

residui<sup>21</sup>, 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 2007 l’importo corrispondente a 19 capitoli/articoli è stato pari a 180.733 milioni<sup>22</sup> e l’Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione, così come avvenuto nel 2006, in misura pari all’85 per cento<sup>23</sup>, ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: 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 ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla R.G.S., pari a 27.110 milioni, corrispondono effettivamente al 15 per cento dei 180.733 segnalati.

L’Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte, come lo scorso anno, due note telematiche nelle quali, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2007, vengono fornite indicazioni molto più analitiche e precise degli anni precedenti sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2007 limitatamente 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 180.733 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 31.12.2007, distinti in relazione a:

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

<sup>21</sup> Al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.

<sup>22</sup> Nota del Dipartimento della Ragioneria generale (Ufficio X) n. 63759 del 23 maggio 2008.

<sup>23</sup> Nota dell’Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2008/87468 del 10 giugno 2008.

- valore del riscosso da ruolo al 31.12.2007 (è il riscosso al 31.12.2007 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2007).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2007. 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 2007.

DESCRIZIONE	Importi in milioni		
	TOTALE	TOTALE	TOTALE
<b>Affidato al 31/12/2007</b>	<b>336.415,5</b>	<b>132.199,0</b>	<b>204.216,5</b>
Importo sgravi (a sottrarre)	120.877,1	50.371,4	70.505,6
Importo sospensioni (a sottrarre)	6.873,1	2.528,7	4.344,4
<b>Affidato netto</b>	<b>208.665,3</b>	<b>79.298,8</b>	<b>129.366,4</b>
Riscosso (a sottrarre)	12.294,1	5.000,6	7.293,5
<b>Affidato da svalutare al 31/12/2007</b>	<b>196.371,2</b>	<b>74.298,3</b>	<b>122.072,9</b>

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
<b>Affidato al 31/12/2007</b>	<b>196.371</b>
<b>Importo da svalutare (posizione 1)</b>	<b>103.929</b>
<b>Importo da svalutare (posizione 2)</b>	<b>23.484</b>
<b>Totale posizione 3 da svalutare</b>	<b>68.958</b>

Fonte: Agenzia delle entrate

Il carico ruoli affidato relativo a soggetti interessati da procedure concorsuali (*posizione 1*) ammonta a circa 103.929 milioni, di cui 52.330 riguardanti gli anni d'imposta fino al 1997 e 51.599 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 97 per cento per i periodi di imposta ante 1998, e dell'88 per cento per i periodi di imposta post 1998: ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 7.762 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 (97 e 88 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 96 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 23.484 milioni ed applicando la percentuale di abbattimento il valore di presunto realizzo del credito è pari a 939 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 l'86 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e del 71 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.A.<sup>24</sup>.

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 68.958 milioni, di cui 7.492 relativi ad anni d'imposta fino al 1997 e 61.466 relativi ai periodi successivi. Applicando a tali importi le percentuali di abbattimento, ne deriva che il carico ruoli di presumibile realizzo ammonta a 18.874 milioni.

L'Agenzia ha inoltre precisato che l'affidato da svalutare al 31/12/2007, è al lordo della cosiddetta "rottamazione ruoli" ex *Lege* 289/2002 pari a circa 4.500 milioni. Ne consegue che il carico ruoli residuo effettivo da abbattere ammonta a circa 191.000 milioni.

---

<sup>24</sup> 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		Abbattimento		
		%	Importo	%	Importo	
posizione 1	103.929	(-97%)	50.760	(-88%)	45.407	7.762
posizione 2	23.484	(-96%)	13.897	(-96%)	8.648	939
posizione 3	68.958	(-86%)	6.443	(-71%)	43.641	18.874
<b>"ROTTAMAZIONE RUOLI"</b>	<b>- 4.500</b>	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>191.871</b>					<b>27.575</b>

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 2007, 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);
- entrata a regime della riforma della riscossione attraverso Equitalia S.p.A..

L'applicazione del metodo sin qui descritto ai valori di affidato al 31.12.2007 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, fra cui quella suscitata dall'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2007), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano contabile, sia su quello della possibile modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

Come già accennato, l'Agenzia, quest'anno, come già avvenuto lo scorso anno, ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti, senza peraltro fornire alcuna informazione né sulle ragioni dei crediti

vantati, né su quelle della loro inesigibilità. Si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento per complessivi 8.753 milioni che interessano anni d'imposta che vanno dal 1995 al 2003 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2002 al 2007) con un importo medio pari a 292,78 milioni. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia 4.076 milioni (anni d'imposta 2000 e di consegna del ruolo 2005) mentre quella con l'importo minimo è dell'ufficio di Forlì per 86,24 milioni (anni d'imposta 1998 e di consegna del ruolo 2005).

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia, ad eccezione di due che sono in carico a Roma 1 (145,27 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2004) e Napoli 4 (110,66 milioni A.I. 2001 e anno di consegna 2006). L'ufficio con il maggior numero di partite è quello di Reggio Emilia (dieci partite per complessivi 5.654,86 milioni), segue Milano 5 (tre partite per complessivi 490,01 milioni); si contano due partite per Genova, Abbiategrosso, Lecco e Brescia 2. 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 all'Ufficio di Genova (A.I. 1995 e di consegna 2002); anche per l'altra partita di Genova il ruolo risulta consegnato nel 2002 (ma con anno di imposta 1996) mentre una delle partite di Brescia 2 si riferisce ugualmente all'anno di imposta 1995 (sebbene il ruolo sia stato consegnato nel 2006). Circa il 54 per cento dell'intero ammontare (4.722 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte, oltre il 41 per cento si riferisce ai crediti relativi all'IVA (3.625 milioni), il 3,8 per cento all'IRPEG (329 milioni), lo 0,7 per cento all'IRAP (57 milioni).

**Tavola 1.8**  
**Importi e imposte relativi alla trenta partite inesigibili più consistenti**

Imposte	importo	%
altro	4.722.032.911	53,9
I.V.A.	3.624.949.120	41,4
IRPEG	329.297.278	3,8
IRAP	57.243.361	0,7
EUROTASSA	9.614.513	0,1
IRPEF addizionale regionale	8.499.824	0,1
IRPEF addizionale comunale	1.888.848	0,0
C.S.S.N.	20.553	0,0
<b>Totale</b>	<b>8.753.546.410</b>	<b>100,0</b>

*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 miglioramento rispetto agli esercizi finanziari precedenti al 2006, si ricollega peraltro al fatto stesso che nel 2007 per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,95 per cento (32,12 per cento nel 2006, 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, inferiore allo zero: -0,17 per cento a fronte dello 0,65, del 3,67, dello 0,34 e del 2,78 per cento rispettivamente del 2006, 2005, 2004 e 2003, ed era stata ugualmente 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 (2,24 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (-4,21 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classificano i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 per cento; dal 2003 al 2006 tale classificazione ha riguardato il 100 per cento dei residui.

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 nel 2005, 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"<sup>25</sup>. 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

---

<sup>25</sup> 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 una 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.

modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte ha più volte chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la specificazione per le somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23, posto che nell'allegato stesso risultano evidenti le imputazioni delle sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non risulta chiara la natura dei versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia e delle restanti somme da versare, che costituiscono una quota percentuale rilevante sul totale, anche se in progressiva riduzione dal 2000 al 2006, ma nuovamente in crescita nel 2007: 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). Nell'esercizio 2007 tale percentuale, pari al 57 per cento, risulta, quindi, nuovamente in crescita (10.144 milioni su un totale di 17.652). Contrariamente a quanto avveniva negli scorsi esercizi finanziari, è positivo che, per la prima volta, nell'allegato 23 al Consuntivo, vengano distinte le somme afferenti alla Cassa regionale da quelle della Struttura di gestione, pari rispettivamente a 3.806 e 6.338 milioni. Continua, tuttavia, a non potersi rilevare a cosa gli importi stessi afferiscano.

Negli scorsi esercizi le precisazioni fornite dalla R.G.S si limitavano 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.

In ogni caso i resti da versare, residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23, ammontano nel 2007 a 2.263 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, 6.414 nel 2005 e 4.720 nel 2006). Gli stessi si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si appostino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa.

#### **8. Non corrispondenza fra residui iniziali dell'esercizio 2007 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2006**

In relazione all'assenza nel rendiconto 2007 come residui iniziali esercizi precedenti, di resti da riscuotere e/o da versare risultanti alla fine dell'esercizio 2006, si sono rilevate le anomalie contabili per gli articoli 3 e 9 del capitolo 2454 sul quale, appunto nel 2006, affluivano

le somme da introitare ai fini della riassegnazione all'amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti<sup>26</sup>. Tale anomalia è dovuta al fatto che nel 2007 si è resa necessaria l'istituzione di nuovi capitoli di bilancio ogni qualvolta il capitolo di entrata, come nel caso delle "somme da riassegnare" e delle "entrate eventuali e diverse", si riferiva specificatamente ad un ministero interessato dallo "spacchettamento" imposto dalla nuova, ma ora già superata, struttura dell'esecutivo<sup>27</sup>. Infatti, nello specifico, il capitolo 2454 nel 2007 riceve solo le somme da riassegnare al Ministero delle infrastrutture ed è stato istituito il cap. 2468 per le somme da riassegnare al Ministero dei trasporti.

L'analisi dei dati di consuntivo ha, infatti, dimostrato che l'esatto importo relativo ai residui finali che nel 2006 erano di competenza del cap. 2454 (infrastrutture e trasporti), nel 2007 viene riportato come residui iniziali degli art. 3 e 8 del capitolo 2468<sup>28</sup> (trasporti).

---

<sup>26</sup> ESERCIZIO 2006: Cap. 2454 - Art. 3: *Quote dei proventi contravvenzionali per infrazioni alle norme del codice della navigazione e ad altre leggi speciali, da destinare all'INPS o al fondo per l'assistenza ai lavoratori portuali, disciplinato dall'articolo 195 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione e per l'erogazione al personale militare delle capitanerie di porto aventi diritto;*

Cap. 2454 - Art. 9: *Quota dell'aumento delle tariffe applicabili per le operazioni in materia di motorizzazione civile da riassegnare per la copertura degli oneri di cui all'articolo 2, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190.*

<sup>27</sup> Ministero del commercio internazionale e sdoppiamento dei Ministeri della pubblica istruzione dell'università e ricerca, infrastrutture e trasporti nonché lavoro e solidarietà sociale.

<sup>28</sup> ESERCIZIO 2007: Cap. 2468 - Art. 3: *Quote dei proventi contravvenzionali per infrazioni alle norme del codice della navigazione e ad altre leggi speciali, da destinare all'INPS o al fondo per l'assistenza ai lavoratori portuali, disciplinato dall'articolo 195 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione e per l'erogazione al personale militare delle capitanerie di porto aventi diritto;*

Cap. 2468 - Art. 8: *Quota dell'aumento delle tariffe applicabili per le operazioni in materia di motorizzazione civile da riassegnare per la copertura degli oneri di cui all'articolo 2, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190.*

**Tavola 1.9**

**Non corrispondenza fra residui iniziali dell'esercizio 2007 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2006**

(in euro)

CAP	ART	Esercizio 2006		Esercizio 2007	
2454	3	Da riscuotere competenza	3.124.853,71		
		Da riscuotere residui	141.530.719,50		
		Da versare residui	578.825,93	Residui esercizi precedenti	0,00
		Residui al 31 dicembre	145.234.399,14	Residui iniziali	0,00
2454	9	Da versare residui	3.347.087,57	Residui esercizi precedenti	0,00
		Residui al 31 dicembre	3.347.087,57	Residui iniziali	0,00
2468	3			Residui esercizi precedenti	578.825,93
				Residui iniziali	145.234.399,14
2468	8			Residui esercizi precedenti	3.347.087,57
				Residui iniziali	3.347.087,57

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati S.I. RGS – Corte dei conti

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

### a - Entrate riassegnabili.

Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili, è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti<sup>29</sup>: detta spesa negli anni precedenti era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito “per memoria”, e cioè pari a zero, ma per le quali nel 2005 e nel 2006 sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17 e per 5,6 miliardi, che, da una

<sup>29</sup> Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: “Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili”.

parte, sono stati impropriamente rendicontati come extra-gettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti.

Un secondo profilo sul quale l'indagine della Corte ha fatto luce attiene alla pratica, alquanto impropria, di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili – per loro natura aleatorie ed indeterminate – per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare.

Sulla base dei risultati dell'analisi svolta la Corte ha raccomandato, fra l'altro, alle amministrazioni controllate di:

- attuare un sistematico, puntuale e rigoroso monitoraggio sia delle entrate riassegnabili che della spesa dalle stesse resa possibile;
- evitare l'utilizzo di entrate riassegnabili, per loro natura aleatorie ed indeterminate, a copertura di quote di spese non eventuali e/o indeterminate, ma inderogabili e certe nel loro ammontare, qual è il caso del pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi.

Queste, come altre, considerazioni sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio del SIRGS non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata. Tali informazioni sarebbero acquisibili esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei.

L'attività posta in essere dalla Corte, ai fini del monitoraggio e del conseguente svolgimento dell'indagine, ha dimostrato che è possibile la costruzione di un database molto più completo rispetto ai dati forniti dalla R.G.S., mediante l'analisi costante e continuativa dei Decreti ministeriali di variazione di bilancio e con un minimo impegno di personale. Va sottolineato inoltre che le discordanze rilevate nel raffronto tra i dati forniti e quelli risultanti dal monitoraggio della Corte non riguardano solo elementi riferibili ad entrate verificatesi nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente a quello di riferimento.

La necessità del monitoraggio è comunque correlata alla necessaria verifica del rispetto dei limiti imposti dalle leggi finanziarie. Infatti, dopo la rimozione dei limiti temporaneamente disposta per l'anno 2007 dall'art. 4, comma 1, del DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito nella

legge 3 agosto 2007, n. 127, la legge finanziaria per il 2008, all'art. 2, commi 615 – 617, al fine di contenere le spese derivanti da riassegnazioni di entrata, prevede che a decorrere dal 2008 non si dia luogo all'iscrizione di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai provvedimenti legislativi indicati in un apposito elenco, relativo a 12 ministeri, ad eccezione dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria redditi da lavoro dipendente.

A proposito del rilievo sulle carenze di monitoraggio<sup>30</sup>, la R.G.S. ha fornito ampie assicurazioni in ordine alla adozione - che sarebbe peraltro già in atto - di iniziative volte ad una sistematica, puntuale e rigorosa azione di monitoraggio delle entrate riassegnabili dal 2008, anche ai fini della verifica delle assegnazioni alla spesa mediante utilizzo delle risorse dei fondi istituiti negli stati di previsione dei singoli Ministeri ai sensi della normativa introdotta dalla finanziaria 2008, da ripartire con decreti del Ministro competente a decorrere dal 2008 (art. 2, comma 615, della legge n. 244/2007).

Come già accennato, la Finanziaria 2007 (legge n. 296 del 27 dicembre 2006) ha previsto la possibilità<sup>31</sup> per i Comuni di istituire, a decorrere dal 1° gennaio, imposte di scopo, specificatamente finalizzate alla parziale copertura (al massimo per il 30 per cento) delle spese di investimento destinate alla realizzazione di opere pubbliche, individuate dai Comuni stessi con un apposito regolamento<sup>32</sup>. L'imposta, dovuta per un periodo massimo di cinque anni, viene determinata applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota massima dello 0,5 per mille e ne viene previsto il rimborso nel caso di mancata realizzazione dell'opera.

Il fenomeno delle riassegnazioni, che negli ultimi ha fatto registrare - per quanto riguarda l'importo complessivo - un'inversione della precedente propensione alla crescita, si caratterizza per la connotazione di scarsa trasparenza, soprattutto ai fini del controllo *ex post* che la Corte è chiamata a svolgere, data la pur necessaria mancata indicazione delle previsioni iniziali, sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese. Si assiste, peraltro, al moltiplicarsi di disposizioni che introducono nuove fattispecie di riassegnazioni. Tendenza, come si è visto, confermata anche dalla Finanziaria 2007.

---

<sup>30</sup> Nella memoria presentata in occasione dell'Adunanza di approvazione della relazione relativa all'"Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

<sup>31</sup> Articolo 1, commi 145-151.

<sup>32</sup> Il regolamento determina l'opera da realizzare (trasporto pubblico, opere viarie, arredo urbano, risistemazione parchi, parcheggi, restauro e conservazione beni artistici e architettonici, spazi per attività culturali, manutenzione straordinaria edilizia scolastica); l'ammontare della spesa da finanziare; l'aliquota dell'imposta e la sua durata; l'applicazione di esenzioni, riduzioni, ecc., in favore di determinate categorie di soggetti.

Contestualmente al Dpef 2008 – 2011, il Governo ha emanato il decreto legge n. 81 del 2 luglio 2007, convertito nella legge n. 127 del 3 agosto 2007, che all'art 4, comma 1, prevede che per il 2007 non vengano applicate le limitazioni alle riassegnazioni di entrate poste dalle *leggi finanziarie 2005 e 2006*.

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di Bilancio<sup>33</sup> introduce una serie di innovazioni per l'Entrata, tra le quali la costruzione di una specifica UPB nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: *entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali*: si tratta dell'UPB 2.1.2.2. – *Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione*.

L'UPB si presenta come un tentativo di razionalizzazione attraverso il raggruppamento dei capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa. Tuttavia il raggruppamento risulta non significativo rispetto al complesso delle entrate riassegnate, in quanto molto parziale, e quindi fuorviante con riguardo all'intero fenomeno, anche ai fini di un costante monitoraggio dello stesso.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2007, complessivamente pari a 7.143,5 milioni, il Dipartimento della Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola n. 1.10). Oltre il 64 per cento delle riassegnazioni sono servite a rimborsare passività finanziarie (49 per cento con 3.500 milioni) ed a finanziare interessi passivi e redditi da capitale (15,29 per cento con 1.092 milioni). Minore la quota destinata ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (circa 9 per cento) ed ai consumi intermedi (7 per cento).

---

<sup>33</sup> Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

Tavola 1.10

Riassegnazioni 2007, per Amministrazioni e per categorie di spesa, secondo i dati forniti dalla R.G.S.

STP	Amministrazione	Variazione per Decreto (importi in euro)	Distrib. %
2	ECONOMIA E FINANZE	5.482.302.947,00	76,75%
3	SVILUPPO ECONOMICO	314.477.757,00	4,40%
4	LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	71.909.748,00	1,01%
5	GIUSTIZIA	6.757.802,00	0,09%
6	AFFARI ESTERI	3.732.304,00	0,05%
8	INTERNO	417.226.819,00	5,84%
9	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	14.071.352,00	0,20%
10	INFRASTRUTTURE	85.496.961,00	1,20%
11	COMUNICAZIONI	1.605.569,00	0,02%
12	DIFESA	236.886.221,00	3,32%
13	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	113.539.278,00	1,59%
14	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	20.839.243,00	0,29%
15	SALUTE	132.182.922,00	1,85%
16	TRASPORTI	210.690.297,00	2,95%
18	SOLIDARIETA' SOCIALE	27.065.610,00	0,38%
20	COMMERCIO INTERNAZIONALE	4.719.891,00	0,07%
	<b>TOTALE</b>	<b>7.143.504.721,00</b>	<b>100,00%</b>

	Categorie di spesa	Variazione per Decreto (importi in euro)	Distrib. %
1	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	183.387.620,00	2,57%
2	CONSUMI INTERMEDI	519.106.612,00	7,27%
3	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	6.972.571,00	0,10%
4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	635.150.588,00	8,89%
5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	173.815.602,00	2,43%
6	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	113.605.023,00	1,59%
7	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	267.845,00	0,00%
9	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	1.091.915.048,00	15,29%
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	327.518,00	0,00%
12	ALTRE USCITE CORRENTI	103.302.755,00	1,45%
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	157.032.207,00	2,20%
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	110.608.859,00	1,55%
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	234.681.142,00	3,29%
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	143.579.390,00	2,01%
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	61.464.940,00	0,86%
31	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	108.287.001,00	1,52%
61	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	3.500.000.000,00	49,00%
	<b>TOTALE</b>	<b>7.143.504.721,00</b>	<b>100,00%</b>

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

*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 2007 la cifra, peraltro superiore a quella rilevata nel 2006, di 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza (nel 2006 erano rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni, nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni e nel 2004 a 2.856 e 2.831<sup>34</sup>) - nei quali, negli scorsi esercizi, in non pochi casi si erano fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente erano stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile. Negli esercizi 2005, 2006 e 2007 tale anomalia non si è verificata perché i capitoli e/o articoli confluiti in quelli aventi per oggetto le entrate *eventuali e diverse* presentavano, nel corrispondente esercizio precedente, importi pari a zero. Fa eccezione, nel 2007, il caso del cap. 2368<sup>35</sup> nel quale è confluito il cap. 3370, peraltro attivo solo per l'esercizio 2006, che nello stesso anno presentava accertamenti e riscossioni di competenza pari a 616,35 milioni; si tratta, tuttavia, di risparmi di spesa dovuti al versamento delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 4.7.2006, n. 223 convertito, con modificazioni, dalla legge 4.8.2006, n. 248<sup>36</sup>.

Il comportamento, in passato censurato dalla Corte, della non conoscenza, da parte delle Amministrazioni, dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e della composizione delle stesse neppure in termini meramente qualitativi, sembra, quindi, in via di superamento, evidenziandosi ora l'intento di razionalizzare il bilancio annullando i riferimenti a cespiti non più attuali.

Considerata, tuttavia, l'entità dell'aggregato, occorrerebbe, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate

<sup>34</sup> Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

<sup>35</sup> Cap. 2368: Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

<sup>36</sup> Art. 25, comma 1, del DL 223/2006 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006: "Negli stati di previsione della spesa delle Amministrazioni centrali,.... sono accantonate e rese indisponibili alla gestione le quote di stanziamento delle UPB indicate nell'elenco allegato. Nello stesso elenco sono indicate le riduzioni da apportare alle previsioni di bilancio a legislazione vigente per il triennio 2007-2009".

*eventuali e diverse*. La questione è stata esaminata anche nell'ambito dell'indagine svolta dalla Corte nel 2008 «Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008 »<sup>37</sup> nella quale viene, fra l'altro, rilevato che nel bilancio 2008 i capitoli concernenti le entrate *eventuali e diverse* sono imputati alle entrate ricorrenti e la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che – pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una-tantum* – ha andamento grosso modo costante nel tempo, per cui, nel suo complesso può considerarsi ricorrente.

Riguardo specificatamente al capitolo 2368, è stato assicurato dall'Amministrazione che è attualmente in corso un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo che affluisce al capitolo. Sulla base delle risultanze di tale attività, sarà valutata l'opportunità di procedere ad una articolazione del predetto capitolo ed, eventualmente, di altri capitoli concernenti le entrate *eventuali e diverse* di altre amministrazioni. L'indagine ha fatto rilevare che per la definizione e l'individuazione delle entrate ricorrenti o non ricorrenti, sarebbe stato seguito un criterio statistico e non gestionale: si tratta, cioè, di introiti di importi significativi, quindi statisticamente affidabili. Peraltro non viene chiarito se sia stato o meno seguito per tutti i capitoli/articoli, o limitatamente alle entrate *eventuali e diverse*.

Inoltre, in una memoria trasmessa in relazione ad altra indagine svolta dalla Corte sulle metodologie seguite per le previsioni di Entrata<sup>38</sup>, la Ragioneria generale aveva precisato che i capitoli relativi alle entrate *eventuali e diverse* "... sono previsti per ciascuna Amministrazione e trovano fondamento normativo nell'articolo 219 del *Regolamento di contabilità generale dello Stato*, con la finalità di consentire l'imputazione di quei proventi che non risultano previsti nel bilancio e per i quali resta impregiudicato il diritto dello Stato alla loro riscossione. Peraltro l'esistenza di tali capitoli può facilitare l'adempimento del versamento da parte del soggetto tenuto ad assolvere un pagamento a favore dell'erario senza avere precise indicazioni degli estremi di imputazione (capo – capitolo – articolo) sui quali contabilizzare l'operazione di versamento. Ciò si verifica per quasi tutti quei versamenti c.d. "spontanei" ... e talvolta anche per versamenti da obblighi di legge. ... Accade talvolta che, pur in presenza del capitolo/articolo specifico, il soggetto obbligato effettua, comunque, il versamento su un capitolo non pertinente che spesso è relativo alle entrate *eventuali e diverse*. La circostanza che proventi eterogenei siano presenti su tali capitoli viene subita dal bilancio, in quanto dipendente da un

<sup>37</sup> Indagine (I.5) programmata per il 2008 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con delibera n. 1/2008/G, il referto finale è stato deliberato nell'Adunanza del 13 giugno 2008.

<sup>38</sup> Delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 7/2008/G: *Metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata*.

comportamento estraneo all'Amministrazione". Tuttavia, anche in tale nota la R.G.S. conveniva in merito all'esigenza di evitare "... una promiscuità di proventi sul medesimo capitolo", e precisava che era "... in corso un'attività di monitoraggio degli afflussi sui capitoli di entrate *eventuali e diverse* volta ad enucleare, attraverso l'esame delle evidenze informatiche delle singole quietanze<sup>39</sup> e della causale dei relativi versamenti, le riscossioni che su tali capitoli avvengono in modo sistematico, raggruppandole in maniera omogenea, al fine di dedicare a tali afflussi capitoli specifici. ... Si limiterebbe così ... l'imputazione ai capitoli in questione a quei soli casi di versamenti imprevedibili, sporadici e di trascurabile entità".

Complessivamente gli accertamenti delle entrate *eventuali e diverse* nel 2007 hanno visto una contrazione del 13 per cento rispetto al 2006 (3.244 milioni rispetto a 3.727); tuttavia i capitoli riguardanti le entrate extratributarie vedono un aumento dell'11 per cento (2.139 milioni rispetto a 1.923). Gli aumenti in percentuale più rilevanti hanno riguardato capitoli che presentano importi non particolarmente importanti, come ad esempio i capp. 3590 – Politiche agricole – con il +2.450 per cento di accertato e +2.606 per cento di riscosso di competenza (da 6,2 e 5,9 milioni a 159,4 sia di accertato che di riscosso) e 3530 - Giustizia - con il +279 per cento di accertato e +299 per cento di riscosso di competenza (da 32 e 30 milioni a 121 sia di accertato che di riscosso). Si rileva invece la decisa contrazione degli importi relativi al cap. 1200<sup>40</sup>, con il -59 per cento dell'accertato (da 1.298 milioni a 565) e -64,5 per cento del riscosso di competenza.

L'andamento dell'aggregato dei capitoli delle entrate *eventuali e diverse* è, nel 2007, governato, per il 26 per cento dell'accertato e per il 31 per cento del riscosso di competenza, da quello del citato 2368 Seguono i capitoli capp. 1400<sup>41</sup> (con il 16 per cento dell'accertato ed il 17 del riscosso di competenza) e 1200 (con il 16 ed il 7 per cento). Da segnalare la maggiore frammentazione degli importi relativi alle entrate *eventuali e diverse* all'interno dei capitoli, considerata l'istituzione, nel 2007, di quattro nuovi capitoli resasi necessaria dalla nuova struttura dell'Esecutivo (Ministero del commercio internazionale – cap. 3540 – e sdoppiamento dei Ministeri della pubblica istruzione, dell'università e ricerca – cap. 3554 – infrastrutture e trasporti – cap. 3567 e lavoro e solidarietà sociale – cap. 3673).

<sup>39</sup> Le quietanze emesse per il solo capitolo 2368 del MEF nel corso del 2007 sarebbero 37.549.

<sup>40</sup> Cap. 1200: Entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito.

<sup>41</sup> Cap. 1400: Entrate eventuali e diverse concernenti le tasse e le imposte.