

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. 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 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.

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. Mentre lo scorso anno il dato di interesse che emergeva si riferiva alla circostanza di uno scostamento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive (+3,3%) maggiore di quello che si registrava rispetto alle previsioni iniziali (+2,1%), ciò che va segnalato per il 2002 è che per la prima volta l'importo degli accertamenti è risultato inferiore alle previsioni iniziali di competenza (-3,54%), anche se lievemente superiore a quello delle previsioni definitive (+0,83%).

Per quanto riguarda in generale i risultati, nel precedente paragrafo 2.1 si è già visto come le entrate tributarie abbiano fatto registrare un calo contenuto degli accertamenti (-1,65%) ed un leggero aumento del riscosso di competenza (+0,60%), con conseguente risalita dell'indice di riscossione al livello del 2000 (97%), dopo la flessione al livello del 95% registrata nel 2001, e che era, peraltro, in linea con i risultati degli anni precedenti, oltre a collocarsi ben al di sopra del corrispondente indice per le entrate extra tributarie (67% circa nel 2002%). Leggermente inferiore al limitato aumento del riscosso di competenza è quello dell'importo dei versamenti di competenza (+0,34%). Le riscossioni lorde sui residui sono diminuite di oltre 7.600 milioni di euro (-33,18%, da 22.913 a 15.311 milioni di euro), mentre la riscossione dei residui netti continua a presentare il segno negativo, con un balzo rispetto all'importo dell'anno precedente (-4.325 rispetto a -848 milioni di euro). E' conseguentemente salita anche la quota percentuale negativa dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (-12,15%).

I residui totali hanno subito una riduzione significativa (-8,13%, da 74.374 a 68.324 milioni di euro), per effetto della riduzione soprattutto dei resti da riscuotere (da 54.739 a 49.513 milioni di euro). Il totale da versare si riduce anch'esso, ancorché in misura più contenuta (da 19.636 a 18.811). 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 aumentare e prevalere la quota del da riscuotere residui (80,6%, rispetto a 68,2% nel 2001) ed un'elevata incidenza del da versare residui (48,2%, a fronte del 40,7% del 2001)¹⁰, sia un'elevata quota negativa dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere

¹⁰ Il massimo (49,5%) era stato raggiunto nel 2000.

iniziale riaccertato (-12,15%, a fronte di -2,3% nel 2001, ma era stato addirittura di -18,3% nel 2000)¹¹. 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 2002 ha fatto emergere, per le entrate tributarie, insussistenze per 19.150 milioni di euro.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2002 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, dopo il temporaneo recupero del 2001 (+67,2%) hanno nel 2002 fatto registrare un netto calo degli accertamenti (-37,69%), a fronte di una variazione leggermente positiva, dello 0,22%, per le entrate da ordinaria gestione. Differenze analoghe si riscontrano, sia pure in misura meno pronunciata, anche per le riscossioni di competenza (-13,55% rispetto a +0,76%)¹². Rilevante, per altro verso, la differenza in termini di indice di riscossione (99,72% per la gestione ordinaria e 16,38% per l'attività di accertamento e controllo, che fa, però, registrare un significativo miglioramento rispetto al 2001, quando l'indice di riscossione era stato dell'11,81%. La ridotta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e il miglioramento del loro indice di riscossione spiegano l'innalzamento di oltre due punti percentuali (dal 95,05 al 97,22%) dell'indice di riscossione degli accertamenti per il totale delle entrate tributarie.

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (49.513 milioni di euro) incidono in misura rilevante, come era da attendersi, quelli da accertamento e controllo (36.893), che, però, risultano in diminuzione rispetto agli anni precedenti (dal massimo di 53.023 nel 1999 a 41.120 nel 2000 ed a 40.815 nel 2001). E ciò, evidentemente, più per il loro ridimensionamento in base alle insussistenze accertate (12.090 milioni di euro nel 2002 e 13.949 in media nel periodo 1998-2002) e meno per la loro riscossione (che nel 2002 è stata dell'1,68% e nell'ultimo quinquennio è stata in media del 2,79%). Anche per quanto riguarda i residui di versamento, di

¹¹ Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui del 2002 (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale del 2001. 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.

¹² Una differenza a favore delle entrate da ordinaria gestione si registra anche per i versamenti di competenza: +0,52% rispetto a -17,03% per le entrate da accertamento e controllo.

importo molto più contenuto, le entrate da accertamento e controllo fanno registrare, dopo quella, consistente, del precedente esercizio finanziario, un'ulteriore riduzione (da 772 a 649 milioni di euro) a fronte di una flessione piuttosto limitata (da 18.852 milioni di euro nel 2001 a 18.162 nel 2002) per il da versare delle entrate tributarie derivanti dall'attività di ordinaria gestione.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come la flessione delle entrate tributarie dipenda sostanzialmente dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, per le quali gli accertamenti sono calati del 4,53%, il riscosso di competenza del 2,24% ed i versamenti di competenza dell'1,80%. Nell'ambito della categoria, la componente che ha maggiormente inciso in termini negativi è stata l'IRPEG (-10,63% per gli accertamenti, -7,85% per le riscossioni di competenza e -8,63% per i versamenti di competenza), che sembra caratterizzarsi per un andamento altalenante, posto che il 2001 aveva fatto registrare significativi incrementi (+17,33% per gli accertamenti, +13,60% per le riscossioni di competenza e +13,65% per i versamenti di competenza), dopo la flessione del 2000 (rispettivamente, -13,08%, -7,08% e -2,01%), che, a sua volta, faceva seguito alla sostenuta crescita del 1999 (+45,28%, +44,07% e +36,67%). Negativo, naturalmente, l'apporto dell'ILOR, il cui gettito si avvia ormai verso la progressiva estinzione (850 milioni di euro di accertamenti, 102 di riscosso di competenza e 99 di versamenti di competenza, rispetto ad analoghi importi di 1.756, 138 e 133 nel 2001). Dopo la dinamica sensibilmente superiore a quella media fatta registrare nell'esercizio finanziario 2001 (+7% per l'accertato, +5,1% per il riscosso di competenza e +4,6% per i versamenti di competenza), negativo, sia pure solo in termini di accertamenti ed in misura comunque limitata (-0,57%), è anche l'apporto dell'IRPEF, che per le riscossioni ed i versamenti di competenza fa, invece, registrare un aumento, rispettivamente, dello 0,79% e dell'1,98%.

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, il maggiore o minore scostamento che da un anno all'altro si registra per IRPEG e IRPEF tra la dinamica degli accertamenti e quella delle riscossioni e dei versamenti si spiega con l'accresciuto (nel 2001) o il diminuito (nel 2002) peso sul totale della quota delle entrate da accertamento e controllo, che si caratterizzano per un indice di riscossione molto più basso rispetto alle entrate da ordinaria gestione (11,38% e 12,44% per l'IRPEF, rispettivamente nel 2001 e nel 2002, e 8,19% e 14,07% per l'IRPEG, a fronte del 100% per entrambe le imposte ed entrambi gli anni, nel caso dell'ordinaria gestione).

Nell'ambito della stessa Categoria I, positivo, per converso, risulta il contributo delle imposte sostitutive (+8,87% per accertamenti e +9,45% per riscosso di competenza e +8,58% per i versamenti di competenza).

L'altra categoria di imposte per la quale si registra un calo delle entrate, limitatamente, però, agli accertamenti (-3,35%), è la III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane. Aumentate risultano invece le riscossioni di competenza (+2,87%), con il conseguente significativo aumento (dal 92,73% al 98,70%) della quota di accertamenti riscossa. In aumento anche i versamenti di competenza (del 2,86%, da 25.549 a 26.280 milioni di euro). Un andamento, questo, specularmente opposto a quello del 2001, quando, ad una contenuta crescita degli accertamenti (+2,32%) corrispondeva una flessione sia delle riscossioni (-2,27%), che dei versamenti di competenza (-2,47%). L'andamento della categoria è il risultato, per quanto riguarda gli accertamenti, di una flessione ancora più marcata di quella del 2001 dell'accisa e imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi (-13,71% rispetto a -11,94%) e il passaggio dalla crescita nel 2001 (+7,29%) ad un lieve decremento nel 2002 (-0,27%) per l'accisa e l'imposta di consumo sugli oli minerali. L'aumento per quest'ultima imposta nel 2002, sia per le riscossioni (+5,72%), sia per i versamenti di competenza (+5,91%), ha più che bilanciato, in ragione del suo maggior peso¹³, le riduzioni fatte, invece, registrare dall'accisa ed imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi (-7,77% per le riscossioni e -8,61% per i versamenti).

Positivo l'andamento delle altre tre categorie del Titolo I. In termini relativi, la crescita più sostenuta la fanno registrare le entrate di categoria IV – Monopoli, con gli accertamenti che crescono del 5,69% (+4% circa nel 2001), il riscosso di competenza del 5,89% (+3,7% nel 2001) ed i versamenti di competenza del 6,34% (dopo la crescita del 13% nel 2001, quando il da versare di competenza si è conseguentemente ridotto a circa un quarto di quello dell'anno precedente).

In crescita tutti gli indicatori di entrata della categoria V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, che, dopo la flessione del 27% circa nel 2000 e dell'1,54% nel 2001, hanno quest'anno visto gli accertamenti e le riscossioni di competenza aumentare del 3,47% ed i versamenti del 4,19% (-13,65% nel 2001).

In termini assoluti gli incrementi più rilevanti sono tuttavia quelli della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari, che fa registrare una lievitazione, per quanto riguarda l'accertato, del 2,56% (da 117.438 a 120.449 milioni di euro). Allineata sulla crescita degli accertamenti la variazione dei versamenti di competenza (+2,51%, da 108.474 a 111.201 milioni di euro). Più sostenuta, invece, la dinamica delle riscossioni di competenza (+4,07%, da 112.050 a 116.615

¹³ Nel 2002 accertamenti, riscossioni e versamenti di competenza sono ammontati, rispettivamente, a 21.381, 21.344 e 21.325 per l'accisa e imposta di consumo sugli oli minerali ed a 5.215, 4.958 e 4.869 per l'accisa e imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi.

milioni di euro), con il conseguente ritorno del da versare di competenza (5.414 milioni di euro) su livelli superiori a quelli sia del 2001 (3.577), sia del 2000 (5.168). L'andamento della categoria è, come ci si sarebbe attesi, dettato dall'IVA sugli scambi interni e intracomunitari, per la quale si registra un aumento del 2,61% degli accertamenti (+6,36% nel 2001 e +10,07% nel 2000), del 3,41% dei versamenti di competenza (+3,38% nel 2001). Aumenta di oltre due punti percentuali (dal 94,44% al 96,58%) la quota degli accertamenti riscossi ed aumenta anche il da versare di competenza (da 1.697 a 2.984 milioni di euro).

Resta da analizzare l'andamento dei residui, che sono diminuiti da 74.374 milioni di euro nel 2001 a 68.324 nel 2002, come risultato della somma della diminuzione sia dei resti da riscuotere (- 5.226 milioni di euro), sia dei resti da versare (-825 milioni di euro). A formare i resti da riscuotere (49.513 milioni di euro) concorrono in primo luogo tasse ed imposte indirette sugli affari (23.849 milioni di euro), e soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (19.138 milioni di euro), di cui 13.584 milioni di euro, pari al 71% (61% nel 2001) si riferisce all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II, la riscossione netta sui residui, ritornata positiva per 24 milioni di euro (+0,15% del da riscuotere iniziale riaccertato), dopo il risultato fortemente negativo del 2001 (-3.509 milioni di euro di residui netti riscossi, pari al -29,05% 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 indiretti¹⁴, rimasto, in termini assoluti, pressoché invariato rispetto all'esercizio precedente (4.677 milioni di euro rispetto a 4.665), quando era, invece, diminuito per effetto dell'accertamento di insussistenze (-2.837 mld). Anche per questa UPB l'importo dei residui netti riscossi risulta positivo (+655 milioni di euro e +13,24%), dopo i valori fortemente negativi (-1.145 milioni di euro e -37,06%) del 2001.

Più contenuto di quello del 2001 il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (20.979 milioni di euro, -3.082 e -12,81% rispetto al 2001). La riduzione ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (da 9.325 a 8.082 milioni di euro), l'IRPEG (da 7.289 a 6.561) e l'ILOR (da 3.797 a 3.311). In diminuzione anche il da riscuotere relativo a condoni, sanatorie ed introiti straordinari sui tributi diretti (da 2.012 a 1.403). Per quest'ultima UPB oltre il 95% del totale riguarda gli esercizi precedenti.

Diversamente da quanto si è verificato nel 2001, nel caso delle imposte sul patrimonio e sul reddito la riscossione netta dei residui è risultata più problematica di quella delle tasse e

¹⁴ UPB 1.1.11.1 e UPB 1.1.11.2.

imposte indirette: i residui netti riscossi sono, infatti, quest'anno di segno nettamente negativo: - 4.218 milioni di euro in termini assoluti e -37,18% in termini relativi (+2.688 e +16,03% nel 2001), ma con notevoli differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta (IRPEF -3.808 e -409,66%, IRPEG -387 e -7,79%, ILOR +28 e +1,06%, condoni, sanatorie ed introiti straordinari +11 e +0,79%).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed anch'esso in calo rispetto al 2001 (da 5.788 a 4.660 milioni di euro). E' tuttavia cresciuta la componente residui (da 3.777 a 4.312 milioni di euro), mentre l'importo dei residui netti riscossi è sceso da 1.005 a 328 milioni di euro, con una quota riscossa del 7,08% (21,02 nel 2001). Omogeneo, all'interno della categoria, l'andamento per l'accisa e l'imposta erariale di consumo sia sugli oli minerali, loro derivati, prodotti analoghi e relative sovrimposte di confine, sia quella sugli altri prodotti. Per la prima si registrano 2.506 milioni di euro di resti totali da riscuotere nel 2002 rispetto a 3.372 nel 2001, con la diminuzione dell'importo dei residui netti riscossi da 657 a 68 milioni di euro, in termini assoluti e dal 24,12% al 2,69%, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato¹⁵. Per la seconda, il totale da riscuotere è diminuito da 1.401 a 1.097 milioni di euro, mentre il da riscuotere residui è aumentato da 734 a 840 milioni di euro, con un calo dell'indice di riscossione netta dal 31,96% al 23,30% (con le riscossioni nette passate da 345 a 255 milioni di euro).

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati segnali di miglioramento. I residui sono ulteriormente diminuiti (da 19.638 a 18.811 milioni di euro), dopo il significativo ridimensionamento del 2001 (del 17,4%, in quanto nel 2000 ammontavano a 23.761 milioni di euro). Inoltre, ed è ciò che più conta, è ulteriormente diminuita la quota sul totale del da versare residui (dal 49,5% nel 2000 al 40,7% nel 2001 ed al 33,2% nel 2002). L'ultima riduzione riflette, però, anche il dato negativo dell'aumento - sia pure marginale - del da versare di competenza sul riscosso (3,74% rispetto a 3,49% del 2001). Le variazioni a livello di titolo sono quasi integralmente spiegate da quelle intervenute, in diminuzione, per la categoria I - Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 12.267 a 8.411 milioni di euro per il totale da versare e da 5.892 a 2.944 per il solo da versare residui) e, in aumento, per la categoria II - Tasse ed imposte sugli affari (da 5.645 a 8.683 milioni di euro per il totale da versare e da 2.069 a 3.269 per il solo da versare residui). Gli andamenti delle due categorie a loro volta riflettono, rispettivamente, quello dell'IRPEF e quello dell'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari.

¹⁵ UPB 2.1.2.1 e UPB 2.1.2.2.

2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II).

Dopo la parentesi del 2001, quando le entrate extra tributarie, diversamente dagli esercizi precedenti, non avevano, nel complesso, fatto registrare differenze vistose tra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza (+9,8%), nel 2002 la forbice ha ripreso ad allargarsi (+26,10%), pur rimanendo lontana dal 43% del 2000 ed addirittura dal 71,3% nel 1999. Sia pure con qualche ridimensionamento, permane, altresì, un ampio scostamento delle previsioni rispetto agli accertamenti, che superano del 65,36% le previsioni iniziali (87,31% nel 2001 e 87,35% nel 2000) e le previsioni definitive del 31,14% (70,6% nel 2001 e 31,03% nel 2000). Si può, quindi, ritenere che, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, permanga 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 gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+182,43% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +336,38% e +54,51% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+13,70% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +53,87% e +35,33% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (solo +8,63%, rispetto a +37,22% del 2001, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma +60,81% e +48,03% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nel precedente paragrafo 2.1, i risultati complessivi del Titolo si compendiano, dopo quella verificatasi nel 2001, in un'ulteriore sensibile diminuzione dell'accertato (-3.365 milioni di euro in termini assoluti, da 40.979 a 37.614 milioni di euro, e -8,21% in termini relativi), ma, dopo il vero e proprio crollo dell'esercizio 2001, in un recupero delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +3.936 milioni di euro e +18,54% e +3.859 e +18,31%). In diminuzione, invece, in ragione del ridimensionamento dei residui totali (da 52.208 milioni di euro nel 2001 a 49.065 nel 2002) e soprattutto del totale da riscuotere (da 51.460 a 48.306), le riscossioni lorde residui (da 1.533 a 1.394 milioni di euro) ed i relativi versamenti (da 942 a 868 milioni di euro). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono anch'esse diminuite, sia in valore assoluto (da 815 a 647 milioni di euro), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,51 all'1,77%). Il che conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Alla flessione complessiva dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (-37,97%, da 10.052 a 6.236 milioni di euro) e la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (-18,86%, da 20.328 a 16.493 milioni di euro). Un consistente apporto positivo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+85,29%, da 5.164 a 9.568 milioni di euro). Per quest'ultima categoria si registra l'aumento significativo anche del riscosso (+176,79%, da 2.925 a 8.097 milioni di euro) e del versato di competenza (+177,23%, da 2.920 a 8.094 milioni di euro), con la rilevante crescita della quota di accertamenti riscossi (dal 56,65% all'84,63%). Per la categoria VII, per converso, si registra, insieme con quello degli accertamenti, un rilevante calo anche delle riscossioni (-46,72%) e dei versamenti di competenza (-47,15%). In flessione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 66,64% al 57,23%). La categoria XI è quella che fa registrare un andamento analogo a quello dell'intero Titolo, nel senso che alla diminuzione dell'accertato si accompagna un aumento del riscosso (+32,63%, da 6.363 a 8.439 milioni di euro) e dei versamenti di competenza (+31,52%, da 6.315 a 8.305 milioni di euro). La quota degli accertamenti riscossi, dopo il minimo fatto registrare nel 2001 (31,30%), riprende a crescere (51,17%), pur senza raggiungere i valori medi dell'ultimo sessennio (65,95%).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute flessioni delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, VIII – Proventi dei beni dello Stato e XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli le differenze anche per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono costituiti per il 98,45% da resti da riscuotere e che, dopo il salto nel 2000 da 16.468 a 40.936 milioni di euro e l'ulteriore lievitazione di oltre un quarto (a 51.460) nel 2001¹⁶, hanno fatto registrare nel 2002 una riduzione di poco superiore al 6%, assestandosi su 48.306 milioni di euro. L'evoluzione avutasi in questi ultimi tre anni va vista tenendo presenti due circostanze. La prima è che l'aumento del 2000-2001 si può in buona parte spiegare con l'imputazione al Titolo II (e più precisamente alla categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi) degli importi relativi alle entrate sanzionatorie che fino al 1999 erano state contabilizzate fra le entrate tributarie. La seconda circostanza da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che negli ultimi due anni hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione¹⁷.

La riduzione dei resti da riscuotere del Titolo II è in buona parte attribuibile alla categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, che vi ha contribuito per un importo di 3.157 milioni di

¹⁶ Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.

¹⁷ 8.410 milioni di euro nel 2001 e 14.957 nel 2002.

euro, essendosi il suo da riscuotere totale ridotto da 31.922 a 28.795 milioni di euro, per effetto, è da presumersi, anche della lievitazione dell'importo delle insussistenze (da 6.025 a 10.865 milioni di euro). La categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori fa, a sua volta, registrare un limitato incremento (da 12,099 a 12.508 milioni di euro), che, grosso modo, si bilancino con la riduzione, altrettanto limitata, che riguarda la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (da 6.306 a 5.920 milioni di euro).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, si evidenzia una diminuzione, sia al lordo che al netto del da versare dell'anno precedente. Le prime sono, infatti, passate da 1.533 a 1.394 milioni di euro; le seconde da 815 a 647 milioni di euro. La quota di residui netti riscossi è scesa dal 2,51% all'1,77%, a fronte di una media annua del 4,06% dell'ultimo quinquennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è calato da 751 a 680 milioni di euro, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 358 a 316 milioni di euro, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi si è ridotta dall'1,96% all'1,50% del da riscuotere iniziale riaccertato.

2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni di euro) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni di euro) è proseguito, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e versato di competenza - il recupero che si era già registrato nel 2001 (7.528). Gli accertamenti 2002 sono, infatti, ammontati a 9.881 milioni di euro. Per le entrate di questo Titolo, in ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), l'indice di riscossione è prossimo al 100% e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2002, infatti, per riscosso e versato di competenza si registra un importo (9.864 milioni di euro) solo marginalmente inferiore a quello dell'accertato.

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali. Ancora nel 2001, infatti, le previsioni definitive avevano superato quelle iniziali del 203,5%, mentre gli accertamenti avevano superato le previsioni iniziali del 232,4% e quelle definitive del 9,6%. Nel 2002 si è per la prima volta quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza (+3,84% rispetto ad una media annua del sessennio 1997-2002 del 1.233,57%). Permane tuttavia elevato lo scostamento fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali (+58,59%, a fronte di +232,42% nel 2001 ed alla media annua del

sessennio di +1.381,50%), sia definitive, e che per il 2002 è, anzi, risultato più elevato del corrispondente scostamento sia del 2001, sia della media annuale del sessennio (+52,73%, a fronte, rispettivamente, di +9,52% e +36,42%).

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 fino al 1999 erano state inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove, proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione, avrebbero dovuto comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti. Previsioni, sia iniziali che finali, per circa 2.000 milioni di euro sono state formulate nel 2000 (a fronte di accertamenti per 5.417 milioni di euro). Nel 2001, con accertamenti per 6.427 milioni di euro, le previsioni iniziali sono state le stesse dell'anno precedente (1.299 milioni di euro) e quelle definitive sono salite a 5.646 milioni di euro. Nel 2002 sono state portate a dimensioni più realistiche anche le previsioni iniziali (5.431 milioni di euro), mentre le previsioni definitive sono risultate leggermente più elevate (5.615 milioni di euro). Questa evoluzione è chiaramente indicativa della presa di coscienza da parte dei gestori di queste entrate dell'importanza di porsi meditati obiettivi di bilancio con i quali poter poi raffrontare i risultati conseguiti.

3. Gestione della spesa.

3.1 Tendenze di fondo della spesa statale.

Il contenimento della spesa è stato negli ultimi dieci anni uno degli obiettivi fondamentali per conseguire il risanamento dei conti pubblici. A partire dalla manovra per il 1993, si è inaugurata una stagione di continui interventi legislativi per frenare la spesa incrementale nella cosiddette aree a rischio. Per valutare l'effettiva corrispondenza dei risultati raggiunti con tale traguardo programmatico e normativo, si ritiene di verificare il percorso compiuto rispetto all'anno base costituito dal 1992. Le tendenze di fondo della spesa statale sono ricostruite nella tavola 3.1, in cui si prospetta l'evoluzione dei macroaggregati di bilancio nel periodo 1992-2002.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi dal 1993 al 2002 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento, mentre il rendiconto dell'anno base non include poste di tale natura.

Nel 2000 si è peraltro prodotta una forte discontinuità, dovuta al nuovo schema di classificazione della spesa, adottato in base ai criteri stabiliti dal Sec '95, che ha inciso sulla ripartizione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

Pur in presenza di tali mutamenti si è ritenuto di non procedere ad operazioni di riclassificazione della spesa dei precedenti esercizi – resa, fra l'altro, ardua per la presenza di numerosi capitoli ad oggetto promiscuo – e di privilegiare il criterio della spesa storica desumibile dai rendiconti ufficiali del periodo in esame.

Dimensione e composizione del bilancio dello Stato si sono modificate anche per effetto di significativi interventi di riforma e del primo avvio del federalismo amministrativo e fiscale, che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza – in cui in gran parte si bilanciano i descritti fenomeni di riclassificazione contabile – scende, in rapporto al PIL di oltre dieci punti percentuali (dal 41,8 al 31,6%), mentre di quasi altrettanto si ridimensionano i rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 30,7%), oggetto anche nel 2002 di misure di sospensione e di rinvio. L'ammontare degli oneri per operazioni finali sul PIL non ha registrato sostanziali scostamenti rispetto ai valori esposti nel 2000.

Riprende la discesa della spesa per interessi (6,1% per gli impegni e 6,2% per i pagamenti), interrottasi nel precedente esercizio, la cui progressiva minore incidenza sul PIL nell'arco temporale in esame è causa principale del forte ridimensionamento della spesa

corrente (nove punti sull'anno base), legato anche allo spostamento di consistenti oneri (previdenziali e sanitari) al di fuori del bilancio dello Stato.

Resta ancora di sei decimi di punto al di sotto del livello del 1992 la spesa di competenza in conto capitale (4% in rapporto al PIL) gonfiata peraltro da impegni aggiuntivi (circa 4000 milioni) per la cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali e per gli interventi per la protezione civile. Il valore percentuale dei rispettivi pagamenti sul PIL è di circa mezzo punto inferiore a quello dell'anno base.

3.2 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

A livello complessivo la grande fluttuazione previsionale delle dotazioni di competenza (+69.600 milioni) del 2002 è legata alla dinamica del titolo III "rimborso delle passività" (+49.670 milioni).

Il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 20.000 milioni in termini di spesa finale (4.000 in più rispetto al 2001).

La variazione più ampia riguarda la spesa corrente (17.111 milioni a fronte dei 9.296 dell'anno precedente).

Lo sviluppo previsionale – in parte compensato dalla fisiologica riduzione della categoria XII in cui sono allocati fondi da ripartire – è sostenuto soprattutto da trasferimenti e poste correttive (in complesso +14.354 milioni).

Crescono, inoltre, le dotazioni per "interessi passivi e redditi di capitale" (+4.880 milioni), "redditi da lavoro dipendente" (+2.388 milioni) e "consumi intermedi" (+2.141 milioni).

L'oscillazione delle previsioni del conto capitale è abbastanza contenuta (2.821 milioni contro gli oltre 6.700 del 2001). L'evoluzione maggiore riguarda le "acquisizioni di attività finanziarie" (+1.234 milioni) e il complesso dei trasferimenti (+1.234 milioni), che pur sconta la riduzione degli stanziamenti della categoria 22 "contributi agli investimenti" (-1.081 milioni).

La competenza degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" aumenta di 546 milioni (824 nel 2001).

Un più ampio differenziale presentano le autorizzazioni di cassa (79.712 milioni la spesa complessiva, spinta da 51.358 milioni di maggiori autorizzazioni per il rimborso delle passività finanziarie; 28.354 milioni la spesa finale per tre quarti alimentata dalla parte corrente). Il programmato riavvicinamento tra competenza e cassa non trova riscontro, pertanto, nelle previsioni definitive, che presentano un divario di 23.000 milioni a favore della competenza.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è, come si è detto, trainato dalla spesa corrente (+21.000 milioni).

Questa — che pur usufruisce del naturale calo in corso di esercizio della categoria 12 per 16.400 milioni — è sostenuta soprattutto dall'incremento delle autorizzazioni per i trasferimenti (+15.500 milioni).

Crescono anche le previsioni per “poste correttive e compensative” (+7.335 milioni), “interessi passivi e redditi da capitale” (6.760 milioni), “consumi intermedi” (4.163 milioni) e “redditi da lavoro dipendente” (3.456 milioni).

D'altra parte, il conto capitale registra una dinamica previsionale di 7.350 milioni (9.813 nel 2001).

Il 64% di tale incremento è attribuibile alle diverse componenti dei trasferimenti; la restante parte è dovuta ad “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (1.641 milioni) e “acquisizioni di attività finanziarie” (998 milioni).

In buona parte le dotazioni di cassa sono state integrate dall'apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo — inizialmente dotato di 10.329 milioni — è stata marginalmente limitata con il provvedimento di assestamento.

Si registra una forte ripresa dell'indice di utilizzazione del fondo stesso (dal 72,6 al 97,5%). Nella tavola 3.2 viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 3.3 si prospetta la serie storica delle dimensioni e dell'utilizzo del fondo a partire dalla sua istituzione nel 1997.

Il 55% del fondo di riserva è servito ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale).

La parte residua è stata assorbita, in prevalenza, per implementare le autorizzazioni per “consumi intermedi”, “investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni”, “poste correttive e compensative” e “redditi da lavoro dipendente”. Il 69,4% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, in gran parte, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

Rispetto al 2001, in cui non era stato dotato di stanziamenti, il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente è stato provvisto nel 2002 di 272 milioni ed è stato pressoché integralmente utilizzato (tavola 3.4). Per l'82% è stato attivato nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e destinato in misura prevalente ai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

3.3 Esiti dell'auditing finanziario-contabile.

Al di là della specifica analisi condotta sui singoli Ministeri, in questa sede si evidenziano a livello generale i risultati derivanti dall'attività di auditing finanziario e contabile.

Ne emerge un quadro di ridotta significatività, anche sotto tale profilo, del bilancio di previsione.

Finisce per essere in qualche modo colpita la stessa attendibilità degli stanziamenti iniziali.

In parte tale situazione è determinata da fattori legislativi (quale la tendenza ad incrementare l'istituzione dei capitoli fondo che, per le specifiche modalità gestionali, talora alterano la significatività dei dati esposti nel rendiconto), ma in parte è riconducibile ai criteri di impostazione del progetto di bilancio.

Sul piano qualitativo occorrerebbe, innanzitutto, provvedere al disboscamento dei numerosi capitoli promiscui che mal si conciliano con i principi di trasparenza e di leggibilità dei dati. Al riguardo si sottolinea l'esigenza di attuare in modo compiuto quanto prescritto in materia dal d.P.R. n. 367/1994, procedendo ad una più corretta costruzione del nomenclatore degli atti, che dovrebbe costituire elemento essenziale della formazione e della deliberazione del bilancio annuale.

Nella tavola 3.5 si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per Amministrazione – su cui si verificano i principali fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla dotazione finanziaria dei capitoli stessi e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni di tali fenomeni, come le eccedenze di spesa, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. Nel 2002 la limitazione degli impegni di spesa ha inciso sulla formazione delle economie e sul volume dei residui di stanziamento, mentre il blocco dei pagamenti ha frenato la discesa dei residui passivi, per cui si profila un possibile incremento dei pagamenti da effettuare nel 2003. Ulteriori effetti del decreto legge n. 194/02 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246/02 (c.d. decreto taglia-spese) derivano, in generale, dalla norma che vieta dopo il 31 dicembre l'assunzione di impegni di spesa relativi all'esercizio scaduto¹⁸.

¹⁸ Ciò ha comportato, fra l'altro, l'emanazione di una circolare del Ragioniere generale dello Stato con cui si precisa che "non possono aver corso atti di impegno a carico di disponibilità recate da provvedimenti di variazione al bilancio che non abbiano riportato entro il 31 dicembre 2002 la prescritta registrazione da parte della Corte dei conti".