

dell'Amministrazione, grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può 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.

Ciò detto, va peraltro evidenziato come le valutazioni positive emergano da raffronti con le annualità pre-condono, i cui risultati in termini di efficace contrasto all'evasione erano tutto meno che soddisfacenti, o anche appena accettabili, come evidenziato, da un lato, dagli elevati livelli delle stime delle perdite di gettito e delle dimensioni dell'economia sommersa, e, dall'altro, dall'evaporazione in sede di riscossione delle maggiori imposte e delle relative sanzioni accertate attraverso l'attività di controllo.

A tale ultimo proposito va ancora una volta 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 già segnalati ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione".

Più in generale, è necessario che l'Amministrazione elabori e continuamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre Amministrazioni tributarie europee, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e per poter valutare i risultati conseguiti e riconsiderare e ricalibrare la strategia di contrasto.

Ciò richiede il superamento della persistente contraddittorietà tra un impegno operativo, tanto poderoso ed articolato, quanto costoso, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione, da una parte, e la scarsa importanza che attribuisce al monitoraggio delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

La nostra Amministrazione è peraltro già oggi pienamente attrezzata – tecnicamente ed organizzativamente – per effettuare stime dell'evasione, di qualità comparabile, e forse anche superiore, a quella delle Amministrazioni degli altri paesi dell'UE. Tali stime vengono anzi già effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si tiene però conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non sono resi noti, né, conseguentemente, si dà conto del perché di questa realtà e di ciò che si è concretamente fatto per modificarla.

2.3.3.6. Monitoraggio degli esiti dei controlli fiscali.

Dalle risposte fornite dall'Amministrazione alle richieste istruttorie della Corte sulle procedure seguite per la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere di cui si è dato conto nel precedente paragrafo 2.3.2.3. non risulta che ai fini di tale classificazione siano stati ancora sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione", che, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, sarebbe ormai pienamente operativa, consentendo all'Agenzia delle entrate di avere la piena visibilità del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e, quindi, con modalità telematiche, e non più cartacee). Ciò si deve al fatto che tale strumento, pur essendo pienamente operativo per la rilevazione dei dati sul ciclo della riscossione, non lo è, invece, ancora per quanto riguarda il ciclo dell'accertamento. Laddove proprio la sistematica attivazione di un monitoraggio di questo tipo, che integri le procedure complementari della Guardia di finanza²⁴, potrebbe consentire di avere una conoscenza continuativa, sistematica e corretta dell'iter dei risultati dei controlli - dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. E consentirebbe, in particolare, di verificare se – o in quale misura – il basso grado di riscuotibilità degli importi originariamente accertati dipenda da carenze proprie dell'attività di riscossione o non piuttosto dalla scarsa qualità dell'azione accertatrice.

Una prima sperimentazione della procedura di monitoraggio è stata effettuata in occasione di un'indagine della Corte dei conti nel 2004 e si è riferita a 1.616 accertamenti effettuati dagli Uffici dell'Agenzia delle Entrate nel corso del 2002 per l'anno d'imposta 1999 nei confronti di soggetti che, per la stessa annualità di imposta, erano stati assoggettati a verifica da parte della Guardia di Finanza..

Gli esiti dell'analisi, aggiornati al 30 settembre 2005 evidenziano come le riscossioni siano pari al 10,1 per cento della maggiore imposta accertata (MIA) e riguardino esclusivamente due modalità di definizione: gli accertamenti con adesione, per i quali si è riscosso il 47 per cento circa dell'accertato, ed il condono, nelle due tipologie delle liti fiscali pendenti (30,2 per cento dell'accertato) e le liti potenziali (34,4 per cento). Se ne può trarre la conclusione che, in termini di riscossioni finali, la resa sia significativamente maggiore con l'istituto - ordinario ma anch'esso agevolato - dell'accertamento con adesione, che con il condono.

²⁴ Modello Unificato di Verifica, di cui si dice nella nota successiva, "S.I.Qual" – sistema di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di finanza, e E.V.A. – banca dati specificamente mirata all'esito dei verbali.

Con il progredire della sistematizzazione e dell'integrazione delle fonti informative riferentisi alle diverse fasi dell'attività di accertamento (istruttoria esterna, controllo, contenzioso, riscossione), l'Amministrazione ha fornito elementi informativi che hanno consentito di analizzare gli esiti relativi a 63.602 controlli svolti nel corso del 2002²⁵. Di questi circa il 92 per cento, per un importo di 3.791 milioni (maggiore imposta e sanzioni accertate), pari al 65 per cento del totale, risultavano definiti alla data del 28 ottobre 2005, con un indice complessivo di riscossione del 4,6 per cento.

Nel totale, l'importo definito risulta inferiore al 42 per cento dell'accertato, mentre l'importo riscosso è pari al 16,7 per cento del definito, ma a meno del 7 per cento dell'accertato. Anche in questo caso si conferma che l'importo del riscosso a seguito di condono (12 per cento circa) è significativamente inferiore a quello ottenuto, sia in caso di rinuncia all'impugnazione (54,2 per cento), sia con adesione perfezionata (27,2 per cento).

Le indicazioni che concretamente si ricavano sono quelle di risultati dell'attività di controllo chiaramente deludenti e di interrogativi che insorgono in ordine all'effettiva convenienza comparata della definizione a mezzo condono (almeno con riguardo alle liti pendenti e potenziali). Ciò porta ad ulteriormente sottolineare l'importanza, non solo di sviluppare e di integrare efficaci strumenti di monitoraggio, ma anche di non tardare a fare di tali strumenti sollecitamente ed estesamente uso a fini di controllo gestionale e di pianificazione strategica.

2.3.3.7. Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come l'andamento delle entrate tributarie sia molto differenziato per categoria: in aumento l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (cat. III): +1.754 milioni per l'accertato (+6,29 per cento), dopo -694 milioni (-2,43 per cento), nel 2004. Il miglioramento delle entrate della categoria si spiega con l'aumento, sia in valore assoluto che in termini relativi, dell'accisa e dell'imposta su altri prodotti (+1.053 milioni e +16,98 per cento), in quanto l'aumento dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+562 milioni e +2,62 per cento), è stato più modesto in termini sia relativi che in valore assoluto.

Positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (139.118 milioni di accertamenti con +1.272 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA, sia di quella sugli scambi interni e intracomunitari (+7.109 milioni), che, in misura

²⁵ Anch'essi riferiti alle imposte dirette, all'IVA ed all'IRAP.

decisamente minore, di quella relativa alle importazioni (+704 milioni). In senso opposto ha invece influito l'abrogazione del versamento dell'1,5 per cento dovuto sulle riscossioni delle banche (-5.185 milioni sul cap. 1262).

Assai poco rilevante, con valori decisamente modesti in termini sia relativi che assoluti, l'apporto della cat. IV (Monopoli): +294 milioni e +3,37 per cento per l'accertato, +290 milioni e +3,33 per cento per il riscosso di competenza, ma -402 milioni (-4,72 per cento) per il versato di competenza. I versamenti totali sono rimasti pressoché uguali al 2004: +36 milioni (+0,41 per cento).

Alla contrazione complessiva delle entrate tributarie l'apporto principale è venuto da Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono diminuiti di ben 3.424 milioni (-25,15 per cento, rispetto a +71,88 per cento del 2004 ed alla media del -0,58 per cento per il complesso delle entrate tributarie), il riscosso di competenza del -25,16 per cento (+71,90 per cento nel 2004), i versamenti di competenza del -11,09 per cento (rispetto al +145,15 per cento dell'anno prima), i versamenti totali del -15,35 per cento (-2.242 milioni in valore assoluto). Il calo è ascrivibile sia a fenomeni di natura contabile (conclusione dell'operazione di cartolarizzazione con il 7 dicembre 2004), sia al mancato ripetersi nel 2005 della corsa alle giocate verificatesi a fine 2004 su un numero ritardatario del lotto.

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 7.343 milioni, il 72,05 per cento del totale di categoria (10.192 milioni).

Inverte il proprio trend positivo il contributo delle imposte sul reddito e sul patrimonio rispetto allo scorso anno: -2.105 milioni e -1,10 per cento per l'accertato, lontano, quindi, dal positivo andamento del 2004 (+2.970 milioni e +1,57 per cento). Più differenziato l'andamento per il riscosso di competenza (-2.653 milioni e -1,42 per cento rispetto a +5.342 milioni e +2,94 per cento nel 2004), e i versamenti di competenza (-2.620 milioni e -1,44 per cento, a fronte di +5.489 milioni e +3,11 per cento). In termini di versamenti totali, i 185.224 milioni risultano inferiori ai 187.565 milioni registrati nel 2004, a loro volta superiori ai 182.073 milioni del 2003.

