

(179.828 mld; +22.201 mld). Crescono anche gli accertamenti della categoria IV “monopoli” (da 13.108 a 13.903 mld). Si riducono gli introiti della categoria V “lotto lotterie ed altre attività di gioco” (da 23.386 a 17.156 mld), per effetto del negativo andamento dei proventi del lotto (-5.305 mld), e quelli della categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (da 55.361 a 52.351 mld), in ragione del calo di oltre 3.500 mld del gettito dell’imposta sugli oli minerali.

Il comparto dell’imposizione diretta, nonostante l’impennata delle entrate derivanti dalla tassazione dei capital gains, mostra una flessione di 13.446 mld (da 349.278 a 335.832 mld), provocata anche dalle misure del decreto-legge n. 268/2000 e dal sostanziale azzeramento dell’IRAP contabilizzata sul bilancio dello Stato (da 6.851 a 54 mld), oltre che dallo spostamento delle entrate sanzionatorie nel titolo II, che incide per oltre 7.200 mld.

Sulla base dei dati di consuntivo – in cui si riflettono gli sgravi fiscali e gli effetti della indicata riclassificazione delle entrate – risultano in calo IRPEF ed IRPEG, mentre cedono, a causa delle intervenute soppressioni del tributo, gli accertamenti dell’ILOR.

L’aumento delle entrate extratributarie è da attribuire in misura preponderante alle categorie VII “proventi di servizi pubblici minori”(da 11.397 a 36.757 mld), in cui sono inclusi i proventi per il rilascio delle licenze UMTS, e XI “recuperi, rimborsi e contributi” (da 19.835 a 25.557 mld), la cui crescita è peraltro inferiore all’apporto contabile di 9.500 mld riguardanti accertamenti per sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette.

Una ripresa consistente – anche per l’apporto contabile di 2.500 mld di entrate sanzionatorie - segnano gli accertamenti della categoria X “interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro” (da 4.985 a 7.758 mld), mentre registrano una flessione (da 11.776 a 9.918 mld) quelli relativi alla categoria IX “prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione”.

Gli impegni lordi per operazioni finali (773.306 mld) registrano un decremento di circa 23.000 mld, ma va tenuto conto che nel precedente esercizio la spesa finale incorporava le somme (circa 36.000 mld) destinate al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, ora confluito nel titolo III “rimborso di passività finanziarie”. Tale fattore spiega anche il calo (-33.000 mld) della spesa in conto capitale.

Nella serie netta – che sconta anche lo scorporo degli importi (54.381 mld) delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA – la spesa corrente, pur giovandosi di minori oneri per interessi (oltre 5.000 mld), mostra un lieve incremento (632.576 mld; +1,6%).

La crescita è sostenuta dall'area dei trasferimenti (oltre 4.000 mld) e dalla spesa di funzionamento (+6.136 mld).

Gli impegni sul conto capitale (86.277 mld) si incrementano di oltre 4.000 mld, per effetto di un pari importo aggiuntivo relativo ai trasferimenti, che ne costituiscono il 77,7%.

La crescita degli investimenti diretti (+2.039 mld) è infatti pressoché compensata dalla flessione degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-1.762 mld).

1.2.2.2 Gestione di cassa.

Gli incassi per operazioni finali di bilancio, dopo la forte ripresa del precedente esercizio, tornano ad esprimere una evoluzione di segno negativo (700.076 mld; -1,2%), presentando uno scostamento di oltre 29.000 mld rispetto al livello dei corrispondenti accertamenti. Le entrate correnti, sorrette dallo sviluppo degli incassi extratributari (62.782 mld; +30,2%), presentano, peraltro, una crescita del 2,8% (da 668.745 a 687.738 mld), che non riesce a controbilanciare il ridimensionamento delle entrate in conto capitale (da 39.543 a 12.338 mld) incise dai diminuiti proventi per le dismissioni.

La crescita delle entrate tributarie, frenata dalle misure di restituzione del bonus fiscale, si ferma allo 0,7% (da 620.530 a 624.957 mld). Al loro interno le imposte dirette accusano una flessione del 2% (da 330.448 a 323.992 mld), più che compensata dall'incremento delle imposte indirette (da 290.082 a 300.965 mld).

La negativa evoluzione del comparto dell'imposizione diretta – influenzato dagli interventi recati dal decreto-legge n. 268/2000 – è segnata dal decremento degli incassi IRPEF (da 233.379 a 227.511 mld), IRPEG (da 58.079 a 56.211 mld) ed ILOR (da 709 a 320 mld), nonché dal sostanziale azzeramento dell'IRAP contabilizzata sul bilancio dello Stato (da 6.851 a 54 mld).

Il calo è, comunque, contrastato dal balzo degli incassi legati alla tassazione dei capital gains (da 7.499 a 23.906 mld).

L'aumento degli incassi delle imposte indirette è essenzialmente dovuto all'andamento della categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (216.443 mld; +22.248 mld), sospinto dall'IVA contabilizzata in bilancio (175.848 mld; +27.167 mld). In crescita risultano pure gli incassi della categoria IV "monopoli" (da 13.054 a 14.624 mld). Calano, invece, gli incassi della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane," (da 53.500 a 52.691 mld), che risentono della diminuzione del gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 39.199 a 37.962 mld) e, soprattutto, quelli della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco" (da 29.332 a 17.207 mld), che accusano la rilevante flessione dei proventi del lotto (da 25.452 a 14.286 mld).

L'incremento degli incassi extratributari è legato in misura determinante alla categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 7.759 a 27.457 mld), in cui confluiscono i proventi per il rilascio delle licenze UMTS (23.040 mld).

Crescono di circa 600 mld gli incassi (5.475 mld) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro". Si flettono di quasi 1.900 mld gli incassi (9.918 mld) della categoria IX "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni" e, soprattutto, diminuiscono di oltre 4.200 mld gli incassi (14.490 mld) della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" che pure fa registrare un considerevole sviluppo degli accertamenti.

Sulla base dei dati ufficiali esposti nel rendiconto generale dello Stato, i pagamenti per operazioni finali di bilancio (741.965 mld) presentano un decremento di circa 50.000 mld rispetto al precedente esercizio. Per circa due terzi la flessione è apparentemente collegata all'andamento del conto capitale, che risente in realtà della fuoriuscita dall'aggregato della spesa (30.000 mld) destinata al Fondo ammortamento titoli di Stato, ora spostata nel titolo III "rimborso delle passività finanziarie".

Anche la riduzione dei pagamenti di parte corrente (da 689.800 a 674.684 mld) è legata alla occasionale vicenda gestoria che ha portato nel precedente esercizio alla chiusura di anticipazioni di tesoreria (oltre 30.000 mld) riguardanti il fondo sanitario nazionale.

E' da aggiungere che il dato dei pagamenti per operazioni finali è gonfiato da regolazioni debitorie e da rimborsi IVA (per un totale di 50.724 mld).

Nella serie netta i pagamenti si flettono sulla spesa finale (-2,3%) e sulla spesa corrente (-3%), mentre segnano un aumento del 4,4% sulla spesa in conto capitale.

Il calo dei pagamenti correnti (-20.000 mld) è dovuto essenzialmente alla dinamica negativa dei trasferimenti; la crescita della spesa di funzionamento è, infatti, pressoché compensata dalla ulteriore discesa della spesa per interessi.

Lo sviluppo dei pagamenti in conto capitale (3.000 mld) è riconducibile all'area dei trasferimenti. Variazioni di opposto segno espongono gli altri comparti di spesa.

L'incremento degli investimenti diretti (+1.650 mld) è controbilanciato dal regresso degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-2.241 mld).

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Torna a presentare un valore negativo il saldo (-9.453 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (342.138 mld) – che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e il livello del ricorso al mercato in termini di competenza (351.592 mld). Sul versante della cassa si accentua il divario negativo (-21.837 mld) fra l'"accensione prestiti" (342.138 mld) e il ricorso al mercato (363.975 mld).

Tale evoluzione si inserisce nel quadro di una consolidata tendenza in cui per il finanziamento del fabbisogno si ricorre in misura sempre maggiore a strumenti a più lunga scadenza.

A fine 2000 i BTP rappresentano più della metà della consistenza complessiva dei titoli pubblici e circa il 46% del debito delle amministrazioni pubbliche, passato da 2.457.607 a 2.493.356 mld.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Gestione di competenza: dati generali.

Dopo l'incremento del 12,8% fatto registrare nel 1999, gli accertamenti 2000, ammontanti a 742.014.119 mld, sono aumentati dello 0,48%, pari, in valore assoluto, a +3.547 mld circa. L'aumento è dovuto alla crescita delle sole entrate extra tributarie (Titolo II), in termini sia relativi (+60,75%), sia assoluti (+32.370 mld), giacché le entrate tributarie (Titolo II) sono diminuite dello 0,28% e di 1.796 mld, mentre gli introiti in conto capitale (Titolo III) sono diminuiti di oltre il 68%, facendo registrare un importo inferiore ad un terzo di quello dell'anno precedente (12.517 mld rispetto a 39.538).

Va da subito chiarito che l'eccezionale incremento delle entrate del titolo II si spiega per il concorso di due addendi straordinari: uno, reale, ma straordinario e irripetibile, rappresentato dalle entrate *una tantum* per le licenze *UMTS* – cap.2571 (26.750 mld); l'altro, meramente contabile ed i cui effetti ovviamente si annullano a livello di entrate finali, per un importo di 12.027 mld, dipendente dallo scorporo, operato in linea con le indicazioni del *SEC 95*, delle entrate tributarie sanzionatorie² dal Titolo I e la loro imputazione, appunto, al Titolo II³. Si tratta di un importo complessivo di entrate extra di ben 38.777 mld, mancando il quale le entrate di Titolo II non avrebbero superato i 46.879 mld, facendo, così, registrare, non già un aumento del 61% circa, ma una diminuzione del 12,02% rispetto al 1999, anno in cui gli accertamenti erano stati pari a 53.286 mld. Al netto delle sole entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al Titolo I, le entrate extra tributarie ammontano a 73.629 mld (+20.343 mld e +38,18%).

² In realtà, l'importo totale per sanzioni e per interessi relativi all'attività di accertamento e controllo delle entrate tributarie è stato nel 2000 maggiore (12.960 mld), in quanto nel consuntivo sono erroneamente rimaste imputate a capitoli ed articoli del Titolo I, in sostituzione dei quali sono state istituite apposite voci di bilancio nel Titolo II, somme per oltre 933 mld.

³ La corrispondenza fra entrate imputate nel 1999 a capitoli ed articoli del Titolo I e nel 2000 a capitoli ed articoli del Titolo II risulta dal sottostante prospetto:

		1999 – Titolo I																												
Cap	1003	1004	1023			1024			1025			1026	1028	1029	1030	1032	1033	1035	1053	1171		1172		1234	1244	1245	1254	1440	1476	16
Art	7	7	5	6	7	8	3	4	5	6	6	7	8	9	9	6	8	8	2	6	5	5	6	8	8	13				
Cap	3312		3210	3312	3210	3312	3210	3312	3210				3312				3210	3312	3313			3314	3315	33						
Art	1	2	1	2	3	4	5	6	4	7	8	9	5	10	11	12	13	6	7	8	9	11	12	13	14	10	3	1	2	
		2000 – Titolo II																												

Tenendo conto di ciò, le entrate tributarie del 2000, per altro verso, risultano, rispetto all'anno precedente, non più diminuite, come si era stati prima indotti a ritenere sulla base dei dati del consuntivo, ma aumentate, di 10.235 mld in valore assoluto e del +1,58% in termini relativi.

Per poter operare raffronti omogenei, è, pertanto, necessario, come avveniva nel passato, contabilizzare le entrate sanzionatorie e gli interessi, insieme con la maggiore imposta accertata, sul Titolo I. A tale criterio, salvo diversa indicazione, ci si atterrà per le comparazioni e i raffronti che verranno operati nel prosieguo dell'analisi.

Un'altra osservazione generale di ordine preliminare riguarda la considerazione, già contenuta nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le sopravvenienze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato tributario – analogamente a quanto verificatosi negli ultimi due anni, quando si erano registrate riduzioni nette di 33.610 mld per il 1998 e di 4.668 mld per il 1999 – riguardano un saldo negativo di ben 27.772 mld, cui si aggiunge un saldo parimenti negativo di una certa consistenza (-4.697 mld) dei riaccertamenti relativi alle entrate extra-tributarie. Negativo, anche se di poco (-1.954 milioni) il saldo che si registra per le entrate di Titolo III. Per il complesso delle entrate finali l'ammontare netto di questi riaccertamenti, che nel 1999 era risultato negativo per -3.510 mld, nel 2000 è stato negativo per un importo ben più consistente, circa 32.471 mld.

Sempre con riguardo al conto residui, due ulteriori considerazioni – anch'esse già formulate negli anni scorsi - riguardano, da una parte, la sopravvalutazione del totale dei resti da riscuotere determinato a seguito della classificazione, ai sensi dell'art.268 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, in rapporto al grado di esigibilità dei crediti erariali⁴, e, dall'altra, la mancata esplicitazione nel rendiconto dell'importo dei

⁴ A tal proposito, va rilevato che anche per il 2000, analogamente a quanto verificatosi per i due esercizi precedenti, in sede di preconsuntivo, il saldo inizialmente contabilizzato risultava positivo per il rilevante importo di 172.451 mld. (167.581 e 130.000 mld, rispettivamente nel 1999 e nel 1998). Il successivo ridimensionamento è stato operato a seguito della classificazione dei residui per grado di esigibilità, di cui si parlerà nel successivo paragrafo 2.3.5, presumibilmente con gli stessi sommari criteri dello scorso anno, quando, su proposta del Ministero delle finanze, la RGS ridusse da 256.304 a 87.064,5 mld le somme rimaste da riscuotere in conto residui relative alle entrate tributarie, rideterminando in 62.192,5 mld ruoli per 231.432 mld, attraverso l'eliminazione di alcune partite, escluse anche negli anni precedenti, riguardanti il condono tombale *ex lege* 413/91 (39.787 mld) e una "non realistica partita creditoria" conseguente ad un'iscrizione a ruolo del secondo Ufficio IVA di Napoli (67.260 mld), ed ulteriormente dimezzando la somma residua. Quest'ultima rettifica è stata spiegata, da una parte, con l'incertezza sul recupero delle somme giudiziariamente controverse, e, dall'altra, con il non immediato scarico amministrativo di somme inesigibili, per le quali permane l'iscrizione a ruolo, sebbene la controversia si sia conclusa in senso negativo per l'erario.

residui riscossi al netto delle somme rimaste da versare al termine del precedente esercizio finanziario. Quest'ultima considerazione riveste per il rendiconto 2000 un particolare rilievo, in quanto l'importo dei residui riscossi risulta, per le entrate finali, addirittura inferiore all'importo delle somme rimaste da versare al termine dell'esercizio finanziario 1999 e che, evidentemente, in larga parte non sono state versate neppure nell'esercizio finanziario 2000.

2.1.1 Entrate tributarie.

I maggiori introiti tributari (+10.235 mld) risultanti a seguito dell'omogeneizzazione dei dati del 2000 con quelli del 1999⁵, dipendono dall'apporto di due delle cinque categorie d'imposta del Titolo I: la categoria II –Tasse ed imposte sugli affari (+24.836 mld e +12,14% rispetto al 1999), seguita, a molta distanza, dalla categoria IV – Monopoli (+795 mld e +6,06%). Negativo, invece, nell'ordine, l'apporto delle categorie V - Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (-6.230 mld e -26,64%), I - Imposte sul patrimonio e sul reddito (-6.215 mld e -1,78%, nonostante l'aumento di 12.046 mld delle imposte sostitutive), e III –Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-2.956 mld e -5,34%).

L'andamento degli accertamenti per categoria chiaramente riflette l'impatto degli sgravi applicati sulle imposte dirette e la fiscalizzazione di quota parte dell'aumento del prezzo dei carburanti, il notevole rallentamento delle entrate per giochi e lotterie, a fronte del rafforzamento della tendenza alla crescita per l'IVA (anche per effetto dell'aumento dei prezzi dei carburanti) ed all'ancora buona *performance* dell'imposta sui tabacchi, in ragione del perdurante effetto di contrasto del contrabbando esercitato dalle operazioni belliche e parabelliche nei confronti dell'ex Jugoslavia.

I risultati di questa analisi sono confermati dall'esame del contributo delle maggiori imposte. L'andamento risulta, infatti, generalmente e consistentemente negativo per tutte le tradizionali imposte dirette: IRPEF (-3.477 mld e -1,45%), IRPEG (-6.765 mld e -10,09%), ILOR (-461 e -9,65%). Così come in diminuzione risultano le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (-5.664 mld e 62,92%) e quelle per altri introiti diretti (-1.847 mld e -57,32%). Positivo, invece,

l'apporto delle imposte sostitutive (interessi, capital gains e plusvalenze), che fanno registrare una variazione di +12.046 mld e +48,72%.

Tra le imposte indirette, negativo l'andamento di lotto, lotterie ed altre attività di gioco (-6.230 e -26,64%), dell'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali (-3.775 mld e -8,89%), dell'imposta di registro (-1.053 e -13,14%), dell'imposta di bollo (-195 mld e -2,43%) e dell'imposta ipotecaria (-34 e -1,59%). Scarsamente rilevanti le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti (46 mld nel 2000 rispetto a 40 mld nel 1999) ed in lieve diminuzione le entrate per tasse e imposte sugli affari, su atti concernenti il demanio ed il patrimonio dello Stato. Positivo, invece, l'andamento dell'IVA, che cresce di +22.202 mld e del +14,09%: in termini assoluti, la crescita è dovuta principalmente all'IVA su scambi interni e intracomunitari (+14.192 mld rispetto a +8.010 dell'IVA su importazioni); in termini relativi, è, però, l'IVA su importazioni a far registrare una dinamica particolarmente sostenuta (+48,13% rispetto a +10,07% dell'IVA su scambi interni e intracomunitari). Positivo anche l'andamento dell'accisa e imposta erariale di consumo su altri prodotti (+966 mld e +7,25%), delle imposte sui generi di monopoli (+796 mld e +6,08%) e degli altri tributi indiretti (+2.511 mld e +5,55%).

Il calo degli accertamenti IRPEF è dovuto per l'86% (2.959 mld) all'attività ordinaria di gestione e per il restante 14% (480 mld) all'attività di accertamento e controllo. Ancora maggiore (94,5%) la quota dell'ordinaria gestione nel caso dell'IRPEG, mentre il rapporto si rovescia nel caso dell'ILOR (oltre l'80% della riduzione delle entrate dipende dai minori introiti da attività di accertamento e controllo), trattandosi di un'imposta soppressa con decorrenza 1° gennaio 1998, con l'entrata in vigore dell'IRAP. Nel caso dell'IVA, alla rilevante crescita delle entrate derivanti da attività ordinaria di gestione (+22.256 mld) si oppone una diminuzione molto contenuta (-54 mld) delle entrate derivanti da attività di accertamento e controllo.

Per il complesso delle entrate tributarie, quelle derivanti da attività ordinaria di gestione sono nel 2000 aumentate dell'1,75% (da 613.890 a 624.615 mld), mentre le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo sono diminuite dell'1,54% (da

⁵ I correttivi ai dati di consuntivo riguardano, in termini di accertamenti, la cat. I (+7.231 mld, da 335.832 a 343.063 mld, la cat. II (+4.742 mld, da 224.597 a 229.339 mld e la cat. III (+54 mld, da 52.351 a 52.405 mld).

31.746 a 31.256 mld). Il 98,6% di quest'ultima tipologia di entrate (30.801 mld) spetta al Dipartimento delle entrate ed il residuo 1,4% (2,2% nel 1999) al Dipartimento delle dogane e II.II., che, invece, partecipa alle entrate tributarie da attività ordinaria di gestione per il 14,5% (13,8% nel 1999)⁶.

Alle considerazioni basate sull'evoluzione dei soli accertamenti vanno, poi, aggiunte, anticipando quanto si dirà in seguito, quelle dettate dall'evoluzione delle riscossioni effettivamente realizzate in conto competenza, e che, dopo la significativa diminuzione fatta registrare nel 1999 (del 29,4%), sono aumentate ad un tasso superiore a quello degli accertamenti (del 4,46%, da 3.967 a 4.143 mld), facendo così registrare un aumento dell'indice di riscossione degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo, dal 12,50% del 1999 al 13,25%, con un parziale recupero del calo che lo scorso anno si era verificato rispetto al 1998, quando il rapporto era stato del 17,32%. E ciò, evidentemente, come risultato dell'accresciuto peso della componente riferibile all'accertamento con adesione. Un sia pure marginale incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti, considerando la base di riferimento) lo fa invece registrare anche il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione, da 99,37% nel 1999 a 99,47% nel 2000. Dopo il calo verificatosi nel 1998 (al 94,51% rispetto 95,22% del 1997), per il secondo anno consecutivo si è, quindi, avuto un aumento della quota di accertamenti riscossi per l'insieme delle entrate tributarie, dal 95,10% del 1999 al 95,36% nel 2000, con maggiori riscossioni valutabili in 656 mld. Il miglioramento dell'indice di riscossione degli accertamenti per le entrate tributarie non basta, tuttavia, per compensare il calo verificatosi per le entrate extra tributarie (dall'89,6% del 1999 all'83,02% del 2000) ed anche per le entrate di Titolo III (dal 99,99% al 98,54%), con la conseguenza che l'indice di riscossione è calato per l'insieme delle entrate finali - dal 94,97% del 1999 al 94,19% - con un effetto di minori riscossioni per 5.788 mld.

Come si è già osservato negli scorsi anni, tanto per le imposte dirette, quanto per quelle indirette, l'evoluzione degli accertamenti è influenzata dalla riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n.662 del 1996. E' quindi

⁶ Trascurabile è, infatti, l'apporto del Dipartimento del territorio le cui entrate da attività di accertamento e controllo sono nel 2000 ammontate, in tutto, a 33 mld circa (13 mld nel 1999).

evidente che le modificazioni di cui si è dato sommariamente conto riguardano risultati in parte non contingenti, ma duraturi, in quanto correlati alle trasformazioni strutturali introdotte nel sistema impositivo. Continuano, tuttavia, a mancare strumenti contabili diretti per poter valutare, con un'approssimazione accettabile, distintamente gli effetti di gettito dipendenti dalle innovazioni introdotte nel sistema impositivo, quelli attribuibili al miglioramento dell'azione amministrativa e quelli, infine, ascrivibili a fattori legati all'evoluzione del quadro macro-economico. In considerazione di tali carenze, la Corte ha programmato in proposito lo svolgimento di un'apposita indagine⁷.

2.1.2 Altre entrate.

Si è già detto della consistente diminuzione registrata nel 2000 per le entrate in conto capitale, a fronte del rilevante aumento dello scorso anno, e del considerevole incremento avutosi per le entrate extra-tributarie.

La diminuzione di 27.028 delle prime dipende sostanzialmente (-26.737 mld e -71,8%%) dalle entrate della sola categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni, in quanto le entrate delle altre due categorie del Titolo III sono aumentate significativamente in termini relativi (+19,8%%), ma comunque di poco in termini assoluti (+265 mld), per la categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali, mentre sono addirittura diminuite (-555 mld e -56,3%) per la categoria XV – Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro. La diminuzione delle entrate del Titolo III è, quindi, il risultato del notevole rallentamento, rispetto alla ripresa dello scorso anno, del processo di privatizzazione, anche se le previsioni – iniziali e definitive – si erano mantenute piuttosto caute⁸.

Di semplice interpretazione anche il quadro che emerge dai risultati del comparto delle entrate extra-tributarie, influenzato, come si è visto, dalle entrate *una tantum* per le licenze *UMTS*, che, con i loro 26.750 mld hanno determinato una vera e propria esplosione (+222,5%) degli accertamenti della categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, la quale, senza tale apporto, sarebbe stata, invece, interessata da una

⁷ Deliberazione n.11/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: Indagine n.1.2.- Analisi dei risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa a seguito della riforma del sistema impositivo e delle innovazioni introdotte nelle modalità di accertamento, di dichiarazione, di versamento e di riscossione e nell'assetto organizzativo del Ministero delle finanze.

flessione per 1.390 mld. Più modesti aumenti rispetto al 1999 li hanno fatto registrare due altre categorie, la X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+5,17%, ma solo 258 milioni in valore assoluto) e la XII – Partite che si compensano nella spesa (+14,16% e +436 milioni in valore assoluto). In diminuzione le altre quattro categorie, per importi comunque modesti, data anche la bassa consistenza della base di riferimento. La riduzione relativamente maggiore ha interessato la categoria XI – Ricuperi, rimborsi e contributi (-19,11% e -3 miliardi e 790 milioni), seguita dalla categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (-15,78% e -1 miliardo e 859 milioni), dalla VI – Proventi speciali (-3,87% e -57 milioni) e dalla VIII (-0,52% e -4 milioni).

2.2 Confronto con le previsioni.

Le entrate finali hanno superato di 13.545 mld (42.776 mld nel 1999) le previsioni definitive, con uno scarto dell'1,86% (6,15% nel 1999). Largamente maggiore lo scarto rispetto alle previsioni iniziali (+83.265 mld e +12,64%), ma in ogni caso più contenuto rispetto a quello registrato nel 1999 (+104.67 e +16,52%). Lo scarto relativo alla componente principale, e cioè quella tributaria, anche dopo aver ricondotto al Titolo I le entrate per sanzioni e per interessi imputate nel consuntivo al Titolo II, ha, però, segno positivo solo per quanto attiene alle previsioni iniziali (+28.744 mld e +4,58%), mentre si presenta negativo (-1,59% e -10.570 mld) con riguardo alle previsioni definitive. Le previsioni definitive risultano per il totale delle entrate finali superiori alle previsioni iniziali del 10,58% (9,77% nel 1999). Per quanto riguarda i titoli, lo scarto è del 104,9% per le entrate extra tributarie (71,28% nel 1999), del 35,52% (2.342% nel 1999) per le entrate patrimoniali e del 6,27% (1,91% nel 1999) per le entrate tributarie.

In termini più analitici, per quanto riguarda il comparto tributario, lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive risulta negativo per quattro delle cinque categorie: la III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-7,16%), la V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco (-6,53%), la IV – Monopoli (-3,99%) e la I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (-2,93%). Lo scarto è positivo per la sola categoria

⁸ Le previsioni iniziali della categoria XIII erano state pari a 2.515 mld e quelle definitive a 3.931 mld.

II -Tasse ed imposte sugli affari (+2,51%)⁹. Per due categorie risultano sovrastimate anche le previsioni iniziali, in misura particolarmente alta (31,46%) per la V (Lotto e lotterie), ma significativa (9,76%) anche per la III (Imposte sulla produzione, consumi e dogane). Nel caso delle altre tre categorie, le previsioni iniziali di competenza erano state sottostimate: del 13,96% per la IV (Monopoli), del 10,48% per la II (Tasse) e del 6,38% per la I (Imposte sul patrimonio e sul reddito).

Per quanto riguarda le correzioni apportate alle previsioni iniziali in sede di previsioni definitive, queste hanno comportato una riduzione nel caso della categoria V - Lotto e lotterie (-31,46%) e della categoria III - Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-2,80%). La correzione è stata in aumento negli altri tre casi: +18,69% per la categoria IV - Monopoli, +9,60% per la categoria I - Imposte sul patrimonio e sul reddito e +7,77% per la categoria II - Tasse.

A completamento di questa analisi, va anche rilevato, per quanto riguarda il Titolo I, che la sovrastima degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza riguarda le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (-1,69%), in quanto le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo sono quasi perfettamente in linea (+0,46%) con le previsioni definitive, anche se largamente sovrastimate (-14,11%) rispetto alle previsioni iniziali¹⁰.

Ben più consistenti, come si è visto, lo scarto fra accertamenti e previsioni per i Titoli III e II. Per quanto riguarda le entrate patrimoniali la differenza è dovuta sostanzialmente alla categoria XIII - Vendita di beni, per la quale gli accertamenti sono stati del 166,84% superiori alle previsioni definitive e del 317% alle previsioni iniziali di competenza. Per quanto riguarda il Titolo II, la sottostima riguarda tutte le categorie, ma è particolarmente significativa, anche per il peso prevalente che la categoria ha nella formazione del totale di entrate del titolo, la categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori, i cui accertamenti (36.757 mld) hanno superato le previsioni definitive (28.258

⁹ A proposito della categoria II, va osservato che, come già per il 1999, lo scarto accertamenti/previsioni definitive, che fino al 1998 era stato significativo (7,48% nel 1998 e 8,07% nel 1997) risulta modesto (2,51%), grazie alla eliminazione dell'illogicità, che era stata ripetutamente segnalata dalla Corte, a proposito del fatto che, fino al 1998, mentre nel bilancio le previsioni dell'IVA non comprendevano la quota parte da destinare all'Unione Europea a titolo di risorse proprie e che era oggetto di un apposito capitolo (3985) delle entrate extra tributarie di categoria XII - Partite che si compensano nella spesa, nel rendiconto gli accertamenti dell'IVA ricomprendevano, invece, anche quanto dovuto all'Unione Europea a titolo di risorse proprie, alterando, così, il raffronto.

mld) del 30,08% e le previsioni iniziali di competenza (5.798 mld) del 534%. A parte l'eccezionalità di quest'ultima differenza, dovuta alla presenza nel 2000 delle entrate per le licenze *UMTS*, scarti comparabili si sono registrati anche negli esercizi finanziari precedenti, a dimostrazione che ci troviamo in presenza di entrate di cui l'Amministrazione non è grado di prevedere realisticamente l'andamento.

A conclusione dell'analisi di raffronto accertamenti/previsioni, va osservato che a livello dei grandi aggregati (entrate finali, titoli e categorie), le differenze vengono ad essere scarsamente significative, costituendo esse il saldo fra capitoli sovrastimati e capitoli sottostimati. Con riguardo alle sole previsioni definitive, la sottostima riguarda 159 capitoli su 694¹¹, mentre la sovrastima si riferisce a 146 capitoli¹². La somma degli importi sottostimati è di circa 71 mila miliardi, quella degli importi sovrastimati di circa 36 mila miliardi. A ciò va poi aggiunto che per ben 349 capitoli¹³ le previsioni iniziali e definitive sono uguali a zero. A quest'ultima tipologia di voci di bilancio nel rendiconto 2000 corrispondono accertamenti per 3.261 mld e riscossioni di competenza per 2.501 mld. Va, infine, aggiunto che dei 349 capitoli senza previsioni, 182¹⁴ non fanno registrare alcuna voce di consuntivo diversa da zero, tanto per il conto di competenza, quanto per il conto dei residui.

Queste ultime annotazioni inducono a formulare una serie di considerazioni che si possono così riassumere:

- il bilancio d'entrata contiene una serie di voci che ne appesantiscono la struttura e la relativa gestione, senza che alle stesse corrisponda alcuna concreta esigenza di monitoraggio, riguardando entrate inesistenti. Va, pertanto, operata un'attenta analisi di tale voci, in modo da poterle eliminarle, a meno che non si constati che si tratta, in realtà, di carenze di gestione sul piano amministrativo;

- la mancata formulazione di previsioni, quando non si giustifichi con l'assoluta casualità ed imprevedibilità del cespite, rende impossibile qualsiasi valutazione di

¹⁰ Diversamente dalle entrate derivanti dall'attività di ordinaria gestione, che superano, invece, le previsioni iniziali del 5,73%.

¹¹ Di cui 123 nel Titolo II, 32 nel Titolo I e 4 nel Titolo III.

¹² Di cui 77 nel Titolo II, 58 nel Titolo I e 11 nel Titolo III.

¹³ Di cui 265 nel Titolo II, 56 nel Titolo I e 28 nel Titolo III.

¹⁴ Di cui 150 nel Titolo II, 20 nel Titolo I e 12 nel Titolo III.

efficacia dell'azione amministrativa svolta, mentre induce il gestore a ritenere soddisfacente l'entrata acquisita, quale che ne sia l'ammontare;

- l'ampiezza delle sovrastime e delle sottostime e la presenza di numerosi capitoli per memoria rende le previsioni aggregate quanto mai inaffidabili ai fini delle valutazioni di politica di bilancio cui conseguano decisioni in ordine alla concessione o meno di sgravi fiscali alle famiglie ed alle imprese.

2.3 Riscossioni, versamenti e residui attivi.

2.3.1 Dati generali.

Benché rilevato dalle decisioni della Corte sui precedenti rendiconti generali, come già anticipato in premessa, continua a mancare all'esame, anche in questo rendiconto, l'esposizione – presente, peraltro, nei prospetti generali sottostanti – delle somme riscosse nell'esercizio in conto residui, ancora cumulate con le riscossioni degli anni precedenti, non seguite da versamenti al 1° gennaio. Il totale di circa 747.477 mld (766.511 mld nel 1999) per competenza e residui, esposto nel rendiconto stesso e denominato “riscossioni totali” nei dati del Sistema informativo, risulta, pertanto, di 58.223 mld (54.361 mld nel 1999) superiore all'ammontare effettivo, pari a 689.254 mld, di cui 615.197 per entrate tributarie, 61.720 per entrate extra-tributarie e 12.338 per alienazioni ed ammortamenti di beni. La differenza è dovuta alle riscossioni sui residui che, al netto del “da versare” degli anni precedenti, fanno registrare, come già anticipato, un importo addirittura negativo (-9.646 mld), a fronte di riscossioni lorde per oltre 48.576 mld indicate in consuntivo¹⁵.

Intese nel senso sopra indicato, le riscossioni hanno fatto, comunque, globalmente registrare, rispetto al 1999, una diminuzione di 22.897 mld in valore assoluto e di -3,22% in termini relativi (rispetto a +85.664 mld e +13,7% nel 1999). La riduzione è dovuta ad entrambe le componenti (competenza e residui). La riscossione dei residui è diminuita da 65.215 a 48.576 mld (-16.639 mld), se al lordo dei resti da versare dell'esercizio precedente, e da +10.855 a -9.646 mld (-20.501 mld), se al netto di tali resti. La seconda componente è rappresentata dalla diminuzione delle riscossioni di

¹⁵ Si tratta, naturalmente, di differenze contabili che non rilevano in termini di cassa e che non incidono, quindi, sugli equilibri di bilancio.

competenza (-2.396 mld). A formare quest'ultima componente ha contribuito per circa un quarto (579 mld) la riduzione dell'indice di riscossione degli accertamenti, dal 94,97% nel 1999 al 94,19% nel 2000.

