

mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che si verifica nei primi sei mesi per i concessionari, ma addirittura nelle prime settimane dell'anno per le banche).

Considerazioni analoghe, peraltro, possono essere svolte anche per due obblighi di versamenti d'acconto, introdotti, rispettivamente, dall'art. 4 e dall'art. 6 del DL n. 282 del 2004, convertito nella legge 27 dicembre 2004, n. 307. Il primo si riferisce al versamento entro il 15 dicembre dell'acconto sull'imposta di bollo assolta in modo virtuale da Poste Italiane S.p.A., banche ed altri enti e società finanziarie (775 milioni nel 2004 secondo la relazione tecnica). L'altro obbligo di acconto è quello dell'imposta sulle assicurazioni (12,5 per cento dell'imposta liquidata per l'anno precedente), da assolvere entro il 30 novembre di ogni anno (15 dicembre per il 2004), con un effetto di maggior gettito per cassa pari a 300 milioni per il solo anno 2004. In entrambi i casi i soggetti tenuti al versamento dell'acconto possono, per esigenze di liquidità, scomputare l'acconto stesso dai versamenti da effettuare a partire dal successivo mese di febbraio.

L'ordine complessivo di grandezza delle anticipazioni e degli acconti di cui si è detto si avvicina ormai agli 11 miliardi di euro, pari allo 0,81 per cento del PIL ed al 2,7 per cento delle entrate erariali finali.

Sempre per quanto riguarda le entrate straordinarie cui si è fatto ricorso nel 2004, non senza problemi si prospettano, peraltro, come si è già visto, anche le nuove forme di cessione con riaffitto (a fondi immobiliari appositamente promossi) di immobili adibiti a sede di uffici pubblici: all'acquisizione del corrispettivo una tantum, infatti, si accompagna l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di oneri aggiuntivi permanenti di spesa corrente per i canoni di locazione.

2.4 La gestione delle entrate nel 2004.

2.4.1 Sintesi dei risultati e dei rilievi.

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2004 è rappresentato, dopo il sostenuto andamento del 2003 (+6,8 per cento), da un aumento piuttosto contenuto degli accertamenti, +1,73 per cento (da 419.507 a 426.769 milioni). L'insoddisfacente dinamica delle entrate si spiega in buona parte con la forte contrazione delle entrate di Titolo III (-38,76 per cento in termini relativi e -6.958 milioni in valore assoluto), che ha ridimensionato gli effetti dell'apporto positivo delle entrate tributarie (+3,44 per cento e +12.655 milioni) e di quelle extra tributarie (+4,58 per cento, da 34.150 a 35.715 milioni).

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono meno dell'accertato, nel 2004 sono state proprio le riscossioni di competenza a crescere di più rispetto all'accertato (+3,04 per cento). E ciò, grazie ad una quota di accertamenti riscossi che risulta la più elevata degli ultimi cinque anni (94,68 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,49 per cento). In calo, invece, la riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (-7,25 per cento), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (-89,99).

Il miglior andamento delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto sia alle entrate tributarie (+4,64 per cento), sia alle entrate extra tributarie, che per il riscosso di competenza fanno registrare una crescita del +11,41 per cento.

Dopo il drastico calo dello scorso anno, le entrate da accertamento e controllo, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003, hanno fatto registrare un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +4,31 per cento e +10,11 per cento), anche se, per l'effetto di svuotamento dovuto al condono, sono diminuiti gli importi di riscossioni e versamenti residui (rispettivamente -9,47 per cento e -17,55 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, è aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

Le variazioni delle entrate rispetto al 2003, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto contenuto di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati nove capitoli che hanno fatto registrare, in termini di riscosso totale, un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo di euro, per complessivi 23.559 milioni⁶: vi troviamo anzitutto +6.682 milioni di proventi del lotto (cap. 1801), +2.987 milioni di dismissioni immobiliari (cap. 4057), 2.829 milioni di versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio del ministero delle attività produttive (ca. 3610), +2.494 milioni relativi al maggior gettito dell'anticipazione da parte delle banche dell'1,5 per cento delle riscossioni (cap. 1262), 2.338 milioni di aumento delle entrate relative all'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), 2.252 milioni dalla crescita dell'IRPEF (cap. 1023), 1.667 milioni per ritardati ed omessi versamenti (cap. 1068), 1.223 milioni di imposta di bollo (cap. 1205) e 1.087 milioni di recupero di somme di crediti finanziari concessi all'URSS (cap. 3387).

⁶ Altri nove capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 700 e più di 100 milioni, per complessivi 3.984 milioni.

Come si vede, se si escludono i maggiori proventi dell'IRPEF e del bollo, per complessivi 3.475 milioni, il resto delle maggiori entrate deriva per 6,7 miliardi dalle maggiori entrate del lotto e per 13,4 miliardi da entrate una tantum o anticipazioni.

Ci sono, poi, dieci capitoli le cui variazioni in diminuzione hanno comportato un impatto negativo di 17.951 milioni in termini di variazioni del riscosso totale: -9.065 milioni da vendita di partecipazioni dello Stato (cap. 4055), -1.895 milioni da condono II.DD. (1171), -1.756 milioni da entrate eventuali e diverse del MEF (cap. 2319), -1.450 milioni da donazioni e disposizioni testamentarie (cap. 3330), -1.313 milioni da condono II.II. (cap. 1253), -883 milioni da accisa oli minerali (cap. 1409), -716 milioni da imposta sostitutiva imposte sui redditi (cap. 1026), -409 milioni da IRPEG (cap. 1024), -333 milioni da imposta di consumo gas metano (cap. 1421), -131 milioni da IVA (cap. 1203).

La componente strutturale, come si vede, ha un peso piuttosto limitato (2.472 milioni) anche per ciò che riguarda le variazioni in diminuzione, che per la maggior parte dipendono da entrate una tantum (12.273 milioni), ma anche aleatorie (3.206 milioni).

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come nell'aggregato delle entrate finali la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente risulti appena al di sopra dello zero (0,34 per cento) rispetto all'analogo rapporto più elevato per il 2003 (+2,78 per cento) ed a quello significativamente negativo (-5,28 per cento) registrato per l'esercizio finanziario 2002.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziata la tendenza abbastanza omogenea alla diminuzione per tutte e quattro i componenti che concorrono a formare i residui totali, in completa difformità rispetto allo scorso anno quando l'unico a far registrare una sia pur limitata diminuzione era stato il da versare residui.

Rispetto al 2003, vanno registrate due altre significative differenze. La prima attiene alla già evidenziata lievitazione delle insussistenze (-40.931 milioni rispetto a -4.344). La seconda riguarda un'ulteriore marcata diminuzione, dopo quella degli scorsi anni, dell'incidenza sul totale del da versare residui (dal 49,53 per cento del 2000 al 30,08 per cento nel 2003 ed al 26,1 per cento nel 2004).

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, già considerato ad altri fini, 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. Entrambi gli indicatori evidenziano un peggioramento rispetto allo scorso anno (rispettivamente dal 76,88 al 77,24 per cento e dal 2,78 allo 0,34 per cento), tuttavia

agevolmente spiegabile, nel primo caso, con il miglioramento dell'indice di riscossione, che ha comportato il calo dei residui di competenza, e, nel secondo, con il condono fiscale, che ha prodotto un effetto di svuotamento dei crediti più esigibili.

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 sui cui persistenti profili di inadeguatezza, soprattutto per quanto riguarda le entrate extra tributarie, ci si è già soffermato nel precedente punto 2.1 e sui quali verrà svolta una più puntuale analisi nei successivi paragrafi e nell'appendice al presente capitolo.

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, si è anche elaborato, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un *indicatore oneri/risultati*, rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sulla base dei dati relativi alla spesa del Dipartimento politiche fiscali in termini di impegni effettivi (riportati nel capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze), per il funzionamento dello stesso e per i trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive⁷), per l'esercizio 2004 il rapporto di tali impegni sugli accertamenti è pari all'1,41 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,49 per cento, a fronte dell'1,47 per cento e dell'1,57 per il 2003, e dell'1,32 e dell'1,40 per il 2002.

Si assiste pertanto ad un miglioramento del rapporto, nonostante che la contrazione registratasi per gli impegni effettivi, passati dai 5.631,6 milioni di euro del 2003 ai 5.488,1 del 2004, con una riduzione del -2,55 per cento, risulti minore della contrazione avutasi per gli accertamenti, -3,36 per cento, e per il riscosso di competenza, -4,64 per cento.

L'incidenza naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza⁸, che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati dell'8,72 per cento rispetto all'esercizio precedente, nel 2004 l'incidenza della spesa sale al 2,23 per cento in termini di accertato ed al 2,35 per cento in relazione al riscosso di competenza. Nel 2003 il peso era stato, rispettivamente, del 2,23 e del 2,40, rispetto al 2,16 per cento e 2,29 per cento del 2002.

⁷ E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex dipartimenti ed altre spese.

⁸ In milioni di euro: 3.191,5 nel 2004, 2.935,4 nel 2003 e 3.007,4 nel 2002.

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività, se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti — che risulterebbero molto più arbitrari — tra diverse strutture.

I dati e gli indicatori ricavati dal rendiconto — e sopra sommariamente riepilogati — forniscono una serie di prime indicazioni sulle conseguenze della gestione del sistema impositivo attuata negli ultimi anni dopo l'adozione del modello delle Agenzie Fiscali:

- almeno nell'immediato, sembra scongiurato il rischio che le sanatorie fiscali potessero portare ad una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato;
- dopo il condono che, tenuto conto dei risultati finanziari, sembra aver gestito in modo soddisfacente, l'Amministrazione dà l'impressione di aver saputo riposizionarsi per riprendere, con una certa efficacia, non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione;
- le nuove misure di contrasto contenute nella Legge Finanziaria 2005, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto all'originario disegno, sono già state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembrano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria: insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione - grazie al nuovo modello organizzativo ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche - possono costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione;
- va a tale ultimo proposito ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti. E' per questo che preoccupano i ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione" che deve assicurare il monitoraggio continuativo e sistematico dell'esito dei controlli fiscali, dall'iniziale processo verbale di constatazione, all'emanazione dell'avviso di accertamento, all'eventuale contenzioso ed alla riscossione, spontanea o coattiva;

- deve essere superata la persistente contraddittorietà tra un impegno operativo, comunque poderoso ed articolato dell'Amministrazione, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione, da una parte, e la scarsa importanza che la stessa Amministrazione sembra attribuire, invece, alla conoscenza delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, che costituisce il punto di partenza per l'elaborazione ed il continuativo aggiornamento di una complessiva e coordinata strategia operativa di contrasto dell'evasione.

2.4.2 Entrate finali⁹.

Dopo la ripresa del 2001 (+4,27 per cento), il calo del 2002 (-1,70 per cento) ed il sostenuto andamento del 2003 (+6,8 per cento), l'importo degli accertamenti è nel 2004 aumentato solo dell'1,73 per cento (da 419.507 a 426.769 milioni). La contenuta dinamica delle entrate finali dipende dalla forte contrazione delle entrate di Titolo III (-38,76 per cento in termini relativi e -6.958 milioni in valore assoluto), che ha ridimensionato gli effetti dell'apporto, ancora positivo, delle entrate tributarie (+3,44 per cento e +12.655 milioni), anch'esso tuttavia inferiore alla crescita del PIL nominale (+3,9 per cento). Per la prima volta favorevole l'evoluzione delle entrate extra tributarie, aumentate del 4,58 per cento (da 34.150 a 35.715 milioni), dopo un triennio di ininterrotta flessione.

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, ormai tradizionale, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, le quali, nell'aggregato delle entrate finali, dopo il brusco calo verificatosi lo scorso anno rispetto all'accelerazione del ritmo di crescita che si era registrato nei precedenti quattro esercizi finanziari (4.344 milioni rispetto ai 34.233 del 2002), hanno nel 2004 raggiunto l'importo record di 40.931 milioni. Ciò che va altresì notato è che l'incremento ha, sì, riguardato in misura maggiore le entrate tributarie (da 4.249 a 23.111, con una crescita di 18.862 milioni), ma di poco inferiore appare anche la crescita che si registra per le entrate extra tributarie (da soli 95 a ben 17.819 milioni, con un aumento, quindi, di 17.724 milioni).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziata un'ulteriore perdita di congruenza, rispetto a quella già registrata lo scorso anno, tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2003 era stato del 6,94 per cento rispetto all'1,51 per cento del 2002, è nel 2004 salito di altri due punti percentuali, all'8,99 per cento, superiore alla media del 7,73 per cento del quinquennio 2000-2004. Inferiore,

⁹ Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

invece, lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (+4,44 per cento rispetto al +7,71 per cento del 2003), che risulta altresì inferiore a quello medio del periodo 2000-2004 (+5,17 per cento). Va tuttavia evidenziato che ciò, come già per i precedenti esercizi finanziari, riflette situazioni molto diversificate già a livello di Titolo, con le entrate tributarie che, sia pure con valori più elevati rispetto al 2003 ed alla media di periodo, fanno registrare una tendenziale concordanza dell'accertato rispetto al previsto (+5,59 per cento e +4,14 per cento, rispettivamente per le previsioni iniziali e per quelle definitive) e le entrate extra tributarie e patrimoniali, i cui scostamenti sono ben più rilevanti (rispettivamente +47,77 per cento e 25,03 per cento, per le prime, e +47,44 per cento e -27,27 per cento per le seconde).

Per le entrate extra tributarie continua a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere, meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del centro di responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/PIL tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Potrebbe, pertanto, sorprendere che risultino scostamenti significativi rispetto alle previsioni definitive. Ma qui la spiegazione sta evidentemente nel fatto che, come si è prima visto, si incontrano crescenti difficoltà nel portare avanti le operazioni di dismissione di immobili ed anche (per motivi diversi) quelle di privatizzazione.

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono meno dell'accertato a causa della riduzione di circa un punto (di 0,90, da 94,38 per cento a 93,48 per cento, con un effetto di -3.776 milioni) della quota di accertamenti riscossi e un apporto differenziale in positivo venne dalle riscossioni residui, sia al lordo (+6,94 per cento), sia al netto del da versare dell'esercizio precedente (7,58 per cento), nel 2004 sono state proprio le riscossioni di competenza a crescere di più rispetto all'accertato (+3,04 per cento). E ciò, grazie ad una quota di accertamenti riscossi che risulta la più elevata degli ultimi cinque anni (94,68 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,49 per cento). In calo, invece, la riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (-7,25 per cento), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (-89,99). Il miglioramento dell'indice di riscossione ha comportato una sensibile riduzione del da riscuotere di competenza (da 27.345 a 22.702 milioni, con un ritorno, quindi, sui livelli del 2002).

Il miglior andamento delle riscossioni e dei versamenti rispetto all'accertato è influenzato dal buon andamento del Titolo II, il cui riscosso di competenza è cresciuto dell'11,41 (+2.530 milioni in valore assoluto), ma è cresciuto anche il riscosso residui (+664 milioni). In termini assoluti, tuttavia, l'apporto maggiore è quello delle entrate tributarie, per le quali la quota degli accertamenti riscossi, dopo la riduzione di 1,4 punti percentuali fatta registrare nel 2003, ritorna quasi al livello del 2002 (96,92 per cento rispetto a 97,22 per cento), con un effetto positivo, rispetto all'analogo rapporto del 2003, di +3.800 milioni, che va più che a compensare il riscosso residui, sia al lordo che al netto del da versare (rispettivamente -2.272 e -2.957 milioni). Il negativo andamento della riscossione residui, evidentemente, si spiega con l'effetto di svuotamento dei crediti meno aleatori provocato dall'accelerazione impressa alla riscossione dei resti dal condono, e in particolare dalla cosiddetta rottamazione dei ruoli (art. 12 legge n. 289 del 2002) e dalla definizione agevolata delle liti pendenti (art. 16 legge n. 289 del 2002). Gli incassi a tale titolo erano nel 2003 ammontati, rispettivamente, a 726 e, 735 milioni, per un totale di 1.461 milioni.

Sul gettito delle entrate tributarie 2004 ha positivamente inciso l'anticipazione di 5.185 milioni versata da parte delle banche a fine dicembre 2004, nella misura dell'1,5 per cento delle somme riscosse nel 2002, come disposto dal DL 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31, e modificato dall'art. 7 del DL n. 282 del 29/11/2004. Senza tale apporto l'aumento delle entrate tributarie sarebbe stato minore di quello contabilizzato per quattro quinti circa di punto percentuale, e più precisamente del +2,03 per cento (e non del +3,44 per cento) in termini di accertamenti, del +3,17 per cento (in luogo di +4,64 per cento) in termini di riscosso di competenza e del +3,73 per cento (invece di +5,27 per cento) in termini di versamenti di competenza. Va anche osservato che senza tale apporto l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL risulta più elevato di 0,38 per cento (3,38 per cento, in luogo del 3,0 per cento calcolato dall'ISTAT nel consuntivo notificato all'UE il 1° marzo scorso). Ed è proprio la situazione in cui ci si è venuti a trovare dopo la revisione dei criteri di contabilizzazione effettuata da EUROSTAT, che, come si è visto, ha portato a riclassificare l'anticipazioni in esame come debito.

Al di là della questione della sua incidenza ai fini del calcolo dei saldi di finanza pubblica, va osservato che l'anticipazione non costituisce un'entrata straordinaria, ma ha natura permanente. Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legge n. 341 del 2003, non modificato dalla legge di conversione, dispone, infatti, che, a decorrere dall'anno 2004, le banche che hanno riscosso importi maggiori di 500 milioni sono tenute al versamento all'entrata del bilancio dello Stato, entro il penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, (per un importo pari all'1 per cento della

differenza tra il valore delle riscossioni dell'anno precedente e quello rilevato nel secondo anno precedente importo elevato all'1,5 per cento dal DL n. 282 del 2004).

Tuttavia, e con l'eccezione della parte incrementale, l'effetto finisce con l'essere più o meno equivalente a quello delle *una tantum* che negli anni successivi devono essere sostituite da altra fonte d'entrata. Il comma 3 dello stesso art. 1, infatti, statuisce che, al fine di contenere gli oneri finanziari, le banche possono recuperare le somme versate in base a quanto previsto nei commi 1 e 2. sulle riscossioni conseguite nell'anno successivo; in tal caso le banche, sempre entro il termine del penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, effettuano altresì il versamento di un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. In virtù di queste disposizioni, l'anticipazione versata dalle banche a fine dicembre 2004 è stata recuperata dalle stesse banche nei primi giorni del 2005 e ciò è stato reso contabilmente possibile con la regolazione contabile (già avvenuta) a carico del capitolo di spesa 3932 ("Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'ammontare dei versamenti effettuati nell'anno precedente, a titolo dell'1 per cento delle riscossioni tramite versamenti unitari"), appositamente istituito ai sensi del comma 6 del decreto legge (e della legge di conversione)¹⁰.

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, il problema che qui si pone va individuato nella circostanza che, mentre la regolazione contabile a carico del capitolo di spesa 3932 avviene nei primi giorni dell'anno, la copertura della relativa spesa si ha con il penultimo giorno lavorativo del mese di dicembre, quando le banche versano nuovamente un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. Ciò significa che per almeno undici mesi dell'anno la copertura della spesa (5.185 milioni nel 2004) finisce con l'avvenire attraverso l'indebitamento.

Un eloquente sintomo dei problemi che si originano è peraltro costituito dalla vicenda, quanto meno anomala (anch'essa già segnalata nella relazione dello scorso anno), connessa con la registrazione tra i versamenti del 30-31 marzo 2004 sul cap. 1262 di un importo di oltre 807 milioni a titolo di "acconto sul versamento, dovuto per l'anno 2004, dell'1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL n. 341 del 10 dicembre 2003". Apparendo improbabile che le banche avessero spontaneamente proceduto a parzialmente anticipare a fine marzo versamenti dovuti solo il penultimo giorno lavorativo, la Corte ha appurato, attraverso il sistema informativo, che tale acconto conseguiva ad una richiesta rivolta all'Associazione

¹⁰ Il testo della disposizione è il seguente: "Per la regolazione contabile dei minori versamenti di cui al comma 3, a decorrere dall'anno 2004 è assegnata ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze una somma, da iscriverne anche in entrata, di importo pari alla somma versata nell'anno precedente per il riversamento ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio". Per l'anno 2005 il relativo DMT è stato emanato in data 9 maggio e registrato il successivo 30 maggio alla Corte dei conti.

Bancaria Italiana (ABI) da parte dell'Agenzia delle entrate¹¹. Di ciò si aveva poi puntuale conferma con l'acquisizione del testo della nota citata, con la quale le banche tenute al versamento di fine anno sono state invitate, attraverso l'ABI, a procedere, entro il 31 marzo 2004, al versamento di un importo pari al 30 per cento della somma versata in data 29 dicembre 2003, in acconto di quanto dovuto complessivamente per l'anno 2004, trasmettendo via fax all'Agenzia entro lo stesso termine del 31 marzo copia della quietanza di versamento.

A proposito di questa entrata, è già stata evidenziata dalla Corte l'inusitata circostanza del versamento di un acconto di un'anticipazione dovuta entro il penultimo giorno lavorativo dell'anno che viene effettuato, non per obbligo di legge, ma a seguito di mero ed irrituale invito dell'Autorità amministrativa.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come nell'aggregato delle entrate finali la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente risulti appena al di sopra dello zero (0,34 per cento) rispetto all'analogo rapporto più elevato per il 2003 (+2,78 per cento) ed a quello significativamente negativo (-5,28 per cento) registrato per l'esercizio finanziario 2002.

Sulle ipotizzabili anomalie contabili sottostanti al fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui si sofferma la decisione di parifica. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato negli scorsi anni oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito lo scorso anno¹².

Negli scorsi anni ci si era anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dava la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisse alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenesse invece al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Continuando nel trend in discesa iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2004 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (17.302 milioni) è comunque minore di quella dei precedenti quattro esercizi (19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio

¹¹ Protocollo 2004/056788 in data 24 marzo 2004.

¹² "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000), per il significativo calo che, dopo quello già verificatosi nell'esercizio 2002 (-1.803 milioni), ha nel 2004 interessato il da versare residui (-1.644 milioni), cui si accompagna un sensibile calo anche del da versare di competenza (-1.561 milioni).

Lo scorso anno era positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui¹³. La RGS sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di *per se* significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere). Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi sei esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare, per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 3.508 milioni nell'esercizio finanziario 2003 (-4.202 milioni nel 2004). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, oltre 4,2 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2003 non si sono trasformati in versamenti nel 2004. Rispetto al 2000 (49,53 per cento) ed alla media degli ultimi cinque anni (36,43 per cento), la quota del da versare residui sul totale da versare è nel 2004 risultata decisamente più bassa, ma comunque ancora consistente (26,1 per cento).

Dell'andamento dei versamenti si è già incidentalmente parlato. A mo' di riepilogo, si può tuttavia evidenziare come i versamenti totali (+3,43 per cento a fronte di +7,11 per cento nel 2003) siano cresciuti più dell'accertato (+1,73 per cento), ma anche del riscosso netto dell'anno (+2,42 per cento rispetto a +7,68 per cento nel 2004). In proporzione superiore a

¹³ Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo RGS-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

quella tanto del riscosso che dell'accertato sono aumentati i versamenti di competenza (+3,56 per cento), con l'effetto di una riduzione del da versare di competenza (da 14.195 a 12.634 milioni), cui si aggiunge la riduzione del da versare residui (da 6.106 a 4.462 milioni). Da sottolineare, infine, dopo la notevole crescita registrata nel 2003 (+61,73 per cento), la sostanziale stazionarietà del versamento residui (+0,23 per cento) nell'esercizio 2004.

Anche per i residui l'analisi è stata già in larga parte anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, va evidenziata la tendenza abbastanza omogenea alla diminuzione per tutte e quattro i componenti che concorrono a formare i residui totali, in completa difformità rispetto allo scorso anno quando l'unico a far registrare una sia pur limitata diminuzione (da 6.776 a 6.106 milioni, -9,89 per cento) era stato il da versare residui. Anche nel 2004 il da versare residui è diminuito, ed è diminuito nella misura massima (-26,92 per cento). Minore è stata la riduzione del da versare di competenza (-11 per cento). Il da riscuotere di competenza è diminuito del 16,98 per cento, il da riscuotere residui del 15,23 per cento. Conseguentemente, risultano ridimensionati sia i residui complessivi da riscuotere (da 118.249 a 99.760 milioni, -15,64 per cento), sia i residui complessivi da versare (da 20.302 a 17.095, -15,80 per cento), e sia, infine, il totale dei residui attivi (da 138.551 a 116.856 milioni, -15,66 per cento).

Rispetto al 2003, vanno tuttavia registrate due significative differenze. La prima attiene alla già evidenziata lievitazione delle insussistenze (-40.931 milioni rispetto a -4.344). La seconda riguarda un'ulteriore marcata diminuzione, dopo quella degli scorsi anni, dell'incidenza sul totale del da versare residui: dal 49,53 per cento del 2000 si è progressivamente passati a 41,82 per cento nel 2001, al 34,62 per cento nel 2002 ed al 30,08 per cento nel 2003, per arrivare a 26,1 per cento nel 2004). In lieve aumento, invece, l'incidenza sul totale del da riscuotere residui (dal 76,88 per cento al 77,24 per cento), leggermente al disopra della media annuale dell'ultimo quinquennio (74,28 per cento) che risente del basso rapporto fatto registrare nel 2001 (65,03 per cento).

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, già considerato ad altri fini, 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 77,24 per cento, il 2004 si colloca poco al di sotto del valore massimo degli ultimi cinque anni, registrato nel 2002 (77,45 per cento), della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Il lieve peggioramento rispetto al 2003 è dipeso sia dal miglioramento dell'indice di riscossione degli accertamenti (e quindi dalla

diminuzione del da riscuotere di competenza), sia dalla minore riscossione dei residui degli esercizi precedenti. La quota dei residui netti riscossi, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato, infatti, si è, come si è già detto, ridotta dal +2,78 per cento nel 2003 a +0,34 per cento nel 2004, per il ricordato effetto delle sanatorie fiscali.

Sensibilmente ridotto, rispetto a quello rappresentato nel 2003 (30,08 per cento), ed ancor più negli anni precedenti e nella stessa media dell'ultimo quinquennio (36,43 per cento) - come si è già anticipato - il peso del da versare residui sul da versare totale (26,1 per cento), che in ogni caso, sia pure ridimensionato, rappresenta in termini assoluti un importo di una certa rilevanza (4.462 milioni). Sia la riduzione verificatasi, sia la dimensione dei residui da versare, sono quasi interamente imputabili alle entrate tributarie, per le quali i residui da versare sono passati da 5.557 nel 2003 a 3.935 nel 2004, 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 il dato finale esposto nel rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni era, infatti, di 4.809 milioni per le somme rimaste da versare e di 246.861 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Si tratta di importi significativamente inferiori a quelli indicati lo scorso anno (rispettivamente 13.438 e 717.659 milioni) e che hanno subito rettifiche in aumento (a 15.381 per il da versare ed a 247.870 per il da riscuotere, per un totale di 263.251) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+10.572 milioni per il da versare e +1.013 per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori.

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di correttivi che includono:

- riduzioni IPO2 per +1.715 (informazioni contabili ritardatarie e "All. 23") ai resti da versare, che sono così aumentati 17.095 milioni;
- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 57.320 milioni (come per il 2003), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- riduzioni per 90.824 milioni (64.226 nel 2003) richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Con rispetto al 2003, va rilevato per il 2004 il più basso importo di partenza delle somme rimaste da riscuotere, che sin dall'inizio non hanno ricompreso una partita di ben 478.101 milioni che fino allo scorso anno veniva indicata come "IPO2 accisa oli minerali Siracusa".

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, dando un primo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente che le riduzioni vengono ora operate sulla base di apposite analisi volte a quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti. Non sono stati, invece, forniti elementi sui risultati di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'entrata a regime, avvenuta 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 creditorie¹⁴.

Resta tuttavia il fatto che, ancora nel 2004, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 45,9 per cento (58,59 per cento nel 2003, 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, come si è detto, pari ad appena lo 0,34 per cento ed era stata addirittura inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002, per effetto dell'elevato importo di resti da versare che non si erano trasformati in versamenti effettivi (-10.580 milioni). Perplesità suscita altresì la scelta di considerare, per il quarto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza, dopo che nel solo 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7 per cento dei da riscuotere di competenza¹⁵. Va infine osservato che, ancorché la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie sia risultata comunque positiva rispetto ad un rapporto addirittura negativo per le entrate tributarie (+2,51 per cento a

¹⁴ La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero - in caso di mancata riscossione - fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

¹⁵ 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.

fronte di -2,24 per cento), resta il fatto l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni, diversamente, come si è visto, da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno inspiegabilmente continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento.

Lo scorso anno l'Agenzia delle entrate aveva fornito gli elementi necessari per poter valutare l'impatto del condono tributario ancora in corso sul valore netto contabile dei residui attivi da ruolo. Tali effetti sono ricollegabili all'applicazione degli artt. 12 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. L'art. 12 riguarda la definizione dei carichi di ruolo pregressi, la c.d. "rottamazione dei ruoli" (estinzione dell'obbligazione con il pagamento del 25 per cento delle somme iscritte a ruolo fino al 30 giugno 2001). Alla luce degli incassi già effettuati a tale titolo e delle conseguenti previsioni di ulteriore incasso relative al pagamento dell'importo rateizzato, il valore di competenza dei versamenti da eseguire ex art. 12 veniva dall'Agenzia calcolato in circa 1,2 miliardi. Conseguentemente, l'importo dei carichi di ruolo oggetto della definizione agevolata di cui all'art. 12 della legge n. 289 del 2002 veniva stimato in circa 4,8 miliardi. Mentre l'Agenzia delle entrate sostanzialmente conferma questi dati (1.252 milioni di dichiarato e storno di un valore di residui di 4,8 miliardi) anche in sede consuntiva, secondo informazioni rese note di recente dal Dipartimento delle Politiche Fiscali¹⁶, il totale dichiarato ai sensi dell'art. 16 si sarebbe fermato a 1.025 milioni. Dai chiarimenti intervenuti, sembra debba essere confermato il dato dell'Agenzia, che tiene conto anche delle rate non ancora scadute, mentre il DPF contabilizza i soli versamenti già effettuati.

Al riguardo, occorre anche tenere conto che i predetti importi si riferiscono a ruoli consegnati ai concessionari fino al 30 giugno 2001. Pertanto:

- i conseguenti effetti di riduzione dei residui attivi incidono – esclusivamente e cumulativamente – sui residui relativi ai ruoli consegnati ai concessionari entro la predetta data;
- i carichi sanati sono stati in buona parte iscritti in bilancio in un momento in cui sanzioni ed interessi iscritti nei ruoli tributari costituivano entrate tributarie (e non ancora entrate extra tributarie, come è avvenuto dal 2000 in poi in applicazione delle regole del SEC'95).

¹⁶ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Studi Politiche Economico-fiscali – Analisi, Previsione e Consuntivazione delle entrate, *Analisi ex post Condono 2003-2004*, 6 aprile 2005.

Un impatto di riduzione del valore netto contabile dei residui attivi da ruolo è altresì collegabile all'applicazione dell'art. 16 della legge n. 289 del 2002, relativo alla definizione agevolata delle liti fiscali pendenti. Gli incassi a tale titolo (sempre comprendendovi gli importi rateizzati) lo scorso venivano dall'Amministrazione indicati in 2,3 miliardi, riferendoli a crediti lordi, registrati tra i residui attivi, per poco più di 11 miliardi. Conseguentemente, l'impatto complessivo del condono in termini di riduzione dei residui attivi veniva stimato in circa 16 miliardi (15,83 miliardi, per la precisione).

Tali dati, in larga parte stimati, in sede di consuntivo sono stati significativamente rettificati: comprendendovi anche gli importi, peraltro molto limitati, relativi al 2004 (56 milioni) il totale dichiarato ex art. 16 è pari a 1.764 milioni, e non già a 2.300, come indicato lo scorso anno. Inoltre, a fronte degli 11 miliardi indicati lo scorso anno, l'importo dello storno da operare del valore dei corrispondenti residui attivi iscritti in bilancio viene valutato in soli 1,1 miliardi, corrispondente all'importo iscritto a ruolo e pari al 23 per cento del valore della lite delle pendenze tributarie condonate ed indicato in 4,7 miliardi¹⁷. Complessivamente, quindi, la riduzione dei residui attivi conseguente al condono 2003/2004 ammonta a 5,9 miliardi.

Proprio per l'incertezza che caratterizzava le rilevazioni dello scorso anno, la determinazione dell'importo finale dei residui dell'esercizio 2003 era opportunamente avvenuta senza apportare riduzioni giustificabili in base al condono. Della componente condono si è invece tenuto conto ai fini delle svalutazioni da operare sui residui attivi dell'esercizio 2004.

La svalutazione complessivamente operata dei residui attivi nel rendiconto 2004 ammonta a 90,8 miliardi, quindici volte quella spiegabile con il solo effetto del condono. L'Agenzia delle entrate, infatti, ai fini della classificazione dei residui per grado di esigibilità risultante nell'Allegato 24 al Rendiconto, ha operato una riduzione dei residui da riscuotere da ruoli (139,7 miliardi) del 65 per cento, rispetto al 62 per cento del 2003 ed al 60 per cento del 2002 e del 2001. Al netto della riduzione di 5,9 miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge n. 289 del 2002), la svalutazione applicata è pari al 63,4 per cento¹⁸.

Come si è già anticipato, dalle risposte fornite alle richieste istruttorie non risulta che ai fini della classificazione dei residui per grado di esigibilità siano stati ancora utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione", che, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, sarebbe ormai pienamente operativa,

¹⁷ Ciò evidenzia come nel conto dei residui non risultino gli importi dei crediti tributari che non siano stati iscritti a ruolo: come la Corte ha potuto appurare attraverso indagini di controllo eseguite negli scorsi anni, gli accertamenti iscritti in bilancio sono in realtà determinati in via indiretta (e come si vede parziale), sommando importi versati, ruoli e importi definiti a seguito dell'applicazione di istituti alternativi al contenzioso.

¹⁸ Sui criteri adottati e sulla procedura seguita si dà conto in appendice.