

L'incremento delle imposte indirette è dovuto, soprattutto, alla progressione della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco", che passa da 7.922 a 13.617 milioni (+71,9 per cento), spinta dalla impennata dell'imposta sul lotto (da 6.938 a 11.689 milioni). Minore è l'apporto della categoria IV "monopoli" (da 8.056 a 8.725 milioni), sostanzialmente connesso alla evoluzione dell'imposta sui tabacchi (da 8.047 a 8.720 milioni). Cede, invece, la categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 28.598 a 27.904 milioni), che risente della contrazione dell'imposta sugli oli minerali (da 21.145 a 20.781 milioni).

La crescita delle entrate extratributarie si lega all'andamento della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (da 15.659 a 18.422 milioni), gonfiato dalla assegnazione delle somme delle gestioni fuori bilancio (2.829 milioni).

All'incremento contribuiscono anche le categorie VI "proventi speciali" (da 630 a 650 milioni); VIII "proventi dei beni dello Stato (da 304 a 443 milioni); IX "prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione" (da 2.564 a 3.013 milioni) e XII "partite che si compensano nella spesa" (da 1.712 a 1.893 milioni). Tali incrementi assorbono la flessione della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 7.861 a 6.098 milioni) e della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 5.420 a 5.197 milioni).

Le entrate in conto capitale espongono un ridimensionamento (da 17.949 a 10.992 milioni), per effetto dei più bassi proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 16.582 a 7.517 milioni), legati alla privatizzazione di una ulteriore quota del capitale dell'ENEL.

Spesa - Nella versione al lordo delle regolazioni contabili e debitorie la spesa finale scende da 451.629 a 447.925 milioni, segnando un decremento percentuale dello 0,8 per cento, mentre nella serie netta mostra una sostanziale stabilità (412.502 milioni).

Al tasso dell'1,3 per cento cresce il dato netto della spesa corrente (365.239 milioni), che beneficia di un minor gravame degli interessi, del rinvio della stipula dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici e degli effetti, seppure inferiori al previsto, della manovra sui consumi intermedi.

La spesa corrente diversa dagli interessi (304.275 milioni) evidenzia, per contro, indici incrementalii del 5,2 per cento. La riduzione di oltre 10.000 milioni del peso degli interessi (60.964 milioni) è certamente dovuta alla contrazione dell'onere per interessi sui titoli del debito pubblico, ma in parte si lega alla mancata imputazione a bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi per il ritardato avvio delle relative procedure contabili.

S'accrescono ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale gli oneri di personale – per il protrarsi delle vicende contrattuali – commisurandosi a 79.486 milioni (+2,6 per cento).

La manovra correttiva di metà anno ha pesantemente inciso sulle dotazioni della categoria 2, già peraltro contenute in sede previsionale. Ma per una serie di fattori (inserimento al suo interno di poste ad inizio esercizio altrove classificate; prelevamenti dai fondi generali di riserva; tiraggio dal fondo per le missioni internazionali di pace; variazioni accrescitive compensate con la riduzione di altri tipologie di spesa) gli stanziamenti definitivi sono lievitati. A consuntivo i consumi intermedi esprimono così impegni per 13.769 milioni ed una crescita dello 0,6 per cento.

L'unica voce dinamica è rappresentata dai trasferimenti (174.533 milioni; +4,6 per cento), in gran parte destinati alle Pubbliche Amministrazioni.

Per effetto del venir meno degli oneri delle cartolarizzazioni – registrati nel precedente esercizio – e della esclusione dal bilancio di taluni investimenti, la spesa in conto capitale segna un sensibile regresso (47.263 milioni; -8,9 per cento). Il calo è riferibile in misura diretta alla contrazione dei trasferimenti, scesi a 35.656 milioni.

Incisi dalla manovra correttiva di metà anno accusano una flessione gli investimenti diretti (5.659 milioni; -1,7 per cento).

Cedono anche gli investimenti finanziari (6.049 milioni; -15 per cento) per effetto, essenzialmente, dei minori apporti al capitale sociale delle Ferrovie S.p.A. e dell'ANAS.

La spesa complessiva, infine, fa segnare una drastica riduzione (da 637.830 a 583.279 milioni), giovandosi del minor rimborso delle passività finanziarie (da 230.794 a 192.929 milioni).

1.2.2.2 Gestione di cassa.

Entrata – A consuntivo gli incassi lordi per operazioni finali di bilancio ammontano a 407.534 milioni (con maggiori accertamenti per 13.022 milioni), accorciando il loro divario negativo rispetto ai corrispondenti accertamenti (con una differenza cifrata in 19.236 milioni, e cioè inferiore di circa 9.000 milioni al dato medio del precedente triennio).

Nella versione al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari le entrate finali scendono a 383.578 milioni. Se si escludono anche i rimborsi IVA pregressi, le vincite e commissioni del lotto, le regolazioni di entrate erariali con Sicilia e Sardegna, nonché le entrate relative al Fondo ammortamento titoli di Stato la loro area si riduce a 370.817 milioni.

Le entrate correnti esprimono, nella serie linda, un incremento di circa 20.500 milioni (da 376.086 a 396.541 milioni), in larga parte dovuto all'evoluzione delle entrate tributarie (370.679

milioni; +17.157 milioni), e, in misura più ridotta, all'andamento di quelle extratributarie (25.863 milioni; +3299 milioni).

Lo sviluppo degli incassi tributari è legato per il 68 per cento alle imposte indirette (183.113 milioni; +11.664 milioni) e per il 32 per cento alle imposte dirette (187.565 milioni; +5.492 milioni).

L'evoluzione di quest'ultimo comparto – in cui sono presenti entrate straordinarie derivanti da condoni e sanatorie per 7.254 milioni (7.595 milioni nel 2003) – è legata all'incremento del gettito dell'IRPEF (da 128.180 a 131.237 milioni; +2,4 per cento), che sconta peraltro gli effetti del primo modulo della riforma, e delle imposte sostitutive (da 14.591 a 16.997 milioni). Per contro un ulteriore, seppur lieve, calo – dovuto anche alle riduzioni dell'aliquota d'imposta – espone l'IRPEG (da 29.450 a 29.368 milioni) e l'ILOR, da tempo soppressa, mostra un profilo gestionale residuale e pressoché irrilevante (da 62 a 23 milioni).

Gli introiti aggiuntivi, rispetto al 2003, delle imposte indirette – che ricomprendono introiti calanti da condoni e sanatorie (da 3.150 a 1.475 milioni) – sono per il 73,9 per cento riconducibili alla categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di gioco” (da 5.990 a 14.605 milioni), trainata dai proventi del lotto (da 5.007 a 12.693 milioni), gonfiati dalla contabilizzazione di entrate relative ad anni precedenti.

Gran parte del restante gettito incrementale dipende dall'evoluzione della categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (da 129.345 a 132.899 milioni), sostenuta dal maggior gettito derivante dalle anticipazioni da parte delle banche (da 2.691 a 5.155 milioni) e dagli effetti di altri provvedimenti disposti nel corso dell'anno. Al suo interno, peraltro, l'IVA contabilizzata in bilancio flette da 101.890 a 101.599 milioni. Allo sviluppo del gettito contribuisce anche la categoria IV “monopoli” (da 7.982 a 8.707 milioni), per effetto dell'andamento dell'imposta sui tabacchi (da 7.973 a 8.700 milioni). Per contro, la categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” accusa un calo di 1.231 milioni (da 28.132 a 26.901 milioni), da imputare prevalentemente al minor gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 21.052 a 20.169 milioni), connesso con il versamento anticipato al 2003 di una quota dell'imposta dovuta nel 2004. Cede pure l'imposta di consumo sul gas metano (da 3.923 a 3.584 milioni).

La crescita del gettito delle entrate extratributarie si giova, soprattutto, dell'incremento della categoria maggioritaria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (da 8.528 a 12.361 milioni), alimentato dal riversamento delle somme delle gestioni fuori bilancio (2.829 milioni). Contribuisce anche al gettito aggiuntivo per 449 milioni la categoria IX “prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (da 2.564 a 3.013 milioni), mentre una significativa

flessione registra la categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (da 5.100 a 3.697 milioni), che sostanzialmente si riporta sul valore del 2002.

Le altre quattro categorie fanno registrare un gettito complessivo di 6.791 milioni, con introiti aggiuntivi per 418 milioni.

Si contraggono le entrate in conto capitale (da 17.943 a 10.992 milioni) a causa dell’andamento cedente dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato (da 16.582 a 7.517 milioni), sostanzialmente coincidente con la cessione di una ulteriore tranne del capitale ENEL. La flessione è in parte compensata da versamenti per 2.987 milioni, a seguito del conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici (F.I.P.).

Spesa - I pagamenti per operazioni finali di bilancio al lordo delle regolazioni contabili e debitorie scendono da 456.021 a 441.120 milioni (-3,3 per cento); nella versione netta la flessione è più contenuta (da 410.723 a 405.705 milioni; -1,2 per cento).

Sempre nella serie netta la spesa corrente risulta pressoché stabile (361.830 milioni).

La spesa corrente diversa dagli interessi, che meglio esprime gli andamenti annuali della gestione, segna invece un incremento del 3,8 per cento (da 290.022 a 300.909 milioni).

Su tale esito incide, infatti, il minor aggravio degli interessi (da 71.499 a 60.921 milioni), in parte legato alla mancata imputazione a bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi.

E’ da notare che l’evoluzione del comparto corrente al netto degli interessi si giova della flessione dei pagamenti per i redditi da lavoro dipendente (77.095 milioni; -0,5 per cento), dovuta non solo allo slittamento del rinnovo dei contratti, ma anche al confronto con il dato dell’esercizio precedente gonfiato dalla contabilizzazione di arretrati e ritenute pregresse. Si giova, altresì, del calo dei pagamenti per consumi intermedi (13.342 milioni; -3 per cento), peraltro inferiore alle attese. Lo sviluppo degli oneri è essenzialmente sostenuto dai trasferimenti (172.573 milioni; +5.931 milioni), in gran parte assorbiti dalle Amministrazioni pubbliche.

La netta riduzione del conto capitale – oltre ai fattori generali indicati nella parte relativa alla gestione di competenza – è da ricondurre all’andamento decisamente flettente dei trasferimenti (32.301 milioni; -11,8 per cento).

Ripiegano gli investimenti diretti (5.688 milioni; -2,3 per cento), anche per effetto della manovra correttiva. Perdono quota gli investimenti finanziari (5.886 milioni; -13,5 per cento), gravati da minori apporti al capitale sociale di Ferrovie S.p.a. ed ANAS.

Il drastico calo dei pagamenti per il rimborso delle passività finanziarie (da 232.013 a 183.741 milioni) incide sul livello della spesa complessiva (scesa da 637.542 a 574.797 milioni).

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2004 dell'entrata.

In sede di esame del rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2004.

Per quanto riguarda le prime, per l'esercizio finanziario in esame sono stati rilevati importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui.

Il fenomeno degli importi negativi riguarda principalmente i residui di versamento, ed in particolare il da versare competenza, che fa registrare discordanze per 433 capitoli/articoli cui corrispondono importi negativi per oltre -22.044 milioni, che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (282 cap/art per -20.590 milioni); il da versare residui negativo riguarda 285 capitoli/articoli per -10.299 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (243 cap/art per -8.090 milioni). Per i residui di riscossione il fenomeno appare meno accentuato, sebbene per il da riscuotere residui i capitoli/articoli interessati siano 137, ma per un importo negativo complessivamente limitato (-1.526 milioni), peraltro per la quasi totalità azzerato nel rendiconto (il da riscuotere competenza negativo interessa solo 52 cap/art per -32 milioni).

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2004 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di

incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

I capitoli/articoli per i quali nel 2004 risultano riaccertamenti sono 184 (247 nel 2003), per un importo complessivo di +919 milioni (+3.447 milioni nel 2003). Quelli interessati dalle insussistenze sono 361 (600 nel 2003), per un importo complessivo di -41.850 (-7.791 milioni nel 2003). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -40.931 milioni, quasi dieci volte più elevato di quello del precedente esercizio finanziario (-4.344 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata dà anni segnalata dalla Corte, senza che la RGS acquisisse la piena consapevolezza della sua natura e della sua gravità, tant'è che ancora in risposta alle richieste istruttorie per l'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 2004 ha fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi...non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di cognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, non è stato ancora messo a fuoco. Esso è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quello ritenuto dalla RGS; non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la RGS, si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di cognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Purtroppo, qui si tratta di una serie di voci di bilancio (545 nel rendiconto 2004) per le quali il totale dei residui riportato nello stesso rendiconto non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Sempre tra le anomalie interne al rendiconto, vanno evidenziati persistenti profili di inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità, pur nella constatazione dei notevoli progressi compiuti rispetto agli scorsi anni in termini di più analitica determinazione delle percentuali di svalutazione da applicare, anche se tuttora senza coinvolgere gli uffici periferici e senza prendere in considerazione le singole partite creditorie, come richiesto dalla legge.

Che la procedura di classificazione dei resti da riscuotere delle entrate tributarie richieda di essere ulteriormente migliorata lo dimostra il fatto stesso che, ancora nel 2004, sono state

ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 45,9 per cento (58,59 per cento nel 2003) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio pari ad appena lo 0,34 per cento. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il quarto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza.

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Ancorché la riscossione netta dei relativi residui sia risultata comunque positiva rispetto ad un rapporto addirittura negativo per le entrate tributarie (+2,51 per cento a fronte di -2,24 per cento), resta il fatto l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili, diversamente da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno continuato anche quest'anno a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento, continuando, in pratica, ad ignorare il problema.

Permane l'anomalia di una percentuale di accertamenti (7 per cento nel 2004, ma era 10 per cento nell'esercizio finanziario 2003) inutilizzabile a fini di controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

L'analisi del rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento delle inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse.

Le riassegnazioni alla spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di seguire adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi completamente assente, essendosi la RGS limitata a rilevare le rassegnazioni alla spesa e ammontanti per il 2004 a 26.843 milioni. Riguardo alle entrate eventuali e diverse - che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2004 in oltre 2.800 milioni sia in termini di accertamenti che di riscossioni di competenza - è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione

neppure in termini meramente qualitativi. Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili. Nell'uno e nell'altro caso va anche segnalato che la maggior parte di queste entrate sono iscritte in bilancio "per memoria", da una parte rendendo praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, inficiando la validità dei raffronti fra previsioni (per definizione sottostimate anche per l'esclusione del gettito relativo alle entrate rassegnabili ed eventuali e diverse) e risultati di consuntivo (che ricomprendono, invece, gli introiti riferentisi alle stesse tipologie di entrate).

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacientemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente derivanti dal trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 20.302 milioni di euro. Il consuntivo 2003 aveva esposto il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo aveva fatto attraverso una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

Le stessa situazione si ripropone anche per il rendiconto 2004, con l'aggravante che l'evidenziazione delle riscossioni nette dei residui – sia pure calcolati come si è detto e non direttamente rilevati – non è completa, ma solo parziale, come si evince già dal fatto che in alcuni riepiloghi per titolo e per C.d.R. non risulta il relativo ammontare. Questo è, fra gli altri, anche il caso del totale del Titolo I e del Centro di responsabilità 1 – Politiche Fiscali, per i quali, però, sono numerosi i capitoli/articoli che riportano il dato delle riscossioni nette residui..

In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli enti riscuotitori per aggi e spese sostenute – che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

Dalle anomalie ed incongruenze soprarichiamate – e che sono dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo – emergono evidenti profili di problematicità, e in

ogni caso di criticità, in una logica di trasparenza ed ai fini della stessa valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

2.2 La manovra di bilancio per il 2004.

La manovra di bilancio per il 2004 (DL n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 326 del 2003 e legge n. 350 del 2003 - LF 2004) prevedeva maggiori entrate nette per 13,8 miliardi, e più precisamente 16.220 milioni di maggiori e 2.470 di minori entrate.

Del gettito atteso, oltre i quattro quinti (13.120 milioni) era costituito da operazioni *una tantum*:

- 5.460 milioni da dismissione di immobili pubblici;
- 3.130 milioni dal condono edilizio;
- 2.500 milioni dalle adesioni attese al concordato preventivo di massa;
- 2.130 milioni dalla riapertura dei termini e dall'estensione al 2002 delle sanatorie fiscali;
- 220 milioni da riapertura termini per rivalutazione monetaria beni d'impresa.

La verifica condotta a consuntivo fa complessivamente registrare, a fronte di questi interventi, proventi per 14.708 milioni, per quanto riguarda il calcolo del fabbisogno, e per 14.585 milioni, per ciò che attiene al calcolo dell'indebitamento netto. Sono stati inferiori i proventi da dismissioni di immobili pubblici (2.987 milioni), nulli o insignificanti quelli del concordato preventivo di massa e notevolmente più elevati quelli del condono tributario (7.632 milioni in termini di dichiarato e 8.729 in termini di versamenti totali) e quelli della rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (2.315 milioni, in luogo dei 220 previsti). Il condono edilizio è destinato a produrre un risultato complessivamente molto più elevato del previsto (5.503 milioni rispetto a 3.600), ma il grosso di tale importo (3.852 milioni ai fini dell'indebitamento netto e 4.826 ai fini del fabbisogno) verrà contabilizzato nel 2005, a seguito del differimento deciso per legge della seconda e della terza rata, nonché della contabilizzazione nel bilancio 2005 di importi per 974 milioni, pagati alle Poste entro il 31 dicembre 2004, ma versati al bilancio dello Stato nei primi mesi del 2005.

2.2.1 Dismissioni immobiliari.

2.2.1.1 Cartolarizzazioni tramite fondi immobiliari.

A parte 142 milioni di altri introiti derivanti da vendite dirette, i proventi delle dismissioni immobiliari sono quelli sopra indicati (2.987 milioni) derivanti dalla costituzione del Fondo

Immobiliare FIP 1, definito e finanziariamente concretizzato negli ultimi giorni del 2004. Al Fondo sono stati apportati immobili dello Stato per un valore di 1.329,2 milioni e sono stati trasferiti immobili pubblici per un valore di 1.993,6 milioni, di cui 50 per cento dello Stato e 50 per cento di enti pubblici previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP). I valori di trasferimento (per un importo totale di 3.322 milioni) corrispondono, come convenuto nel contratto di mandato al prezzo di mercato degli immobili conferiti e/o trasferiti al fondo, come risultante dalla perizia di stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dalla SGR, diminuito di uno sconto del 10 per cento. Il valore di mercato era stato quindi stimato in 3,6 miliardi.

A fronte di tali trasferimenti il 30 dicembre 2004 è stato iscritto in entrata al bilancio dello Stato (cap. 4057) un importo di 2.987 milioni, relativo per 993 milioni al versamento effettuato, a fronte dell'apporto di 1.329,2 milioni di immobili dello Stato, dalle banche *arranger* che hanno sottoscritto tutte le quote del Fondo (classe A) da successivamente collocare sui mercati nazionali ed internazionali presso investitori qualificati. I restanti 1.994 milioni corrispondono al prezzo di mercato scontato degli immobili pubblici trasferiti e costituiscono un debito del Fondo nei confronti degli istituti finanziatori (70 per cento Cassa Depositi e Prestiti e 30 per cento i quattro *arranger*).

Come stabilito dal “Decreto Operazione” del 15 dicembre, dalla data di efficacia dell’operazione, e cioè dalla data di versamento del prezzo (30 dicembre), gli immobili apportati e/o trasferiti sono stati assunti in locazione (per nove anni, con facoltà di rinnovo per altri nove anni) dall’Agenzia del demanio, per un corrispettivo annuo di 270,4 milioni, oltre a rivalutazione.

Il canone è pari al 9,04 per cento dell’importo effettivamente corrisposto dal Fondo il 30 dicembre 2004 ed all’8,18 per cento del valore complessivo dei beni apportati e/o trasferiti. Restano a carico dell’Agenzia del demanio tutte le spese di gestione e di manutenzione, tranne le spese di manutenzione straordinaria, per la sostituzione degli impianti e per le messe a norma richieste da leggi emanate successivamente alla stipula del contratto di locazione (valutate tra lo 0,5 e il 2 per cento).

Al di là degli effetti di aggravio permanente di bilancio determinato dal canone annuo degli immobili ceduti e riaffittati, ci sono anche altri profili che la Corte ritiene meritevoli di approfondimento attraverso specifiche indagini di controllo.

2.2.1.2 Cartolarizzazioni tramite società veicolo (SCIP).

Nel 2004 non sono stati realizzati proventi da dismissioni immobiliari con le cartolarizzazioni effettuate mediante società veicolo (SCIP). E ciò è dovuto, da una parte, alle

difficoltà incontrate da SCIP a realizzare il programma di vendite previsto dal *business plan* e, dall'altra, ai ritardi nella realizzazione di SCIP 3.

Nel caso di SCIP 2, il rallentamento nella vendita degli immobili aveva avuto l'effetto, nella primavera del 2004, di ridurre il flusso di cassa previsto (per circa 800 milioni), con la conseguenza per SCIP di non disporre delle somme necessarie per far fronte, a fine aprile 2004, alla scadenza dei rimborsi e del pagamento degli interessi agli investitori. Di qui l'esigenza da parte di SCIP di acquisire, con la garanzia dello Stato, un prestito-ponte per 800 milioni erogato da Banca OPI S.p.A. e da DEPFA Bank. A ciò ha fatto seguito una radicale revisione del *business plan*, che ha indotto la SCIP ad operare la ristrutturazione del proprio debito, mediante l'emissione di tre nuove serie di titoli per un ammontare di 4.370 milioni.

Perdura, poi, la situazione di stallo del programma di alienazione, tramite cartolarizzazioni (SCIP 3), degli alloggi non ubicati nelle infrastrutture militari, stabilito dal decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, infatti, non ha registrato il decreto in data 3 dicembre 2004, con il quale il Ministero della difesa ha definito il piano annuale di gestione del proprio patrimonio abitativo con l'indicazione dell'entità e dell'utilizzo degli alloggi, ed ha restituito il decreto dirigenziale in data 23 dicembre 2004 relativo all'individuazione ed alla sdeemanializzazione degli alloggi da trasferire, per la cessione via cartolarizzazioni, all'Agenzia del demanio. La ragione della mancata registrazione sta nella circostanza che, peraltro disattendendo anche il parere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari, non si era tenuto conto che il decreto legge n. 269 del 2003, modificando il precedente regime giuridico (legge n. 537 del 1993 e legge n. 388 del 2000), elimina qualsiasi potere di discrezionale valutazione da parte dell'Amministrazione, per escludere dall'alienabilità gli alloggi ritenuti utili alle esigenze dell'Amministrazione stessa. Il mancato rispetto della nuova più restrittiva disciplina aveva la conseguenza di ridurre il numero degli alloggi alienabili a 3.811 – un quinto appena delle totali disponibilità (18.084), in tal modo in larga parte vanificando gli obiettivi di entrata assegnati al programma.

2.2.2 Condono edilizio.

Le entrate contabilizzate a tale titolo nel Rendiconto ammontano a 677 milioni. Nei primi due mesi del 2005 sono stati versati altri 974 milioni, che erano stati pagati alle Poste entro la fine dello scorso anno e che, quindi, rientrano nella competenza economica del 2004. La somma dei predetti versamenti (1.651 milioni) corrisponde all'importo della prima rata. Ciò significa che appare ampiamente fattibile sia l'obiettivo di gettito originariamente previsto (3,1 miliardi),

sia gli introiti della seconda e della terza rata (2.215,5 milioni) i cui termini di pagamento sono stati prorogati, rispettivamente, al 31 maggio ed 30 settembre 2005 dal DL n. 282 del 2004. Per conseguire tali obiettivi sarebbero stati sufficienti introiti per la prima rata di 949,5 milioni (30 per cento del totale). Proprio in considerazione dei ben maggiori importi effettivamente versati per la prima rata (1.651 milioni, come si è detto), il gettito complessivo del condono edilizio potrà raggiungere i 5.503 milioni e l'importo imputabile all'esercizio 2005 i 3.852 milioni.

2.2.3 Concordato preventivo.

L'istituto del concordato preventivo biennale prevede che le imprese e i lavoratori autonomi che, per il biennio 2003-2004, presentano una crescita dei ricavi (compensi) e dei redditi non inferiori alle soglie target predeterminate in maniera uniforme e standardizzata sono sottoposti, a richiesta, ad una tassazione di favore sulla parte di redditi eccedenti i limiti previsti, nonché ulteriori agevolazioni e semplificazioni degli adempimenti fiscali.

Il maggior gettito atteso dal concordato preventivo, i cui termini di adesione sono scaduti il 16 marzo 2004, nella versione originaria della manovra della Legge Finanziaria 2004, era di 3,6 miliardi. A seguito dell'estensione del condono fiscale all'anno di imposta 2002, la stima era stata rideterminata a circa 2,5 miliardi di euro, scontando, tuttavia, una compensazione con i maggiori introiti attesi dall'estensione delle sanatorie fiscali. Le previsioni di bilancio – iniziali e definitive – indicavano, però, un importo maggiore, 3.103 milioni, di cui 835 per le imposte dirette (609 per l'IRPEF e 225 per l'IRPEG) e 2.268 per l'IVA.

Il successo del concordato era chiaramente legato all'adesione delle categorie interessate e delle professioni fiscali, che non avevano, però, nascosto la loro insoddisfazione per le modalità con cui l'istituto era stato concretamente proposto ed attuato. Il numero delle istanze presentate, anche se superiore a quello che in un primo momento si sarebbe potuto ipotizzare, non ha raggiunto il 50 per cento della soglia minima ritenuta necessaria per poter considerare l'operazione come positiva per l'erario.

In base ai dati del rendiconto, è possibile riscontrare i risultati dell'applicazione dell'istituto solo per ciò che riguarda le imposte indirette: nel capitolo appositamente istituito (il 1265) e nel relativo art. 1 riguardante l'IVA - cui venivano attribuiti circa i tre-quarti del gettito atteso - è stato contabilizzato un importo di 25,7 milioni per l'accertato e il riscosso e di 24,3 per il versato. Nulla si sa, invece, per le imposte dirette: il capitolo che le concerne (il 1067) contiene solo le previsioni. Per i cui risultati di gettito bisognerà attendere la presentazione e l'elaborazione delle dichiarazioni (non prima del 2006).

L'Amministrazione, in linea con le raccomandazioni della Corte recepite nella Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2004, ha peraltro condotto un'apposita analisi per stimare i primi effetti del concordato preventivo biennale in termini di gettito IRPEF, IRPEG ed IVA relativi all'anno d'imposta 2003 attribuibile ai soggetti, imprese e lavoratori autonomi, che hanno accettato di aderire alle condizioni stabilite dalla legge istitutiva.¹ Tale analisi, sia pure in via necessariamente provvisoria ed approssimativa², giunge a conclusioni analoghe a quelle appena formulate, valutando gli effetti complessivi totali relativamente all'anno d'imposta 2003 in una maggiore IVA pari a circa 136 milioni e una perdita di gettito IRPEF/IRPEG per circa 59 milioni.

2.2.4 Riapertura dei termini ed estensione al 2002 delle sanatorie fiscali.

La riapertura dei termini del condono tributario e la sua estensione al periodo d'imposta 2002 disposte con la manovra di bilancio 2004 avrebbero dovuto, secondo le previsioni, produrre un gettito di 2.130 milioni.

I risultati a consuntivo risultano di gran lunga maggiori: secondo informazioni fornite dall'Amministrazione, il totale dichiarato ammonta a 7.632 milioni. Aggiunto ai 20.776 milioni dichiarati nel 2003, porta a cifrare le entrate complessive del condono 2003/2004 a 28.408 milioni. Si tratta di risultati che non trovano precedenti e che hanno indotto la Corte a programmare un'apposita indagine per verificarne le ragioni e le implicazioni, in termini di eventuali modifiche strutturali indotte nei comportamenti dei contribuenti e nell'andamento del gettito da attività ordinaria di gestione e da accertamento e controllo.

¹ MEF - Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Studi e Politiche Economico-Fiscali, *Concordato Preventivo Biennale*, Dicembre 2004.

² E' stato fra l'altro necessario ricostruire le dinamiche economico contabili relative alla platea dei soggetti che hanno aderito al concordato, utilizzando dati disponibili che rappresentassero una *proxy* significativa dei dati di reddito (valore fiscale aggiunto) e ricavi (volume d'affari) per l'anno 2003.

Condono (in milioni di euro)	2003	%/Tot	2004	%/Tot	Totale	%/Tot
Totale dichiarato	20.776	100,00	7.632	100,00	28.408	100,00
Concordato anni pregressi - Art. 7 - legge n. 289	694	3,34	230	3,01	924	3,25
Integrativa semplice - Art. 8 - legge n. 289	741	3,57	328	4,30	1.069	3,76
non riservata	675	3,25	317	4,15	992	3,49
riservata	66	0,32	11	0,14	77	0,27
Integrativa giochi - Art. 8 c. 2 - legge n. 289	8	0,04		0,00	8	0,03
Condono tombale - Art. 9 - legge n. 289	10.253	49,35	2.885	37,80	13.138	46,25
non riservata	10.038	48,32	2.836	37,16	12.874	45,32
riservata	215	1,03	49	0,64	264	0,93
Definizione ritardati o omessi versamenti - Art. 9 bis - legge n. 289	3.005	14,46	3.924	51,42	6.929	24,39
Definizione agevolata - Art. 11 - legge n. 289	161	0,77	-	0,00	161	0,57
Regolarizzazione scritture contabili - Art. 14 - legge n. 289	360	1,73	148	1,94	508	1,79
non riservata	346	1,67	144	1,89	490	1,72
riservata	14	0,07	4	0,05	18	0,06
Condono liti potenziali - Art. 15 - legge n. 289	1.970	9,48	61	0,80	2.031	7,15
Chiusura liti fiscali pendenti - Art. 16 - legge n. 289	1.708	8,22	56	0,73	1.764	6,21
Regolarizzazione Canone Rai - Art. 17 - Art. 289	1	0,00	-	0,00	1	0,00
Scudo fiscale - Art. 20 - legge n. 289 + vecchi codici	618	2,97	-	0,00	618	2,18
Chiusura partita Iva inattive - Art. 5 - legge n. 282	5	0,02	-	0,00	5	0,02
Definizione dei carichi di ruolo pregressi - Art. 12 - legge n. 289	1.252(1)	6,03	-	0,00	1.252	4,41

(1) Il dato originario indicato dal DPF era 1.025 milioni, ma è stato così rettificato sulla base di elementi successivamente forniti dall'Agenzia delle entrate.

Come si vede dalla tabella, oltre il 46 per cento degli importi si riferisce al condono tombale, seguito a notevole distanza dalla definizione dei ritardati o omessi versamenti (24,4 per cento). Quest'ultima tipologia è risultata invece prevalere a seguito della riapertura dei termini, facendo registrare nel 2004 il 51,4 per cento del totale dell'anno. Nel 2004 si è conseguentemente ridimensionato il peso del condono tombale (37,8 per cento). Scarso è stato il peso dell'unica misura originariamente prevista – il concordato per gli anni pregressi – il cui apporto è stato, in valore assoluto, di 924 milioni e, in termini di incidenza, di appena il 3,25 per cento. Di 359 milioni (1,47 per cento del totale) l'apporto dei versamenti complessivamente effettuati per le dichiarazioni riservate relative alle tre forme di sanatoria alle quali l'istituto era applicabile (integrativa semplice, condono tombale, regolarizzazione scritture contabili).

L'analisi dei dati del rendiconto conferma il successo della seconda fase del condono tributario, recando per il 2004 un importo di accertato di 8.830 milioni, di 9.315 di riscosso totale e di 8.729 di versato totale, a fronte, come si è detto, delle previsioni, formulate in sede di Legge finanziaria, di 2.130 milioni di nuovo dichiarato. Si tratta di risultati che tuttavia l'Amministrazione si attendeva, posto che le previsioni di bilancio (iniziali e definitive) ammontavano a 8.493 milioni. E ciò, anche se andrebbe svolta un'accurata analisi dei rapporti e

delle differenze tra le diverse modalità di contabilizzazione di dichiarato, accertato, riscosso e versato.

2.3 Rilevanza e conseguenze della componente non strutturale delle entrate finali.

In termini di consuntivo, al buon andamento delle entrate finali hanno nel 2004 contribuito proventi straordinari, e comunque, non strutturali, che non si limitano alle *una tantum*, ammontanti, come si è visto, a 14.708 milioni, per quanto riguarda il calcolo del fabbisogno, ed a 14.585 milioni, per ciò che attiene al calcolo dell'indebitamento netto. Le entrate non strutturali, infatti, si possono calcolare in 28.390 milioni. Di questi, 2.829 milioni non rilevano ai fini del calcolo dei saldi (assegnazione al bilancio dell'entrata delle somme relative alle gestioni fuori bilancio) e 7,5 miliardi (privatizzazione quota ENEL) rilevano ai soli fini della riduzione del debito. I restanti 18.224 milioni sono conteggiati anche ai fini della riduzione del fabbisogno. In tale importo sono ricompresi gli importi versati nel 2004 per il condono tributario (8.729 milioni³), i proventi del conferimento al FIP di immobili dello Stato e degli enti previdenziali (2.987 milioni), la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (2.315 milioni), l'aumento dall'1 all'1,5 per cento dell'anticipazione sulle riscossioni delle banche (1.720 milioni), gli importi contabilizzati in bilancio della prima rata del condono edilizio (677 milioni), gli acconti disposti con il DL n. 282 del 2004 (convertito nella legge n. 307 del 2004) sull'imposta di bollo assolta in modo virtuale (775 milioni), sulle ritenute sugli interessi versati dalle Poste e dalla Cassa Depositi e Prestiti (300 milioni) e sull'imposta sulle assicurazioni (300 milioni), nonché la restituzione delle anticipazioni dei concessionari del servizio nazionale della riscossione (258 milioni).

Inferiore di oltre 1 miliardo di euro a quello stimabile per la riduzione del fabbisogno, e più precisamente pari a 15.444 milioni, risulta l'apporto delle entrate straordinarie alla riduzione dell'indebitamento netto. A tal fine, infatti, va anzitutto ridimensionato l'apporto del condono tributario, dovendosi assumere, ai fini della contabilità per l'Europa, l'importo del dichiarato (7.632 milioni⁴) e non dei versamenti totali 2004 (8.729 milioni), che ricomprendono anche gli importi delle rate versate nel 2004, ma già conteggiate, secondo i criteri della competenza economica, per calcolare l'indebitamento netto del 2003. Non va più conteggiato neanche l'aumento di entrate relativo all'anticipazione dell'1,5 per cento sulle riscossioni delle banche

³ Il dato, insieme con quello del 2003 (20.549 milioni), è stato fornito dal DPF: cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Studi Politiche Economico-fiscali – Analisi, Previsione e Consuntivazione delle entrate, *Analisi ex post Condono 2003-2004*, 6 aprile 2005.

⁴ Capitolo 1262 (u.p.b. 1.1.20.1): versamento dell'1% delle somme riscosse dalle banche, previsto dal D.L. n. 341 del 10/12/2003. Nel mese di dicembre il versamento è pari all'1,50% delle somme riscosse dalle banche, così come modificato dall'art. 7 del D.L. n. 282 del 29/11/2004.

(1.720 milioni), che, a seguito della mancata certificazione, da parte di EUROSTAT, dei dati forniti dall'Italia con la Notifica all'UE del 1° marzo 2205, l'ISTAT ha deciso che vadano ad aumentare il debito pubblico.⁵ Dall'altra parte, va, però, conteggiata nel consuntivo 2004 la quota residua dell'importo della prima rata del condono edilizio versata nel 2005 (974 milioni). Il differimento per legge al 2005 della seconda e della terza rata del condono edilizio fa, invece, sì che le relative maggiori entrate debbano essere contabilizzate nel 2005 in termini tanto di cassa, quanto di competenza.

Dell'importo di 15,2 miliardi di entrate una tantum realizzate nel 2004 e rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, le entrate straordinarie derivanti dalle misure inizialmente previste e rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto si aggirano su 13,9 miliardi. Vanno peraltro nuovamente evidenziati il peso decisivo del condono tributario (7,6 miliardi), rispetto a quello previsto (2,1 miliardi) e l'assenza, per converso, di apporti dal concordato preventivo di massa.

Per quanto riguarda la composizione di queste entrate, va tenuto presente che, oltre ad una componente da ritenersi irripetibile (entrate da condono tributario, da condono edilizio e da rivalutazione volontaria dei beni d'impresa) e che negli anni successivi richiederà l'individuazione di nuove fonti di entrata per evitare una caduta di gettito, è presente anche una componente che costituisce un'entrata solo apparentemente stabile, ma che, in realtà, è solo provvisoria, anche se annualmente ricorrente. Si tratta di anticipazioni e di acconti che presentano la comune caratteristica di poter assicurare la corrispondente copertura finanziaria per un periodo di tempo molto limitato, per il fatto che comportano versamenti da effettuarsi entro il 30 dicembre di ogni anno, i cui relativi importi sono, però, automaticamente recuperati dagli stessi versanti mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che, per lo più, ha luogo nelle prime settimane, e comunque non oltre i primi sei mesi, dell'anno).

E' questo il caso del versamento dell'1,50 per cento dovuto dalle banche sulle somme riscosse nell'anno precedente, ai sensi del DL n. 341 del 2003, come modificato dall'art. 7 del DL n. 282 del 2004 (5.185 milioni nel 2004), ma anche del versamento, dovuto a titolo di acconto dai concessionari della riscossione, del 33,6 per cento delle somme riscosse nell'anno precedente, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del DL n. 79 del 1997 e dell'art. 23-decies, comma 6 del DL n. 355 del 2003 (4.463 milioni nel 2004). In entrambi i casi, infatti, i versamenti devono essere effettuati entro il 30 dicembre di ogni anno e i relativi importi possono essere recuperati

⁵ Cfr. Comunicato stampa ISTAT del 24 maggio 2005.