Gli apporti positivi a questa categoria da parte dell'IRES (+5.931 e +19,53 per cento) e dell'IRPEF (+5.175 e +3,86 per cento), non sono bastati a compensare il calo delle entrate dei condoni (-6.827 e -92,14 per cento) e delle imposte sostitutive (-5.856 e -34,41 per cento).

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (62.594 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni

e intracomunitari (26.018 milioni), di cui 24.474 milioni, pari al 94,07 per cento (90,68 per cento nel 2004) sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II (da -1,68 a +4,38 per cento), la riscossione netta sui residui (-2,02 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a -4,08 per cento del 2004, 10,65 per cento del 2003 e 0,15 per cento del 2002). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti²⁶, che, in termini assoluti, è aumentato di 122 milioni rispetto all'esercizio precedente (4.939 milioni rispetto a 4.817). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato miglioramento rispetto al 2004 (+7,59 per cento a fronte del -5,48 per cento del 2004).

Notevolmente aumentato, rispetto al 2004, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (25.429 milioni, rispetto a 19.674 nel 2004). L'aumento ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (+2.608, da 7.878 a 10.486 milioni), l'IRPEG (da 5.432 a 7.365), l'ILOR (da 2.829 a 3.682), i condoni su tributi diretti (da 1.374 a 1.778) e gli altri introiti diretti (da 1.161 a 1.413 milioni).

Nel 2005 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha intrapreso un andamento positivo, dopo essere stata più problematica di quella delle tasse e imposte indirette: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno positivo (+1.755 milioni e +8,11 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto miglioramento rispetto al 2004 (-580 milioni e -4,12 per cento), che a sua volta era stato peggiore del 2003 (-372 milioni e -1,97 per cento), ricordando il minimo raggiunto nel 2002 (-4.218 milioni e -37,18 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta: IRPEF +9,70 per cento, dopo il -27,03 per cento del 2004; IRPEG +4,29 per cento dopo il +14,13 per cento dell'anno precedente; ILOR +0,49 per cento rispetto a +0,38 per cento; imposte sostitutive (+38,20 per cento dopo -10,69 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+17,99 per cento a fronte di +2,27 per cento).

Maggiore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2004 (da 5.672 a 6.129 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2002 (a +92,54 per cento) è ritornata ad avvicinarsi sui livelli del 2003 (+85,39 per cento) la quota del "da riscuotere residui" (+83,31 per cento, dopo l'80,23 per cento del 2004). La riscossione netta

²⁶ UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

dei residui è ulteriormente calata (dal 2,66 per cento all'1,76 per cento, dopo il 3,48 per cento del 2003 ed il 7,08 per cento nel 2002).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella sugli oli, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dal 2,69 per cento del 2002, al 2,29 per cento del 2003, all'1,55 per cento del 2004, fino allo 0,38 per cento del 2005. Al contrario, gli altri introiti tributi indiretti che hanno visto, dopo il progressivo calo del proprio indice di riscossione, culminato nel -5,48 per cento del 2004, riprendere decisamente quota nel 2005, attestandosi su +7,59 per cento.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia un lieve assestamento al ribasso. Il totale è leggermente aumentato (da 16.394 a 16.749 milioni), mentre è aumentata la quota dei residui sul totale (da 24,01 a 36,23 per cento), mentre è diminuito l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da -4.727 a -2.766 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in tutte e cinque le categorie, anche se, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 6.431 a 7.286 milioni per il totale da versare, con il “da versare residui” che ha aumentato la sua incidenza sul totale dal 19,75 al 29,61 per cento, mentre la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da -1.850 a -402 milioni), seguita dalla categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 7.316 a 8.277 milioni per il totale da versare, con il “da versare residui” che ha fortemente aumentato la sua incidenza sul totale, dal 36,04 al 46,54 per cento, e la differenza tra versamenti residui e da versare totale è lievemente scesa da -2.916 a -2.847 milioni).

2.3.4. Entrate extra tributarie (Titolo II).

2.3.4.1. Andamenti generali.

Dopo che lo scorso anno le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un allargamento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali (da +5,74 per cento a +18,19 per cento), nel 2005 la stessa forbice si è in parte ristretta (+14,77 per cento). Rispetto allo scorso anno, è, invece, fortemente aumentato lo scostamento sia fra accertamenti e previsioni iniziali (+72,06 a fronte di +47,77 per cento), sia tra accertamenti e previsioni definitive, passata da 25,03 per cento nel 2004 a 49,91 per cento nel 2005 (media annua dell'ultimo quinquennio: 42,37 per cento). Si può, quindi, ritenere che, sia pure con andamenti altalenanti, tendano a sovradimensionarsi, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuti alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata a loro affidate e

della scarsa cura che gli stessi centri spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+14,28 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +123,79 per cento e +95,83 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria VI – Proventi speciali (solo +8,47 per cento, rispetto a +13,79 per cento del 2004, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma +28,58 per cento e +18,54 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+48,81 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +142,25 per cento lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali e +62,79 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nella continuazione dell'inversione di tendenza in senso positivo - manifestatasi lo scorso anno rispetto a quella negativa del precedente quadriennio - con un aumento del 23,49 per cento rispetto al 2004 (+8.389 milioni in termini assoluti, da 35.715 a 44.105 milioni), ed un incremento ancora più consistente delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +3.267 milioni e +13,22 per cento e +3.272 e 13,34 per cento). In diminuzione, per converso, le riscossioni lorde residui (da 1.855 a 1.288 milioni) ed i relativi versamenti (da 1.329 a 667 milioni) accompagnati da un forte aumento dei residui totali (da 52.594 a 71.871 milioni), come effetto dell'aumento del totale da riscuotere (da 51.893 a 71.080 milioni). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono diminuite, sia in valore assoluto (da 1.051 a 586 milioni), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,51 per cento all'1,06 per cento). Il che conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

2.3.4.2. Principali maggiori entrate.

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a contribuire al lieve aumento delle entrate del Titolo anche quest'anno ha contribuito il cap. 3240 – art. 3 (somme dovute dalla Banca d'Italia derivanti dalla gestione del debito pubblico²⁷). Tale capitolo, nonostante previsioni iniziali e definitive per soli 1.750 milioni, nel 2005 ha invece fatto

²⁷ Capitolo 3240 (u.p.b. 6.2.6): Somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito. Art. 3: Eventuali somme derivanti dalla gestione del debito pubblico.

registrare un livello triplo (4.893 milioni) di accertato, di riscosso, di versamenti di competenza e di versamenti totali.

Un nuovo capitolo che ha contribuito alla crescita delle entrate del Titolo è il 3249. Si tratta di un'entrata riassegnabile che, insieme con quella del cap. 4532 del Titolo III, è destinata a finanziare il pagamento dei buoni postali fruttiferi (cap. 2221 della spesa). Posta l'inadeguatezza della loro previsione a coprire i pagamenti previsti dal cap. 2221 (5,1 miliardi²⁸ a fronte di 14,1 miliardi), sulle riassegnazioni alla spesa delle entrate contabilizzate nei capitoli 3249 e 4532 la Corte aveva chiesto chiarimenti alla RGS con una richiesta istruttoria inviata in data 12 maggio 2006.

Dal consuntivo è poi risultato che i versamenti sui due capitoli di entrata, rispetto alla previsione di 5.099 milioni, sono stati pari a 6.456 milioni (tutti versati dalla Cassa Depositi e Prestiti). Il pagato del capitolo di spesa 2221, a sua volta, ammonta a 14.121 milioni, pari a quello delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali per 5.822 milioni.

Come viene compiutamente illustrato al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo, la nota di risposta della R.G.S. alle richieste appare del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, in quanto si limita a ribadire il legame fra il capitolo di spesa 2221 e le riassegnazioni allo stesso delle entrate imputate ai capitoli 3249 e 4532, senza nulla tuttavia argomentare quanto all'adeguatezza di tali fonti di copertura. Fornisce, anzi, altri elementi in base ai quali sembrerebbe che, di fatto, la spesa collegata alle entrate rassegnabili dei capp. 3249 e 4532 non sarebbe di 14.121 milioni, ma ben superiore, riguardando anche i capitoli di spesa, 9540 e 2316.

