

**Tabella n. 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	2003
	TITOLO I	351.085.747.072,41	345.307.708.997,50	367.407.668.321,72
EE. Sanz.	3210	2.273.316.851,48	1.499.444.215,90	1.685.199.127,21
	3312	5.692.435.463,39	5.103.927.207,70	3.581.359.216,11
	3313	4.321.786.228,66	2.605.521.973,54	3.018.113.354,09
	3314	1.993.102,50	2.630.255,19	7.410.655,67
	3315	161.410.108,91	65.236.756,28	32.172.486,34
	3316	52,82	1.145,57	1,24
	TOTALE	12.450.941.807,76	9.276.761.554,18	8.324.254.840,66
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		363.536.688.880,17	354.584.470.551,68	375.731.923.162,38
	EE. FINALI	399.592.846.172,96	392.802.794.824,97	419.506.849.525,62
		90,98%	90,27%	89,57%
		Versamenti di competenza		
		2001	2002	2003
	TITOLO I	322.042.747.041,72	323.147.532.406,24	338.103.317.838,22
EE. Sanz.	3210	53.840.342,40	27.901.763,75	18.974.191,47
	3312	209.551.909,22	177.138.772,53	172.178.179,91
	3313	299.835.671,89	276.274.527,19	211.039.921,47
	3314	1.405.776,06	1.179.048,56	3.906.638,27
	3315	2.022.464,70	3.003.418,42	1.740.281,81
	3316	52,82	1.145,57	1,24
	TOTALE	566.656.217,09	485.498.676,02	407.839.214,17
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		322.609.403.258,81	323.633.031.082,26	338.511.157.052,39
	EE. FINALI	350.515.283.205,38	357.943.437.352,06	377.966.781.466,16
		92,04%	90,41%	89,56%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS - 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, nonché quello instauratosi proprio in funzione del monitoraggio sulle operazioni finalizzate alla costruzione del consuntivo 2003, i rappresentanti della RGS, dell'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB) – Area finanze e dell'Agenzia delle entrate hanno espressamente riconosciuto 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 grande massa sia dei soggetti obbligati, sia delle

operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, RGS, 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 potere 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 RGS.

#### ***4. Cumulo delle riscossioni in conto residui.***

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte in sede di parificazione dei precedenti rendiconti 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 del da 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 era stata, 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). Nell'esercizio finanziario 2003 continua l'andamento decrescente, con una sopravvalutazione di 19.571 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 erano 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 stati 205, per 6.344 milioni di euro. Nel 2003 i capitoli interessati sono stati 151, per 1.576 milioni di euro. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59 per cento nel 2000, il 52 per cento nel 2001, il 60 per cento nel 2002 e l'86 per cento nel 2003, 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, a 340 nel 2002 ed a 342 nel 2003, mentre gli importi aumentano, rispettivamente, a 28.579, 21.955, 18.495 e 6.773 milioni di euro, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32 per cento, del 30 per cento, del 37 per cento e del 46 per cento con evidente trend al miglioramento (*Allegato H della decisione di parifica*).

Per poter correggere tali distorsioni, negli scorsi anni era stato chiesto alla RGS 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 RGS, ritenendo, evidentemente, che la richiesta della Corte sottendesse un rilievo di irregolarità, aveva, *in primis*, fatto presente che la prospettazione delle risultanze di consuntivo seguita fino all'esercizio finanziario 2002 era in linea con quanto previsto dall'art. 145 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. In realtà, la richiesta istruttoria della Corte, più che meramente, astrattamente e pregiudizialmente porre il problema della eventuale difformità rispetto a legge della prospettazione delle risultanze di consuntivo, mirava, sostanzialmente, ad acquisire informazioni più analitiche sulla composizione di alcune voci di bilancio per poterle utilizzare ai fini sia dell'esame delle risultanze del rendiconto, sia dell'attività di controllo sulla gestione. Ciò detto, veniva, però, in ogni caso fatto presente che non sembrava potesse sussistere alcuna preclusione di legge ai fini della 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 rimosse in conto dei resti da riscuotere, e non già in conto dei residui totali (resti da riscuotere + resti da versare).

La RGS manifestava, comunque, la propria 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, riteneva necessario il coinvolgimento anche del Dipartimento per le Politiche Fiscali, dell'Agenzia delle entrate e, possibilmente, della Banca d'Italia.

Il contraddittorio su questo tema è andato avanti nel corso del 2003 e del 2004 anche a seguito degli approfondimenti resi possibili dallo svolgimento dell'apposita indagine di

controllo della Corte sulle discordanze e sulle incongruenze emergenti nella gestione del conto dei residui attivi<sup>39</sup>.

Dando un primo seguito all'intento manifestato di appurare la fattibilità dell'inclusione, tra le risultanze rilevabili dal rendiconto, delle riscossioni in conto residui relative al solo esercizio di riferimento, la RGS ha provveduto con il rendiconto per l'anno 2003 ad evidenziare il dato del riscosso residui dell'esercizio. Il dato riportato, tuttavia, non deriva da una diretta rilevazione contabile, ma da un calcolo aritmetico, negli anni passati già operato dalla Corte, grazie al quale si ricavano le riscossioni nette dell'anno di riferimento sottraendo dalle riscossioni lorde le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario.

L'evidenziazione di tale dato ha sicuramente il merito di eliminare dal rendiconto le duplicazioni connesse all'impiego del dato lordo, assicurando così una maggiore trasparenza e veridicità del conto del bilancio. Si tratta, però, come si è detto, del risultato di un mero esercizio aritmetico che la Corte ha già svolto per un lungo numero di anni, evidenziandone, tuttavia, l'insufficienza, rappresentata dall'inidoneità di tale metodo a far conoscere se ed in quale misura le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario siano state effettivamente versate nell'esercizio consuntivato. Non si può, infatti, dare per scontato che corrisponda al vero la semplificazione, posta a base dell'operazione aritmetica, di assumere che tutte le somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente siano state effettivamente versate nell'esercizio consuntivato. In altri termini, si assume proprio quanto si vorrebbe verificare. Si tratta, pertanto, di una semplificazione che è inevitabile operare in assenza della rilevazione contabile diretta dei versamenti effettuati a diverso titolo, ma che non consente di disporre delle informazioni necessarie per individuare le pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli enti riscuotitori per aggi e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, per la ben nota (ma preoccupante) ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa.

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2003 l'importo risultante (-3.508 meuro) è il minimo dell'ultimo quinquennio rispetto al massimo del 2001 (-17.107 meuro) ed all'ancora consistente importo dello scosso anno (-10.580)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup>Delibera n. 19/2003 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato di approvazione del referto su "Discordanze ed anomalie nella contabilizzazione dei residui attivi nel rendiconto generale dello stato" Indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 49/2001 del 12 dicembre 2001 (*Indagini I.1 e I.2*).

<sup>40</sup> La differenza era stata di -6.596 e -8.548 meuro rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

Resta, quindi, tuttora irrisolto il problema della mancata rilevazione contabile diretta dei versamenti in conto residui riferiti separatamente alle somme rimaste da versare ed a quelle rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio precedente, anche se va dato atto della consapevolezza acquisita in proposito dalla RGS, come eloquentemente dimostra il tentativo, compiuto per la prima volta con il rendiconto 2003, di fornire una prima risposta facendo propria la metodologia di calcolo seguita negli scorsi anni dalla Corte.

##### **5. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**

Per l'esercizio finanziario 2002 si era rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione, sia pure con significativi miglioramenti rispetto al passato, non risultavano ancora analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. Tale giudizio deve essere ribadito anche per l'esercizio finanziario 2003, che fa tuttavia segnare un ulteriore passo avanti sulla via della conoscenza dell'effettivo grado di riscuotibilità dei residui, o quanto meno di quelli afferenti alle entrate tributarie. Per quanto attiene ai centri di responsabilità che hanno provveduto alla classificazione stessa, risulta, infatti, 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 per cento nel 2001 e nel 2002, e del 50 per cento nel 2003)<sup>41</sup>.

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, dando un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente prudenziale e lineare, l'Agenzia delle entrate conduce apposite 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. Non sono stati, invece, forniti elementi sui risultati di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'entrata a regime a fine 2002 della procedura "stato della riscossione", che, collegando 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 sicuramente facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie,

---

<sup>41</sup> La nota con cui l'Agenzia delle entrate – Direzione Centrale Amministrativa ha formulato la proposta di riduzione dei residui per l'esercizio finanziario 2003 è la n.2004/84136 in data 24 maggio 2004-06-15.

Per converso, l’Agenzia delle entrate ha fornito gli elementi necessari per poter valutare l’impatto del condono tributario ancora in corso sul valore netto contabile dei residui attivi da ruolo (-15,83 miliardi di euro).

Della riduzione conseguente al condono il rendiconto 2003 non tiene tuttavia conto, mentre contiene le svalutazioni, proposte dall’Agenzia delle entrate, per un ammontare di 85,6 miliardi.

Sui passaggi della costruzione del conto dei residui la Corte si sofferma dettagliatamente nel capitolo sulla gestione del bilancio ed in quello sul Ministero dell’economia e delle finanze. In questa sede va ribadita la valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio per il fatto che, ancora nel 2003, per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 58,59 per cento (51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento 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 del 2,86 per cento, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il terzo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento 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 per cento del da riscuotere di competenza<sup>42</sup>. Va infine osservato che, contrariamente a quanto verificatosi nel 2002, quando la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie è risultata superiore a quella delle tributarie (+1,77 per cento rispetto a -12,15 per cento), nel 2003 la situazione si inverte (+0,9 per cento rispetto a + 5,02 per cento) e, certo, 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 del 100 per cento (era stata del 99,84 per cento nel 2002).

Da porre in evidenza la disponibilità della RGS a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre 2003 per esercizio di formazione, anche se la comunicazione non è in concreto avvenuta. A tal proposito negli anni scorsi la RGS aveva 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 una elaborazione ad hoc, che coinvolga

<sup>42</sup> 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.

anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. In un primo tempo la RGS 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 della Corte 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 costituisce un elemento imprescindibile per effettuare operazioni di cartolarizzazione, posto che si tratta di un'informazione sicuramente richiesta dalle Agenzie di rating.

Già lo scorso anno, però, l'Amministrazione aveva riconsiderato la sua posizione: con la circolare n. 33360 in data 18 marzo 2003, infatti, il Ragioniere Generale dello Stato, nello stabilire, a decorrere dall'esercizio 2003, l'acquisizione dal SIRGS, mediante flusso telematico proveniente dal sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, dei dati contabili degli accertamenti, delle riscossioni, dei discarichi e dei decreti di maggior rateazione, relativi alle somme iscritte nei ruoli emessi successivamente al 31 dicembre 1999<sup>43</sup>, precisava che si era “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”<sup>44</sup>.

La Corte, da parte sua, sulla base di un data *base cartaceo* del SIRGS che fornisce elementi informativi fino a tutto il 1999<sup>45</sup>, ha negli scorsi anni svolto una serie di elaborazioni dalle quali emergeva 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 per cento), una significativa incidenza dei resti formati prima del 1995 (18,9 per cento), la tendenza ad una riduzione molto limitata dell'entità dei resti, con la conseguenza dell'aumento della loro età media di formazione;

<sup>43</sup> Post riforma riscossione ex d.lgs. n.112/1999.

<sup>44</sup> 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 del 1997.

<sup>45</sup> 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.

- 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 che negli ultimi tre anni solo nel 2000 ha, con il 10,67 per cento, superato il 10 per cento (8,75 per cento nel 2001 e 7,49 per cento nel 2002). La riscossione, al netto del da versare, del residuo 90 per cento nel 2000 e nel 2001 ha superato di poco il 2 per cento (2,34 per cento e 2,08 per cento), mentre nel 2002 è stata dell'1,21 per cento.

Sulla base di queste considerazioni si poteva 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, appariva difficile che i consistenti resti da riscuotere si potessero a breve trasformare in riscossioni e versamenti effettivi significativamente maggiori di quelle storicamente registrati.

Sempre a proposito dei resti da riscuotere, ma in un'ottica più di controllo sulla gestione e meno di regolarità finanziario contabile, nella relazione dello scorso anno veniva, infine, evidenziato che, nonostante i ripetuti solleciti, l'Agenzia delle entrate - che in sede di Adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato che aveva discusso ed approvato il referto delle indagini sui residui ne aveva comunque preannunciato il futuro invio - non era stata in grado di dar seguito in tempo utile alla richiesta della Corte di fornire, per le 10 partite creditizie di importo più elevato che erano state classificate come del tutto inesigibili ai fini della costruzione dell'Allegato n. 24 al rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 2000 e 2001, la copia dell'atto di accertamento, e comunque indicazioni relative all'anno dell'accertamento, all'Ufficio che l'aveva effettuato, ai principali rilievi formulati, ai motivi della cancellazione del credito, alla data in cui la cancellazione era avvenuta, al centro di responsabilità che l'aveva disposta. Non era stato pertanto possibile verificare le ragioni che, per i crediti di maggior importo, avevano indotto l'Amministrazione a formulare il giudizio di inesigibilità (insolvenza o irreperibilità dell'obbligato, infondatezza dei rilievi, prescrizione del credito, ecc.). Gli elementi di ordine generale trasmessi inducevano tuttavia a ritenere che si trattasse per lo più di somme effettivamente inesigibili, ma, sia pure scontando il futuro invio della documentazione richiesta ai fini delle indagini, lo stesso ritardo doveva già indurre a presumere che le difficoltà incontrate nel fornire gli elementi richiesti fossero rivelatrici di una scarsa attenzione prestata nel passato alla gestione delle pendenze creditorie, delle quali non è stato probabilmente effettuato alcun efficace monitoraggio e del cui mancato realizzo evidentemente ci si è spesso limitati a prendere atto *ex post*, ed ai soli fini della cancellazione dei crediti stessi dal conto del bilancio e da quello del patrimonio. In sede di



Adunanza, il rappresentante dell’Agenzia delle entrate aveva, da parte sua, riconosciuto che, come ripetutamente evidenziato dalla Corte, il problema fondamentale da superare fosse – e restasse – quello di agganciare il vagone della riscossione a quello dell’accertamento.

A conclusione dell’analisi svolta lo scorso anno, la Corte esprimeva l’auspicio che tali carenze potessero essere per il futuro superate a seguito della più volte ricordata introduzione a fine 2002 della procedura denominata “stato della riscossione”. A tal proposito va però rilevato che, da una parte, non sono mai pervenute le informazioni richieste per le 10 partite creditizie di importo più elevato che erano state classificate come del tutto inesigibili ai fini della costruzione dell’Allegato n. 24, e, dall’altra, non sono state fornite indicazioni sugli elementi informativi acquisibili a seguito dell’introduzione della procedura “stato della riscossione”. Non ci sono pertanto ragioni per modificare le valutazioni espresse in proposito lo scorso anno.

#### **6. 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 la quota percentuale sul 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), il 57 per cento nel 2002 (11.187 milioni di euro su un totale di 19.571) e il 56 per cento nel 2003 (11.359 milioni di euro su un totale di 20.302) non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa tali importi afferiscano.

Un’indicazione specifica è stata fornita quest’anno dall’Ufficio Centrale del Bilancio del Ministero dell’Economia che, provveduto, su indicazione dell’Agenzia delle Entrate<sup>46</sup>, alla rettifica della quietanza (n. 003267855) stornando dal cap. 1203/01 – IVA, Imposta relativa agli scambi interni – 376,19 milioni di euro per imputare tale somma ad altri capitoli e 97,02 milioni di euro per accreditare agli altri enti destinatari. Era stato previsto che le somme versate dai contribuenti attraverso i modelli 24 nei giorni 23, 24 e 31 dicembre 2003 fossero riversate dagli

<sup>46</sup> Direzione Centrale Amministrazione – Settore contabilità e bilancio – Ufficio struttura di gestione e tesoreria – nota n. 2004/34688 del 26.2.04

intermediari (banche, Poste Spa, concessionari) sulla contabilità speciale 1777 denominata “Fondi della riscossione” (7.011,81 milioni di euro) e che in pari data la Banca d’Italia effettuasse l’imputazione al pertinente capitolo del bilancio dello Stato (cap. 1203/01 per 6.933,81 milioni di euro) ed accreditasse alla Regione Sicilia la quota stimata del gettito di competenza (78 milioni di euro). Successivamente, a seguito della trasmissione, da parte degli intermediari, dei flussi informativi di dettaglio delle deleghe di pagamento rimosse, è stato possibile effettuare la esatta ripartizione tra i vari “Enti” impositori (Regioni, INPS, ecc) e le relative regolazioni contabili. Tale ripartizione ha evidenziato che l’operazione di imputazione effettuata dalla Banca d’Italia al 31.12.2003 è stata superiore a quanto effettivamente spettante al bilancio dello Stato, per 97,17 milioni di euro.

Non sono state però fornite altre indicazioni utili a comprendere la natura delle somme iscritte nell’Allegato n. 23 per quanto attiene i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia, e per le restanti somme da versare. 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, 11.187 nel 2002 e 11.359 nel 2003) 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 rimosse 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 rimosse al netto delle compensazioni negli esercizi finanziari successivi al 1999.

#### ***7. 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 2002, relative:

- all’assenza nel rendiconto 2003 come residui iniziali esercizi precedenti di resti da versare risultanti alla fine dell’esercizio 2002
- alla presenza di versamenti residui dell’esercizio 2003 non rinvenuti come resti da versare alla fine dell’esercizio precedente.

Per un solo capitolo si è rilevato il primo tipo di incongruenza: si tratta dell’articolo 1 del capitolo 3666 “*Somme da introitare ai fini della riassegnazione all’Amministrazione del lavoro*

*e delle politiche sociali – Somma da introitare in relazione all’art. 20 della legge 31.12.1992, n. 59, recante norme in materia di società cooperative”* che fanno registrare il mancato riporto nel rendiconto dell’esercizio finanziario 2003 di resti da versare esercizi precedenti per un importo complessivo di poco più di 43 milioni di euro. In realtà si tratta di un’anomalia solo apparente, in quanto un pari importo di residui iniziali è stato iscritto in corrispondenza dell’art. 15 del cap. 3592 (di nuova istituzione) ritenuto più pertinente per materia: *“Somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, all’Amministrazione delle attività produttive – Somma da introitare in relazione all’art. 20 della legge 31.12.1992, n. 59, recante norme in materia di società cooperative”*

Per quanto riguarda la seconda fattispecie (Allegati I-1 e I-2 della decisione di parifica), l’anomalia riguarda 119 capitoli, per lo più concentrati nel titolo II (86) per un importo complessivo di poco più di 59 milioni di euro (di cui 50,7 nel titolo II).

#### ***8. Inadeguatezze riscontrate nell’articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell’entrata.***

Le analisi condotte con approfondimenti successivi sulla struttura e sulle classificazioni del rendiconto dell’entrata hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell’articolazione del bilancio che lo rendono inidoneo a fungere da fonte di dati utili per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

E’ questo, soprattutto, il caso della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate “eventuali e diverse”<sup>47</sup>, nei quali, per di più, in non pochi casi si sono fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente sono stati soppressi<sup>48</sup>, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt’altro che trascurabile<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza nell’esercizio finanziario 1999

<sup>48</sup> Qui non ci si riferisce naturalmente agli accorpamenti di capitoli di entrate eventuali e diverse intestati ad amministrazioni che si sono integrate a seguito della riorganizzazione delle funzioni di governo disposta dal decreto legislativo n. 300/99.

<sup>49</sup> Sono da segnalare le soppressioni di capitoli, tutti fatti confluire nel capitolo interstato all’ex Ministero del Tesoro (2368), che presentavano gli accertamenti più ingenti: nel 1999 il cap. 3429 “Somme versate dalla cassa di conguaglio per il settore elettrico ai sensi della legge 9.1.91, n. 9” con accertamenti nel 1997 pari a 400 miliardi di lire; cap. 3228 “Interessi da corrispondere dall’Ente Ferrovie dello Stato sulle anticipazioni concesse dal Ministero del Tesoro, per la copertura di disavanzi di gestione” con accertamenti nel 1998 pari a 68 miliardi di lire.

Per quanto riguarda questa tipologia di entrate, dalle indagini effettuate<sup>50</sup> è emerso che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e nella maggior parte dei casi non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Lungi, peraltro, dal tentare di fare chiarezza sulla natura di queste entrate e sulla individuazione delle relative responsabilità gestionali, la tendenza della gestione del bilancio è stata nel passato piuttosto quella di far confluire nei capitoli aventi ad oggetto entrate eventuali e diverse anche entrate prima imputate ad una miriade di altre voci di bilancio, con la giustificazione che si tratta di entrate o inesistenti o comunque di entità molto modesta. In tal modo, oltre a rendere più oscura la composizione dei capitoli riassuntivi, si viene a perdere anche la memoria di fonti di entrata di cui o non si sono sfruttate a pieno le potenzialità o andrebbe disposta la cancellazione dal bilancio perché non più sussistenti.

L'andamento dell'aggregato dei capitoli delle entrate eventuali e diverse è stato sostanzialmente governato da quello del cap. 2368<sup>51</sup>, nel quale, nel biennio 1998/1999, sono confluiti ben 36 capitoli, alcuni dei quali con importi decisamente non trascurabili. In tal modo il cap. 2368 è diventato un contenitore ancora più generico di quanto non lo fosse già, in cui la natura delle diverse entrate si confonde, impedendo di individuare le connesse responsabilità gestionali. L'allora Ministero del tesoro, in relazione alle indagini svolte dalla Corte<sup>52</sup>, aveva a suo tempo affermato di non avere conoscenza della composizione delle entrate del capitolo e, conseguentemente, non era stato in grado di spiegare le ragioni del continuo calo degli importi verificatosi fino al 1999 e, ancor meno, di cercare di monitorarne e governarne l'andamento. E' possibile, e forse anche probabile, che si sia trattato di un'evoluzione connessa al fisiologico contrarsi di fonti di entrata occasionali e straordinarie, ma sicuramente preoccupa la circostanza che l'Amministrazione non solo non fosse in condizione di sapere come mai su una singola voce di bilancio si fossero registrate tre successive diminuzioni di entrata dell'ordine, in media, di 1.300 miliardi di lire, ma neppure si ponesse il problema di come poterne acquisire conoscenza.

La lettura di dati di consuntivo ad oggi mostra invece una inversione di tendenza: gli accertamenti sono passati dagli 880 milioni di euro del 1999 (500 nel 2000) ai 1.655 del 2003. Riscossioni e versamenti totali registrano le stesse cifre.

<sup>50</sup> Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione Centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: «Analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte»

<sup>51</sup> oggi "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica"

<sup>52</sup> Vedi nota 26

Nell'esercizio 2003 si segnala il caso del capitolo 2319<sup>53</sup> che ha visto schizzare gli accertamenti dai 54,85 milioni di euro del 2002 a circa 1.839, con riscossioni e versamenti di competenza praticamente di pari importo. La lievitazione si spiega con il versamento effettuato nel mese di dicembre 2003 dell'importo di 1.760 milioni di euro in base a quanto disposto dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 138 del 2002, convertito dalla legge 178 del 2002. Tale disposizione ha previsto il versamento della citata somma all'entrata del bilancio dello Stato nell'ultimo bimestre 2003, per essere riassegnata nel 2004 allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La somma affluita è connessa alla copertura finanziaria per i crediti d'imposta relativi agli investimenti realizzati nelle aree svantaggiate (VISCOSUD) e, trattandosi di un versamento una-tantum (previsto solo per il 2003), non è stato ritenuto utile di istituire un apposito capitolo di entrata. L'operazione risulta neutra per quanto riguarda i saldi di finanza pubblica del 2003, ma contribuisce a gonfiare fittiziamente le entrate extra tributarie e, quindi, le entrate finali.

Anodina appare poi l'annotazione contenuta nel consuntivo 2003 in cui risulta indicata la destinazione al capitolo 2319, per l'esercizio 2004, in calce ai dati contabili del capitolo 1262 "Versamento dell'1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL n. 341 del 10 dicembre 2003", che ha presentato versamenti per 2.691 milioni di euro.

Ritornando all'avvenuta confluenza di un gran numero di capitoli nei capitoli di entrate varie ed eventuali (cap 2319, 2368 ed altri), si può altresì osservare che essa appare del tutto irrazionale anche perché non si vede l'utilità di riversare un mucchio di capitoli di entrata che non producono gettito nella voce "eventuali e diverse", venendo così a perdere anche la memoria di potenziali, ma non sempre fatte fruttare, fonti di entrata. Una linea di condotta razionale sarebbe, invece, piuttosto quella di esaminare criticamente la sussistenza della fonte di entrata di ciascuno di questi capitoli, sopprimendo la voce di bilancio nel caso in cui la verifica risulti negativa<sup>54</sup> o riattivandone la relativa gestione ove la verifica risulti invece positiva.

La collocazione dei singoli capitoli in UPB. diverse dalla più generica «Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari» potrebbe indurre a ritenere che l'Amministrazione faccia corrispondere il capitolo alla Unità previsionale dalla cui specifica area omogenea di attività prevalentemente derivi il gettito. Tale deduzione risulta tuttavia poco convincente in quanto, per poter stabilire la corretta collocazione di un capitolo o di un articolo all'interno dell'appropriata UPB, l'Amministrazione dovrebbe conoscere la composizione delle relative entrate. Ma, come

<sup>53</sup> oggi "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze"

<sup>54</sup> Introducendo, ove necessario, le relative modifiche normative.

si è detto, quella della mancata conoscenza della composizione del gettito delle *entrate eventuali e diverse* è proprio la carenza di fondo rilevata in merito a questa tipologia di entrate.

Relativamente alla composizione del gettito, le Amministrazioni forniscono le informazioni più varie, dando, comunque, l'impressione o di non conoscere neppure quali siano le componenti dei flussi di entrata del capitolo "Entrate eventuali e diverse", o, comunque, pur conoscendone la composizione, di non sapere né quale sia l'incidenza percentuale di ciascuna voce sul totale, né quali siano le strutture amministrative responsabili.

### **Capitolo III**

#### **Legislazione di spesa e mezzi di copertura**

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

##### **1. Premessa.**

Questo capitolo ha per oggetto, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2003, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 *ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – 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 2003 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 22 luglio 2003, il 4 dicembre 2003 e il 1° aprile 2004.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; 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 per 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: si rinvia al riguardo alle osservazioni formulate al successivo punto 3.

Inoltre, la cospicua presenza di provvedimenti d'urgenza, per lo più di rilievo finanziario superiore alla media, ha contribuito a determinare una quota significativa di disposizioni introdotte in sede parlamentare senza essere a volte provviste di relazione tecnica, e comunque di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi.

In disparte gli specifici problemi derivanti dalle leggi di delega, va comunque tenuto presente che la "tenuta" delle previsioni di spesa contenute nella legislazione più recente è di gran lunga superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella quasi totalità dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare.

Il parere negativo delle Commissioni bilancio su alcune disposizioni contenute nel disegno di legge di semplificazione 2001 non aveva invece avuto seguito: la legge è stata però oggetto di rinvio alle Camere con messaggio presidenziale proprio per la presenza di oneri finanziari sprovvisti della necessaria copertura e pertanto per violazione dell'art. 81 quarto comma Cost.: conseguentemente, le norme indicate nel messaggio come prive di copertura sono state soppresse e sono state opportunamente modificate quelle che richiedevano una più esplicita puntualizzazione delle loro implicazioni finanziarie.

Va infine tenuto presente che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione