

Si rafforza pertanto il convincimento con molta cautela prospettato nelle relazione degli ultimi due anni in ordine al superamento del rischio, che era stato paventato in base ai risultati del 2003, che le sanatorie fiscali potessero avere l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, se non necessariamente in termini di accertato, quanto meno in termini di riscosso e di versato.

Ciò può significare che dopo, il condono, l'Amministrazione – civile e militare – è effettivamente riuscita in qualche modo a riposizionarsi per riprendere con maggiore efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di controllo e repressione dell'evasione. Le misure di contrasto contenute nelle ultime leggi finanziarie 2005 e 2006 ed in altri provvedimenti (in particolare il DL 223/2006), nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto agli originari disegni erano state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembravano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria. Questo, insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione, grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi anche in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione.

Ciò detto, va peraltro evidenziato come le valutazioni positive emergano da raffronti con le annualità pre-condono, i cui risultati in termini di efficace contrasto all'evasione erano tutto meno che soddisfacenti, o anche appena accettabili, come evidenziato, da un lato, dagli elevati livelli delle stime delle perdite di gettito e delle dimensioni dell'economia sommersa, e, dall'altro, dall'evaporazione in sede di riscossione delle maggiori imposte e delle relative sanzioni accertate attraverso l'attività di controllo.

A tale ultimo proposito va ancora una volta ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre Amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti.

Più in generale, è necessario che l'Amministrazione elabori e continuativamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre Amministrazioni tributarie europee, e che sembra ora fatta propria anche dalla nostra, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le

dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e per poter valutare i risultati conseguiti e riconsiderare e ricalibrare la strategia di contrasto.

Ciò richiede che all'impegno operativo, tanto poderoso ed articolato, quanto costoso, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione si accompagni, senza soluzioni di continuità, il sistematico ed attento monitoraggio, ormai avviato, delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

La nostra Amministrazione è peraltro già oggi pienamente attrezzata – tecnicamente ed organizzativamente – per effettuare stime dell'evasione, di qualità comparabile, e forse anche superiore, a quella delle Amministrazioni degli altri paesi dell'UE. Tali stime sono state, anzi, da tempo effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si era però tenuto conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non erano stati resi noti, né, conseguentemente, si era dato conto del perché di questa realtà e di ciò che concretamente veniva fatto per modificarla.

A tal proposito, va ribadito il particolare favore ed apprezzamento con il quale la Corte ha accolto la svolta rappresentata dalla disposizione contenuta nella Legge finanziaria per il 2007 che prevede la presentazione al Parlamento entro il 30 settembre di ogni anno, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale. A nessuno può sfuggire la rilevanza di una norma che opera una vera e propria rivoluzione, anche sul piano culturale, del modo di gestire la lotta all'evasione da parte del governo, e quindi dell'Amministrazione.

Così come occorre continuare a vigilare per non consentire un uso distorto di tale norma, per evitare che – lungi dal servire a reimpostare in termini "europei" la strategia di lotta all'evasione – essa rischi di finire con l'essere utilizzata, come peraltro già in parte avvenuto con la vicenda dell'emersione e dell'utilizzo del c.d. "tesoretto", per giustificare interventi di spesa la cui copertura è solo formalmente assicurata con la quantificazione di risultati di extra gettiti fortemente condizionati nella determinazione della loro entità dall'approssimazione dei parametri utilizzati e, nel caso in cui il raffronto sia operato rispetto non già al precedente consuntivo, ma alle previsioni, dalle modalità e dal realismo con cui le previsioni stesse sono state formulate.

2.6.4. Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come il positivo gettito complessivo delle entrate tributarie abbia riguardato tutte le categorie: l'apporto principale è venuto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, che vedono calare, tuttavia, il trend altamente positivo registrato lo scorso anno: +11.555 milioni e +5,19 per cento per l'accertato, inferiore all'ottimo andamento del 2006 (+32.793 milioni e +17,27 per cento). Analogo l'andamento per il riscosso di competenza (+15.604 milioni e +7,49 per cento, rispetto a +24.142 milioni e +13,10 per cento nel 2006), e i versamenti di competenza (+15.405 milioni e +7,59 per cento, a fronte di +23.652 milioni e +13,20 per cento). In termini di versamenti totali, i 223.797 milioni risultano superiori ai 208.112 milioni registrati nel 2006, a loro volta superiori ai 185.224 milioni del 2005. Gli apporti positivi in questa categoria provengono da parte dell'IRES (+11.439 milioni e +26,26 per cento) dell'IRE (+4.675 milioni e +3,01 per cento).

Positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (157.713 milioni di accertamenti con +1.408 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (+4.615 milioni), mentre risulta in negativo il gettito di quella relativa alle importazioni (-57 milioni).

In aumento l'apporto della categoria V Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono aumentati di 813 milioni (+7,54 per cento, rispetto a +5,77 per cento del 2006), il riscosso di competenza del +7,59 per cento (+5,73 per cento nel 2006), mentre risultano in forte aumento i versamenti di competenza: +10,60 per cento rispetto al -6,40 per cento dell'anno prima, e i versamenti totali, del +15,79 per cento (+1.609 milioni in valore assoluto).

Monopoli: +403 milioni e +4,05 per cento per l'accertato, +439 milioni e +4,44 per cento per il riscosso di competenza, +1.172 milioni (+13,62 per cento) per il versato di competenza. Anche i versamenti totali sono aumentati rispetto al 2006: +10.048 milioni (+4,73 per cento).

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 6.177 milioni, il 59,71 per cento del totale di categoria (10.346 milioni). Da segnalare, inoltre, i 2.160 milioni riguardanti il prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco (capitolo 1821), che incidono per il 20,88 per cento sul totale della categoria.

In aumento, rispetto allo scorso anno, l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (categoria III): +627 milioni per l'accertato (+2,11 per cento), dopo +18milioni (+0,06 per cento), nel 2006. Tale aumento delle entrate della categoria è spiegato dai discreti risultati in aumento - sia in valore assoluto che in termini relativi - dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+806 milioni e +3,63 per cento), e in diminuzione - in termini sia relativi che in valore assoluto - dell'accisa e imposta su altri prodotti (-81 milioni e -1,12 per cento).

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (55.414 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (21.820 milioni), di cui 20.361 milioni, pari al 93,31 per cento (93 per cento nel 2006), sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, ma non per la categoria II (da -4,05 a -6,05 per cento), la riscossione netta sui residui (+5,44 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a -6,63 per cento del 2006, -2,02 per cento del 2005 e -4,08 per cento del 2004). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti⁵⁴, che, in termini assoluti, è aumentato di soli 31 milioni rispetto all'esercizio precedente (5.224 milioni rispetto a 5.193). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2006 (-58,37 per cento a fronte del -19,71 per cento dello scorso anno).

Lievemente diminuito, rispetto al 2006, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (21.049 milioni, rispetto a 23.356 nel 2006). La diminuzione ha riguardato, con l'eccezione dell'IRES (+829, da 5.451 a 6.280 milioni) e degli altri introiti diretti (da 2.056 a 2.096 milioni), le principali UPB, ed in particolare l'IRE (da 11.882 a 9.232), l'ILOR (da 1.425 a 1.230), le imposte sostitutive (da 958 a 777), i condoni su tributi diretti (da 1.412 a 1.266) e, in maniera decisamente irrisoria, la ritenuta a titolo di imposta definitiva (da 172 a 168).

Nel 2007 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha ripreso un andamento positivo: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno positivo (+308 milioni e +2,75 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto miglioramento rispetto al 2006 (-623 milioni e -7,29 per cento), che era stato peggiore rispetto

⁵⁴ UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

al 2005 (+1.755 milioni e +8,11 per cento), a sua volta migliore rispetto al 2004 (-580 milioni e -4,12 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta, ad esclusione degli altri introiti diretti (+1,61 per cento dopo +1,30 per cento del 2006): IRE +2,35 per cento, dopo il +3,37 per cento del 2006; IRES -0,28 per cento dopo il -13,39 per cento dell'anno precedente; ILOR +1,17 per cento rispetto a +1,13 per cento; imposte sostitutive (+2,03 per cento dopo -76,90 per cento); ritenuta a titolo di imposta sostitutiva (-4,11 per cento rispetto a -3,05 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+2,37 per cento a fronte di -27,58 per cento).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2006 (da 6.249 a 7.780 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2003 (a +85,39 per cento) è ritornata ad avvicinarsi sui livelli del 2004 (+80,23 per cento) la quota del "da riscuotere residui" (+76,74 per cento, dopo l'83,31 per cento del 2005 e l'87,86 per cento del 2006). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dallo 0,79 per cento allo 0,38 per cento, dopo l'1,76 per cento del 2005 ed il 2,66 per cento del 2004).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella su altri prodotti, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dall'8,30 per cento del 2004, al 7,82 per cento del 2005, al 2,02 per cento del 2006, fino allo 0,97 per cento del 2007. Inoltre, gli altri introiti tributi indiretti che hanno visto, dopo il progressivo calo del proprio indice di riscossione, culminato nel -5,48 per cento del 2004, riprendere decisamente quota nel 2005, attestandosi su +7,59 per cento, crollare decisamente a -19,71 nel 2006 ed ancor di più a -58,37 nel 2007.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia una ripresa in calo. Il totale è diminuito (da 17.301 a 16.815 milioni), come anche sono diminuiti sia la quota dei residui sul totale (da 26,91 a 17,81 per cento), sia l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da -4.950 a -4.198 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in alcune delle cinque categorie, tra cui, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 7.491 a 6.356 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha diminuito la sua incidenza sul totale dal 42,66 al 15,16 per cento, come anche la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da -3.630 a -1.696 milioni), seguita dalla categoria IV – Monopoli (da 1.308 a 795 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha però aumentato la sua incidenza sul totale, dall'1,43 al 30,02 per cento, mentre

la differenza tra versamenti residui e da versare totale ha avuto un forte calo, passando da 56 a – 1.040 milioni).

2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II)

2.7.1. Andamenti generali

Dopo che le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un parziale restringimento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali nel 2005 (da +18,19 per cento a +14,77 per cento) ed il quasi annullamento della stessa forbice nel 2006 (-0,11 per cento), nel 2007 evidenziano nuovamente un'ampia divaricazione che è di gran lunga la più elevata (30,28 per cento) dell'ultimo quinquennio. Ciò produce l'effetto che raggiunge un livello record anche la differenza fra accertamenti e previsioni iniziali di competenza (da +69,72 a +93,68 per cento), mentre diminuisce quella relativa alle previsioni definitive, dal 69,90 al 48,67 per cento. Notevoli gli scostamenti nel 2007 anche tra versamenti di competenza e previsioni di cassa, sia iniziali che definitive (rispettivamente +18,84 e -12,06 per cento a fronte di analoghi valori di +0,89 per cento e +1,02 per cento per il 2006). Non viene, così, ad essere confermata l'ipotesi, avanzata nelle relazioni sui due precedenti esercizi finanziari che, sia pure con andamenti altalenanti, tendessero a ridimensionarsi, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuti alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata ed alla scarsa cura che gli stessi centri spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la VI – Proventi speciali (+41,54 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +23,93 per cento e -12,44 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI – Recupero, rimborsi e contributi (+119,91 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +230,25 per cento e +91,17 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+11,71 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +17,55 per cento lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali e +7,23 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nell'accresciuta divaricazione dell'andamento dell'accertato rispetto al riscosso ed al versato di competenza: alla crescita, peraltro molto contenuta, del primo (da 48.759 milioni a 49.832, pari a +1,28 per cento, rispetto a +10,55 per cento del 2006 e +23,49 per cento del 2005) fa infatti riscontro un calo del 6,05 per cento per cento del riscosso di competenza (-3,70 nel 2006 e +13,22 per cento nel 2005) e del 6,14 per cento dei versamenti di competenza (-4,26 nel 2006). Ciò determina un ulteriore sensibile calo dell'indice di riscossione (dal 55,25 al 51,26 per cento), ormai ininterrotto dopo il 2004, che aveva fatto segnare il livello massimo del 69,18 per cento, cui corrisponde una crescita dei resti di competenza da 21.818 milioni a 24.070 milioni il "da riscuotere" e da 320 a 324 milioni il "da versare".

Aumentata, invece, pur nella sua relativa marginalità, la riscossione residui, sia al lordo (da 1.509 a 1.964 milioni), che al netto (da 718 a 1.071 milioni) del "da versare" degli anni precedenti. Grazie ai tagli operati alla base di riferimento dalla contabilizzazione di insussistenze per 12.919 milioni (il taglio era stato di ben 31.503 milioni nel 2006, a fronte di +3.645 milioni di sopravvenienze attive nel 2005), aumenta anche la quota netta riscossa dei residui iniziali riaccertati (da 1,81 a 2,24 per cento), pur restando al di sotto del risultato massimo dell'ultimo quinquennio (2,51 per cento nel 2004).

Dopo la riduzione del precedente esercizio finanziario – da 71.871 a 61.570 milioni – nel 2007 i residui totali sono nuovamente risaliti a 71.590, ritornando sui livelli del 2005. L'aumento è interamente dovuto al "da riscuotere", passato da 60.677 a 70.157 milioni, come risultante della lievitazione del "da riscuotere residui" (da 38.859 a 46.687 milioni), ma anche del "da riscuotere di competenza" (da 21.818 a 24.070 milioni). Quasi invariata, oltre che scarsa l'incidenza del "da versare", ridottosi marginalmente da 892 a 833 milioni, per effetto della riduzione del "da versare residui" (da 572 a 509 milioni), in quanto il "da versare" di competenza è rimasto praticamente invariato (324 rispetto ai 320 milioni del 2006).

2.7.2. Principali maggiori entrate

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a determinare la riduzione del riscosso totale (-1.175 milioni e -4,13 per cento) e del versato totale (-1.115 milioni e -4,05 per cento) contribuiscono l'abrogazione dell'obbligo del versamento dell'acconto da parte dei concessionari della riscossione (cap. 1246, -4.699 milioni), la quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali (cap. 3380, -

2.306 milioni), le somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza di rendimento delle attività nei confronti del Tesoro e sulle gestioni del pubblico (cap. 3240, -1.227 milioni). Un'ulteriore riduzione complessiva per 3.331 milioni è ascrivibile ad altri nove capitoli⁵⁵

Ci sono state, tuttavia, anche variazioni in positivo – insufficienti, tuttavia, a compensare la posta negativa. I principali capitoli con variazione in aumento riguardano:

- per 3.406 milioni i versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo INPS per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (art. 3331);
- per +446 milioni somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cap. 3499);
- per +232 milioni somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria (cap. 3342).

2.7.3. Analisi per categoria

Venendo all'esame per categoria, all'aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto:

- la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+16,36 per cento, da 26.032 a 30.292 milioni), grazie agli introiti registrati dai capitoli relativi alle sanzioni delle imposte dirette e indirette;

- in misura minore, con valori moderati in aumento in termini sia relativi che assoluti, la categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+2,74 per cento, da 2.374 a 2.439 milioni), la categoria VI – Proventi speciali (+3,97 per cento, da 772 a 803 milioni) e la categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+0,88 per cento, da 7.267 a 7.330 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-32,67 per cento, da 7.912 a 5.327 milioni), dovuto ai minori introiti delle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 4.596 a 3.368 milioni) e della quota interessi dei mutui erogati dalla CDP destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (da 933 a 436 milioni).

⁵⁵ Cap. 2961 (-655 milioni), cap. 3370 (-616 milioni), cap. 2970 (-534), cap. 3518 (-506 milioni), cap. 3249 (-497 milioni), cap. 2592 (-188 milioni), cap. 3670 (-125 milioni), cap. 2368 (-106 milioni), 2065 (-104 milioni).

Sempre su valori negativi, ma di consistenza decisamente minore, la categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (-28,56 per cento, da 4.109 a 2.935 milioni), la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-12,85 per cento, da 293 a 255 milioni), anche per quanto riguarda il riscosso (-15,49 per cento, da 293 a 247 milioni) ed il versato di competenza (-8,63 per cento, da 289 a 240 milioni), e la categoria VI – Proventi speciali (-16,95 per cento, da 795 a 772 milioni).

Per la categoria VII – Proventi da servizi pubblici minori, si registrano risultati differenziati: a fronte di un seppur lieve aumento degli accertamenti (+0,88 per cento), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (rispettivamente -2,35 per cento e -2,73 per cento). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 37,55 al 36,35 per cento).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli ed altalenanti le differenze per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono aumentati, nel 2007, rispetto al 2006, del 16,28 per cento e costituiti per il 98,84 per cento da resti da riscuotere e che, dopo l'aumento del 2003, in cui avevano fatto registrare un aumento, assestandosi su 60.555 milioni, prima del consistente nuovo calo nel 2004 (52.594 milioni), a sua volta seguito dall'aumento del 2005 (a 71.871 milioni), di nuovo seguito da un forte calo nel 2006 (a 61.570 milioni, -14,33 per cento), e da ultimo, l'aumento riscontrato nel 2007 (71.590) milioni), in cui i resti da riscuotere hanno influito sui residui totali per il 98,84 per cento.

In termini di riscossioni dell'anno⁵⁶, che fanno registrare un importo (26.383 milioni) inferiore di poco, rispetto a quello più elevato dello scorso anno (27.659 milioni) dopo il picco del 2000 (32.841 milioni), l'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va letta alla luce non solo degli effetti delle varie una tantum che si sono succedute nel tempo, ma anche di altre circostanze. Una di tali circostanze da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2005⁵⁷, dal 2002 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la

⁵⁶ Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.

⁵⁷ Riaccertamenti per 3.645 milioni.

formazione dei residui di riscossione⁵⁸. Nel 2006, dopo la suddetta eccezione del 2005, compaiono, invece, insussistenze pari a 31.503 milioni, come anche nel 2007, pari a 12.919 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più consistenti livelli del 2003, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 ai 51.893 milioni del 2004, per salire ai 71.080 milioni del 2005, scendere ai 60.677 milioni del 2006 e risalire di nuovo a 70.757 nel 2007, un valore, questo, superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (62.831 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recupero, rimborsi e contributi (per il 69,88 per cento con 49.445 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 22,84 per cento con 16.160 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un aumento, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.509 a 1.964 milioni; quella al netto da 718 a 1.071 milioni. La quota di residui netti riscossi è così salita dall'1,81 per cento al 2,24 per cento, a fronte di una media annua dell'1,90 per cento dell'ultimo quadriennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI - Recupero, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è salito da 621 a 1.004 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 267 a 530 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è aumentata, passando dall'1,08 per cento all'1,64 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

⁵⁸ -15.084 nel 2002, -95 nel 2003 e -17.819 milioni nel 2004.

2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III)

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si era interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi, nel 2003 (17.949 milioni). I risultati del 2005 avevano confermato, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e -8,34 per cento. Nel 2006 il ridimensionamento era stato di nuovo drastico (-80,93 per cento, a 1.921 milioni per l'accertato e ad importi praticamente identici per riscosso e versato), venendo a rappresentare il minimo storico negli ultimi dieci anni.

Il 2007 fa registrare una ripresa (+4.200 milioni e +220 per cento circa per accertato, riscosso e versato di competenza), e ciò grazie a due principali versamenti:

- il primo, sul cap. 4055 (che aveva fatto registrare, nel 2006, versamenti pari ad appena 38,4 milioni), per circa 3,5 miliardi, effettuato nel mese di febbraio dalla società SACE s.p.a. (Servizi Assicurativi Commercio Estero), a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione;

- Il secondo, pari a 1,5 miliardi, effettuato nel mese di dicembre dalla Fintecna S.p.A., derivante dalla rinuncia alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario tra la Sicilia ed il continente, sul capitolo 4574⁵⁹, istituito, con previsioni zero, a fine novembre 2007 ai sensi dell'art. 2, comma 92, del DL n. 262 del 13/10/2006, convertito con modificazioni dalla L. 286/2006.

Per converso, va invece registrato un minore introito di -755 milioni sul capitolo 4532, relativo al versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali: appena 656 milioni, rispetto ai 1.411 del 2006, dopo i 3.970 del 2005.

In ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), per le entrate di questo Titolo, l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti, come già accennato, non sono rilevanti. Nel 2007, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (6.109 e 6.104 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari a 6.121 a fronte di 1.921 milioni del 2006).

⁵⁹ Cap. 4574 (UPB 6.3.1): Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna S.p.A. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente.

Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 59 milioni, con l'aumento di 12 milioni rispetto al 2006).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Diversamente dal 2006, quando, ad uno scostamento del tutto contenuto per le previsioni iniziali (+2,52 per cento), aveva fatto riscontro uno scarto elevato, e di segno opposto, per le previsioni definitive (-42,34 per cento), nel 2007, fisiologicamente, ad essere ampio è lo scarto rispetto alle previsioni iniziali, di competenza e di cassa (+186,14 per cento), mentre minimo è lo scostamento rispetto alle previsioni definitive, anche qui sia di competenza che di cassa (-3,87 per cento).

3. La gestione della spesa

3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007

3.1.1. Il rendiconto generale dello Stato per il 2007 è stato presentato alla Corte in duplice versione

La prima, in simmetria col bilancio di previsione, include, oltre al consuntivo dell'entrata, diciotto consuntivi della spesa in corrispondenza al nuovo assetto scaturito dal c.d. "spacchettamento" dei Ministeri.

La seconda, grazie all'impegno profuso dalla Ragioneria generale dello Stato, si riferisce, alla nuova classificazione per missioni e programmi che – pur operativa a decorrere dal 1° gennaio 2008 – è stata sperimentalmente proiettata sull'esercizio 2007.

Tale circostanza ha indotto la Corte a ristrutturare la propria relazione, con riferimento sia al presente capitolo dove viene esposto l'andamento generale della spesa statale, sia soprattutto, alla trattazione della parte speciale, in cui l'analisi per Ministeri viene sostituita dall'analisi per missioni e programmi.

L'esito gestionale del 2007 sconta, come si è detto, l'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti a livello di apparati ministeriali, ma principalmente risente di due spinte

contrapposte. Da un lato, riflette le misure di contenimento dalla spesa recate dalla legge finanziaria 2007; dall'altro, esprime l'impatto espansivo derivante dall'utilizzo dell'extragetto, così come stabilito dai decreti-legge n. 81 e n. 159 emanati in corso d'anno.

Va sottolineato, infine, che nell'ottica di favorire una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, sono state ricondotte, a partire dal 2007, sotto un unico capitolo (cosiddetto "capitolo aggregato"), le spese appartenenti alla stessa unità previsionale di base ed aventi la medesima classificazione economica.

Ciò ha comportato l'istituzione di specifici piani di gestione (sostanzialmente equiparabili ad articoli), che si pongono come effettive unità elementari di bilancio.

Sulla base delle risultanze disponibili, non è possibile valutare compiutamente il risvolto operativo di tale innovazione nel suo primo anno di attuazione; innovazione che viene ora a combinarsi con la riclassificazione del bilancio.

3.1.2. La legge di bilancio per il 2007 completa e istituzionalizza, sotto il profilo contabile, il riordino delle Amministrazioni centrali, avviato nel corso di esercizio 2006 con il decreto-legge 181.

Con la formale predisposizione degli stati di previsione dei nuovi Ministeri si è così superata la dicotomia registrata nel secondo semestre 2006 fra titolarità della gestione e allocazione delle risorse, dovuta al ritardo nell'emanazione dei regolamenti di organizzazione.

Problematica è risultata, comunque, la costruzione delle dotazioni finanziarie relative al 2007, per effetto di trascinamento di tale anomala situazione sul conto dei residui, la cui gestione è rimasta, in alcuni casi, a carico degli stati di previsione in cui le risorse erano allocate nel 2006.

Al riguardo la Corte non può non rilevare gli effetti fortemente negativi sul piano gestionale e contabile, conseguenti ad un riassetto generalizzato degli apparati ministeriali effettuato in corso d'anno⁶⁰.

D'altra parte, la descritta vicenda può rendere – nelle specifiche aree di spesa interessate – meno significativo il confronto con le risultanze del precedente rendiconto.

⁶⁰ Non è escluso che problemi di ordine gestionale possano discendere dalla riduzione del numero dei Ministeri che – così come previsto dai commi 376 e 377 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2008 – è stata attuata in occasione della formazione del nuovo Governo.

3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato

3.2.1. Premessa

Riemerge periodicamente – anche nelle sedi internazionali – il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, legato anche alla assenza di visibilità dello strutturale collegamento esistente tra bilancio dello Stato, conto del settore statale e conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, giovandosi di un complesso di stringenti regole procedurali e di una capillare rete di controlli.

Segnali di preoccupazione, anche su questo versante derivano peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni.

A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie⁶¹ – in parte causato dall'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

In tale contesto è da condividere la recente iniziativa assunta dal Ministro dell'economia e delle finanze⁶² per conoscere, in maniera sistematica, il quadro della complessiva esposizione debitoria⁶³. Ciò dovrebbe preludere all'adozione di adeguate misure per lo smaltimento dello stock dei debiti e, soprattutto, per arginare (o meglio cancellare) questo grave fenomeno, che si esprime attraverso “operazioni gestionali parallele”, palesemente incompatibili con la disciplina di bilancio. Va da sé che siffatte operazioni, non potendo trovare riscontro nelle risultanze annuali, richiedono sistemazione e copertura negli esercizi successivi, così da insidiare le tenuta degli equilibri di bilancio.

⁶¹ Contrariamente al triennio precedente, la Ragioneria generale dello Stato non ha provveduto ad allegare al conto consuntivo un formale prospetto sulle regolazioni contabili e debitorie, da tempo richiesto dalla Corte.

⁶² Circolare n.7 del 5 febbraio 2008.

⁶³ Tale ricognizione, peraltro, risulta ancora in corso.

3.2.2. Auditing finanziario-contabile

Accanto alla tradizionale funzione di parificazione – regolata da puntuali disposizioni normative – a partire dal 2001 la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi, in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo.

Così anche quest'anno, per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, si è proceduto con lo strumento dell'auditing finanziario-contabile (tavola 2.1.3), calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Il risultato di tale esame, distinto per Ministero, viene inserito nel Volume II "L'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili".

In questa sede non possono che confermarsi, sul piano generale, le osservazioni formulate negli anni precedenti.

La trasparenza e la leggibilità dei dati non sono certo migliorate, per il persistere di un'area di capitoli promiscui e per l'evidenziarsi di analoghe problematiche all'interno dei macro capitoli istituiti nel 2007.

Resta ferma l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. 367 del 1994 ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, essenziale punto di partenza per la formazione del bilancio annuale e tassello importante dell'operazione "*spending review*".

Diffuso risulta il fenomeno, sopra evidenziato, dell'accumulo di debiti pregressi, riconducibile fondamentalmente, secondo le Amministrazioni, alle misure di contenimento della spesa ed ai vincoli imposti alla gestione, ma che ad avviso della Corte, trova alimento, soprattutto in una non efficace programmazione dell'azione amministrativa.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono il sintomo, per il loro carattere ripetitivo, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. In particolare, le predette eccedenze di spesa – che violano il limite posto dal Parlamento sull'aggregato oggetto di voto – emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa). Una rinnovata attenzione, come si vedrà, è stata rivolta dalla Corte alla formulazione delle previsioni di bilancio⁶⁴. Incide, fra l'altro, sulla

⁶⁴ Si rammenta che l'art. 1 comma 171 della legge finanziaria per il 2006 prevede che "nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti" ai sensi

impostazione iniziale del bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. Il tema della riassegnazione delle entrate è stato ripetutamente affrontato – sotto il profilo del contenimento delle spese ad esse collegate – nelle ultime leggi finanziarie. Sulle delicate problematiche che ne derivano si è soffermato il precedente capitolo dedicato all'ordinamento contabile.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla continua istituzione di nuovi capitoli fondo che costituiscono, per alcuni versi, elementi di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Può così, da un lato, indebolirsi la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso che con il fondo siano alimentati, in tutto o in parte, altri capitoli di spesa) e, dall'altro, alterarsi - per l'eterogeneità degli interventi – la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

D'altra parte, nel corso degli ultimi anni, per il combinato effetto delle manovre correttive infra annuali e delle disposizioni recate dalle leggi finanziarie si è registrato un allargamento dell'area delle variazioni di bilancio. La tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio – avviata con la riforma del 1997 – è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie e con l'esigenza di una sistematica rappresentazione dei movimenti effettuati in corso d'anno, da evidenziare nell'ambito del rendiconto generale dello Stato. Se, da un lato, le variazioni compensative rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, dall'altro, possono indicare una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento.

Nel menzionato Volume II viene svolto un puntuale esame, Ministero per Ministero, di questi ed altri fenomeni, con l'ausilio di specifiche tavole.

3.2.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto

Al fine di arricchire gli strumenti di verifica sulla veridicità dei dati rappresentati nel Rendiconto generale dello Stato, la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività

dell'art. 3, commi 4 e segg., della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle Note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti". Tale norma ha avuto finora solo un parziale seguito operativo.