

riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Nel contraddittorio con la Corte la R.G.S. ha sempre confermato, che l'ammontare delle riscossioni dei residui dell'anno è determinato dal sistema, sulla base di un calcolo matematico che considera i valori espressi dallo stesso rendiconto con riguardo al versato e al da versare in conto residui alla chiusura dell'esercizio e i valori espressi dal rendiconto dell'esercizio precedente con riguardo al rimasto da versare in conto competenza ed in conto residui.

Permane, quindi, a tre anni di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al S.I.R.G.S. il dato richiesto, introdotto, invece, anche quest'anno, sul solo consuntivo cartaceo, continuando così a sottovalutare la valenza che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere per la gestione del bilancio.

Dalle analisi svolte dalla Corte è risultato evidente che continuano a non risultare contabilmente tradotti in versamenti consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che il più delle volte, però, hanno a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa necessaria per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata. Sicché, pur costituendo un importante segnale nella logica della trasparenza, l'esposizione nel rendiconto del riscosso netto residui ricavandolo utilizzando il semplice metodo aritmetico indicato ed utilizzato dalla Corte per evidenziare le dimensioni del problema non può in alcun modo bastare. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato contabilmente, attraverso operazioni idonee a direttamente individuare gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere. Solo in tal caso sarà possibile monitorare l'andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa, secondo quanto affermato dalla R.G.S. nel contraddittorio con la Corte, per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono. Tutto ciò sembra, tuttavia, ben lungi dall'essere attuato, considerata la mancata operatività anche di già citato gruppo di lavoro permanente e delle Ragionerie Provinciali dello Stato che avrebbero dovuto porvi una attenzione costante ed il necessario approfondimento.

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

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione non risultavano analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere; più dettagliata appare, invece, quest'anno la dimostrazione del procedimento seguito al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo 2006 riguardante i residui da riscuotere al 31.12.2006 relativamente ai ruoli.

Annualmente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati di preconsuntivo, individua, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui²², con la specificazione, dettagliata a livello di capitolo ed articolo, delle somme iscritte a ruolo in relazione alle quali invia all'Agenzia delle entrate la richiesta di indicare, ai fini della definizione del Rendiconto, la percentuale di abbattimento da applicare agli importi individuati.

Per il 2006 l'importo corrispondente a 21 capitoli/articoli è stato pari a 160.914 milioni²³ e l'Agenzia ha indicato che a tale importo, dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura all'85 per cento²⁴, ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli scorsi esercizi, quando la percentuale complessiva della riduzione applicata era stata 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. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente i residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla R.G.S., pari a 24.137 milioni corrispondono effettivamente al 15 per cento dei 160.914 segnalati.

L'Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte due note telematiche nelle quali, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2006, vengono fornite indicazioni molto più analitiche e precise degli scorsi anni sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2006 relativi ai ruoli. L'analisi è stata condotta sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia relativamente al carico ruoli emessi dall'Amministrazione finanziaria, ma gli importi sui quali applicare la percentuale di abbattimento sono stati però, come già detto, ufficialmente comunicati dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nella misura 160.914 milioni, sostanzialmente coincidenti con gli importi autonomamente ricostruiti dall'Agenzia.

I dati presi a supporto per l'analisi sono quelli, in possesso dell'Agenzia, relativi al valore dei ruoli affidati al 31.12.2006, distinti in relazione a:

- anno di consegna (si parte dal 2006 a salire fino al 2000);

²² Al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.

²³ Nota del Dipartimento della Ragioneria generale (Ufficio X) n. 69358 del 22 maggio 2007.

²⁴ Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2007/87501 del 29 maggio 2007.

- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore di affidamento);
- valore del riscosso da ruolo al 31.12.2006 (è il riscosso al 31.12.2006 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2006).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2006. Sottraendo gli sgravi e le sospensioni è stato calcolato l'affidato netto al quale viene sottratto il riscosso ottenendo l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2006.

DESCRIZIONE	Importi in milioni		
	TOTALE	Fino anno imposta 1997	Da anno imposta 1998
Affidato al 31/12/2006	277.865	129.056	148.809
Importo sgravi (<i>a sottrarre</i>)	99.150	46.235	52.915
Importo sospensioni (<i>a sottrarre</i>)	6.191	2.846	3.345
Affidato netto	172.524	79.975	92.549
Riscosso (<i>a sottrarre</i>)	8.370	4.659	3.711
Affidato da svalutare al 31/12/2006	164.154	75.316	88.838

Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore dell'*affidato da svalutare*, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una distinzione tra:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali;
2. posizioni relative a ruoli inesigibili;
3. altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati.

DESCRIZIONE	Importi in milioni
Affidato al 31/12/2006	164.154
Importo da svalutare (<i>posizione 1</i>)	90.721
Importo da svalutare (<i>posizione 2</i>)	18.265
Totale <i>posizione 3</i> da svalutare	55.168

Fonte: Agenzia delle entrate

Il carico ruoli affidato relativo a soggetti interessati da procedure concorsuali (*posizione 1*) ammonta a circa 90.721 milioni, di cui 51.466 riguardanti gli anni d'imposta fino al 1997 e 39.255 quelli successivi. La stima di recuperabilità del credito – sulla base dell'esperienza storica acquisita e tenuto conto delle disposizioni vigenti in materia – porta a determinare un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari al 95 per cento per i periodi di imposta ante 1998, e dell'85 per cento per i periodi di imposta post 1998: ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 8.461 milioni.

Tali valutazioni di presunto realizzo concernenti le posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali vanno ricercate nella maggiore oggettiva difficoltà

dell'effettivo conseguimento del credito, stante lo status particolare del soggetto passivo e la circostanza per cui tali crediti sono concorrenti, al fine della loro soddisfazione, con i crediti privilegiati tipici delle procedure concorsuali (ad esempio: quelli vantati dai lavoratori dipendenti, dai professionisti, ecc.). In ordine alle due diverse percentuali (95 e 85 per cento), l'Agenzia ha precisato che i ruoli meno recenti sono riferiti a procedure presumibilmente già concluse rispetto alle quali la possibilità di riscossione effettiva è meramente ipotetica.

Per quanto riguarda l'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) si stima una percentuale di irrealizzabilità del credito pari al 95 per cento, in considerazione del fatto che, comunque, viene effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta. Il carico ruoli affidato oggetto di richiesta di inesigibilità ammonta a circa 18.265 milioni ed applicando la percentuale di abbattimento il valore di presunto realizzo del credito è pari a 913 milioni, comprensivo anche di eventuali addebiti riferibili all'agente della riscossione in conseguenza del suo operato.

Sulle altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati (*posizione 3*), si è stimata l'incidenza dell'anzianità relativa ai periodi di imposta connessi ai ruoli affidati: il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità derivante dall'anzianità del ruolo rispetto al periodo d'imposta cui si riferisce, è pari a circa il 85 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e del 70 per cento per i periodi di imposta post 1998. I valori sono calcolati sulla base del trend storico di riscossione, differenziato per i ruoli post 1998 in quanto la "minore anzianità" di questi ultimi lascia ragionevolmente aumentare le possibilità di riscossione degli stessi anche grazie ai nuovi strumenti di riscossione utilizzabili da parte di Equitalia S.p.A²⁵.

Il carico di riferimento è dato, in via residuale, dalla differenza tra l'affidato netto da svalutare al 31/12/2006 e l'affidato già svalutato relativamente ai soggetti interessati da procedure concorsuali ed alle richieste di inesigibilità (*posizioni 1 e 2*) ed ammonta a circa 55.168 milioni, di cui 10.703 relativi ad anni d'imposta fino al 1997 e 44.465 relativi ai periodi successivi. Applicando a tali importi le percentuali di abbattimento ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 14.945 milioni.

L'Agenzia ha inoltre precisato che l'affidato da svalutare al 31/12/2006, è al lordo della cosiddetta "rottamazione ruoli" ex Lege 289/2002 pari a circa 4.000 milioni. Ne consegue che il carico ruoli residuo effettivo da abbattere ammonta a circa 160.000 milioni.

²⁵ Che ha avviato la propria attività dall'ottobre 2006.

AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2006 (importi in milioni)	TOTALE	Fino A.I. 1997		Da A. I. 1998		Residui attivi
	164.154	75.315		88.839		
di cui:	Totale	Abbattimento %	Importo	Abbattimento %	Importo	
posizione 1	90.721	-95%	48.893	-85%	33.367	8.461
posizione 2	18.265	-95%	12.490	-95%	4.862	913
posizione 3	55.168	-85%	9.097	-70%	31.126	14.945
"ROTTAMAZIONE RUOLI"	-4.000	-	-	-	-	-
TOTALE	160.154		70.480		69.355	23.869

Fonte: Agenzia delle entrate

Tra le concause gestionali che contribuiscono alla stima di presunto realizzo del valore dei residui da versare sui capitoli analizzati per l'esercizio 2006, possono essere sinteticamente evidenziate le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso su perimetro omogeneo di osservazione;
- previsioni di un trend positivo dell'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);
- avvio concreto della riforma della riscossione attraverso Equitalia S.p.A.

L'applicazione del metodo sin qui descritto ai valori di affidato al 31.12.2006 porta ad una stima di presunta "incassabilità" pari a circa il 15 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa l'85 per cento, dato non solo molto più prudente rispetto al passato, ma certamente anche più corretto.

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, pur permanendo alcune perplessità. Perplessità, in particolare, suscita l'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2006), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano sia contabile, sia su quello di modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

L'Agenzia, per la prima volta quest'anno ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti. Si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento per complessivi 2.830,55 milioni che interessano anni d'imposta che vanno dal 1991 al 2001 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2000 al 2005) con un importo medio pari a 94,35 milioni. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Milano 5 per 245,8 milioni (anni d'imposta 2001 e di consegna del ruolo 2004) mentre quella con l'importo minimo è

dell'ufficio di Busto Arsizio (VA) per 94,35 milioni (anni d'imposta 2001 e di consegna del ruolo 2005).

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia ad eccezione di tre che sono in carico a Salerno (81,32 milioni A.I. 2000 e anno di consegna 2004), Roma 5 (58,61 milioni A.I. 1999 e anno di consegna 2002) e Reggio Calabria (55,91 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2005). Gli uffici con il maggior numero di partite sono quelli di Genova 1 (sei partite per complessivi 674,91 milioni) e Milano 5 (cinque partite per complessivi 612,72 milioni); seguono con due partite Milano 5, Rimini e Abbiategrosso. Tutti gli altri ne hanno solo una.

Tra le trenta partite inesigibili più consistenti gli anni di imposta e di consegna dei ruoli più remoti si riferiscono rispettivamente all'Ufficio di Roma 5 (1991) ed all'Ufficio II.DD. di Brescia (2000). Circa il 32 per cento dell'intero ammontare si riferisce ai crediti relativi all'IVA (897 milioni), il 23 per cento all'IRPEF (645 milioni) e l'11 per cento all'IRPEG (326 milioni), mentre oltre il 31 per cento (887 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte.

Tabella 8 - Importi e imposte relativi alla trenta partite inesigibili più consistenti

Imposte	importo	%
IVA	897.426.602	31,7
Altre entrate	886.952.084	31,3
IRPEF-IRE	644.774.468	22,8
IRPEG-IRES	326.417.152	11,5
IRAP	33.083.917	1,2
ILOR	30.690.563	1,1
EUROTASSA	11.157.783	0,4
C.S.S.N.	45.877	0,0
Totale	2.830.548.446	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in netto miglioramento rispetto ai precedenti esercizi finanziari, si ricollega peraltro al fatto stesso che nel 2006 per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,12 per cento (57,78 per cento nel 2005, 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 dello 0,65 per cento a fronte del 3,67, dello 0,34 e del 2,78 per cento rispettivamente del 2005, 2004 e 2003, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, di poco superiore per le entrate extra

tributarie (1,81 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (-1,15 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno, come nel 2005, 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, dalla 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 lo scorso anno, e solo relativamente, però, all'esercizio 2004, si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti: è stata infatti fornita la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere"²⁶. Nessuna comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

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 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), 45 per cento nel 2005 (7.936 milioni su un totale di 17.542) e 49 per cento nel 2006 (8.988 milioni su un totale di 18.194). 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 si limitano a precisare che l'Allegato n. 23, relativamente alla Regione Sicilia, evidenzia le somme acquisite direttamente dalla

²⁶ Negli anni scorsi la R.G.S. 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. Aveva altresì sottolineato che, a motivo di un meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

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 ammontano nel 2006 a 4.720 milioni, l'importo minimo degli ultimi sei anni (11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003, 8.232 nel 2004 e 6.414 nel 2005). Gli stessi 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. Ha inoltre programmato un'apposita "Indagine sull'andamento delle entrate riassegnabili e della spesa riassegnata"²⁷, in corso di svolgimento, necessitata dalla circostanza che nelle ultime leggi finanziarie sono stati previsti interventi relativi alla copertura di una serie di spese con entrate, appunto, da riassegnare per tali finalità, ma sono state altresì introdotte limitazioni, allo scopo di contenere anche la spesa coperta da questo tipo di introiti.

La Finanziaria 2006 (legge n. 266 del 23 dicembre 2005) risulta più restrittiva in quanto non introduce più limiti all'incremento, ma prevede che, a decorrere dall'esercizio 2006, l'ammontare complessivo delle riassegnazioni di entrate non possa superare, per

²⁷ Indagine programmata per l'anno 2006 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 1/2006/G (*Indagine I.2*), del 19 dicembre 2005

ciascuna Amministrazione, l'importo complessivo delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2005²⁸.

Dai dati rilevati dal monitoraggio effettuato dalla Corte sui decreti di variazione di bilancio concernenti riassegnazioni²⁹, per il 2006 le riassegnazioni sono ammontate a 5,3 miliardi (erano state oltre 13 nel 2005 e circa 27 nel 2004). Per approfondire l'analisi, è stata richiesta alla Ragioneria Generale la disaggregazione degli importi indicati nell'allegato 6 della Circolare del MEF n. 7 del 10 febbraio 2006, sia per il bilancio dell'entrata che per quello della spesa.

La Circolare chiarisce che le riassegnazioni da disporre nel rispetto dei limiti imposti dalla Legge finanziaria sono quelle che riguardano specifiche categorie economiche assoggettate al monitoraggio e delle quali specifica il limite agli importi riassegnabili per ciascuna: Redditi da lavoro dipendente (Cat. I), Consumi intermedi (Cat. II), Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V), Trasferimenti correnti a imprese (Cat. VI), Trasferimenti correnti a estero (Cat. VII), Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), Contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII), Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. XIV), Trasferimenti in conto capitale all'estero (Cat. XV) e Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese (Cat. XVI.2).

La Ragioneria Generale ha trasmesso i dati relativi alle riassegnazioni dei proventi per l'esercizio 2006 riepilogati per stato di previsione - capitolo - unità previsionale di base, e, come lo scorso anno, 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. Infatti l'archivio del S.I.R.G.S. non consente l'individuazione del capitolo di entrata relativamente alla riassegnazione dei proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente³⁰: l'art. 17, comma 3, della legge 468/1978³¹ 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.

²⁸ Peraltro la limitazione non si applica alle riassegnazioni per le quali l'iscrizione della spesa non ha impatto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni, nonché a quelle riguardanti l'attuazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea (comma 46 dell'articolo 1).

²⁹ Registrati dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti dei Ministeri economico finanziari.

³⁰ 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 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

³¹ 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).

Tale sfasamento temporale non giustifica però la rinuncia da parte della R.G.S. a tenere sotto controllo un fenomeno che fa perdere ogni trasparenza alla gestione del bilancio.

A tale riguardo la Corte ha effettuato la specifica richiesta di prevedere l'integrazione dell'attuale database con il calcolo automatico delle entrate riassegnate per ciascun capitolo, considerando che le stesse risultano dalla somma degli incassi delle entrate riassegnabili dei primi dieci mesi dell'anno di riferimento e di quelli degli ultimi due mesi dell'anno precedente³². Il Dipartimento si è limitato a comunicare che sarà necessaria una valutazione del competente Ufficio, sia in termini di costi che di tempi di realizzazione, con riguardo all'impatto di un eventuale intervento sulle applicazioni ed i flussi concernenti la Corte dei Conti.

Come già detto, per il 2006, le riassegnazioni hanno interessato 5,39 miliardi, per la quasi totalità concentrate sul Ministero dell'economia e delle finanze (il 66,1 per cento per circa 3,6 miliardi); il 44 per cento delle entrate, per 2,39 miliardi, sono concentrate in soli due capitoli di entrata che finanziano un solo capitolo di spesa - il 2221. Si tratta delle riassegnazioni, disposte con soli due Decreti ministeriali³³, riguardanti le somme affluite sui capp. 4532 e 3249³⁴ relativi rispettivamente alla quota capitale ed interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al cap. 2221 per il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (per 12,7 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 1.411 milioni per il cap. 4532 e 933 per il cap. 3249 (complessivamente 2.344 milioni); i versamenti effettuati dalla Cassa DD.PP. sono stati esattamente di importo pari delle previsioni definitive, ma ben inferiore al pagato del capitolo di spesa 2221. Pur trattandosi di importi inferiori a quelli dello scorso anno (erano state effettuate previsioni rispettivamente pari a 3.180 milioni per il cap. 4532 e 1.919 per il cap. 3249) e pur in presenza di versamenti pari alle previsioni (lo scorso anno erano stati rispettivamente, pari a 3.790 e 2.486 milioni), senza che le osservazioni formulate dalla R.G.S. rendano meno confusa la comprensione delle procedure messe in atto.

La Corte, infatti, nel 2005 aveva formulato una specifica richiesta istruttoria riguardo al significato da attribuirsi all'evidente sproporzione della spesa rispetto alle entrate rassegnabili, ma il Dipartimento aveva fatto presente di non ravvisare problemi di copertura finanziaria per lo stanziamento - derivante dal subentro del Ministero

³² Nota n. 3360/M del 22 novembre 2006.

³³ DMT n. 015519 del 2006 e DMT n. 139712 del 2006.

³⁴ 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 C.DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali".

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, resesi disponibili a seguito dell'attribuzione al predetto 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, 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 Depositi e Prestiti, attualmente riassegnabili ai sensi dell'articolo 2, comma 31, della legge 267/2006³⁵ (legge di bilancio per il 2006). In sostanza, tali disponibilità vengono periodicamente versate dalla Cassa Depositi e Prestiti sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, rispettivamente nell'ambito dell'UPB 6.3.1 – Cap. 4532 (capo. X) – per i versamenti delle quote capitale e nell'ambito dell'UPB 6.2.1 – Cap. 3249 (capo X) – per i versamenti delle quote interessi in 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 apparve lo scorso anno del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, come risulta evidente dall'analisi dei dati del rendiconto prima sommariamente proposta.

Più specificamente, la risposta della R.G.S. si prestava ad almeno due puntuali osservazioni, confortate, peraltro, dall'osservazione dei dati di consuntivo dello scorso anno:

³⁵ 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.

- la prima attinente all'indeterminatezza su quali siano le "risorse iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2005, resesi 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";
- la seconda all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata.

Alla richiesta istruttoria formulata sull'argomento, nell'ambito dell'indagine in corso sulle entrate riassegnabili, il Dipartimento della Ragioneria Generale³⁶ si è limitato a riproporre le stesse osservazioni fornite lo scorso anno, non fornendo alcun dato riferito all'esercizio 2006, in consuntivazione; nel tentativo di spiegare quanto in precedenza affermato ha fornito, inoltre, giustificazioni che confermano l'inadeguatezza delle procedure.

Secondo la R.G.S., infatti, le risorse versate dalla Cassa Depositi e Prestiti sui citati capitoli di entrata 4532 e 3249 che *"hanno consentito l'avvio della gestione (con l'allocazione in bilancio di circa 5,8 miliardi di euro iniziali³⁷), si sono rivelate insufficienti per la copertura dell'intero fabbisogno per interessi sui buoni postali in questione. Pertanto, si è provveduto ad autorizzare la Cassa depositi e prestiti a versare sui . capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, per l'anno 2005 ... le quote di rimborso dei mutui trasferiti al Ministero dell'economia e finanze, di importo complessivo di euro 5.098.719.599,16, ai fini del rimborso degli interessi sui buoni postali fruttiferi sul cap. 2221/Economia.*

Inoltre, in base alle segnalazioni della predetta Cassa, sussistevano in aggiunta alle richiamate disponibilità ulteriori giacenze sul conto corrente di tesoreria n. 20134, intestato al Ministero dell'economia e finanze, non direttamente imputabili a riscossioni di rate di ammortamento, astrattamente utilizzabili per la copertura dei richiamati maggiori costi.

Tuttavia, a fronte delle stime annue aggiornate per l'anno 2005 nell'ordine di 14 miliardi di euro, i richiamati versamenti in entrata sui capp. 4532 e 3249 apparivano insufficienti per la residua copertura del fabbisogno, determinandosi una residua occorrenza, stimabile in circa euro 3,2 miliardi.

Tenuto conto di tale maggior fabbisogno e dell'impossibilità di individuare le modalità del versamento in entrata di parte della richiamata disponibilità sul conto corrente di tesoreria n. 20134, stante la commistione delle quote capitale e interessi che compongono la disponibilità di tesoreria medesima, si è potuto provvedere ad una

³⁶ Con e-mail del 4 giugno 2007.

³⁷ L'importo iscritto quale previsione iniziale del cap. 2221 per il 2005.

integrazione, in sede di assestamento 2005, per l'importo complessivo di 3,2 miliardi di euro sul cap. 2221, utilizzando parzialmente, per la compensazione dell'onere, le ulteriori risorse rinvenienti da un definitivo riscontro delle rate di ammortamento dei mutui rimaste a carico del Tesoro".

Le giustificazioni fornite continuano a non convincere e le osservazioni formulate lo scorso anno continuano a persistere anche osservando i dati di consuntivo 2006.

Relativamente all'indeterminatezza su quali siano le risorse iscritte in bilancio resesi disponibili a seguito dell'attribuzione" al MEF "della titolarità dei rapporti attivi della Cassa Depositi e Prestiti, sembrerebbe trattarsi delle somme versate dalla C.DD.PP. sui capitoli 3249 e 4532 e che, come si è visto, per il 2006 ammontano complessivamente a 2.344 milioni, nonché delle disponibilità del cap. 3100 della spesa (1.496 milioni di previsioni iniziali, 2.246 di previsioni definitive e 2.245 milioni di pagato), relativo agli interessi sui conti di tesoreria.

Relativamente poi all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata si evidenzia, anche per il 2006, che oltre al cap. 2221 (9.000 milioni di previsioni iniziali, 12.701 milioni di previsioni definitive e di pagato), sembrerebbe, infatti, che "le risorse resesi disponibili ecc." siano state destinate anche ai capitoli di spesa 9540 (1.000 milioni di previsioni iniziali, 7.000 di previsioni definitive, 529 milioni di pagato e 6.471 di residui di stanziamento) e 2316 (1.200 milioni di previsioni iniziali e 1.340 milioni di previsioni definitive e di pagato), per un totale di 11.216 milioni di previsioni iniziali, 21.037 milioni di previsioni definitive e 14.566 milioni di pagato³⁸.

Sulla base di questa ricostruzione, la copertura del pagato complessivo sui tre capitoli 2221, 2316 e 9540 (14.566 milioni) sarebbe data dagli stanziamenti iniziali sugli stessi tre capitoli (11.200 milioni), dal versato sui capitoli dell'entrata 3249 e 4532 (2.344 milioni), nonché dal pagato sul cap. 3100 della spesa (2.245 milioni), per complessivi 15.789 milioni. Tali capitoli di spesa (2221, 9540 e 2316) rischiano, così, di assumere una natura indeterminatamente ibrida, venendo ad essere contemporaneamente finanziati dall'insieme indistinto delle entrate, ma anche da entrate riassegnabili e da disponibilità di tesoreria..

Le riassegnazioni di entrate nel 2006 sono state, complessivamente, contenute entro il limiti dettati dalla Finanziaria 2006. Tuttavia, come si evince dal prospetto, per alcune Amministrazioni il limite è stato superato (emerge fra tutte il Ministero delle politiche agricole e forestali con un +2.032 per cento: 84,3 milioni a fronte di 1,7), mentre per altre la spesa è rimasta notevolmente contenuta rispetto alla quota fissata.

³⁸ 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".

Come già detto la Circolare n. 7 ha indicato gli importi di spesa da non superare per una serie di categorie. Nel prospetto seguente, per il complesso delle categorie monitorate, è riportata la spesa interessata da riassegnazioni con accanto il limite posto dalla Circolare: anche in questo caso la spesa totale risulta fortemente più contenuta rispetto ai limiti posti, ma vi sono Amministrazioni la cui spesa ha notevolmente superato tali limiti.

Tabella 9 - Riassegnazioni 2006 e limiti posti dalla Circ. 7/2006 della R.G.S.

(Importi in euro)

<i>Amministrazione</i>	Limite posto dalla Circ. 7/2006	Riassegnazioni per le categorie monitorate a consuntivo 2006	Diff. %
02 ECONOMIA E FINANZE	316.753.014	347.276.678	9,64
03 SVILUPPO ECONOMICO	509.846.365	174.092.462	- 65,85
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	3.489.055	3.489.055	-
05 GIUSTIZIA	6.415.729	5.782.914	- 9,86
06 AFFARI ESTERI	4.141.440	4.216.966	1,82
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	-	-	-
08 INTERNO	46.636.080	48.589.524	4,19
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	57.545.188	21.083.590	- 63,36
10 INFRASTRUTTURE	57.077.367	95.982.684	68,16
11 COMUNICAZIONI	11.994.911	-	- 100,00
12 DIFESA	204.159.508	305.523.482	49,65
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.674.054	35.692.591	2.032,11
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI	93.917.903	84.350.016	- 10,19
15 SALUTE	47.847.837	80.476.644	68,19
Totale	1.361.498.451	1.206.556.606	- 11,38

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S.

Per un maggior dettaglio, nella tabella n. 10 viene riportata, per ciascuna Amministrazione, la spesa disaggregata per categorie. In particolare rispetto alle limitazioni poste si rileva:

- il superamento del limite di spesa per la categoria V – trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, XXI – Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni e XIV – contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private, rispettivamente +563 per cento, +7 per cento e +3 per cento, il primo riconducibile al Ministero dell'economia, il secondo alle Infrastrutture, Difesa e Politiche agricole ed il terzo a quello dei Beni e attività culturali;
- minore rispetto alla restrizione posta risulta la spesa per le categorie: 6 – trasferimenti correnti a imprese (-98 per cento, che tuttavia deriva dalla compensazione tra la spesa, peraltro di basso importo, effettuata da Amministrazioni cui non è stato posto alcun limite e la spesa nulla di quelle cui lo stesso è stato posto), 23 – contributi agli investimenti alle imprese (-57 per cento, totalmente a carico del Ministero per lo sviluppo economico); 2 – consumi intermedi – (-26 per cento, come risultante di forti incrementi delle Politiche agricole e della Salute che annullano gli effetti negativi registrati soprattutto per i

Ministeri delle comunicazioni, dell'economia e della Difesa) e 1 – redditi da lavoro dipendente – (-1 per cento, come compensazione degli effetti positivi riconducibili a varie Amministrazioni con quello fortemente negativo del Ministero dell'economia).

Tabella 10 - Dettaglio per categorie delle riassegnazioni 2006 e limiti posti dalla Circ. 7 del 20.2.2006 della R.G.S.

(importi in euro)

Amministrazione	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %
	I			II			V TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE		
	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE			CONSUMI INTERMEDI					
02 ECONOMIA E FINANZE	18.247.366	144.248	12.550,00	45.200.501	316.288.395	- 85,71	71.484.312	261.024	27.286,11
03 SVILUPPO ECONOMICO	279.360	135.781	105,74	45.004.593	32.739.590	37,46	1.433.657	8.917.599	- 83,92
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE				3.489.055	3.489.055	-			
05 GIUSTIZIA	3.532.129	4.166.390	- 15,22	2.250.785	2.249.339	0,06			
06 AFFARI ESTERI	47.710	-		3.345.861	2.727.689	22,66			
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA									
08 INTERNO	13.842.821	39.640.516	- 65,08	4.261.065	4.236.315	0,58	30.227.410	2.441.366	1.138,14
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	16.306	-		6.667.284	15.945.188	- 58,19			
10 INFRASTRUTTURE	525.347	1.677.438	- 68,68	41.220.851	40.652.827	1,40	3.029.157	4.535.135	- 33,21
11 COMUNICAZIONI				-	7.999	- 100,00			
12 DIFESA	84.205.450	78.842.759	6,80	198.320.535	121.849.255	62,76	857.451	-	
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.359.084	1.333.954	1,88	1.529.348	254.000	502,11			
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI				69.127	466.249	- 85,17			
15 SALUTE	21.852.789	19.964.202	9,46	58.023.855	14.633.635	296,51			
Totale	143.908.362	145.905.288	- 1,37	409.382.860	555.539.536	- 26,31	107.031.987	16.155.124	562,53

Segue tabella 10

Amministrazione	VI TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE			VII INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI LORDI			XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI		
02 ECONOMIA E FINANZE	293.051	-		6.690	-		5.883	59.347	- 90,09
03 SVILUPPO ECONOMICO									
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE									
05 GIUSTIZIA									
06 AFFARI ESTERI							823.395	1.413.751	- 41,76
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA									
08 INTERNO				258.228	-		-	317.883	- 100,00
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE							14.400.000	41.600.000	- 65,38
10 INFRASTRUTTURE	45.000	-					51.162.329	10.211.967	401,00
11 COMUNICAZIONI	-	11.772.898	- 100,00				-	214.014	- 100,00
12 DIFESA	-	1.090.818	- 100,00				22.140.046	2.376.676	831,56
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI							888.057	86.100	931,43
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI	-	114.188	- 100,00				69.249.386	78.703.837	- 12,01
15 SALUTE							600.000	13.250.000	- 95,47
Totale	338.051	12.977.904	- 97,40	264.918	-		159.269.096	148.233.575	7,44

Amministrazione	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %	Riassegn. 2006	Limite circ. 7/2006	Diff. %
	23 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			24 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALL'ESTERO			26.2 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE		
02 ECONOMIA E FINANZE	49.500.000	-					162.538.875	-				
03 SVILUPPO ECONOMICO	120.155.288	468.053.395	- 74,33				7.219.564	-				
04 LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE												
05 GIUSTIZIA												
06 AFFARI ESTERI												
07 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA												
08 INTERNO												
09 AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE												
10 INFRASTRUTTURE												
11 COMUNICAZIONI												
12 DIFESA												
13 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	31.916.102	-										
14 BENI E ATTIVITA' CULTURALI				15.031.503	14.633.629	2,72						
15 SALUTE												
Totale	201.571.390	468.053.395	- 56,93	15.031.503	14.633.629	2,72	169.758.439	-		-	-	

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S.