

L'operazione rileva, pertanto, sicuramente in termini di costi amministrativi per gli enti riscuotitori, e solo marginalmente, invece, in termini di possibili non previsti introiti. Senza voler considerare che ritardare il momento di eventuale accertamento dell'inadempimento dell'Agente della riscossione potrebbe addirittura pregiudicare l'interesse degli enti impositori.

Ritornando ai dati forniti sulle trenta partite inesigibili più consistenti, l'analisi fa rilevare che si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento, per complessivi 9.041 milioni, che interessano anni d'imposta che vanno dal 1995 al 2003 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2002 al 2008), con un importo medio pari a 301,37 milioni. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia per 4.076 milioni³⁶ (anni d'imposta 2000 e di consegna del ruolo) mentre quella con l'importo minimo è dell'ufficio di Brescia 2 per 86,67 milioni (anni d'imposta 1995 e di consegna del ruolo 2006).

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 (4.849 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte; oltre il 41 per cento si riferisce ai crediti relativi all'Iva (3.786 milioni), il 3,8 per cento all'Irpeg (329 milioni), lo 0,7 per cento all'Irap (57 milioni).

³⁶ Peraltro la stessa comunicata lo scorso anno e per la quale il carico ritenuto inesigibile ammonta a 652 milioni, contrariamente a tutte le altre partite per le quali il totale importo del carico è ritenuto tale.

TAVOLA A.12 - IMPORTI E IMPOSTE RELATIVI ALLE TRENTA PARTITE INESIGIBILI PIÙ CONSISTENTI DEGLI ULTIMI DUE ESERCIZI FINANZIARI (2008 E 2009)

Imposte	Importo	(in euro)
		%
Altro	4.848.873.970	53,9
Iva.	3.786.095.277	41,4
Irpeg	328.811.465	3,8
Irap	57.187.559	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
Totale	9.040.992.010	100,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati Agenzia 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 2009 (già un lieve aumento si era riscontrato nel 2008) per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 50,9 per cento (48 per cento nel 2008, 44,7 per cento nel 2007, 45,9 per cento nel 2006, 64,2 per cento nel 2005, 52,3 per cento nel 2004, 64,8 per cento nel 2003, 58,01 per cento nel 2002 e 62,1 per cento nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata, nell'esercizio del 2,18 per cento a fronte del 7,79 per cento del 2008 e del -0,17, dello 0,65, del 3,67, dello 0,34, del 2,78 e del -5,28 per cento rispettivamente del 2007, 2006, 2005, 2004, 2003 e 2002. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extra tributarie (1,51 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (3,63 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classificano i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, ritornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 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 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"³⁷. Nessuna

³⁷ 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,

comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

7. Determinazione dei resti da versare

Meno chiarificatore di quello svoltosi a proposito dei resti da riscuotere è risultato, negli anni, 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 specificazione per le somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23³⁸, posto che nell'allegato stesso risultavano evidenti le imputazioni delle sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Siciliana e con la Regione Sardegna, mentre non risultava chiara la natura dei versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Siciliana e delle restanti somme da versare, che costituivano una quota percentuale rilevante sul totale, anche se in progressiva riduzione dal 2000 al 2006 (dai 18.152 milioni su un totale di 24.480 del 2000 agli 8.988 su un totale di 18.194 del 2006)³⁹, ma nuovamente in crescita nel 2007, con una percentuale pari al 57 per cento: 10.144 milioni su un totale di 17.652. Nel 2008 e 2009 si assiste ad un lieve ridimensionamento sia in termini percentuali che in assoluto: 36 per cento con 9.273 milioni su 26.070 nel 2008 e 38 per cento con 9.230 milioni su 24.539 nel 2009. Nell'allegato 23 ai Consuntivi degli ultimi tre anni - 2007, 2008 e 2009 - contrariamente a quanto avveniva nei precedenti esercizi finanziari, sono stati presentati nuovi prospetti nei quali vengono distinte le somme da regolare con le regioni da quelle della Struttura di gestione; dal consuntivo 2008, inoltre, vengono distinte anche le somme rimaste da versare da regolarsi direttamente con la Regione Friuli Venezia Giulia. Continua, tuttavia, a non potersi rilevare a cosa gli stessi importi afferiscano.

Così come accaduto nel 2008, e contrariamente a quanto si verificava nei precedenti esercizi, nel 2009 non sono i dati relativi ai resti da versare correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana che hanno la preminenza. Infatti, la percentuale sul totale degli altri importi è superiore a quella degli importi da regolarsi con le tre regioni indicate: il 50 per cento del totale, oltre 12 miliardi su 24,5 (nel 2008 erano 13 su 26) (tavola A.13).

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.

³⁸ Allegato 23: dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Sardegna e dal Friuli Venezia Giulia (quest'ultima regione solo dal 2008), da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

³⁹ 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).

In ogni caso i resti da versare diversi da quelli da regolare contabilmente con le Regioni a statuto speciale presenti nell'allegato 23 ammontano nel 2009 a 8.361 milioni, a fronte dei 7.926 del 2008 e i 2.263 del 2007 quando si era registrato l'importo minimo rispetto agli anni successivi ed ai precedenti sette 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). A proposito di tali pendenze, da parte della R.G.S. è stato ora chiarito che non vi sono ricompresi importi che - se avessero controbilanciato corrispondenti importi di residui passivi reiscritti in competenza negli esercizi di pagamento, in forza dell'art. 54, c. 16, l. 449/1997 - sarebbero dovuti essere cancellati dal bilancio. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come invece sarebbe avvenuto prima dell'applicazione della predetta disposizione di legge, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati.

La R.G.S. ha conclusivamente precisato che il richiamato art. 54, comma 16, della legge n. 449/1997 ha avuto effetto solo sul fronte della spesa e non ha in alcun modo riguardato i residui dell'entrata. Pur non essendone stata approfondita né l'origine, né la natura, da parte della stessa R.G.S. è stato ipotizzato che il fenomeno dei resti da versare non correlati a somme da regolare con le Regioni Siciliana, Sardegna e Friuli Venezia Giulia sarebbe, invece, da ricollegarsi ad una serie di fattori che comprendono, oltre ai c.d. "buoni di sgravio", sia spese di riscossione trattenute sul riscosso dagli agenti della riscossione, sia spese anticipate con i fondi della riscossione, da regolare contabilmente, ma che restano pendenti per la mancata allocazione degli stanziamenti di spesa necessari.

TAVOLA A.13 – RIEPILOGO DELL'ALLEGATO 23 AL CONSUNTIVO – RESTI DA VERSARE
ESERCIZI 2008 E 2009

(in milioni)

	Stato				Regione Siciliana				Regione Sardegna				Regione Friuli Venezia Giulia				Totale somme da versare nel consuntivo	
	2008		2009		2008		2009		2008		2009		2008		2009		2008	2009
	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	% sul tot.	Mln.	Mln.
Dip. Finanze	12.365	49	11.781	49	9.257	36	9.190	38	517	2	1	0	3.321	13	3.013	13	25.460	23.985
Dip. Tesoro	440	100	385	100	1	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	441	385
Altri capitoli	154	91	156	92	15	9	13	8	-	-	-	-	-	-	-	-	169	169
Totale generale	12.959	50	12.322	50	9.273	36	9.203	38	517	2	1	0	3.321	13	3.013	12	26.070	24.539

Fonte: elaborazione Cdc su dati Allegato 23.

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

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 inadatto 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.

8.1. 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 conti⁴⁰: 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, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1 e per 9,4 miliardi, che, da una 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 (nel 2009 le previsioni iniziali iscritte in bilancio per le UPB individuate per le entrate riassegnabili sono state pari al 3,7 per cento dell'accertato ed al 7,5 per cento del riscosso e versato di competenza).

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 sia 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 rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi, pratica che è stata constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni. Anche nel 2009 si è rilevato il pagamento, ma solo degli interessi, per un ammontare di 899 milioni, *sul totale pagato di circa 7 miliardi*, mediante la riassegnazione dei

⁴⁰ 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”.

versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti⁴¹.

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* 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.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2009, complessivamente pari a 7.562,7 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola A.14). Circa il 32,2 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare redditi da capitale e relativi interessi: 20,3 per cento con 1.535 milioni per trasferimenti in conto capitale e 11,9 per cento con 899 milioni per interessi passivi e redditi da capitale; minore la quota destinata ad altre uscite correnti (oltre il 17 per cento).

Per questo esercizio finanziario sono stati forniti dalla Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV) alle quali complessivamente risultano riassegnati 2.282 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 30% del totale delle riassegnazioni.

Non sono stati, invece forniti dati relativamente alle ripartizioni dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria redditi da lavoro dipendente previsti dalla legge finanziaria

⁴¹ DMT 40605: entrate affluite sui cap. 3249 "Versamento della quota interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" e 4532 "Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" per finanziare il cap. 2221 "Interessi sui buoni postali fruttiferi" del Ministero dell'Economia.

per il 2008, all'art. 2, commi 615 – 617, che 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, tuttavia, dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria redditi da lavoro dipendente.

In realtà, non di vere e proprie riassegnazioni si tratta, ma di ripartizione di somme all'interno degli stati di previsione da attuarsi da parte dei Ministri competenti. Con la legge di bilancio 2008 erano stati istituiti 12 capitoli⁴², uno per ciascuno dei ministeri indicati nell'allegato alla Finanziaria., mentre nella Legge di bilancio 2009 detti capitoli sono stati ridotti a 9 (non figurano quelli relativi agli stati di previsione di lavoro, salute e politiche sociali, comunicazioni e salute). Detti capitoli presentano stanziamenti per complessivi 321 milioni. Tuttavia, in corso d'anno sono stati emanati 50 decreti ministeriali (17 del Ministro dell'economia e delle finanze e 33 dei Ministri competenti) che hanno disposto variazioni di bilancio, in diminuzione dei capitoli intestati ai fondi, per riassegnare a capitoli di spesa del rispettivo ministero per 294,7 milioni (tavola A.15).

⁴² Con la definizione: “Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato”

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA A.14 - RIASSEGNAZIONI 2009, PER AMMINISTRAZIONI E PER CATEGORIE DI SPESA, SECONDO I DATI FORNITI DALLA R.G.S.

(in euro)

STP	Amministrazione	Variazione per Decreto	Distribuzione %
2	Economia e delle finanze	5.326.948.879,00	70,44%
3	Sviluppo economico	361.591.836,00	4,78%
4	Lavoro, della salute e delle politiche sociali	39.709.746,00	0,53%
5	Giustizia	7.246.370,00	0,10%
6	Affari esteri	410.601,00	0,01%
7	Istruzione, università' e ricerca	20.548.364,00	0,27%
8	Interno	381.030.290,00	5,04%
9	Ambiente e tutela del territorio e del mare	8.196.043,00	0,11%
10	Infrastrutture e trasporti	1.221.837.335,00	16,16%
12	Difesa	185.596.846,00	2,45%
13	Politiche agricole alimentari e forestali	9.103.767,00	0,12%
14	Beni e attività culturali	447.223,00	0,01%
	Totale	7.562.667.300	100,00%
	Categorie	Variazione per Decreto	Distribuzione %
1	Redditi da lavoro dipendente	213.836.863	2,83%
2	Consumi intermedi	398.846.689	5,27%
3	Imposte pagate sulla produzione	5.079.227	0,07%
4	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	218.987.443	2,90%
5	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	504.613.717	6,67%
6	Trasferimenti correnti a imprese	189.848.022	2,51%
7	Trasferimenti correnti a estero	258.228	0,00%
9	Interessi passivi e redditi da capitale	898.665.417	11,88%
10	Poste correttive e compensative	272.111	0,00%
12	Altre uscite correnti	1.320.169.547	17,46%
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	738.231.628	9,76%
22	Contributi agli investimenti	477.790.264	6,32%
23	Contributi agli investimenti ad imprese	152.257.076	2,01%
25	Contributi agli investimenti a estero	84.401.576	1,12%
26	Altri trasferimenti in conto capitale	1.535.488.150	20,30%
31	Acquisizioni di attività finanziarie	157.769.190	2,09%
61	Rimborso passività' finanziarie	666.152.152	8,81%
	Totale	7.562.667.300	100,00%
	Categorie monitorate	Variazione per Decreto	Distrib. %
1	Redditi da lavoro dipendente	213.836.863	9,37%
2	Consumi intermedi	398.846.689	17,48%
5	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	504.613.717	22,11%
6	Trasferimenti correnti a imprese	189.848.022	8,32%
7	Trasferimenti correnti a estero	258.228	0,01%
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	738.231.628	32,35%
23	Contributi agli investimenti ad imprese	152.257.076	6,67%
25	Contributi agli investimenti a estero	84.401.576	3,70%
	Totale	2.282.293.799	100,00%

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

TAVOLA A.15 - RIASSEGNAZIONI 2009 DISPOSTE DALLA FINANZIARIA 2008, ART. 2, COMMI 615 – 617

(in euro)

SIP	Istituzione con Legge di bilancio	Variazioni di bilancio con conseguente assegnazione a capitoli di spesa						Totale Variazione
		Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze		Decreti del Ministro competente		Totale Variazione		
		Cap.	Importo	Numero	Importo		Numero	
2	Economia e finanze	3095	66.647.282,00	7	- 66.647.282,00			- 66.647.282,00
3	Sviluppo economico	1740	73.842.163,00	1	- 65.227,00	22	- 62.220.260,45	- 62.285.487,45
5	Giustizia	1538	931.611,00	1	- 823,00	1	- 930.788,00	- 931.611,00
8	Interno	3005	19.075.628,00	2	- 16.850,00	2	- 19.058.778,00	- 19.075.628,00
9	Ambiente e tutela del territorio e del mare	3822	22.172.502,00	2	- 1.122.334,00	2	- 6.429.914,15	- 7.552.248,15
10	Infrastrutture e trasporti	1451	60.791.607,00	1	- 53.699,00	1	- 60.737.908,00	- 60.791.607,00
12	Difesa	1187	43.708.480,00	1	- 38.609,00	2	- 43.669.871,00	- 43.708.480,00
13	Politiche agricole alimentari e forestali	2314	669.740,00	1	- 592,00	1	- 669.148,00	- 669.740,00
14	Beni e attività culturali	2401	33.057.521,00	1	- 29.201,00	2	- 33.028.320,00	- 33.057.521,00
Totale			320.896.534,00	17	- 67.974.617,00	33	- 226.744.987,60	- 294.719.604,60

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

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio⁴³ ha introdotto 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.

La Corte ha esaminato la modifica nell'ambito dell'indagine svolta nel 2008 sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008⁴⁴, rilevando che 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 la semplice analisi del bilancio di previsione ha evidenziato che il raggruppamento non ha un impatto significativo, riferendosi in realtà ad una quota molto parziale del complesso delle entrate riassegnate, con la conseguenza di risultare anche fuorviante ai fini di un corretto monitoraggio del fenomeno. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la suddetta UPB è stata istituita includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, all'atto pratico, in molti casi la riassegnazione viene effettuata – se esplicitamente prevista dalla legislazione vigente – sulla base dell'afflusso di introiti a capitoli generici o, comunque, per i quali nella denominazione non viene specificata la

⁴³ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

⁴⁴ Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008".

riassegnazione. Comunque sull'argomento si preannunciava un approfondimento, finalizzato a rendere maggiormente significativa l'UPB in questione.

In relazione alla precisazione della Ragioneria, si ritiene che, se una specifica entrata viene definita dalla norma come "da riassegnare", l'indicazione debba essere contenuta esplicitamente nella denominazione del corrispondente capitolo, e, nel caso che la destinazione alla spesa sia solo parziale, il capitolo andrebbe articolato, comunque, per evidenziarne la quota destinata, in base ad una disposizione di legge, ad una specifica spesa. In ogni caso, anche per questa UPB vale l'osservazione della sua incoerenza con il principio dell'unicità del C.d.R.

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, sia in sede della specifica indagine che in occasione dell'esame dei consuntivi, e condividendo la constatazione che quanto operato per l'esercizio 2008 era insufficiente per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Nel bilancio di previsione dell'esercizio in consuntivazione, pertanto, oltre all'UPB 2.1.2.2 collocata nell'ambito della tipologia "Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali", sono state istituite le nuove UPB. (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) collocate, rispettivamente, sotto le tipologie "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari" e "Entrate di carattere straordinario", per consentire una individuazione più precisa della natura dell'introito che viene riassegnato.

Tale operazione, tuttavia, esaminata alla luce delle elaborazioni svolte con il monitoraggio interno della Corte, non consente di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla sottostante tavola n. 16, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio per le UPB definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano a 2.655 milioni, circa il 43 per cento del totale, pari a 6.220 milioni; i restanti 3.564 milioni (per oltre il 57 per cento) sono collocati in UPB non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate UPB riguardanti entrate riassegnabili si evidenzia che il 78,5 per cento di esse, 2.086 milioni, riguarda entrate non ricorrenti ed è esattamente coincidente con le variazioni di bilancio apportate all'art. 7 del cap. 2368⁴⁵. L'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce, in modo un po' più uniforme tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente pari a 1.571 milioni (44 per cento) e 1.993 milioni (56 per cento), sia pure con una decisa preminenza delle seconde. Significativa è la constatazione che per un quarto (circa 899 milioni per il 25,2 per cento) le riassegnazioni non

⁴⁵ 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" – art. 7: "Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni".

così classificate sono costituite dalle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti che vanno a finanziare gli interessi sui buoni postali fruttiferi di cui è detto in precedenza⁴⁶.

TAVOLA A.16 - DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2009

(in euro)

	UPB	Importi	% su subtotali	% sul totale variazioni di bilancio
UPB riassegnabili	2.1.2.2	365.138.937,25	13,75	5,87
	2.1.5.3	75.510.999,00	2,84	1,21
	2.1.7.3	129.193.175,00	4,87	2,08
	Totale ricorrenti	569.843.111,25	21,46	9,16
	2.2.1.3	2.085.531.558,00	78,54	33,53
	Totale non ricorrenti	2.085.531.558,00	78,54	33,53
	Totale UPB riassegnabili	2.655.374.669,25	100,00	42,69
Altre UPB	Ricorrenti altre UPB	1.570.949.715,75	44,07	25,26
	Non ricorrenti altre UPB	1.993.398.063,00	55,93	32,05
	Totale altre UPB	3.564.347.778,75	100,00	57,31
Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio		6.219.722.448,00		100,00

Fonte: elaborazione Cdc su D.M.T. di variazione di bilancio

8.2. Entrate eventuali e diverse

Una delle inadeguatezze nell'articolazione del bilancio è quella, come già detto, della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate *eventuali e diverse* - che per le sole entrate extratributarie hanno raggiunto nel 2009 il picco di 5.969,5 milioni di accertamenti e 5.793 di riscossioni di competenza⁴⁷, ben superiore alle cifre rilevate negli scorsi esercizi. Infatti, nel 2008 le cifre, peraltro inferiori a quelle rilevate nel 2007, erano di 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza⁴⁸. 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 dal 2005 al 2008 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, mentre nel 2009 si rileva l'accorpamento dei capitoli per i quali si è verificata l'analoga unificazione del Ministeri.

⁴⁶ 336 milioni sul cap. 3249 "Versamento della quota interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" e 463 milioni sul cap. 4532 "Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti".

⁴⁷ 7.400 e 6.602 milioni di accertamenti e riscossioni di competenza per le entrate finali.

⁴⁸ Nel 2007 erano rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 per accertamenti e riscossioni di competenza, nel 2006 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. Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

Lo scarso interesse da parte delle Amministrazioni, in passato censurato dalla Corte, per la conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e della composizione delle stesse neanche in termini meramente qualitativi, sembra, quindi, almeno negli intenti, in via di superamento, evidenziandosi ora l'intento di razionalizzare il bilancio annullando i riferimenti a cespiti non più attuali.

Negli scorsi anni è stato più volte rilevato dalla Corte che, considerata l'entità dell'aggregato, sarebbe stato necessario, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate *eventuali e diverse*. La R.G.S. ha comunicato di avere effettuato un adeguato monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro. Sul cap. 2368, che costituisce quanto ad importi la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse (4.182 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 5.970 e 5.793 per le extratributarie e 7.400 e 6.602 per le entrate finali) affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie di versamento. Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informale che costituisce il contenuto del capitolo, consentendo, per l'esercizio 2009, l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Dal consuntivo 2009 si evidenzia il tentativo di razionalizzare il contenuto dei due capitoli mediante l'istituzione di otto articoli per il capitolo 2368 e cinque per il capitolo 2319, che la R.G.S. ha reputato sufficienti per poter acquisire distintamente le principali tipologie di introiti che affluiscono agli stessi. Il Dipartimento si è, comunque dichiarato disponibile ad ulteriormente articolare i predetti capitoli, qualora si appalesino esigenze di maggiore analisi dei relativi introiti, precisando, inoltre, che con il bilancio di previsione 2011, da presentare in Parlamento nel prossimo autunno, potrebbero comunque essere poste in essere ulteriori articolazioni di capitoli, al momento in fase di valutazione.

L'analisi effettuata sul capitolo, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa l'84 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del cap. 2368 (3.493 milioni) è collocato in UPB di entrate non ricorrenti: circa il 57 per cento del totale (2.371 milioni) è imputato all'art. 7 che riguarda somme da riassegnare, e circa il 27 per cento (1.121 milioni) all'art. 8 - "altre entrate di carattere straordinario". Relativamente alle entrate ricorrenti, sia pure per importi decisamente inferiori, si constata che l'ammontare maggiore si è rilevato per l'art. 6 (568 milioni) nel quale affluiscono "versamenti di somme a favore dello Stato" non altrimenti identificate. Ai restanti articoli, di cui si apprezza il dettaglio delle definizioni, sono affluiti importi minimi.

Alla luce di quanto rilevato, pur riconoscendo lo sforzo effettuato per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte. Rimangono, in tal modo, di fatto sconosciute le componenti di una parte di gettito, che presenta, così, un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Data la rilevanza degli importi contabilizzati sul cap. 2368 per l'esercizio in consuntivazione la Corte ha provveduto ad effettuare un'autonoma analisi sulle 20.160 quietanze di versamento per il corrispondente importo totale di 4.109,5 milioni; tra queste solo 62 presentano importi superiore al milione di euro e rappresentano il 98,3 per cento del totale (4.181,7 milioni). Pertanto, potrebbero essere agevolmente analizzate ai fini dell'individuazione delle fonti (soggetti versanti e motivazione dei versamenti). Dalla sommaria prima analisi svolta dalla Corte risulta che:

- 1.460,4 milioni (pari a circa il 35 per cento del totale) sono stati versati in un'unica soluzione da SCIP 1 ed imputati all'art. 7 (*Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*) per essere riassegnati sul capitolo di spesa (di nuova istituzione) 7288 del ministero dell'Economia "*Somme da attribuire alla SCIP quale corrispettivo dovuto dagli enti previdenziali a fronte del riacquisto degli immobili di proprietà della stessa, relativo all'operazione di cartolarizzazione*"⁴⁹. Con la legge 27 febbraio 2009, n. 14 (art. 43/bis)⁵⁰ è stata disposta la messa in liquidazione del patrimonio separato relativo alle due operazioni di cartolarizzazione effettuate dalla SCIP (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici) ritrasferendo la proprietà degli immobili dalla Società agli Enti previdenziali originariamente proprietari degli stessi, motivata dall'eccezionale crisi economica internazionale e delle condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari. La retrocessione viene effettuata per un corrispettivo pari al valore degli immobili fino a concorrenza delle passività residue della SCIP, al netto degli incassi disponibili, e la norma stabilisce che, al fine del pagamento del corrispettivo da versare, la Società versa tutte le somme presenti sul conto riscossione della SCIP1 presso la Tesoreria centrale in *apposito capitolo di entrata* da trasferire in *apposito capitolo di spesa* per essere versate, in nome e per conto degli enti previdenziali, alla SCIP quale corrispettivo del trasferimento (comma 7 dell'art. 43/bis). Nonostante la previsione normativa così dettagliata, il versamento all'entrata è stato effettuato nel calderone dell'art. 7 del 2368, mentre per la spesa è stato istituito l'apposito capitolo, denotando così una persistente scarsa attenzione nell'assicurare la trasparenza del bilancio;

⁴⁹ DMT di riassegnazione n. 27090 del 28 aprile 2009.

⁵⁰ Legge di conversione del DL n. 207/2008.

- 685,7 milioni (pari ad oltre il 16 per cento del totale del capitolo) sono stati versati in mediante nove quietanze da uffici centrali del Ministero dell'economia⁵¹ ed imputati agli articoli 6 (19,2 milioni), 7 (132,1 milioni) e 8 (534,4 milioni), cioè agli articoli che presentano le definizioni più generiche e di cui non si può individuare il contenuto.

Riguardo al cap. 2319, per il quale, contrariamente al 2368. i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, circa il 94 per cento del totale delle riscossioni di competenza (149 milioni) è affluito nell'art. 3, dalla generica definizione "versamenti di somme a favore dello Stato".

La Ragioneria generale dello Stato fa presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnato nella ricerca delle relative soluzioni, nella considerazione, peraltro, che la revisione delle unità elementari di entrata per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, sono, come prima ricordato, previste anche dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quali principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

E stato, pertanto comunicato alla Corte che, in attesa dell'incombenza dell'emanazione dei citati decreti legislativi (da adottare entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge), è in corso una analisi degli interventi modificativi da attuare nella direzione indicata dalla citata legge, ai fini di poter porre in essere alcuni degli interventi occorrenti anche in anticipo rispetto ai provvedimenti suindicati (modifiche di denominazioni ed articolazioni di capitoli dall'oggetto complesso).

⁵¹ Dipartimento del tesoro -Direzione VI (Uffici II e VI) e Direzione territoriale economia e finanze di Roma - Uff. I (Sez. II e III - Via Parboni 6); Dipartimento della ragioneria generale – IGB (Ufficio XII) e IGF settore enti in liquidazione (Uff. III).

TAVOLA A.17

CLASSIFICAZIONE ED ARTICOLAZIONE NEL BILANCIO 2009 DEI CAPITOLI 2319 E 2368 RIGUARDANTI LE ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE – ACCERTATO E RISCOSSO DI COMPETENZA

(in milioni)

Natura	UPB	Capitolo 2319						Capitolo 2368					
		Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze						Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica					
		Articolo	Accertato		Riscosso di competenza		Articolo	Accertato		Riscosso di competenza			
			Importo	Distr. %	Importo	Distr. %		Importo	Distr. %	Importo	Distr. %		
Entrate ricorrenti	2.1.2.1	Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali					3	Versamento delle somme relative all'acquisto di modelli per carte di identità	2	0,05	2	0,05	
		2	Somme relative a servizi resi dall'amministrazione	4	1,15	3	2,17	5	Somme relative a servizi resi dall'amministrazione	2	0,06	2	0,06
	2.1.3.3	Interessi					2	Interessi a favore dello Stato	10	0,25	10	0,25	
	2.1.7.2	Altre entrate						1	Restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti	106	2,54	106	2,54
			1	Versamento di somme varie iscritte a ruolo	167	52,16	5	3,39	4	Versamento di somme varie iscritte a ruolo	1	0,02	0
3			Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	149	46,44	149	93,94	6	Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	568	13,57	568	13,57
Entrate non ricorrenti	2.2.1.2	Altre entrate in conto capitale						8	Altre entrate di carattere straordinario	1.121	26,81	1.121	26,82
	2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione						7	Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni	2.371	56,70	2.371	56,71
Totale			321	100,00	158	100,00			4.182	100,00	4.182	100,00	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come già detto, complessivamente gli accertamenti delle entrate *eventuali e diverse* di tutte le Amministrazioni nel 2009 sono più che raddoppiati (+ 129,7 per cento) rispetto al 2008 (7.400 milioni rispetto a 3.222); più consistente è l'aumento che vede interessati i capitoli riguardanti le entrate extratributarie: +211 per cento (5.970 milioni rispetto a 1.920 del 2008). Escludendo l'andamento dei capp. 2368 e 2319, già illustrato, gli aumenti in percentuale più

rilevanti hanno riguardato capitoli (sempre relativi ad entrate eventuali e diverse) che presentano importi non particolarmente importanti, come ad esempio i capp. 1999 – lotto, lotterie ed altre attività di gioco - con il +702 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 20 milioni a 163) e 3570 – Infrastrutture – con il +441 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 174 milioni a 942).