

presupporrebbe la corretta tenuta da parte delle amministrazioni di una completa ed aggiornata contabilità dei crediti riscuotibili e del loro stato di riscossione. Si tratta, però, di una situazione che non corrisponde alla realtà, anche se un importante passo avanti è stato ora fatto, sia pure limitatamente alle entrate da accertamento e controllo gestite dall'Agenzia delle entrate, a seguito dell'operatività della procedura "stato della riscossione", grazie alla quale, dando finalmente seguito ai reiterati rilievi della Corte, si dovrebbero poter monitorare nel tempo gli esiti delle attività di controllo - dalla verifica all'avviso di accertamento, all'emissione del ruolo, all'eventuale contenzioso ed al suo esito ed alle relative riscossioni. Gli effetti indotti da tale innovazione sul grado di affidabilità del rendiconto si potranno verificare a partire dal rendiconto 2003 e potranno essere valutati in sede di svolgimento dell'apposita indagine di controllo programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n.1/2003/G¹².

Il secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell'ottica del controllo di regolarità finanziario contabile, si riferisce alla circostanza che, sulla base di quanto argomentato si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2002 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tabella 6, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità del rendiconto 2001 può non essere messa in discussione per l'89,65% delle entrate finali (41.345¹³ su 399.593 milioni di euro) e quella del rendiconto 2002 per 90,27% delle entrate finali (39.219¹⁴ su 392.803 milioni di euro). Per circa il 10% delle entrate finali resta, quindi, il dubbio che, con l'eccezione ovviamente dei versamenti, i dati riportati nel rendiconto possano discostarsi da quelli effettivi. Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo realmente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia fedelmente la realtà contabile effettiva che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o

¹² Indagine I.1. "Esiti della riscossione rapportati a quelli degli accertamenti: verifica della qualità dell'attività di accertamento degli Uffici e dell'attività di controllo della Guardia di finanza".

¹³ L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab.6).

¹⁴ Vedi nota precedente.

vengono estinti¹⁵. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

Tab.6. Rendiconto generale dello Stato - Entrate finali: importo degli accertamenti totali e degli accertamenti delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie sanzionatorie già ricomprese nel Titolo I

		accertato	
		2001	2002
	TIT I	345.797.258.351,84	345.307.708.997,50
EE. Sanz.	3210	2.273.316.851,54	1.499.444.215,90
	3312	5.692.435.463,47	5.103.927.207,70
	3313	4.321.786.228,68	2.605.521.973,54
	3314	1.993.102,50	2.630.255,19
	3315	161.410.108,92	65.236.756,28
	3316	52,83	1.145,57
	TOT	12.450.941.807,93	9.276.761.554,18
TOT TIT I + EE . SANZ		358.248.200.159,77	354.584.470.551,68
	EE. FIN.	399.592.846.177,53	392.802.794.824,97
		89,65%	90,27%
		Versamenti di competenza	
		2001	2002
	TIT I	316.773.545.602,75	323.147.532.406,24
EE. Sanz.	3210	53.840.342,46	27.901.763,75
	3312	209.551.909,30	177.138.772,53
	3313	299.835.671,91	276.274.527,19
	3314	1.405.776,06	1.179.048,56
	3315	2.022.464,70	3.003.418,42
	3316	52,83	1.145,57
	TOT.	566.656.217,27	485.498.676,02
TOT TIT I + EE . SANZ		317.340.201.820,02	323.633.031.082,26
	EE. FIN.	350.515.283.209,89	357.943.437.352,06
		90,54%	90,41%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIR.G.S. - Corte dei conti

Della necessità e dell'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto sembrano ora convinte le stesse Amministrazioni controllate. In occasione del contraddittorio svoltosi in occasione dell'Adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato in cui è stata discussa ed approvata la più volte richiamata relazione sui residui attivi, i rappresentanti della R.G.S., dell'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB) - Area finanze e dell'Agenzia delle entrate hanno espressamente riconosciuto

¹⁵ SEC95, par. 1.57.

l'urgente necessità di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata secondo le linee indicate dalla Corte, evidenziando nel contempo le particolari difficoltà dovute non solo alla gran massa sia dei soggetti obbligati, sia delle operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, R.G.S., Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria Sistema Informativo delle Commissioni Tributarie), ed alla conseguente numerosità e dei relativi sistemi informativi. Con questi ultimi, poi, che non sono ancora configurati per colloquiare fra di loro. Una fonte di sicura discordanza, ad avviso dei rappresentanti delle amministrazioni predette, è certamente quella degli esiti del contenzioso, che non trovano un riflesso diretto sulla contabilizzazione dei residui proprio perché il sistema informativo delle Commissioni tributarie non è stato costruito in modo da poter colloquiare con il sistema informativo della R.G.S..

5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte in sede di parificazione del rendiconto, e tuttora irrisolto, riguarda la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni dell'anno ed una duplicazione di contabilizzazioni destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto di versamento. E', infatti, di tutta evidenza che, essendo le riscossioni calcolate come somma del versato e dal versare, se l'importo del resto non viene versato per intero, la parte residua andrà nuovamente ad incrementare le riscossioni dell'anno successivo. Nell'esercizio finanziario 2002 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse è, per le entrate finali, minore dei precedenti tre esercizi, ma comunque sempre consistente, e cioè pari a 20.512 milioni di euro (nel 2001 era stata pari a 24.480, nel 2000 a 30.069 e nel 1999 a 28.075 milioni di euro).

La mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui rende anche difficile la spiegazione delle ragioni che determinano l'emergere di riscossioni nette residui negative e di versamenti residui negativi. Nel 2000 sono risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni di euro; nel 2001 le riscossioni nette residui hanno interessato 145 capitoli/articoli per 8.094 milioni di euro. Nel 2002 i capitoli interessati sono 205, per 6.344 milioni di euro. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59% nel 2000, il 52% nel 2001 e il 60% nel 2002, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo. La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le

riscossioni nette: i capitoli interessati salgono a 290 nel 2000, a 312 nel 2001 ed a 340 nel 2002, mentre gli importi aumentano, rispettivamente, a 28.579, 21.955 e 18.495 milioni di euro, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32%, del 30% e del 37%.

Per poter correggere tali distorsioni, era stato chiesto alla R.G.S. di specificare – per ciascuna voce di bilancio - i componenti dei versamenti residui (versamenti diretti su somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili relative alle predette somme, versamenti diretti a seguito di riscossione di resti rimasti da riscuotere al termine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili effettuate su riscossioni dei predetti resti rimasti da riscuotere).

A tal proposito la R.G.S., ritenendo, evidentemente, che la richiesta della Corte sottendesse un rilievo di irregolarità, ha, *in primis*, fatto presente che l'attuale prospettazione delle risultanze di consuntivo sarebbe in linea con quanto previsto dall'art.145 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. In realtà, la richiesta istruttoria della Corte, più che astrattamente e pregiudizialmente porre il problema dell'eventuale difformità rispetto a legge dell'attuale prospettazione delle risultanze di consuntivo, mirava, più concretamente, ad acquisire informazioni più analitiche sulla composizione di alcune voci di bilancio per poterle utilizzare ai fini dell'attività di controllo sulla gestione. Ciò detto, è, però, in ogni caso evidente che non sembra possa sussistere alcuna preclusione di legge ai fini dell'evidenziazione nel consuntivo delle poste di cui si parla, tanto più che la previsione dell'art.145, comma 4, lettera *b*) del predetto Regolamento, prevede, anzi, l'indicazione nel rendiconto proprio delle somme riscosse in conto dei resti da riscuotere, e non già in conto dei residui totali (resti da riscuotere + resti da versare).

La R.G.S. ha comunque manifestato la sua disponibilità a porre in essere tutti gli approfondimenti necessari al fine di appurare la fattibilità dell'inclusione, tra le risultanze rilevabili dal rendiconto, delle riscossioni in conto residui dell'esercizio, anche se, in considerazione degli aspetti tecnico-operativi coinvolti, sia per le procedure informatiche, sia per quelle amministrativo-contabili, ritiene necessario il coinvolgimento anche del Dipartimento per le Politiche Fiscali, dell'Agenzia delle entrate e, possibilmente, della Banca d'Italia.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.

Neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine ai criteri con cui è stata effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. 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 R.G.S. 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)¹⁶.

Dando comunque un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sull'inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e "nasometrica", l'Agenzia delle entrate, 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 2003¹⁷, ha condotto 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 (del 50%) e nel 2001 (del 60%). 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, per il complesso delle entrate finali 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 inferiore allo zero (-5,28%). Perplessità 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 competenza¹⁸. Va infine osservato che, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie

¹⁶ 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.

¹⁷ "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

¹⁸ 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.

(+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%).

Da porre in evidenza anche la mancata comunicazione dei dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre 2002 per esercizio di formazione. A tal proposito la R.G.S. ha fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante un'elaborazione ad hoc, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. In un primo tempo la R.G.S. aveva altresì sottolineato che, a motivo della peculiarità dell'entrata, la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

Le difficoltà di ordine tecnico prospettate, e sulle quali sarebbe stato azzardato pronunciarsi in mancanza dei necessari elementi di valutazione, non bastavano a fugare le perplessità sulla rinuncia, da parte dell'Amministrazione, a poter disporre di una conoscenza che è certamente essenziale per qualsiasi tentativo di verifica dell'esigibilità dei crediti. Per fare un solo esempio, la conoscenza della vetustà dei crediti sarebbe un elemento imprescindibile ove si intendesse effettuare un'operazione di cartolarizzazione, posto che una tale informazione sarebbe sicuramente necessaria alle Agenzie di rating.

L'Amministrazione, però, ha evidentemente riconsiderato la sua posizione, posto che, con la recente circolare n. 33360 in data 18 marzo 2003, il Ragioniere Generale dello Stato, nello stabilire, a decorrere dal corrente esercizio, l'acquisizione dal SIR.G.S., mediante flusso telematico proveniente dal sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, dei dati contabili degli accertamenti, delle riscossioni, dei scarichi e dei decreti di maggior rateazione, relativi alle somme iscritte nei ruoli emessi successivamente al 31 dicembre 1999¹⁹, ha precisato che "si è colta l'occasione di sfruttare la possibilità fornita dai sistemi informativi di acquisire anche la data di consegna dei ruoli, notizia esistente nel flusso telematico, ai fini della classificazione dei residui per anno di provenienza, più volte richiesta dalla Corte dei conti"²⁰.

¹⁹ Post riforma riscossione ex D. Lgs. N.112/1999.

²⁰ Vanno piuttosto espresse perplessità sulla disposizione relativa alla classificazione delle somme ancora per capi, e non ancora per UPB, in applicazione della legge di riforma del bilancio n.94 del 1997 ed il conseguente D. Lgs. N.279/97.

In ogni caso la Corte, sulla base di un data *base cartaceo* del SIR.G.S. che fornisce elementi informativi fino a tutto il 1999²¹, ha svolto una serie di elaborazioni dalle quali emerge che:

- l'analisi dei resti da riscuotere al 31 dicembre 1999 per modalità di riscossione ed anno di formazione evidenzia il peso soverchiante dei ruoli (89,4%), una significativa incidenza dei resti formati prima del 1995 (18,9%), la tendenza ad una riduzione molto limitata dell'entità dei resti, con la conseguenza dell'aumento della loro età media di formazione;

- il basso indice di riscuotibilità dei residui degli anni precedenti si spiega con la già evidenziata soverchiante incidenza sulla massa dei residui di quelli relativi a crediti tributari riscossi a mezzo ruolo che nell'anno di competenza si trasformano in residui di riscossione per una quota media annua che, come risulta dalla Tabella 7, negli ultimi quattro anni è stata dell'11,53% (11,40% nel 2002, dopo il massimo del 13,33% nel 2000 e l'8,87% nel 2001). La riscossione, al netto del da versare, del residuo 87% del 2000 e 91% del 2001 è stata, rispettivamente, pari al 2,58% e all'1,49%.

²¹ Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Sistema Informativo – *Classificazione delle somme rimaste da riscuotere* – Pubblicazione a cura dell'Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità di Stato – Ufficio VIII Roma, edizione dell'anno 2000.

Tab. 7

ENTRATE TRIBUTARIE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO (titoli I e II)

		ENTRATE TRIBUTARIE - CDR POLITICHE FISCALI - TOTALE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO					TOTALE ENTRATE SANZIONATORIE (fino al 1999 nel Titolo I, dal 2000 nel Titolo II)					POLITICHE FISCALI - TOTALE ACCERTAMENTO E CONTROLLO DEL TITOLO I + TOTALE ENTRATE SANZIONATORIE (Titolo I fino al 1999, Titolo II dal 2000)				
		1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002
RF	Residui al 31-12	53.274	41.117	41.587	37.543	43.380	20.969	31.498	30.071	27.513	53.274	62.085	73.085	67.614	64.015	
RI	Residui Iniziali	45.301	31.513	35.417	41.587	38.454	22.804	27.709	31.498	27.337	45.301	54.316	63.126	73.085	58.957	
PI	Previsioni Iniziali Competenza	15.548	9.457	9.614	9.812	11.108	9.340	3.936	4.088	5.788	15.548	18.796	13.550	13.899	15.448	
PD	Previsioni Definitive Competenza	20.248	11.555	9.526	6.876	12.051	4.517	3.925	4.088	4.177	20.248	16.072	13.451	10.964	15.184	
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	8.251	4.794	3.083	2.219	4.587	1.221	464	735	807	8.251	6.016	3.548	2.954	5.192	
PDC	Previsioni Definitive Cassa	12.951	4.871	1.967	1.968	5.439	1.221	590	735	849	12.951	6.092	2.558	2.704	6.076	
A	Accertato	16.337	9.932	16.607	10.347	13.306	6.215	12.451	9.277	9.314	16.337	16.147	29.058	19.624	20.291	
RC	Riscosso Competenza	2.047	1.665	1.961	1.695	1.842	488	617	541	548	2.047	2.152	2.577	2.236	2.253	
DRC	Da Riscuotere Competenza	14.289	8.279	14.646	8.652	11.467	5.727	11.834	8.736	8.766	14.289	14.006	26.481	17.388	18.041	
VC	Versamenti Competenza	1.874	1.545	1.849	1.534	1.700	393	567	485	482	1.874	1.937	2.415	2.019	2.062	
DVC	Da Versare Competenza	173	108	112	161	139	95	50	56	67	173	203	162	217	189	
RRL	Riscosso Residui (loro da versare)	2.662	2.005	1.780	1.255	1.925	482	683	638	601	2.662	2.487	2.463	1.894	2.376	
DRR	Da Riscuotere Residui	37.679	32.842	26.169	28.241	31.233	15.015	19.286	20.986	18.429	37.679	47.856	45.455	49.228	45.055	
VR	Versamenti Residui	1.534	1.079	1.121	767	1.125	351	355	345	350	1.534	1.430	1.476	1.113	1.388	
DVR	Da Versare Residui	1.128	925	657	488	800	132	328	293	251	1.128	1.057	985	781	988	
RT	Riscosso Totale	4.709	3.669	3.741	2.951	3.767	970	1.299	1.179	1.149	4.709	4.639	5.040	4.130	4.630	
DRT	Da Riscuotere Totale	51.968	41.120	40.815	36.893	42.699	20.742	31.121	29.722	27.195	51.968	61.863	71.936	66.616	63.096	
VT	Versamenti Totali	3.408	2.624	2.969	2.301	2.826	743	922	831	832	3.408	3.367	3.891	3.132	3.450	
DVT	Da Versare Totale	1.301	1.034	770	649	938	227	377	349	318	1.301	1.260	1.147	998	1.177	
DRT+DVT	Residui Totali	53.269	42.154	41.585	37.543	43.638	20.969	31.498	30.071	27.513	53.269	63.123	73.083	67.614	64.272	
RET-(RET-I)/RET-1%	Variazione Annuia Residui Totali%		-20,87%	-1,35%	-9,72%			50,21%	-4,53%			18,50%	15,78%	-7,48%		
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	30,23%	22,18%	-0,92%	-29,92%	5,39%		-51,63%	-0,28%	0,00%	-17,30%	30,23%	-14,49%	-0,73%	-21,12%	
VAA=A-(A-1)	Variazione Annuia Accertato		-6,405	6,676	-6,260			6,236	-3,174			-190	12,911	-9,434		
VAA=A-(A-1)/A-1%	Variazione Annuia Accertato%		-39,21%	67,22%	-37,69%			100,33%	-25,49%			-1,16%	79,96%	-32,47%		
RC-(RC-1)	Variazione Annuia Risc. Comp.		-383	296	-266			129	-75			105	425	-341		
RC-(RC-1)/RC-1%	Variazione Annuia Risc. Comp. %		-18,69%	17,81%	-13,55%			26,39%	-12,24%			5,13%	19,75%	-13,24%		
VC-(VC-1)	Variazione Annuia Vers. Comp.		-330	304	-315			174	-81			63	478	-396		
VC-(VC-1)/VC-1%	Variazione Annuia Vers. Comp. %		-17,59%	19,69%	-17,03%			44,26%	-14,32%			3,37%	24,67%	-16,40%		
DAPI=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	789	475	6.993	536	2.198		-3.124	8.515	5.189	3.527	789	-2.650	15.508	5.725	4.843
DAPI/PI%	DAPI/Prev. Iniz. Comp. %	5,07%	5,02%	72,74%	5,46%	22,07%		-33,45%	216,34%	126,94%	103,28%	5,07%	-14,10%	114,46%	41,19%	36,65%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	-3.912	-1.623	7.081	3.471	1.254		1.698	8.526	5.189	5.138	-3.912	75	15.607	8.660	5.108
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def. %	-19,32%	-14,05%	74,34%	50,48%	22,86%		37,58%	217,22%	126,94%	127,25%	-19,32%	0,47%	116,03%	78,99%	44,04%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	56,97%	1,59%	-36,19%	-11,29%	2,77%		0,00%	27,14%	0,00%	9,05%	56,97%	1,27%	-27,90%	-8,48%	5,46%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-6.377	-3.250	-1.235	-685	-2.886		-829	102	-250	-325	-6.377	-4.078	-1.132	-935	-3.130
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-11.077	-3.326	-119	-434	-3.739		-829	-24	-250	-367	-11.077	-4.155	-142	-684	-4.015
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato%	12,53%	16,76%	11,81%	16,38%	14,37%		7,85%	4,95%	5,83%	6,21%	12,53%	13,33%	8,87%	11,40%	11,53%
RRN=RRL-(DVT-1)	Riscosso Residui (netto)		704	746	486			456	261			1.186	1.202	747		
RA=(VT+DVT)-(DVT-1)	Riscossioni dell'anno		2.357	2.705	2.181			1.073	802			3.327	3.778	2.983		
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		33.546	26.915	28.727			19.742	21.247			49.043	46.657	49.974		
IR=RF-(RI-VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-4.955	2.296	-12.090		-5.554		-7.307	-7.741	-9.873	-8.307	-4.955	-5.010	-15.208	-21.963	-11.784
DRIR/A%	DRIR/Accertato%		337,77%	162,07%	277,63%			0,00%	158,56%	229,04%		303,73%	160,57%	254,66%		
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi%		2,10%	2,77%	1,69%			#DIV/0!	2,31%	1,23%		2,42%	2,58%	1,49%		
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale%	72,50%	79,87%	64,12%	76,55%	73,26%		72,39%	61,97%	70,61%	68,32%	72,50%	77,36%	63,19%	73,90%	71,74%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale%	86,70%	89,52%	85,41%	75,14%	84,20%		58,08%	86,79%	84,08%	76,32%	86,70%	83,87%	85,87%	78,26%	83,68%
VR-(DVT-1)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-221	87	-2			128	-32			129	215	-35		

(dati in milioni di euro)

Sulla base di queste considerazioni si può ragionevolmente ritenere che, a meno di una brusca, ed allo stato imprevedibile (o, meglio, impossibile) inversione del trend delle riscossioni e dei versamenti consolidatosi negli anni, appare difficile che i consistenti resti da riscuotere si possano a breve trasformare in riscossioni e versamenti effettivi significativamente maggiori di quelle storicamente registrati.

Sempre a proposito dei resti da versare, ma in un'ottica più di controllo sulla gestione e meno di regolarità finanziario contabile, va, infine, evidenziato che, nonostante i ripetuti solleciti l'Agenzia delle entrate - che in sede di Adunanza della Sezione centrale di controllo

7. Determinazione dei resti da versare.

Meno chiarificatore di quello svoltosi a proposito dei resti da riscuotere è risultato il contraddittorio con le amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte aveva chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la composizione delle somme rimaste da versare riportate nell'allegato n.23, posto che nell'allegato stesso risultano specificate le sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non si precisano i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia, e per le restanti somme da versare (che costituiscono quasi i due terzi del totale: rispettivamente i tre quarti nel 2000 (18.152 milioni di euro su un totale di 24.480), i due terzi nel 2001 (13.446 milioni di euro su un totale di 20.512) e il 57% nel 2002 (11.187 milioni di euro su un totale di 19.571) non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa tali importi afferiscano.

Specifiche indicazioni sono state fornite dalla sola Agenzia delle entrate, la quale ha, fra l'altro, fatto presente come nel 1999 siano emersi resti da versare per un importo pari a 5.155 milioni di euro, in quanto la Struttura di gestione aveva dovuto effettuare la ripartizione delle somme riscosse, non già al lordo, ma al netto delle compensazioni, per insufficienza di fondi sui capitoli del bilancio dello Stato deputati a finanziare la contabilità speciale "fondi di bilancio", per la copertura, appunto, delle compensazioni, oltre che per le ripartizioni effettuate a favore della Regione Sicilia. Resta, così, confermato che i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 (11.883 milioni di euro nel 2000, 8.163 nel 2001 e 11.187 nel 2002) si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si aumentino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa. In questo contesto va anche rilevata la violazione del principio del bilancio al lordo conseguente alla ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni. Va, tuttavia, rilevato che l'importo dei resti da versare diversi da quelli relativi alle somme acquisite direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna sono negli ultimi anni diminuiti e l'Agenzia delle entrate ha escluso che sia stata operata alcuna ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni negli esercizi finanziari successivi al 1999.

8. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2002 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001.

Quantitativamente poco rilevanti risultano le anomalie, analoghe a quelle evidenziate per l'esercizio finanziario 2001, relative:

- all'assenza nel rendiconto 2002 come residui iniziali esercizi precedenti di resti da versare risultanti alla fine dell'esercizio 2001

- alla presenza di resti da versare iniziali dell'esercizio 2002 non rinvenuti come residui finali dell'esercizio precedente.

Con riferimento al primo tipo di incongruenza, i capitoli interessati sono cinque, uno di Titolo I, tre di Titolo III e uno di Titolo III, che insieme fanno registrare il mancato riporto nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2002 di resti da versare esercizi precedenti per un importo complessivo di poco più di 127 milioni di euro. (Allegato I – 1 alla Decisione)

Per quanto riguarda la seconda fattispecie (Allegato I – 2 alla Decisione), l'anomalia riguarda tre capitoli, il 3564, il 3600 e il 3570, per i quali risultano registrati nel rendiconto 2002 resti da versare iniziali maggiori di quelli finali dell'esercizio finanziario 2001, per un importo, rispettivamente, di 1.339, 168 e 60 milioni di euro.

Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 4. Le modalità di copertura.**
- 5. La legge finanziaria.**

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2002, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2002 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente l'11 luglio 2002, il 21 novembre 2002 e il 18 marzo 2003.

Al presente capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali indica, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della

cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

L'incertezza sulla congruità degli effetti finanziari indicati nel testo legislativo è particolarmente rilevante, come più volte osservato, per le norme di delega: infatti, sia nel caso in cui esse contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, sancito dall'art. 3 della legge n. 208 del 1999, consente certamente un maggiore controllo, ma appare anche opportuno, specie nei casi in cui si verte nelle materie di personale e di organizzazione o in quelle in cui l'elemento previsionale è preponderante, disporre l'automatica attivazione di un monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468.

In ogni caso, si ritiene che la relazione tecnica degli schemi dei decreti legislativi – alla cui valutazione la Corte resta, allo stato, estranea –, oltre l'esame dei nuovi oneri diretti, debba contenere anche la dimostrazione analitica che le norme di attuazione dichiarate nell'insieme finanziariamente neutre non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

La Corte continua ad auspicare che le sia attribuito il compito di riferire sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione, specie in considerazione del processo di obiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi che si è verificato negli ultimi anni e che, anche se rallentato nell'esercizio su cui si riferisce, si profila invece di particolare rilievo proprio nel corrente anno per la previsione di deleghe di grande portata finanziaria in materie quali l'occupazione e il lavoro, l'istruzione, il fisco e la previdenza. Non è infatti possibile formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega e procedere a riscontri dell'effettivo rispetto della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate, che ricorre con grande frequenza, senza prendere in esame le norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica.

In definitiva, come già rilevato nelle ultime relazioni, il mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa determina una perdita di significatività dei referti della Corte ed il conseguente affievolimento

sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

Come è noto, una norma che estendeva l'ambito delle relazioni quadrimestrali della Corte previste dall'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78 nel senso sopra indicato era contenuta nel testo originario del disegno di legge di semplificazione 2001, il cui testo approvato è stato recentemente rinviato alle Camere con messaggio presidenziale per mancanza di copertura finanziaria. Peraltro, nel corso della discussione parlamentare, la norma stessa fu emendata così da prevedere il referto della Corte non in via generale, ma soltanto su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, riproducendo in sostanza il disposto dell'art.16 della legge n. 400/88, finora mai attivato, che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto legge o dall'emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

Le nuove regole introdotte nell'ordinamento contabile con il DL n. 194/2002 e la legge di conversione n. 246/2002 (c.d. decreto taglia-spesa) non incidono sulle questioni testè esposte, in quanto attengono, anziché, come queste, al momento della formazione dei testi normativi, a quello successivo della loro operatività e pertanto della loro incidenza sulla tenuta dei conti pubblici.

Si tratta, in sostanza, di misure repressive e non preventive, come quelle destinate a contribuire all'armonizzazione delle conseguenze finanziarie delle leggi di delega e delle norme delegate.

Con il DL n. 194/2002 e la legge di conversione n. 246/2002 sono state, infatti, introdotte due nuove regole nell'ordinamento contabile: la prima limita automaticamente l'efficacia delle leggi di spesa agli importi espressamente autorizzati nei relativi provvedimenti legislativi, così che, una volta accertato con decreto del Ragioniere generale dello Stato il raggiungimento di questi limiti, esse non possono più trovare applicazione; la seconda consente limitazioni generalizzate all'assunzione di impegni e pagamenti da parte del Ministro dell'economia, a seguito di atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri, che accerti un rilevante scostamento degli andamenti tendenziali dagli obiettivi del Documento di Programmazione economica e finanziaria.

La Corte non può non apprezzare la finalità di rafforzare la tenuta dei limiti definiti dal Parlamento e, pertanto, di rendere effettivo l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81

Cost. (prima regola) e di salvaguardare la conservazione in corso di esercizio degli obiettivi programmatici (seconda regola).

Sorgono peraltro alcuni problemi, connessi ai rapporti tra tetti di spesa e soddisfacimento dei diritti soggettivi e all'equilibrio dei rapporti Parlamento-Governo in materia di bilancio, su cui la Corte, nell'audizione presso la Commissione bilancio Senato del 12 marzo 2003, cui si rinvia, ha formulato alcune osservazioni e alcuni suggerimenti.

Per quanto riguarda, in particolare, la difficoltà di fissare un tetto di spesa per le leggi che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari, una opportuna soluzione – di cui esiste qualche esempio nella legislazione degli ultimi anni – potrebbe consistere nella gradazione, legislativamente predeterminata, della misura dei benefici o dei requisiti dei beneficiari o dei tempi di erogazione in relazione allo stanziamento prefissato.

In tal modo, attraverso la fissazione direttamente nella legge di criteri di priorità per il suo soddisfacimento, il diritto soggettivo alla prestazione sorgerebbe fin dall'origine collegato alle esigenze di copertura finanziaria.

Ovviamente, anche la possibilità di adottare tale tecnica legislativa incontra limiti, che sarà il Parlamento a vagliare, allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini legate alla tutela offerta dalla parte I della Costituzione.

In merito poi alla conservazione degli equilibri programmatici, oltre ad indicare le vie di una approvazione da parte delle Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili, si è anche osservato che le misure di emergenza consentite agiscono sugli effetti, ma non sulle cause degli squilibri e che la loro efficacia non può che avere nella maggioranza dei casi carattere transitorio.

Ai fini di una più attendibile predeterminazione delle poste di bilancio, sarebbe anche opportuno che almeno le voci più rilevanti delle previsioni di entrata e delle determinazioni di spesa a legislazione vigente fossero accompagnate da una relazione tecnica che desse esatto conto dei criteri seguiti per le relative quantificazioni.

Infine, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di controllo della legislazione di spesa, oltre all'affidamento in via permanente alle relazioni trimestrali della Corte della verifica della rispondenza delle norme delegate alle previsioni di spesa delle leggi di delega, potrebbe essere previsto l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire al Parlamento sulle osservazioni contenute nelle relazioni stesse.