

Secondo la R.G.S.²⁹, tuttavia, il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono, attraverso un approfondimento ed una attenzione costanti da porre in essere con l'ausilio dell'apposito gruppo di lavoro permanente, di cui ai precedenti punti, e delle Ragionerie Provinciali dello Stato, nonché attraverso altre eventuali iniziative che possano essere idonee allo scopo.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione, sia pure con significativi miglioramenti rispetto al passato, non risultavano ancora analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. Tale giudizio deve parzialmente essere ribadito anche per l'esercizio finanziario 2005. Per quanto attiene ai centri di responsabilità che hanno provveduto alla classificazione, risulta, infatti, chiaro che la stessa riguarda tuttora le sole strutture centrali dell'Agenzia delle entrate che comunicano alla R.G.S. i capitoli e gli importi delle somme iscritte a ruolo rimaste da riscuotere per le quali la classificazione è stata operata e la percentuale complessiva della riduzione applicata (del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel 2003, del 65 per cento nel 2004 e del 51,5 per cento nel 2005).

Nell'informativa preliminare inviata il 17 maggio 2006 alla R.G.S. nessuna spiegazione veniva peraltro fornita in ordine ai motivi che avevano indotto l'Agenzia delle entrate ad effettuare per il 2005 una svalutazione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui inferiore di ben 10 punti percentuali a quella operata negli anni precedenti. In tale informativa, l'Agenzia premette che l'ammontare delle somme rimaste da riscuotere in conto residui relativamente ai Titoli I e II – al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli – ed in particolare la quota che di queste somme è iscritta a ruolo, si attesta su importi rilevanti rispetto alla stima di possibile recupero esattivi del valore dei crediti sottostanti.

I criteri in base ai quali la riduzione è stata operata vengono, dall'Agenzia delle entrate, genericamente indicati:

- nell'incertezza derivante dal recupero delle somme giudizialmente controverse;
- nel non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili, tenuto anche

²⁹ Citata nota n. 80563 dell'8 giugno 2006.

conto dell'incidenza delle posizioni creditorie relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali;

- nelle valutazioni di mancato recupero operate sulla base dell'anzianità del periodo d'imposta di riferimento.

Il successivo 6 giugno la stessa Agenzia ha tuttavia trasmesso alla Corte una nota telematica nella quale, analogamente a quanto avvenuto lo scorso anno, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2005, vengono fornite indicazioni più analitiche e precise sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2005 relativi ai ruoli, metodologia che è la stessa adottata per svalutare i residui da riscuotere al 31 dicembre 2004, anche se, come si vedrà, sono state modificate, in termini ottimistici, alcune ipotesi di base.

I dati presi a supporto per l'analisi sono quelli relativi al valore dei ruoli affidati al 31.12.2005, distinti in relazione all'anno di consegna (si parte dal 2005 a salire fino al 2000), al valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore di affidamento), al valore del riscosso da ruolo al 31.12.2005 (è il riscosso al 31.12.2005 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2005). La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2005. Sottraendo gli sgravi e le sospensioni è stato calcolato l'affidato netto. Sottraendo il riscosso si è quindi ottenuto l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2005. Non sono stati indicati gli importi né dell'affidato lordo, né degli sgravi, delle sospensioni e del riscosso. E' stato tuttavia fornito il dato dell'affidato netto (144.672 milioni), risultante dall'applicazione del procedimento matematico prima illustrato.

Per svalutare l'importo in questione, il valore dell'affidato da svalutare - come già anticipato nell'informativa preliminare alla R.G.S. - è stato suddiviso per:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali
2. posizioni relative a ruoli inesigibili
3. altre posizioni e loro anzianità relativa ai periodi di imposta trattati.

Dall'analisi delle posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali (posizione 1) la stima di recuperabilità del credito – sulla base dell'esperienza storica acquisita – ha portato l'Agenzia a determinare un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari all'80 per cento (rispetto a 85 per cento nel 2004) per i periodi di imposta ante 98 e del 24 per cento (80 per cento nel 2004) per i periodi di imposta *post* 98. Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 24.567 milioni. Non sono state fornite indicazioni sugli importi originari poi rettificati in base alla stima della loro irrecuperabilità.

L'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (posizione 2) ha portato a stimare una percentuale di irrealizzabilità del credito pari al 90 per cento (rispetto a parametri differenziati nel 2004, pari a 99 per cento per i valori ante 1998 e 97 per cento per i valori post 1998). Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 1.187 milioni. Il dato di partenza non è stato fornito, ma in questo caso è possibile ricostruirlo (11.870 milioni).

Sulla posizione 3 l'Agenzia ha stimato l'incidenza dell'anzianità relativa ai periodi di imposta connessi ai ruoli affidati. Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità è stato assunto pari a circa il 15 per cento (40 per cento nel 2004) per i periodi di imposta ante '98 e del 5 per cento (come nel 2004) per i periodi di imposta post '98. Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 44.382 milioni.

L'applicazione del metodo ai valori di affidato al 31.12.2005 porta ad una stima finale di presunta "incassabilità" dei ruoli affidati al 31.12.2005 per 80.827 milioni, pari a circa il 48,5 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa il 51,5 per cento.

A commento di questo esercizio di svalutazione dei resti da riscuotere, va anzitutto osservato che nel 2005 i parametri utilizzati per le rettifiche sono stati molto meno severi rispetto a quelli impiegati per le stime di esigibilità dei residui dell'esercizio finanziario 2004. Tra le "concause" che l'hanno indotta ad essere decisamente più ottimista sulla realizzabilità dei resti da riscuotere l'Agenzia ha sinteticamente evidenziato le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso su perimetro omogeneo di osservazione (quinquennio 2000–2004), con un recupero ulteriore pari a + 2,2 miliardi tra bilancio 2004 e bilancio 2005;
- previsioni di trend positivo sull'indice di soccombenza in contenzioso e sull'accorciamento dei tempi medi di esecuzione del procedimento (con conseguente accorciamento dei tempi di attualizzazione del credito da incassare);
- ripresa decisa del trend di partecipazione sistematica alle udienze in c.t. (dal 75 per cento di indice di partecipazione del 2003 al 90 per cento del 2005);
- ripresa del trend di miglioramento del tasso di definizione degli accertamenti con adesione (circa il 40 per cento dei controlli sostanziali positivi tramutati in accertamenti con adesione nel 2005, da un valore del 13 per cento circa del 2003, in periodo "condono");
- avvio concreto della riforma della riscossione attraverso Riscossione S.p.A..

Si tratta di considerazioni sicuramente degne di essere tenute presenti e che, altrettanto sicuramente, fanno ritenere possibile un miglioramento del grado di esigibilità dei resti da

riscuotere. Ciononostante, a parte la loro genericità, esse prestano tuttavia il fianco a non poche perplessità. In mancanza di chiarimenti in proposito, un primo dubbio, infatti, insorge già con riguardo all'affermazione di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2004 e poi 2005), che si caratterizza, invece, per le discontinuità indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 e per gli effetti che il condono ha avuto sul piano sia contabile, sia di modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti. Così come perplessità suscitano le previsioni – non quantificate e non motivate – di trend positivo sull'indice di soccombenza. Pur essendo, infine, da positivamente valutare l'apporto che può venire dall'asserito trend di accresciuta partecipazione dell'Amministrazione alle udienze delle Commissioni tributarie, non si è in grado di apprezzare ciò che questo può quantitativamente significare in termini di maggiore riscuotibilità degli importi controversi. Non sono state forniti, infatti, specifici elementi di valutazione derivanti dalla rilevazione del rapporto di correlazione esistente fra partecipazione dell'Amministrazione alle udienze e minor soccombenza.

In mancanza di precisi elementi di riferimento non appare pertanto possibile valutare se la modifica dei parametri di esigibilità operate dall'Agenzia delle entrate rispetto a quelli utilizzati per l'analogo esercizio condotto nel 2004 possa essere condivisa. Va, peraltro, richiamato quanto prima illustrato in ordine alla quota di residui netti riscossi relativi alle entrate da accertamento e controllo (1,02 per cento), che, pur essendo nel 2005 maggiore di quella dei due anni precedenti (rispettivamente 0,71 per cento nel 2004 e 0,65 per cento nel 2003) è inferiore all'analogo rapporto del 2002 (-1,53 per cento ed è comunque di un livello troppo modesto per far ritenere fattibile un grado di esigibilità del 48,5 per cento. Né elementi di supporto possono essere ricavati dai risultati dei due successivi monitoraggi ad hoc effettuati sugli esiti dei controlli fiscali di cui si è detto nel paragrafo 2.3.3.6 e che, come si è visto, hanno dato, nel primo caso, una percentuale di riscossione pari al 10,1 per cento della maggiore imposta accertata, e, nel secondo, al 7 per cento (pur dovendosi scontare una maggiore vicinanza all'anno di effettuazione dell'originario controllo).

Si tratta, come si vede, di una metodologia che, pur non essendo propriamente analitica, così come richiesto per legge, in quanto non si basa sulla valutazione delle singole partite creditorie, appare comunque molto più affidabile della semplice riduzione lineare degli importi complessivi operata fino a qualche anno fa rifacendosi a mere considerazioni di buon senso e di esperienza. Essa, tuttavia, non si avvale delle potenzialità 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, potrebbe sicuramente facilitare,

insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie.

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio si ricollega peraltro al fatto stesso che, come già rilevato al paragrafo 2.2.2.3, ancora nel 2005, per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 57,78 per cento (45,90 per cento nel 2004, 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 del 3,67 per cento a fronte dello 0,34 e del 2,78 per cento rispettivamente del 2004 e 2003, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Così come perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il quinto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7 per cento del da riscuotere di competenza³⁰. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extra tributarie (1,06 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (6,57 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno, come nel 2004 e nel 2003, a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento.

La disponibilità, espressa in sede di analisi del Rendiconto 2003, della R.G.S. a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre per esercizio di formazione, solo ora si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti, relativamente però all'esercizio 2004. A tal proposito negli anni scorsi la RGS aveva fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante una elaborazione *ad hoc*, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. Negli anni scorsi la RGS aveva altresì sottolineato che, a motivo di un meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione

³⁰ Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18 per cento dei resti da riscuotere di competenza.

dell'entrata operata dal SIRGS, che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

In risposta alla nota istruttoria per il Rendiconto 2005 la R.G.S. ha comunicato che, per quanto riguarda i resti da riscuotere, il sistema informativo entrate produce nel mese di maggio di ogni anno, con riferimento all'esercizio in chiusura, la stampa³¹ relativa ai resti da riscuotere per esercizio di provenienza per le classi d'ufficio dei concessionari, sottolineando, tuttavia, la non assoluta attendibilità dei dati causata dalla problematica gestione dei ruoli post riforma: la parte dei residui attivi attribuita ai ruoli ante riforma è prospettata in un'unica voce a tutto il 1999, mentre la parte relativa ai ruoli post riforma è suddivisa dal 2000 al 2005.

La R.G.S., tuttavia, ha trasmesso, come già detto, e solo in data 9 giugno 2006, la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere" ma per l'esercizio 2004, "in quanto non ancora disponibile la stampa relativa alla chiusura dell'esercizio finanziario 2005", senza fornire alcuna indicazione in ordine ai motivi di tale ritardo, posto che, secondo quanto comunicato dalla stessa R.G.S. e già sopra riportato, "il sistema informativo entrate produce nel mese di maggio di ogni anno, con riferimento all'esercizio in chiusura, la stampa relativa ai resti da riscuotere per esercizio di provenienza".

La stampa relativa al 2004, comunque, comprende, oltre ai concessionari per i ruoli ante e post riforma:

- i resti da riscuotere relativi alle prenotazioni effettuate sul capo 10° e sul capo 29°³² con indicazione dell'esercizio di provenienza;
- i resti da riscuotere degli uffici con contabilità sintetica senza indicazione dell'esercizio di provenienza.

7. Determinazione dei resti da versare.

Come per ogni esercizio finanziario, meno chiarificatore di quello svoltosi a proposito dei resti da riscuotere è risultato il contraddittorio con le Amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte ha più volte chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la composizione delle somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23, posto che nell'allegato stesso risultano specificate le sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non si precisano i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia e per le restanti somme da versare

³¹ Di codice RS 11 UJ 0001.

³² Capo 10°: Direzione generale del tesoro; Capo 29°: Beni culturali ed ambientali. Si sottolinea come la classificazione per capi delle entrate appartiene ad una classificazione superata con la legge di riforma del bilancio n. 94 del 3 aprile 1997

e che costituiscono una quota percentuale rilevante, anche se in progressiva riduzione, sul totale: tre quarti nel 2000 (18.152 milioni su un totale di 24.480), due terzi nel 2001 (13.446 milioni su un totale di 20.512), 57 per cento nel 2002 (11.187 milioni su un totale di 19.571), 56 per cento nel 2003 (11.359 milioni su un totale di 20.302), 50 per cento nel 2004 (8.555 milioni su un totale di 17.095) e 45 per cento nel 2005 (7.936 milioni su un totale di 17.542). Per queste somme non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa gli importi stessi importi afferiscano.

Le precisazioni fornite dalla R.G.S. al riguardo, in risposta alla nota istruttoria per il rendiconto 2005, si sono limitate a precisare che l'Allegato n. 23, relativamente alla Regione Sicilia, evidenzia le somme acquisite direttamente dalla Regione stessa, per le quali deve essere fatta la regolazione contabile a carico della spesa, non essendo, lo stesso, deputato ad indicare eventuali importi relativi a versamenti diretti da operarsi da parte della predetta Regione. Non essendo automaticamente forniti dall'Allegato al Consuntivo e non essendo stati forniti dalla R.G.S., è da presumersi che dei dati richiesti dalla Corte non sia possibile avere conoscenza.

In ogni caso i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 (6.257 nel 2005, l'importo minimo degli ultimi sei anni - 11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003 e 8.232 nel 2004) si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si appostino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa.

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

a - Entrate riassegnabili

L'articolo 1, comma 9, della Legge Finanziaria 2005 prevedeva, tra l'altro, che, per il triennio 2005-2007, le riassegnazioni di entrata non potessero essere superiori a quelle del precedente esercizio incrementate del 2 per cento. Nei casi di particolare necessità e urgenza, il predetto limite poteva essere superato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

La Corte, a tal proposito, ha avviato, a partire dall'esercizio 2005, un monitoraggio del fenomeno basato sull'analisi, per ciascun provvedimento di riassegnazione, delle UPB e dei capitoli di entrata e di spesa interessati, degli importi e degli eventuali frazionamenti delle risorse tra diversi capitoli.

