

27.706 milioni), in linea con la significativa costante crescita rilevata negli esercizi precedenti (25.745, 18.068 e 17.967 milioni rispettivamente nel 2008, 2007 e 2006).

Le riscossioni nette sui residui, che, dopo l'impennata del 2008 (8.092 milioni), erano risultate addirittura negative per 126 milioni nel 2007, e l'incremento rispettivamente a 2.543 e 2.605 milioni negli esercizi 2009 e 2010, raddoppiano nel 2011 (4.169), con relativo indice di riscossione elevato a +3,49 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto al 1,82 per cento del 2010, +2,18 per cento del 2009, +7,79 per cento del 2008, al -0,17 per cento del 2007 ed al +0,65 per cento del 2006<sup>4</sup>. Le riscossioni nette residui, in aumento, sono influenzate soprattutto dalle entrate tributarie, il cui importo è passato da +1.268 a +2.717 milioni, con un incremento anche della quota riscossa da +2,75 a +5,19 per cento, ma anche dall'aumento della riscossioni nette residui delle entrate di Titolo II, da 1.334 a 1.454 milioni, che presentano una crescita percentuale da 1,37 a 2,17 per cento della quota riscossa.

A livello di aggregato di entrate finali, nel 2010 non emerge, quindi, il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio registrato nel 2002 e nel 2000, oltre che nell'esercizio finanziario 2007. Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone, tuttavia, anche nel 2010 e ancor più nel 2011 a livello di UPB e di capitoli (nel 2011 fra l'altro per il 95,9 per cento delle entrate tributarie), sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice sulle *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2011*. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni<sup>5</sup>.

Negli scorsi anni ci si è anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Nell'esercizio finanziario 2011, la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (somme rimaste da versare per 30.665 milioni) è superiore a quella del precedente esercizio finanziario (26.696 milioni) e si colloca ben al di sopra di quella degli esercizi finanziari 2001-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, e 24.480 per il 2001).

Nella Relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui<sup>6</sup>. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti

<sup>4</sup>Il record negativo risale al 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

<sup>5</sup>Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato". Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato.

<sup>6</sup>Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

rilievi della Corte, anche se l'operazione non consisteva in una rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma nell'adozione del metodo di calcolo presuntivo, che peraltro la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti, al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. È di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. È più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso chiaro per gli ultimi dieci esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare (sia in conto competenza che in conto residui) per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 2.799 milioni nell'esercizio finanziario 2005 (-6.324 milioni nel 2009 e -7.258 nel 2010). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 7.280 milioni che erano rimasti da versare a fine 2010 non si sono trasformati in versamenti nel 2011.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Il "da versare residui" era progressivamente calato da 12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002. Con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed era ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.505 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio, inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Nel 2008 (8.354 milioni), 2009 (8.867 milioni), 2010 (9.863 milioni) e 2011(11.449), tuttavia, assistiamo al progressivo ritorno del da versare residui al livello dell'anno 2000, superandolo nel 2010 ed ancor più nel 2011. Ne consegue un aumento della quota del "da versare residui" sul totale da versare del 37,34 per cento, rispetto al 36,95 per cento del 2010 ed al 35,32 per cento del 2009, inferiore al massimo del 2000 (49,53 per cento), ma ben al di sopra del 19,85 per cento del 2007, e comunque superiore alla media degli ultimi cinque (32,30 per cento).

Per quanto riguarda i versamenti totali, in sintesi, si può evidenziare siano aumentati, (+2 per cento a fronte di -2,64 per cento del 2010, +0,18 per cento nel 2009, +1,10 per cento del 2008 e di +5,16 per cento del 2007), così come l'accertato ed il riscosso totale.

In crescita (+1,63 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco inferiore a quella del riscosso di competenza (+2,10 per cento rispetto alla diminuzione registrata nel biennio 2009-2010), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (da 16.833 a 19.216 milioni, +14 per cento, rispetto a +4% nel 2010 e -8,36 del

2009). In netta ripresa i versamenti residui (+9 % rispetto alla flessione del -9,63 per cento nel 2010, dopo il +13,54 per cento del 2009, il +19,42 per cento del 2008 ed il +14,32 per cento del 2007, che faceva seguito a due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006). Si conferma comunque il trend di aumento del "da versare residui", che è salito da 9.863 a 11.449 milioni, nonostante la crescita dei versamenti sui residui, connesso principalmente all'aumento delle riscossioni sugli stessi residui.

### *1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo*

Le entrate da accertamento e controllo sono analizzate, per renderle raffrontabili negli anni, escludendo gli importi riferibili al condono, ed aggiungendo quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate)<sup>7</sup>.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il calo dell'esercizio 2007 (-8,23 per cento), ulteriormente accentuatosi nel 2008 (-10,74 per cento), ma in forte ripresa nel 2009 (+32,21 per cento) e nel 2010, seppur più contenuto rispetto all'anno precedente (+11,52 per cento, da 51.801 a 57.768 milioni), nel 2011 evidenziano ancora un significativo incremento (+13,61 per cento, in termini assoluti da 57.768 a 65.628 milioni). In misura percentuale più contenuta ed inferiore a quella del 2009, erano aumentati nel 2010 sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +13,78 per cento rispetto a +17,27 per cento del 2009, e +14,29 per cento rispetto a +17,02 per cento). Nel 2011 si registra un aumento notevole delle riscossioni di competenza (+27,01 per cento, rispetto alla flessione del 2010 rispetto al 2009 +13,78 a fronte di +17,27 del 2009). Anche i versamenti di competenza aumentano del +27,47 per cento, con variazioni pari ad 1,7 miliardi. Le riscossioni ed i versamenti di competenza peraltro risultano superiori alla media del quinquennio. Gli incrementi sono stati largamente al di sopra di quelli degli esercizi precedenti.

L'indice di riscuotibilità nel 2011, ancora esiguo ma il più alto del quinquennio, cresce al 12,70 per cento, rispetto al rapporto del 2010 (11,36 per cento) e del 2009 (11,14 per cento).

Tale andamento si può spiegare non tanto con il minor aumento percentuale dell'accertato, ma con il maggior incremento percentuale della riscossione.

Aumenta, anche, la percentuale della quota residui riscossi al netto del "da versare" del 3,49 per cento, incremento superiore a quello degli esercizi precedenti (+2,47 per cento nel 2010 e + 2,72 per cento nel 2009). Ciò appare riconducibile alla diminuzione del "da riscuotere iniziale riaccertato", nonostante nel 2011 siano aumentate le insussistenze. Tale risultato è il più elevato dell'ultimo quinquennio.

Per quanto riguarda i residui delle entrate da accertamento e controllo, va evidenziata la crescita del riscosso totale, sia al lordo (+21 per cento da 10.256 del 2010 a 12.146 del 2011, rispetto ad una percentuale minore di crescita nel 2010 pari al +17,19 per cento e nel 2009 a +6,57 per cento), sia al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (+2 per cento da 2.611 a 2.656 nel 2011 minore del 2010 in cui si era registrato un +3 per cento).

<sup>7</sup> Si veda l'appendice *Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2011*.

In riduzione si mostra il “da riscuotere residui” (da 103.075 a 73.476 milioni) con un indice di variazione del -28,7 per cento, (dopo l’aumento del +28,20 per cento nel 2010 e +23,17 per cento già verificatosi nell’esercizio 2009), mentre aumenta il “da riscuotere competenza” (+12 per cento da 51.204 a 57.290 milioni).

L’andamento del “da versare”, infine, fa registrare un aumento nel totale (da 1.153 a 1.239 milioni) e nella componente di competenza (da 463 a 559 milioni), mentre si riduce sui residui (da 691 a 680 milioni), invertendo l’andamento del triennio.

#### *1.4. Analisi della variazione del gettito*

Le variazioni delle entrate rispetto al 2010, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto limitato di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati sette capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di un miliardo per complessivi 14,4 miliardi<sup>8</sup>. Vi troviamo quattro capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un importo complessivo di +10.727: soprattutto l’imposta sul valore aggiunto (IVA, cap. 1203), con un maggior gettito di 4.269 milioni, le imposte sostitutive di tributi diretti (cap. 1074), con un aumento di 3.247 milioni, il provento del lotto (cap. 1801), con una crescita di 1.952 milioni, ma anche l’imposta sostitutiva delle imposte ipotecaria e catastale sui contratti di locazione finanziaria di immobili in corso di esecuzione al 1° gennaio 2011 (cap. 1821 di nuova istituzione), con l’importo di 1.259 milioni.

Due capitoli con variazione di gettito superiore a un miliardo e per un importo complessivo di +3.895 milioni attengono alle entrate extra tributarie: cap. 2572 – entrate derivanti dall’assegnazione di diritti d’uso di frequenze radioelettriche a operatori di comunicazioni elettroniche (+2.856 milioni) e cap. 3638 – versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, nell’ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie (+1.039 milioni).

A completare il quadro concorre il capitolo 4055 delle entrate patrimoniali (titolo III) con incremento di gettito pari a 1.442 milioni: versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

Si è rilevata, poi, la presenza di un solo capitolo con variazione in diminuzione superiore al miliardo: si tratta delle entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze (cap. 2368) che, da solo, presenta una riduzione di gettito pari a 1.716 milioni.

Altri quindici capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi -4,7 miliardi. I più consistenti appartengono anch’essi alle entrate tributarie: l’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1602), con -580 milioni, l’imposta sul reddito delle società (IRES, cap. 1024) con -463 milioni, l’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), con -460 milioni. Di rilievo, tra gli altri, per le entrate extra tributarie la partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell’istituto di emissione per l’importo di -490 milioni (cap. 2354).

<sup>8</sup> Altri 22 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi 6 miliardi circa.

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 45 capitoli il cui gettito è aumentato (29 capitoli) o è diminuito (16 capitoli) di oltre 100 milioni e che incidono per circa il 91 per cento sul totale delle entrate finali comportano un saldo di maggiori entrate di 15.770 milioni, rispetto all'aumento del riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (+12.485 milioni, a fronte di -10.465 dell'esercizio precedente), evidenziando un meno favorevole andamento del restante 9 per cento delle maggiori fonti di entrata.

#### 1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

A conclusione dell'indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008<sup>9</sup>, la Corte aveva osservato che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare agevolmente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

Valga per tutti il caso del capitolo 2368 – entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia, capitolo promiscuo, che nel 2008 veniva assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi) all'UPB 2.1.2.3 – entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; contributi vari e altre entrate eventuali e diverse classificate come di natura ricorrente, pur trattandosi di un coacervo di proventi di origine diversissima o comunque in larga parte indeterminata. Nel 2009, come già detto, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, riprodotta nel 2010, con la sua divisione in otto articoli, dei quali due, per i quali la denominazione rimane sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito<sup>10</sup>, sono classificati in UPB di natura non ricorrente. Inoltre, riguardando entrate riassegnabili alla spesa, sono iscritte in bilancio con previsioni nulle, pur avendo fatto registrare a consuntivo 2010 accertamenti e riscossioni pari a 1.605 milioni, corrispondente al 78,8 per cento del totale del capitolo ed al 24,1 per cento delle entrate extra tributarie non ricorrenti. Deciso è il ridimensionamento degli importi nel 2011 quando si registrano accertamenti e riscossioni pari a 299 milioni che, tuttavia, corrispondono al 60 per cento del totale del capitolo.

Ne discende che sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risulta concentrato il 92,9 per cento della previsione di competenza 2011 per l'intero Titolo II (era 91,6 per cento nel 2010 e 99,3 per cento nel 2009)<sup>11</sup>, a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

In proposito la R.G.S. aveva, in passato, sottolineato che rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, 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 un andamento grosso modo costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio seguito da R.G.S. per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare ricorrenti gli introiti per i quali la

<sup>9</sup>Referto della Corte dei conti su “Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008” (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008).

<sup>10</sup>Articolo 7 - *Altre entrate di carattere straordinario*” e articolo 8 “*Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*”.

<sup>11</sup>Il peso della componente ricorrente nelle previsioni per il 2012 è sostanzialmente allineato ai valori dell'esercizio 2009: 98,5 per cento.

normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

A seguito delle osservazioni formulate, in passato, dalla Corte circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la R.G.S., come anticipato, ha comunque provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitoli delle entrate eventuali e diverse ex tesoro - 2368, anche l'analogo capitolo ex finanze - 2319: pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora largamente indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. Si riconosce, tuttavia, almeno negli intenti ed adeguandosi alle osservazioni negli anni formulati dalla Corte nelle diverse sedi, l'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento delle RGS ha convenuto, infatti, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

La Ragioneria generale dello Stato ha fatto più volte presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnata 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.

A verifica di quanto affermato si è tentato di autonomamente individuare le entrate non ricorrenti, limitatamente ai capitoli con riscosso totale superiore ai 100 milioni (che incidono per il 98,7 per cento dell'intero importo, 477.173 milioni a fronte di 483.322), pervenendo alla quantificazione di un importo di 21.890 milioni<sup>12</sup>. Come mostra il prospetto che segue, questo importo è stato ottenuto sommando al riscosso per i capitoli imputati nel consuntivo alle tipologie non ricorrenti, pari a 16.142 milioni, quanto riscosso per ulteriori sette capitoli, cui corrisponde un importo pari a 5.748 milioni. Di questi i principali capitoli sono tre<sup>13</sup>.

- cap. 3331 - versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile, per 3.370 milioni;

- cap. 3514 - Rimborso da parte delle Comunità Europee delle spese di riscossione delle risorse proprie, per un importo di 573 milioni;

- cap. 3249 - versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali, per un importo di 469

<sup>12</sup>Lo scorso anno la stessa analisi aveva condotto all'individuazione di un importo pari a 17.343 milioni su un totale di 464.994 milioni corrispondenti a capitoli con riscosso totale superiore a 100 milioni.

<sup>13</sup>Nel 2010 alle riscossioni totali delle tipologie non ricorrenti, pari a 11.586 milioni, venne sommato quanto riscosso per ulteriori sei capitoli, per 5.757 milioni.

milioni.

Rispetto alla composizione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che il 50,7 per cento del riscosso è riconducibile alle entrate tributarie, il 29,5 per cento è imputato a quelle extratributarie ed il 19,8 a quelle patrimoniali. Con l'aggiunta degli ulteriori capitoli la composizione percentuale si modifica con la prevalenza del peso delle entrate extratributarie: 48 per cento, rispetto al 37,4 per quelle tributarie ed il rimanente 14,6 per le entrate patrimoniali.

Si deve evidenziare che nella selezione delle entrate non ricorrenti aggiuntive rispetto a quelle individuate dal consuntivo, sono stati prudenzialmente esclusi una serie di capitoli che con un'alta probabilità contengono all'interno del gettito ad essi imputato anche una componente non strutturale. Tali capitoli sono riscontrabili sia nell'ambito del Titolo I, entrate eventuali e diverse concernenti una serie di imposte<sup>14</sup>, sia, e soprattutto, nell'ambito del Titolo II, con riferimento ai capitoli di entrate eventuali e diverse intestati a tutti i Ministeri, frutto di un coacervo di voci, di cui il principale, come già fatto presente, è il 2368 del MEF, con un riscosso totale nel 2011 di circa 500 milioni, a fronte dei 2.036,7 del 2010, 4.182 del 2009 e dei 683,6 del 2008.

Come si vede, si tratta di capitoli con forti caratteristiche di promiscuità, per i quali continuano a pesare le due ulteriori circostanze da tempo segnalate dalla Corte e che in parte sono già state richiamate anche in questa sede:

- la mancata revisione delle unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli) sia rispetto al contenuto che al numero, con la conseguente inadeguatezza dell'articolazione del bilancio dell'entrata che ne limita la trasparenza ed ostacola le analisi nelle diverse fasi del controllo. Per male intese esigenze di semplificazione, si perpetuano, così, una serie di impropri accorpamenti di informazioni che rendono difficile l'utilizzo del bilancio come strumento di analisi delle politiche pubbliche;

- la difficoltà dell'immediata identificazione del C.d.R. cui è intestata la gestione del provento, non comparando più il codice identificativo del C.d.R., fondamentale nel caso delle entrate extra tributarie di cui sono responsabili tutti i Ministeri.

Le discordanze emerse tra i dati risultanti a consuntivo per le entrate non ricorrenti e quelli risultanti dall'esercizio autonomamente condotto per la quantificazione delle entrate una tantum rafforzano, pertanto, l'esigenza di un'ulteriore attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio, allo scopo, come già detto, della corretta individuazione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito, propedeutica anche al monitoraggio dei conti pubblici (in particolare dell'indebitamento strutturale, al netto del ciclo e delle entrate *una tantum*) da parte dei competenti organismi comunitari in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

<sup>14</sup>Le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200), le accise e le imposte di consumo (cap. 1450), le tasse e le imposte sugli affari (cap. 1400), le imposte sui consumi e le dogane (cap. 1600), i Monopoli (cap. 1800).

Tavola 1

ENTRATE NON RICORRENTI PER I CAPITOLI CON RISCOSSO TOTALE 2011  
SUPERIORE A 100 MILIONI

(milioni di euro)

Titolo	Consuntivo (1)				Ulteriori capitoli non ricorrenti (2)				Totale (1)+(2)	
	Capitolo	u.p.b.	Riscoss o Totale	%	Capitolo	u.p.b.	Riscoss o Totale	%	Riscoss o Totale	%
I	1074	1.2.1.1	5.401							
	1207	1.2.4.1	1.259							
	1239	1.2.4.1 - 1.2.4.2	717							
	1171	1.2.3.2	278							
	1062	1.2.1.1 - 1.2.1.2	245							
	1063	1.2.1.1 - 1.2.1.2	139							
	1180	1.2.3.2	138							
	<b>Totale Titolo I</b>			<b>8.178</b>	<b>51</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8.178</b>
II	2572	2.2.1.2	2.856		3331	2.1.7.2	3.370			
	3330	2.2.1.2	601		3514	2.1.7.2	573			
	3383	2.2.1.1	507		3249	2.1.3.3	469			
	3519	2.2.1.2	315		3518	2.1.2.2	457			
	3466	2.2.1.3	314		3390	2.1.3.3	408			
	3382	2.2.1.2	175		2368	2.1.7.2 2.1.3.3 2.1.2.1 2.2.1.3 2.2.1.2	321			
					3499	2.1.6.1	151			
	<b>Totale Titolo II</b>			<b>4.767</b>	<b>30</b>			<b>5.748</b>	<b>100</b>	<b>10.515</b>
III	4055	3.2.1.1	1.450							
	4532	3.2.2.2	1.123							
	4726	3.2.2.2	280							
	4421	3.2.2.1	186							
	4724	3.2.2.2	158							
	<b>Totale Titolo III</b>			<b>3.197</b>	<b>20</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.197</b>
<b>Entrate Finali</b>			<b>16.142</b>	<b>100</b>			<b>5.748</b>	<b>100</b>	<b>21.890</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

### 1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento in quanto possono essere effettuate utilizzando, in un esercizio finanziario, le somme versate entro il 31 ottobre dell'esercizio, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'anno 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 2011 a 11.152,8 milioni. Nel 2010, 2009 e 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 4.360,4, 7.562,7 e 9.360,7 (7.143,5 e 5.388 milioni rispettivamente nel 2007 e 2006).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata<sup>15</sup>, trattandosi di una tipologia di spesa che negli anni 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. Esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Nel 2011 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, mentre nel 2005, nel 2006, nel 2007, nel 2008, nel 2009 e nel 2010, a fronte di previsioni pressoché nulle, sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1, per 9,4, per 6,2 e per 4,4 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.

I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla 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, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi. Tale pratica, già constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni, è continuata anche nel 2009 e nel 2010, per il pagamento, solo degli interessi, per un ammontare, rispettivamente di 899 e di 875 milioni mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti. Nell'esercizio in consuntivazione si è tornati a finanziare sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi.

Queste considerazioni, come altre, 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.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2011, complessivamente pari, come si è visto, a 11.152,8 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria. Oltre il 37 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare acquisizioni di passività finanziarie con 4.199 milioni, il 31 per cento rimborso passività finanziarie con 3.451 milioni e il 12 per cento interessi passivi e redditi da capitale con 1.372 milioni; minore la quota pari circa all'8 per cento destinata ai redditi da lavoro dipendente.

Per questo esercizio finanziario, così come era accaduto per il precedente biennio, sono stati forniti dal Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta

<sup>15</sup>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: 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".

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 1.465 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 13 per cento del totale delle riassegnazioni.

Dall'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio<sup>16</sup> ha introdotto per l'Entrata una serie di innovazioni, 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 già avuto modo di rilevare<sup>17</sup> come l'istituzione dell'UPB, pur costituendo un tentativo di razionalizzare, raggruppandoli, i capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa, 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 era 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 riassegnazione. Invero se una specifica entrata viene definita dalla norma come “da riassegnare”, l'indicazione dovrebbe 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. Permane, poi, anche la problematica della incoerenza di una UPB, così costruita, con il principio dell'unicità del C.d.R..

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, 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. Nel 2010 è proseguita l'opera di razionalizzazione mediante l'istituzione di una nuova unità previsionale (2.1.3.7) collocata nell'ambito della tipologia “Redditi da capitale”.

<sup>16</sup>Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

<sup>17</sup>Sia nell'ambito dell'indagine sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008 - 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” – sia nell'esame del Rendiconto 2008, 2009 e 2010.

Il risultato ottenuto, tuttavia, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla tavola che segue, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio per le UPB definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2011, a circa 1.107 milioni, oltre il 40 per cento del totale, pari a 2.753 milioni; i restanti 1.646 milioni (per circa il 60 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate tipologie di titolo II riguardanti entrate riassegnabili, si evidenzia che il 98 per cento di esse, 1.082 milioni, riguarda entrate ricorrenti mentre l'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per il 90 e 10 per cento (1.481 milioni e 165 milioni).

Tavola 2

DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2011

<i>(in euro)</i>				
	UPB	Importi	% su subtotali	% sul totale variazioni di bilancio
<i>UPB riassegnabili</i>	2.1.2.2	292.082.465	26,39	10,61
	2.1.3.7	282.710.463	25,54	10,27
	2.1.5.3	57.261.318	5,17	2,08
	2.1.7.3	449.949.418	40,65	16,34
	<i>Totale ricorrenti</i>	<i>1.082.003.664</i>	<i>97,74</i>	<i>39,3</i>
	2.2.1.3	24.995.786	2,26	0,91
	<i>Totale non ricorrenti</i>	<i>24.995.786</i>	<i>2,26</i>	<i>0,91</i>
	<b><i>Totale UPB riassegnabili</i></b>	<b><i>1.106.999.450</i></b>	<b><i>100</i></b>	<b><i>40,21</i></b>
<i>Altre UPB</i>	<i>Ricorrenti altre UPB</i>	<i>1.480.819.122</i>	<i>89,95</i>	<i>53,78</i>
	<i>Non ricorrenti altre UPB</i>	<i>165.430.393</i>	<i>10,05</i>	<i>6,01</i>
	<b><i>Totale altre UPB</i></b>	<b><i>1.646.249.515</i></b>	<b><i>100</i></b>	<b><i>59,79</i></b>
<b>Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio</b>		<b>2.753.248.965</b>		<b>100</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su D.M.T. di variazione di bilancio

Con riguardo specificamente alle entrate eventuali e diverse – che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2011 a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza, i valori risultano molto ridimensionati rispetto a quanto registrato negli esercizi precedenti quando si sono rilevati importi pari a circa il doppio

nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza) ed al quadruplo nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni) ed addirittura inferiori alle cifre rilevate negli esercizi precedenti<sup>18</sup> – dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, 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.

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., come già anticipato, ha comunicato di avere effettuato uno specifico monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro. Su tale capitolo, che costituisce, quanto ad importi, la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse, affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie di versamento (circa 499 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 1.433 e 1.179 per le extratributarie e 2.838 e 1.876 per le entrate finali). 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, già dall'esercizio 2009, l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Sono stati istituiti 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. Tale ripartizione è stata comunque ritenuta idonea da parte della stessa Amministrazione in quanto la disponibilità fornita nel 2009 ad implementare l'articolazione dei predetti capitoli, qualora si appalesassero esigenze di maggiore analisi dei relativi introiti, è rimasta teorica, considerato che nel bilancio di previsione 2012 non sono state disposte ulteriori articolazioni dei capitoli.

L'analisi effettuata sul capitolo, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa il 60 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del capitolo 2368 (299 milioni) è collocato in UPB di entrate non ricorrenti: oltre il 42 per cento (211 milioni) è imputato all'art. 8 - "altre entrate di carattere straordinario" e circa il 18 per cento del totale (89 milioni) all'art. 7 che riguarda somme da riassegnare. Relativamente alle entrate ricorrenti si constata che l'ammontare maggiore si è rilevato per l'art. 6 (109 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 minori ad eccezione dell'art. 1 sul quale sono affluiti 83 milioni per restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia detto che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle

<sup>18</sup> Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 ammontavano a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni.

componenti più aleatorie dell'entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Riguardo al cap. 2319, per il quale, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, oltre il 97 per cento del totale degli accertamenti ed il 93 per cento delle riscossioni di competenza (360 e 144 milioni); anomala la situazione dell'art. 1 "versamenti di somme varie iscritte a ruolo" per il quale si registrano accertamenti per 218 milioni cui corrispondono riscossioni di competenza per meno di 2 milioni.

La Ragioneria generale dello Stato ha fatto più volte presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnata 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'emanazione dei citati decreti legislativi (da adottare entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge), l'obiettivo enunciato dalla norma è comunque perseguito dal Dipartimento RGS. In particolare, in sede di istituzione di nuovi capitoli, l'attenzione sarà rivolta a che la denominazione degli stessi non ingeneri confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe, ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l'oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione.

La RGS ha evidenziato che la relativa denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di "una tantum".

Analogamente a quanto effettuato per i capitoli 2319 (ex Finanze) e 2368 (ex Tesoro), che per la loro complessità apparivano i capitoli con maggior criticità, il Dipartimento sta concretamente ipotizzando l'articolazione dei capitoli che accolgono le *entrate eventuali e diverse* dei rimanenti ministeri, in modo che l'art. 1 - versamenti di somme diverse a favore del bilancio dello Stato - accoglierebbe entrate ricorrenti e l'art. 2 - altre entrate di carattere straordinario - le entrate non ricorrenti.

La RGS ha comunicato, inoltre, che, con l'intento di procedere alla revisione e "ripulitura" del consistente numero di capitoli relativi ad entrate non riassegnabili, che da tempo compaiono in bilancio con previsioni ed accertamenti/riscossioni pari a zero,

gli stessi saranno oggetto di valutazione circa l'opportunità di prevedere la loro soppressione in sede di predisposizione dei bilanci, tenendo conto dell'attualità degli introiti che dovrebbero affluire.

Come già detto, complessivamente gli accertamenti delle entrate eventuali e diverse di tutte le Amministrazioni nel 2011 si sono molto ridimensionate rispetto al 2010 (-43,3 per cento) dopo il pressoché dimezzamento avvenuto nel 2010 rispetto al 2009 (-41 per cento) ed addirittura inferiori ai valori del 2008 (2.577 milioni rispetto ai 4.544 milioni del 2010 ed ai 7.673 del 2009 e 3.222 del 2008); analogo l'andamento dei soli capitoli riguardanti le entrate extratributarie per le quali si registra la riduzione rispetto al 2010 (-52,5 per cento) che segue quella del 2010 rispetto al 2009 (- 44 per cento) e con valori ancora inferiori a quelli del 2008: 1.322 milioni rispetto ai 3.137 del 2010, ai 6.059 del 2009 ed ai 1.920 del 2008. Escludendo l'andamento dei capp. 2368 e 2319, già illustrato, le diminuzioni percentualmente più elevate, anche se per importi non particolarmente importanti, hanno riguardati i capitoli (sempre relativi ad entrate eventuali e diverse): 3540 – Affari esteri – con il - 69 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 171 milioni a 53) e 3580 – Difesa – con - 47 per cento (da 329 milioni a 175). Presenta, invece, l'aumento in percentuale più rilevante il capitolo 1999 – lotto, lotterie ed altre attività di gioco, con il +134 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 51 milioni a 121).

#### *1.7. Entrate da sanzioni non tributarie*

Una voce d'entrata specificamente monitorata dalla Corte dei conti<sup>19</sup> è quella relativa alle entrate sanzionatorie non tributarie con l'intento di verificare i risultati di entrata, dimensioni (accertamenti) e qualità (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, erano state istituite due specifiche tipologie (ex UPB) di natura ricorrente nell'ambito dei proventi connessi alle entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, a cui si è aggiunta, dal 2009, una terza (UPB. 2.1.5.3):

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB, ognuna delle quali riguardava sanzioni tributarie e non tributarie, pertinenti a vari Centri di Responsabilità, che, con la nuova classificazione, sono scomparsi.

<sup>19</sup> Referto della Corte dei conti "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti :multe ammende, sanzioni" - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 – e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

Analizzando i dati di consuntivo del 2011 per l'aggregato delle tre UPB, al lordo dei capitoli 3312 e 3313, si evidenzia l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +210 e +197,2 per cento, tra gli accertamenti (32.411 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (10.456 milioni) che definitive (10.904); le riscossioni di competenza (2.989 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (9,2 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (28,6 per cento delle previsioni iniziali e 27,4 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che nel 2011 sono pari a 2.779 milioni (93 per cento). Relativamente ai resti sono modeste le somme della riscossione sia al lordo del "da versare" (1.394 milioni) che al netto (902 milioni), con una quota di residui riscossi pari all'1,8 per cento.

Nell'aggregato delle tre UPB intestate alle entrate sanzionatorie l'andamento è governato dall'UPB 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti), è di per sé ininfluente ai fini del gettito, registrando tutti gli importi, per il 2011, pari a zero; anche per la nuova tipologia 2.1.5.3 (entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione), sia pure con importi decisamente inferiori, si registrano rilevanti scostamenti percentuali nei rapporti tra accertamenti e previsioni iniziali (+6.786 per cento, con importi pari a 6.307 milioni di accertamenti su soli 91,6 milioni di previsioni iniziali) e definitive (+1.091 per cento per previsioni definitive di 530 milioni), nonché di riscossioni su accertato (15,1 per cento).

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313<sup>20</sup>, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante, di cui si tratta al paragrafo 4.1.4. Se si vogliono, quindi, analizzare le sole entrate sanzionatorie extra tributarie, occorre depurare gli importi da quelle relative ai predetti capitoli, entrambi collocati nell'UPB 2.1.5.1.

Così facendo, si accentua l'abnorme differenza, pari rispettivamente a +256,7 e +207,2 per cento, tra gli accertamenti (9.909 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (2.778 milioni) che definitive (3.226); le riscossioni di competenza (1.672 milioni), tuttavia, non solo rappresentano una percentuale minima dell'accertato (16,9 per cento), ma sono ben al di sotto di quanto previsto (60,2 per cento delle previsioni iniziali e 51,8 di quelle definitive). Diverso il rapporto tra riscossioni e versamenti di competenza che sono pari a 1.596 milioni (oltre il 95 per cento). Anche relativamente ai resti si rilevano somme irrisorie della riscossione sia al lordo del "da versare" (494 milioni) che al netto (290 milioni), con una quota di residui riscossi pari all'1,32 per cento).

Come già detto, la Corte da tempo osserva l'andamento delle entrate sanzionatorie e le conclusioni cui si è giunti al termine dell'apposita indagine, svolta sulla gestione delle stesse per gli esercizi finanziari fino al 2008<sup>21</sup>, hanno trovato conferma nell'analisi dei dati di consuntivo sia per il 2010 che per il 2011, sopra analizzati.

<sup>20</sup> UPB 2.1.5.1.

<sup>21</sup> Deliberazione n. 8/2010/G concernente: "Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni".

Resta in particolare attuale raccomandare alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione e "ripulitura" del consistente numero di capitoli che compaiano in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito<sup>22</sup>.

L'azione amministrativa connessa all'attività di accertamento, sebbene assai variegata - sia in ordine alle tipologie utilizzate, sia in ordine alle quantità di violazioni rilevate - è risultata non sempre pienamente soddisfacente, anche ai fini della concreta utilizzazione degli strumenti per il contrasto delle infrazioni sanzionate dai provvedimenti legislativi.

Al di là delle criticità gestionali, denunciate anche dalle stesse amministrazioni, che comportano sicuramente lentezze e carenze, il dato più preoccupante che è emerso è proprio la capacità di riscossione largamente insufficiente, anche a fronte di un imponente apparato organizzativo- logistico.

Le difficoltà, ovvero il ritardo mostrati dalle amministrazioni nel fornire i dati richiesti, che testimoniano la non ottimale situazione nella quale versa la gestione delle entrate sanzionatorie non tributarie, hanno riguardato, tra l'altro, le informazioni sulla definizione del carico di esigibilità per la correlata procedura del discarico delle quote inesigibili. La carenza di un vero ed efficace monitoraggio autonomamente predisposto non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente dalla Ragioneria generale che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie.

Tale individuazione è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate<sup>23</sup> su diciannove capitoli/articoli, otto dei quali riguardano entrate sanzionatorie (nel 2011 l'importo corrispondente è stato pari a oltre 97 miliardi, che corrispondono al 33,6 per cento del totale dell'abbattimento).

### *1.8. La gestione dei residui*

L'analisi per i residui è stata già in larga parte incidentalmente anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando erano aumentate contemporaneamente tutte e quattro le voci, si assiste alla diminuzione del da riscuotere residui mentre aumentano le altre tre componenti.

All'aumento percentuale dei residui di versamento per entrambe le voci (+14,2 per cento per la competenza e +16,2 per cento per i residui) si contrappongono per quelli di riscossione variazioni di segno opposto: a fronte dell'aumento del da riscuotere competenza (+11,4 per cento) si verifica la consistente diminuzione del da riscuotere residui (-18,2 per cento); tale andamento ha come conseguenza la diminuzione dei residui totali, passati da 229.790 a 215.207 milioni, che, pur non collocandosi al livello massimo dell'ultimo quinquennio, restano largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio

<sup>22</sup> Anche nel 2011 dei sessantotto capitoli che costituiscono l'aggregato analizzato, al netto dei capitoli 3312 e 3313, solo ventotto presentano previsioni iniziali per un importo di 2.778 milioni.

<sup>23</sup> Per il 2011 l'importo è stato pari a 289.899 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'83 per cento.