Il quadro, tuttavia, si differenzia se si guarda al diverso apporto dei tre titoli: le riscossioni delle entrate tributarie sono, infatti, diminuite di 9.033 mld in valore assoluto e del -1,45% in termini relativi, rispetto ad un incremento dell'1,58% degli accertamenti. E ciò, come risultato della somma algebrica dell'apporto negativo (-20.466 mld) delle riscossioni nette sui residui e dell'apporto positivo del riscosso di competenza per 11.434 mld. A formare la componente positiva ha contribuito, sia pure di poco (dell'ordine di 171 mld circa), la variazione dell'indice di riscossione (passato dal 95,10% del 1999 al 95,36% del 2000). In notevole aumento, le riscossioni nette del Titolo II (+13.345 mld e +27,59%), sotto la spinta della lievitazione del riscosso di competenza (+13.379 mld e +28,02%), per effetto delle entrate straordinarie per le licenze *UMTS*, nonostante l'ulteriore calo dell'indice di riscossione (dall'89,6% all'83,02%), che ha comportato una riduzione dell'importo riscosso per oltre 484 mld. Di appena +587 mld (+620 mld nel 1999) l'apporto delle riscossioni nette dei residui. Drastico, infine, il calo delle riscossioni di Titolo III, -27.209 mld (da 39.547 a 12.338 mld) e -68,8%, in linea, peraltro, con l'andamento degli accertamenti, a loro volta diminuiti, come si è visto, del 68,35%. Solo per un miliardo e mezzo la riduzione è dovuta al riscosso in conto residui, e corrisponde, quindi, quasi per intero alla diminuzione delle riscossioni di competenza, a determinare la quale ha contribuito, ma anche qui in misura molto limitata (per 18 mld) il lieve peggioramento dell'indice di riscossione, sceso al 98,54% rispetto a valori negli anni precedenti sempre vicinissimi al 100%.

A conclusione di questa analisi, è opportuno ritornare sull'andamento delle riscossioni nette dei residui, che risultano, come si è visto, con il segno meno per il comparto tributario e, conseguentemente, per l'aggregato delle entrate finali. Una prima considerazione da farsi a tal proposito è che negli anni precedenti, ancorché il segno fosse positivo, gli importi erano comunque modesti, di poco superiori all'8% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati per le entrate finali, del 7% e del 10,5%, rispettivamente nel 1998 e nel 1999, per le sole entrate tributarie. Molto basso è, peraltro, l'indice di

riscossione residui anche per le entrate di Titolo II (di poco superiore al 2% sia nel 1999 che nel 2000) e per le stesse entrate di Titolo III (17,3% nel 1999 e 12,8% nel 2000). Ciò rappresenta una spia di scarsa esigibilità della massa di resti da riscuotere che si è andata accumulando negli anni. Sulle carenze di gestione – contabile ed amministrativa - di questa massa di crediti si tornerà più avanti.

C'è, però, da formulare una seconda considerazione, che attiene, invece, al significato stesso da attribuirsi alla presenza del segno meno davanti all'importo dei residui netti riscossi per le entrate tributarie, calcolati sottraendo dall'importo delle riscossioni residui indicate nel rendiconto l'importo del totale da versare risultante alla fine dell'anno precedente. Essendo le riscossioni il risultato della somma degli importi versati e di quelli che restano da versare, ciò sembrerebbe implicare che uno dei due addendi sia negativo, e per giunta per un valore superiore a quello dell'addendo con segno positivo. Si tratta, però, di un'ipotesi priva di significato. La spiegazione va, pertanto, cercata, alternativamente, o, meglio, concorrentemente, in due altre direzioni. Una prima spiegazione è quella di incongruenze contabili che evidentemente si manifestano allorché si cerca di ricostruire in via induttiva il dato sulle riscossioni dei residui di un determinato anno al netto della quota che era già stata inclusa nelle riscossioni dell'anno precedente, ma che era rimasta da versare, e che, se versata, viene ad essere nuovamente conteggiata ai fini della determinazione dell'importo delle riscossioni dei residui del nuovo anno. Una seconda spiegazione è che l'ipotesi di considerare versate nell'anno successive le somme rimaste da versare alla fine di un determinato esercizio sia da considerarsi in tutto o in parte infondata, nel senso che le somme rimaste da versare potrebbero, in realtà, non essere – in tutto o in parte – mai versate. Nel rendiconto mancano, però, gli elementi che potrebbero aiutare a comprendere cosa effettivamente avviene: quale quota dei versamenti in un determinato esercizio attiene a somme versate a valere sulle riscossioni del precedente esercizio e quale quota è da riferirsi, invece, alle riscossioni sui residui effettuate nell'esercizio stesso e come si raccordano tra un anno e l'altro i dati relativi alle somme che restano da versare.

La conclusione per il momento da trarsi - ma sulla quale si tornerà più avanti - sembra, pertanto, essere che l'attuale gestione del bilancio non offre, neanche