

### 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Si accentua il valore negativo del saldo (-26.160 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (397.754 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 (423.914 mld).

Sulla cassa il divario negativo è ancora più ampio (-78.930 mld), contrapponendosi l'ammontare dell'"accensione prestiti" (397.754 mld) con un ricorso al mercato che raggiunge l'ingente importo di 476.684 mld.

A livello generale mantiene una netta prevalenza la quota (pari nel 2001 al 77,2%) dei titoli a medio e lungo termine sulla consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche, cresciuto di ulteriori 83.478 mld ed ormai prossimo a 2.577.000 mld. Il dato negativo dei conti pubblici del 2001 è costituito dal significativo rallentamento del percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, che fa registrare un valore (109,4%) più elevato di circa tre punti percentuali rispetto agli obiettivi programmatici.

## **2. Gestione dell'entrata.**

### *2.1 Considerazioni generali e di sintesi.*

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2001 è rappresentato dal fatto che all'aumento sostenuto degli accertamenti (+4,3%) corrisponde una crescita appena simbolica delle riscossioni (+0,4%) e dei versamenti di competenza (+0,6%). L'indice di riscossione si è significativamente contratto, per effetto dell'accresciuta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e del peggioramento del loro grado di esigibilità. I residui attivi hanno fatto un ulteriore balzo avanti (da 219 a 245 mila miliardi di lire), nonostante la contabilizzazione di insussistenze per oltre 37 mila miliardi, mentre le riscossioni nette sui residui - al netto, cioè, delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente - sono praticamente pari a zero (poco più di 58 miliardi, corrispondenti al 4 per mille del da riscuotere).

Ciò che va altresì evidenziato è che i profili problematici dei risultati dell'esercizio sono tutti ascrivibili alle entrate extra tributarie che, pur non avendo finora attratto l'interesse dei decisori politici, si qualificano sempre più come uno dei punti più critici del sistema entrate, da cui potrebbero in futuro derivare serie difficoltà per la gestione della politica di bilancio.

Un terzo ordine di considerazioni conclusive attiene alla classificazione dei residui per grado di esigibilità per la quale neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine, né al livello di analiticità (per capitolo o per singola partita creditizia) ed ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata, né ai centri di responsabilità (centrali o periferici) che hanno provveduto alla classificazione stessa. Resta il fatto che ancora nel 2001 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 62% delle somme rimaste da riscuotere, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio di poco superiore a zero. Pur risultando la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie superiore a quella delle entrate tributarie, non può, per il suo livello comunque infimo (2,3%) spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni continuano a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale superiore al 99%.

Un ulteriore ordine di osservazioni in materia di gestione contabile del bilancio riguarda i tradizionali temi della trasparenza e della leggibilità dei dati del rendiconto, che non fanno registrare miglioramenti rispetto allo scorso esercizio, non risultando esplicitate né le componenti delle riscossioni (e dei versamenti) in conto residui, né le rettifiche (con le ragioni sottostanti) apportate ai conti periodici e definitivi delle amministrazioni per costruire il rendiconto, né, tanto meno, le modalità di raccordo tra la versione del consuntivo parificata

dalla Corte, da un lato, e le versioni del consuntivo di cassa, elaborato dalla RGS, e il conto economico dello Stato e della PA, elaborato dall'ISTAT.

Sempre in tema di gestione contabile del bilancio, va, da ultimo, evidenziato un punto che rileva anche ai fini, sia del corretto raffronto fra i risultati di cassa fra più esercizi, sia della determinazione dei saldi di finanza pubblica nello stesso esercizio: si tratta della contabilizzazione nel 2001 di versamenti residui sui capitoli 1186 e 1187 di somme (8.086 mld) quasi per intero figuranti fra le somme riscosse nel 1998, fra le somme rimaste da versare nel 1998 e nel 1999 e fra i residui iniziali al 1° gennaio 2000, ma che non compaiono più, né tra le somme da versare al 31 dicembre 2000, né tra i residui iniziali al 1° gennaio 2001.

## 2.2 Entrate finali<sup>4</sup>.

Dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 2000 (+0,48%), l'importo degli accertamenti è nel 2001 ripreso a crescere a un ritmo sostenuto (+31.706 mld di lire e +4,27% rispetto all'esercizio finanziario precedente), raggiungendo i 773.720 miliardi di lire. L'aumento è dovuto quasi per intero alla crescita delle entrate tributarie (+35.957 mld e +5,58%) che hanno più che compensato la rilevante flessione delle entrate extra tributarie (-6.310 mld e -7,37%). Gli introiti in conto capitale (Titolo III), che nel 2000 erano diminuiti di oltre il 68%, hanno fatto registrare un parziale recupero (+2.059 mld e +16,4%) rispetto all'anno precedente).

Va da subito chiarito che la flessione delle entrate del titolo II si spiega per il contraccolpo delle entrate straordinarie contabilizzate lo scorso anno e rappresentate dalle entrate *una tantum* per le licenze UMTS – cap.2571 (26.750 mld) e dagli effetti (+12.027 mld) dello scorporo, operato in linea con le indicazioni del SEC 95, delle entrate tributarie sanzionatorie<sup>5</sup> dal Titolo I e la loro imputazione, appunto, al Titolo II.

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, già contenuta nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato delle entrate finali – analogamente a quanto verificatosi nei precedenti tre anni, quando si erano registrate riduzioni nette di 28.877 mld per il 1998, di 3.510 mld per il 1999 e di ben 32.471 mld nel 2000, raggiungono un nuovo massimo di 37.343 mld, dovuto, però, diversamente dal passato quando ad incidere erano in larga misura le entrate tributarie, soprattutto alle entrate extra tributarie (-

<sup>4</sup> Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

<sup>5</sup> 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 delle somme a tal titolo imputate (12.960 mld), in quanto nel consuntivo erano ancora erroneamente rimaste imputate a capitoli ed articoli del Titolo I somme relative ad entrate sanzionatorie per oltre 933 mld.

29.335 mld), evidentemente in ragione dell'imputazione al Titolo II delle entrate sanzionatorie, oltre che alla vanificazione del credito infondatamente vantato nei confronti di uno dei concorrenti per la cessione delle licenze UMTS.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va ancora una volta evidenziato come, per effetto soprattutto dell'iscrizione di numerosi capitoli per memoria, si riscontri un rilevante scostamento con segno positivo dell'importo degli accertamenti rispetto a quello delle previsioni di competenza, sia che si considerino quelle iniziali (+60.902 mld e +8,5%), sia che si considerino quelle definitive (+56.072 mld e +7,8%). Rispetto agli esercizi precedenti, va registrato uno scostamento più contenuto di quello del 1999 e del 2000 (rispettivamente +16,5 e +12,6%) per quanto riguarda il raffronto con le previsioni iniziali, ma uno scostamento record per quanto riguarda il raffronto con le previsioni definitive (+7,8%, rispetto a +1,9% nel 2000 ed il precedente massimo del +6,1% fatto registrare nel 1999). Da notare, altresì, che il grosso dello scostamento che fanno registrare le entrate finali dipende dalle entrate extra tributarie, per quanto riguarda sia le previsioni iniziali (+87,3%), sia quelle definitive (+70,6%). Le percentuali corrispondenti per le entrate tributarie sono molto più contenute (2,1 e 3,3%), mentre quelle delle entrate di Titolo III, pur essendo anch'esse elevate (+232,4 e +9,5%), incidono poco sul totale, in ragione del loro limitato importo.

I risultati di gettito appaiono molto meno positivi se visti in termini di riscossioni: il riscosso di competenza (701.799 mld) è infatti di appena lo 0,41% (+2.899 mld in termini assoluti) superiore a quello del 2000. Il risultato dipende da una consistente flessione delle entrate extra tributarie (-20.960 e -33,8%), bilanciata dalla crescita del riscosso delle entrate tributarie (+21.620 mld e +3,5%) e di quelle di Titolo III (+2.239 mld e +18,2%). Da evidenziare, però, anche il significativo calo dell'indice di riscossione, che è in assoluto il più basso degli ultimi otto anni: - 90,7% rispetto ad una media del 93,6% nel periodo 1998-2001. Anche qui la responsabilità della quota molto modesta di accertamenti riscossi è ascrivibile alle entrate extra tributarie, che è stata pari ad appena il 51,8%, rispetto al 72,5% del 2000 ed al 76% della media 1998-2001.

In diminuzione, sia pure di poco (-1.117 mld e -2,3%), le riscossioni lorde sui residui, mentre le riscossioni nette fanno registrare un'inversione di tendenza rispetto al 2000, quando si era registrato un importo con segno negativo di 9.646 mld. Per il 2001 l'importo netto riscosso è invece positivo, anche se per appena 58 mld, che rappresentano lo 0,04% dei resti iniziali da riscuotere riaccertati. L'andamento delle riscossioni residui è governato dall'andamento delle entrate tributarie, per le quali si registra una diminuzione delle riscossioni lorde (-2.100 mld e -4,5%), mentre quelle nette risultano negative, sia pure per un importo ridimensionato rispetto a

quello del 2000 (-1.642 mld nel 2001 a fronte di -11.169 mld nel 2000). La quota di residui riscossi è quindi tuttora negativa, anche se inferiore a quella del 2000 (-2,3% rispetto a -18,3%). Positivo l'andamento delle riscossioni residui delle entrate di Titolo II e III, ma inadeguate, per il loro relativamente modesto importo, a compensare, se non in piccola parte, lo sfavorevole andamento delle entrate tributarie.

Sulle ipotizzabili anomalie contabili sottostanti al fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui si sofferma la decisione di parifica. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, sarà oggetto di apposita indagine programmata per l'anno 2002 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. In questa sede ci si deve limitare a ribadire il rilievo sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga invece al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Nell'esercizio finanziario 2001 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse è minore dei precedenti due esercizi, ma comunque consistente, e cioè pari a 47.400 mld. Conseguentemente, le riscossioni totali nette dell'anno sono state di 701.855 mld e non già 749.257, come lascerebbe, invece, ritenere il dato fornito dal sistema informativo.

L'andamento delle riscossioni condiziona, naturalmente, quello dei versamenti, che hanno però avuto un'evoluzione molto più favorevole per quanto riguarda i residui: +5.749 mld e +22,9%. Per la competenza l'incremento è stato di +3.715 mld e +0,6%, e quindi di poco superiore a quello delle riscossioni. Dal rendiconto non è dato sapere, come si è detto, quale importo dei versamenti residui si riferisca alla riscossione nell'anno delle somme che erano da riscuotere al 1° gennaio e quale invece dipenda dal versamento di somme già riscosse negli anni precedenti e rimaste da versare al 31 dicembre del 2000. Non è, pertanto, possibile esprimere valutazioni sui fattori che spiegano l'aumento dei versamenti residui.

Un elemento di parziale spiegazione è tuttavia emerso dall'analisi di auditing finanziario-contabile e riguarda versamenti residui per un importo complessivo di 8.086 mld imputati ai

capp.1186<sup>6</sup> e 1187<sup>7</sup>, e che, solo approssimativamente, si riferiscono ad importi accertati – e riscossi – nel 1998 e che risultano fra i residui iniziali e finali del 1999 ed in quelli iniziali del 2000, ma non più tra i residui finali del 2000 e quelli iniziali del 2001. Secondo le informazioni fornite dalla RGS, si tratterebbe, però, di riaccertamenti relativi ad entrate degli anni 1999 e 2000, diversi, quindi, dall'anno al quale si riferiscono gli accertamenti riscossi, ma non versati, risultanti nel rendiconto, e cioè il 1998. Delle ragioni dei ritardi nei versamenti, delle discordanze e dei salti nella contabilizzazione non è stata fornita spiegazione. Sul fenomeno dei riaccertamenti e delle insussistenze, in generale, e sull'anomalia di queste contabilizzazioni, in particolare, si sofferma il rapporto di regolarità finanziario-contabile e lo stesso sarà oggetto di approfondimento nel contesto delle indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2002. A parte, comunque, l'anomalia di entrate accertate e riscosse, ma mai versate, e di altre versate su residui e relativi ad importi comunque diversi e ad anni di accertamento diversi, va tenuto conto che si tratta di un fenomeno che può influenzare, anche in misura non marginale, i saldi degli anni di riferimento e la stessa valutazione dell'andamento delle entrate di cassa da un anno all'altro.

La sensibile flessione della quota di accertamenti riscossi ha avuto l'effetto di produrre un elevato importo di residui da riscuotere di competenza – 71.921 mld, rispetto a 43.114 mld nel 2000 ed a 47.153 mld nella media del periodo 1998-2001. I resti da versare in conto competenza sono variati di poco rispetto al 2000: 23.107 mld a fronte di 23.923 nel 2000. Sono, invece, sensibilmente diminuiti i resti da versare in conto residui – 16.608 mld rispetto ad una media annua di circa 23.500 nei tre anni precedenti. Il totale da versare è pertanto diminuito da 47.400 mld nel 2000 a 39.714 nel 2001. Tenuto conto di insussistenze per ben 37.342 mld, cifra questa la più elevata mai registrata, i residui totali delle entrate finali hanno superato il traguardo dei 245.000 mld, con un incremento del 12,3% rispetto all'anno precedente. Il balzo è dovuto soprattutto alle entrate extra tributarie (da 80.653 a 101.085 mld, pari al +25,3%), per effetto dell'enorme massa di resti da riscuotere in conto competenza (38.239 mld). Il totale dei residui del Titolo II si è più che triplicato in soli due anni, in quanto ancora nel 1999 si attestava sui 32.469 mld, rispetto ai 176.569 mld che faceva allora registrare il Titolo I e che si sono poi ridimensionati a 137.674 mld nel 2000 per aumentare non di molto nel 2001 (a poco più di 144.000 mld). Si tratta di sviluppi che appaiono ovviamente legati alla già ricordata imputazione

<sup>6</sup> Quota del gettito dell'IRAP a compensazione della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, nonché dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 25, comma 1, del d.lgs. 15.12.1997, n. 446.

<sup>7</sup> Eccedenze del gettito IRAP determinate ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 15.12.1997, n. 446, da riassegnare per le somme necessarie al fondo di compensazione interregionale.

al Titolo II, a partire dall'esercizio finanziario 2000, delle entrate sanzionatorie prima contabilizzate fra le entrate tributarie.

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura potranno trasformarsi in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso che sul totale rappresentano il da riscuotere residui e il da versare residui, e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato.

Il 2001 ha fatto registrare una sensibile riduzione rispetto al 2000 – dal 74,8% al 65% – della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Ma ciò, come si è visto, è dipeso dal drastico calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, più che dalla riscossione dei residui degli esercizi precedenti. La quota dei residui netti riscossi, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato, è, infatti, molto vicina allo zero (0,04%), a dimostrazione che i resti da riscuotere sono per la maggior parte destinati a trascinarsi stancamente ed a lungo nei rendiconti, fino a quando, a seguito della loro riclassificazione, se ne decreterà l'inesigibilità e, conseguentemente, l'insussistenza e la cancellazione dal bilancio.

Ridotto sia rispetto a quello rappresentato nel 2000 (49,5%), sia rispetto alla media del periodo 1998-2001 (43,9%), anche il peso del da versare residui sul da versare totale (41,8%), che in ogni caso rappresenta in termini assoluti un importo di rilevante entità (16.607 mld). Sia la riduzione verificatasi, sia la dimensione tuttora notevole dei residui da versare, sono quasi interamente imputabili alle entrate tributarie, per le quali i residui da versare sono passati da 22.779 mld nel 2000 a 15.464 mld nel 2001, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

### *2.3 Entrate tributarie (Titolo I).*

Le entrate tributarie sono risultate in termini di accertamenti abbastanza in linea con le previsioni, a riprova che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione, a differenza delle entrate afferenti agli altri due Titoli, conosce le potenzialità e che è sostanzialmente in grado di governare. Il dato curioso è che gli accertamenti mostrano uno scostamento rispetto alle previsioni definitive (+3,3%) maggiore di quello che si registra rispetto alle previsioni iniziali (+2,1%).

Per quanto riguarda in generale i risultati, nel precedente paragrafo 2.1 si è già visto come le entrate tributarie abbiano fatto registrare un consistente aumento degli accertamenti (+5,6%) ed un aumento, inferiore ma comunque sensibile (+3,5%), del riscosso di competenza. L'indice di riscossione ha subito una flessione rispetto all'anno precedente (dal 97 al 95%), ma resta però in linea con i risultati degli anni precedenti ed è comunque ben al di sopra del corrispondente

indice per le entrate finali (+90,7%) e, soprattutto, per le entrate extra tributarie (51,8%). Leggermente superiore all'aumento del riscosso di competenza è quello dell'importo dei versamenti di competenza (+3,7%). Le riscossioni lorde sui residui sono diminuite di circa 2.000 mld (da 46.466 a 44.366 mld), mentre la riscossione dei residui netti continua a presentare il segno negativo, sia pure per un importo notevolmente inferiore a quello dell'anno precedente (-1.642 mld rispetto a -11.169 mld).

I residui totali hanno subito una lievitazione tutto sommato marginale (da 137.674 a 144.009 mld), per effetto di un aumento dei resti da riscuotere (da 91.667 a 105.989 mld), in parte compensato da una diminuzione del totale da versare (da 46.007 a 38.020 mld). La possibilità che i residui si trasformino in entrate effettive appare molto remota, considerando sia la loro composizione, che sugli aggregati di riferimento ( residui di riscossione e residui di versamento) vede nettamente prevalere la quota del da riscuotere residui (68,2%)<sup>8</sup> e del da versare residui (40,7%)<sup>9</sup>, sia la quota addirittura negativa dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (-2,3%, ma era stato addirittura di -18,3% nel 2000)<sup>10</sup>. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più grave in quanto l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base di una classificazione per grado di esigibilità del da riscuotere di competenza, ma anche di una riclassificazione dei resti già iscritti e che per il 2001 ha fatto emergere, per le entrate tributarie, insussistenze per 7.947 mld.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2001 caratterizzato nell'aggregato l'andamento delle entrate tributarie, si può passare ad analizzare quali sono le UPB, e più in generale le specifiche voci di bilancio, alle quali sono riconducibili gli sviluppi prima evidenziati per l'intero comparto.

Una prima considerazione riguarda il diverso andamento delle entrate tributarie da ordinaria gestione e di quelle da accertamento e controllo: le seconde hanno fatto registrare un andamento molto sostenuto degli accertamenti (+67,2%), a fronte di una variazione del 3,7% delle entrate da ordinaria gestione. Differenze significative si riscontrano, sia pure in misura

<sup>8</sup> Anche se con un miglioramento rispetto all'anno precedente quando l'analogo rapporto aveva raggiunto il massimo del 78,9%.

<sup>9</sup> Anche qui con un miglioramento rispetto al massimo del 49,5% raggiunto nel 2000.

<sup>10</sup> Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui del 2001 (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale del 2000. Per cui ci sono importi da versare che continuano a non essere versati e continuano ad essere ogni volta contabilizzati fra le riscossioni lorde residui degli anni successivi.



meno pronunciata, anche per le riscossioni di competenza (+19,7% rispetto a +3,6%)<sup>11</sup>. Rilevante, per altro verso, la differenza in termini di indice di riscossione (99,2% per la gestione ordinaria e 11,8% per l'attività di accertamento e controllo, che fa registrare una significativa riduzione rispetto al 2000, quando l'indice di riscossione era stato del 16,6%). L'accresciuta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e la flessione del loro indice di riscossione spiegano l'abbassamento di due punti percentuali (dal 97 al 95%) del totale delle entrate tributarie.

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (105.990 mld) incidono in misura rilevante, come era da attendersi, quelli da accertamento e controllo (79.031 mld), che, però, risultano in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti (84.998 mld nel 1998, 102.667 mld nel 1999 e 79.620 mld nel 2000). E ciò, evidentemente, più per il loro ridimensionamento in base alle insussistenze accertate (solo -9.304 mld nel 1999, ma +6.455 mld nel 2000 e -14.459 mld nel 2001) e meno per la loro riscossione (che si è aggirata nell'ultimo triennio sul 3%). Anche per quanto riguarda i residui di versamento, le entrate da accertamento e controllo fanno registrare una consistente riduzione (da 22.779 mld a 15.464 mld) a fronte di una flessione piuttosto marginale (23.228 mld nel 2000 e 22.556 mld nel 2001) per il da versare di competenza.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come la crescita del complesso delle entrate tributarie dipenda soprattutto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, per le quali gli accertamenti sono aumentati del 9,4%, il riscosso di competenza del 7,1% ed i versamenti di competenza del 6,9%. Nell'ambito della categoria, la componente più dinamica è stata l'IRPEG (+17,3% per gli accertamenti, +13,6% per le riscossioni di competenza e +13,7% per i versamenti di competenza). Tale imposta aveva, però, lo scorso anno fatto registrare un notevole arretramento, dopo la crescita del 1999 (-13,1% nel 2000 dopo il +45,3% nel 1999 per gli accertamenti e, rispettivamente, -7,1% e +44,1% per il riscosso di competenza e -2% e +36,7% per i versamenti di competenza), e ciò in buona parte per l'imputazione al Titolo II delle entrate sanzionatorie. Sostenuto anche il ritmo di crescita delle imposte sostitutive (+9,6% per accertamenti e riscosso di competenza e +10% per i versamenti di competenza). Dopo la notevole crescita del 1999 e il limitato ridimensionamento del 2000, sempre per effetto della mancata inclusione nel Titolo I delle entrate sanzionatorie, anche l'IRPEF è stata interessata da una dinamica sensibilmente superiore a quella media (+7% per l'accertato, +5,1% per il riscosso di competenza e +4,6% per i versamenti di competenza). Il

<sup>11</sup> Una differenza ancora più marcata a favore delle entrate da accertamento e controllo si registra per i versamenti di competenza: +22% rispetto a +2,1% per l'ordinaria gestione.

sensibile scostamento che si registra per IRPEG e IRPEF tra la dinamica degli accertamenti e quella delle riscossioni e dei versamenti si spiega con l'accresciuto peso sul totale delle entrate da accertamento e controllo (+105,5% per l'IRPEG e +82,5% per l'IRPEF per quanto riguarda l'accertato), che si caratterizzano per un indice di riscossione molto più basso rispetto alle entrate da ordinaria gestione (11,4% per l'IRPEF e 8,2% per l'IRPEG a fronte, rispettivamente, del 100% e del 99,8%).

Una dinamica coerentemente espansiva la fanno registrare anche le entrate di categoria IV – Monopoli, con gli accertamenti che crescono del 4% circa, il riscosso di competenza il 3,7% ed i versamenti di competenza del 13% (ed infatti il da versare di competenza si riduce a circa un quarto di quello dell'anno precedente).

Positivo, anche se limitato, l'apporto della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari per quanto riguarda l'accertato ed il versato di competenza (+1,2%), ma non il riscosso di competenza, che si riduce dello 0,3%. L'andamento della categoria è sostanzialmente dettato dall'IVA, che ha, però, fatto registrare tendenze contrapposte per la componente sugli scambi interni e intracomunitari, che ha visto una variazione del 6,4% circa per gli accertamenti e del 3,4% per il riscosso di competenza e per i versamenti di competenza, con una quota di accertamenti riscossi inferiore a quella del 2000 (94,4% rispetto al precedente 97,2%), e l'IVA su importazioni, interessata da una diminuzione del 7,8% dell'accertato e del 4% del riscosso di competenza e dei versamenti di competenza, grazie, in questo caso, all'aumento della quota di accertamenti riscossi (dal 93,7% del 2000 al 97,5% del 2001). Apporto negativo anche dagli altri tributi indiretti (UPB 1.1.11) che hanno visto diminuire significativamente accertamenti e riscossioni di competenza (-8,5%), ma molto meno i versamenti di competenza (-1,1%), con una quota di accertamenti riscossi elevata e rimasta sostanzialmente invariata (97,7% nel 2000 e 97,8% nel 2001).

Leggermente positivo per i soli accertamenti (+2,3%) l'apporto delle entrate di categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane. Negativo, invece, il segno della variazione del riscosso di competenza (-2,3%) e dei versamenti di competenza (-2,5%), e ciò in ragione della diminuzione della quota di accertamenti riscossi (dal 97,1% al 92,7%).

Negative tutte le variazioni della categoria V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, che, dopo la flessione del 27% circa nel 2000, hanno quest'anno visto gli accertamenti e le riscossioni di competenza ridursi solo marginalmente (-1,5%), a differenza dei versamenti, che si sono contratti del 13,6%.

Resta da analizzare l'andamento dei residui, che sono lievitati da 137.674 mld nel 2000 a 144.009 mld nel 2001, come risultato del saldo fra l'aumento dei resti da riscuotere (+14.322

mld) e la diminuzione dei resti da versare (-7.987 mld). A formare i resti da riscuotere (105.989 mld) concorrono in primo luogo tasse ed imposte indirette sugli affari (48.147 mld), e soprattutto l’IVA sugli scambi interni e intracomunitari (39.357 ml), di cui il 61% (28.311 mld) si riferisce all’attività di accertamento e controllo. A proposito dell’IVA, va evidenziata la notevole crescita del da riscuotere (+13.008 mld e +49,4% rispetto al 2000), anche per effetto della flessione dell’indice di riscossione (dal 97,2 al 94,4 % e la conseguente lievitazione del da riscuotere di competenza, che si è raddoppiato rispetto all’esercizio precedente (da 4.417 a 9.174 mld). La riscossione sui residui continua ad essere problematica, posto che, al netto da versare dell’anno precedente il relativo importo risulta negativo per 6.794 mld, in valore assoluto, e per il 29% in termini relativi (e cioè in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l’apporto degli altri tributi indiretti<sup>12</sup> (9.032 mld), ridottosi, però, rispetto all’esercizio precedente (12.512 mld), per effetto dell’accertamento di insussistenze (-2.837 mld) e non della riscossione che, al netto del da versare del 2000, è anch’essa negativa per ben -2.217 mld, in termini assoluti, e -37,1% in termini relativi.

Di dimensioni comparabili anche il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (46.588 mld, +6.853 mld e +17,2% rispetto al 2000) ed in particolare l’IRPEF (18.057 mld), l’IRPEG (14.114 mld) e l’ILOR (7.351 mld). Un apporto significativo è però dato anche da condoni, sanatorie ed introiti straordinari sui tributi diretti (3.895 mld), con la caratteristica che i tre quarti degli importi riguarda gli esercizi precedenti. Nel caso delle imposte sul patrimonio e sul reddito la riscossione dei residui appare sempre insoddisfacente, ma comunque meno problematica di quella delle tasse e imposte indirette: i residui netti riscossi sono, infatti, quest’anno di segno positivo: 5.205 mld in termini assoluti e 8,8% in termini relativi, ma con notevoli differenziazioni fra l’una e l’altra UPB e imposta (IRPEF 14%, IRPEG -69,4%, ILOR 1,1%, condoni, sanatorie ed introiti straordinari 74,5%).

Decisamente più contenuto il fenomeno dei residui di riscossione per l’accisa e l’imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati, prodotti analoghi e relative sovrimposte di confine<sup>13</sup>: 6.424 mld il da riscuotere 2001 e riscossioni nette dei residui per 1.272 mld in valore assoluto e 24,1% in termini relativi, con un progressivo miglioramento nell’ultimo triennio (15,3% nel 1999 e 21,9% nel 2000).

<sup>12</sup> UPB 1.1.11.1 e UPB 1.1.11.2.

<sup>13</sup> UPB 2.1.2.1 e UPB 2.1.2.2.

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati segnali di miglioramento. I residui sono diminuiti, e di un ammontare significativo – da 46.007 mld a 38.020 mld, e cioè del 17,4%. Inoltre, ed è ciò che più conta, è diminuita la quota del da versare sia sul riscosso di competenza (dal 3,7 al 3,5%), sia, ed ancor più, quella del da versare residui (dal 49 al 34,9%). Congruente con questo indicatore di miglioramento della gestione del conto residui è ovviamente anche quello costituito dall'incidenza del da versare residui sul da versare totale, che è diminuita dal 49,5 al 40,7%. Questi miglioramenti hanno interessato tutte le categorie d'imposta, con l'eccezione dei Monopoli, che fanno registrare un aumento dell'incidenza sul totale dei residui da versare (dal 3,5 al 6,1%), ma che si caratterizzano soprattutto per un drastico calo delle riscossioni lorde residui (da 2.269 a 553 mld), di cui non è possibile trovare convincente spiegazione attraverso l'analisi dei dati del consuntivo.

#### *2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II).*

Le entrate extra tributarie, diversamente dagli esercizi precedenti, non hanno, nel complesso, fatto registrare differenze vistose tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza: le ultime hanno superato le prime del 9,8%, rispetto al 43% del 2000 ed addirittura al 71,3% nel 1999. Permane, invece, e per le previsioni definitive si amplia, lo scostamento rispetto agli accertamenti, che superano le previsioni iniziali della stessa percentuale dello scorso anno (87,3 %) e le previsioni definitive del 70,6% (31% nel 2000), scostamento, quest'ultimo, che è il più elevato mai fatto registrare dal 1998 in poi (media annua di periodo: 31,6%). Si può, quindi, ritenere che, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, permane la sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuta alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata a loro affidate e della scarsa cura che spesso pongono nel fissare obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (+37,2% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +170,7% e +97,3 lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+23,7% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +146,3% e +99,2% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive). Nella fattispecie, i dati della categoria VII riflettono quelli del capitolo 2301 – *“Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria”* – (u.p.b. 1.2.5: *Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*), che fa

registrare +62,2% per la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +226% e +101% per lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive. I valori sopra citati riguardanti la categoria XI sono spiegati, soprattutto in termini relativi, dai capitoli 3342 – “*Somme da introitare per il finanziamento dell’assistenza sanitaria*” – (u.p.b. 6.2.2: *Prelevamenti da conti di tesoreria: restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*) e 3680 – “*Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per i beni e le attività culturali*” – (u.p.b. 29.2.1: *Proventi per l’attività contrattuale ed altri introiti*), i quali, rispettivamente, fanno registrare +22,3% e +25,3% per la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +134% e +141,4% per lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali, +91,3% e +92,7% per lo scostamento fra accertamenti e previsioni definitive.

I risultati complessivi del Titolo si compendiano, come si è già anticipato nel precedente paragrafo 2.1, in una sensibile diminuzione dell’accertato (-6.310 mld in termini assoluti e -7,4% in termini relativi) e in un vero e proprio crollo delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente -20.960 mld e -33,8% e -20.570 e -33,5%). In aumento, invece, in ragione della lievitazione dei residui totali (da 80.653 mld nel 2000 a 101.085 mld nel 2001) e soprattutto del totale da riscuotere (da 79.264 a 99.641 mld)<sup>14</sup>, le riscossioni lorde residui (da 2.103 a 2.968 mld) ed i relativi versamenti (da 1.408 a 1.825 mld). Le riscossioni residui al netto del da versare dell’anno precedente sono lievemente aumentate in valore assoluto (da 1.521 a 1.579 mld), ma sono ulteriormente diminuite in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,7 al 2,5%). Il che comprova l’esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Alla flessione complessiva delle entrate del Titolo ha contribuito soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, che ha visto gli accertamenti diminuire di 17.293 mld (-47%), le riscossioni di competenza di 14.281 (-52,4%) ed i versamenti di competenza di 14.271 (-52,5%). Emblematico, anche se più in termini relativi che assoluti, è al riguardo il capitolo 2360 – “*Vendita di oggetti fuori uso*” - (u.p.b. 6.2.2), che registra una diminuzione degli accertamenti di 2 mld (-17,1%), delle riscossioni e dei versamenti di competenza di 3 mld (-21%). Più marcata, come si vede, la flessione per riscossioni e versamenti, spiegata dalla diminuzione di quasi otto punti percentuali dell’indice di riscossione - dal 74,1% del 2000 al 66,6% del 2001. Notevole l’apporto in negativo anche della categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione: -4.768 mld e -48.1 per accertamenti, riscossioni di

<sup>14</sup> E’ lievemente aumentato anche il da versare totale, che è passato da 1.389 a 1.447 mld.

competenza e versamenti di competenza. La categoria riflette soprattutto l'andamento del capitolo 2970 – *“Dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie”* – (u.p.b. 6.2.1: *Redditi da capitale*): -4.034 mld e -44,6% per accertamenti, riscossioni di competenza e versamenti di competenza. Poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo le flessioni delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali e XII – Partite che si compensano nella spesa<sup>15</sup>.

Per le entrate delle categorie X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro e XI – Recuperi, rimborsi e contributi si segnalano andamenti contraddittori. Nel primo caso si registra un aumento dell'accertato da 7.758 a 9.999 mld (+2.241 mld e +28,9%), ma il riscosso e i versamenti di competenza, in conseguenza del calo dell'indice di riscossione dal 67,4 al 56,6%, aumentano di appena, rispettivamente, 434 mld (+8,3%) e 432 mld (8,3%). A determinare tale andamento è soprattutto il capitolo 3210 – *“Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette”* – (u.p.b. 1.2.5), che registra un aumento dell'accertato da 2.469 a 4.390 mld (+1.921 mld e +78%), ma il cui riscosso ed i cui versamenti di competenza aumentano di appena, rispettivamente, 20 mld (+21,4%) e 18 mld (+21,4%). Per le entrate di categoria XI la difformità di andamento fra le varie voci dell'entrata è ancora più rilevante e marcata: mentre l'accertato, in rapida crescita già nel 2000<sup>16</sup>, è lievitato di ben 13.803 mld (+54%), da 25.557 a 39.360 mld, il riscosso di competenza è diminuito di 2.079 mld (4.278 mld nel 2000) in valore assoluto e del 14,4% (22,9% nel 2000) in termini relativi. Più contenute le riduzioni per i versamenti di competenza (-1.747 mld e -12,5%, rispetto a -4.539 mld e 24,5% nel 2000). Come per l'analisi precedentemente descritta riguardante gli scostamenti tra previsioni ed accertamento, anche in questo caso c'è un capitolo che governa l'andamento della categoria XI, ed è il già citato 3342<sup>17</sup>: mentre l'accertato è aumentato di 3.527 mld (+53,2%), da 6.630 a 10.158 mld, il riscosso ed i versamenti di competenza sono diminuiti, rispettivamente, di 942 mld (-19,6%) e 703 mld (-15,4%).

Un discorso a parte, ed ancora diverso, va fatto per le entrate extra tributarie di categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato, per le quali l'accertato, peraltro da sempre piuttosto

<sup>15</sup> Per i proventi speciali gli accertamenti sono diminuiti da 1.406 a 1.450 mld (-56 mld e -4%), le riscossioni di competenza sono diminuite di 66 mld, i versamenti di competenza di 65 mld. Per la categoria XII l'accertato si è ridotto da 3.515 a 3.385 mld (-130 mld e 3,7%), mentre le riscossioni di competenza sono diminuite di 157 mld ed i versamenti di competenza di 168 mld.

<sup>16</sup> Nel 2000 gli accertamenti erano stati pari a 25.557 rispetto ai 19.835 mld del 1999 ed agli 11.647 mld del 1998, che aveva fatto registrare l'importo più basso a partire dal 1994, passando per la punta di 28.109 mld raggiunta nel 1995.

<sup>17</sup> *“Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria”* – (u.p.b. 6.2.2: *Prelevamenti da conti di tesoreria: restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*)

modesto, è stato interessato da una riduzione relativamente significativa: -14,3%, da 746 a 640 mld. Insieme con l'accertato sono diminuiti anche, sia il riscosso (-63 mld e -9,5%) che i versamenti di competenza (-49 mld e -7,8%), nonostante l'indice di riscossione abbia avuto un incremento, passando dall'88,9 al 93,9%. E ciò, per effetto dell'andamento del capitolo 2650 – *“Entrate eventuali diverse della Direzione Generale del Demanio”* – (u.p.b. 1.2.5): -62,8% (-50 mld) per quanto riguarda l'accertato, -15,6% (-3 mld) per il riscosso e -14% (-2 mld) per i versamenti di competenza.

Notevoli le differenze anche per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono costituiti per il 98,6% da resti da riscuotere e che, dopo il salto nel 2000 da 32.469 a 80.653 mld<sup>18</sup>, hanno fatto registrare un'ulteriore lievitazione di oltre un quarto (a 101.088 mld). Per entrambi gli anni l'aumento si spiega in buona parte con l'imputazione degli importi relativi alle entrate sanzionatorie che fino al 1999 erano state contabilizzate fra le entrate tributarie. Ed infatti, la categoria che ha maggiormente contribuito a determinare questa lievitazione è la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, i cui residui attivi, dopo essere saliti da 2.792 mld nel 1999 a 37.196 mld nel 2000<sup>19</sup>, nel 2001 sono ulteriormente aumentati a 62.516 mld, con un incremento, quindi, di +25.320 mld. La spiegazione di tutto ciò è costituita dall'andamento dei capitoli 3312 – *“Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette”* – e 3313 – *“Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette”* – (entrambi appartenenti all'u.p.b. 1.2.5), i quali incrementano i residui attivi rispettivamente di 5.145 e 7.651 mld. Un consistente apporto in aumento è venuto anche dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (+2.946 mld), nonostante l'accertamento di insussistenze per 3.517 mld (l'anno prima erano state accertate insussistenze per 2.425 mld). Anche in quest'ultimo caso, come abbiamo visto in precedenza, la categoria X riflette l'andamento del già ricordato capitolo 3210<sup>20</sup>, che fa registrare un aumento dei residui attivi di 3.820 mld.

L'aumento dei residui attivi del Titolo sarebbe stato ancora maggiore se non ci fosse stata la riduzione di 7.900 mld dei resti della Categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, in cui lo scorso anno erano state contabilizzate le entrate dalla concessione di licenze UMTS e che è stata interessata dalla registrazione nel 2001 di insussistenze per 14.139 mld (che fanno seguito a quelle del 2000 per un importo di 4.306). Nulli i residui della categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni, marginale la diminuzione dei residui della categoria VI – Proventi speciali (-17 mld) ed altrettanto marginali gli incrementi della categoria

<sup>18</sup> Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.

<sup>19</sup> Grazie, soprattutto, alla contabilizzazione di sopravvenienze per 11.858 mld.

<sup>20</sup> *“Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette”* – (u.p.b. 1.2.5)

VIII – Proventi dei beni dello Stato (+22 mld) e della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+63 mld).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui al netto del da versare dell'anno precedente, che per il complesso del Titolo II è stata nel 2001 in linea con la media del biennio precedente (2,5%) del da riscuotere iniziale riaccertato, essi sono influenzati da quanto si registra per le entrate delle categorie con la maggiore incidenza di residui, e cioè la XI – Recuperi, rimborsi e contributi (2,0% la quota netta di accertamenti riscossi), la VII – Proventi di servizi pubblici minori (1,3%) e X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (4,3%). Per il peso limitato che hanno sui residui del Titolo, le categorie VI e XII non riescono, con i loro tassi di riscossione residui netti abbastanza elevati (rispettivamente 23,2% e 44,8%) a far migliorare, se non in misura marginale, la media delle entrate extra tributarie.

#### *2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).*

Le entrate di Titolo III hanno fatto registrare solo un marginale recupero rispetto al 2000, quando l'accertato si era ridotto del 68,4%, da 39.542 mld nel 1999 – l'importo massimo mai raggiunto – a 12.335 mld. Nel 2001, infatti, gli accertamenti sono aumentati a 14.574 mld, con una variazione del +2.059 mld in valore assoluto e +16,4% in termini relativi. Per le entrate di questo Titolo, in ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Sono, per converso, notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali. Nel 2001 le previsioni definitive hanno superato quelle iniziali del 203,5%, mentre gli accertamenti hanno superato le previsioni iniziali del 232,4% e quelle definitive del 9,6%. Si tratta di differenze che si spiegano quasi per intero con l'andamento delle entrate della categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni che sono state finora inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione dovrebbero comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti.