

Ci sono, poi, quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa ad un miliardo che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 11.826 milioni¹⁸ in termini di variazione del riscosso totale: -4.699 milioni come conseguenza dell'abrogazione dell'obbligo – disposta dall'art. 36, comma 1, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 (*provvedimento collegato*) - del versamento da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto prima dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246); -3.594 milioni dalle entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033); -2.306 milioni dal versamento della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380); ed infine -1.227 milioni dalle somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro 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 (cap. 3240).

Altri 21 capitoli hanno fatto registrare una variazione negativa inferiore al miliardo, ma superiore a 100 milioni, per un importo complessivo di -7.463 milioni.

Il peso maggiore l'hanno le entrate extra tributarie e di Titolo III (4.275 milioni), di cui:

- -755 milioni e - 497 milioni si riferiscono al versamento della quota capitale (i primi) e alla quota interessi (i secondi) delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (capp. 4532 e 3249);
- -655 milioni riguardano somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961):
- -616 milioni concernono il versamento (dovuto dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto, 2006, n. 248 (cap. 3370);

¹⁸ Altri ventuno capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 800 e più di 100 milioni, per complessivi -7.462 milioni.

- -534 milioni riguardano i minori dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie (cap. 2970);
- -506 milioni pertengono alle entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518);
- -651 si riferiscono complessivamente ad altri cinque capitoli¹⁹.
- Le principali minori entrate tributarie si riferiscono per:
 - -530 milioni all'imposta di bollo (cap. 1205);
 - -446, -378, -356 e 219 milioni (per complessivi -1.399 milioni) alle quattro imposte sostitutive rispettivamente dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni d'impresa (cap. 1182), delle imposte sui redditi per la determinazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), previste dall'art. 3, commi 160, 161 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cap. 1034) e delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto delle aree fabbricabili (cap. 1063);
 - -353 milioni alle entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200);
 - -321 milioni al provento del lotto (cap. 1801);
 - -585 milioni complessivamente ad altri tre capitoli²⁰.

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 43 capitoli il cui gettito è aumentato (18 capitoli) o è diminuito (25 capitoli) di oltre 100 milioni spiegano un saldo di maggiori entrate di 20.621 milioni, pari al 95,62 per cento dell'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (21.565 milioni), percentuale, questa, che è di poco inferiore all'incidenza che gli stessi capitoli hanno sul totale del riscosso, sia per il 2006 che per il 2007 (rispettivamente 88,75 per cento e 89,08 per cento).

¹⁹ Capp. 2592 – Somme da introitare ai fini della rassegnazione, i tutto o in parte, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, 4057 – Proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici, 3670 – Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 2368 – Entrate eventuali e diverse del MEF già di pertinenza del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e 2065 – Tasse e diritti marittimi.

²⁰ Capp. 1233 – INVIM, 1027 - Ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche e 1409 – Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi.

2.4.3. Le entrate *una tantum*

Limitandosi a considerare i capitoli con riscosso totale di importo superiore a 100 milioni, le entrate *una tantum* ammontano a 12.519 (pari al 59,18 per cento del maggior gettito 2007), con una diminuzione di circa 5,9 miliardi (5.856 milioni) e del 31,87 per cento rispetto al 2006, anno in cui le entrate *una tantum* erano state calcolate in 18.375 milioni (pari al 72,93 per cento del maggior gettito). Il maggior gettito strutturale erariale del 2007 può, quindi, essere stimato intorno ai 9 miliardi, rispetto ai circa 7 miliardi del 2006²¹. Ciò, naturalmente, non vuol dire che si tratta di un importo di risorse aggiuntive utilizzabili per finanziare nuova spesa (fosse anche spesa fiscale). Un'analoga analisi della spesa, infatti, quasi certamente rivelerebbe che si è anche avuta una parallela, se non maggiore, lievitazione della spesa permanente.

Tra le nuove entrate *una tantum* e quelle che sono aumentate rispetto al 2006 troviamo:

- i 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 (cap. 4055), per 3.500 milioni (+3.462 milioni);
- i versamenti (dal 2007) corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (cap. 3331), per 3.407 milioni (+3.407 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), per 11.397 milioni (+2.217 milioni);
- il versamento (dal 2007) delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (cap. 4574), per 1.515 milioni (+1.515 milioni);
- le somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3499), per 641 milioni (+446 milioni).

²¹ Sottraendo l'importo delle *una tantum* (12.519 milioni) dal saldo positivo fra maggiori e minori entrate (21.565 milioni), infatti, si ottiene una differenza di 9.046 milioni.

Tra le entrate *una tantum* che nel 2007 hanno fatto registrare una variazione negativa di gettito troviamo:

- i proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici (cap. 4057), per un importo di 6 mila euro (-128 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili (cap. 1063), per un importo di 219 milioni (-232 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), per un importo di 438 milioni (-378 milioni);
- l'imposta sostitutiva dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), per un importo di 35 milioni (-446 milioni);
- il versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 3249), per un importo di 436 milioni (-497 milioni);
- le entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518), per un importo di 444 milioni (-506 milioni);
- il versamento (dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del D.L. 4.7.2006, n. 223 convertito, con modificazioni, nella Legge 4.8.2006, n. 248 (cap. 3370), per un importo di zero (-616 milioni);
- somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961), per un importo di 236 milioni (-655 milioni);
- il versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 4532), per un importo di 656 milioni (-755 milioni);
- il versamento (dal 2006) della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380), per un importo di 1,4 milioni (-2.306 milioni);

- le entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033), per un importo di 359 milioni (-3.594 milioni);
- i versamenti da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246), per un importo di 217 milioni²² (-4.699);
- le somme dovute a titolo di oblazione per la concessione o autorizzazione in sanatoria delle opere edilizie abusive (cap. 3307), per un importo di 142 milioni (-26 milioni).

Un contributo, sia pure lieve, al miglioramento strutturale della composizione delle entrate finali nel 2007 viene dalla diminuita incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, che passano da 20.635 a 19.862 milioni (-773 milioni e -3,75 per cento, a fronte, però, di una diminuzione di 3.531 milioni e del 16,45 per cento nell'esercizio 2006). In questa tipologia di entrate sono stati ricompresi i capitoli relativi ai giochi²³, alle entrate eventuali e diverse²⁴, a somme varie versate dalla Banca d'Italia²⁵, ed ai dividendi delle imprese a partecipazione dello Stato²⁶.

Per ciò che attiene all'evoluzione della componente strutturale del gettito per titolo, essa appare positiva soprattutto per le entrate tributarie: in questo caso, con un incremento di gettito di 18.531 milioni²⁷, l'incidenza delle una tantum è di appena 1.535 milioni²⁸, pari all'8,28 per cento del maggior gettito 2007 (rispetto, come si è visto, al 57,40 per cento dell'insieme delle entrate finali) e la quota di maggior gettito strutturale ammonta a circa 17 miliardi (rispetto a 9,2 miliardi per le entrate finali). Nel 2006, con maggiori entrate per 34.179 milioni, le entrate *una tantum* erano state calcolate in 11.237 milioni, con un incidenza sull'extra gettito del 32,88 per cento. La quota strutturale del maggior gettito era a sua volta calcolabile in 25.942 miliardi. Va peraltro evidenziato come, diversamente da quanto si verifica per il complesso delle entrate finali, per le entrate tributarie l'incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande

²² L'anticipo dovuto dai concessionari della riscossione, come più volte ricordato, è stato abrogato dall'ultimo decreto mille proroghe. E si spiega, per la quasi totalità, con la regolazione contabile di residui di versamento per 212 milioni. 5 milioni sono riscossioni di competenza, peraltro interamente versate.

²³ Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804.

²⁴ Capp. 1200, 3570, 3670, 2368, 3590.

²⁵ Cap. 3240.

²⁶ Cap. 2970.

²⁷ Il saldo in termini di maggior gettito fra i capitoli che hanno fatto registrare un aumento superiore a 100 milioni e quelli che hanno fatto registrare un calo superiore a 100 milioni è invece di 19.966 milioni.

²⁸ Sono stati considerati i capitoli 1033, 1062, 1063, 1182, 1200 e 1246.

variabilità²⁹ risulta in crescita: 12.903 milioni, con un incremento di 1.068 milioni (+9,02 per cento), rispetto all'analogo importo calcolato per il 2006 (11.835 milioni).

Relativamente alle entrate extra tributarie, l'importo delle una tantum è rimasto sostanzialmente invariato in valore assoluto (essendo passato da 5.561 a 5.307 milioni³⁰), in presenza, tuttavia, di un'ulteriore riduzione del gettito (-813 milioni), dopo quella già registrata per l'esercizio finanziario 2006 (-1.175 milioni). In direzione di una maggiore strutturalità delle entrate del Titolo va anche l'evoluzione del gettito delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, passate, rispetto all'esercizio finanziario precedente, da 8.800 a 6.959 milioni³¹ (-1.841 milioni e -20,90 per cento).

Infine, con riguardo alle entrate di Titolo III, che vanno considerate tutte non ripetibili ("non ricorrenti", secondo la terminologia adottata per il nuovo bilancio dell'entrata), va rilevato un notevole incremento: da 1.577 a 5.677 milioni (+4.100 milioni), limitandosi ai capitoli considerati nell'esame condotto dalla Corte³², da 1.907 a 6.115 milioni (+4.208), considerando il totale delle entrate del Titolo.

Un'ultima considerazione da farsi attiene alle differenze che emergono tra questa ricognizione delle entrate *una tantum* effettuata dalla Corte ed i risultati dell'applicazione al rendiconto 2007 dei nuovi criteri di classificazione del bilancio dell'entrata che distingue fra entrate ricorrenti e non ricorrenti, con le seconde sostanzialmente coincidenti con le entrate *una tantum*.

A parte l'ovvia coincidenza, di cui si è già detto, per le entrate di Titolo III, notevole risulta, invece, lo scostamento con riguardo alle entrate extra tributarie: quelle derivanti dalla classificazione in "non ricorrenti" ammontano ad appena 392 milioni, mentre, secondo l'esame analitico condotto dalla Corte, le entrate *una tantum* del Titolo non sono inferiori a 5,3 miliardi. Congruenti appaiono, invece, i dati per le entrate tributarie: a fronte di entrate non ricorrenti per 1.882 milioni, i calcoli della Corte, riferiti alle principali voci di bilancio, indicano un importo di 1.535 milioni.

Le discordanze emerse rafforzano l'esigenza dell'attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio raccomandata dalla Corte a conclusione dell'indagine appositamente

²⁹ Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804, 1200.

³⁰ I capitoli considerati sono: 2961, 3249, 3307, 3331, 3370, 3380, 3499 e 3518.

³¹ I capitoli considerati sono: 2368, 2970, 3240, 3590 e 3670.

³² Sono stati considerati i capitoli 4055, 4057, 4532 e 4574.

svolta sul tema ed appena approvata dalla competente Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato³³.

2.4.4. L'indicatore oneri/risultati

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, è stato elaborato anche per il 2007, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un indicatore oneri/risultati, rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sul fronte degli oneri, in termini di impegni effettivi di competenza, viene presa in considerazione la spesa dell'ex Dipartimento politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) relativa al solo funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive³⁴). Per i risultati vengono considerati gli accertamenti ed il riscosso di competenza con riferimento al complesso delle entrate tributarie e con l'aggiunta della componente tributaria del Titolo II, rappresentata dai capitoli relativi alle sanzioni ed ai relativi interessi riguardanti le imposte dirette e indirette³⁵.

Rapporto oneri/risultati

EGE	Impegni effettivi di competenza (milioni)		Entrate tributarie e capitolo sanzioni e interessi (milioni)		Rapporto (%)			
	Dipartim politiche fiscali	Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso competenza	Dipartim politiche fiscali		Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	
					Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso	Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso
2003	5.631,6	8.567,0	375.692,34	352.484,17	1,50	1,60	2,28	2,43
2004	5.488,1	8.679,6	388.333,24	368.845,86	1,41	1,49	2,24	2,35
2005	6.174,2	9.537,3	390.125,18	362.930,67	1,58	1,70	2,44	2,63
2006	5.538,3	9.048,6	446.647,32	400.600,75	1,24	1,38	2,03	2,26
2007	5.573,6	9.228,2	461.840,75	419.585,17	1,21	1,33	2,00	2,20

Fonte: elaborazioni Cdc su dati S.i. R.G.S. – Cdc

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2007 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,21 per cento e sulle riscossioni di

³³ "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008: analisi e osservazioni", approvata dall'Adunanza della Sezione centrale di controllo delle amministrazioni dello Stato - Collegio I, il 13 giugno 2008.

³⁴ E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex Dipartimenti ed altre spese.

³⁵ Capitoli 3210, 3312 e 3313 che fino al 1999 erano imputati al Titolo I, ma che, a seguito delle prescrizioni del SEC 95, dal 2000 sono stati trasferiti sul Titolo II.

competenza all'1,33 per cento, a fronte dell'1,24 per cento e dell'1,38 per il 2006, dell'1,58 e dell'1,70 per il 2005 e dell'1,41 e dell'1,49 per il 2004. Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra, pertanto, un leggero miglioramento del rapporto in termini di accertato, con una riduzione del 2,67 per cento (comunque molto più modesta di quella ben più significativa registrata tra il 2005 ed il 2006, pari al 21,6 per cento), mentre per il riscosso di competenza il progresso risulta maggiore, essendo pari al 3,92 per cento (ma comunque molto più contenuto del 18,7 per cento rilevato tra il 2005 ed il 2006).

Tale evoluzione è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2006 ed il 2007 sono cresciuti solo dello 0,64 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle politiche fiscali – dal 25,6 al 23,4 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 74,4 per cento al 76,6), mentre gli accertamenti sono cresciuti del 3,4 per cento e le riscossioni del 4,74 per cento. Invece nel precedente esercizio finanziario il rapporto era migliorato in misura maggiore, in quanto a fronte di una contrazione degli impegni effettivi del 10,3 per cento, gli accertamenti erano cresciuti di ben 14,49 per cento e le riscossioni del 10,38 per cento.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza³⁶ che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata), senza che dalle risultanze per UPB/capitoli sia possibile distintamente enucleare le spese riconducibili alla sola attività tributaria. Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati del 4,1 per cento circa rispetto all'esercizio precedente, nel 2007 l'incidenza della spesa risulta rispettivamente pari al 2,00 per cento sull'accertato ed al 2,20 sul riscosso di competenza, a fronte dei corrispondenti valori per l'esercizio 2006 pari al 2,03 per cento sull'accertato ed al 2,26 per cento sul riscosso. Anche considerando il complessivo aggregato amministrazione civile-Guardia di finanza, quindi, va registrato un miglioramento, sia pure lieve, del rapporto oneri/risultati, con riguardo sia all'accertato (-1,37 per cento), sia, ed ancor più, al riscosso (-2,63 per cento).

Con la riforma della classificazione del bilancio della spesa a partire dal 2008, per missioni e programmi, per la Guardia di finanza è stata introdotta la separazione apprezzabile tra la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali da una parte ed il concorso alla sicurezza pubblica dall'altra. Ribaltando sul rendiconto 2007 la classificazione

³⁶ In milioni di euro: 3.654,6 nel 2007, 3.510,3 nel 2006, 3.363,1 nel 2005 e 3.191,5 nel 2004.

del bilancio preventivo 2008. si possono disaggregare gli impegni effettivi del Cdr, individuando quelli relativi alla prima delle due missioni, che risulta pari a 2.306 milioni. Sommando tale importo agli impegni effettivi del Dpf si perviene a valori più modesti dei rapporti: 1,71 per cento per impegni/accertato e 1,88 per cento per impegni/riscosso. Ovviamente in questo caso non sono possibili confronti con gli esercizi precedenti.

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma la loro significatività in termini di variazioni non può essere tuttavia messa in dubbio, trattandosi di comparazioni meramente intertemporali, per le quali sono state utilizzati dati del tutto omogenei.

2.5. Entrate finali³⁷

2.5.1. Andamenti generali

Dopo il deciso balzo in avanti fatto registrare nel 2006 (+11,11 per cento, con una variazione in termini assoluti di +48.010 milioni), nell'esercizio finanziario 2007 il tasso di crescita degli accertamenti delle entrate finali si è contenuto nei limiti del 4,09 per cento (+19.628 milioni, 480.043 a 499.671 milioni. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali salgono, rispetto al 2006, da 459.719 a milioni 478.559 (+4,10 per cento) e quelle correnti da 457.798 a 472.438 milioni (+3,2 per cento)³⁸.

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 450.395 milioni, segnando una crescita di 22.106 milioni e di +5,16 per cento (+24.544 milioni e +6,08 per cento nell'esercizio precedente). Le entrate correnti, rispetto all'aumento dell'+8,3 per cento del 2006, nel 2007 aumentano del 4,22 per cento (da 426.383 a 444.285 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, il versato passa da 406.701 a 423.852 milioni, con un incremento del 4,22 per cento (+9,55 per cento nel 2006).

³⁷ Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

³⁸ Ai fini del confronto con l'esercizio 2006, va tenuto conto che a fine 2007 l'art. 36 del DL 248/2007, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 ha abrogato l'obbligo dell'anticipo da parte dei concessionari che era stato istituito dall'art. 9 del DL 26 marzo 1997, n. 79, convertito, con modifiche, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza è fortemente influenzata dalla crescita, leggermente più contenuta (3,45 per cento), delle entrate tributarie, ma anche dalla forte crescita delle entrate di Titolo III (+218,60 per cento), a fronte della sostanziale invarianza delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento).

Va peraltro considerato che sull'accertato degli anni precedenti – dopo l'eccezione dei riaccertamenti per 6.103 milioni interessanti il conto dei residui del Rendiconto 2005 - si riflettono, con effetti riduttivi, insussistenze di importo rilevante, significativamente al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (39.846 a fronte di 29.514 milioni). Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura preponderante le entrate tributarie (26.928 milioni), ma un apporto consistente l'hanno dato anche quelle extra tributarie (12.919 milioni), in ragione della presenza, fra queste ultime, di una serie di capitoli relativi alle sanzioni ed agli interessi pertinenti alle maggiori imposte accertate ed imputate, invece, al Titolo I. Il Titolo III fa invece registrare riaccertamenti di importo, comunque, del tutto irrilevanti (1 milione).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziato, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005 e lo scostamenti molto significativo tra accertamenti e previsioni nel 2006, il ritorno nel 2007 a scarti dell'ordine di quelli sperimentati negli anni precedenti: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2006 era stato del 14,66 per cento (superiore alla media del 9,50 per cento del decennio 1997-2006) nel 2007 è sceso all'8,80 per cento. Dopo il quasi annullamento dell'esercizio 2005 (+1,12 per cento), ed il livello massimo nell'ultimo decennio raggiunto nel 2006 (+10,56 per cento), anche lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive è nuovamente diminuito nell'esercizio 2007, attestandosi sul 4,08 per cento.

Alla base dei contenuti scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali troviamo gli scarti ancora più ridotti delle entrate tributarie (2,91 per cento e 0,83 per cento rispettivamente per le previsioni iniziali e quelle definitive), che largamente compensano quelli sempre molto ampi delle entrate extra tributarie che per gli stessi rapporti fanno registrare valori rispettivamente del 93,68 e 48,67 per cento (69,72 per cento e 69,90 per cento nell'esercizio 2006). Notevole lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+186,14 per cento), ma ridotto e di segno opposto (-3,87 per cento) lo scarto dell'accertato rispetto alle previsioni definitive.

Ribadendo quanto osservato nelle relazioni degli scorsi anni, si può ritenere che per le entrate extra tributarie continui a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere (a parte, naturalmente, il caso delle entrate riassegnabili), meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del Centro di Responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Il fatto che nel 2007 siano risultati scostamenti notevoli rispetto alle previsioni iniziali può essere evidentemente spiegato con la circostanza che si è verificato un provento di carattere straordinario (riassegnato al fondo d'ammortamento dei titoli del debito pubblico).

Diversamente dall'esercizio precedente, che, per le entrate finali, ha visto le riscossioni di competenza aumentare meno degli accertamenti (+28.214 milioni e + 7,05 per cento, a fronte di +48.010 milioni e +11,11 per cento), nel 2007 il riscosso di competenza è aumentato più dell'accertato (+21.465 milioni e +5,1 per cento, a fronte di +19.628 milioni e +4,09 per cento per gli accertamenti), con un sensibile miglioramento della quota di accertamenti riscossi (da 89,27 per cento a 90,06 per cento), che è pur sempre al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (92,03 per cento). Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2006, nel 2007 avremmo avuto un riscosso di competenza minore circa 4 miliardi (3-947 milioni) a quello effettivamente contabilizzato.

Solo marginalmente incrementate (da 17.967 a 18.068 milioni) le riscossioni residui al lordo del da versare, dopo la sensibile riduzione registrata nell'esercizio 2006 (di oltre 3 miliardi, da 20.986 a 17.967 milioni). E' continuato peraltro il calo delle riscossioni nette che, dopo essere scese da 3.890 nel 2005 a 425 milioni nel 2006, nel 2007 risultano addirittura negative per 126 milioni, con relativo indice di riscossione anch'esso per la prima volta negativo (-0,17 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto allo +0,65 per cento del 2006), dopo il 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

Come già prima evidenziato, il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a

fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Si è già visto come nell'aggregato delle entrate finali, la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi, al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente (-0,17 per cento), risulti nel 2007 addirittura negativa, dopo che nell'esercizio finanziario precedente era già scesa allo 0,65, rispetto a 3,67 per cento del 2005.

A livello di aggregato di entrate finali nel 2007 riemerge, quindi, ancorché in dimensioni limitate (-126 milioni), il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio già registrato sia nel 2002 che nel 2000. Di dimensioni maggiori l'importo negativo delle riscossioni nette delle entrate tributarie (-1.203 milioni) e maggiore anche l'incidenza negativa della relativa quota dei residui netti riscossi (-4,21 per cento). Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone in termini ben più rilevanti a livello di UPB e di capitoli, sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice al presente capitolo. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni³⁹.

Negli scorsi anni ci si è anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Confermando l'interruzione, registrata nel 2006, del *trend* in discesa che era iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2007 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (18.194 milioni) è, infatti, superiore, sia

³⁹ "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato". Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato.

pure di poco, a quella del precedente esercizio finanziario (17.542 milioni), pur restando comunque al di sotto di quella degli esercizi finanziari 2000-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000).

Nella relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui⁴⁰. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi otto esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare, per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 2.799 milioni nell'esercizio finanziario 2005 (-3.631 milioni nel 2007). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 3,6 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2006 non si sono trasformati in versamenti nel 2007.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e “da versare residui” dei precedenti esercizi è negli ultimi anni dipeso dal progressivo calo dell'importo del “da versare” contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al “totale da versare”. Il “da versare residui” era progressivamente calato da

⁴⁰ Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002; con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed è ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.504 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio ed è inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Lo stesso l'andamento si registra anche in termini relativi: la quota del "da versare residui" sul totale da versare del 2007 è del 19,85 per cento, largamente inferiore sia al massimo del 2000 (49,53 per cento), sia alla media degli ultimi dieci anni (35 per cento), sia al livello minimo precedentemente registrato (26,1 per cento nell'esercizio finanziario 2004).

Per quanto riguarda i versamenti, a mo' di riepilogo, si può evidenziare come quelli totali (+6,08 per cento a fronte di -0,93 per cento nel 2005) siano aumentati più dell'accertato (+4,09 per cento) e più del riscosso netto dell'anno (+4,88 per cento rispetto a +6,12 per cento del 2006 e -0,03 per cento nel 2005), come risultato della già analizzata riduzione del "da versare residui". In aumento anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (+4,88 per cento rispetto a +5,01 per cento), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (+9,13 per cento, da 12.965 milioni nel 2006 a 14.149 nel 2007). In significativo aumento i versamenti residui (+14,32 per cento, dopo due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006), il che ha, come si è visto, accelerato il trend di riduzione del "da versare residui" (da 5.228 a 3.504 milioni).

2.5.2. La gestione dei residui

L'analisi per i residui è stata già in larga parte incidentalmente anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando erano aumentati i residui di competenza ("da versare" e "da riscuotere") ed erano diminuiti sia il "da versare" residui che il "da riscuotere residui", nel 2007 sono aumentati il "da riscuotere residui" e il "da versare competenza", mentre sono diminuiti il "da riscuotere competenza" e il "da versare residui".

Nel 2006 il saldo del difforme andamento dei resti di competenza e di quello dei resti del conto residui portava ad una sensibile riduzione dei residui totali, dell'11,11 per cento, da 151.248 a 134.449. Anche se il "da riscuotere" di competenza era aumentato del 62,38 per cento e il "da versare di competenza" del 19,46 per cento, la riduzione del "da versare residui" (-21,84

per cento) e, soprattutto, del “da riscuotere residui” (-36,53 per cento, da 101.973 a 64.727 milioni) era stata tale da largamente compensare l’incremento delle prime due componenti, significativamente ridimensionando l’entità dei residui attivi totali. Nel 2007, invece, la riduzione del “da riscuotere competenza” (-1.838 milioni e -3,57 per cento) e dal “da versare residui” (-1.724 milioni e -32,98 per cento) non è bastata per compensare l’aumento del “da versare competenza” (+1.184 milioni e +9,13 per cento) e soprattutto del “da riscuotere residui” (+11.808 milioni e +18,24 per cento). Conseguentemente, i residui totali sono aumentati da 134.449 a 143.878 milioni (+9.429 milioni e +7,01 per cento). I residui totali del 2007 restano comunque al di sotto sia della media del quinquennio 2003-2007 (136.996 milioni), sia del livello massimo raggiunto nel 2005 (151.248 milioni).

Continuando nell’analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla già evidenziata conferma del ritorno all’ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per il consistente importo di 39.846 milioni, nell’ultimo decennio inferiore solo a quello record di 68.553 milioni del 2006 e (di poco) a quello del 2004 (40.931 milioni). A parte, naturalmente, l’eccezione dei 6.103 milioni di scarto a favore delle “sopravvenienze” attive nell’esercizio 2005. Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la prosecuzione e l’accentuazione della tendenza alla riduzione dell’incidenza sul totale sia del “da versare residui” (19,85 per cento, a fronte di 28,74 per cento nel 2006, 38,13 per cento nel 2005 e della media di 35,29 per cento nell’ultimo decennio), e, dall’altra dell’interruzione della tendenza alla riduzione anche del “da riscuotere residui” (60,63 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,27 del 2005 al 55,68 per cento nel 2006), pur collocandosi, comunque, il rapporto al di sotto della media dell’ultimo decennio (71,09 per cento).

Rispetto allo scorso esercizio finanziario, quando l’analisi svolta aveva indotto a rilevare un miglioramento della gestione del conto residui, a fronte di un appesantimento del conto di competenza, per il 2007 il giudizio deve essere più articolato: per la gestione di competenza, a fronte di una riduzione, come si è visto, molto contenuta del “da riscuotere” (-3,57 per cento), va registrato un aumento consistente (+9,15 per cento) del “da versare”. Diversamente, per ciò che attiene alla gestione residui, ad una riduzione significativa del “da versare” (-32,98 per cento) si oppone una consistente lievitazione del “da riscuotere” (+18,24 per cento).

Per un giudizio meno sommario sul punto, resta tuttavia da valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso, già considerato ad altri fini, che sul totale rappresentano il “da riscuotere residui” e il “da

versare residui”, e, dall’altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il “da riscuotere residui”, come si è visto, è, infatti, aumentato in percentuale del totale “da riscuotere”, dal 55,68 al 60,63 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 64.727 a 76.535 milioni), solo in piccola parte compensata dall’aumento dell’indice di riscossione degli accertamenti che, come si è visto, ha fatto diminuire la componente rappresentata dal “da riscuotere competenza” (da 51.528 milioni a 49.690). La riduzione del peso sul totale del “da versare residui” (dal 28,74 al 19,85 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con l’aumento del “da versare” di competenza (di oltre 1,2 miliardi), posto il segno negativo dei residui netti riscossi (-126 milioni).

L’aumento del “da riscuotere residui” è dovuto in misura prevalente alle entrate extra tributarie (da 38.859 a 46.687 milioni), con riferimento alle somme per interessi e sanzioni relativi alle maggiori imposte accertate. Un contributo di un certo peso viene, comunque, anche delle entrate tributarie (circa 4 miliardi, da 25.840 a 29.806 milioni). Come già nel precedente esercizio finanziario, la riduzione del “da versare residui” è invece quasi interamente dovuta alle entrate tributarie (-1.661 milioni su -1.724). Del tutto irrilevante l’impatto dei residui di Titolo III.

2.5.3. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le Amministrazioni sono tenute e che risulta dall’apposito allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 16.067 milioni per le somme rimaste da versare (18.925 milioni nel 2006) e di 334.477 per le somme rimaste da riscuotere (309.536 milioni nel 2006). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 21.216 per il “da versare” ed a 334.245 milioni per il “da riscuotere”, per un totale di 3325.460 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi