

entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che ci consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate)¹⁶. Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, sia le riscossioni che i versamenti hanno fatto registrare un ulteriore drastico calo, nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (del +17,49 per cento, da 19.428 a 22.827 milioni di euro). Il riscosso ed il versato di competenza sono diminuiti, rispettivamente, da 2.173 a 1.729 milioni di euro (-20,43 per cento) e da 1.955 a 1.501 milioni di euro (-23,22 per cento), così come sono diminuiti il riscosso totale netto (del -26,18 per cento, da 2.903 a 2.143 milioni di euro) ed il versato totale (del 27,05 per cento, da 3.046 a 2.222 milioni di euro).

Viene in tal modo confermata la previsione che le sanatorie fiscali avrebbero avuto l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato. E' ragionevole assumere che la rottamazione dei ruoli e la chiusura delle liti fiscali pendenti abbiano interessato quella quota di crediti erariali per i quali gli obbligati si ritenevano maggiormente a rischio in caso di inadempimento. Per converso, chi non ha approfittato dell'occasione del condono lo ha probabilmente fatto, o perché comunque insolvente o irreperibile, o perché ritiene di poter agevolmente dimostrare l'infondatezza della pretesa erariale. Il realismo di questa argomentazione trova peraltro riscontro già nell'andamento di alcuni indicatori finanziari dell'esercizio 2003, ed in particolare nel consistente calo sia del riscosso di competenza sull'accertato (5,4 per cento, a fronte dell'8,881 per cento del 2002), sia della quota netta dei residui riscossi (da +0,89 per cento a -0,19 per cento).

Nella relazione dello scorso anno si era già registrato il convincimento dell'Amministrazione che ci trovassimo di fronte ad una tendenza, apparentemente ineluttabile, al calo delle entrate da accertamento e controllo – e soprattutto di quelle da ruolo, diverse cioè dalle entrate derivanti dall'applicazione degli strumenti deflativi del contenzioso, peraltro destinate anch'esse quanto meno a consolidarsi. E ciò, per effetto dell'esaurirsi delle entrate da ruoli derivanti dal completato smaltimento della liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, ma anche dell'effetto deflativo del contenzioso esercitato dall'accresciuto impiego degli *avvisi bonari*, con sanzioni attenuate, e quindi con effetto potenzialmente depressivo sugli incassi. Così come va ricordata la modificazione in senso favorevole al contribuente del quadro normativo di alcuni istituti giuridici, ed in particolare del *cumulo giuridico*, dell'*irretroattività*

¹⁶ Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa relazione.

della sanzione e della sua *intrasmisibilità* agli eredi. A tutto ciò si è ora aggiunta la forte spinta dei condoni della Finanziaria 2003, già avvertita nel rendiconto in esame, ma che dovrebbe farsi sentire in modo particolare nel 2004, come i dati dei primi mesi dell'anno sembrano peraltro chiaramente confermare.

Si vedrà nei prossimi anni se l'attività di riscossione riuscirà a contrastare tale tendenza, determinando una risalita degli indici di recupero in assenza di nuovi provvedimenti di sanatoria. Sviluppi positivi in tal senso sono naturalmente prevedibili solo nel caso in cui ad una maggiore efficacia dell'attività di riscossione coattiva si accompagnerà il miglioramento della qualità dei controlli e del monitoraggio dei loro esiti. Anche per questo preoccupano i ritardi che si colgono nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione".

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (58.466 milioni di euro) quelli da accertamento e controllo (50.225) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante, e con una significativa lievitazione rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 36.893. Ed ancora maggiore sarebbe tale incidenza se utilizzassimo l'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata¹⁷: l'importo del totale da riscuotere relativo all'accertamento e controllo ammonterebbe, infatti, a 84.392 milioni di euro, con un aumento di circa 20.000 milioni di euro sul 2002 (64.150 milioni di euro). Da segnalare, poi, quest'anno, l'emergere di una sopravvenienza attiva (riaccertamenti) di 351 milioni di euro rispetto alla sopravvenienza passiva (insussistenze) di ben -12.090 nel 2002 ed una media di -7.019 nell'ultimo sessennio. Sicché le insussistenze registrate per le entrate tributarie nel 2003 (-4.249 milioni di euro) attengono tutte alla gestione ordinaria (-4.599 milioni di euro).

Dopo il calo degli anni precedenti, nel 2003 si registra un aumento anche per i resti da versare, il cui totale (1.090 milioni di euro) ha dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (19.495 milioni di euro). Tale lievitazione si spiega con il consistente aumento delle riscossioni, come risulta evidente anche dal dimezzamento della quota del da versare residui sul totale da versare.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come l'andamento delle entrate tributarie sia molto differenziato per categoria: in crescita elevata per la cat. II – Tasse ed imposte sugli affari, in linea con la media delle entrate tributarie la cat. III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, al di sotto di tale media per la cat. I – Imposte sul patrimonio e sul reddito e per la cat. IV – Monopoli; in rilevante diminuzione la cat. V –

¹⁷ Entrate da accertamento e controllo del Titolo I al netto delle entrate da condono e con l'aggiunta delle entrate sanzionatorie di Titolo II fino al 1999 contabilizzate nel Titolo I.

Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco.

Alla lievitazione complessiva delle entrate tributarie l'apporto principale è venuto dalle tasse ed imposte sugli affari, per le quali gli accertamenti sono cresciuti di ben 13.383 milioni di euro (+11,11 per cento, rispetto a 2,56 per cento del 2002 ed alla media del +6,4 per cento per il complesso delle entrate tributarie), il riscosso di competenza del +8,47 per cento (+2,24 per cento nel 2002), i versamenti di competenza del 9,28 per cento (rispetto all'1,80 per cento dell'anno prima), i versamenti totali del 12,92 per cento (+14.799 milioni di euro in valore assoluto).

La crescita delle entrate della categoria è solo in parte strutturale. Prendendo come indicatore gli accertamenti, essa si spiega, infatti, per la metà (6.781 milioni) con la crescita dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari e per il resto grazie all'apporto di due capitoli relativi ai condoni (il 1253, con +2.500 milioni di euro, e il 1259, con +800 milioni di euro) e del capitolo 1262, relativo all'anticipazione da parte delle banche dell'1 per cento delle riscossioni dell'anno precedente di cui si è già ampiamente trattato (+2.691 milioni).

Consistente anche il contributo in positivo delle imposte sul reddito e sul patrimonio: +7.793 milioni di euro e + 4,30 per cento per l'accertato, che non bastano, tuttavia a recuperare le perdite del 2002 (-8.590 milioni di euro e -4,53 per cento), mentre netto è il recupero in termini di riscosso di competenza (+5.845 milioni di euro e +3,32 per cento rispetto a -4.027 milioni di euro e -2,24 per cento nel 2002), di versamenti di competenza (+6.004 milioni di euro e +3,52 per cento, a fronte di -3.120 milioni di euro e -1,80 per cento). In termini di versamenti totali, con 182.073 milioni di euro si ritorna prossimi al livello del 2001 (182.476), dopo la contrazione del 2002 (175.427).

L'apporto in positivo a questa categoria è venuto soprattutto dai condoni (+7.744 milioni di euro) e dall'IRPEF (+3.483 e +2,71 per cento), il cui andamento è servito a compensare il calo delle imposte sostitutive (-1.233 milioni di euro), dell'IRPEG (-1.215 milioni di euro e -3,85 per cento) e degli altri introiti diretti (-620 milioni di euro e -30,33 per cento).

Molto meno rilevante in termini assoluti l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (cat. III): +1.861 milioni di euro per l'accertato (+6,96 per cento), dopo -926 (-3,35 per cento) nel 2002. Il miglioramento delle entrate della categoria si spiega con la crescita dell'accisa e dell'imposta su altri prodotti (+1.300 e +24,92 per cento), in quanto la crescita dell'accisa e imposta sugli oli minerali è stata di soli 535 milioni di euro (+2,5 per cento).

Ancora più contenuto l'apporto positivo della cat. IV (Monopoli): +168 milioni di euro e 2,13 per cento per l'accertato, +2,02 per cento per il riscosso di competenza e +0,99 per cento per il versato di competenza. I versamenti totali sono aumentati di appena 93 milioni (+1,18 per

cento).

Fortemente negativo, come si è detto, l'apporto della cat. V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: -1.105 milioni di euro e -12,24 per cento per l'accertato, -1.106 milioni di euro e -12,25 per cento per il riscosso di competenza e ben -3.036 milioni di euro e -39,74 per cento per il versato di competenza. I versamenti totali sono diminuiti di meno, anche se in misura comunque consistente (-1.652 milioni di euro e -21,62 per cento), evidentemente per effetto, in buona parte, di regolazioni contabili operate nell'anno¹⁸.

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (58.466 milioni di euro) concorrono in primo luogo tasse ed imposte indirette sugli affari (27.378 milioni di euro), e soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (22.518 milioni di euro), di cui 20.708 milioni di euro, pari al 91,96 per cento (71 per cento nel 2001) si riferisce all'attività di accertamento e controllo. Nettamente migliorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II (da 4,62 a 10,65 per cento), la riscossione netta sui residui (10,65 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a 0,15 per cento del 2002 ed al -29,05 per cento del 2001). 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 indiretti¹⁹, che, in termini assoluti, è cresciuto di poco più di 300 milioni rispetto all'esercizio precedente (4.995 milioni di euro rispetto a 4.677). Per questa UPB, tuttavia, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2002 (0,04 per cento a fronte del 13,24 per cento del 2002, intervenuto, però, dopo i valori fortemente negativi (-1.145 milioni di euro e -37,06 per cento) del 2001).

Notevolmente cresciuto rispetto al 2002 il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (26.557 milioni di euro, rispetto a 20.979 nel 2002). L'aumento ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (+2.801, da 8.082 a 10.863 milioni di euro), le imposte sostitutive (da 445 a 1.719 milioni di euro), l'IRPEG (da 6.561 a 7.114) e l'ILOR (da 3.311 a 3.928).

Nel 2003 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha continuato ad essere più problematica di quella delle tasse e imposte indirette: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, anche quest'anno il segno negativo, anche se notevolmente

¹⁸ In sede di consuntivo, infatti, sono state apportate rettifiche in diminuzione alle somme rimaste da versare per circa 1.820 milioni di euro.

¹⁹ UPB 1.1.11.1 e UPB 1.1.11.2.

ridimensionato rispetto al 2002 (-1,97 per cento rispetto a -37,18 per cento) in termini relativi (+2,688 e +16,03 per cento nel 2001), con notevoli differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta (IRPEF -7,10 per cento, dopo il -409,66 per cento del 2002, IRPEG +6,84 per cento dopo il -7,79 per cento dell'anno precedente, ILOR +0,31 per cento rispetto a +1,06 per cento, imposte sostitutive 1,00 per cento dopo 2,13 per cento, condoni, sanatorie ed introiti straordinari -1,75 per cento a fronte di +0,79 per cento).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in calo rispetto al 2002 (da 4.660 a 4,496 milioni di euro). Dopo l'aumento dell'esercizio 2002 (a 92,54 per cento) è ritornata sui livelli del 2001 la quota del da riscuotere residui (85,39 per cento). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dal 7,08 per cento al 3,48 per cento, dopo aver raggiunto il 21,02 per cento nel 2001). Il ridimensionamento è da attribuirsi all'accisa e imposta di consumo su altri prodotti che ha visto calare l'indice di riscossione dal 23,30 all'8,61 per cento.

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati segnali di miglioramento. Il totale è aumentato di poco (da 18.811 a 19.495 milioni di euro), mentre è diminuita ulteriormente la quota dei residui sul totale (da 33,23 a 28,51 per cento) e si è significativamente ridotto l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da -10.575 nel 2002 a -3.393 nel 2003).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in tutte e cinque le categorie, anche se, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 8.411 a 7.601 milioni di euro per il totale da versare, con il da versare residui che ha ridotto la sua incidenza sul totale dal 35,01 al 30,17 per cento e la differenza tra versamenti residui e da versare totale scesa da -7.163 a -2.665 milioni di euro), seguita dalla categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 8.683 a 8.226 milioni di euro per il totale da versare, con il da versare residui che ha lievemente aumentato la sua incidenza sul totale dal 37,65 al 39,46 per cento e la differenza tra versamenti residui e da versare totale scesa da -2.300 a -857 milioni di euro).

2.5. Entrate extra tributarie (Titolo II).

Dopo il 2002, quando le entrate extra tributarie, diversamente dagli esercizi precedenti, avevano, nel complesso, fatto registrare una differenza vistosa tra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza (+26,10 per cento), nel 2003 la forbice si è nuovamente ristretta (+4,74 per cento). Si è ridotto, ma permane tuttora elevato, lo scostamento delle previsioni rispetto agli accertamenti, che superano le previsioni iniziali del 42,97 per cento

(65,36 per cento nel 2002 e 87,31 per cento nel 2001 e le previsioni definitive del 35,21 per cento (31,14 per cento e 70,6 per cento nel 2001). 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 XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+8,36 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +34,46 per cento e +24,09 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (solo +12,05 per cento rispetto a +8,63 per cento, del 2002, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma +86,74 per cento e +66,66 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e accertamenti e previsioni definitive) e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-11,17 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +108,82 per cento e +135,09 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano, dopo quella verificatasi nel 2002, in un'ulteriore sensibile diminuzione dell'accertato (-3.464 milioni di euro in termini assoluti, da 37.614 a 34.150 milioni di euro, e -9,21 per cento in termini relativi), ed una consistente diminuzione delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente -2.987 milioni di euro e -11,87 per cento e -3.010 e -12,07 per cento). dopo il recupero dello scorso anno (si è riproposto il crollo avvenuto nell'esercizio 2001), In diminuzione, anche, le riscossioni lorde residui (da 1.394 a 1.191 milioni di euro) ed i relativi versamenti (da 868 a 642 milioni di euro) accompagnati dall'ingente aumento dei residui totali (da 49.065 milioni di euro nel 2002 a 60.555 nel 2003) e soprattutto del totale da riscuotere (da 48.306 a 59.750), Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono anch'esse diminuite, sia in valore assoluto (da 647 a 432 milioni di euro), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dall'1,77 per cento allo 0,9 per cento). Il che conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che contenere la flessione delle entrate del Titolo ha contribuito il capitolo 2319²⁰, che, nonostante previsioni

²⁰ Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze.

iniziali e definitive (163,2 milioni di euro) identiche a quelle dei due esercizi precedenti, nel 2003 ha invece fatto registrare un livello di accertato e di riscosso di competenza (1.839 milioni di euro), di versamenti di competenza (1.838 milioni di euro) e di versamenti totali (1.840,2 milioni di euro) pari a venti volte quello medio del precedente quinquennio 1998-2002. L'aumento, come si è prima visto, dipende dalla contabilizzazione - in base a quanto disposto dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 138 del 2002, convertito dalla legge n. 178 del 2002 - di un importo di 1.760 milioni di euro di stanziamenti di spesa, per essere riassegnato nell'esercizio 2004 all'UPB 6.1.2.7 – Devoluzione di proventi – capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per assicurare la copertura finanziaria per i crediti d'imposta relativi agli investimenti realizzati nelle aree svantaggiate (VISCOSUD). L'operazione risulta neutra per quanto riguarda i saldi di finanza pubblica del 2003, ma contribuisce a gonfiare fittiziamente le entrate extra tributarie di un importo di 1.760 milioni di euro.

Alla flessione complessiva dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-43,35 per cento, da 9.568 a 5.420 milioni di euro), la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (-5,06 per cento, da 16.493 a 15.659 milioni di euro). Un consistente apporto positivo è, invece, venuto dalla categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (+26,08 per cento, da 6.236 a 7.861 milioni di euro) soprattutto per quanto riguarda il riscosso (+41,52 per cento, da 3.549 a 5.050 milioni di euro) ed il versato di competenza (+42,20 per cento, da 3.523 a 5.010 milioni di euro), con la rilevante crescita della quota di accertamenti riscossi (dal 57,23 per cento al 64,24 per cento). Per la categoria X, per converso, si registra, insieme con quello degli accertamenti, un rilevante calo anche delle riscossioni (-53,6 per cento) e dei versamenti di competenza (-53,64 per cento). In flessione anche la quota di accertamenti riscossi (dall'84,63 per cento al 69,31 per cento).

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 ed il leve aumento della categoria 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 98,67 per cento 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 2001²¹, hanno fatto registrare nel 2002 una riduzione di poco superiore al 6 per cento, assestandosi su

²¹ Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 miliardi.

48.306 milioni di euro ed un consistente nuovo aumento nel 2003 con 60.555 milioni di euro. L'evoluzione avutasi in questi ultimi quattro anni va vista tenendo presenti tre 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 anni 2001 e 2002 hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione²². La terza circostanza è quella del notevole aumento dei residui (+23,42 per cento) e soprattutto del da riscuotere (+33,25 per cento) che è passato dai 35.857 milioni di euro del 2002 ai 47.779 del 2003, in particolare concentrati nella categoria XI Recuperi, rimborsi e contributi (per circa il 60 per cento con 28.502 milioni di euro) e VII Proventi di servizi pubblici minori (per circa il 26 per cento con 12.374 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 1.394 a 1.191 milioni di euro; le seconde da 647 a 432 milioni di euro. La quota di residui netti riscossi è scesa dall'1,77 per cento allo 0,9 per cento, a fronte di una media annua del 2,03 per cento 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 680 a 550 milioni di euro, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 316 a 166 milioni di euro, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi si è ridotta dall'1,50 per cento allo 0,58 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

2.6.- 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 maniera cospicua, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e versato di competenza - il recupero che si era già registrato nel 2001 (7.528) e nel 2002 (9.881). Gli accertamenti 2003 sono, infatti, ammontati a 17.949 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 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2003, infatti, per riscosso e versato di

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

competenza si registra un importo (17.943 e 17.941 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 ad eccezione che per l'anno 2002 quando per la prima volta quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Nel 2003 tali scostamenti tornano a diventare considerevoli: le previsioni definitive superano quelle iniziali del 37,99 per cento (+3,84 per cento nel 2002 a fronte di una media nel sessennio del 738,88 per cento), mentre gli accertamenti superano le previsioni iniziali del 190,67 per cento e quelle definitive del 110,65 per cento (nel 2002 erano rispettivamente +58,58 per cento e 52,73 per cento e la media del sessennio +886,63 e +54,03 per cento).

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, che poteva essere 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, subisce in'inversione nel 2003 quando si rilevano accertamenti, pari a 17.022 milioni di euro, circa il quadruplo delle previsioni iniziali (4.392 milioni di euro) e 2,5 volte superiori a quelle definitive (6.641).

3. Gestione della spesa.

3.1. Attendibilità e affidabilità dei dati (auditing finanziario-contabile).

3.1.1. Per il terzo anno consecutivo la Corte – in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo – ha portato la sua attenzione sulla attendibilità e sulla affidabilità dei dati di spesa esposti nei documenti di bilancio.

I risultati di tale esame sono specificamente esposti nelle analisi relative ai singoli Ministeri. In questa sede si riferisce, in via generale e riassuntiva, sui profili di maggiore problematicità emersi dall'attività di auditing finanziario e contabile svolta dalla Corte.

Gli aspetti presi in considerazione riguardano schematicamente i criteri di costruzione del bilancio di previsione, l'area delle variazioni previsionali e le risultanze di consuntivo.

I limiti di significatività del bilancio di previsione sono stati negli ultimi anni enfatizzati dalle manovre restrittive che, pur ispirate ad indiscutibili esigenze di ridimensionamento della spesa, hanno di fatto provocato la crisi dell'annualità del bilancio e la formazione di oneri che premono sui bilanci degli anni successivi.

Ciò finisce per rendere pressoché strutturale il fenomeno delle regolazioni debitorie, che costituiscono il segno più evidente di tale crisi.

Lo stretto intreccio tra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria – soprattutto nel vasto settore dei trasferimenti – svuota di significato il bilancio di cassa, relegandolo in un ruolo marginale.

Le relative autorizzazioni risultano sistematicamente sovrastimate e sostanzialmente sganciate dalle effettive necessità operative. Ciò richiede l'adozione di criteri metodologici appropriati per il calcolo dei residui presunti - componente importante nella costruzione delle autorizzazioni – al fine di arginare l'esigenza di un automatico – anche se nel 2003 più ridotto – adeguamento delle dotazioni di cassa in sede di assestamento.

3.1.2. L'anomalo uso della gestione di tesoreria incide in taluni settori anche sugli stanziamenti di competenza, determinandone una quantificazione non pienamente coerente con le esigenze dell'anno di riferimento.

Si è interrotto, fra l'altro, l'embrionale processo di rivalorizzazione del bilancio - più volte sollecitato dalla Corte - avviato con la sostituzione dei flussi di tesoreria a favore dell'INPS con più adeguati stanziamenti di bilancio.

Sotto la spinta del decentramento di attività e di risorse al sistema delle autonomie, delle diverse modalità di finanziamento della spesa sanitaria e della dislocazione presso l'INPDAP

degli oneri pensionistici per i dipendenti statali, i confini del bilancio statale si sono conseguentemente ristretti.

La rappresentatività del bilancio dello Stato è destinata a diminuire anche per la tendenza in atto a spostare la spesa di investimento su canali paralleli come l'ISPA o la rinnovata Cassa depositi e prestiti.

Al di là delle ipotesi avanzate in sede di approfondimento delle istanze riformatrici, sussiste la concreta esigenza della valutazione parlamentare di un bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Emerge, in ogni caso, l'esigenza di una trasparente costruzione del bilancio, con il corredo di specifiche relazioni tecniche sui grandi comparti di spesa.

3.1.3. La stessa attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dai capitoli fondo, - come emerge, in particolare, nella parte della relazione riguardante il Ministero delle attività produttive - il cui proliferare è collegato ad una specifica tendenza legislativa, ma è in parte anche riconducibile ai criteri di impostazione del bilancio. Ciò, da un lato, pregiudica la simmetria fra bilancio di previsione e consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare - per l'eterogeneità degli interventi - la significatività dei dati esposti nel rendiconto.

Al di là dei casi di "regolazioni contabili," che sostanzialmente si risolvono in ripiano di debiti accumulati da Amministrazioni statali o da Enti a finanza derivata, le ipotesi di regolazione possono consistere nella ritardata contabilizzazione di spese inerenti al bilancio dello Stato, ma anticipate nella gestione di Tesoreria, con ciò riducendo la significatività dei dati preventivi e consuntivi del bilancio stesso. La ritardata contabilizzazione di talune poste correttive può, d'altra parte, evidenziare quanto meno incongruenze nelle stime sulla evoluzione della spesa, effettuate in sede di progetto di assestamento.

La separazione tra operazioni di bilancio ed operazioni di tesoreria rende possibile la contabilizzazione di partite, sull'uno o sull'altra, a carico di esercizi diversi. Effetti sulla trasparenza e significatività dei conti dello Stato possono derivare anche nei casi in cui la contabilizzazione in bilancio preceda l'impatto sulla Tesoreria dei flussi effettivi di spesa.

La piena rappresentatività dei dati di consuntivo può essere inoltre compromessa da ritardi o anticipi di contabilizzazioni relative ad una serie di registrazioni contabili per lo più relative a poste compensative di entrate e di spesa e, comunque, non rappresentative di effettivi movimenti finanziari (ritenute fiscali e previdenziali sulle retribuzioni dei dipendenti statali; aggi esattoriali; regolazioni contabili con le regioni ecc.).

3.1.4. Quest'anno la Corte per approfondire le problematiche relative a profili critici del rendiconto ha anche avviato una attività istruttoria con la Ragioneria generale dello Stato e con gli Uffici centrali di bilancio dei diversi dicasteri, che prelude ad ulteriori, più sistematici, contatti in vista del consuntivo 2004.

Dei primi parziali risultati di tale iniziativa si tiene conto nella trattazione che segue e, soprattutto, nei capitoli relativi alla gestione dei Ministeri.

E' da sottolineare che specialmente nell'ambito dei consumi intermedi si è registrato nel 2003 il rimbalzo di oneri dovuto agli effetti del decreto taglia-spese, concretizzatisi nel 2002 nella formazione di un maggior volume di economie e nella stretta dei pagamenti: specifiche notazioni sul citato decreto sono già ricomprese nel capitolo 1 della presente relazione.

Sotto l'angolazione che qui interessa, il decreto taglia-spese attivato nel 2002 e la sua possibile utilizzazione anche nell'anno in corso introducono ulteriori elementi distorsivi nella valutazione delle vicende gestorie.

La pronunciata tendenza alla flessibilizzazione delle poste in bilancio, che si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni è di per sé condivisibile, ma merita a giudizio della Corte una attenta ponderazione sotto il profilo della corretta dotazione iniziale delle risorse e dell'incidenza sulla operatività delle Amministrazioni; in tale contesto assumono, ovviamente, crescente rilevanza le modulazioni effettuate con atti amministrativi.

Il trend è legato anche alla istituzione – pressoché generalizzata – del fondo unico per gli investimenti e del fondo per i consumi intermedi, che hanno ulteriormente ampliato l'ambito delle variazioni previsionali. Su tale fenomeno la Corte intende avviare un attento monitoraggio, i cui esiti troveranno spazio nella relazione annuale connessa al rendiconto 2004.

E' certo, comunque, che l'impostazione iniziale del bilancio sconta ormai una accentuata precarietà.

In tale contesto un fenomeno particolare è costituito dai c.d. capitoli fondo a diretta imputazione (mentre la problematica di quelli da ripartire rientra nell'ambito proprio delle variazioni di bilancio).

La necessità di flessibilità gestionale, sottesa a tale istituto contabile, non può pregiudicare la significatività delle decisioni assunte in sede parlamentare con la legge di bilancio, dal momento che i capitoli fondo – diffusamente presenti nell'ambito del Ministero delle Attività Produttive si sostanziano in una ampia discrezionalità dell'Amministrazione in ordine alla gestione di risorse anche di consistente entità; tale situazione è ancora più grave poiché gli andamenti gestori legati a tali capitoli fondo non sono neppure agevolmente

ricostruibili a consuntivo: se è vero infatti che è possibile ricomporre i flussi di spesa per piani gestionali è vero anche che detti piani non risultano sempre pienamente rispondenti allo scopo.

In tale ambito assume specifico rilievo – per le spese di investimento – il cospicuo capitolo fondo allocato nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

3.1.5. Nonostante i progressi registrati nella definizione delle unità elementari del bilancio amministrativo, resta ancora un'area di capitoli promiscui che mal si concilia con i principi di trasparenza e di leggibilità dei dati. E' necessario, anche sotto tale profilo, procedere, in coerenza con quanto prescritto dal DPR n. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale.

Nella tavola allegata si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per Amministrazione – su cui si verificano i più significativi fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria 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.

In particolare, molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa, fenomeno questo, a quanto pare, difficile da riassorbire.

A preesistenti disfunzioni organizzative si sono aggiunte, come nel caso del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (area ex istruzione), problemi derivanti dal decentramento funzionale, connesso anche al riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, da procedure di spesa palesemente obsolete e dalla scarsa capacità di governo dei flussi di spesa.

La gran parte delle eccedenze sono dovute, comunque, alle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia, ruoli di spesa fissa; in particolare per le spese di giustizia si fa rinvio al capitolo del Ministero).

Sempre alle misure di contenimento della spesa sembra poi riconducibile il fenomeno, riguardante i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, del pagamento di spese pregresse con fondi assegnati in conto competenza, che è richiamato nel pertinente capitolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La Corte non può che riaffermare il principio secondo il quale per contenere l'evoluzione della spesa è necessario intervenire sugli stanziamenti di competenza, attraverso una riconsiderazione della legislazione di spesa o, quantomeno, una razionalizzazione degli assetti organizzativi.

La prassi dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in buona parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata, deve essere oggetto di rigorose delimitazioni e ricondotta nell'ambito dei principi generali desumibili dall'ordinamento contabile.

Resta di fondamentale rilievo la ricomposizione dei dati di consuntivo per leggi di spesa, su cui la Ragioneria generale dello Stato sembra finalmente impegnata, anche se gli effetti sul rendiconto 2003 sono ancora modesti.

La visibilità degli andamenti gestionali risulta attenuata dal ricorso alle contabilità speciali, che presentano particolare rilievo nell'ambito dei Ministeri dell'Interno, della Difesa e dei Beni e Attività culturali

3.1.6. La più restrittiva normativa in materia introdotta dal decreto taglia-spese dovrebbe in prospettiva – superata la fase transitoria – consentire di ricondurre in un ambito contenuto il fenomeno dei residui di stanziamento.

L'effetto di deterrenza della nuova disciplina si è in qualche modo riflesso sul rendiconto 2003, che registra un significativo calo delle somme accantonate.

Effetti di minor rappresentatività dei conti dello Stato discendono inoltre dalla sopravvivenza di gestioni fuori bilancio e dalla vigenza, sia pure in termini normativamente più limitati rispetto al passato, dei c.d. "residui di copertura," dando luogo a slittamenti destinati a fronteggiare la copertura di provvedimenti legislativi di natura predeterminata dalla normativa contabile.

Si è già detto dell'esteso campo delle variazioni previsionali, che la Ragioneria generale dello Stato riconnette sostanzialmente all'applicazione di disposizioni legislative, alla riassegnazione di entrate e all'utilizzo di fondi di riserva. Sono ovviamente profili conosciuti dalla Corte, ma che non escludono di per sé l'esigenza di una ragionata analisi degli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive nell'ambito delle singole Amministrazioni.

Il persistente divario tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa – che viene annualmente ad allargarsi in fase di assestamento – contraddice il loro programmato riavvicinamento reso anche difficile dalla massa dei residui passivi.

3.1.7. Conclusivamente, si nota una incompiuta applicazione della legge n. 97 del 1994, che puntava, da un lato, alla migliore allocazione delle risorse e, dall'altro, ad una gestione maggiormente rispondente a canoni di efficacia e di efficienza.

Non sono ancora pienamente risolte le carenze informative, legate alla mancata presentazione di alcuni allegati al rendiconto.

3.2. Tendenze di fondo della spesa statale.

Nel 1997 si è conclusa la prima fase del risanamento dei conti pubblici, avviata con la manovra di finanza pubblica per il 1993.

Per valutare le tendenze di fondo della spesa statale, si ritiene quest'anno di verificare il percorso compiuto rispetto all'anno base costituito appunto dal 1997.

Gli andamenti dei macroaggregati di bilancio nel periodo 1997-2003 sono prospettati nella tavola 3.1.

Al fine di non introdurre elementi distorsivi nella rappresentazione delle effettive risultanze gestionali, i dati del periodo 1997-1999 sono indicati nei valori della vecchia classificazione contabile.

In coerenza con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e allo scopo di consentire l'omogeneità dei confronti i relativi consuntivi sono depurati dei dati riferiti a partite regolatorie, che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza – in cui sostanzialmente si compensano i fenomeni di riclassificazione contabile connessi al Sec95 e gli effetti legati alle riforme degli apparati ministeriali – risulta di fatto stazionaria in rapporto al PIL (31,7 per cento), mentre presentano un non marginale incremento (dal 28,4 al 31,6 per cento) i rispettivi pagamenti, in parte gonfiati nel 2003 dal recupero delle erogazioni sospese o rinviate nel precedente esercizio.

Le linee evolutive sono segnate, comunque, dalla progressiva minore incidenza sul PIL della spesa per interessi nel periodo in esame. Lo spazio finanziario liberato ammonta intorno ai 55.000 miliardi di vecchie lire (28.249 e 28.563 milioni di euro) e corrisponde ad oltre quattro punti percentuali di PIL (dal 9,7 al 5,5 per cento).

La spesa corrente risente del favorevole andamento degli interessi, per cui espone la flessione degli impegni nella misura di un punto percentuale (dal 28,8 al 27,7 per cento).

Ciò nonostante, i relativi pagamenti mostrano un incremento di corrispondente ampiezza (dal 26,8 al 27,8 per cento).

L'effettivo sviluppo della spesa corrente diversa dagli interessi – che pur si giova dello spostamento di consistenti oneri (previdenziali e sanitari) al di fuori del bilancio dello Stato – evidenzia così una crescita dell'incidenza del PIL di tre punti per gli impegni (dal 19,1 al 22,2

per cento) e di cinque punti per i pagamenti (dal 17,1 al 22,3 per cento), oggetto peraltro nel 1977 di una severa stretta finalizzata all'ingresso nell'UEM.

Per la spesa in conto capitale si evidenzia, invece, una ripresa degli impegni (dal 2,9 al 4 per cento) e dei pagamenti (dall'1,6 al 3,8 per cento) rispetto ai valori dell'anno base.

L'alleggerimento degli interessi si ripercuote pure sulla spesa complessiva, che è però gravata dal peso crescente del rimborso delle passività finanziarie, cosicché i relativi oneri superano rispettivamente di tre e sei punti l'incidenza sul PIL segnata nel 1997.

3.3. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

L'esame delle variazioni delle previsioni iniziali di bilancio mostra particolari specificità nell'esercizio 2003.

Il loro ammontare è dovuto, da un lato, all'impostazione tendenzialmente restrittiva del provvedimento di assestamento e, dall'altro, alla contrapposta esigenza di una parziale reintegrazione delle somme congelate nel precedente esercizio dal decreto blocca-spese.

A livello complessivo la fluttuazione previsionale delle dotazioni di competenza risulta meno ampia di quella registrata nel 2002 (53.000 a fronte di 69.000 milioni) ed è legata alla minore dinamica del titolo III "rimborso delle passività finanziarie" (32.600 contro 49.670 milioni).

Il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali è, infatti, sostanzialmente analogo a quello del 2002 in termini di spesa finale (intorno ai 20.000 milioni).

La variazione è ancora una volta maggiore per la spesa corrente (12.924 milioni a fronte, peraltro, dei 17.111 milioni dell'anno precedente).

Lo sviluppo previsionale – in parte naturalmente compensato dalla riduzione della categoria XII in cui sono allocati fondi da ripartire – è trainato, soprattutto, da trasferimenti e poste correttive (+15.907 milioni). Crescono, inoltre, le dotazioni per "consumi intermedi" (+3.550 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (+1.417 milioni), cui si contrappone la flessione di quelle per "interessi passivi e redditi di capitale" (-2.493 milioni).

L'oscillazione delle previsioni del conto capitale (+7.376 milioni) è nettamente superiore al valore segnato nel 2002 (+2.821 milioni). L'evoluzione maggiore riguarda il complesso dei trasferimenti (+7.486 milioni), che pur sconta la riduzione degli stanziamenti della categoria 26 (-976 milioni), relativa agli "altri trasferimenti in conto capitale". Un incremento di 820 milioni riguarda anche le "acquisizioni di attività finanziarie," mentre, contrariamente agli ultimi esercizi, diminuisce la disponibilità degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (-930 milioni).