

Il diverso peso annuale delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra esercizi finanziari.

Per fornire un quadro più aderente alla effettiva situazione dei conti dello Stato si è predisposta la tavola 1.3 in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – indicatore chiave della gestione annuale – viene prospettata al netto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare una maggiore omogeneità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2002, la spesa destinata al fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 685 e 649 milioni), riclassificata dal 2000 nel titolo III, mentre all'attivo la stessa voce è inclusa, come nel vecchio schema classificatorio, fra le entrate finali.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2002 ha fissato rispettivamente in 33.157 e 224.636 milioni – al netto di 14.649 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

In corso di esercizio i valori dei saldi in esame – ed anche quelli del risparmio pubblico e dell'indebitamento netto – hanno registrato significativi peggioramenti sia al netto sia, soprattutto, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, sotto la spinta delle variazioni introdotte con il provvedimento di assestamento.

Il grande scostamento delle previsioni definitive dei saldi, rispetto a quelle iniziali, è dovuto sia alla riduzione delle entrate che all'incremento delle spese.

Le previsioni definitive in materia di entrate finali hanno registrato un decremento di 9.351 milioni, imputabile alla negativa oscillazione delle entrate tributarie (-15.527 milioni), solo in parte compensata da una più favorevole riquantificazione delle entrate extratributarie (+5.937 milioni).

Il calo previsionale delle entrate tributarie ha riguardato quasi in pari misura le imposte dirette (-8.060 milioni) e le imposte indirette (-7.467 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto maggiori previsioni per 19.932 milioni, per circa l'86% riconducibile alla parte corrente (17.111 milioni).

Sul ricorrente fenomeno dello sfondamento dei saldi previsionali la Corte ha più volte soffermato la propria attenzione, evidenziandone i rischi per la tenuta degli equilibri stabiliti in sede di manovra annuale.

A consuntivo, peraltro, il saldo netto da finanziare – nella versione depurata dell'ammontare delle regolazioni debitorie, su cui persiste una diversa valutazione da parte della Corte – è rientrato entro il tetto stabilito, per di più ricomprendendo somme (utilizzo degli

slittamenti della competenza dell'anno precedente e riassegnazione di entrate) che, sulla base della vigente normativa contabile, non sono da calcolare ai fini del rispetto del limite.

La tenuta del saldo è dovuta a maggiori accertamenti di entrate finali per 15.181 milioni e ad economie sulla spesa finale per 17.573 milioni.

Il ricorso al mercato, invece, che pur si giova di 51.292 milioni di economie sulla spesa complessiva (di cui 33.719 registrati nel "rimborso di passività finanziarie"), sfonda, a consuntivo, con 234.733 milioni, il limite fissato dalla legge finanziaria (224.636 milioni al lordo dell'indebitamento estero per un importo complessivo non superiore a 2.066 milioni). Tale esito è sostanzialmente riconducibile legato ai maggiori rimborsi per passività finanziarie (174.839 milioni) rispetto alle previsioni iniziali di bilancio (190.792 milioni), per effetto di un innalzamento di oltre 49.000 milioni del rimborso delle passività finanziarie, disposto con la legge di assestamento e solo in parte riassorbito a consuntivo.

I risultati del 2002 dimostrano come la pressione dell'indebitamento sia tale da mettere a rischio la tenuta complessiva degli equilibri di bilancio, stabiliti dalla legge finanziaria e dai connessi saldi esposti nei quadri riassuntivi del bilancio.

Il saldo delle partite correnti espone un miglioramento di 819 milioni rispetto alle previsioni iniziali (e di oltre 27.500 milioni sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto registra un abbattimento di 4.500 milioni nel confronto con le previsioni iniziali (e di 32.610 milioni su quelle definitive).

Il risultato differenziale, costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza), mostra un valore negativo di 22.582 milioni (contro i 512 delle previsioni definitive), derivante da una quota di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

In termini di cassa l'appesantimento dei saldi previsionali è ancora più netto. Sullo scostamento incide in misura rilevante il provvedimento di assestamento, con cui si è fatto fronte alle esigenze di smaltimento dell'effettiva consistenza dei residui passivi ereditati dal precedente esercizio e, come di consueto, sottostimati in sede di previsione.

Il peggioramento dei saldi è stato recuperato a consuntivo, grazie al combinato effetto dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 52.086 milioni.

Rispetto alle previsioni iniziali di bilancio migliora il saldo netto da finanziare per 17.064 milioni e per 17.665 milioni l'indebitamento netto.

Margini positivi di quasi 1.300 milioni si registrano anche per il saldo negativo delle partite correnti, mentre sfonda di 107 milioni il ricorso al mercato rispetto alla legge di bilancio, sotto la spinta dei pagamenti per il rimborso delle passività finanziarie (192.011 milioni a fronte degli inizialmente previsti 174.840 milioni).

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone, invece, a consuntivo un valore negativo di 35.740 milioni, ben superiore a quello previsto in sede previsionale (1.087 milioni), per effetto di un livello di accensione prestiti rimasto al di sotto del ricorso al mercato.

A fronte del predetto cospicuo ammontare di economie di spesa il consuntivo 2002 presenta un ridimensionamento delle eccedenze sulla competenza a livello di unità previsionali di base (1.209 milioni contro i 3.724 del 2001).

Il rendiconto registra, inoltre, sfondamenti di spesa in termini di residui (1.358 milioni) e di cassa (2.479 milioni).

Il debordo — anche se notevolmente ridotto rispetto al 2001 — si manifesta prevalentemente sulla spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (664 milioni nella competenza, 895 sui residui e 1.685 nella cassa).

La gran parte del restante supero di spesa si riferisce ai Ministeri dell'economia e finanze, beni ed attività culturali, infrastrutture e trasporti.

Le eccedenze di spesa costituiscono una anomalia programmatica e gestionale che avrebbe dovuto essere eliminata con l'introduzione del modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base¹. La realtà operativa è ancora distante da tale impostazione.

Resta, pertanto, l'esigenza di sostituire procedure di spesa ormai obsolete, ricorrendo alle necessarie innovazioni tecnologiche ed organizzative.

In linea con l'esito del 2001, restano abbastanza compressi gli slittamenti di copertura tramandati al 2003, complessivamente pari a 86 milioni.

1.2.1.5 Rispetto al bilancio assestato emendato del 2001, il bilancio programmatico dello Stato 2002-2004 (in coerenza con la nota di aggiornamento del Dpef 2002-2006) prevedeva in termini di incidenza sul PIL al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la sostanziale invarianza delle entrate tributarie sul livello del 26,5%;
- un lieve incremento delle entrate finali (dal 28,5 al 28,8%);
- una quota delle spese correnti in risalita verso il 21,6%;
- un contenimento della spesa per interessi, così da portarla al 6%;
- un calo di quattro decimi di punto della spesa in conto capitale da raggugliare, pertanto, al 3,8%;
- una riduzione di oltre mezzo punto delle spese finali, con un impatto sul PIL del 31,4%.

¹ Tale anomalia che per sua natura comporta l'intervento di sanatoria legislativa, dovrebbe essere oggetto di adeguata ponderazione nella sede parlamentare.

A consuntivo le entrate finali al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari a titolo di regolazione si commisurano a 374.985 milioni e al 29,8% del PIL.

Scorpendo dal totale anche le entrate derivanti dalle dismissioni e dalle cartolarizzazioni, pari in complesso a 8.483 milioni, il livello delle entrate finali si situa al 29,1% del PIL e resta al di sopra dell'obiettivo stabilito.

Le entrate tributarie, sempre al netto delle partite regolatorie, raggiungono l'importo di 327.490 milioni ed esprimono una pressione del 26% (con una diminuita prevalenza delle imposte dirette) a fronte del 26,5 programmato.

Le spese correnti, con una incidenza del 27,7% corrispondono sostanzialmente ai risultati attesi, rispettando al loro interno gli obiettivi posti per il servizio del debito (6,1%).

Risultano superiori al previsto gli oneri del conto capitale (4%), trascinato, peraltro, dalla voce "altri trasferimenti in conto capitale", che include impegni aggiuntivi (circa 4.000 milioni) destinati alla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali e alle dotazioni per la protezione civile.

L'impatto della spesa finale è pari al 31,6%, e cioè due decimi di punto al di sopra del traguardo programmatico.

1.2.2 Risultati d'insieme.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Per quanto riguarda le entrate, l'analisi viene qui condotta evidenziando gli scostamenti rispetto alle previsioni e si differenzia, pertanto, da quella svolta nel successivo par. 2 che presta, invece, attenzione soprattutto alle variazioni rispetto al consuntivo degli anni precedenti.

Il profilo della gestione di competenza delle entrate correnti si caratterizza, rispetto alle previsioni per maggiori accertamenti nella misura di 11.769 milioni, in prevalenza dovute alle entrate extratributarie (+8.931 milioni), per le quali, come si vedrà meglio nel successivo par. 2, più che di maggiori entrate, si tratta in realtà di sostanziale mancata formulazione delle previsioni iniziali, e spesso anche di quelle definitive.

Un discorso simmetricamente opposto va fatto per le entrate tributarie che, come si argomenta sempre nel par. 2, fanno registrare minori scostamenti rispetto alle previsioni proprio perché si tratta di entrate per le quali sono maggiormente chiare e consolidate le relative responsabilità gestionali – dalle previsioni iniziali alle riscossioni finali.

In questa luce va letto il dato del minore scostamento che gli accertamenti delle entrate tributarie fanno registrare rispetto alle previsioni, (+2.838 milioni), peraltro oggetto di forte ridimensionamento in sede di previsioni definitive (-15.527 milioni). Ciò spiega anche perché,

nonostante le misure supplementari adottate in corso d'anno, gli accertamenti tributari restino di 12.689 milioni al di sotto delle previsioni iniziali.

Per contro, gli accertamenti extratributari presentano, per le ragioni che si è detto, uno scostamento positivo di circa 15.000 milioni rispetto alle previsioni iniziali.

L'esito gestionale per le imposte dirette mostra maggiori accertamenti per 2.677 milioni, anche se evidenzia una caduta di 5.383 milioni rispetto alle previsioni iniziali. Il comparto delle imposte indirette – grazie all'evoluzione dalla categoria II “tasse ed imposte sugli affari” - presenta, d'altra parte, risultati leggermente migliori rispetto alle previsioni definitive (+161 milioni), ma resta distante da quelle iniziali, con uno scostamento negativo di 7.306 milioni, per circa due terzi imputabile alla stessa categoria II.

L'andamento degli accertamenti extratributari è trainato, soprattutto, dalle categorie X “interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro” e XI “ricuperi, rimborsi e contributi”, che complessivamente espongono un livello superiore di 7.681 milioni alle previsioni definitive e di oltre 13.000 milioni a quelle iniziali.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (392.803 milioni) registrano una flessione di 6.790 milioni (-1,7%).

L'esito annuale è fortemente segnato dalla caduta delle entrate correnti – che indicano il gettito ordinario dello Stato – diminuite di 9.143 milioni (da 392.065 a 382.922 milioni).

La complessiva riduzione degli accertamenti del comparto corrente è dovuta per poco meno di due terzi alla componente tributaria (da 351.086 a 345.308 milioni), mentre per la quota residua è imputabile all'andamento delle entrate extratributarie (da 40.979 a 37.614 milioni).

Il profilo declinante delle entrate tributarie è sostanzialmente ascrivibile al cedimento (-4,5%) delle imposte dirette (da 189.797 a 181.207 milioni) solo in parte compensato dall'evoluzione delle imposte dirette (da 161.289 a 164.101 milioni).

Il confronto con il 2001 sconta sì l'adozione dello stesso schema classificatorio, ma anche una diversa tipologia e un differente ammontare di entrate straordinarie (circa un punto percentuale di PIL).

Il regresso delle imposte dirette (-8.590 milioni) è riconducibile, soprattutto, al secco calo delle ritenute sui redditi di capitale e delle imposte sostitutive (con un differenziale peggiorativo di circa 6.000 milioni), nonché al ripiegamento dell'IRPEG (31.578 milioni; -3.757 milioni), dell'IRPEF (128.598 milioni; -735 milioni) e dall'ILOR (849 milioni; -807 milioni), ormai residualmente legata all'emissione di ruoli relativi ad anni di imposta anteriori alla soppressione di questo tributo.

La caduta degli accertamenti è in parte frenata dall'acconto dei concessionari per la quota eccedente la regolazione contabile (1.073 milioni).

Nell'ambito del comparto indiretto, in crescita (+2,6%) risulta l'aggregato maggioritario costituito dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (da 117.438 a 120.449 milioni, sostenuto dall'IVA contabilizzata in bilancio (da 96.981 a 98.720 milioni), che compensa la flessione (-3,3%) segnata dalla categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane", (da 27.663 a 26.737 milioni), il cui profilo gestionale è prevalentemente determinato dall'imposta sugli oli minerali (da 20.724 a 20.605 milioni).

Una espansione del 5,7% mostrano gli accertamenti della categoria IV "monopoli" (da 7.464 a 7.888), mentre si ferma al 3,5% il tasso incrementale della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di giuoco" (da 8.724 a 9.027 milioni).

La caduta delle entrate extratributarie dipende dall'ulteriore calo (da 10.052 a 6.236 milioni) degli accertamenti della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori", gonfiata nel precedente esercizio da 2.996 milioni di proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto, nonché dal ridimensionamento degli accertamenti (16.493 milioni) della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi", che avevano toccato il loro picco (20.328 nel precedente esercizio) e che pur si giovano delle entrate straordinarie (1.481 milioni) legate al rimpatrio dei capitali.

La flessione degli accertamenti del titolo II è frenata, d'altra parte, dalla intensa crescita (+4.405 milioni) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro" (9.568 milioni), sospinta dalle entrate per retrocessione di interessi, dietimi e swap (da 2.718 a 8.047 milioni).

Crescono di quasi un terzo le entrate in conto capitale (da 7.528 a 9.881 milioni), gonfiate dalla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali (6.828 milioni a fronte dei 1.994 milioni introitati nel precedente esercizio).

Viene così riassorbito anche l'ulteriore calo dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 4.329 a 1.655 milioni).

Gli impegni lordi per operazioni finali (436.744 milioni) – gravati da un minor carico di regolazioni contabili e debitorie – registrano un contenuto incremento (+4.378 milioni; +1%).

Anche nella serie netta, comunque, il ritmo di crescita della spesa finale (pari a 397.867 milioni) registra una significativa decelerazione (+0,9% a fronte del 6,2% del precedente esercizio), indotta dalla semistazionarietà della spesa corrente (347.961 milioni; +1,1%) e da una flessione della spesa in conto capitale (49.906 milioni; -0,6%), particolarmente espansiva nel 2001 (+12,7%).

Il tasso di aumento della spesa complessiva risulta più che dimezzato (588.152 milioni, +4,4%).

Moderata è poi l'evoluzione (+2,1%) della spesa corrente al netto degli interessi (271.366 milioni). La frenata della progressione degli oneri correnti si giova del calo degli interessi (76.596 milioni; -2,1%), dopo la loro risalita nel precedente esercizio.

Gli oneri per il personale – ivi comprese le imposte pagate sulla produzione – presentano una più ridotta dinamica (76.994 milioni; +3,1%), per il mancato rinnovo dei contratti.

Incisi dalle misure di congelamento delle dotazioni finanziarie (e dagli effetti del decreto “taglia spese”), nonché dai risparmi legati al programma di razionalizzazione delle procedure di acquisto, si flettono i consumi intermedi (10.776 milioni; -23%).

Alla sostanziale invarianza delle altre spese correnti, si affianca poi una riflessiva evoluzione dei trasferimenti (156.716 milioni).

Lo sviluppo del conto capitale è legato ai maggiori investimenti finanziari e, soprattutto, all'area degli “altri trasferimenti” (37.952 milioni), in cui insistono la cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali e interventi in materia ambientale.

Per contro, una flessione segna il comparto degli investimenti diretti, in parte influenzato dalle misure di contenimento della spesa.

1.2.2.2 Gestione di cassa.

Le entrate correnti di cassa (358.009 milioni) espongono minori incassi per 5.080 milioni rispetto alle previsioni definitive e di ben 11.985 milioni nei riguardi di quelle iniziali.

La sovrastima è concentrata nel settore tributario, in cui i minori incassi si commisurano a 5.721 milioni e lo scostamento negativo rispetto alle previsioni iniziali è pari a 18.564 milioni.

In misura preponderante i minori incassi si riferiscono alle imposte indirette (-5.035 milioni), che nei riguardi delle previsioni iniziali presentano un divario negativo di 11.427 milioni.

Le entrate extratributarie sostenute dal determinante apporto delle categorie X e XI – espongono maggiori incassi rispetto sia alle previsioni definitive (+642 milioni) sia, soprattutto, a quelle iniziali (+6.579 milioni).

Gli incassi per operazioni finali di bilancio si commisurano a 367.876 milioni e restano sostanzialmente stabili rispetto al 2001 (+0,4%). Ne deriva, rispetto al 2001, un restringimento della forbice con i corrispondenti accertamenti, anche se il divario sfiora ancora i 25.000 milioni.

Le entrate correnti mostrano un calo di circa 1.000 milioni (da 358.985 a 358.009 milioni), dovuto all'andamento cedente delle entrate tributarie (332.208 milioni; -4.762 milioni) non interamente compensato dallo sviluppo di quelle extratributarie (25.800 milioni; +3.784 milioni).

Contrariamente al precedente esercizio, la flessione del comparto tributario è imputabile alle imposte dirette (175.427 milioni; -7.049 milioni), mentre risalgono di 2.288 milioni le imposte indirette (156.782 milioni).

Il cedimento delle imposte dirette è riconducibile al calo dell'IRPEG (da 32.762 a 30.020 milioni), peraltro attenuato dalle norme correttive in materia di tassazione delle imprese, delle ritenute sui redditi di capitale (da 14.865 a 11.635 milioni) e delle imposte sostitutive previste dall'art. 3 della legge n. 662/1996 (da 6.246 a 3.704 milioni), solo parzialmente controbilanciato dagli incassi IRPEF (da 122.895 a 125.417 milioni).

Il gettito delle imposte indirette è alimentato dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (114.546 milioni; +1.910 milioni), che si giova dell'andamento dell'IVA contabilizzata in bilancio (94.304 milioni; +1.963 milioni). Stazionari risultano gli incassi della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (26.705 milioni), al cui interno l'imposta sugli oli minerali espone introiti superiori di circa 600 milioni (20.674 milioni) rispetto al precedente esercizio, dovuti all'anticipo dei versamenti per i prodotti immessi in consumo negli ultimi quindici giorni del 2002.

Gli incassi della categoria IV "monopoli" crescono del 5% (da 7.516 a 7.889 milioni), per effetto degli introiti (7.871 milioni) derivanti dall'imposta sul consumo dei tabacchi, che praticamente s'identifica con l'aggregato.

Una lieve flessione (-1%) registrano, per contro, gli incassi della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di giuoco" (da 7.722 a 7.642 milioni), nonostante l'evoluzione dei proventi del lotto (da 6.314 a 6.478 milioni).

La risalita degli incassi extratributari è in buona misura dovuta all'evoluzione della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro" (da 3.043 a 8.211 milioni), trainata da retrocessioni, dietimi di interesse e swap (da 2.718 a 8.047 milioni).

Circa 2.000 milioni di incassi aggiuntivi – in buona parte legati alle entrate straordinarie (1.480 milioni) derivanti dal c.d. scudo fiscale – registra anche la categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi (da 6.749 a 8.735 milioni, mentre declina la categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 6.830 a 3.659 milioni), sorretti nel precedente esercizio dalla cartolarizzazione dei diritti di riscossione delle entrate del lotto (2.996 milioni).

Pure sulla cassa s'incrementano di circa un terzo le entrate in conto capitale (da 7.462 a 9.867 milioni), sospinte dalla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali (6.828 milioni contro i 1.994 del precedente esercizio), che largamente compensa la nuova flessione dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 4.329 a 1.655 milioni).

I pagamenti lordi per operazioni finali di bilancio (423.756 milioni) segnano una flessione dello 0,6%.

Nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA la spesa finale (386.671 milioni) risulta, invece, in crescita di quasi un punto percentuale.

Al suo interno si mostrano praticamente fermi i pagamenti di parte corrente (342.242 milioni), mentre s'incrementano del 6,6% le erogazioni in conto capitale (44.429 milioni).

Si riduce, d'altra parte, lo sviluppo della spesa complessiva (578.258 milioni; +4,4%), trainata nel precedente esercizio da un più rilevante onere aggiuntivo per il rimborso delle passività finanziarie.

Sostanzialmente stabile si presenta la spesa corrente al netto degli interessi (264.187 milioni; +0,2%). Riprende la discesa degli interessi (78.055 milioni; -0,6%), interrottasi nel precedente esercizio dopo quattro anni di consecutiva flessione.

In regresso, anche per lo slittamento dei rinnovi contrattuali, risultano i pagamenti per i redditi di lavoro dipendente (70.981 milioni), gonfiati peraltro nel 2001 da fattori di ordine congiunturale e contabile (pagamento di arretrati e anticipo di versamenti erariali e contributivi).

Il taglio dei consumi intermedi (11.817 milioni; -13%) è legato sia alla stretta dei pagamenti che alle misure di risparmio adottate con la legge finanziaria.

Al contenuto sviluppo dei trasferimenti (150.786 milioni), si accompagna una sostanziale invarianza delle altre spese correnti.

L'andamento dei pagamenti in conto capitale è connesso in larga misura all'aggregato maggioritario dei trasferimenti (35.354 milioni); crescono gli investimenti finanziari, mentre gli investimenti diretti, dopo l'incremento del precedente esercizio, registrano una flessione.

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Peggiora di circa 9.000 milioni il valore negativo del saldo (22.582 milioni) fra gli accertamenti derivanti dalla "accensione prestiti" (212.151 milioni) — 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 (234.733 milioni).

Sulla cassa si registra, invece, una riduzione di quasi 6.000 milioni del disavanzo finanziario (da 41.671 a 35.740 milioni), per effetto della differenza tra “accensione prestiti” (212.151 milioni) e ricorso al mercato (247.891 milioni).

A livello generale per oltre tre quarti i titoli a medio e lungo termine continuano ad incidere sulla consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche, che ha raggiunto nel 2002 il valore di 1.342.887 milioni (+0,5% rispetto al 2001).

Il dato positivo è costituito dalla riduzione del rapporto debito/PIL (dal 109,4 al 106,7%), riconducibile peraltro alle misure straordinarie adottate quasi alla chiusura dell'esercizio.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Considerazioni generali e di sintesi.

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2002 è rappresentato dal fatto che al calo contenuto degli accertamenti (-1,7%) corrisponde una crescita - anch'essa, necessariamente, limitata - delle riscossioni (+2,3%) e dei versamenti di competenza (+2,1%). L'indice di riscossione è significativamente aumentato (dal 90,7% al 94,4%), per effetto della diminuita incidenza delle entrate da accertamento e controllo, che ha più che compensato il peggioramento del loro grado di esigibilità.

I residui attivi hanno fatto registrare, per la prima volta dal 1997, una battuta d'arresto (da 126.723 a 117.417 milioni di euro), evidentemente anche per effetto dell'emergere di insussistenze per ben 34.233 milioni di euro, importo, questo, superiore di circa 15.000 milioni di euro (+77,5%) a quello evidenziatosi per l'esercizio 2001 (19.286 milioni di euro). Si tratta, in ogni caso, di somme di difficilissima esigibilità, posto che le riscossioni sui residui (16.709 milioni di euro) sono di importo inferiore a quello delle somme che restavano da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente (20.512 milioni di euro), con il risultato di produrre riscossioni nette negative per 3.804 milioni di euro, corrispondenti al -5,3% del da riscuotere iniziale riaccertato, con un netto peggioramento rispetto all'analogo indicatore per il 2001 (+0,04%) ed a quello medio dell'ultimo quinquennio (+0,7%).

Da evidenziare, altresì, che alla diminuzione dell'accertato, così come al miglioramento delle altre voci del conto di competenza, danno un contributo significativo le entrate extra tributarie, che, invece, fanno registrare variazioni più contenute delle entrate tributarie per quanto attiene al conto residui.

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 ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata. Pur dovendosi registrare da parte dell'Agenzia

delle entrate l'avvio di utili approfondimenti e di iniziative di miglioramento di sistema (attraverso l'adozione della procedura "stato della riscossione"), va sottolineato il fatto che ancora nel 2002 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 51,8% (51,6% nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio, come si è detto, inferiore allo zero. Perplexità suscita altresì la scelta di considerare, per il secondo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100% dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, ancorché ritardata, non già il 100%, ma il 65,7% del totale. Infine, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie (+1,8% rispetto a -12,2%), la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie non può, per il suo livello comunque infimo, servire a spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni diverse dall'ex Ministero delle finanze continuino anche quest'anno a considerare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale prossima al 100% (99,8%).

Un ultimo ordine di osservazioni sui risultati del rendiconto dell'entrata per l'esercizio finanziario 2002 si collega alle conclusioni del rapporto di auditing finanziario contabile, con riferimento, quindi, ai tradizionali temi della trasparenza e dell'affidabilità dei dati del rendiconto. Si tratta di profili che, a seguito di una specifica indagine di controllo condotta dalla Corte, hanno ora acquisito contorni di maggior chiarezza, ma che, proprio per questo, portano a sollevare seri interrogativi sulla possibilità stessa di utilizzare, allo stato, il rendiconto come strumento di monitoraggio dei risultati dell'azione pubblica. Una prima considerazione attiene all'ormai acquisita consapevolezza delle evidenti incongruenze (insussistenze e/o riaccertamenti) che si determinano all'interno stesso del conto consuntivo a seguito dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente ed indipendentemente apportate per costruirlo. La seconda considerazione attiene all'altrettanto evidente inutilizzabilità a fini di controllo sulla gestione di dati relativi ad importi di crediti (accertamenti) che non vengono autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

2.2 Entrate finali².

Dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 2000 (+0,48%), e la ripresa dello scorso anno (+4,27%), l'importo degli accertamenti è nel 2002 calato dell'1,70% (da 399.593 a 392.803 milioni euro). La diminuzione è dovuta quasi per intero alle entrate tributarie (-1,65%), anche se, in termini relativi, ben maggiore è stata la flessione delle entrate extra tributarie (-8,21%, dopo il calo del 7,37% dell'esercizio precedente). Sono cresciuti solo gli introiti in conto capitale (Titolo III), che, dopo il drastico ridimensionamento del 2000 (di oltre il 68%), hanno fatto registrare un consistente recupero (+31,26%), dopo quello più contenuto (+16,4%) del 2001. In valori assoluti (9.864 milioni di euro) siamo comunque ancora a livelli dimezzati rispetto a quelli che erano stati raggiunti nel 1999 (20.424 milioni di euro).

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, ormai tradizionale, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, le quali, nell'aggregato delle entrate finali – e con un'accelerazione del ritmo di crescita registrato nei precedenti quattro anni – fanno un balzo del 77,5%, passando da 19.286 a 34.233 milioni di euro. L'aumento riguarda sia le entrate tributarie (da 10.845 a 19.150 milioni di euro), sia quelle extra tributarie (da 8.410 a 14.956 milioni di euro), per effetto dell'imputazione al Titolo II, a partire dal 2001, delle entrate tributarie sanzionatorie.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziata una maggiore congruenza, rispetto agli scorsi anni, tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali è stato, infatti, dell'1,51% (rispetto a 8,54% del 2001 ed alla media del 9,82% del sessennio 1997-2002). Più elevato lo scostamento rispetto alle previsioni definitive, ma pur sempre inferiore sia a quello dell'esercizio precedente che a quello della media di periodo (+4,02% rispetto a +7,81% del 2001 e +4,45% del periodo 1997-2002). Va tuttavia evidenziato che ciò riflette solo in parte un miglioramento delle capacità previsionali: ad uno scostamento per le entrate tributarie che è negativo rispetto alle previsioni iniziali (- 3,54%, rispetto a +3,34% nel 2001) ed effettivamente in linea con le previsioni definitive (+0,83%, a fronte di +3,34% nel 2002), si oppongono, infatti, scostamenti positivi elevati per le entrate extra tributarie, con un accertato che supera del 65,36% le previsioni iniziali e del 31,14% quelle definitive (rispettivamente +87,31% e +70,59% nel 2001 e la media di +65,16% e +27,60% nel periodo 1997-2002. Per le entrate extra tributarie continua, pertanto, a risultare rilevante l'impatto dei numerosi capitoli iscritti per memoria e la cui presenza, come hanno dimostrato le indagini svolte negli scorsi anni dalla Corte, è da riconnettere meno all'impossibilità oggettiva

² Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

di formulare una previsione di entrata e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del centro di responsabilità interessato.

Diversamente dagli esercizi precedenti, i risultati di gettito delle entrate finali appaiono più positivi se visti in termini di riscossioni e di versamenti: il riscosso di competenza (370.738 milioni di euro) ed il versato di competenza (357.943 milioni di euro) superano, infatti, rispettivamente del 2,29% e del 2,12%, gli analoghi importi del 2001. Il risultato dipende da un miglioramento marginale per le entrate tributarie (+0,60% e +0,34%, rispettivamente, per riscossioni e versamenti di competenza) e ad una ben più consistente crescita per le entrate extra tributarie (+18,54% e +18,31%), per effetto di un significativo aumento della quota di accertamenti riscossi (66,9% rispetto a 51,81% del 2001), con un recupero, comunque, solo parziale dei livelli raggiunti prima dell'attribuzione al Titolo II delle entrate tributarie sanzionatorie (80-90%). In linea con l'andamento degli accertamenti le riscossioni ed i versamenti di competenza delle entrate di Titolo III (+31,05% e +33,31%).

Per quanto riguarda i residui, in forte diminuzione le riscossioni lorde (-31,83%, da 24.510 a 16.708 milioni di euro) e i versamenti (-37,66%, da 15.932 a 9.932 milioni di euro), mentre le riscossioni nette, dopo l'inversione di tendenza dell'esercizio 2001 che aveva fatto registrare un risultato, sia pure di poco, positivo (30 milioni di euro), tornano ad essere nuovamente negative (-3.804 milioni di euro), con un'incidenza del -5,28% sul da riscuotere iniziale riaccertato. L'andamento delle riscossioni residui è del tutto governato dall'andamento delle entrate tributarie, per le quali si registra, per i residui, una diminuzione delle riscossioni lorde del 33,18% (da 22.913 a 15.311 milioni di euro) e dei versamenti del 39,30% (da 14.927 a 9.061 milioni di euro), con un importo negativo delle riscossioni al netto del da versare degli esercizi precedenti per un importo di -4.325 milioni di euro, che costituiscono il -12,15% del da riscuotere iniziale riaccertato. Negativo, pur nella sua relativa marginalità, anche l'andamento delle riscossioni e dei versamenti residui delle entrate di Titolo II, che si caratterizza, però, per una quota positiva di residui netti riscossi (+1,77%) anche se al di sotto dell'esercizio 2001 (+2,51%) e della media del periodo 1997-2002 (+4,06%).

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, è stato oggetto di apposita indagine programmata per l'anno 2002 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ed approvata l'11 giugno 2003³. In questa sede non si può non

³ "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

ribadire ancora una volta 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 2002 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (20.512 milioni di euro) è minore dei precedenti tre esercizi (24.480 milioni di euro nel 2001, 30.070 nel 2000 e 28.075 nel 1999), ma solo per il drastico calo che, come si è visto, ha interessato le riscossioni lorde residui. Ciò vuol dire che continuano a non essere versati consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che hanno il più delle volte a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa necessaria per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata.

L'andamento delle riscossioni ha direttamente condizionato, come si è visto, quello dei versamenti, tanto più che sullo stesso non ha più inciso, ovviamente, il fenomeno, evidenziato lo scorso anno, della contabilizzazione in rendiconto di consistenti versamenti residui (4.176 milioni imputati ai capp.1186⁴ e 1187⁵), in assenza di residui finali nel 2000 e di residui iniziali nel 2001⁶.

Il sensibile aumento della quota di accertamenti riscossi (dal 90,7 al 94,38%), con il ritorno sui livelli raggiunti fino al 2000 (intorno al 94%), ha avuto l'effetto di produrre un importo di residui da riscuotere di competenza sensibilmente inferiore a quello dell'anno precedente - 22.065 milioni, rispetto a 37.144 - ed il ritorno sui livelli degli anni precedenti (22.667 milioni di euro nel 2000). I resti da versare in conto competenza (12.794 milioni di euro) sono tornati ad aumentare, sia pure di poco, dopo la riduzione registratasi lo scorso anno (11.934 rispetto a 12.355 nel 2000 ed a 17.868 nel 1999). Sono ulteriormente e sensibilmente

⁴ 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 decreto legislativo 15.12.1997, n.446.

⁵ 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.

⁶ Secondo le informazioni fornite dalla RGS, si trattava di riaccertamenti relativi ad entrate degli anni 1999 e 2000, diversi, quindi, dall'anno al quale si riferivano 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 tuttavia fornita spiegazione.

diminuiti i resti da versare in conto residui (6.776 milioni di euro rispetto ad un importo medio superiore a 12.000 milioni di euro nel triennio 1998-2000). Il totale da versare è, pertanto complessivamente diminuito da 20.512 a 19.571 milioni di euro – il livello più basso dal 1997. Tenuto conto di insussistenze per ben 34.233 milioni di euro, cifra questa la più elevata mai registrata, i residui totali delle entrate finali (117.418 milioni di euro) si sono ridimensionati rispetto al livello massimo raggiunto con l'esercizio precedente (126.723 milioni di euro). La riduzione ha riguardato sia le entrate tributarie (da 74.374 a 68.324 milioni di euro), sia quelle extra tributarie (da 52.208 a 49.065 milioni di euro).

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura gli stessi 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.

Con la percentuale del 64,5%, il 2002 ha fatto registrare il consolidamento della sensibile riduzione verificatasi lo scorso anno rispetto al 2000 – dal 74,8% al 65% – della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Tenendo, tuttavia, presente che ciò era 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, da parte sua, ulteriormente diminuita, passando dallo 0,04% del 2001 al -5,28% del 2002, 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.

Notevolmente ridotto, rispetto a quello rappresentato nel 2001 (41,8%), nel 2000 (49,5%), e nella media del periodo 1998-2001 (43,9%), anche il peso del da versare residui sul da versare totale (34,6%), che in ogni caso, sia pure ridimensionato, rappresenta in termini assoluti un importo di rilevante entità (6.776 milioni di euro). 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 7.987 milioni di euro nel 2001 a 6.250 nel 2002, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le amministrazioni sono tenute e che risulta dall'apposito allegato 24 al rendiconto. A tal proposito va rilevato che neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata. Per quanto attiene, invece, ai centri di responsabilità che hanno

provveduto alla classificazione stessa, risulta ormai chiaro che la stessa riguarda tuttora le sole strutture centrali dell’Agenzia delle entrate che comunicano alla RGS i capitoli e gli importi delle somme iscritte a ruolo rimaste da riscuotere per le quali la classificazione è stata operata e la percentuale complessiva della riduzione applicata (del 60% nel 2002, così come nel 2001)⁷. Dando comunque un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e “nasometrica”, l’Agenzia ha condotto, per corrispondere alle richieste istruttorie della stessa Corte nel contesto delle già richiamate indagini sui residui attivi programmate per l’anno 2002 ed il cui referto è stato approvato con deliberazione dell’11 giugno 2003⁸, un’apposita analisi per quantificare l’importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti, verificando per questa via la sostanziale fondatezza delle riduzioni complessivamente apportate ai residui nel 2000 e nel 2001. L’entrata a regime a fine 2002 della procedura “stato della riscossione”, che collega la fase iniziale del controllo e dell’accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell’obbligato e/o dell’eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe anch’essa facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell’attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione del grado di esigibilità delle singole partite creditorie,

Resta tuttavia il fatto che, ancora nel 2002, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 51,77% (51,60% nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell’anno precedente, è stata nell’esercizio, come si è detto, inferiore allo zero. Perplesità suscita altresì la scelta di considerare, per il secondo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100% dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7% del da riscuotere di competenza⁹. Va infine osservato che, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie (+1,77% rispetto a -12,15%), la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie non può, per il suo livello comunque infimo, spiegare perché l’ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest’anno a classificare i loro residui come di “riscossione certa, quantunque ritardata”, in una percentuale prossima al 100% (99,84%).

⁷ La nota con cui l’Agenzia delle entrate – Direzione Centrale Amministrativa ha formulato la proposta di riduzione dei residui per l’esercizio finanziario 2002 è la n.2002/85477 in data 26 maggio 2003.

⁸ “Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato”.

⁹ Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18% dei resti da riscuotere di competenza.