

iscrivere annualmente nella Legge Finanziaria, viene utilizzata parte delle risorse stanziata dalle leggi finanziarie per il 2004 ed il 2005.

Al riguardo, è stato osservato che, mancando un quadro complessivo delle esigenze finanziarie connesse all'attuazione della delega, non può con certezza valutarsi se gli stanziamenti residui siano sufficienti a coprire le ulteriori finalità della legge delega.

La copertura degli oneri del decreto n. 77, che costituiscono un "tetto di spesa", è posta a carico del Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, istituito dalla legge n. 440 del 1997, alla cui dotazione si provvede annualmente nell'ambito della tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Al riguardo, si è in primo luogo osservato che la copertura si riferisce indistintamente a tutti gli oneri recati dall'articolato, senza perciò indicare per ciascuno intervento la corrispondente autorizzazione di spesa, come richiesto dall'art. 11-ter comma 1 della legge di contabilità, ed in secondo luogo che la copertura di una spesa permanente predeterminata nel suo ammontare non si concilia con il requisito della modulabilità che costituisce la caratteristica precipua della tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Il decreto n. 226 del 17 ottobre ha poi determinato le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relative al secondo ciclo di istruzione e formazione. La copertura degli oneri è stata effettuata a valere sulle risorse stanziata dalla Legge Finanziaria per il 2005: la legge di delega rinviava infatti a successivi provvedimenti legislativi il reperimento dei finanziamenti per l'attuazione della riforma.

La complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente rendono difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione dei nuovi oneri contenuta nel provvedimento in esame. Opportunamente, peraltro, dato che una parte rilevante degli oneri stessi è riferita a spese di personale, il relativo stanziamento, originariamente previsto come tetto di spesa, è stato poi correttamente trasformato in previsione di spesa e corredato pertanto di clausola di salvaguardia ai sensi dell'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità.

Sarebbe stato però opportuno – anche per una più completa osservanza della norma in tal senso contenuta nella legge di contabilità (art. 11-ter comma 1) – che le spese autorizzate fossero state più specificamente correlate alle singole disposizioni di spesa.

In particolare, le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti sono state ravvisate:

- nell'art. 1, comma 15, che dispone la trasformazione degli attuali istituti di istruzione secondaria superiore nei centri polivalenti denominati "campus": la relativa clausola di

neutralità finanziaria, peraltro ben articolata in adesione alla specifica condizione posta in Commissione bilancio, appare infatti contrastare quanto meno con le connesse esigenze organizzative e logistiche;

– nell'art. 3 comma 3, che dispone tra l'altro, nel quinto anno del percorso liceale, l'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica;

– nell'art. 12 comma 1, che prevede, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, la stipulazione di contratti di diritto privato con esperti qualora le discipline trattate richiedano una specifica professionalità non riconducibile agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento;

– negli articoli da 15 a 22, che stabiliscono una serie di obiettivi vincolanti che le regioni – cui spetta la competenza esclusiva per i percorsi di istruzione e formazione professionale – dovranno comunque assicurare per la realizzazione degli obiettivi stessi.

In linea generale, è stata richiamata l'attenzione sul fatto che la diversa articolazione del quadro orario degli insegnamenti (articoli da 4 a 11) potrebbe comportare oneri sia per quanto riguarda il personale docente sia per le spese di funzionamento in relazione a un possibile diverso fabbisogno di strutture.

Inoltre, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe rendere inoperanti i limiti stabiliti, obbligando l'Amministrazione a sostenere ulteriori oneri ovvero a rinunciare, sia pure in parte, ai contenuti di novità della riforma.

Infine, il *decreto n. 227 del 17 ottobre*, ha definito le norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento.

Il provvedimento contiene una serie di clausole di invarianza finanziaria, alcune delle quali specificate sulla base delle condizioni poste dalle Commissioni bilancio, che risultano tutte accolte, e due stanziamenti, entrambi strutturati come limiti massimi di spesa.

L'art. 2 del decreto regola i percorsi di formazione iniziale dei docenti e stabilisce che gli oneri per i relativi corsi di laurea magistrale e di diploma accademico di secondo livello, ivi compresi gli esami di Stato, siano totalmente a carico dei corsisti; per quanto riguarda l'adeguamento delle attuali strutture prevede invece uno dei due tetti di spesa sopra indicati, configurato come intervento *una tantum* per gli esercizi 2005 e 2006.

Anche qui, l'assoluta insufficienza degli elementi di valutazione forniti dalla relazione tecnica non ha consentito di superare le perplessità sulla tenuta dei limiti finanziari indicati dalla norma.

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie.

Si tratta, come già indicato, di 47 decreti, ventiquattro dei quali attuano deleghe previste dalle leggi comunitarie 2003 e 2004 comprese nell'elenco di cui all'allegato A; tale allegato, come è noto, comprende le direttive i cui schemi di attuazione vengono trasmessi ai competenti organi parlamentari soltanto quando prevedono il ricorso a sanzioni penali. Tuttavia, alcuni decreti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni trimestrali cui si rinvia, possono presentare aspetti finanziari anche di un certo rilievo. Sarebbe perciò auspicabile che in sede di determinazione del contenuto delle future leggi comunitarie i decreti che determinano oneri fossero comunque sottoposti al parere dei competenti organi parlamentari.

Nel complesso, i decreti in argomento, anche se presentano aspetti finanziari importanti, come il decreto n. 140, che stabilisce le condizioni assistenziali minime da erogare ai richiedenti asilo e ai loro familiari nel territorio nazionale e il decreto n. 143, concernente il regime fiscale applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni tra società consociate di Stati membri diversi, non hanno dato luogo – con le eccezioni di seguito indicate – ad osservazioni di particolare rilievo.

1) Il decreto n. 116 che reca disposizioni relative al miglioramento dell'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere, assicura il patrocinio a spese dello Stato nei processi civili, anche per controversie di natura commerciale.

L'unico riferimento ad aspetti finanziari contenuto nel decreto è il richiamo (art. 6) agli art. 133 e 134 del d.P.R. 115/2002, in base ai quali il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato; in caso di mancato recupero, se la vittoria della causa o la composizione della lite ha messo la parte ammessa al patrocinio in condizione di poter restituire le spese erogate a suo favore, su di queste lo Stato ha diritto di rivalsa.

Come si vede, resta fuori l'ipotesi della soccombenza della parte ammessa al patrocinio: in questi casi, infatti, l'onere resta a carico dello Stato ed è privo di copertura.

2) Il decreto n. 192, relativo al rendimento energetico nell'edilizia, prevede che ad una serie di attività delle amministrazioni centrali e regionali, quali forme di cooperazione, controlli tecnici e documentali, ispezioni, monitoraggio, ecc., si provveda con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre le cosiddette misure di accompagnamento previste dall'art. 13 sono fornite di autonomo stanziamento coperto mediante utilizzo di parte delle risorse dell'autorizzazione di spesa del medesimo oggetto contenuta nella legge 239/2004 (art. 1 comma 119 lett.a).

Al riguardo, oltre ad una certa genericità della relazione tecnica sulle modalità attuative dei vari interventi, in particolare di ispezione e controllo, per i quali è disposta la neutralità finanziaria, nessuna notizia è fornita circa gli oneri per la formazione di nuovi operatori per lo sviluppo e la qualificazione di servizi e per la formazione di esperti qualificati e indipendenti a cui affidare il sistema degli accertamenti e delle ispezioni edili ed impiantistiche: a queste ultime attività non sembra infatti possa farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

I decreti legislativi che attuano direttive elencate nell'allegato B all'art. 1 della legge comunitaria 2003, e pertanto sottoposti al parere delle commissioni parlamentari, sono complessivamente 23. Nella maggior parte di essi è stata apposta la clausola di invarianza finanziaria: in effetti, dall'esame delle disposizioni in essi contenute non emergono elementi in senso contrario, in quanto vi sono degli oneri di prevalente carattere organizzativo a carico delle amministrazioni pubbliche, oneri che appaiono comunque di modesta portata e tali da poter essere assorbiti nella normale operatività delle amministrazioni stesse.

Qualche maggiore perplessità ha peraltro destato il decreto n. 66, relativo all'attuazione della direttiva 2003/17/CE in materia di qualità della benzina e del combustibile diesel, che prevede una serie di adempimenti di natura amministrativa, quali l'elaborazione da parte dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente di relazioni annuali sulla qualità dei combustibili, da trasmettere al Parlamento e alla Commissione Europea (art. 7), l'attribuzione alle Agenzie delle dogane e alla Guardia di finanza di compiti d'accertamento delle infrazioni (art. 8, commi 1 e 5) e la istituzione di un sistema nazionale per il monitoraggio della qualità dei combustibili (art. 10, comma 2).

Tutti questi nuovi compiti dovrebbero, a norma dell'art. 10, comma 5, essere svolti "con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente". Nessun ulteriore elemento è fornito al riguardo, tanto più che non si è provveduto alla compilazione di una relazione tecnica, e non è pertanto possibile non avanzare le più ampie riserve sulla effettiva assenza di oneri specie quando il nuovo assetto organizzativo opererà a regime.

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2005

Tavola 1

legge	2003	2004	2005	2006	2007	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
317		500.000	500.000	500.000			
321				5.615			5.615 a)
322		24.450		24.450			24.450 b)
323		22.760	22.760	22.760	22.760		22.760
324		15.080	15.080	15.080	15.080		15.080
21	436.608.843						
27		512.980	522.600	522.600	522.600		522.600
28		263.150	263.150	269.320	269.320		269.320
29		258.720	252.555	258.720	258.720		258.720
31		1.550.330	1.550.330	1.550.330	1.550.330		1.550.330
33		356.711.150	297.448.000	44.448.000			
37			299.492.695				
39			342.895.924				
40			10.000.000				
41			362.218	362.218	362.218		362.218
43		65.000.000	183.169.246	113.849.170	95.293.485	31.273.439 c)	42.924.436 d)
48			247.196	247.196	247.196		247.196
53			20.000.000				
56		15.500.000	32.594.061	17.394.061	15.394.061		15.394.061
58			410.000.000	508.070.000	508.070.000		508.070.000
71			143.890.000	22.000.000	22.000.000		
74		120.000	120.000	120.000	120.000	120.000 e)	
80			859.230.000	1.320.478.000	1.340.300.000	65.000.000 e)	890.220.000
88			112.500.000	5.500.000	5.500.000	500.000 f)	
89			55.714.095	28.208.585	28.392.260		23.685.460 g)
91			3.600.000	3.600.000	3.600.000		
92			955.150	955.150	955.150		
94			11.390		11.390		11.390 b)
98			9.510		9.510		9.510 b)
103		11.065		11.065			11.065 b)
104		62.135		62.135			62.135 b)
105			274.070	274.070	294.390		294.390
107			18.190	18.190	18.190		18.190
109			7.560.000	7.120.000	7.120.000		7.020.000
123			3.760.000	3.760.000	3.760.000		3.760.000
135			15.960		15.960		15.960 b)
136			240.220	240.220	257.950		257.950

segue Tavola 1

legge	2003	2004	2005	2006	2007	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
146			2.400.000	2.400.000	2.400.000		2.400.000
147			16.585		16.585		16.585 b)
150			17.132.527	33.264.525	33.264.525		33.264.525
152			6.500.000	7.100.000	7.100.000		6.900.000
154			5.333.000	5.333.000	5.333.000		5.333.000
155			13.800.000	4.000.000	1.500.000		1.500.000
156				3.500.000	2.700.000		2.700.000
157			346.315.735				
158			237.414.446				
160			8.000.000	44.000.000	44.000.000	44.000.000 h)	
166			260.000	70.000	70.000		
168			136.250.000	42.245.750	32.311.700		19.311.700
175			1.000.000	2.000.000	2.000.000		
207			7.000	7.000	7.000		7.000
208			15.000.000				
213		3.240.995	3.240.995	3.240.995	3.240.995		3.240.995
219			10.168.000	8.260.000	6.194.000		6.194.000
229			15.200.000	30.000.000	30.000.000		30.000.000
231			136.738.734	4.772.406	4.540.000		4.540.000
244			20.700.000	27.200.000	33.200.000		23.200.000
257					17.685		17.685 a)
258			361.525	377.920	377.920		
Totale	436.608.843	443.792.815	3.763.072.947	2.297.658.531	2.242.633.980	140.893.439	1.633.658.326

a) Onere ogni quattro anni

b) Onere ad anni alterni

c) Di cui € 28.333.439 per il solo anno 2008 e € 2.940.000 annui dal 2008 al 2017

d) Di cui € 18.783.436 a decorrere dal 2009

e) Per il solo 2008

f) A decorrere dal 2008 al 2018.

g) € 395.250 per il 2008 ed € 534.750 per il 2009

h) A decorrere dal 2008 al 2013.

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2005

Tavola 2

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:							
PARTE CORRENTE		6.581.665	640.671.967	823.453.691	733.196.825	2.203.904.148	24,00
C/ CAPITALE	436.608.843	372.211.150	353.373.000	204.371.000	307.904.000	1.674.467.993	18,23
TOTALE FONDI SPECIALI	436.608.843	378.792.815	994.044.967	1.027.824.691	1.041.100.825	3.878.372.141	42,23
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		65.000.000	2.118.527.980	401.763.840	338.397.155	2.923.688.975	31,84
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE			441.500.000	784.070.000	779.136.000	2.004.706.000	21,83
ALTRE FORME DI COPERTURA			209.000.000	84.000.000	84.000.000	377.000.000	4,11
TOTALE	436.608.843	443.792.815	3.763.072.947	2.297.658.531	2.242.633.980	9.183.767.116	100,00

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2005

Tavola 3

legge	2003		2004		2005		2006		2007	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
317			500.000		500.000		500.000			
321							5.615			
322			24.450				24.450			
323			22.760		22.760		22.760		22.760	
324			15.080		15.080		15.080		15.080	
21		436.608.843								
27			512.980		522.600		522.600		522.600	
28			263.150		263.150		269.320		269.320	
29			258.720		252.555		258.720		258.720	
31			1.550.330		1.550.330		1.550.330		1.550.330	
33				356.711.150		297.448.000		44.448.000		
37					299.492.695					
39					342.895.924					
40						10.000.000				
41					362.218		362.218		362.218	
43				65.000.000	65.999.246	117.170.000	63.154.170	50.695.000	65.753.485	29.540.000
48					247.196		247.196		247.196	
53						20.000.000				
56				15.500.000	15.094.061	17.500.000	15.394.061	2.000.000	15.394.061	
58					410.000.000		508.070.000		508.070.000	
71					100.000	143.790.000		22.000.000		22.000.000
74			120.000		120.000		120.000		120.000	
80					513.145.000	346.085.000	659.480.000	660.998.000	585.666.000	754.634.000
88					112.500.000		5.500.000		5.500.000	
89					55.714.095		28.208.585		28.392.260	
91					3.600.000		3.600.000		3.600.000	
92					955.150		955.150		955.150	
94					11.390				11.390	
98					9.510				9.510	
103			11.065				11.065			
104			62.135				62.135			
105					274.070		274.070		294.390	
107					18.190		18.190		18.190	
109					7.510.000	50.000	7.020.000	100.000	7.020.000	100.000
123					3.760.000		3.760.000		3.760.000	
135					15.960				15.960	
136					240.220		240.220		257.950	
146					2.400.000		2.400.000		2.400.000	
147					16.585				16.585	
150					17.132.527		33.264.525		33.264.525	
152					6.500.000		7.100.000		7.100.000	
154					5.333.000		5.333.000		5.333.000	

segue Tavola 3

legge	2003		2004		2005		2006		2007	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
155					1.500.000	12.300.000	1.500.000	2.500.000	1.500.000	
156							3.500.000		2.700.000	
157					346.315.735					
158					237.414.446					
160					8.000.000		44.000.000		44.000.000	
166						260.000		70.000		70.000
168					81.000.000	55.250.000	37.245.750	5.000.000	22.311.700	10.000.000
175						1.000.000		2.000.000		2.000.000
207					7.000		7.000		7.000	
208						15.000.000				
213			3.240.995		3.240.995		3.240.995		3.240.995	
219					2.926.000	7.242.000	6.194.000	2.066.000	6.194.000	
229					15.200.000		30.000.000		30.000.000	
231					18.138.734	118.600.000	4.522.406	250.000	4.290.000	250.000
244					20.700.000		27.200.000		33.200.000	
257									17.685	
258					361.525		377.920		377.920	
TOT.		436.608.843	6.581.665	437.211.150	2.601.377.947	1.161.695.000	1.505.531.531	792.127.000	1.424.039.980	818.594.000

Capitolo IV

La gestione del bilancio dello Stato

1. I saldi di bilancio.

2. Gestione dell'entrata.

3. Gestione della spesa

Tavole allegate

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

1. I saldi di bilancio.

1.1. Premessa.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha reiteratamente sottolineato la scarsa significatività del Rendiconto generale dello Stato.

Si tratta di evidenza in parte legata al ridimensionamento del ruolo del bilancio dello Stato, ma in buona misura connessa alla mancata attuazione di alcune delle più rilevanti innovazioni introdotte dalla riforma di bilancio del 1997, a partire dalla struttura dello stesso rendiconto. Rischiano in tale contesto di ripetersi le negative esperienze del passato, che hanno portato alla vanificazione di ogni iniziativa normativa tesa a valorizzare l'utilità del consuntivo.

Nuoce anche alla significatività del rendiconto il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie che connota ormai in modo quasi strutturale il rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

Il problema più importante è costituito da regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare. Al di là, infatti, delle ipotesi in cui lo sfasamento temporale di

contabilizzazione si connetta alla imperfezione dei meccanismi contabili, un allargamento dell'area delle regolazioni riconducibili all'accumulo di debiti fuori bilancio può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare e per pregiudicare la stabilità dei conti.

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto negli ultimi anni che il rendiconto generale dello Stato, ad essa trasmesso, sia almeno corredato di un documento riassuntivo degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie, in cui siano anche esaurientemente indicate le cause della loro formazione che, comunque, mal si concilia con i principi di veridicità ed annualità del bilancio. Sarebbe anche necessario, per evidenti ragioni di trasparenza, l'inserimento di tali poste in specifici autonomi capitoli di bilancio¹.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio, oggi spesso indecifrabile, dei dati dal rendiconto generale dello Stato al conto economico dello Stato, componente del più generale conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Anche per tale raccordo sussiste l'esigenza di apposita formale evidenziazione in un allegato tecnico da presentare alla Corte.

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato, il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza pubblica.

Occorre finalmente provvedere, in modo sistematico e completo, all'omogeneizzazione dei capitoli e all'aggiornamento del nomenclatore degli atti; operazioni queste fondamentali per la verifica delle leggi di spesa e, più in generale, per il monitoraggio dei conti pubblici.

Il Rendiconto continua inoltre ad essere parzialmente carente – pur nel progressivo arricchimento del corredo informativo di supporto – di importanti allegati previsti dalla normativa vigente (quali quelli riguardanti la regionalizzazione delle spese in conto capitale; le spese destinate alle Regioni in ritardo di sviluppo; le somme destinate alla ricerca scientifica e tecnologica).

Non è così pienamente salvaguardato il principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo, essenziale per le analisi sulla gestione annuale.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1. Il saldo netto da finanziare di competenza (35.210 milioni) risulta il più elevato dell'ultimo triennio e peggiora nettamente rispetto al 2004 (-66,4 per cento). Anche il corrispondente saldo di cassa (48.836 milioni) registra un forte scivolamento (-45,4 per cento).

¹ Al pari degli ultimi anni la Ragioneria geneale dello Stato si è limitata a trasmettere una semplice tabella.

Si deteriora in misura ancora più ampia l'indebitamento netto (33.115 milioni sulla competenza e 45.939 milioni sulla cassa), con indici di decremento pari rispettivamente al 116,8 e al 45,9 per cento.

Torna a flettersi il risparmio pubblico sulla competenza (da 15.217 a 1.509 milioni), mentre si aggrava il valore negativo sulla cassa (da 603 a 16.414).

Scontando un ulteriore minor carico per il rimborso delle passività finanziarie, il ricorso al mercato (203.523 milioni) segna una nuova flessione sulla competenza, con un saldo negativo che è il più basso dell'ultimo quinquennio, ma sulla cassa (222.853 milioni) registra un peggioramento del 2,5 per cento.

Si riduce l'avanzo primario sulla competenza (da 39.809 a 35.462 milioni) ed anche di più sulla cassa (da 27.334 a 21.416 milioni).

Scende l'avanzo primario corrente sulla competenza (da 76.181 a 72.180 milioni), mentre il margine positivo sulla cassa si riduce da 60.318 a 53.839 milioni, cioè su un valore prossimo a quello del 2003.

1.2.2. Dopo il miglioramento del precedente esercizio, l'incidenza del saldo netto da finanziare di competenza si riporta sul valore espresso nel 2003 (2,5 per cento); cresce anche la quota del corrispondente saldo di cassa (dal 2,5 al 3,4 per cento).

Un parallelo negativo percorso registra l'indebitamento netto, il cui peso sul Pil risale dall'1,1 al 2,3 per cento sulla competenza e dal 2,1 al 3,2 per cento sulla cassa.

Quasi si azzerava la quota del risparmio pubblico sulla competenza (dall'1,1 allo 0,1 per cento), mentre torna ad ampliarsi lo squilibrio delle partite correnti sulla cassa (da un valore prossimo allo zero all'1,2 per cento).

Diminuisce ancora l'avanzo primario di bilancio di competenza (dal 2,9 al 2,5 per cento) ed in pressoché pari misura il corrispondente saldo di cassa (dal 2 all'1,5 per cento).

Si assottiglia ulteriormente l'avanzo primario corrente di competenza (dal 5,6 al 5 per cento); perde quota il relativo saldo di cassa che con il 3,8 per cento espone il risultato peggiore dell'ultimo triennio.

Le risultanze dei saldi sembrano confermare, anche a livello di bilancio dello Stato, la difficile situazione dei conti pubblici alla fine del 2005.

Si fa apparentemente meno preoccupante la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi espongono un balzo del 29,4 per cento (da 116.856 a 151.248 milioni) e raggiungono la soglia più elevata dell'ultimo quadriennio. In prevalenza (52,5 per cento) essi riguardano il comparto tributario (79.343 milioni), mentre la restante quota è pressoché

interamente riconducibile al settore extratributario (71.871 milioni), che presenta nel 2005 una espansione dei resti del 36,7 per cento. Per contro ripiegano leggermente i residui passivi complessivi (da 121.294 a 119.125 milioni), per effetto del calo dei resti relativi al “rimborso delle passività finanziarie” (da 9.266 a 3.334 milioni).

La eccedenza passiva del precedente esercizio si trasforma in un surplus di 32.123 milioni nel conto dei residui. Tale dato, peraltro, non è di per sé tranquillizzante, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (133.704 milioni), per il 76,3 per cento ereditate dalla gestione dei precedenti esercizi. La reale acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata, considerando anche le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, che di fatto portano ad una loro sistematica sovrastima.

D'altronde, l'86,3 per cento dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme necessariamente destinate a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.2.3. I risultati differenziali in precedenza illustrati – riassuntivamente esposti nella tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che includono da anni un cospicuo ammontare di regolazioni contabili sia per le entrate sia per le spese e una serie di partite debitorie sul solo versante passivo.

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 – hanno ormai assunto un valore fortemente indicativo della sostenibilità della finanza pubblica.

Il diverso peso esercitato sui singoli rendiconti dalle regolazioni contabili e debitorie ne sminuisce la significatività delle risultanze e pone non pochi interrogativi sulla attendibilità dei dati esposti.

1.2.4. La Legge Finanziaria per il 2005 ha fissato rispettivamente in 50.000 e 245.000 milioni – al netto di 7.494 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2005 – pur ispirato a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 2.458 milioni (da 48.643 a 51.102 milioni), solo per il 20 per cento imputabile direttamente al provvedimento stesso.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare “aggiornato” saliva a 58.445 milioni.

A fine esercizio le previsioni definitive riguardanti le entrate finali hanno registrato un incremento di 17.614 milioni, sostenuto per il 57,7 per cento dalle entrate correnti (+10.171 milioni) e per il 42,3 per cento dalle entrate in conto capitale (+7.443 milioni).

Sullo sviluppo previsionale delle entrate correnti hanno prevalentemente influito le entrate tributarie (+6.383 milioni), mentre il concorso di quelle extratributarie è stato pari a 3.787 milioni.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione accrescitiva di 19.935 milioni, in buona misura riferibile alla parte corrente (15.074 milioni).

Ciò ha determinato il consueto sfondamento in termini previsionali del saldo netto da finanziare, anche se nella misura più ridotta degli ultimi cinque anni.

Il saldo netto da finanziare (35.210 milioni) a consuntivo è rientrato, peraltro, pienamente nei limiti stabiliti, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (4.795 milioni) - esclusivamente legati all'evoluzione delle entrate extratributarie (+14.684 milioni) - e delle economie sulla spesa finale (18.440 milioni).

D'altra parte, il ricorso al mercato, grazie anche alle economie registrate nel "rimborso di passività finanziarie" (33.171 milioni), è rimasto, con 203.523 milioni, largamente al di sotto del tetto fissato dalla Legge Finanziaria.

Esiti nettamente migliori rispetto ai dati previsionali, iniziali e finali, mostrano il saldo delle partite correnti (positivo per 1.509 milioni) nonché l'indebitamento netto (16.414 milioni).

Il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) accusa, invece, un valore negativo di 8.143 milioni, ben superiore a quello delle previsioni definitive (369 milioni).

Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (195.380 milioni) inferiore al ricorso al mercato (203.523 milioni).

In termini di cassa il deterioramento dei saldi previsionali, contrariamente al passato, è risultato più contenuto.

A consuntivo poi i risultati differenziali espongono valori nettamente inferiori alle previsioni, per effetto dell'interazione dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 37.204 milioni.

Un ridimensionamento pressoché analogo (35.002 milioni) riguarda l'indebitamento netto; il recupero del saldo delle partite correnti rispetto alle previsioni è pari a 29.736 milioni e quello del ricorso al mercato sfiora i 68.000 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un valore negativo (27.474 milioni) superiore di tre volte e mezzo a quello del precedente esercizio e che

si confronta con un dato previsionale positivo (1.529 milioni). Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (195.380 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (222.853 milioni).

All'elevato volume di economie registrato nel 2005, anche se inferiore rispetto al precedente esercizio, si contrappone il fenomeno – in ulteriore discesa – delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (740 milioni a fronte degli 871 del 2004).

Il rendiconto espone, inoltre, uno sfondamento maggiore sulla cassa (799 milioni), mentre marginale risulta il debordo sui residui (2,6 milioni).

Lo sforamento più rilevante rispetto alle previsioni di bilancio si manifesta ancora una volta nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca (577 milioni sulla competenza; 527 milioni sulla cassa).

Eccedenze consistenti si evidenziano anche per il Ministero dell'economia e delle finanze (101 milioni su competenza e cassa) e, in misura più contenuta, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (29 milioni sulla competenza; 26 sulla cassa).

Per il Ministero della giustizia emerge una eccedenza sulla cassa pari a 141 milioni.

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.

Va assunta una decisa iniziativa per superare tale situazione non più giustificabile nell'attuale contesto tecnologico.

1.2.5. Rispetto alla versione aggiornata del bilancio assestato 2004, il bilancio programmatico 2005-2007, come definito dalla nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008, prevedeva in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una modesta discesa delle entrate tributarie (dal 25,2 al 25 per cento);
- un equivalente decremento delle entrate finali (dal 27,5 al 27,3 per cento);
- la stabilità della spesa corrente al netto degli interessi intorno alla quota del 22,9 per cento;
- una ulteriore diminuzione degli oneri per interessi (dal 5,5 al 5 per cento);
- un ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,3 al 2,9 per cento), riconducibile, da un lato, alle previste misure di contenimento e, dall'altro, allo spostamento di alcuni investimenti al di fuori del bilancio dello Stato;

- una flessione di circa un punto percentuale delle spese finali (dal 31,7 al 30,8 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, si commisurano a 407.496 milioni (28,8 per cento del Pil). Esse scendono di oltre un punto percentuale nel confronto con il precedente esercizio, che aveva usufruito di un maggior apporto di una tantum.

Esclusi anche gli introiti delle dismissioni destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (4.044 milioni), le entrate finali si cifrano in 403.452 milioni ed esprimono una quota del 28,5 per cento rispetto al Pil, cioè oltre un punto in più dell'obiettivo stabilito.

Sempre al netto delle partite regolatorie le entrate tributarie corrispondono a 353.316 milioni, con un peso sul Pil pari al 24,9 per cento, percentuale pressoché corrispondente al valore programmato. Al loro interno continua a registrarsi una maggiore incidenza sul Pil delle imposte dirette (13,4 per cento) rispetto a quella segnata dalle imposte indirette (12,2 per cento), su cui sono concentrate le regolazioni contabili.

I risultati gestionali della spesa corrispondono sostanzialmente agli obiettivi stabiliti. L'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi (22,5 per cento) si ferma circa mezzo punto al di sotto del livello programmatico.

La quota della spesa per interessi, pur in crescita sul dato contabilmente sottostimato dell'anno precedente, risulta allineata alle indicazioni programmatiche.

Supera la soglia prevista la spesa in conto capitale (3,2 per cento).

Gli oneri per operazioni finali sono quasi coincidenti con l'obiettivo assunto (30,7 per cento).

2. Gestione dell'entrata.

2.1. Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2005 dell'entrata.

In sede di esame del Rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2005.