2.3.4.3. Analisi per categoria.

Venendo all'esame per categoria, all'aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto:

- la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+83,25 per cento, da 5.197 a 9.524 milioni), trainata dalle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 3.640 a 5.794 milioni) e dalla quota interessi dei mutui erogati dalla CDP destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (2.486 milioni);
- la categoria XI – Recupero, rimborsi e contributi (+16,59 per cento, da 18.421 a 21.478 milioni), sorretta, fra l'altro, dagli introiti aggiuntivi del condono edilizio (da 677 a 2.248 milioni)

²⁸ I versamenti totali sarebbero ammontati a consuntivo a 6.456 milioni.

- in misura minore, seppure con valori più alti in termini sia relativi che assoluti, la categoria VI – Proventi speciali (+22,26 per cento, da 650 a 795 milioni) e la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (+13,87 per cento, da 6.098 a 6.943 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-26,34 per cento, da 443 a 326 milioni), soprattutto per quanto riguarda il riscosso (-27 per cento, da 443 a 323 milioni) ed il versato di competenza (-24,26 per cento, da 418 a 316 milioni). Per le categorie VII e XI, si registrano risultati differenziati: a fronte di un aumento degli accertamenti (rispettivamente +13,87 per cento per la prima e +16,59 per cento per la seconda), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (-7,70 per cento e -7,26 per cento per la VII categoria, -10,31 per cento e -10,63 per cento per l'XI). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 59,45 per cento al 48,19 per cento la VII categoria, dal 62,12 per cento al 47,79 per cento l'XI).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli ed altalenanti le differenze per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono anche per il 2005 costituiti per il 98,67 per cento da resti da riscuotere e che, dopo la lievitazione (52.208 milioni) nel 2001²⁹, nel 2002 avevano fatto registrare una riduzione di poco superiore al 6 per cento, assestandosi su 49.065 milioni, prima del consistente nuovo aumento nel 2003 (60.555 milioni), a sua volta seguito dal calo del 2004 (a 52.594 milioni) e, da ultimo, da un nuovo ed un forte aumento nel 2005 (a 71.871 milioni, +36,65 per cento)

In termini di riscossioni dell'anno³⁰, che fanno registrare l'importo più elevato (28.562 milioni) dopo il picco del 2000 (32.841 milioni), l'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va letta alla luce non solo degli effetti delle varie *una tantum* che si sono succedute nel tempo, ma anche di altre circostanze. Una di tali circostanze da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2003³¹, dal 2001 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione³². Nel 2005, per la prima volta dopo il 2000, compaiono, invece, riaccertamenti pari a 3.645 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più contenuti livelli del 2001-

²⁹ Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.

³⁰ Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.

³¹ Insussistenze per soli 95 milioni.

³² -15.150 milioni nel 2001, -15.084 nel 2002 e -17.819 nel 2004.

2002, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 del 2003 ai 51.893 milioni del 2004, per salire, poi, fino ai 71.080 milioni del 2005, un valore, questo, ben superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (57.258 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per il 62,42 per cento con 44.371 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 25,67 per cento con 18.237 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un calo, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.855 a 1.288 milioni; quella al netto da 1.051 a 586 milioni. La quota di residui netti riscossi è così scesa dal 2,51 per cento all'1,06 per cento, a fronte di una media annua dell'1,56 per cento dell'ultimo quadriennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI - Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è diminuito da 1.184 a 525 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 780 a 258 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è diminuita, passando dal 3,20 per cento allo 0,77 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

2.3.5. Entrate patrimoniali (Titolo III).

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si era interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi nel 2003 (17.949 milioni). I risultati del 2005 confermano, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e -8,34 per cento.

In ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), per le entrate di questo Titolo, l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2005, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (10.074 e 10.071 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari, come si è visto, a 10.075 milioni). Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 34 milioni, con l'aumento di un solo milione rispetto al 2004).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra

previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Nel 2005, lo scostamento fra previsioni definitive e previsioni iniziali, pur non raggiungendo le dimensioni del 2001 (+203,51 per cento), è comunque risultato dell'83,24 per cento (+102,71 per cento nel 2004). L'accertato, da parte sua, ha fatto registrare una differenza del +12,67 per cento (+47,44 per cento nel 2004) rispetto alle previsioni iniziali (media annua dell'ultimo quinquennio: +108,36 per cento) e, in peggioramento rispetto al -27,27 per cento del 2004, del -38,51 per cento rispetto alle previsioni definitive (+21,43 per cento la media annua dell'ultimo quinquennio).

Si tratta di differenze che si spiegano quasi per intero con l'andamento delle entrate della categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni³³, che fino al 1999 erano state inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove, proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione, avrebbero dovuto comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti. Previsioni, sia iniziali che finali, per circa 2.000 milioni sono state formulate nel 2000 (a fronte di accertamenti per 5.417 milioni). Nel 2001, con accertamenti per 6.427 milioni, le previsioni iniziali sono state le stesse dell'anno precedente (1.299 milioni) e quelle definitive sono salite a 5.646 milioni. Nel 2002 sono state portate a dimensioni più realistiche anche le previsioni iniziali (5.431 milioni), mentre le previsioni definitive sono risultate leggermente più elevate (5.615 milioni). Questa evoluzione, che poteva essere indicativa della presa di coscienza da parte dei gestori di queste entrate dell'importanza di porsi meditati obiettivi di bilancio con i quali poter poi raffrontare i risultati conseguiti, ha subito un'inversione nel 2003, quando si sono rilevati accertamenti pari a 17.022 milioni, circa il quadruplo delle previsioni iniziali (4.392 milioni) e 2,5 volte superiori a quelle definitive (6.641).

Nel 2004 le previsioni iniziali (6.559 milioni) erano risultate sostanzialmente allineate con quelle definitive del 2003 (6.641), ma si erano più che raddoppiate in sede definitiva (14.116 milioni), finendo, però, con il risultare fortemente sopravvalutate rispetto all'accertato ed al riscosso di competenza e conseguentemente al versato di competenza. Nel 2005 si è avuto uno svolgimento analogo: le previsioni iniziali di competenza (8.942 milioni) si collocano al di sotto del livello delle entrate del 2004 (10.990 milioni per l'accertato), ma quelle definitive sono

³³ Delle altre due categorie che concorrono a formare il Titolo III, la XIV – Ammortamento di beni patrimoniali - ha fatto registrare accertamenti, riscossioni e versamenti di competenza pari fra di loro ed a quelli del 2004 (163 milioni), mentre la cat. XV – Rimborsi di anticipazioni di crediti vari del Tesoro - fa registrare importi di entrata (4.280 milioni) sostanzialmente uguali per le tre voci di bilancio ma nettamente superiori a quelli della cat. XIV, con un notevole aumento rispetto al 2004, quando l'accertato era stato pari a 165 milioni (163 per riscosso e versato di competenza).

balzate a 16.386 milioni. Di conseguenza, a causa dell'assestamento in calo rispetto al 2004, l'accertato del 2005 (così come il riscosso ed il versato) risulta superiore alle previsioni iniziali del 12,67 per cento, ma minore delle previsioni definitive del 38,51 per cento.

Tra i capitoli che hanno maggiormente contribuito alle entrate del Titolo (3.970 milioni) rientra il cap. 4532, di cui si è detto nel precedente paragrafo 2.3.4.2, in quanto le relative entrate sono riassegnate, insieme con quelle del cap. 3249, al capitolo di spesa 2221, relativo al pagamento degli interessi dei buoni postali fruttiferi, ma la cui previsione definitiva (14.181 milioni) è ben superiore sia all'apparentemente correlata previsione di entrata (5.099), sia ai versamenti totali risultanti a consuntivo (6.456 milioni).

3. Gestione della spesa.

3.1. Attendibilità e affidabilità del rendiconto generale dello Stato.

3.1.1. Le ricorrenti dispute in ordine alla trasparenza e alla veridicità dei conti pubblici hanno indotto la Corte negli ultimi anni a focalizzare l'attenzione sulla attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

In linea di massima l'area del bilancio dello Stato è quella meglio presidiata, assistita – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali. Ma il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte intrecciato con il rilievo assunto dalla gestione di tesoreria – ha da tempo messo in luce la crisi dell'annualità del bilancio e, conseguentemente, della reale rappresentatività del conto consuntivo.

Il problema vero che è venuto emergendo negli ultimi anni – in connessione anche con gli insistiti interventi di contenimento della spesa – è rappresentato dalle “operazioni gestionali parallele”, che non trovano riscontro nelle risultanze annuali e che richiedono sistemazione e copertura negli esercizi successivi.

Di qui il proliferare di fondi – in vario modo denominati – per l'estinzione di debiti pregressi.

Lo slittamento degli oneri pone, da un lato, interrogativi in ordine alla attendibilità ed affidabilità dei dati di rendiconto e, dall'altro, può avere ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio.

Si tratta di anomali meccanismi e di irrituali comportamenti che devono essere opportunamente e rapidamente bloccati per restituire credibilità al rendiconto dello Stato.

3.1.2. Accanto alla tradizionale funzione di parificazione, regolata da puntuali disposizioni normative, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di analisi, in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo.

Già nel quadriennio 2001/2004 sono state evidenziate le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, riscontrate attraverso l'auditing finanziario-contabile, condotto in relazione al quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione. Con tale metodologia si è approcciato anche il rendiconto 2005. Restano così in gran parte confermate le osservazioni formulate negli anni precedenti. La trasparenza e la leggibilità dei dati sono notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui. Sussiste l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. n. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale. Nella tavola allegata si dà conto del grande numero di capitoli - distinti per Amministrazione - su cui si verificano i più significativi fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni di tali fenomeni, come le eccedenze di spesa, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio.

In particolare, molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa - sostanzialmente incompatibili con un bilancio strutturato su unità previsionali di base - che emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali la prassi dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in buona parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dai capitoli fondo, il cui proliferare è collegato ad una specifica tendenza legislativa, ma è in parte riconducibile a più generali criteri di impostazione del bilancio.

Ciò, da un lato, pregiudica la corrispondenza fra bilancio di previsione e consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare - per l'eterogeneità degli interventi - la significatività dei dati esposti nel rendiconto.

La pronunciata tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio, voluta dalla riforma del 1997 e dalle più recenti leggi finanziarie, si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni.

Obiettivo questo di per sé condivisibile, ma che postula l'esigenza di una corretta dotazione iniziale delle risorse, essenziale per un ordinato sviluppo della gestione annuale.

3.2. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto.

Da più parti, anche a livello internazionale, sono state formulate, negli ultimi tempi, critiche ed osservazioni sulla sincerità dei conti pubblici italiani. In tale quadro la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività di auditing finanziario-contabile su scala generale una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in specifiche aree di intervento.

Si tratta di una attività svolta, seppur in via sperimentale e necessariamente a campione, al fine di verificare l'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili, nell'intento di addivenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità e le diversità insite nel sistema dei conti pubblici. Ciò risponde all'esigenza di appurare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e in che misura il bilancio dello Stato, la cui gestione è retta dalle stringenti norme della legge di contabilità generale e le cui risultanze devono esprimere gli effetti di precise vicende gestorie, non basandosi su alcun dato stimato, come avviene per il conto della Pubblica amministrazione.

Ma non per questo possono escludersi forme di elusione della legislazione di spesa sostanziale e delle regole procedurali.

A tale scopo la Corte ha perfezionato lo schema operativo – illustrato nella precedente Relazione e sostanzialmente imperniato sulla selezione dei titoli di spesa, effettuata con criteri oggettivi ed uniformi per tutti i ministeri – per valutare la regolarità delle operazioni sottostanti ai dati di consuntivo. Si è proceduto, peraltro, ad un ampliamento del numero di accertamenti effettuati, per meglio individuare la presenza di eventuali irregolarità, suscettibili di inficiare l'attendibilità dei dati indicati nel Rendiconto. Si è alzata, altresì, la soglia di valore dei titoli di spesa (da 100.000 a 300.000 euro, in relazione alle diverse tipologie di spesa) oggetto di verifica nell'ambito della filiera contabile esaminata.

Il riscontro ha riguardato erogazioni per un ammontare di circa 50 milioni di euro.

L'ambito delle verifiche è tuttavia ancora circoscritto, se comparato all'universo dei titoli di spesa (oltre 5 milioni) annualmente pagati.

L'esame è stato condotto sul complesso degli apparati centrali dei Ministeri, utilizzando una pluralità di criteri volti alla scelta di un più ampio e significativo campione rappresentativo. L'operazione – come si è detto, ancora in fase sperimentale – è stata portata avanti con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio.

Il più esteso raggio d'azione dell'iniziativa ha fatto emergere talune irregolarità, che sono descritte nelle analisi dedicate ai singoli Ministeri.

Alcune di tali anomalie presentano profili critici di maggiore rilievo. Ad esempio nel Ministero degli affari esteri, nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, sono stati rilevati scostamenti dalla disciplina che presiede alla segretazione delle opere e delle forniture, nonché imputazioni non sempre pertinenti degli oneri relativi a forme di esternalizzazione di funzioni, della cui esatta qualificazione è dato dubitare.

Un caso di inappropriato ricorso alla procedura del cottimo fiduciario è stato poi riscontrato per il conferimento del servizio di pulizia di locali da parte della Direzione generale dei servizi interni del Ministero delle attività produttive.

Si tratta di anomalie procedurali e contabili che non incidono sull'attendibilità complessiva del rendiconto, ma che richiedono comunque una attenta considerazione da parte delle Amministrazioni interessate.

3.3. Le tendenze di medio e breve periodo.

3.3.1. L'evoluzione della spesa statale negli ultimi otto anni.

A livello di conto della P.A., nel 2000 l'avanzo primario di bilancio – dopo aver toccato la punta di oltre il 6 per cento del Pil nel 1997 – era ancora al 4,3 per cento. Negli ultimi anni tale indicatore è progressivamente peggiorato fino a quasi azzerarsi, per effetto soprattutto dell'incremento reale della spesa primaria corrente. Allo scopo di valutare le tendenze di fondo della spesa statale nel periodo 1997-2005 e la sua relazione con gli andamenti generali, viene esposto nella tavola 1.4 il percorso, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rispetto all'anno base costituito dal 1997. Va peraltro osservato che gli andamenti dei macroaggregati di bilancio risentono dell'applicazione dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal Sec '95, adottati dall'esercizio finanziario 2000, nonché del graduale processo di riduzione delle grandezze di bilancio, legato al decentramento in atto.

Il dato più vistoso è costituito dall'andamento della spesa corrente al netto degli interessi che, dopo un andamento altalenante, si colloca circa tre punti al di sopra del livello, in termini di Pil, segnato nell'anno base (dal 19,7 al 22,5 per cento).

Gli oltre quattro punti e mezzo di Pil risparmiati per gli interessi (dal 9,6 al 5 per cento) sono solo parzialmente serviti a ridurre il peso della spesa corrente sul Pil (dal 29,3 al 27,5 per cento).

La caduta di circa due punti della spesa finale sul Pil (da 32,4 al 30,7 per cento) è da attribuire direttamente all'evoluzione della spesa corrente, mentre l'incidenza della spesa in conto capitale (3,2 per cento) risulta sostanzialmente pari al valore espresso nel 1997.

Ancora meno favorevole è l'evoluzione sul versante della cassa. La spesa corrente al netto degli interessi cresce di oltre quattro punti e mezzo in termini di Pil (dal 17,3 al 21,9 per cento). Il dividendo di quattro punti e mezzo di Pil guadagnato sugli oneri per interessi riesce appena a stabilizzare la spesa corrente (26,8 per cento). Cresce di un punto di Pil la spesa in conto capitale (dall'1,9 al 2,9 per cento). In tale contesto l'incidenza dei pagamenti per operazioni finali si colloca quasi un punto al di sopra del valore registrato nell'anno base (dal 28,8 al 29,7 per cento).

3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con la nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 prevedevano in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la flessione di circa un punto percentuale delle spese finali (dal 31,7 al 30,8 per cento);
- la stabilità delle spese correnti al netto degli interessi sulla quota del 22,9 per cento;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi (dal 5,5 al 5 per cento);
- un ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,3 al 2,9 per cento), già oggetto negli ultimi anni di interventi riduttivi.

I risultati gestionali risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,7 per cento in rapporto al Pil) sono pressoché coincidenti con il valore programmato.

La quota della spesa per interessi - pur apparentemente in crescita di circa mezzo punto percentuale sul dato del precedente esercizio³⁴, corrisponde al limite prestabilito (5 per cento del prodotto).

L'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi (22,5 per cento) resta quattro decimi di punto al di sotto delle indicazioni programmatiche.

Solo la spesa in conto capitale mostra un peso superiore (3,2 per cento) rispetto al livello preventivato.

³⁴ Gli oneri del 2004 risultano sottostimati di un analogo valore per la mancata contabilizzazione in bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi.