

TAVOLE

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2.1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI**SERIE STORICA 2000 - 2009**

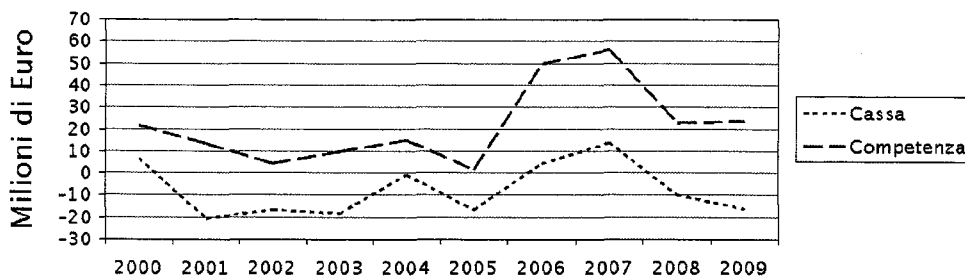
Importi in milioni di EURO

	COMPETENZA						CASSA					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
2000	-12.919		-4.888		21.930		-22.699		-31.378		6.742	
2001	-9.044	29,99%	-20.414	-317,66%	13.601	-37,98%	-26.371	-16,18%	-47.526	-51,46%	-20.329	-401,53%
2002	3.556	139,32%	-23.146	-13,38%	4.375	-67,84%	-17.944	31,96%	-45.853	3,52%	-16.674	17,98%
2003	-5.473	-253,93%	-23.527	-1,65%	9.964	127,77%	-27.510	-53,31%	-40.166	12,40%	-18.023	-8,09%
2004	-25.682	-369,22%	-30.341	-28,96%	15.217	52,71%	-53.460	-94,33%	-55.122	-37,23%	-603	96,66%
2005	-22.129	13,84%	-27.020	10,94%	1.509	-90,08%	-45.157	15,53%	-46.150	16,28%	-16.414	-2622,88%
2006	-11.353	48,70%	-8.512	68,50%	49.983	3212,85%	-36.592	18,97%	-27.647	40,09%	4.552	127,73%
2007	11.787	203,82%	15.960	287,49%	56.361	12,76%	-20.579	43,76%	-13.079	52,69%	14.009	207,77%
2008	20.638	75,09%	-3.040	-119,05%	22.880	-59,41%	-22.077	-7,28%	-39.375	-201,05%	-9.856	-170,36%
2009	9.378	-54,56%	-20.255	-566,36%	23.588	3,10%	-33.768	-52,96%	-61.502	-56,19%	-15.984	-62,18%
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2000	-53.342		-44.620		-11.764		-58.266		-69.842		-17.387	
2001	-50.823	4,72%	-63.605	-42,55%	-27.244	-131,59%	-70.116	-20,34%	-95.621	-36,91%	-54.300	-212,29%
2002	-42.107	17,15%	-70.210	-10,39%	-37.600	-38,01%	-67.634	3,54%	-101.712	-6,37%	-49.969	7,98%
2003	-48.229	-14,54%	-70.590	-0,54%	-25.770	31,46%	-75.747	-12,00%	-100.919	0,78%	-55.944	-11,96%
2004	-56.740	-17,65%	-57.928	17,94%	-15.272	40,74%	-91.014	-20,15%	-90.469	10,35%	-27.865	30,19%
2005	-51.146	9,86%	-55.169	4,76%	-33.115	-116,84%	-80.335	11,73%	-80.941	10,53%	-45.939	-64,86%
2006	-43.358	15,23%	-45.603	17,34%	12.199	136,84%	-71.940	10,45%	-73.965	-30,244	34,17%	
2007	-35.149	18,93%	-32.180	29,43%	7.936	-34,95%	-73.760	-2,53%	-75.390	-1,93%	-27.136	10,27%
2008	-31.749	9,67%	-55.899	-73,71%	-30.197	-480,52%	-79.273	-7,47%	-103.089	-36,74%	-61.694	-127,35%
2009	-39.519	-24,47%	-74.143	-32,64%	-29.578	2,05%	-85.600	-7,98%	-129.654	-25,77%	-66.065	-7,08%
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2000	-57.904		-49.376		-16.311		-62.615		-74.710		-21.633	
2001	-55.876	3,50%	-69.220	-40,19%	-32.775	-100,94%	-75.169	-20,05%	-101.428	-35,76%	-59.719	-176,05%
2002	-47.412	15,15%	-76.695	-10,80%	-43.942	-34,07%	-72.944	2,96%	-107.966	-6,45%	-55.880	6,43%
2003	-53.524	-12,89%	-76.608	0,11%	-32.122	26,90%	-81.300	-11,46%	-107.427	0,50%	-61.992	-10,94%
2004	-61.269	-14,47%	-63.778	16,75%	-21.155	34,14%	-95.549	-17,53%	-97.032	9,68%	-33.587	45,82%
2005	-56.137	8,38%	-58.445	8,36%	-35.210	-66,43%	-85.425	10,60%	-86.040	11,33%	-48.836	-45,40%
2006	-43.741	22,08%	-45.004	23,00%	12.949	136,78%	-72.614	15,00%	-76.074	11,58%	-31.513	35,47%
2007	-35.492	18,86%	-32.446	27,90%	9.325	-27,99%	-74.211	-2,20%	-75.760	0,41%	-25.565	18,87%
2008	-41.242	-16,20%	-64.411	-98,52%	-37.990	-507,40%	-88.944	-19,85%	-111.958	-47,78%	-68.658	-168,56%
2009	-39.860	3,35%	-78.045	-21,17%	-32.695	13,94%	-86.122	3,17%	-131.829	-17,75%	-67.045	2,35%
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2000	—	—	5.774		-5.034		—	—	7.204		-11.278	
2001	—	—	-2.686	-146,52%	-13.636	-170,89%	—	—	-1.075	-114,92%	-41.673	-269,51%
2002	—	—	-512	80,92%	-22.582	-65,61%	—	—	-1.087	-1,13%	-35.740	14,24%
2003	—	—	-10.403	-1930,12%	-25.386	-12,41%	—	—	-7.635	-602,27%	-56.475	-58,01%
2004	—	—	-7.855	24,49%	-4.399	82,67%	—	—	-6.361	16,69%	-7.643	85,47%
2005	—	—	-369	95,31%	-8.143	-85,12%	—	—	1.529	124,04%	-27.474	-259,46%
2006	—	—	1.466	497,85%	31.456	486,28%	—	—	-470	-130,74%	-7.535	72,57%
2007	—	—	-12.326	-940,70%	27.873	-11,39%	—	—	-10.941	-2227,98%	-9.808	-30,16%
2008	—	—	-16.161	-31,12%	-309	-101,11%	—	—	-15.992	-46,16%	-34.021	-246,86%
2009	—	—	2.068	112,80%	60.881	19829,33%	—	—	4.690	129,33%	26.570	178,10%
RICORSO AL MERCATO												
2000	-194.085		-215.918		-181.733		-198.798		-248.071		-187.977	
2001	-241.078	-24,21%	-260.143	-20,48%	-219.059	-20,54%	-259.928	-30,75%	-297.117	-19,77%	-247.096	-31,45%
2002	-222.251	7,81%	-301.206	-15,78%	-234.733	-7,16%	-247.784	4,67%	-334.163	-12,47%	-247.892	-0,32%
2003	-277.717	-24,96%	-333.429	-10,70%	-262.916	-12,01%	-305.493	-23,29%	-364.546	-9,69%	-294.005	-18,60%
2004	-262.928	5,33%	-298.880	10,36%	-214.084	18,57%	-297.209	2,71%	-332.416	8,81%	-217.328	26,08%
2005	-235.749	10,34%	-259.929	13,03%	-203.523	4,93%	-265.037	10,82%	-296.733	10,73%	-222.853	-2,54%
2006	-232.666	1,31%	-234.129	9,93%	-150.671	25,97%	-261.539	1,32%	-266.645	10,14%	-189.662	14,89%
2007	-224.591	3,47%	-223.640	4,48%	-154.874	-2,79%	-263.310	-0,68%	-269.145	-0,54%	-192.556	-1,53%
2008	-239.455	-6,62%	-258.885	-15,76%	-222.798	-43,86%	-287.157	-9,06%	-306.418	-13,85%	-256.510	-33,21%
2009	-255.105	-6,54%	-294.005	-13,57%	-208.836	6,27%	-301.372	-4,95%	-348.422	-13,71%	-243.148	5,21%

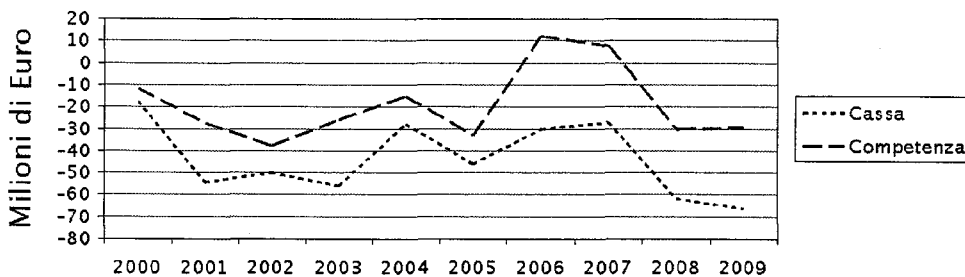
TAVOLA 2.1.2

RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 2000 - 2009

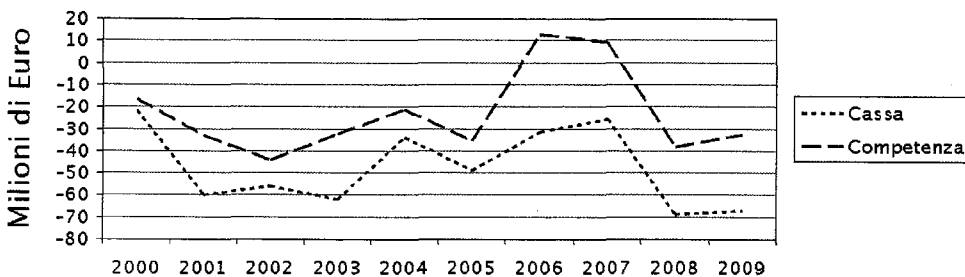
Risparmio pubblico



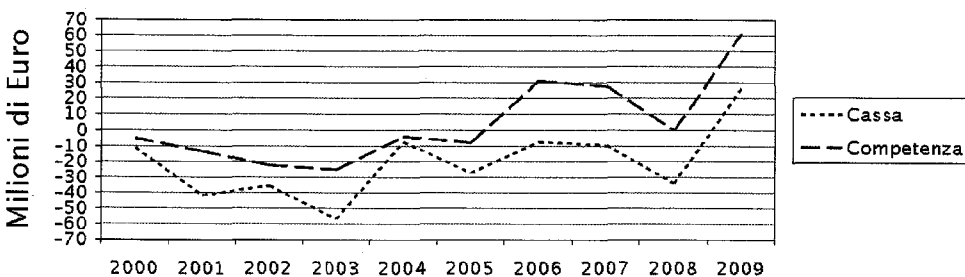
**Indebitamento (-)
o
Accreditamento (+)
netto**



**Saldo netto da
finanziare (-)
o
da impiegare**



**Disavanzo
o
Avanzo
finanziario**



**Ricorso al
mercato**

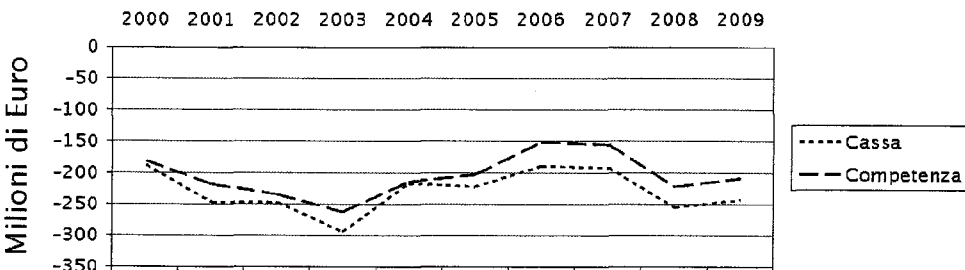
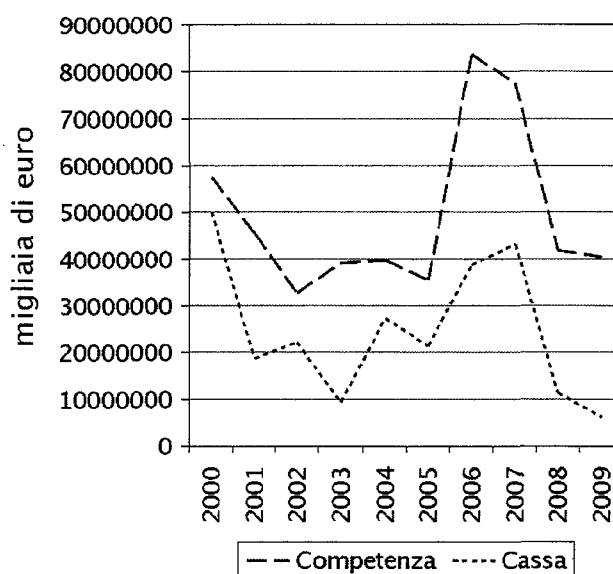


TAVOLA 2.1.3

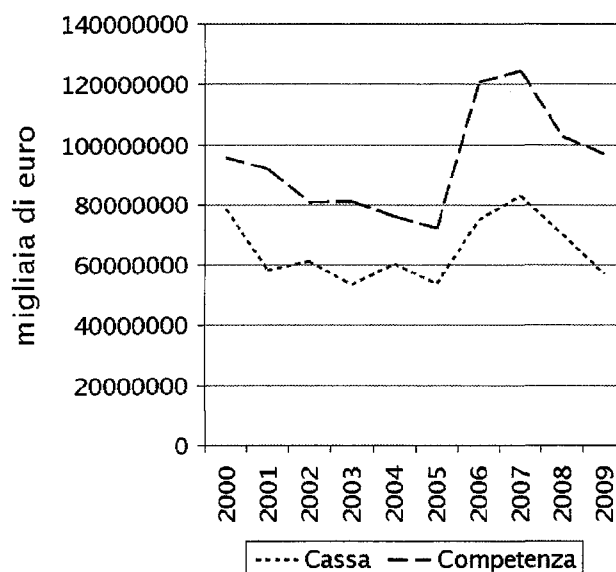
**AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 2000 - 2009**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	<i>N.I.</i> 2000 =100	milioni di euro	<i>N.I.</i> 2000 =100
2000	57,607	100,00%	50,107	100,00%
2001	45,460	78,91%	18,795	37,51%
2002	32,654	56,68%	22,175	44,26%
2003	39,183	68,02%	9,457	18,87%
2004	39,809	69,10%	27,334	54,55%
2005	35,462	61,56%	21,416	42,74%
2006	83,750	145,38%	38,837	77,51%
2007	77,527	134,58%	43,281	86,38%
2008	41,876	72,69%	11,338	22,63%
2009	40,543	70,38%	6,134	12,24%



**AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 2000 - 2009**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	<i>N.I.</i> 2000 =100	milioni di euro	<i>N.I.</i> 2000 =100
2000	95,848	100,00%	78,483	100,00%
2001	91,836	95,81%	58,185	74,14%
2002	80,970	84,48%	61,381	78,21%
2003	81,269	84,79%	53,426	68,07%
2004	76,181	79,48%	60,318	76,86%
2005	72,180	75,31%	53,839	68,60%
2006	120,783	126,01%	74,901	95,44%
2007	124,563	129,96%	82,855	105,57%
2008	102,746	107,20%	70,140	89,37%
2009	96,827	101,02%	57,195	72,88%



Capitolo III

Gestione dell'entrata

- 1. Valutazioni complessive e di sintesi**
- 2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2009 dell'entrata**
- 3. Le manovre di bilancio per il 2009.** - 3.1. *Articolazione, dimensioni e contenuti delle manovre.* - 3.2. *Valutazioni ex ante degli effetti di gettito.* - 3.3. *Valutazioni a consuntivo.*
- 4. Obiettivi, strumenti e risultati della lotta all'evasione.** - 4.1. *Gli obiettivi di gettito delle misure di contrasto all'evasione.* - 4.2. *La nuova destinazione del gettito della lotta all'evasione.* - 4.3. *L'azione ed i risultati dell'attività di repressione.* - 4.3.1. *L'attività di controllo.* - 4.3.2. *Gli esiti.* - 4.3.3. *La riscossione della maggiore imposta accertata: Riscossioni da controlli sostanziali e formali.* - 4.3.4. *Riscossioni riferite all'applicazione degli istituti deflativi del contenzioso.* - 4.3.5. *I risultati del contenzioso.* - 4.4. *L'azione ed i risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo.* - 4.4.1. *La relazione annuale al Parlamento.* - 4.4.2. *L'evoluzione nell'applicazione degli studi di settore.* - 4.4.3. *Le valutazioni sulla variazione della compliance.* - 4.4.3.1. *Il rendimento comparato dell'Iva.* - 4.4.3.2. *L'elasticità comparata del gettito Iva.* - 4.5. *Principali criticità emerse.* - 4.5.1. *Omessi e ritardati versamenti.* - 4.5.2. *Rate del condono tributario non versate.* - 4.5.3. *Compensazioni e rimborsi.* - 4.5.4. *Scudo fiscale e lotta all'evasione internazionale.* - 4.5.5. *I limiti della conoscenza del fenomeno dell'evasione, dei connessi comportamenti dei contribuenti e dei risultati dell'azione di contrasto.* - 4.5.6. *Federalismo fiscale e coinvolgimento dei Comuni nella lotta all'evasione.*
- 5. La gestione delle entrate della P.A. nel 2009.** - 5.1. *Analisi delle entrate della PA per comparto.* - 5.2. *Analisi delle entrate della P.A. per livello di governo.* - 5.3. *Irap e addizionali Ire.*
- 6. La gestione delle entrate dello Stato nel 2009.** - 6.1. *Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali.* - 6.2. *Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo.* - 6.3. *Analisi della variazione del gettito.* - 6.4. *Entrate ricorrenti e non ricorrenti.* - 6.5. *Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse.* - 6.6. *Entrate da sanzioni non tributarie.*
- 7. L'evoluzione delle entrate finali.** - 7.1. *Andamenti generali.* - 7.2. *La gestione dei residui.* - 7.3. *La classificazione dei residui per grado di esigibilità.*
- 8. L'accresciuto ruolo ed i persistenti e nuovi problemi dell'Amministrazione.** - 8.1. *Evoluzione dell'indicatore oneri/risultati.* -

8.2. *La nuova centralità degli apparati amministrativi: le sfide e le necessità.* - 8.3. - *Progressi compiuti; punti di forza; vecchie e nuove criticità.* - 8.3.1. Il Dipartimento delle finanze. - 8.3.2. Le Agenzia fiscali. - 8.3.3. Il Dipartimento del tesoro. - 8.3.4. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. - 8.3.5. Le società strumentali. - 8.3.6. La Scuola Superiore di Economia e Finanza. - 8.3.7. La Guardia di finanza.

1. Valutazioni complessive e di sintesi

L'analisi svolta evidenzia che nel 2009 le entrate complessive della P.A. sono diminuite dell'1,9 per cento ed ancor più - del 3,6 per cento - sono diminuite le entrate correnti. Il calo è stato tuttavia molto più contenuto di quanto ci si sarebbe potuto attendere dall'andamento dell'economia, grazie al successo, in termini di gettito, della manovre finanziarie che hanno impattato sui conti del 2009 ed all'efficacia degli strumenti di stabilizzazione cui si è fatto ricorso.

Per quanto riguarda il primo profilo, nell'aggregato, per la quota per la quale è stato possibile effettuare la verifica, le manovre di finanza pubblica per il 2009 hanno fatto registrare a consuntivo un maggior gettito netto di circa 3 miliardi rispetto a quello stimato ex ante dalla relazione tecnica, largamente dovuto alle entrate straordinarie che per il solo DL n. 185/2008 hanno superato le previsioni per ben 3,6 miliardi circa.

Per ciò che attiene agli strumenti di compensazione e stabilizzazione, sono state attivate una serie di fonti e di modalità integrative di entrata che hanno in buona parte compensato il calo delle entrate tributarie, che hanno visto ridursi di 3 punti percentuali la loro incidenza sul totale delle entrate correnti e delle entrate finali.

Una prima fonte, a cui, peraltro, si è fatto da sempre ricorso, è quella delle entrate straordinarie che, dopo quelle legate al condono tributario del 2002-2004 ed alle successive misure di rivalutazione dei beni aziendali, hanno riguardato soprattutto le imposte sostitutive per il rimpatrio dei capitali illegalmente detenuti all'estero e per l'adeguamento dei bilanci aziendali ai principi contabili IAS. A ciò si è in parte aggiunta e in parte intrecciata la crescita delle entrate extra tributarie, particolarmente elevata nel 2008 e nei primi mesi del 2009. Crescita dovuta ad entrate non ricorrenti, che sono aumentate di 7,8 miliardi e del 240 per cento rispetto all'anno prima.

La seconda – ed anche la più rilevante – delle fonti di entrate compensative è quella connessa all'insieme delle misure e dei comportamenti posti in essere allo scopo di spingere il contribuente – con sconti e facilitazioni, da una parte, e con l'apprestamento di programmi di controlli fiscali, dall'altra – a versare in misura ridotta, ma in tempi brevi, le maggiori imposte e le sanzioni accertate nei suoi confronti. L'approccio adottato è stato quello della

flessibilizzazione, concretizzatasi nell'applicazione di istituti di adesione tutti fondati sulla contrattazione, alternativi alla tradizionale scelta secca fra pagamento e contenzioso. Con l'aggiunta, da una parte, di forme di flessibilità e di agevolazione anche nella fase successiva del versamento, con l'ampia rateizzazione degli importi e l'abolizione delle garanzie, e, dall'altra, di più stringenti ed efficaci misure cautelari (induzione alla *compliance*).

L'efficacia di questa opzione è risultata rafforzata dall'accresciuta efficienza del sistema di riscossione, con il superamento del tradizionale assetto dei concessionari privati e l'adozione di modalità gestionali mutate dai modelli industriali dalla definizione di *business plan* e di budget annuali all'attivazione di appropriati sistemi di controllo di gestione.

Un'ulteriore fonte integrativa e di stabilizzazione dei flussi di entrata è rappresentata dai proventi netti delle attività di gioco, la cui raccolta ha conosciuto una crescita molto forte, associata anch'essa all'adozione di modelli e di logiche di gestione di tipo industriale, a cominciare dalla costante attenzione al rinnovo del portafoglio prodotti.

Questa, molto in sintesi, la ricostruzione del quadro delle misure adottate in tema di gestione delle entrate e che sembrano aver avuto successo, limitando l'entità dell'impatto della crisi sul gettito, e quindi favorendo la tenuta dei conti pubblici.

L'interrogativo che ci si può – e che forse ci si deve - ora porre è se ed in quale misura si può continuare a fare ricorso agli strumenti prima ricordati per essere sicuri che la gestione delle entrate continui a dare un contributo positivo alla tenuta dei conti pubblici.

Anzitutto, cosa ci si può aspettare dalla continuazione della lotta all'evasione. Va naturalmente tenuto presente il problema rappresentato dalla coincidenza delle basi imponibili alle quali è stata offerta l'opzione di regolarizzazione agevolata (scudo fiscale) con quelle oggetto di stringenti programmi di controlli dai quali sono attesi significativi effetti di maggior gettito. Non c'è dubbio, tuttavia, che il potenziale di emersione di materia imponibile tuttora sottratta a imposizione sia molto ampio. Come calcolato dallo stesso Dipartimento delle finanze, il tasso di rendimento dell'Iva è in Italia molto più basso di quello di paesi come l'Inghilterra e la Francia, mentre negli ultimi anni cala il rapporto tra gettito lordo della stessa Iva e consumi nazionali. E cala altresì il rapporto fra IVA di competenza economica e risorse interne (somma del PIL e delle importazioni nette). Evoluzione sicuramente riconducibile alla riduzione dell'aliquota media ponderata conseguente agli effetti di ricomposizione della base imponibile indotta dalla crisi, ma anche ad una più che probabile rinnovata tendenza all'aumento dell'evasione. In conclusione, spazio per maggiori gettiti legati alla lotta all'evasione sicuramente c'è.

Ciò detto, va anche osservato che con le manovre che hanno interessato gli ultimi tre esercizi finanziari le entrate riferite ai risultati della lotta all'evasione sono state rivalutate in

termini di “rango”, prima ancora che di rilevanza. Le entrate attese non sono, infatti, considerate come semplicemente eventuali ed aggiuntive e come tali suscettibili, se effettivamente conseguite, solo di migliorare ex post l’andamento dei saldi di finanza pubblica. Esse sono, invece, oggetto di esplicita previsione e sono contabilizzate a pieno titolo, alla pari delle altre entrate, tra le risorse impiegate a copertura delle manovre. L’incidenza sul totale delle risorse mobilitate è rilevante: 26,1 per cento delle maggiori entrate nel triennio 2007-2009 e ben 43 per cento circa nell’esercizio finanziario 2009.

Gli interrogativi che la Corte ha in proposito da tempo sollevato attengono alla non irreversibilità dell’emersione di materia imponibile conseguente all’effettuazione dei controlli, al persistente scarso interesse mostrato dall’amministrazione, sia per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo ed il monitoraggio dei comportamenti dei contribuenti, sia per un’attenta ed affidabile verifica *ex post* del maggior gettito ottenuto con l’azione di contrasto. Come eloquentemente dimostrato anche dai ritardi e dai limiti che continuano a connotare la presentazione della prescritta relazione annuale al Parlamento.

Limiti sono naturalmente prevedibili anche per quanto riguarda la possibilità, e comunque la misura, di un ulteriore apporto da parte delle altre fonti alternative di entrata, a cominciare da quelle legate alle varie forme di sconto degli importi richiesti a seguito di accertamento e di facilitazione nei relativi pagamenti. Si può ritenere che altri incrementi siano sicuramente possibili, anche per effetto della prevedibile, e comunque auspicabile, ulteriore crescita di efficacia e di efficienza nell’attività di riscossione – in particolare per quanto riguarda le sanzioni non tributarie e le spese di giustizia. Ma è evidente che l’entità degli incrementi è in ogni caso destinata a progressivamente ridimensionarsi.

A progressivamente ridursi sono destinati anche gli incrementi di entrate nette da giochi. E’ una previsione che si basa sull’evidenza della progressiva ed accelerata crescita del divario tra andamento della raccolta lorda ed andamento delle entrate nette da giochi: la percentuale dell’utile erariale rispetto alla raccolta lorda dei giochi si è in dieci anni dimezzata, scendendo dal 30,3 per cento del 2000 al 16,2 per cento del 2009.

Nel caso dei giochi va anche tenuto conto che al limite tecnico-economico se ne aggiunge anche uno etico che non può essere superato: lo Stato non può, per accrescere le entrate, sollecitare la propensione al gioco al di là di quella oggettivamente esistente e che si evidenzia, in caso di carenza di alternative legali, con il ricorso ai giochi illegali e clandestini.

La fattibilità dei risultati legati all’ottica della *compliance*, in particolare, ma anche di quelli associati alla gestione industriale delle attività (riscossione e giochi), è condizionata dal fattore amministrativo, che riveste un ruolo sempre più critico e decisivo. Scegliere di non puntare più, in via prioritaria, all’incremento delle entrate tributarie da ordinaria attività di

gestione, ma piuttosto su quelle conseguenti agli importi riscuotibili a seguito dei controlli, nonché su gestioni di entrata di tipo industriale, comporta la necessità di una dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, la cui adeguatezza va assicurata sotto il quadruplice profilo del numero, della professionalità, dell'integrità del personale addetto ai controlli e dell'adeguatezza del modello organizzativo.

2. Anomalie, incongruenze e carenze nella formazione del Rendiconto 2009 dell'entrata

In sede di esame del Rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del Rendiconto), sia lo stesso Rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Ancorché in via di progressivo ridimensionamento, buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2009.

Per quanto riguarda le discordanze, per l'esercizio finanziario in esame nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui. I segni negativi hanno riguardato soprattutto il "da versare residui" e, in misura minore, il "da riscuotere residui" (rispettivamente -2.255 e -673 milioni). Molto contenuto l'importo negativo del "da versare competenza" (-87 milioni) ed ancor più del "da riscuotere competenza" (-55 milioni). Prima del 2005 gli importi erano decisamente più elevati. La rilevanza sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso. Anzi, le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie nel 2009 i 282 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per

circa 2,3 miliardi per il “da versare residui”, nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi per circa 66 milioni, mentre gli 82 che risultavano negativi di 0,7 miliardi circa per il “da riscuotere residui” sono pari a zero.

Relativamente alle anomalie interne al Rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2009 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del Rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

I capitoli/articoli per i quali nel 2009 risultano riaccertamenti sono 235 (309 nel 2008, 194 nel 2007, 195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +507 milioni (+14.330, +320, +1.062 e +8.657 milioni nel 2008, 2007, 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 327 (272 nel 2008, 306 nel 2007, 345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -21.402 (-36.740, -40.130, -69.611 e -2.554 milioni nel 2008, 2007, 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -20.895, ridimensionato rispetto ai tre precedenti esercizi finanziari nei quali si rilevarono -22.410, -39.810 e -68.549 milioni, ma, per tutti e quattro gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificati riaccertamenti per +6.103 milioni).

L'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, la R.G.S. ha sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui “che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata”. Il problema, che come si è visto sembra tendere a ridimensionarsi, non è ancora stato messo adeguatamente a fuoco. Esso, infatti, sembra essere al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quello ipotizzato dalla R.G.S.: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, infatti, di una serie di voci di bilancio (562 nel Rendiconto 2009, 581 in quello del 2008, 500, 540, 532 e 545 rispettivamente nel 2007, 2006, 2005 e 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello

stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

A giudicare dai dati, miglioramenti sembrano essere intervenuti, anche se non risulta sia concretizzato l'intento, formalmente manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante un'analitica disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano fenomeni macroscopici di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro "Entrate dello Stato". Dell'attività di tale gruppo, costituito con determina del Ragioniere generale dello Stato del 9 gennaio 2009¹, non è dato di sapere quali siano i risultati tangibili prodotti in tema di miglioramento della chiarezza e della coerenza delle risultanze contabili del rendiconto.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, sia pure con una evidente battuta d'arresto con l'esercizio 2009, va invece registrato un significativo miglioramento nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità. Come si dirà meglio in seguito, pur senza giungere alla valutazione per singola partita creditoria, viene ora condotto un esame analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'83 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 41,15 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 39,07 nel 2008, 32,95 per cento nel 2007 ed al 32,12 per cento nel 2006): si tratta di una percentuale più alta rispetto ai tre esercizi precedenti, ma comunque largamente inferiore a quella degli anni precedenti (57,78, 45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2005, 2004 e 2003). Ciò conferma le profonde criticità della gestione dei residui di riscossione, posto che la quota del "da riscuotere" iniziale riaccertato, riscossa al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio pari ad appena il 2,2 per cento (in diminuzione rispetto al 2008 quando aveva raggiunto il 7,8 per cento, ma superiore a quanto registrato nei due anni precedenti: 0,17 e 0,65 per cento nel 2007, 2006).

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Diversamente dall'approccio ben più realistico e

¹ In sostituzione e ad integrazione del precedente gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S.".

prudenziale adottato dall’Agenzia delle entrate, infatti, per l’ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni i residui continuano ad essere classificati come di “riscossione certa, quantunque ritardata” al 100 per cento, tornando, 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). Ciò significa, in pratica, che al problema si continua a non prestare alcuna attenzione.

Permane, poi l’anomalia di una percentuale di accertamenti (9 per cento nel 2009 - era 7 per cento nell’esercizio finanziario 2008, 8 per cento nel 2007, 7 nel 2006 e 10 nel 2005) inutilizzabile a fini di controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti “a tavolino”, partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

L’analisi del Rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell’articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell’entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse (di cui si dirà più dettagliatamente al paragrafo 6.5).

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all’entrata nell’intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell’ultimo bimestre dell’esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt’oggi quasi completamente assente, essendosi la R.G.S. limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2009 a 7.562,7 milioni (erano stati 9.360,7 nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, e, rispettivamente, 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006).

Riguardo alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2009 in 5.969,5 milioni di accertamenti e 5.793 di riscossioni di competenza, in forte aumento rispetto gli anni precedenti (nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza)², – è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell’esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell’incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. La R.G.S., dopo aver messo in atto un’attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza dell’ex

² Nel 2007 erano pari a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, nel 2006 rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 ammontavano a 3.086 e 3.055 milioni.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) ha provveduto, per l'esercizio 2009, all'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze. Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, si ritiene ancora troppo aggregato e poco chiaro il contenuto degli articoli, per lo più impropriamente definito in funzione della destinazione, invece che dell'origine degli importi. La R.G.S. si è, peraltro, già dichiarata disponibile ad effettuare un ulteriore sforzo per una più chiara individuazione ed articolazione delle fonti di entrata dei capitoli.

Tutti i capitoli delle entrate eventuali e diverse delle varie amministrazioni hanno in bilancio una propria previsione, stilata sulla base degli elementi informativi disponibili, mentre sono stati iscritti "per memoria" nel 2009 gli articoli dei capp. 2368 e 2319 relativi alle somme da riassegnare; tuttavia, a fronte di previsioni nulle (trattandosi per lo più di entrate riassegnabili), detti articoli del capitolo 2368 presentano riscossioni di competenza pari a 4.060 milioni (il 97,1 per cento dell'intero capitolo).

Nel 2009 assume particolare rilevanza il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2009 ammonta a 26.069 milioni. Il fenomeno, dopo un parziale ridimensionamento verificatosi nei più recenti esercizi finanziari (con il valore minimo nel 2005 pari a 17.542 milioni), quest'anno subisce un improvviso rialzo, assestandosi sui livelli rilevati già nel biennio 1999-2000.

Il consuntivo 2009, così come già accaduto nei quattro esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa a seguito di una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli Enti riscuotitori per aggi e spese sostenute – che restano patologicamente presenti da un anno

all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

Dalle anomalie ed incongruenze sopra richiamate - e che sono più dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per l'indubbio difetto di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

3. Le manovre di bilancio per il 2009

3.1. Articolazione, dimensioni e contenuti delle manovre

La manovra di bilancio per il 2009 – comprensiva dei provvedimenti emanati nel corso del 2009 (legge n. 2/2009, di conversione del DL n. 185/2008; legge n. 33/2009, di conversione del DL 5/2009; legge n. 102/2009, di conversione del DL 78/2009), nonché delle misure di politica tributaria approvate nella seconda metà del 2008 (legge n. 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge n. 203/2008, legge finanziaria 2009) - offriva un quadro complesso e articolato, quanto a dimensioni, obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati.

Il gettito netto era quantificato in circa 9 miliardi di euro a fronte di un movimento complessivo di risorse che ne coinvolgeva più del doppio (13,7 miliardi di euro di entrate in aumento e 4,7 in diminuzione).

TAVOLA I
LA MANOVRA 2009 SULLE ENTRATE

Provvedimenti	(milioni di euro) importi (a)
DL 112/2008 - legge 133/2008	
<i>minori entrate totali</i>	1.103,00
<i>maggiori entrate totali</i>	5.765,00
<i>maggiori entrate nette</i>	4.662,00
Legge finanziaria 2009	
<i>minori entrate totali</i>	924,50
<i>maggiori entrate totali</i>	290,50
<i>maggiori entrate nette</i>	-634,00
DL 185/2009 - legge 2/2009	
<i>minori entrate totali</i>	2.174,70
<i>maggiori entrate totali</i>	5.167,70
<i>maggiori entrate nette</i>	2.993,00
DL 5/2009 - legge 33/2009	
<i>minori entrate totali</i>	21,50
<i>maggiori entrate totali</i>	1.021,70
<i>maggiori entrate nette</i>	1.000,20
DL 78/2009 - legge 102/2009	
<i>minori entrate totali</i>	513,00
<i>maggiori entrate totali</i>	1.473,20
<i>maggiori entrate nette</i>	960,20
Totale manovra 2009	importi
<i>minori entrate totali</i>	4.736,70
<i>maggiori entrate totali</i>	13.718,10
<i>maggiori entrate nette</i>	8.981,40

a): stime Relazioni tecniche -effetti sull'indebitamento netto della P.A.

Il contributo più rilevante proveniva da quella che può essere identificata come la “*prima fase*” della manovra: il DL n. 112/2008 e, in misura marginale, la legge finanziaria 2009, spiegavano poco meno della metà del maggior gettito netto. Prevaleva in questa fase l’obiettivo di riduzione dell’indebitamento che, non essendosi pienamente manifestata la crisi finanziaria, costituiva la preoccupazione fondamentale del legislatore.

Diverso risultava l’obiettivo che animava gli altri provvedimenti.

Con quella che si configurava come una sorta di “*seconda fase*” della politica tributaria prendeva, infatti, corpo l’esigenza di contrastare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale. “Misure urgenti per il sostegno di famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per disegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale” davano corpo al DL 185/2008 (decreto anti-crisi). A distanza di pochi mesi, la tassazione di importanti segmenti della realtà produttiva abbandonava orientamenti ispirati alla ricerca di maggior gettito, per approdare a misure dirette a contrastare il peggioramento della situazione economica.

E analoghi erano gli obiettivi che animavano la “*terza fase*” della politica fiscale, in cui la leva tributaria – con il DL n. 5/2009 – veniva impiegata per varare puntuali “misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”. I suoi effetti, peraltro, erano completati – sia temporalmente, sia logicamente – dal DL n. 78/2009, posto che l’esigenza di nuove fonti di gettito (lo “scudo fiscale”, in particolare) rifletteva l’obiettivo di apprestare misure di intervento a sostegno delle famiglie e dei settori produttivi in crisi.

Oltre che per le dimensioni, le misure tributarie della “*prima fase*”, contenute sostanzialmente nel DL n. 112/2008, assicuravano la parte più significativa della manovra 2009. Coesistevano, al suo interno, “tradizionali” misure di accelerazione del prelievo (anticipi, aumento misure dell’acconto) e di aumento impositivo *tout-court*, con misure “innovative”, per la scelta dei destinatari, l’individuazione della base imponibile e la commisurazione dell’imposta. Completava il quadro un insieme di provvedimenti destinati al contrasto dell’evasione fiscale; anche al loro interno, la propensione a privilegiare consolidate strategie di contrasto non escludeva il ricorso a nuovi strumenti di recupero di base imponibile.

La componente più “innovativa” della manovra era rappresentata da quell’insieme di misure che, sulla scorta degli annunci che le avevano precedute e degli obiettivi prefigurati (colpire i sovrapprofitti straordinari ridistribuendoli in direzione delle classi sociali più svantaggiate), era noto come “pacchetto Robin Tax”. Ne erano coinvolti provvedimenti di diversa natura, applicabili a specifici soggetti e settori produttivi: imprese del settore energetico, banche, assicurazioni, società cooperative.

Le maggiori entrate (2,4 miliardi) erano ricondotte ai settori petrolifero e del gas e dell’energia elettrica e riflettevano l’introduzione di un’addizionale Ires del 5,5 per cento,

l'applicazione di un'imposta sostitutiva sul maggior valore scaturente dalla rivalutazione obbligatoria delle scorte di magazzino dei prodotti petroliferi e l'assoggettamento degli "extra aumenti" delle quotazioni del greggio o del gas ad un prelievo aggiuntivo in capo al titolare delle concessioni di coltivazione.

Più "tradizionali" erano le misure che avevano come destinatari banche e assicurazioni, posto che : i) talora erano il frutto o di un anticipo di gettito (aumento delle percentuali di acconto dell'imposta di bollo sui conti correnti e dell'imposta sulle assicurazioni, secondo una marcata progressione temporale, fino al 95 per cento dal 2010); ii) altre volte riflettevano un ampliamento della base imponibile, a seguito dell'introduzione di limiti alla deducibilità (per gli interessi passivi, in analogia con quanto la finanziaria 2008 aveva previsto per le altre imprese) o dalla accentuazione dei preesistenti limiti di deducibilità (svalutazioni crediti e accantonamenti per rischi su crediti, per le banche).

Non meno significativi risultavano gli interventi della "seconda fase", riconducibili interamente al DL n. 185/2008. Le maggiori entrate si concentravano intorno a due "filoni". Il primo (per un gettito atteso di 2,8 miliardi), si identificava quasi interamente in due imposte sostitutive: una relativa al riallineamento volontario da parte dei soggetti IAS dei valori fiscali a quelli contabili; il secondo, relativo alla rivalutazione volontaria da parte dei soggetti non IAS dei beni immobili. Il secondo filone, invece, era intestato al contrasto dell'evasione, con misure - accreditate di un maggior gettito superiore a 1 miliardo - dirette a rafforzare la tradizionale attività di controllo e di riscossione e ad individuare "nuove" modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni).

Ma è sul versante delle minori entrate che era dato di cogliere i nuovi indirizzi della politica tributaria: con interventi a supporto delle famiglie (detassazione produttività, detrazione risparmio energetico) e delle imprese (deducibilità Irap ai fini Ires e Irpef).

Quanto, infine, alla "terza fase", gli interventi contabilizzati identificavano una serie di proroghe di incentivi e nuove misure di contrasto all'elusione (IAS) ma non il provvedimento che – di fatto – era accreditato della più sostanziosa ricaduta sul fronte delle entrate: quello relativo alla regolarizzazione delle attività detenute all'estero (scudo fiscale), per il quale nella relazione tecnica al DL n. 78/2009 non veniva prudenzialmente effettuata alcuna stima di gettito.

3.2. Valutazioni ex ante degli effetti di gettito

La gestione dell'entrata disegnata con il Dpof 2009-2013 rifletteva l'operare di tre enunciazioni: