

DIPARTIMENTO POLITICHE FISCALI

(milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi conto competenza		
	2003	2002	2001	2003	2002	2001
FUNZIONAMENTO	2.022,58	1.469,80	1.714,69	1.896,77	1.216,40	1.588,27
AGENZIE						
Agenzia entrate	2.471,85	2.413,90	2.441,21	2.471,85	2.303,20	2.440,94
Agenzia demanio	217,91	217,40	202,57	217,91	184,80	202,57
Agenzia territorio	502,71	505,70	457,76	502,71	497,30	457,76
Agenzia dogane	542,31	543,30	547,11	542,31	522,30	547,11
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI						
Dip entrate	3,89	15,80	0,19	3,89	15,80	0,19
Dip dogane	5,25	1,00	2,19	5,25	1,00	2,19
Dip territorio	21,50	15,10	0,43	13,98	5,30	0,40
CANONI RADIOTELEVISIVI	1.534,00	1.368,10	1.370,10	1.534,00	1.368,10	1.370,10
ALTRE SPESE(*)	123,58	34,50	21,96	123,37	33,20	21,96
TOTALE	7.445,58	6.591,00	6.757,78	7.312,04	6.147,40	6.631,49
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	43.407,70	37.698,10	34.607,59	42.076,61	34.942,10	34.131,47
TOTALE GENERALE	50.853,28	44.289,10	41.365,37	49.388,65	41.089,50	40.762,96

(*) comprende le spese per il funzionamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Come si vede, nel biennio 2002-03 si registra una crescita complessiva del 14,82 per cento delle risorse stanziati e del 20,20 per cento di quelle impegnate, riconducibili:

- alle spese di *funzionamento* proprie del Dipartimento, che registrano un incremento rilevante sia per gli stanziamenti (37,61 per cento), che per gli impegni (55,93 per cento);
- ai trasferimenti alle Agenzie; in particolare sono cresciuti gli impegni relativi alle Entrate (+7,32 per cento), e al Demanio (+17,92 per cento);
- ai fondi per i canoni radiotelevisivi, che presentano una crescita del 12,13 per cento sia per gli stanziamenti che per gli impegni;
- all'aggregato *altre spese*, all'interno del quale si registra per il 2003 una spesa per residui passivi perenti per circa 87 milioni di euro sia di stanziato che di impegnato;
- ai *rimborsi e poste correttive*, con incrementi del 15,15 per cento di risorse stanziati e del 20,42 per cento di quelle impegnate.

Con specifico riferimento all'aggregato *rimborsi delle imposte e alle poste correttive* va evidenziato che nel 2003 (rispetto al biennio precedente) sono presenti due *unità di voto* esplicitamente relative ai *crediti di imposta*:

- una di parte corrente (codice 6.1.2.15), istituita in sede di legge di bilancio per il 2003, inserita nel macroaggregato *interventi*, con uno stanziamento definitivo di circa 366 milioni di euro ed un impegno di 340 milioni di euro;
- una relativa alle spese di investimento (codice 6.2.3.12), istituita successivamente alla legge di bilancio, per la quale risultano 5.389 milioni di euro stanziati ed impegnati. Si tratta di sei capitoli di spesa, dal 7789 al 7794, destinati al credito di imposta per investimenti nelle aree svantaggiate e per incrementi occupazionali, istituiti con il decreto ministeriale n.42181, del 16 luglio 2003.

La massa impegnabile ha fatto registrare, nel biennio 2002-2003, una crescita del 14,33 per cento, passando da 44.560,13 milioni a 50.943,71. Per gli impegni effettivi totali si rileva una crescita del 19,79 per cento (da 41.302,12 a 49.476,03) con un conseguente miglioramento del rapporto impegni effettivi totali/massa impegnabile salito dal 92,69 per cento al 97,12 per cento.

I pagamenti totali dai 38.167,93 milioni di euro sono passati a 49.958,65, con un incremento del 30,89 per cento, mentre la massa spendibile è passata da 49.381,96 a 58.169,07 (+17,79 per cento): questo andamento ha comportato un avanzamento del rapporto pagamenti totali/massa spendibile dal 77,29 per cento all'85,89 per cento.

Infine si evidenzia un'evoluzione positiva anche sul fronte dei residui propri finali, che nel 2002 ammontavano a 6.971,95 milioni e nel 2003 sono scesi a 5.284,99, con un decremento del 24,20 per cento.

Per l'analisi economica della spesa, le risorse destinate alle Agenzie sono allocate nell'aggregato *interventi*, al quale vengono attribuiti anche i fondi per i rimborsi e per le poste correttive dell'entrata. Ma se, come è già stato osservato nella Relazione sull'esercizio 2002, a questa voce vengono imputate le risorse trasferite dalle amministrazioni centrali per finalità "altre", gestite da terzi (come le gestioni previdenziali), allora, probabilmente, per i trasferimenti alle Agenzie la categoria *interventi* non risulta appropriata, dal momento che le Agenzie sono parte di un sistema unitario nel quale le loro attività non sono scindibili da quelle del Dipartimento, dal sistema dei controlli interni, nonché dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

2.3.2. Guardia di finanza.

Le unità di voto sono relative alle seguenti voci di spesa:

Voci di spesa	Stanzamenti definitivi			Impegni effettivi di competenza		
	2003	2002	2001	2003	2002	2001
Reclutamento, formazione e addestramento	11,67	12,24	12,42	11,65	11,54	12,39
Mezzi operativi e strumentali	55,58	69,16	61,71	55,58	58,39	61,71
Potenziamento	29,99	30,26	30,87	29,31	20,83	19,84
Spese generali di funzionamento(1)	3.110,70	3.064,21	3.023,54	2.831,50	2.912,07	2.892,90
Edilizia di servizio	59,34	46,49	36,62	0,02	0,06	0,00
Edilizia abitativa	0,32	0,22	0,80	0,10	0,15	0,49
Altre(2)	7,27	5,40	5,42	7,26	4,34	5,18
TOTALE	3.274,87	3.227,98	3.171,39	2.935,42	3.007,38	2.992,51

(1): spese generali di funzionamento, fondi di previdenza, indennità, informatica di servizio.

(2): residui passivi perenti, beni mobili.

Si può solo osservare un andamento costante dei dati nel corso del triennio per le risorse stanziare, mentre per gli impegni effettivi si registra una lieve contrazione. Si conferma anche per il 2003 la non assunzione di impegni per l'edilizia di servizio, a fronte dei fondi stanziati.

L'analisi degli aggregati finanziari rileva una contrazione, tra il 2002 ed il 2003, della massa impegnabile dell'1,20 per cento (da 3.397,97 a 3.357,23 milioni di euro), ed essendosi ridotti anche gli impegni effettivi totali del 2,61 per cento (da 3.098,63 a 3.017,74 milioni), risulta una contrazione del rapporto impegni effettivi totali/massa impegnabile passato dal 91,19 per cento all'89,89 per cento.

Anche con riferimento alla massa spendibile si registra una contrazione pari all'1,83 per cento (da 3.530,16 a 3.465,49 milioni di euro). In riduzione anche i pagamenti totali (-3,10 per cento, da 3.079,19 a 2.983,73 milioni) e, pertanto, è lievemente sceso il rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile, passato dall'87,23 per cento all'86,10 per cento. I residui propri finali sono leggermente cresciuti (+2,16 per cento, passando da 104,63 a 106,89 milioni).

2.4. Analisi per categorie economiche.

In relazione alle categorie economiche definite dal *Sec95* la spesa risulta molto concentrata su alcune voci per entrambi i centri di responsabilità in esame. In particolare per il DPF, al di là della categoria 10-*poste correttive e compensative* e della 04-*trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* (fondi destinati alle Agenzie fiscali), si osservano importi rilevanti per le categorie 02-*consumi intermedi* destinati agli acquisti di beni e servizi, e per la 23-*contributi agli investimenti ad imprese*, le cui risorse sono destinate agli incentivi di varia natura alle imprese private.

Per la Guardia di finanza, fatta eccezione per i residui, si evidenzia una forte concentrazione, pari a circa l'85 per cento, sulla prima categoria relativa alle diverse componenti del costo del personale: retribuzioni ed oneri sociali.

(milioni di euro)

Categorie economiche	Stanziamenti definitivi	Impegni effettivi c/o competenza	Pagamenti totali	Residui propri finali
Dip. politiche fiscali				
01-redditi da lavoro dipendente	264,25	181,38	197,28	22,18
02-consumi intermedi	1.284,80	1.253,58	1.083,19	441,18
04-trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	3.452,57	3.441,24	3.501,73	417,42
10-poste correttive e compensative	38.739,22	37.466,08	38.063,88	2.972,36
23-contributi agli investimenti ad imprese	5.389,00	5.389,00	5.639,00	0,00
altre	1.723,46	1.657,38	1.473,57	1.431,84
TOTALE	50.853,29	49.388,65	49.958,65	5.284,99
Guardia di finanza				
01-redditi da lavoro dipendente	2.772,43	2.535,15	2.574,14	6,99
02 -consumi intermedi	246,34	245,58	250,00	44,11
03-imposte pagate sulla produzione	159,94	118,09	120,80	0,05
21-investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	86,25	26,78	28,84	55,08
altre	9,91	9,82	9,96	0,65
TOTALE	3.274,87	2.935,41	2.983,73	106,89

2.5. Indicatori finanziari.

L'andamento gestionale per i due centri di responsabilità può essere sintetizzato anche dagli indicatori finanziari, che sembrano confermare quanto rilevato in precedenza (i dati tra parentesi sono riferiti all'esercizio 2002).

(valori percentuali)

Centri di responsabilità	Impegni tot./massa impegnabile	Pagamenti tot./massa spendibile	Velocità smaltimento residui	Velocità gestione spesa
Dipartimento politiche fiscali	97,12 (92,69)	85,89 (77,29)	43,86 (34,89)	94,66 (88,56)
Guardia di finanza	89,89 (91,19)	86,10 (87,23)	55,21 (38,04)	98,06 (98,56)

Per il DPF si osserva un miglioramento dei valori soprattutto per la velocità di smaltimento dei residui (rapporto tra i pagamenti sui residui e i residui iniziali totali), salita a circa il 44 per cento, mentre la velocità di gestione della spesa (rapporto in termini di competenza tra i pagamenti e gli impegni) ha raggiunto circa il 95 per cento.

Per la Guardia di finanza si evidenzia il miglioramento della velocità di smaltimento dei residui, passata dal 38 per cento al 55 per cento. Si sottolinea però che gli indicatori risultano molto meno soddisfacenti per le spese di investimento, per le quali si registra il 16,77 per cento per il rapporto pagamenti totali/massa spendibile, il 26,10 per cento per la velocità di smaltimento dei residui e il 24,19 per cento per la velocità di gestione della spesa.

3. Analisi del rendiconto dell'entrata.

3.1. Monitoraggio dei risultati ex post della legislazione d'entrata: i risultati della manovra sulle entrate per il 2003.

La disponibilità di un vero e proprio sistema di monitoraggio delle entrate tributarie è indispensabile per la verifica dei risultati conseguiti rispetto agli specifici obiettivi posti dalle decisioni di bilancio e dalla legislazione di entrata (legata o meno alla copertura di specifiche spese). Così come è necessario garantire l'*accountability* dell'attività svolta per conseguire gli obiettivi fissati e nell'impiegare le risorse, sia adeguatamente attrezzandosi per assicurare l'analitica, affidabile e tempestiva acquisizione dei dati *ex post*, sia mettendo questi stessi dati a disposizione di tutti, senza filtri ed in tempo reale.

A parte la possibilità annualmente offerta dall'esame dei dati del rendiconto generale dello Stato, un monitoraggio sistematico e continuo - in termini di cassa (versamenti) e di competenza giuridica (accertamenti), ma non di competenza economica - è attualmente possibile per le sole entrate tributarie erariali, oltre che per l'IRAP e per le addizionali IRPEF, grazie alle informazioni contenute nel bollettino diffuso mensilmente dal Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, inespugnabilmente su solo supporto cartaceo e non anche attraverso la rete. Un monitoraggio, con periodicità mensile, è direttamente possibile alla Corte per le sole entrate erariali (limitatamente ai versamenti), grazie all'accesso al sistema informativo integrato RGS-Corte dei conti. Scarsa significatività, per le numerose incongruenze che contengono, hanno, infatti, i dati dei conti periodici e riassuntivi delle Amministrazioni, anch'essi direttamente accessibili alla Corte attraverso il sistema informativo integrato. In via di miglioramento, anche se ancora inadeguato, come si vedrà, è il monitoraggio dell'andamento delle manovre finanziarie e della legislazione di entrata (ma ovviamente anche di spesa).

Per migliorare l'attività di monitoraggio e per aggirare gli inevitabili ritardi connessi all'acquisizione di dati oggi possibile solo attraverso l'elaborazione delle dichiarazioni fiscali, la Corte ha da tempo e ripetutamente evidenziato l'esigenza di una rilevazione analitica dei versamenti, prevedendo più puntuali codici dei tributi ed evitando capitoli di entrata generici - qual è, ad esempio, il caso delle entrate eventuali e diverse. Inoltre, specifici approfondimenti sono stati condotti per verificare in concreto la possibilità di disporre di elementi di valutazione affidabili in ordine al conseguimento di quantificabili risultati di entrata associati a precisi programmi di spesa.

Nella relazione dello scorso anno veniva positivamente evidenziato come alle precedenti sollecitazioni della Corte fossero seguite reazioni positive da parte dei centri di responsabilità interessati:

- da parte della RGS, l'abbandono della preclusione a disaggregare i capitoli compositi (capitoli "sommatoria" e capitoli "calderone"), rendendo così più concreta la possibilità di utilizzare il bilancio per effettuare il monitoraggio di specifiche gestioni dell'entrata;
- da parte dell'Amministrazione ex finanze, oltre all'accelerazione dei tempi di produzione delle statistiche fiscali, al miglioramento della loro qualità ed alla riconciliazione tra dichiarazione e versamento⁴⁹, l'avvio di un'attività di verifica *ex post* dei risultati derivanti dall'adozione di alcuni dei provvedimenti ritenuti di maggiore interesse, in modo da poter determinarne i conseguenti effetti in termini di gettito e di altri parametri di efficacia.

Le verifiche successivamente effettuate consentono di affermare che, nonostante i ritardi e le difficoltà della messa a punto di un effettivo sistema di monitoraggio dei risultati *ex post* dei provvedimenti in materia tributaria, l'Amministrazione finanziaria appare oggi incamminata sulla strada auspicata dalla Corte. Un'ulteriore conferma di questa positiva evoluzione la si ricava peraltro dagli stessi elementi informativi forniti alla Corte in sede istruttoria ai fini dell'elaborazione della presente relazione. Si tratta, infatti, di elementi che, pur nella loro parzialità, consentono di effettuare un qualche significativo raffronto fra gli obiettivi della manovra di bilancio sulle entrate ed i risultati effettivamente conseguiti a consuntivo.

I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 2003 prevedevano maggiori entrate per 9.110 milioni di euro e minori entrate per 4.790 milioni, con un saldo positivo di +4.320. Il grosso delle maggiori entrate era atteso dalle sanatorie e dal concordato, per un importo di 7.900 milioni di euro. Dai dati dettagliati forniti dall'Amministrazione, risulta che in termini di competenza economica il gettito a tale titolo, comprensivo dei proventi dello scudo fiscale (617 milioni di euro), è ammontato a ben oltre il doppio: 19.935 milioni di euro (18.056 di entrate dello Stato e 1.878 degli Enti locali), con una differenza positiva di 11.435 milioni di euro.

Non sono state fornite informazioni sui risultati *ex post* relativi agli altri provvedimenti (modifica al regime fiscale apparecchi intrattenimento, aumento accisa tabacchi ed altri interventi minori) dai quali sarebbero dovute conseguire maggiori entrate per 1.210 milioni di euro.

Con riguardo ai provvedimenti che avrebbero comportato minori entrate, quello più rilevante si riferisce alla modifica della struttura dell'IRPEF, con l'attuazione del primo modulo della riforma fiscale prevista dalla legge delega n. 80 del 2003: la perdita di gettito era stata prevista per un importo di 3.490 milioni di euro, ai quali erano da sommare gli effetti sulle relative addizionali regionali e locali (210 milioni di euro), per un totale di 3.700 milioni di euro. Anche in questo caso l'Amministrazione ha fornito dettagliati dati di consuntivo dai quali risulta che la riduzione di gettito è stata in realtà sensibilmente maggiore: 4.685 milioni di euro⁵⁰. L'effetto riduttivo è destinato peraltro ad accentuarsi nel 2004 (-5.913 milioni di euro cui vanno aggiunti -294 milioni di euro per le addizionali) per

⁴⁹ Nel 2002 è stato costituito dal Capo del Dipartimento per le politiche fiscali un apposito gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Dipartimento e delle Agenzie delle entrate e delle dogane, con il compito di coordinare le statistiche ed i dati concernenti le riscossioni tramite ruoli ed i rimborsi d'imposta.

⁵⁰ L'importo è stato ottenuto aggiungendo al minor gettito di cassa indicato dall'Amministrazione per la sola IRPEF (-4.464 milioni di euro) l'importo delle addizionali (221 milioni di euro), stimato rapportando proporzionalmente al dato di cassa l'importo indicato dall'Amministrazione (280 milioni di euro) per la competenza (-5.640 milioni di euro per l'IRPEF).

l'effetto delle minori autoliquidazioni da parte dei lavoratori autonomi, per poi di nuovo ridursi nel 2005 (-5.640 milioni di euro oltre a -280 per le addizionali)⁵¹.

Nessuna indicazione a consuntivo è stata fornita relativamente agli altri provvedimenti di sgravio (riduzione aliquota IRPEG, sgravi IRAP agricoltura, proroga agevolazioni edilizia, proroga sgravi accise, proroga deducibilità IVA autoveicoli imprese ed altri interventi minori) dai quali ci si attendeva una riduzione complessiva delle entrate per 1.090 milioni di euro.

Nell'ipotesi, quindi, sicuramente semplificatrice ed ottimistica, che i risultati a consuntivo non si siano discostati di molto rispetto a quelli previsti per i provvedimenti minori per quanto riguarda sia le maggiori entrate (+1.210 milioni di euro), sia le minori entrate (-1.090 milioni di euro), la variazione netta sarebbe stata, per effetto della manovra, molto più favorevole di quanto previsto: +15.370 milioni di euro, in luogo dei +4.320 previsti. Anche scontando una sopravvalutazione degli effetti dei minori provvedimenti di maggiore entrata ed una sottovalutazione degli effetti dei minori sgravi, la differenza positiva in più per quanto riguarda il saldo netto è troppo consistente per indurre cautela nel formulare un giudizio sicuramente favorevole sui risultati quantitativi complessivi della manovra sulle entrate.

Ciò che si potrebbe piuttosto osservare è che, mentre le minori entrate sono strutturali e permanenti, le maggiori entrate sono nella loro stragrande maggioranza *una tantum*, per cui negli esercizi successivi si porrà il problema di individuare specifiche fonti di copertura per gli oneri relativi agli sgravi accordati nel 2003 e che si aggirano, come si è visto, intorno ai 7 miliardi di euro, a fronte dei quali si pongono entrate strutturali acquisite (nell'ipotesi semplificatrice ed ottimistica) di non più di 1,2 miliardi. Di qui l'importanza di verificare se gli effetti del condono siano stati di tipo esclusivamente straordinario o siano destinati, invece, a consolidarsi nel tempo, grazie alla definitiva emersione di materia imponibile prima occultata, oppure (nell'ipotesi peggiore) se le sanatorie del 2003, ripetutamente prorogate ed estese, possano innescare un circolo vizioso di aspettative di ulteriori condoni che potrebbero addirittura portare ad una contrazione del flusso delle entrate ordinarie. Al riguardo la Corte dei conti ha programmato ed ha in corso di svolgimento un'apposita indagine di controllo proprio sui risultati e sui costi del concordato e delle sanatorie.

Sempre con riguardo ai risultati strutturali di gettito della legislazione di entrata, va peraltro evidenziato che da parte dell'Amministrazione sono stati indicati gli effetti di tre importanti provvedimenti di maggiore entrata decisi con il decreto legge n. 209 del 2002 e rientranti, perciò, in sede di manovra, fra quelli a legislazione vigente. Si tratta di effetti che sono stati analiticamente rilevati e per i quali viene puntualmente descritta la metodologia di quantificazione. Ci troviamo, quindi, di fronte proprio a significative esemplificazioni di quella rilevazione *ex post* degli effetti dei provvedimenti di entrata da tempo auspicata dalla Corte. In concreto - e trascurando in questo caso le limitate correzioni che andrebbero apportate ai dati forniti dall'Amministrazione, elaborati in termini di annualità d'imposta, per riportarli, come si è fin qui fatto, alla competenza economica ed alla cassa - i provvedimenti in questione hanno nel 2003 prodotto un effetto di maggior gettito per 4.329,6 milioni di euro (2.940,8 per la limitazione ad un quinto della deducibilità nell'esercizio delle minusvalenze non realizzate, 310,8 per le modifiche alla DIT e 1.078 per l'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita). Si tratta di gettito strutturalmente acquisito che va a copertura di maggiori spese (anche fiscali) di natura permanente.

⁵¹ I dati di cassa del 2003 riflettono le sole minori ritenute a carico dei lavoratori dipendenti. Per la sola IRPEF, il dato di competenza dello stesso anno 2003 (5.640 milioni di euro), che riflette anche i minori futuri versamenti dei lavoratori autonomi, supera di ben 1.176 milioni di euro quello di cassa.

3.2. Risultati complessivi di gettito.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è un'amministrazione della cui gestione – come si è ripetutamente rilevato anche negli scorsi anni – è, per l'area “finanze”, a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi dell'organismo preposto all'acquisizione di tutte le entrate tributarie (ma anche di larga parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale).

Oltre a riscuotere la totalità delle entrate tributarie, l'ex Ministero delle finanze ha visto nel 2003, in termini di accertamenti, la sua quota di partecipazione al gettito complessivo per le entrate extra tributarie – che nel 2002 era scesa al 39 per cento - riportarsi al livello del 2001 (46,7 per cento). In aumento, con il 22,6 per cento, la quota di partecipazione anche per quanto riguarda le riscossioni di competenza, rispetto sia al 2002 (12,4 per cento), sia al 2001 (17,7 per cento). Ciò è dovuto non solo all'aumento delle entrate di pertinenza dell'area ex finanze (+8,7 per cento per gli accertamenti e +60,5 per cento per le riscossioni di competenza), ma anche alla diminuzione delle entrate complessive del Titolo II (-9,2 per cento per l'accertato e -11,9 per cento per il riscosso di competenza).

Diminuita, invece, dal 6,1 per cento al 2,4 per cento, in termini sia di accertamenti, sia di riscosso di competenza (pur collocandosi al di sopra della quota dell'1 per cento fatta registrare nel 2001) la modestissima partecipazione alle entrate del Titolo III. E ciò, per effetto sia del calo dei proventi a tale titolo dell'area ex finanze, sia, e soprattutto, del considerevole aumento delle entrate complessive del Titolo III (da 9.881 a 17.949, in termini di accertato, e da 9.864 a 17.943 milioni di euro, in termini di riscosso di competenza). Il significativo ridimensionamento della quota di partecipazione al gettito di Titolo III comporta per l'area ex finanze un lieve calo della quota di partecipazione al gettito complessivo delle entrate finali, che più che compensa la crescita delle entrate tributarie. Per il complesso delle *entrate finali*, infatti, dopo la diminuzione dello scorso anno (dal 92,4 per cento al 91,8 per cento del totale, per quanto riguarda gli accertamenti⁵², e dal 93,1 per cento al 91,6 per cento, per quanto riguarda le riscossioni di competenza⁵³), per la quota di partecipazione dell'area ex finanze si è nel 2003 registrato un ulteriore lieve ridimensionamento (al 91,5 per cento per l'accertato ed al 91,2 per cento per il riscosso di competenza). (All. 1 e 2)

3.3. Rapporto oneri/risultati.

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è possibile elaborare un *indicatore oneri/risultati* rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio, dopo il miglioramento registrato lo scorso anno, emergono, per l'insieme dell'ex Ministero delle finanze, indicazioni di un'ulteriore riduzione dell'incidenza degli impegni effettivi sulle entrate. Sulla base dei dati riportati nel precedente paragrafo 2.3 sull'analisi complessiva del rendiconto della spesa, escludendo i rimborsi delle imposte e le poste correttive⁵⁴, la spesa dell'intera Amministrazione ex finanze (ad esclusione della Guardia di finanza) incide per l'1,47 per cento circa sugli accertamenti e per l'1,57 per cento sulle riscossioni di competenza, a fronte, rispettivamente dell'1,32 per cento e dell'1,40 per cento nel 2002 e

⁵² 370.069 e 360.583 milioni di euro, rispettivamente nel 2001 e nel 2002.

⁵³ Le riscossioni totali di competenza di pertinenza dell'ex Ministero delle finanze sono ammontate a 337.271, 339.431 e 357.481 milioni di euro, rispettivamente, nel 2001, nel 2002 e nel 2003. Includendo anche le entrate extra tributarie e patrimoniali di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il nuovo Ministero dell'economia e delle finanze si trova ora a concentrare il 99,32% (99,26% nel 2002) degli accertamenti e il 99,31% (99,33% nel 2002) del riscosso di competenza delle entrate finali. In pratica, solo 2.870 milioni di euro di accertamenti e 2.521 di riscossioni di competenza (2.894 e 2.494 nel 2002), su un totale, rispettivamente, di 419.507 e di 392.162 milioni di euro, sono stati nel 2003 di pertinenza di amministrazioni diverse dal nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

⁵⁴ E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex dipartimenti ed altre spese.

dell'1,42 per cento e dell'1,55 per cento nel 2001. Il peggioramento del rapporto oneri/risultati si spiega con il sostenuto incremento degli impegni effettivi in conto competenza rispetto ai due precedenti esercizi finanziari (+7,54 per cento rispetto al 2001 e +18,09 per cento rispetto al 2002)⁵⁵, a fronte della più limitata crescita dell'accertato e del riscosso di competenza (rispettivamente +3,71 per cento e +5,99 per cento sul 2001 e +6,43 per cento e +5,32 per cento sul 2002). L'incidenza naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene anche conto della spesa per la Guardia di finanza⁵⁶, che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, nel 2003 l'incidenza della spesa sale al 2,23 per cento sull'accertato ed al 2,40 per cento sul riscosso di competenza (rispetto a 2,16 per cento e 2,29 per cento nel 2002 e 2,22 per cento e 2,44 per cento nel 2001).

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo, con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività, se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti – che risulterebbero molto più arbitrari – tra diverse strutture.

Accanto a questi tentativi di valutazione complessiva del rapporto risultati/oneri, la gestione 2003 pone il problema dell'esame dell'incidenza che ha avuto il condono sul funzionamento complessivo dell'Amministrazione. Più avanti si farà un'analisi dettagliata dei flussi e degli impatti delle varie modalità di sanatoria. Qui, oltre ad osservare come, nonostante l'indubbio e forte *stress* dei molteplici e complessi adempimenti legati al condono, l'Amministrazione in generale – e l'Agenzia delle entrate in particolare – sia riuscita a perseguire anche gli altri obiettivi previsti dalla Direttiva ministeriale e dalle Convenzioni, ci si limiterà a dare conto di un esercizio condotto dall'Agenzia delle entrate per analizzare il rendimento del condono sul capitale investito⁵⁷.

La valutazione è stata condotta considerando come utile operativo il gettito da condono pari al valore dei versamenti effettuati nel 2003 e da effettuare nel 2004 (per effetto delle rate residue), e come valore totale del capitale investito nell'Agenzia il 100 per cento delle dotazioni finanziarie assegnate per gli ultimi quattro esercizi. Questi valori sono stati attualizzati al tasso annuo del 4 per cento. Il *cash in* da gettito (attualizzato) assunto è complessivamente pari a 19.934 milioni di euro, mentre il *cash out* complessivo (esercizio e investimenti) è risultato pari a 8.587 milioni di euro. Il *cash in netto* è quindi pari a 11.347 milioni di euro, mentre il rendimento netto del capitale investito risulta pari all'84 per cento.

Si tratta di un indice particolarmente elevato che non può, però, essere assunto senza tenere conto che l'esercizio contiene chiari (anche se inevitabili) elementi di discrezionalità per quanto riguarda le ipotesi alla base della costruzione dei valori di riferimento, ma soprattutto che ha il limite di non considerare tutti gli effetti che l'attuazione del condono ha

⁵⁵ I dati relativi degli impegni sono, in milioni di euro, 5.236,65 per il 2001, 4.769 per il 2002 e 5.631,55 per il 2003.

⁵⁶ In milioni di euro: 2.935 nel 2003, rispetto a 3.007,38 nel 2002 e 2.992,51 nel 2001.

⁵⁷ Si tratta del cosiddetto *ROI*, sigla comunemente utilizzata dagli analisti di bilancio per indicare un particolare indice di redditività dell'impresa, che in inglese prende il nome di *return on investment* (di cui *ROI* è appunto l'acronimo) e in italiano è detto *indice di redditività del capitale investito*. Esso è uguale al rapporto, espresso in termini percentuali, fra *utile operativo* (e non *utile netto*, e fornendo, quindi, una misura non della redditività globale, ma della sola gestione caratteristica d'impresa ed escludendo, perciò, la gestione finanziaria, straordinaria, fiscale o non caratteristica) e (con riferimento al valore medio d'esercizio) *capitale investito* (e non *attivo netto dello stato patrimoniale*, ed escludendo, quindi, l'insieme delle attività estranee alla gestione caratteristica, e in particolare le *immobilizzazioni finanziarie*).

avuto ed avrà sul funzionamento del sistema impositivo e sull'andamento strutturale nel medio termine del gettito tributario ordinario.

3.4. Entrate tributarie.

3.4.1. Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie.

Per una trattazione più dettagliata dell'andamento delle entrate tributarie si rinvia a quella contenuta nella Parte prima della relazione, e più specificamente nel capitolo sulla gestione del bilancio. Qui ci si limita a richiamare i dati fondamentali e ad approfondire l'analisi con riguardo alle possibili correlazioni tra risultati di gettito ed attività amministrativa svolta.

Un primo dato da evidenziare è che le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, quasi in linea (+1,44 per cento) con le previsioni iniziali e superiori del 3,29 per cento alle previsioni definitive (367.408 milioni di euro di accertato, rispetto a 362.207 milioni di euro di previsioni iniziali e 355.707 milioni di euro di previsioni finali), a dimostrazione che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione conosce le potenzialità e che è sostanzialmente in grado di governare, a differenza di quanto accade per questa, ma soprattutto per altre amministrazioni, per quanto riguarda le entrate extra tributarie e quelle patrimoniali⁵⁸.

Diversamente dallo scorso anno, quando erano diminuiti, sia pure di poco (-1,65 per cento), nel 2003 gli accertamenti sono aumentati in misura consistente (+6,4 per cento), mentre sensibilmente minore è stato l'incremento del riscosso e del versato di competenza (rispettivamente +4,9 per cento e +4,6 per cento, a fronte di +0,6 per cento e +0,34 per cento del 2002). Ciò si spiega con il fatto che ad aumentare sono state soprattutto le entrate da accertamento e controllo (+71,05 per cento rispetto a +2,13 per cento per le entrate da attività ordinaria di gestione), il cui indice di riscossione, pur essendo nel 2003 notevolmente cresciuto grazie all'apporto della componente condono (38,02 per cento a fronte di 11,57 per cento nel 2002), è comunque molto più basso delle entrate da ordinaria gestione (prossima al 100 per cento: 99,3 per cento nel 2003, in linea con la media del 99,28 per cento del periodo 1998-2003).

Sul gettito delle entrate tributarie 2003 ha positivamente inciso l'anticipazione di 2.691 milioni di euro versata da parte delle banche il 29 dicembre 2003, nella misura dell'1 per cento delle somme riscosse nel 2002, come disposto dal DL 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31. Senza tale apporto l'aumento delle entrate tributarie sarebbe stato minore di quello contabilizzato per quattro quinti circa di punto percentuale, e più precisamente del +5,62 per cento (e non del +6,40 per cento) in termini di accertamenti, del +4,06 per cento (in luogo di +4,87 per cento) in termini di riscosso di competenza e del +3,8 per cento (invece di +4,63 per cento) in termini di versamenti di competenza. Va anche osservato che di conseguenza l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche non si sarebbe collocato al 2,4 per cento, ma al 2,6 per cento del PIL (All. 3).

L'anticipazione non costituisce un'entrata straordinaria, ma ha natura permanente. Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legge, non modificato dalla legge di conversione, dispone, infatti, che, a decorrere dall'anno 2004, le banche che hanno riscosso importi maggiori di 500 milioni di euro sono tenute al versamento all'entrata del bilancio dello Stato, entro il penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, un importo pari all'1 per cento della differenza

⁵⁸ Si vedano, a tal proposito, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata).

tra il valore delle riscossioni dell'anno precedente e quello rilevato nel secondo anno precedente.

Tuttavia, e con l'eccezione della parte incrementale, l'effetto finisce con l'essere più o meno equivalente a quello delle *una tantum* che negli anni successivi devono essere sostituite da altra fonte d'entrata. Il comma 3 dello stesso art. 1, infatti, statuisce che, al fine di contenere gli oneri finanziari, le banche possono recuperare le somme versate in base a quanto previsto nei commi 1 e 2, sulle riscossioni conseguite nell'anno successivo; in tal caso le banche, sempre entro il termine del penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, effettuano altresì il versamento di un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. In virtù di queste disposizioni, l'anticipazione versata dalle banche il 29 dicembre del 2003 è stata recuperata dalle stesse banche nei primi giorni del 2004 e ciò è stato reso contabilmente possibile con la regolazione contabile (già avvenuta) a carico del capitolo di spesa 3932 ("Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'ammontare dei versamenti effettuati nell'anno precedente, a titolo dell'1 per cento delle riscossioni tramite versamenti unitari"), appositamente istituito ai sensi del comma 6 del decreto legge (e della legge di conversione)⁵⁹.

Il problema che qui si pone va individuato nella circostanza che, mentre la regolazione contabile a carico del capitolo di spesa 3932 avviene nei primi giorni dell'anno, la copertura della relativa spesa si ha con il penultimo giorno lavorativo del mese di dicembre, quando le banche versano nuovamente un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. Ciò significa che per almeno undici mesi dell'anno la copertura della spesa (2.691 milioni di euro) finisce con l'avvenire attraverso l'indebitamento. Un eloquente sintomo dei problemi che si originano è peraltro costituito dalla vicenda, quanto meno anomala, connessa con la registrazione tra i versamenti del 30-31 marzo 2004 sul cap. 1262 di un importo di oltre 807 milioni di euro a titolo di "acconto sul versamento, dovuto per l'anno 2004, dell'1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL 10 dicembre 2003, n. 341". Apparendo improbabile che le banche avessero spontaneamente proceduto a parzialmente anticipare a fine marzo versamenti dovuti solo il penultimo giorno lavorativo, la Corte ha appurato, attraverso il sistema informativo, che tale acconto conseguiva ad una richiesta rivolta all'Associazione Bancaria Italiana (ABI) da parte dell'Agenzia delle entrate in data 24 marzo 2004, protocollo 2004/056788. Di ciò si aveva poi puntuale conferma con l'acquisizione del testo della nota citata, con la quale le banche tenute al versamento di fine anno sono state invitate, attraverso l'ABI, a procedere, entro il 31 marzo 2004, al versamento di un importo pari al 30 per cento della somma versata in data 29 dicembre 2003, in acconto di quanto dovuto complessivamente per l'anno 2004, trasmettendo via fax all'Agenzia entro lo stesso termine del 31 marzo copia della quietanza di versamento.

Venendo ora alla gestione del conto dei residui, va anzitutto evidenziato che i *residui totali* sono nuovamente aumentati (a 77.961 milioni di euro), dopo la diminuzione (da 74.374 milioni di euro a 68.324 milioni di euro) registrata nell'esercizio finanziario 2002. Ad aumentare sono stati soprattutto i resti da riscuotere (da 49.513 a 58.466 milioni di euro), mentre i resti da versare sono solo leggermente cresciuti (da 18.811 a 19.495 milioni di euro). Ciò che va altresì notato è che il grado di riscuotibilità dei residui, anche in questo caso in ragione del condono fiscale, è significativamente migliorato, posto che la quota dei

⁵⁹ Il testo della disposizione è il seguente: "Per la regolazione contabile dei minori versamenti di cui al comma 3, a decorrere dall'anno 2004 è assegnata ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze una somma, da iscrivere anche in entrata, di importo pari alla somma versata nell'anno precedente per il riversamento ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

residui riscossi⁶⁰ al netto dei resti di versamento dell'anno precedente è tornata, dopo tre anni, a presentarsi nuovamente con il segno positivo (+4,78 per cento)⁶¹.

In realtà, il dato finale esposto nel rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni era, infatti, di 13.049 milioni di euro per le somme rimaste da versare e di ben 612.910 milioni di euro per le somme rimaste da riscuotere. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 20.589 per il da versare ed a 613.723 per il da riscuotere, per un totale di 634.312) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+7.539 milioni di euro per il da versare e +614 per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori. Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di correttivi che includono:

- riduzioni IPO2 per -1.820 (rettifiche lotto) e +726 milioni di euro (Informazioni contabili ritardatarie e caricamento All. 23) ai resti da versare, che si sono così ridotti a 19.495 milioni di euro;
- cancellazione dai resti da riscuotere di una partita di ben 478.101 milioni di euro indicata come IPO2 accisa oli minerali Siracusa;
- cancellazione, sempre dai resti da riscuotere, dell'importo di 46.245 milioni di euro, relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- riduzioni per 30.085 milioni di euro richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, dando un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente che le riduzioni vengono ora operate sulla base di apposite analisi volte a quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti. Non sono stati, invece, forniti elementi sui risultati di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'entrata a regime, avvenuta a fine a fine 2002, della procedura "stato della riscossione", che, collegando la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe sicuramente facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie.

Per converso, l'Agenzia delle entrate ha fornito gli elementi necessari per poter valutare l'impatto del condono tributario ancora in corso sul valore netto contabile dei residui attivi da ruolo. Tali effetti sono ricollegabili all'applicazione degli artt. 12 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. L'art. 12 riguarda la c.d. "rottamazione dei ruoli" (estinzione dell'obbligazione con il pagamento del 25 per cento delle somme iscritte a ruolo fino al 30 giugno 2001). Alla luce degli incassi già effettuati a tale titolo e delle conseguenti previsioni di ulteriore incasso relative al pagamento dell'importo rateizzato, il valore di competenza dei versamenti da eseguire ex art. 12 viene dall'Agenzia calcolato in circa 1,2 miliardi di euro. Conseguentemente, l'importo dei carichi di ruolo oggetto della definizione agevolata di cui all'art. 12 della legge n. 289 del 2002 deve essere stimato in circa 4,8 miliardi di euro. Tale importo è da considerare a completo "storno" del valore dei residui attivi iscritti nel bilancio 2003. Al riguardo, occorre tenere conto che il predetto importo si riferisce, come si è detto, a ruoli consegnati ai concessionari fino al 30 giugno 2001. Pertanto:

⁶⁰ Sul totale delle somme da riscuotere iniziali riaccertate.

⁶¹ Nel 2002 la quota netta dei residui riscossi era stata del -12,11%, dopo che l'anno precedente l'indice, sia pure negativo (-2,3%), aveva fatto registrare un miglioramento rispetto all'esercizio finanziario 2000 (-18,3%).

- i conseguenti effetti di riduzione dei residui attivi incidono – esclusivamente e cumulativamente – sui residui relativi ai ruoli consegnati ai concessionari entro la predetta data;
- i carichi sanati sono stati in buona parte iscritti in bilancio in un momento in cui sanzioni ed interessi iscritti nei ruoli tributari costituivano entrate tributarie (e non ancora entrate extra tributarie, come è avvenuto dal 2000 in poi in applicazione delle regole del SEC95).

Un impatto di riduzione del valore netto contabile dei residui attivi da ruolo è altresì collegabile all'applicazione dell'art. 16 della legge n. 289 del 2002, relativo alla definizione agevolata delle liti fiscali pendenti. Gli incassi a tale titolo (sempre comprendendovi gli importi rateizzati) vengono dall'Amministrazione indicati in 2,3 miliardi di euro e si riferirebbero a crediti lordi, registrati tra i residui attivi, per poco più di 11 miliardi di euro. Conseguentemente, l'impatto complessivo del condono in termini di riduzione dei residui attivi si può far ascendere a circa 16 miliardi di euro (15,83 miliardi, per la precisione).

Un impatto di riduzione del valore netto contabile dei residui attivi da ruolo è altresì collegabile alla definizione agevolata delle liti fiscali pendenti. Gli incassi a tale titolo (sempre comprendendovi gli importi rateizzati) vengono dall'Amministrazione indicati in 2,3 miliardi di euro e si riferirebbero a crediti lordi, registrati tra i residui attivi, per circa 10 miliardi di euro. Conseguentemente, l'impatto complessivo del condono in termini di riduzione dei residui attivi si può far ascendere a circa 15 miliardi di euro (14,8 miliardi, per la precisione). Per effetto del condono, quindi, il credito lordo del 2003 relativo al solo Titolo I viene di fatto⁶² a ridursi da 185,52 a 170,72 miliardi di euro⁶³.

Sempre a proposito dei resti da riscuotere, va peraltro rilevato che, da una parte, non sono mai pervenute alla Corte le informazioni ripetutamente richieste per le 10 partite creditizie di importo più elevato che erano state classificate come del tutto inesigibili ai fini della costruzione dell'Allegato n. 24, e, dall'altra, come già ricordato, non sono state fornite indicazioni sugli elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione".

Si tratta di una carenza molto seria, giacché è proprio sulle potenzialità della procedura informatica in questione, insieme con le procedure complementari della Guardia di finanza, che si può fare affidamento per riuscire a monitorare, continuativamente e sistematicamente, l'iter dei risultati dei controlli - dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione.

⁶² Si sottolinea il ridimensionamento solo di fatto, perché ai fini della costruzione del consuntivo 2003 dei resti da riscuotere è stata sì operata una riduzione a seguito della loro riclassificazione per grado di esigibilità, ma prescindendo dagli effetti del condono, di cui si terrà invece conto per il rendiconto 2004.

⁶³ Ai fini della determinazione dei residui finali da iscrivere a consuntivo, l'ammontare dei residui lordi è stato in realtà ridotto di un ammontare complessivo di 85,6 miliardi, indicato dall'Agenzia delle entrate, come negli anni precedenti, senza tenere conto degli effetti del condono, ma sulla base di generali considerazioni di natura prudenziale, sorrette dalla conoscenza del peso dei crediti erariali nei confronti di soggetti interessati a procedure concorsuali. Nella parte generale della relazione si esprimono valutazioni di scarso realismo su di una percentuale di svalutazione che è pari al 50,14%. La percentuale di svalutazione era stata, infatti, del 60% sia nel 2001 che nel 2002. In mancanza di motivazioni che possano dimostrare il contrario, i crediti lordi del 2003 al netto delle riduzioni dovute all'impatto del condono sono sicuramente meno esigibili rispetto agli altri anni proprio perché si è verificata una scrematura di quelli più esigibili con la definizione agevolata ex artt. 12 e 16 della legge n. 289/2002.

3.4.2. Entrate da accertamento e controllo.

Al di là degli accenni contenuti nel precedente paragrafo 3.4.1, le entrate da accertamento e controllo meritano un'analisi specifica, per la rilevanza che esse hanno ai fini della valutazione dell'efficacia dell'azione di repressione delle violazioni della normativa tributaria, ma anche per l'importanza che la loro conoscenza ha ai fini della valutazione dei risultati del concordato e delle sanatorie fiscali che vengono per la maggior parte contabilizzati proprio nell'UPB intestata alle entrate da accertamento e controllo: in termini di versamenti totali, su un importo complessivo di 10.958 milioni di euro, solo 773 milioni di euro risultano contabilizzati nell'UPB intestata all'attività ordinaria di gestione, mentre ben 10.175 rientrano nelle UPB dell'accertamento e controllo.

Per rendere raffrontabili le entrate da accertamento e controllo del 2003 con i dati degli anni precedenti è quindi necessario escludere gli importi riferibili al condono, mentre vanno aggiunti 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 (All. 4) che consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate). Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, sia le riscossioni che i versamenti hanno fatto registrare un ulteriore drastico calo, nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (del +17,49 per cento, da 19.428 a 22.827 milioni di euro). Il riscosso ed il versato di competenza sono diminuiti, rispettivamente, da 2.173 a 1.729 milioni di euro (-20,43 per cento) e da 1.955 a 1.501 milioni di euro (-23,22 per cento), così come sono diminuiti il riscosso totale netto (del -26,18 per cento, da 2.903 a 2.143 milioni di euro) ed il versato totale (del 27,05 per cento, da 3.046 a 2.222 milioni di euro).

Viene in tal modo confermata la previsione che le sanatorie fiscali avrebbero avuto l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato. E' ragionevole assumere che la rottamazione dei ruoli e la chiusura delle liti fiscali pendenti abbiano interessato quella quota di crediti erariali per i quali gli obbligati si ritenevano maggiormente a rischio in caso di inadempimento. Per converso, chi non ha approfittato dell'occasione del condono lo ha probabilmente fatto o perché comunque insolvente o irreperibile o perché ritiene di poter agevolmente dimostrare l'infondatezza della pretesa erariale. Il realismo di questa argomentazione trova peraltro riscontro già nell'andamento di alcuni indicatori finanziari dell'esercizio 2003, ed in particolare nel consistente calo sia del riscosso di competenza sull'accertato (5,4 per cento, a fronte dell'8,881 per cento del 2002), sia della quota netta dei residui riscossi (da +0,89 per cento a -0,19 per cento).

Nella relazione dello scorso anno si era già registrato il convincimento dell'Amministrazione che ci trovassimo di fronte ad una tendenza, apparentemente ineluttabile, al calo delle entrate da accertamento e controllo, e soprattutto di quelle da ruolo, diverse cioè dalle entrate derivanti dall'applicazione degli strumenti deflativi del contenzioso, peraltro destinate anch'esse quanto meno a consolidarsi. E ciò, per effetto dell'esaurirsi delle entrate da ruoli derivanti dal completato smaltimento della liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, ma anche dell'effetto deflativo del contenzioso esercitato dall'accresciuto impiego degli *avvisi bonari*, con sanzioni attenuate, e quindi con effetto potenzialmente depressivo sugli incassi. Così come va ricordata la modificazione in senso favorevole al contribuente del quadro normativo di alcuni istituti giuridici, ed in particolare del *cumulo giuridico*, dell'*irretroattività della sanzione* e della sua *intrasmissibilità* agli eredi. A tutto ciò si è ora aggiunta la forte spinta dei condoni della Finanziaria 2003, già avvertita nel rendiconto in esame, ma che dovrebbe farsi sentire in

modo particolare nel 2004, come i dati dei primi mesi dell'anno sembrano peraltro chiaramente confermare.

Si vedrà nei prossimi anni se l'attività di riscossione riuscirà a contrastare tale tendenza, determinando una risalita degli indici di recupero in assenza di nuovi provvedimenti di sanatoria. Sviluppi positivi in tal senso sono naturalmente prevedibili solo nel caso in cui ad una maggiore efficacia dell'attività di riscossione coattiva si accompagnerà il miglioramento della qualità dei controlli e del monitoraggio dei loro esiti. Anche per questo preoccupano i ritardi che si colgono nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione".

3.4.3. Entrate da condono.

Dei risultati del condono si è fin qui incidentalmente trattato più volte, ma è sicuramente utile riproporre il tema in modo sistematico e compiuto, tentando anche qualche valutazione di benefici/costi.

Le previsioni iniziali di competenza indicavano per il gettito dei condoni un importo di 5.226 milioni di euro che è stato portato a 11.823 con le previsioni definitive, di poco inferiore all'accertato (11.495 milioni di euro) ed al riscosso di competenza (11.484 milioni di euro): gli stessi incassi (10.958 milioni di euro) sono stati superiori al doppio di quanto originariamente preventivato. A questi importi vanno poi aggiunti i proventi dello scudo fiscale (617 milioni di euro), gli incassi di pertinenza degli Enti locali (1.293 milioni di euro) e le somme non ripartite (348 milioni di euro). In tal modo, il totale degli incassi 2003 sale nei conti della A.P. a 13.216 milioni di euro. In termini di importi dichiarati nel 2003 (e cioè non solo delle somme già versate, ma anche di quelle da versare nel 2004 a seguito di rateizzazione), il totale raggiunge 19.935 milioni di euro, che è l'importo contabilizzato, applicando i criteri del SEC95, ai fini della determinazione dell'indebitamento netto nei conti della P.A. nell'anno 2003 (All. 5).

Si è già visto come le entrate da condono, riguardando annualità d'imposta pregresse, siano state per circa il 93 per cento contabilizzate nelle UPB di accertamento e controllo di Titolo I, anche se a partire dal 2000 alcuni dei relativi capitoli (concernenti sanzioni e interessi) sono stati collocati nel Titolo II. E' tuttavia presumibile che entrate da condono siano state contabilizzate anche nel Titolo II, quanto meno per quanto riguarda la cosiddetta "rottamazione dei ruoli". L'articolo 12 della legge n. 289 del 2002, commi 1 e 1-ter, stabilisce che, relativamente ai carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali e affidati ai concessionari della riscossione entro il 30 giugno 2001, i debitori possono estinguere il debito con il pagamento di una somma pari al 25 per cento dell'importo iscritto a ruolo. Successivamente, con l'art. 1, comma 2-decies del DL n. 143 del 2003, aggiunto dalla legge di conversione n. 212 del 2003, è stato chiarito che, ai fini di quanto previsto dal predetto art. 12 della legge n. 289 del 2002, per ruoli emessi da uffici statali si intendono quelli relativi a entrate sia di natura tributaria, sia non tributaria. Fino a quando non è stata contrastata dalla Corte, prima, e sconfessata dalla Direzione Regionale dell'Agenzia delle entrate della Toscana⁶⁴, poi, di tale previsione di legge era stata data un'interpretazione che l'aveva fatta

⁶⁴ La motivazione dell'esclusione della possibilità di rottamazione dei vecchi ruoli relativi a sentenze di condanna della Corte dei conti fatta valere da alcune Procure regionali della Corte e condivisa dalla Ragioneria Generale dello Stato ed ora anche dalla Direzione Regionale dell'Agenzia delle entrate della Toscana è quella del carattere risarcitorio delle somme in questione. Anteriormente alla precisazione recata dalla legge n. 212/2003, la Direzione Generale del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della Giustizia aveva, da parte sua, escluso che la rottamazione dei ruoli potesse trovare applicazione relativamente alle somme iscritte a ruolo a fronte di multe e di ammende giudiziarie, sia perché le sanatorie della legge n. 289/2002 si riferiscono alla materia tributaria, sia perché la definizione agevolata delle pene inflitte dall'Autorità Giudiziaria si tradurrebbe in un indulto, provvedimento che può essere deciso solo con legge deliberata a maggioranza qualificata (due terzi), con conseguente violazione dell'art. 79 della Costituzione.

ritenere applicabile anche ai crediti erariali derivanti dall'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti. E' pertanto presumibile che versamenti possano essere stati effettuati anche a tale titolo. L'Amministrazione non ha, però, fornito elementi informativi sull'eventuale gettito associabile alla definizione agevolata dei ruoli di natura non tributaria.

I dati acquisiti consentono di verificare l'incidenza che sugli incassi totali hanno avuto le diverse tipologie di sanatoria: oltre la metà dell'importo complessivamente incassato - 7.748 milioni di euro - deriva dal condono tombale (art. 9 legge n. 289 del 2002). Seguono, a molta distanza, il condono delle liti potenziali (art. 15 legge n. 289 del 2002), con 974 milioni di euro, la definizione dei ritardati o omessi versamenti (745 milioni), la chiusura delle liti fiscali pendenti (735 milioni) e la definizione dei carichi di ruolo pregressi (726 milioni). L'intervento di partenza, e cioè il concordato anni pregressi (art. 7 legge n. 289 del 2002) ha dato luogo a versamenti per 701 milioni. Seguono con importi leggermente inferiori l'integrativa semplice (635 milioni) e lo scudo fiscale (617 milioni). 220 milioni sono i versamenti per la regolarizzazione delle scritture contabili (art. 14) e 101 per la definizione agevolata degli atti e delle dichiarazioni di successione (art. 11). Sono, infine, 12 milioni in tutto i versamenti per le restanti tre sanatorie (integrativa giuochi, chiusura partite IVA inattive e regolarizzazione canone RAI).

Un motivo d'interesse è quello degli incassi relativi alle dichiarazioni riservate, che si fermano a 295,5 milioni di euro, di cui la maggior parte (215 milioni) si riferisce al condono tombale (66 milioni sono stati versati per l'integrativa semplice e 14 per la regolarizzazione delle scritture contabili). Non sono state fornite indicazioni sul numero dei soggetti che si sono avvalsi di questa facoltà (prevista dal comma 4 dell'art. 8 e dal comma 1 dell'art. 9). Tuttavia, nell'ipotesi che gli importi medi incassati per le dichiarazioni riservate siano gli stessi delle dichiarazioni palesi, si può stimare che a questa modalità di condono abbiano fatto ricorso circa 70 mila contribuenti, di cui 28 mila per l'integrativa semplice e 42 mila per il condono tombale.

All'integrativa semplice palese hanno fatto ricorso poco più di 238 mila contribuenti, di cui 54 per cento persone fisiche e 46 per cento persone non fisiche, mentre 1.483.074 (59 per cento persone fisiche e 41 per cento persone non fisiche), sempre con dichiarazione palese, hanno aderito al condono tombale ed alla regolarizzazione delle scritture contabili. Circa 124 mila soggetti (64 per cento persone fisiche e 36 per cento persone non fisiche) si sono avvalsi della possibilità di regolarizzazione degli omessi versamenti. Oltre 270 mila sono gli atti e le dichiarazioni di successione definiti ai sensi dell'art. 11, per un importo liquidato di 153,3 milioni di euro. Le domande dei contribuenti che si sono avvalsi della possibilità di definizione delle liti fiscali potenziali (accertamenti inviti, definizione processi verbali e sanzioni) sono come numero (239.267) comparabili con le domande di chiusura delle liti fiscali pendenti (253.999⁶⁵). Infine, 617.367 sono state le comunicazioni ex art. 7 (concordato anni pregressi).

Pur con le necessarie cautele dovute alla non completa omogeneità dei dati utilizzati in quanto forniti da due fonti diverse (DPF e Agenzia delle entrate)⁶⁶, è possibile dare qualche indicazione di massima sugli apporti medi per dichiarazione per ciascuna modalità di

⁶⁵ Ma solo 175.309 per il DPF.

⁶⁶ Per l'analisi fin qui svolta sui risultati del condono (e con l'eccezione del dato sulle comunicazioni ex art. 7, non fornito dal DPF, e di quello delle istanze di definizione delle liti fiscali pendenti, più analitico e chiaramente più aggiornato indicato dall'Agenzia), ci si è avvalsi dei dati forniti il 20 maggio 2003 dal Dipartimento per le politiche fiscali con un documento ("Monitoraggio dei flussi di entrata e risultati del condono") espressamente redatto a seguito della richiesta istruttoria della Corte per l'esame del rendiconto sulle entrate 2003. Per quanto riguarda i dati finanziari, si assumono quelli forniti dal Dipartimento, anche perché più completi ed articolati. I dati del DPF sul numero delle dichiarazioni in alcuni casi si discostano, ancorché di poco, da quelli forniti nella stessa data e con analogo documento ("Attività 2003 su istituti definitivi"), dall'Agenzia delle entrate, e di cui ci si avvarrà per il prosieguo dell'analisi, in ragione degli elementi informativi aggiuntivi che vi sono contenuti.

definizione agevolata. L'incasso medio per dichiarazione palese è stato di poco superiore a 5 mila euro (5.080 circa) per il condono tombale e un po' meno della metà (2.382 euro) per l'integrativa semplice. Molto contenuto l'importo medio per gli atti e le dichiarazioni di successione (373 euro). Ma basso anche quello delle comunicazioni relative al concordato anni pregressi (1.135 euro). Pari a circa 2.894 euro l'importo medio incassato nel 2003 per le domande di chiusura delle liti fiscali pendenti⁶⁷. L'importo medio più elevato (5.556 euro) è stato incassato per gli atti definiti ai sensi dell'art. 15 (liti potenziali). Non essendo state fornite indicazioni sul numero dei contribuenti che si sono avvalsi di tale possibilità di sanatoria, non si può calcolare l'importo medio incassato per la definizione dei carichi di ruolo pregressi.

Sulla base dei dati messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate, gli effetti delle varie sanatorie possono essere analizzati sotto almeno tre altri profili. Un primo è già stato illustrato nel precedente paragrafo 3.4.1 ed attiene all'impatto che ne consegue in termini di riduzione del valore netto contabile dei residui attivi da ruolo (-15.830 milioni di euro).

Un secondo profilo d'interesse riguarda gli effetti che le istanze di chiusura delle liti pendenti hanno sul contenzioso: la maggior parte (162.718) si riferiscono alla giurisdizione provinciale, ma relativamente consistente è anche l'effetto sulla giurisdizione regionale (60.171), sulla soppressa giurisdizione centrale e d'appello (19.062) e su quella di Cassazione (12.048). Il numero delle liti di cui è stata chiesta la chiusura costituiscono oltre un terzo (35 per cento) dei ricorsi e degli appelli pendenti al 31 dicembre 2003 presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali (634.509).

A proposito del contenzioso, va tuttavia osservato che l'effetto non sarà direttamente deflativo, posto che occorrerà comunque una sentenza che dichiari la cessata materia del contendere: si avrà, piuttosto, un effetto di semplificazione e di accelerazione delle decisioni, e quindi di aumento delle decisioni stesse, con la conseguenza di un maggior smaltimento dell'arretrato. Relativamente ai ricorsi ed agli appelli per i quali non è stata presentata istanza di chiusura agevolata, c'è invece da attendersi un maggior indice di soccombenza per l'Amministrazione, e quindi di calo dell'indice di riscossione dei ruoli e di maggiori spese di giudizio da rifondere, dovendosi, in linea di massima, presumere che siano rimaste pendenti le liti per le quali il contribuente ritiene di potere con maggiore probabilità risultare vittorioso.

Il terzo ed ultimo profilo di interesse si riferisce alla distribuzione geografica del numero delle dichiarazioni, che risulta per qualche verso imprevista rispetto alle attese e, soprattutto, diversa, a seconda della modalità di condono. Per integrativa semplice, condono tombale e regolarizzazione scritture contabili, la quota più consistente (21,2 per cento) riguarda la Lombardia, seguita, a distanza, da Veneto (9,8 per cento), Lazio (8,7 per cento), Emilia Romagna (8,4 per cento) e Toscana (8,2 per cento). La quota di Piemonte e Campania è di 7,9 per cento, mentre è del 5 per cento quella di Sicilia e Puglia. Queste nove Regioni complessivamente incidono per l'81,1 per cento del totale. La graduatoria, però, cambia abbastanza se passiamo alla definizione agevolata delle liti pendenti e cambia ancora di più con riguardo alle liti potenziali. Nel primo caso, infatti, al primo posto troviamo sempre la Lombardia (con 37.992 istanze). A seguire sono tuttavia, nell'ordine, Campania (con 29.783 istanze), Sicilia (24.544), Lazio (23.898) e Puglia (22.348). Solo sesta viene l'Emilia Romagna (18.698 istanze), seguita da Veneto e Toscana. Per le liti potenziali, al primo posto non troviamo la Lombardia, ma la Sicilia, con 40 mila istanze di calcolo, 10 mila in più della Lombardia. Seguono Lazio e Campania (entrambe con 23 mila circa) e poi Toscana, Liguria, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte (ciascuna con 17 mila circa).

⁶⁷ Ma sarebbe pari a 3.072 euro se il numero delle istanze fosse quello indicato dal DPF.