non quantificabili mediante gli attuali strumenti di rendicontazione.

⁶ Cfr. la Relazione della Corte al Parlamento sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi pubblicate nel quadriestrate settembre-dicembre 1994. Doc. LXXXVIII, n. 3.

⁷ Bollettino economico n. 26/1996 della Banca d'Italia e Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Va notata l'accresciuta capacità di realizzo dei ruoli relativi ai grandi tributi: i relativi incassi, pur nell'ambito di valori assoluti ancora modesti, risultano più che raddoppiati nell'area delle imposte dirette (par. 2.2.1) e sono considerevolmente aumentati anche per l'IVA (par. 2.2.2). Il miglioramento del tasso di acquisizione nel comparto dei ruoli, sollecitato più volte dalla Corte, potrebbe, ove si consolidasse, dare un contributo significativo alla crescita degli incassi tributari attesa la rilevante entità degli accertamenti annuali e la rilevantissima massa di residui che caratterizza tale tipologia di proventi, come sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni annuali.

In attesa degli effetti dell'ulteriore decentramento tributario il sostegno al gettito è atteso dalle nuove modalità di accertamento varate con la legge n. 656 del 1994 (accertamento con adesione) che dovrebbe assicurare entrate permanenti di ammontare significativo già dal 1997, quando sarà possibile utilizzare gli studi di settore in corso di elaborazione presso l'amministrazione finanziaria. Si rivela comunque non rinunciabile l'obiettivo della lotta all'evasione, da perseguire tra l'altro mediante la funzionale semplificazione del contenzioso, attraverso l'effettivo e rapido ammodernamento dell'amministrazione finanziaria (specie nelle aree dell'accertamento e della riscossione), e, soprattutto, con la semplificazione del sistema normativo tributario e fiscale. La complessità di quest'ultimo, in particolare, ha finora contribuito ad alimentare il ricorso ai condoni, mostratisi idonei ad abbattere soprattutto i crediti vantati nei confronti delle categorie che utilizzano, a fini di elusione e di evasione, il vigente assetto tributario e l'attuale grado di efficienza organizzativa dell'amministrazione finanziaria nelle ricordate aree dell'accertamento e della riscossione.

2.2. Profili della gestione tributaria.

2.2.1 Le imposte dirette.

Il gettito delle imposte dirette è costituito da accertamenti (266.283 miliardi) e da incassi (260.679 miliardi) che aumentano, rispettivamente, dell'8,4% e del 9,6% rispetto ai risultati rettificati del precedente esercizio, invertendo l'andamento regressivo registratosi nel 1994 (-4,6% per gli accertamenti e -4,9% per gli incassi).

L'imposizione diretta realizza il 53,9% (53,6% nel 1994 e 56,8% nel 1993) degli accertamenti tributari ed il 54,6% (53,9% e 57,9%) degli incassi omologhi. Al netto delle regolazioni IVA il rapporto con gli incassi tributari raggiunge il 55,5%. I proventi temporanei, di ammontare quasi equivalente in termini di accertamenti e di incassi sono pari a quasi 16.000 miliardi (circa 2.500 miliardi provengono dalla manovra correttiva e circa 6.000 da norme, vigenti anche per l'esercizio in corso, prorogate dal 1994) incidono sul gettito diretto per il 6% contro il 2,6% del 1994 ed il 5,4% del 1993.

Gli accertamenti e gli incassi IRPEF (pari, rispettivamente, a miliardi 164.120 e 162.478) crescono del 7,6 e del 9,4%, ribaltano la dinamica particolarmente negativa registratasi nel precedente esercizio (-3,5 e -4,1%), ma rimane pressoché invariato il rapporto con il PIL (9,3 e 9,2%) rispetto ai valori dell'anno precedente (9,3 e 9,1% contro il 10,2 ed il 10% del 1993).

Il peso del tributo nell'area impositiva diretta supera il 61,6% (61,5 e 61,4% negli anni precedenti) in termini di competenza e il 62,3% (62,5 e 61,9%) in termini di incassi. L'incidenza degli accertamenti rispetto all'area tributaria complessiva rettificata scende invece al 33,2% (in dipendenza della recente modalità di contabilizzazione dell'IVA) contro il 33,3% del 1994 e permane elevata la quota da riscuotere mediante ruoli (circa 4.500 miliardi, pari al 2,7% del gettito di competenza). L'apporto del tributo rispetto agli incassi tributari rettificati è sul 34% (34,6% al netto delle regolazioni IVA) contro il 33,7% del precedente esercizio: nel 1993 i dati omologhi sono stati pari al 34,9 ed al 35,9%.

Rispetto alla massa acquisibile relativa al tributo (che si avvale di residui iniziali riaccertati in aumento pari a circa 1.200 miliardi), le riscossioni superano il 94% (94,9 e 93,8%) e gli incassi l'88% (91 e 88,4%); rispetto al medesimo parametro, pertanto, le somme rimaste da riscuotere ammontano a circa il 6%.

La composizione interna degli incassi, riguardo all'esercizio precedente, non prospetta variazioni particolarmente significative. Poco meno del 71% dei versamenti (115.236 miliardi) deriva dalle ritenute da lavoro dipendente (72,4% nel 1994, ma 68% nel 1993) e le ritenute sui redditi da lavoro autonomo (14.554 miliardi) vanno quasi al 9% (8,5 e 8,3%); l'autotassazione a saldo recupera sino al 5%, dopo il 4,7% dell'esercizio precedente, rimanendo tuttavia distante dall'8% registratosi nel 1993, e l'autotassazione in acconto segna un lieve regresso attestandosi sul 13,5% del gettito complessivo, contro il 13,7% dell'anno precedente (ma aveva toccato il 15% nel 1993).

Risulta pertanto sostanzialmente confermato l'andamento relativo alle poste essenziali del tributo, precisando peraltro che i proventi relativi al lavoro dipendente scontano il decremento dell'occupazione nel settore privato (-0,8%, pari a 102.400 unità di lavoro) e nel settore pubblico (-0,7%, pari a 24.600 dipendenti) e che