Per il 2005 le riassegnazioni hanno interessato oltre 13 miliardi di euro (erano stati circa 27 nel 2004), e per approfondire l'analisi è stata richiesta alla Ragioneria Generale la disaggregazione degli importi indicati nell'allegato 1 della Circolare del MEF n. 5 dell'11 febbraio 2005, sia per il bilancio dell'entrata che per quello della spesa.

La Circolare chiarisce che la disposizione di cui al comma 9 della Finanziaria 2005 concerne tutte le riassegnazioni di entrate che abbiano riflesso sulla spesa del bilancio dello Stato senza alcuna esclusione, e fornisce un quadro di riferimento dei limiti previsti dalla norma, riportando, per ciascuna Amministrazione, gli importi delle riassegnazioni effettuate nell'esercizio 2004, incrementati del 2 per cento.

La Ragioneria Generale ha trasmesso i dati relativi alle riassegnazioni dei proventi per gli anni 2004 e 2005 riepilogati per stato di previsione – capitolo - unità previsionale di base, e con l'indicazione del collegamento capitolo di entrata e di spesa unicamente per le riassegnazioni per le quali l'entrata e la spesa si riferiscono allo stesso esercizio finanziario. Precisando al riguardo che, relativamente ai dati concernenti la riassegnazione dei proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, l'archivio del SIRGS non consente l'individuazione del capitolo di entrata³³.

L'art. 17, comma 3, della legge 468/78³⁴ prevede espressamente che le riassegnazioni di spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, e che quelle versate dopo tale data, e comunque entro la chiusura dell'esercizio, siano riassegnate ai corrispondenti capitoli di spesa per l'anno successivo.

Tale sfasamento temporale non giustifica però la rinuncia da parte della RGS a tenere sotto controllo un fenomeno che fa perdere ogni trasparenza alla gestione del bilancio. Volendo, infatti, considerare la situazione del capitolo 4055 *“Versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”* si può notare che il 99,52 per cento dei versamenti relativi al 2005 sono stati effettuati nel mese di luglio (4.021 milioni su 4.040); se ai versamenti dei primi dieci mesi del 2005 si sommano quelli effettuati nell'ultimo bimestre del 2004, pari a 7.502

³³ Tali informazioni possono essere acquisite, pertanto, esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei, attività, peraltro, in corso di svolgimento da parte della Corte nell'ambito del citato monitoraggio che si sta effettuando finalizzato, tra l'altro, allo svolgimento dell'indagine programmata per l'anno 2006 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: *“Indagine sull'andamento delle entrate riassegnabili e della spesa riassegnata nell'esercizio finanziario 2005”* (Delibera 1/2006).

³⁴ Norma ripresa dal d.P.R. 10 novembre 1999, n. 469: Regolamento recante norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, con particolare riferimento ai finanziamenti dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (pubblicato sulla G.U. n. 293 del 15/12/1999).

milioni, si ottiene una riassegnazione complessiva di 11.522 milioni, non rinvenibile in alcun dato di consuntivo.

Inoltre, il capitolo in esame, come la maggior parte di quelli i cui introiti sono destinati alla riassegnazione per specifiche spese, figura iscritto in bilancio “per memoria”: di conseguenza il complessivo incasso del 2005 risulta come maggiore entrata rispetto a previsioni iniziali nulle.

Come già detto, per il 2005, le riassegnazioni hanno interessato oltre 13 miliardi, per la quasi totalità concentrate sul Ministero dell’economia e delle finanze (l’88,1 per cento per oltre 11,82 mld); tra queste il 91,3 per cento delle entrate, per 10,8 mld (l’80,43 per cento del totale), sono concentrate in soli quattro capitoli di entrata che finanziano solo tre capitoli di spesa che costituiscono l’88,9 per cento delle riassegnazioni del MEF per 10,5 mld (il 78,3 per cento del totale).

Oltre 4 miliardi di riassegnazioni di entrata sono state disposte con soli tre Decreti ministeriali³⁵ che hanno riguardato gli introiti destinati all’ammortamento dei titoli di Stato (cap. 4055 di entrata e cap. 9565 di spesa³⁶). Nell’ambito della privatizzazione degli immobili pubblici, dei circa 1,7 miliardi di entrate affluite sul cap. 4057, oltre 1,2 miliardi (pari al 73 per cento) sono serviti per alimentare il cap. 7373, relativo alle somme da corrispondere agli enti previdenziali pubblici cessionari del patrimonio immobiliare, per mezzo del disposto contenuto in quattro Decreti del Ministro dell’economia³⁷.

Separate considerazioni merita la riassegnazione, disposta con soli due Decreti ministeriali³⁸ riguardante circa 5,1 mld affluiti sui capp. 4532 e 3249³⁹ relativi rispettivamente alla quota capitale ed interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al cap. 2221 per il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (per 14,1 miliardi), spesa largamente eccedentaria rispetto a quella corrispondente alle riassegnazioni.

Per entrambi i capitoli di entrata le previsioni iniziali erano pari a zero, successivamente variate in 3.180 milioni per il cap. 4532 e 1.919 per il cap. 3249 (complessivamente 5.099 milioni); i versamenti effettuati dalla Cassa DD.PP. sono stati, rispettivamente, pari a 3.790 e

³⁵ DMT n. 001995 del 2005, DMT n. 097893 del 2005 e DMT n. 143851 del 2005.

³⁶ Cap. 4055: “Versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello stato, nonché ad entrate straordinarie dello stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato” e cap. 9565: “Somma da destinare all’ammortamento dei titoli di Stato”.

³⁷ DMT n. 119989 del 2005, DMT n. 030765 del 2005, DMT n. 089571 del 2005 e DMT n. 155895 del 2005.

³⁸ DMT n. 079496 del 2005 e DMT n. 102198 del 2005.

³⁹ Cap. 4532: “Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali” e cap. 3249: “Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali”.

2.486 milioni (complessivamente 6.456), importo superiore alle previsioni, ma ben inferiore al pagato del capitolo di spesa 2221.

Al riguardo, alla specifica richiesta istruttoria formulata alla R.G.S. riguardo al significato da attribuirsi all'evidente sproporzione della spesa rispetto alle entrate riassegnabili, la stessa ha fatto presente di non ravvisare problemi di copertura finanziaria per lo stanziamento - derivante dal subentro del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Cassa Depositi e Prestiti nei rapporti derivanti dai buoni postali fruttiferi - tenuto conto che l'onere per interessi viene fronteggiato:

1) dalle risorse iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2005, rese disponibili a seguito dell'attribuzione al predetto MEF della titolarità dei rapporti attivi della Cassa DD.PP., in essere alla data di trasformazione in Spa, conseguenti alla concessione dei mutui ed altri finanziamenti con onere di ammortamento a carico dello Stato, indicati nell'elenco n. 1 allegato al decreto ministeriale 5/12/2003.

Tali risorse, rivenienti rispettivamente dalle rate di ammortamento di prestiti trasferiti all'attivo del MEF, dalla remunerazione del risparmio postale e dai conti correnti di tesoreria (di cui al cap. 3100), sono state utilizzate per la copertura di maggiori oneri derivanti dall'accollo delle passività trasferite al Tesoro a seguito della menzionata trasformazione in S.p.A. della Cassa Depositi e Prestiti.

In particolare dette disponibilità sono state destinate, in sede di previsioni per l'anno 2005, ai fini della parziale copertura dei costi a carico dello Stato connessi all'istituzione dei capitoli 2221 (quota interessi) e 9540 (quota capitale) per la gestione dei citati buoni postali fruttiferi, nonché ad un ulteriore capitolo di bilancio (2316) nell'ambito del Centro di Responsabilità "Tesoro", per la remunerazione dei conti correnti postali;

2) da ulteriori risorse, da destinare alla copertura dei prevedibili rimanenti oneri a carico dello Stato, reperite nel corso della gestione nell'ambito delle disponibilità di tesoreria rinvenienti dal richiamato subentro del MEF nella titolarità dei rapporti attivi della Cassa DD.PP., attualmente riassegnabili ai sensi dell'articolo 2, comma 31, della legge 267/2006⁴⁰ (legge di bilancio per il 2006). In sostanza, tali disponibilità vengono periodicamente versate dalla Cassa DD.PP. sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, rispettivamente nell'ambito dell'U.p.b. 6.3.1 – Cap. 4532 (capo. X) – per i versamenti delle quote capitale e nell'ambito dell'U.p.b. 6.2.1 – Cap. 3249 (capo X) – per i versamenti delle quote interessi in

⁴⁰ Il richiamato disposto autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a provvedere, con propri decreti, alle variazioni di bilancio, anche mediante riassegnazione di fondi, occorrenti in relazione alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, prevista dall'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni.

relazione ai mutui, con ammortamento per lo più a carico degli enti locali, trasferiti al Ministero dell'economia e finanze, ai fini della riassegnazione con appositi decreti di variazioni sul cap. 2221.

La risposta ricevuta appare del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, come risulta evidente dall'analisi dei dati del rendiconto prima sommariamente proposta e che pongono in discussione, non già il legame fra il capitolo di spesa 2221 e le riassegnazioni allo stesso delle entrate imputate ai capitoli 3249 e 4532, quanto l'adeguatezza di tali fonti di copertura.

Più specificamente, la risposta della R.G.S. si presta ad almeno altre due puntuali osservazioni. La prima attiene all'indeterminatezza su quali siano le "risorse iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2005, rese disponibili a seguito dell'attribuzione" al MEF "della titolarità dei rapporti attivi della Cassa Depositi e Prestiti, in essere alla data di trasformazione in S.p.A., conseguenti alla concessione dei mutui ed altri finanziamenti con onere di ammortamento a carico dello Stato". A giudicare dall'ultima parte della risposta, sembrerebbe trattarsi delle somme versate dalla CDP sui capitoli 3249 e 4532 e che, come si è visto, per il 2005 ammontano complessivamente a 6.456 milioni, nonché delle disponibilità del cap. 3100 della spesa (1.550 milioni di previsioni iniziali, 1.650 di previsioni definitive e 1.558 milioni di pagato), relativo agli interessi sui conti di tesoreria.

Una seconda osservazione attiene all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata. Oltre al cap. 2221 (5.822 milioni di previsioni iniziali, 14.121 milioni di previsioni definitive e di pagato), sembrerebbe, infatti, che "le risorse rese disponibili ecc." siano state destinate anche ai capitoli di spesa 9540 (6.000 milioni di previsioni iniziali e definitive e 4.152 milioni di pagato) e 2316 (1.200 milioni di previsioni iniziali e 1.356 milioni di previsioni definitive e di pagato), per un totale di 13.022 milioni di previsioni iniziali, 21.477 milioni di previsioni definitive e 19.629 milioni di pagato.⁴¹

Sulla base di questa ricostruzione, la copertura del pagato complessivo sui tre capitoli 2221, 2316 e 9540 (19.629 milioni) sarebbe data dagli stanziamenti iniziali sugli stessi tre capitoli (13.022 milioni), dal versato sui capitoli dell'entrata 3249 e 4532 (6.456 milioni), nonché dal pagato sul cap. 3100 della spesa (1.558 milioni), per complessivi 21.036 milioni.

Nella richiesta istruttoria inviata alla RGS in sede di analisi del Rendiconto 2005 sono state formulate richieste di chiarimenti anche sulle modalità di copertura della regolazione

⁴¹ Sempre secondo la risposta della R.G.S., le risorse disponibili in questione sarebbero state destinate anche alla copertura di non altrimenti precisati e quantificati "prevedibili rimanenti oneri a carico dello Stato".

contabile riguardante i capitoli 1262 dell'entrata e 3932⁴² della spesa, alla luce del fatto che l'articolo 3, comma 28, del decreto-legge n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005, ha soppresso il versamento dell'1,5 per cento delle riscossioni delle banche (di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 341/2003), che, imputato al cap. 1262, avrebbe dovuto compensare la spesa iscritta sul suindicato capitolo di spesa 3932. Tale richiesta si è resa necessaria anche a seguito della constatazione che con decreto del Ministro dell'economia del 9 maggio 2005⁴³ è stata disposta la variazione di bilancio in aumento per 5.185 miliardi sia sul capitolo di entrata 1262⁴⁴ che su quello di spesa 3932, sulla base dell'avvenuto versamento per pari importo nell'esercizio 2004, mentre i dati di consuntivo fanno rilevare, nel 2005 versamenti per poco più di 2 milioni.

La R.G.S. ha fatto presente che, sotto il profilo del metodo, più che valutare la copertura dello stanziamento del capitolo 3932 – già inquadrato nel più ampio contesto del bilancio dello Stato - andrebbero analizzati i profili finanziari della disposizione recata dal decreto-legge n. 203/2005, soppressiva del citato versamento dell'1,5 per cento. In proposito, nel rappresentare che, in mancanza di tale soppressione, si sarebbe determinato un aumento del debito pubblico dell'ordine dello 0,4 per cento del Pil (circostanza che avrebbe reso ancora più critica la situazione relativa al livello del debito pubblico), ha evidenziato che il versamento in questione è stato riclassificato da EUROSTAT, secondo i criteri SEC'95, come operazione di anticipazione finanziaria.

Tale riclassificazione ha comportato per gli anni 2003 e 2004, un aumento del debito pubblico e del fabbisogno delle Pubbliche amministrazioni, con conseguenti effetti negativi in termini di indebitamento netto. Pertanto, la disposizione di cui al citato articolo 3, comma 28, del d.l. n. 203/2005, ha comportato per lo Stato il venir meno di un introito da classificare, ai sensi della legge n. 94/1997, quale operazione di ricorso al mercato, e quindi non ha necessitato di copertura finanziaria. Anzi, al contrario, la disposizione ha evitato il peggioramento ulteriore del debito nell'anno 2005.

Il Dipartimento della Ragioneria, ha ritenuto, pertanto, che non si possa eccepire la mancanza di copertura finanziaria della spesa del capitolo 3932, sulla base sia dei principi di unità e universalità del bilancio, sia della circostanza che la norma abrogativa è stata

⁴² Cap. 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% delle riscossioni tramite versamenti unitari".

⁴³ DMT n. 0040869, Registrato alla Corte dei conti il 30 maggio 2005 (Reg. 3 foglio 137), peraltro non rilevato negli elenchi delle riassegnazioni inviate dalla RGS.

⁴⁴ Cap. 1262: "Versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal decreto-legge n. 341 del 10 dicembre 2003".

definitivamente approvata senza essere corredata da alcuna copertura finanziaria, deducendone che il Parlamento l'ha ritenuta neutrale sotto il profilo finanziario.

Il ragionamento proposto dalla R.G.S. è sicuramente fondato per quanto attiene ai conti della pubblica amministrazione da tenersi in conformità ai criteri contabili stabiliti da EUROSTAT. Ed è anche in riferimento all'obbligo del rispetto di tali criteri che proprio la Corte, nelle relazioni sul rendiconto degli esercizi finanziari 2003 e 2004, aveva evidenziato la natura di prelievo solo apparente del versamento in questione, ritenendone pertanto necessaria l'abrogazione. Ciò non toglie, tuttavia, che in sede di esame del conto del bilancio consuntivo dello Stato non ci si debba interrogare su quali siano le implicazioni contabili della circostanza che venga anche formalmente a mancare un'entrata che, come risulta dal relativo decreto di variazione di bilancio, avrebbe dovuto – sia pure, come evidenziato dalla Corte, a titolo di mero e temporaneo espediente – assicurare la copertura della regolazione contabile di 5.185 milioni effettuata a maggio 2005 a seguito del recupero, operato dalle banche sulle riscossioni del 2005, del versamento da loro stesse effettuato il penultimo giorno non lavorativo del 2004.

Le riassegnazioni di entrate nel 2005 sono state, complessivamente, contenute entro i limiti dettati dalla Finanziaria 2005, e ribaditi dalla citata Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005, tuttavia, come evidenziato nella tabella n. 8, non per tutte le Amministrazioni il limite dell'incremento del 2 per cento degli utilizzi del 2004 è stato rispettato, né risulta che sia stato adottato alcun provvedimento in deroga che, come previsto dalla L.F. (art. 1, comma 9, secondo periodo) deve essere adottato nei casi di particolare necessità ed urgenza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

Tabella 8 - Rassegnazioni di entrata
Utilizzi 2005 in relazione al disposto della Circolare MEF n. 5 dell'11 febbraio 2004

AMMINISTRAZIONE	UTILIZZI 2004		POSSIBILI UTILIZZI 2005 (UTILIZZI 2004 + 2%) (*)		UTILIZZI 2005		Diff. %
	(in euro)	%	(in euro)	%	(in euro)	%	
Economia e finanze	22.765.548.671	84,81	23.220.859.644	84,81	11.827.836.590	88,10	-49,06
di cui: UPB Ammortamento titoli di Stato, CDR Tesoro	22.150.417.543	97,3			4.190.631.881	35,43	
di cui: UPB Interessi sui titoli del debito pubblico, CDR Tesoro					5.098.719.598	43,11	
Attività produttive	2.688.061.577	10,01	2.741.822.809	10,01	524.598.849	3,91	-80,87
di cui: UPB Fondo investimenti-incentivi alle imprese, CDR Imprese	2.504.645.644	93,18			468.166.217	89,24	
Lavoro e politiche sociali	53.169.297	0,2	54.232.683	0,20	69.281.193	0,52	27,75
di cui: UPB Occupazione, CDR Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	15.449.440	29,06			34.000.000	49,08	
di cui: UPB Altri interventi in politica previdenziale, CDR Politiche sociali e prev.li	32.908.892	61,89			29.012.650	41,88	
Giustizia	6.123.974	0,02	6.246.453	0,02	6.680.497	0,05	6,95
di cui: UPB Funzionamento, CDR Amm.ne penitenziaria	3.396.051	55,46			4.166.390	62,37	
Affari esteri	13.266.160	0,05	13.531.483	0,05	4.196.756	0,03	-68,99
di cui: UPB Funzionamento, CDR Italiani all'estero e politiche migratorie	13.223.928	99,68					
di cui: UPB Funzionamento Uffici centrali, CDR Affari amm.vi, bilancio e patrimonio					2.727.689	65,00	
Istruzione, università e ricerca	0		0		0		0,00
Interno	514.865.776	1,92	525.163.092	1,92	273.079.630	2,03	-48,00
di cui: UPB Finanziamento enti locali, CDR Affari interni e territoriali	394.590.853	76,64			221.410.138	81,08	
di cui: UPB Fondo prevenzione e solidarietà per l'usura e le richieste estorsive, CDR Libertà civili e immigrazione	69.379.508	13,48					
Ambiente e tutela del territorio	110.754.334	0,41	112.969.421	0,41	57.924.118	0,43	-48,73
di cui: UPB Programmi di tutela ambientale, CDR Gabinetto e uffici di diretta collabor.ne	91.000.000	82,16					
di cui: UPB Piani disinquinamento, CDR Qualità della vita					41.600.000	71,82	
Infrastrutture e trasporti	270.489.366	1,01	275.899.153	1,01	277.365.547	2,07	0,53
di cui: UPB Enti ed organismi portuali, CDR Coordinamento dello sviluppo del territorio	103.856.950	38,40			10.004.375	3,61	
di cui: Funzionamento, CDR Trasporti terrestri e sistemi informativi	86.773.209	32,08			37.762.764	13,61	
di cui: Trasporti pubblici locali, CDR Trasporti terrestri					200.000.000	72,11	
Comunicazioni	603.836	0	615.913	0,00	11.994.911	0,09	1.847,50
di cui: UPB Ricerca scientifica, CDR Istituto superiore comunicazioni e tecnologie	557.192	92,28					
di cui: UPB Fondo Servizio Universale di telecom.ni, CDR Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione					11.687.000	97,43	

AMMINISTRAZIONE	UTILIZZI 2004		POSSIBILI UTILIZZI 2005 (UTILIZZI 2004 + 2%) (*)		UTILIZZI 2005		Diff. %
	(in euro)	%	(in euro)	%	(in euro)	%	
Difesa	299.789.948	1,12	305.785.747	1,12	208.797.341	1,56	-31,72
di cui: UPB Ammodernamento e rinnovamento, CDR							
Segretariato generale	68.840.944	22,96			54.271.755	25,99	
di cui: UPB Spese generali di funzionamento, CDR							
Arma dei Carabinieri	86.029.107	28,70			48.185.807	23,08	
Politiche agricole e forestali	6.314.542	0,02	6.440.833	0,02	9.192.042	0,07	42,72
di cui: UPB Enti e istituti di ricerca, informazione, sperimentazione e controllo, CDR							
Dipartimento delle politiche di mercato					2.188.538	23,81	
di cui: UPB Spese generali di funzionamento, CDR							
Corpo forestale dello Stato	1.932.822	30,61			1.478.711	16,09	
di cui: UPB Economia montana e forestale, CDR							
Corpo forestale dello Stato					1.838.532	20,00	
Beni e attività culturali	46.401.235	0,17	47.329.260	0,17	94.297.847	0,70	99,24
di cui: UPB patrimonio culturale statale, CDR							
Segretariato generale	12.920.959	27,85					
di cui: UPB patrimonio culturale statale, CDR							
Beni archeologici	12.938.482	27,88					
di cui: UPB Patrimonio culturale statale, CDR							
Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici					40.933.467	43,41	
di cui: UPB Patrimonio culturale statale, CDR							
Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione					22.414.819	23,77	
Salute	67.650.375	0,25	69.003.383	0,25	59.881.468	0,45	-13,22
di cui: UPB Funzionamento, CDR							
Innovazione	11.325.078	16,74					
di cui: UPB Fondi da ripartire per oneri di personale, CDR							
Innovazione	17.914.000	26,48			19.964.202	33,34	
TOTALE	26.843.039.091	100,00	27.379.899.874	100,00	13.425.126.789	100,00	-50,97

(*) Allegato n. 1 alla Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005 del Ministero dell'economia e delle finanze

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le Amministrazioni per le quali si rilevano le maggiori eccedenze rispetto ai limiti previsti sono i Ministeri delle comunicazioni (circa 12 milioni di riassegnazioni su 616 mila euro previsti, +1.847 per cento), dei beni e delle attività culturali (94,3 milioni su 47,3, +99,24 per cento), delle politiche agricole e forestali (9 milioni su 6,4, +42,72 per cento), del lavoro e delle politiche sociali (69,3 milioni su 54,2, +27,75 per cento), della giustizia (6,7 milioni su 6,2, +6,95 per cento) e delle infrastrutture e trasporti (277,4 milioni su 275,9, +0,53 per cento).

b - Entrate eventuali e diverse.

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

E' questo, soprattutto, il caso della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate "eventuali e diverse", che per le sole entrate extratributarie hanno raggiunto nel 2005 i 3.086 milioni di accertamenti e 3.055 di riscossioni di competenza (nel 2004 erano rispettivamente 2.856 e 2.831⁴⁵), nei quali, negli scorsi esercizi, in non pochi casi si sono fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente sono stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile. Nel 2005 tale anomalia non si è verificata in quanto i capitoli e/o articoli confluiti in quelli aventi per oggetto le entrate "eventuali e diverse" presentavano, per il 2004, importi pari a zero.

Per quanto riguarda questa tipologia di entrate, dalle indagini effettuate⁴⁶, nonché dalle analisi svolte in sede di verifica del rendiconto degli anni passati, è emerso che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e nella maggior parte dei casi non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Lungi, però, dal tentare di fare chiarezza sulla natura di queste entrate e sulla individuazione delle relative responsabilità gestionali, nel passato si è anche finito con il far confluire nei capitoli aventi ad oggetto entrate eventuali e diverse anche entrate prima imputate ad una miriade di altre voci di bilancio, con la giustificazione che si trattava di entrate o inesistenti o comunque di entità molto modesta. Così facendo, oltre a rendere più oscura la composizione dei capitoli riassuntivi, si viene a perdere anche la memoria di fonti di entrata di cui o non si sono sfruttate a pieno le potenzialità o andrebbe disposta la cancellazione dal bilancio perché non più sussistenti.

Non soddisfano pertanto le risposte fornite dalla R.G.S. alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004 e 2005. Infatti, in merito alle carenze conoscitive circa le tipologie di introiti che affluiscono ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, da parte degli

⁴⁵ Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 mld di lire per accertamenti e 3.751 mld di lire di riscossioni per competenza.

⁴⁶ Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione Centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: «Analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte»