

indirettamente, la possibilità di conoscere le riscossioni effettive dei residui in un determinato esercizio, ma solo i versamenti, senza potere, peraltro, quantificarne la quota relativa alle riscossioni dei precedenti esercizi. Mancando queste informazioni, nessuna analisi veramente significativa può essere condotta sulla situazione e sull'evoluzione dei residui attivi che, riscossi, vengono versati e di quelli che, invece, dopo essere stati riscossi, restano da versare.

Venendo ai versamenti, va rilevato che il loro totale registra, rispetto al 1999, una diminuzione, meno rilevante di quella calcolata per le riscossioni nette (-22.897 e -3,22%), ma, comunque, significativa (-8.213 e -1,16%), per effetto della diminuzione dei versamenti in conto residui (-16.490 e -39,65%), in quanto i versamenti in conto competenza sono, invece, aumentati (+8.278 e +1,24%). L'aggregato delle entrate finali è fortemente influenzato dalla diminuzione dei versamenti sul Titolo III (-27.205 mld), non completamente compensata dagli incrementi del Titolo II (+13.129 mld) e del Titolo I (+5.864 mld).

A proposito dei versamenti, va anche evidenziato che il 2000 fa registrare, per le entrate finali, un sensibile incremento del rapporto versamenti di competenza/riscosso di competenza (dal 95,07 al 96,58%), come riflesso dell'aumento del corrispondente rapporto delle entrate tributarie (dal 94,43% del 1999 al 96,26% del 2000), a sua volta indotto dalla recente riforma del sistema di riscossione e dall'introduzione della procedura dei versamenti unificati. L'aumento della quota versata sul riscosso ha comportato, a livello di entrate finali, maggiori versamenti, e quindi maggiore cassa, per circa 1.144 mld.

Sempre in termini generali, va, infine, richiamata l'attenzione sull'andamento, a livello complessivo, dei residui attivi, passati dai 209.066 del 1999 ai 218.533 del 2000. L'incremento, che lo scorso anno era dovuto soprattutto all'accumulo delle somme non riscosse (+22.806 mld), ma per una parte anche all'accumulo di somme da versare (+3.861 mld), nel 2000 è dovuto alla lievitazione dei soli resti da riscuotere (+20.289 mld), in prevalenza sul conto residui, in quanto i resti da versare risultano sensibilmente diminuiti (-10.822 mld) ed esclusivamente sul conto competenza.

2.3.2 Entrate tributarie.

Come già negli scorsi anni, l'andamento generale è un po' il riflesso di quello riscontrabile per questo settore dell'entrata, non solo per il peso che esso ha sul totale, ma anche per la misura più marcata in cui spesso si presentano taluni aspetti caratterizzanti la gestione dell'anno 2000.

Le riscossioni nette sono, come già ricordato, diminuite dell'1,45% in termini relativi e di 9.033 mld in termini assoluti, rispetto ad un aumento di +11,1% e +62.371 mld nello scorso anno. L'aumento è stato inferiore a quello degli accertamenti, per la diminuzione verificatasi per le riscossioni nette in conto residui di cui si è prima detto. In aumento, invece, come si è ugualmente visto, la quota di accertamenti di competenza riscossi. Interessante è, a tal proposito, osservare che l'aumento dell'indice di riscossione riguarda la categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane (dal 94,67% al 96,99%) e la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (dal 94,20% al 94,87%), mentre va registrata una diminuzione per la categoria II – Tasse e imposte sugli affari (da 95,88 a 95,10%). A livello di unità di primo livello, un miglioramento sensibile dell'indice lo fanno registrare l'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali (dal 94,67 al 98,60%) e l'IRPEG (dal 90,17 al 93,25%). IRPEF e IVA fanno registrare miglioramenti marginali, mentre si registra una sensibile diminuzione per l'accisa e imposta erariale di consumo su altri prodotti (da 97,58 a 94,05%), per l'ILOR (dal 9,53 al 6,22%), oltre che per le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari. Da notare, altresì, il miglioramento del rapporto di riscossione per le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (dal 12,50 al 13,25%), probabilmente dovuto ad un'accresciuta incidenza del peso degli accertamenti per adesione. Un miglioramento marginale (dal 99,37 al 99,47%) si registra, peraltro, anche per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione.

La situazione del 2000 appare, invece, nell'insieme notevolmente peggiorata rispetto a quella dello scorso anno per quanto riguarda le riscossioni dei residui di Titolo I, il cui segno negativo si riflette sul risultato delle entrate finali e che ha già costituito oggetto di analisi. Le riscossioni nette dei residui del Titolo sono, infatti, risultate pari a -10.236 mld rispetto a +10.230 mld nel 1999, con una riduzione, quindi, da un anno all'altro, di 20.466 miliardi, a cui corrisponde una riduzione, anch'essa molto marcata,

delle riscossioni lorde (-16.758 mld) e dal da versare di competenza (-10.774 mld). Conseguentemente la quota di residui riscossi passa dal +10,49% nel 1999 al -11,23% nel 2000.

A determinare questo risultato negativo sono le entrate di categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito, con riscossioni nette sui residui di 13.832 mld, pari al -45,83% dei residui iniziali riaccertati. Anche in questo caso troviamo a monte una forte diminuzione delle riscossioni lorde (-15.257 mld). La riduzione dei resti da versare riguarda, però, non solo la competenza (-6.673 mld), ma anche, ed in misura quasi identica, i residui (-6.571 mld). Le altre quattro categorie del titolo I fanno registrare per le riscossioni nette sui residui importi con segno positivo e con indici di riscossione intorno al 20%, con l'eccezione della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari per la quale la quota dei residui riscossi rispetto al da riscuotere iniziale riaccertato è stata nel 2000 pari ad appena il 3,36%, con un dimezzamento rispetto al già basso livello del precedente esercizio (7,24%).

Le informazioni di maggior dettaglio ricavabili dall'analisi per Unità Previsionali di Base (UPB) consente di individuare nell'IRPEF, nei condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti e, più marginalmente, negli altri introiti diretti i responsabili del calo delle riscossioni nette sui residui. Nel caso dell'IRPEF, le riscossioni nette residui sono passate da +3.944 mld a -7.681 mld, con una diminuzione di 11.625 mld. Meno rilevante in termini assoluti, ma molto marcata in termini relativi se si tiene conto della modesta rilevanza quantitativa della UPB, la riduzione per l'UPB "Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti": da +1.020 mld nel 1999 a -6.013 mld nel 2000, con una diminuzione di 7.033 mld. Per quanto riguarda, infine, gli altri introiti diretti, la riduzione è stata di 897 mld, da +5 a -891 mld. E', peraltro, significativo evidenziare che queste diminuzioni riguardano, per tutte e tre le UPB, l'attività ordinaria di gestione e non l'attività di accertamento e controllo.

Integrando il complesso e problematico ragionamento precedentemente svolto, la conclusione da trarne è che ci troviamo probabilmente in presenza di operazioni di cancellazione dal bilancio di resti da versare corrispondenti a quote inesigibili e ad aggi esattoriali già trattenuti dai concessionari (fino a quando ha avuto vigenza il principio del non riscosso per riscosso) e per i quali non sono mai stati stanziati in uscita gli

importi necessari per poter effettuare le normali regolazioni contabili mediante l'emissione di mandati da commutarsi in quietanze di entrata. Per la sua rilevanza e per l'importanza degli interrogativi che apre, l'argomento merita di essere approfondito con lo svolgimento di un'apposita indagine.

2.3.3 Altre entrate.

L'andamento delle riscossioni e la formazione dei residui nel comparto delle entrate extra-tributarie si caratterizza per la continuazione della tendenza alla riduzione, sia della quota di accertamenti riscossi, sia della riscossione dei residui.

La quota di accertamenti riscossi - che nel 1999, pur essendo diminuita rispetto al 1998 (da 90,12% a 89,6%) era rimasta comunque al di sopra di quella del 1997 (87,81%) - nel 2000 è scesa molto al di sotto di tale livello, superando di poco l'83% (83,02%), facendo segnare uno scarto molto ampio rispetto alle entrate tributarie (di oltre 12 punti percentuali). Le riscossioni di competenza sono, pertanto, nel 2000, aumentate molto meno degli accertamenti (+28,02% a fronte di +38,18%). All'origine della riduzione del rapporto è la categoria XI - Ricuperi, rimborsi e contributi, per la quale l'indice è sceso di quasi 10 punti - da 94,17 a 84,47%, con una riduzione del 19,11% dell'accertato e del 27,44% del riscosso di competenza.

In calo anche la riscossione dei residui netti, da 620 a 587 mld e dal 2,3% al 2,16% del da riscuotere iniziale riaccertato. Anche in questo caso, il calo è sostanzialmente da attribuirsi alla categoria XI, i cui residui riscossi al netto del da versare dell'anno precedente si sono dimezzati (da 156 a 85 mld), mentre la quota riscossa sul da versare iniziale riaccertato è scesa dal 9,69% al 3,4%, riavvicinandosi al livello minimo raggiunto nel 1998 (2,39%).

Scarsa rilevanza ha l'analisi delle riscossioni e della formazione dei residui per le entrate in conto capitale, in quanto la quota degli accertamenti riscossi, come più volte ricordato, si è sempre mantenuta al di sopra del 99,9%, con l'eccezione, però, proprio del 2000, quando il rapporto è sceso a 98,54%, per il ridimensionamento del rapporto che ha interessato le categorie XIV - Ammortamento di beni patrimoniali (dal 100% all'88,86%) e XV (dal 99,66% al 98,83%). Per quanto riguarda, poi, i residui da riscuotere, questi, pur essendosi quasi decuplicati rispetto al 31 dicembre 1999 (da 24,3

a 202,5 mld), sono in ogni caso ben lontani dai corrispondenti importi del Titolo I (131.213 mld) e dello stesso Titolo II (39.718 mld). Le riscossioni nette sui residui sono scese da 4,4 a 2,9 mld e dal 17,32 al 12,81% del da riscuotere iniziale riaccertato. Sia l'aumento dei residui, sia la diminuzione delle riscossioni nette sugli stessi sono da attribuirsi alla categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali.

2.3.4 Residui per somme da versare.

L'ammontare di 47.400 mld (58.222 mld nel 1999) raggiunto a fine esercizio dalle somme rimaste da versare trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata¹⁶, riferito distintamente alle entrate amministrate dal Ministero del tesoro, a quelle amministrate dal Ministero delle finanze ed a quelle raggruppate sotto la voce "Altri". Tali importi riguardano somme dovute dai contabili erariali e somme acquisite direttamente dalle regioni ad autonomia ordinaria, dalla Regione Siciliana e da quella Sarda, somme tutte da regolare a carico della spesa, mediante l'emissione di mandati commutabili in quietanze di entrata. Il 98,9% di tali resti (46.895 mld) riguarda entrate imputate al Ministero delle finanze, mentre della rimanente quota dell'1,1%, i due terzi (326 mld) appartengono al Ministero del tesoro ed un terzo (179 mld) si riferisce ad entrate intestate ad altre Amministrazioni.

Ciò che va soprattutto rimarcato a proposito di tali resti è che nel 2000 essi sono per la prima volta diminuiti (-10.8222 mld e -18,6%), mentre in precedenza erano sempre aumentati (di +3.861 mld e +7,1% nel 1999 e di +12.592 mld e +30,1% nel 1998). Come si è già detto, non è però possibile trovare nel consuntivo riscontri che consentano di comprendere a seguito di quali operazioni contabili ciò sia avvenuto. Riprendendo il discorso già svolto, si può tuttavia ipotizzare che, così come l'aumento dello scorso anno era stato spiegato con gli sgravi provvisori fruiti dai concessionari, la diminuzione sia dovuta, non già ad ordinarie regolazioni contabili, ma all'eliminazione dal bilancio delle pendenze attive corrispondenti alle partite passive relative ai predetti sgravi.

I problemi relativi ai resti da versare sono stati trattati più volte dalla Corte - nelle precedenti relazioni annuali, così come nel referto specifico, redatto nel 1998 a richiesta

della Camera dei deputati, sui residui attivi e passivi. In particolare, la relazione annuale sul rendiconto 1997 se ne era occupata con specifico riguardo all'applicazione dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997, secondo il quale talune spese, fra le quali quelle relative alle regolazioni contabili, e cioè alle pendenze suddette, debbono imputarsi alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte. A tal proposito, la Corte aveva avuto modo di osservare che le pendenze attive da regolare – mediante mandati da commutare in quietanze d'entrata - a carico degli appositi stanziamenti di spesa sono denominate "attive" solo per il rispetto dovuto della disciplina contabile, fondata, fra l'altro, sul principio di accertamento al lordo delle entrate. In realtà, esse sono, invece, per lo più, da considerarsi definitivamente indisponibili, in quanto si tratta, per la maggior parte, di crediti dello Stato che si estinguono per compensazione – già, peraltro, concretizzatasi nel mancato afflusso alla tesoreria delle somme interessate - con quelli vantati dai concessionari della riscossione, per compensi o per rimborsi¹⁷, nonché dalle Regioni in forza della normativa concernente le risorse di loro spettanza. La mancata percezione della definitiva indisponibilità di tali somme è quindi dovuta al loro mantenimento fra quelle in attesa di versamento. Conseguentemente, ed ancorché il dettato legislativo concerna letteralmente il solo lato della spesa, nel cancellare dal bilancio i residui passivi costituiti da spese relative alle regolazioni contabili, per imputare le spese stesse, ai sensi, appunto, del predetto comma 16 dell'art. 54 della legge n. 449 del 1997, alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte, dal bilancio si sarebbero dovute contestualmente cancellare anche le corrispondenti partite attive¹⁸. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come, invece, prima avveniva, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati, e finendo, in tal

¹⁶ Allegato n.23.

¹⁷ A causa dei ritardi delle procedure – dovuti, fra l'altro, anche a sottostime degli stanziamenti di spesa – l'attesa della regolazione contabile supera anche l'esercizio successivo a quello di competenza, come emerge dal fatto che dell'ammontare complessivo dei residui finali da versare il 49,5% (40,6% nel 1999), pari a 23.477 mld (23.626 miliardi nel 1999), proviene ancora da anni precedenti all'ultimo esercizio chiuso (nel 1998 l'incidenza era stata di 43,5%, a fronte, però, della media di un quarto e della media di circa 10 mila miliardi nel biennio 1996-97).

¹⁸ Lasciando, ovviamente, immutato il loro mantenimento nel carico degli agenti, fino alla definitiva sistemazione contabile.

modo, con l'alterare i saldi e compromettere la corretta percezione dell'equilibrio complessivo fra entrate e spese¹⁹.

Alla ripetuta prospettazione di tali considerazioni non erano seguite idonee iniziative da parte della RGS. L'apparizione prima segnalata ed analizzata del segno meno davanti alle riscossioni nette dei residui potrebbe, quindi, anche rappresentare una delle conseguenze contabili della eventualmente intervenuta cancellazione dal bilancio delle partite attive corrispondenti ai residui passivi già cancellati in applicazione della predetta disposizione di legge.

2.3.5 Classificazione per grado di esigibilità dei residui di riscossione; riaccertamenti.

Come per i residui di versamento, anche l'ammontare raggiunto a fine esercizio delle somme rimaste da riscuotere delle entrate finali (171.133 mld) trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata²⁰, anche qui riferito distintamente alle entrate amministrate dal Ministero del tesoro (8.278 mld), a quelle amministrate dal Ministero delle finanze (158.131 mld) ed a quelle raggruppate sotto la voce "altri" (4.723 mld). I resti di riscossione delle entrate finali fanno registrare un'ulteriore significativa crescita (+20.289 mld e +13,45%), dopo l'aumento di +22.807 mld e +17,81% dello scorso anno. L'aumento riguarda in misura prevalente le entrate tributarie, per quanto riguarda la crescita in valore assoluto (+12.279), ma non in quello relativo (+10,32%). La maggior crescita relativa (+24,12%) l'hanno fatta registrare le entrate extra tributarie, la cui variazione in termini assoluti è stata comunque anch'essa consistente (da 31.886 a 39.718 mld, +7.832 mld)²¹. Quasi decuplicati, come si è visto (da 24 a 202 mld) i residui di riscossione del Titolo III, che mantengono, comunque, un peso del tutto trascurabile sul totale.

Guardando alle categorie ed alle UPB, l'aumento dei residui di riscossione ha, per le entrate tributarie, riguardato le categorie I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 54.116 a 61.626 mld) e II- Tasse ed imposte sugli affari (da 53.551 a 58.929 mld). La categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane fa, invece, registrare una

¹⁹ Con riguardo, naturalmente, alla competenza.

²⁰ Allegato n.24.

leggera flessione (da 11.251 a 10.640), mentre le altre due categorie hanno un peso molto limitato e fanno registrare, rispettivamente, una diminuzione la IV (-2,1 mld) ed un aumento la V (+4,4 mld). L'analisi per UPB rivela che l'incremento è dovuto soprattutto a "condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti" (+4.030 mld), a "altri tributi indiretti" (+3.968 mld), all'ILOR (+2.180 mld) e dall'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali. Quasi invariati o in diminuzione (in particolare per l'IRPEF), i residui di riscossione delle maggiori imposte. Considerando, infine le unità di secondo livello, si rileva che ad aumentare - com'era, peraltro, da attendersi - sono i residui di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (da 102.667 a 119.154 mld, +16.487 e +16,06%). Per le attività derivanti dall'attività ordinaria di gestione, si è, invece, verificata una diminuzione (da 16.267 a 12.059 mld, -4.208 e -25,87%).

Per quanto riguarda, poi, le entrate extra tributarie, l'analisi per categoria evidenzia che i maggiori incrementi di resti da riscuotere li fanno registrare le categorie IV - Proventi di servizi pubblici minori (da 26.326 a 31.295 mld, +4.969 mld e +18,73%), XI - Ricuperi, rimborsi e contributi (da 2.612 a 4.898 mld, +2.286 e +86,52%) e X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (da 678 a 1.385 mld, +707 mld e +104,28%). In diminuzione per la categoria VIII - Proventi dei beni dello Stato (da 1.627 a 1.471 mld, -156 mld e -9,59%).

L'aumento, infine, dei residui di Titolo III è sostanzialmente dovuto (per 178 mld circa) alla categoria XIV - Ammortamento dei beni patrimoniali, che, per la natura stessa delle entrate che vi fanno capo, non aveva mai in precedenza fatto registrare resti da riscuotere.

Sempre con riguardo ai resti da riscuotere, è anche interessante verificare i risultati dell'analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti ai sensi del comma 2 dell'art. 268 del regolamento di contabilità generale, in collegamento con il comma 2 del precedente art. 263 dello stesso regolamento.

Dall'Allegato n. 24 risultano, infatti, confermate e rafforzate le significative tendenze evidenziate lo scorso anno: la riduzione dei residui operata in rapporto al

²¹ In base al consuntivo non rettificato (e quindi non omogeneo con quello del 1999) per quanto riguarda l'imputazione delle entrate per sanzioni ed interessi, la variazione contabile risulta molto più elevata (+47.378 mld e

grado di esigibilità, che nel 1999 era stata del 29% (rispetto al 16,2% del 1998 ed all'8,6% del 1997), ha superato il 37% (100.836 sul totale di 271.968 mld). L'incidenza delle somme rimaste da riscuotere considerate "di riscossione certa quantunque ritardata" risulta del 62,4%, rispetto al 70,6% dello scorso anno, il 67,9% del 1998 e l'88,9% dell'esercizio 1997. Significativo, poi, l'aumento del peso delle somme riconosciute come assolutamente inesigibili, che ammontano ad oltre 101.360 mld (37,3%) rispetto a 61.106 mld (28,7%) nel 1999 e ad appena 293 mld (0,19%) nel Rendiconto 1998. Ormai del tutto insignificante il peso delle somme incerte perché giudiziariamente controverse (482 mld e 0,18%), delle somme riconosciute di dubbia e difficile esazione (349 mld e 0,13%) e di quelle per le quali il debitore ha ottenuto dilazione di pagamento (1,7 mld). Da questi raffronti appare evidente la tendenza al progressivo superamento della finzione, protrattasi fino a tutto il 1997, che per una quota rilevante di crediti erariali non riscossi non si trattasse di inesigibilità, ma solo di ritardi o di difficoltà e di incertezza di esazione.

Ciononostante, questa classificazione non può essere ancora ritenuta sufficientemente realistica. Per convincersene, può bastare la semplice considerazione che la quota di residui riscossi è tuttora piuttosto modesta e non è negli ultimi anni aumentata, non solo se le riscossioni vengono considerate al netto delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio, ma anche se si considerano le riscossioni al lordo. Nel primo caso, come si è visto, la quota delle riscossioni nette dei residui, dopo un marginale miglioramento nel 1999 (da 8,16 a 8,72%)²², nel 2000 risulta addirittura negativa (-8,15%). Anche se si prendessero per buone le riscossioni residui al lordo del da versare dei precedenti esercizi, la quota riscossa, aumentata dal 50,02% nel 1998²³ al 52,37% nel 1999, sarebbe, comunque, scesa a 41,03% nel 2000.

Prima di concludere, resta da accennare al tema dei riaccertamenti, presente anche nelle relazioni degli anni passati, e più volte richiamato, per la sua centralità, nei precedenti paragrafi. La sua importanza va, infatti, ben al di là dell'entità del saldo, non esposto direttamente nel rendiconto, ma calcolabile in base a dati dallo stesso

+148,59%). Corrispondentemente, i residui di riscossione del Titolo I risultano diminuiti di 27.267 mld e del 22,93%.

²² Seguito, peraltro, ad un *trend* in diminuzione: 17,85% nel 1995, 12,22% nel 1996, 8,86% nel 1997 e 8,16% nel 1998.

²³ Anche in questo caso dopo un *trend* in diminuzione: 57,79% nel 1995, 50,72% nel 1996, 44,14 nel 1997.

rendiconto rilevabili²⁴. Nel 2000 si tratta di un correttivo in diminuzione per 32.471 mld circa che riduce di un pari importo i resti da riscuotere ereditati dagli esercizi precedenti. E', quindi, un saldo, calcolabile per ogni voce del rendiconto, fra correttivi in aumento e correttivi in diminuzione, di cui non si conoscono, però, né le rispettive dimensioni, né, tanto meno, le ragioni. Si tratta, in definitiva, di sopravvenienze evidentemente dovute a revisioni contabili che, diversamente da quanto accade per le riduzioni apportate alle somme che restano da riscuotere in rapporto al loro grado di esigibilità e di cui viene dato analiticamente conto nell'apposito Allegato 24, non trovano alcuna trasparente esplicitazione, ma restano implicite nei dati del rendiconto e possono essere individuate e quantificate – ma solo come saldi – attraverso il complicato procedimento matematico prima richiamato.

Per il complesso delle entrate finali l'importo dei riaccertamenti è risultato positivo, ma in progressiva diminuzione, fino al 1997. Dal 1998 in poi è risultato negativo: -28.877 mld nel 1998, solo -3.510 nel 1999 e -32.471 mld nel 2000. I riaccertamenti delle entrate finali sostanzialmente riflettono quelli del Titolo I (-27.772 mld nel 2000, concentrati sulle categorie I e II), ma nel 2000 un peso significativo l'hanno avuto anche i riaccertamenti del Titolo II (-4.697 mld), praticamente tutti imputabili alla categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori.

In conclusione, quindi, ribadendo quanto già osservato lo scorso anno, va rilevato che il Ministero delle finanze e la RGS sembrano essersi concretamente impegnati in un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, in modo da presentare un conto dei residui trasparente ed affidabile, che conseguentemente consenta valutazioni più realistiche degli stessi equilibri di bilancio. Da quanto si è detto risulta, però, che si tratta di un processo ancora incompiuto e che dal punto di vista della corretta e trasparente gestione del bilancio si potrà dire effettivamente concluso solo quando la riduzione delle somme rimaste da riscuotere ai sensi dell'art.268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato verrà operata a seguito di una classificazione delle somme stesse in rapporto al

²⁴ I riaccertamenti si possono calcolare sommando ai resti da riscuotere in conto residui le riscossioni nette in conto residui dello stesso anno (a loro volta ottenute sottraendo dalle riscossioni lorde in conto residui il totale dei residui da versare al 31 dicembre dell'esercizio precedente) e sottraendo il totale dei residui da riscuotere al 31 dicembre dell'anno prima.

grado di esigibilità di tipo *analitico* e non più, come è, per lo più, avvenuto ancora per il 2000, di tipo meramente *globale e lineare*. Anche sotto il profilo gestionale, poi, il processo è tuttora nella fase della presa di coscienza dei problemi e dell'apprestamento di misure di intervento. Resta ancora, infatti, da una parte, da analiticamente verificare il grado di esigibilità delle singole partite creditorie e da assumere le conseguenti iniziative sul piano operativo, e, dall'altra, da individuare e correggere le eventuali disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo di crediti destinati a restare sulla carta non può non essere visto come un indice eloquente ed incontrovertibile di inefficacia e di inefficienza dell'azione amministrativa.

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

3. Gestione della spesa

3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-2000.

Per una migliore visibilità delle tendenze dei diversi comparti di spesa e del loro grado di tenuta rispetto al complesso di regole e misure adottate a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1993, si ritiene di assumere come anno base l'esercizio 1992.

Allo scopo sono state elaborate le tavole 3.1 e 3.1E in cui viene riassunta, in lire e in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-2000.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi dal 1993 al 2000 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento, mentre il consuntivo dell'anno base non include poste di tale natura.

I dati del 2000 scontano gli effetti della nuova impostazione del bilancio dello Stato secondo lo schema di classificazione stabilito dal Sec 95.

Ciò ha comportato una redistribuzione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

Ne è derivato l'accrescimento delle spese correnti ora gravate dai contributi in conto interessi e dalla quota per interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, con onere a totale carico dello Stato e, soprattutto, del rimborso delle passività finanziarie – in cui ora figurano le somme destinate al fondo ammortamento dei titoli dello Stato, nonché le quote di ammortamento dei mutui in parola, quantificabili in circa 7.500 mld.

Gli effetti della riclassificazione hanno portato, per contro, ad un ridimensionamento del conto capitale, non più interessato dalle predette voci di spesa. Attesa la rilevante complessità delle operazioni di riclassificazione della spesa dei precedenti esercizi, dovuta soprattutto ai problemi di reimputazione degli oneri riferiti a capitoli di spesa ad oggetto promiscuo, si è optato per una serie storica basata sulle risultanze ufficiali dei rendiconti del periodo 1992-2000.

Per non accentuare i profili di disomogeneità si è ritenuto di enucleare dai dati di consuntivo, al pari dei precedenti esercizi, le somme (per un totale di 84.494 mld di impegni e di 80.727 mld di pagamenti) relative alle regolazioni debitorie, ai rimborsi

IVA e al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato²⁵, mentre non si è tenuto conto delle regolazioni contabili di varia natura – in gran parte compensate sul lato delle entrate – che avrebbero portato allo scorporo di ulteriori importi per 48.442 e 58.710 mld.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in rapporto al PIL dal 41,8 al 31,8% mentre di oltre dieci punti e mezzo risulta inferiore l'incidenza dei rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 29,9%).

Grazie all'ulteriore discesa della spesa per interessi, la cui incidenza sul PIL è diminuita di cinque punti negli ultimi sette anni, la spesa corrente attenua, rispetto all'anno base, il proprio peso di nove punti sul PIL.

Tale risultato – oltre al contributo offerto dal calo degli interessi – è imputabile al ridimensionamento del bilancio dello Stato, dovuto ai mutati assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con la nota di aggiornamento del D.P.E.F. 2000/2003 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato):

- Una spesa finale non superiore al 32,4%;
- Una incidenza della spesa corrente al netto degli interessi entro il livello del 21,6%;
- Una diminuzione della spesa per interessi fino al 6,7%;
- Uno sviluppo della spesa in conto capitale tale da elevarne la quota al 4,1%.

I risultati dell'esercizio risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti. Gli oneri per operazioni finali (31,8% sul PIL) restano 6 decimi di punto al di sotto del valore programmato. L'incidenza per la spesa per interessi si ferma al 6,3%. La quota della spesa corrente al netto degli interessi (21,7%) corrisponde alle

²⁵ Le somme relative al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nel 2000 incidono solo sulla spesa complessiva (e non anche sulla spesa in conto capitale e su quella finale) per effetto della loro riclassificazione nel titolo III.

indicazioni programmatiche. Non si registra, peraltro, l'atteso sviluppo della spesa in conto capitale, il cui peso si ragguaglia soltanto al 3,8%.

3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

Il consuntivo del 2000 è influenzato dalla dinamica previsionale che ha interessato in misura ampia – seppure più contenuta rispetto al 1999 – i diversi aggregati di bilancio. Sulla competenza il divario fra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 53.000 mld in termini di spesa finale e i 112.000 mld con riguardo alla spesa complessiva, gravata di maggiori oneri (59.000 mld) per il rimborso delle passività finanziarie. L'evoluzione più estesa è segnata dalla spesa corrente, sostenuta soprattutto da trasferimenti e poste correttive (in complesso oltre 52.000 mld), ma registrano incrementi previsionali anche le categorie “interessi passivi e redditi da capitale (+ 4.402 mld), “consumi intermedi” (+ 4.262 mld) e redditi da lavoro dipendente” (+ 1.528 mld). Pressoché irrilevante (+ 454 mld) è lo sviluppo previsionale delle dotazioni di conto capitale.

Dimensioni ancora superiori, come di consueto, presenta la dinamica delle autorizzazioni di cassa (oltre 89.000 mld per la spesa finale; più di 161.000 mld per la spesa complessiva, sospinta da maggiori occorrenze – circa 72.000 mld – per il rimborso delle passività finanziarie), cosicché le previsioni definitive di cassa finiscono per sopravanzare quelle di competenza, inizialmente più elevate.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla parte corrente (oltre 81.000 mld) in larga parte gonfiata da trasferimenti e poste correttive. Al suo interno crescono anche le dotazioni per “consumi intermedi” (+ 7.026 mld), “redditi da lavoro dipendente” (+5.512 mld) e “interessi passivi e redditi da capitale” (+4.696 mld).

Più contenuta risulta la dinamica previsionale del conto capitale (di poco superiore agli 8.000 mld).

L'alimentazione delle dotazioni di cassa si è giovata anche nel 2000 dell'apposito fondo di riserva, istituito in sede di riforma del bilancio dello Stato. Il suo ammontare – inizialmente di 10.000 mld – ha raggiunto l'importo di 18.300 mld, valore più che doppio rispetto a quello del 1999.

I prelevamenti dal fondo in esame sono ammontati a 15.928 mld.

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

Oltre i due terzi del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale). La restante parte ha riguardato, in prevalenza, l'integrazione degli stanziamenti per "consumi intermedi", "redditi da lavoro dipendente" e "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni".

Circa il 70% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero del Tesoro, che gestisce gran parte dei trasferimenti.

3.4 Sintesi della gestione²⁶.

3.4.1 I conti del 2000 includono, al pari di quanto verificatosi nei precedenti esercizi, regolazioni contabili e debitorie e poste legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi IVA, operazioni afferenti al Fondo ammortamento titoli di Stato). Le relative somme raggiungono, come si è già accennato, il valore di 84.494 mld per gli impegni e di 80.727 mld per i pagamenti (a fronte rispettivamente di 90.232 e 82.741 mld del consuntivo 1999).

Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene effettuato con i dati della serie netta delle spese di bilancio²⁷.

Il segno distintivo della gestione 2000 è costituito dalla flessione dei pagamenti, riassunta nel calo delle erogazioni per operazioni finali di bilancio (691.062 mld; -2,3%).

Al suo interno, peraltro, i pagamenti correnti (623.782 mld) mostrano una diminuzione più accentuata (-3%), in parte contrastata dall'evoluzione del conto capitale (67.280 mld; +4,4%). Rallentano poi i pagamenti complessivi (983.146 mld; -5,9%) che risentono del forte calo (-13,6%) del "rimborso delle passività finanziarie" (292.084 mld), al netto delle somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato.

²⁶ Nella illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde indicano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

²⁷ Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 3.3, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.

D'altronde, gli impegni inerenti alla spesa finale registrano un modesto incremento (718.853 mld; +1,8%), dovuto sia alla parte corrente (632.576 mld; +1,6%) sia al conto capitale (86.277 mld; +3,3%), mentre gli impegni complessivi, influenzati dal minor rimborso delle passività finanziarie, accusano una diminuzione del 3,7%.

Gli oneri per interessi espongono la quarta consecutiva flessione (143.137 e 138.909 mld; -5.055 e -7.913 mld), cosicché la spesa corrente diversa dagli interessi mostra indici di evoluzione leggermente divergenti (+3,2 e -2,3%) rispetto al dato generale del titolo I. Il calo dei pagamenti riferibile a quest'ultimo aggregato è da ricondurre all'evoluzione dei trasferimenti (-20.000 mld).

Sospinta dagli oneri per il personale cresce, invece, la spesa di funzionamento (+6.136 e +8.994 mld).

Lo sviluppo del conto capitale è legato all'area dei trasferimenti (+4.162 e +3.788 mld), mentre sostanzialmente si compensano gli andamenti degli altri comparti di spesa. All'incremento degli investimenti diretti (+2.039 e +1.649 mld) fa riscontro, infatti, il regresso degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-1.762 e -2.241 mld).

3.4.2 Come si desume dalla tavola 3.4 il calo dei pagamenti per operazioni finali di bilancio (oltre 48.000 mld), per due terzi dovuto agli esiti gestionali della conto capitale, provoca un calo di oltre due punti e mezzo del livello di utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 91,3 all'88,7%) e incide marcatamente sul coefficiente della spesa in conto capitale, in diminuzione di circa otto punti percentuali (dall'83 al 75,3 %).

Si flette anche l'indice di smaltimento degli stanziamenti di competenza, scesi dal 78,8 al 77,3% per la spesa finale e dal 57,3 al 35,7% (il valore più basso a partire dal 1992) per la spesa in conto capitale, mentre stazionario risulta quello di parte corrente (82,5%).

Crolla al 47,7% il tasso di smaltimento dei residui per operazioni finali di bilancio, in misura decisiva influenzato dall'esito gestionale della parte corrente (dal 74,2 al 61,5%), mentre il conto capitale limita il calo a poco meno di due punti (dal 34,7 al 32,8%).