

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 1999 espone eccedenze di spesa sulla competenza per un importo di oltre 9.000 mld, pressoché interamente determinato dall'irrituale sfondamento della dotazione dell'unità previsionale di base "servizio del gioco del lotto" del Ministero del tesoro b.p.e..

Si registrano anche, a livello di unità previsionali, eccedenze per 3.736 mld sui residui e per 9.428 mld sulla cassa. La parte prevalente delle eccedenze sui residui si riferisce al consuntivo del Ministero della pubblica istruzione e, in particolare, delle strutture scolastiche, mentre le eccedenze di cassa sono in misura preponderante riconducibili al servizio del gioco del lotto.

1.2.2 Risultati differenziali.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio, dopo la flessione del precedente esercizio, mostrano un consistente incremento (738.467 mld; +12,8%).

L'aumento maggiore in termini relativi (+59,6%) si evidenzia per il titolo III (39.546 mld) ed è legato ai proventi delle dismissioni.

In valore assoluto la gran parte dell'espansione degli accertamenti si riferisce alle entrate correnti (698.922 mld; +68.949 mld). Al loro interno l'incremento maggiore è segnato dalle entrate tributarie (645.636 mld; +56.706 mld), che recuperano largamente il lieve calo del 1998.

Anche le entrate extratributarie – dopo tre anni di consecutiva contrazione – tornano a crescere (53.286 mld; +12.244 mld), riportandosi al livello del 1995.

La cospicua crescita delle entrate tributarie è in buona misura legata all'evoluzione delle imposte dirette (349.278 mld; +34.635 mld), trainate soprattutto, da IRPEG (+45,3%) ed IRPEF (+12,8%), il cui contributo all'aumento del gettito è stato di 48.059 mld; mentre l'ILOR – dopo la sua intervenuta abolizione – ha fatto registrare accertamenti di competenza quasi dimezzati rispetto all'anno precedente (da 8.403 a 4.773 mld).

Le imposte indirette, d'altra parte, passano da 274.287 a 296.358 mld (+22.071 mld).

La metà del loro incremento è dovuta alla categoria II “tasse e imposte sugli affari” (204.504 mld; +11.248 mld), sostenuta dall’andamento dell’IVA (+9.319 mld).

Meno rilevante è l’apporto della categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (55.361 mld) e IV “monopoli” (13.108 mld), che espongono rispettivamente accertamenti aggiuntivi per 2.297 e 939 mld.

Crescono, invece, in misura accentuata gli introiti della categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di gioco” (+7.588 mld; +48%), sospinti dai proventi lordi del lotto.

L’evoluzione degli accertamenti sia per le imposte dirette che per quelle indirette è influenzata dalla riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n. 662 del 1996.

L’aumento delle entrate extratributarie è da attribuire sostanzialmente a tre categorie: “recuperi, rimborsi e contributi” (da 11.647 a 19.835 mld); IX “prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione” (da 4.872 a 11.776 mld) e VII “proventi di servizi pubblici minori” (da 8.419 a 11.397 mld).

Il loro incremento compensa largamente il dimezzamento degli accertamenti della categoria X “interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro” (da 10.801 a 4.985 mld).

La crescita della spesa finale lorda (+57.124 mld; +7,7%) è gonfiata da 90.232 mld di regolazioni contabili e debitorie, rimborsi IVA, regolazione di anticipazioni di tesoreria e somme destinate al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Per effetto di partite slegate dalle effettive attività gestionali dell’anno (54.451 mld), la parte corrente s’incrementa di 36.876 mld (+5,8%).

In ascesa di 20.247 mld (+20,4%) risulta la spesa in conto capitale, sospinta da 35.781 mld relativi al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

Nella serie netta l’evoluzione dei macroaggregati di bilancio si mostra più contenuta (+2,8% la spesa finale; +2% la spesa corrente; +11,2% la spesa in conto capitale).

La spesa corrente è trascinata, soprattutto, dai trasferimenti (+40.733 mld) e dalle "poste correttive e compensative delle entrate" (+14.723 mld), aggregati su cui grava il complesso delle regolazioni contabili e debitorie (54.451 mld in confronto ai 28.134 mld del 1998). Diminuisce di 22.693 mld (-13,3%) l'onere per interessi.

Crescono di quasi 4.000 mld gli oneri di funzionamento (155.379 mld; +2,5%), al cui interno la spesa per "acquisto di beni e servizi" segna un decremento del 2,6%, più che compensato dalla crescita della spesa per il personale (+3,6%).

Gran parte dell'evoluzione della spesa in conto capitale è attribuibile ai trasferimenti (+12.833 mld).

S'incrementano di 804 mld gli investimenti diretti, mentre le operazioni finanziarie – al netto delle somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato – accusano una flessione di 2.361 mld.

1.2.2.2 Gestione di cassa.

La positiva evoluzione degli accertamenti trova riscontro negli incassi per operazioni finali di bilancio che – recuperando la flessione del precedente esercizio – passano da 613.895 a 708.289 mld (+15,4%). La quota prevalente di incremento (79.780 mld) è connessa all'evoluzione delle entrate correnti (da 588.965 a 668.745 mld; +13,5%).

Le entrate in conto capitale, sostenute da introiti per le privatizzazioni superiori alle stesse previsioni definitive, salgono da 24.930 a 39.543 mld (+58,6%).

Nell'ambito delle entrate correnti, il maggiore incremento in valore assoluto riguarda le entrate tributarie (+71.601 mld), che, con incassi pari a 620.530 mld, mostrano l'indice incrementale (+13%) più elevato degli ultimi sette anni.

Le entrate extratributarie espongono – dopo tre anni di flessione – un consistente recupero (da 40.037 a 48.215 mld; +20,4%).

Lo sviluppo degli incassi tributari è alimentato per 44.124 mld dalle imposte dirette (330.448 mld; +15,4%), la cui crescita è riconducibile in misura decisiva al gettito aggiuntivo (+49.052 mld) di IRPEF ed IRPEG. In tale contesto espansivo l'ILOR – ormai in esaurimento a seguito della soppressione disposta con il decreto legislativo istitutivo dell'IRAP - presenta, invece, una flessione ancora più accentuata (da 6.368 a 709 mld) rispetto ai risultati di competenza.

Gli incassi aggiuntivi (27.387 mld) delle imposte indirette (290.082 mld; +10,4%) si giovano dell'apporto di tutte le categorie ricomprese nell'aggregato. La spinta è fornita, soprattutto, dalla categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco", che registra incassi superiori di 16.141 mld rispetto a quelli registrati nel 1998. Gli incassi della categoria II "tasse e imposte sugli affari" (194.195 mld; +4,6%), superano di 8.487 mld il dato del 1998, grazie anche all'andamento dell'IVA (+4.620 mld). Meno consistente risulta l'incremento (+1.461 mld) della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (53.500 mld; +2,8%) e quello (+1.298 mld) della categoria IV "monopoli" (13.054 mld; +11%).

L'aumento degli incassi del comparto extratributario si collega all'andamento delle stesse categorie all'origine della crescita degli accertamenti: XI "recuperi, rimborsi e contributi" (da 11.431 a 18.726 mld); IX "prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione" (da 5.824 a 11.776 mld) e VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 6.676 a 7.759 mld).

Il complesso dei relativi incassi aggiuntivi è tale da assorbire la caduta degli introiti (-54,9%) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 10.837 a 4.885 mld).

Sulla base dei dati ufficiali esposti nel rendiconto generale dello Stato, i pagamenti per operazioni finali di bilancio superano di oltre 100.000 mld (+14,6%) il livello segnato nel precedente esercizio. A tale esito contribuisce in misura decisiva la parte corrente (+82.465 mld; +13,6%), mentre i pagamenti aggiuntivi relativi al conto capitale si commisurano a 18.335 mld (+22,4%).

I predetti dati sono, comunque, gonfiati di 82.741 mld (51.581 mld nel 1998) di partite contabili e debitorie, rimborsi IVA, regolazioni di anticipazioni di tesoreria e somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Nella stessa serie netta i pagamenti segnano indici incrementali a doppia cifra per la spesa finale (+10,9%), per la spesa in conto capitale (+11,3%), per la spesa corrente (+11%) e, in particolare, per la spesa corrente al netto degli interessi (+21,2%).

Anche sul versante della cassa "trasferimenti" e "poste correttive e compensative delle entrate" determinano l'espansione degli oneri correnti (+104.776 mld nella serie lorda; +85.427 mld in quella netta), solo per una ridotta quota compensata dalla flessione degli interessi (-23.598 mld; -13,8%). Pressoché immutata risulta la spesa di funzionamento (155.321 mld; +0,6%), per effetto della stabilità delle erogazioni al personale in servizio (123.143 mld), causata dal ritardo nel versamento delle ritenute previdenziali, mentre crescono i pagamenti per "acquisto di beni e servizi" (+2,8%).

I pagamenti netti in conto capitale – nella serie che non considera le somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato – si commisurano a 64.449 mld (+6.524 mld).

L'espansione è esclusivamente attribuibile ai trasferimenti (46.878 mld; +7.976 mld), che assorbono anche il calo delle partite finanziarie (10.891 mld; -1.266 mld). Ammontano, d'altra parte, a 210 mld i pagamenti aggiuntivi per gli investimenti diretti.

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Risale rispetto al 1998 – ma resta ben lontano dal picco del 1997, legato in parte a fattori occasionali – il divario (15.274 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (415.315 mld) – che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e il livello del saldo di competenza del ricorso al mercato (400.041 mld).

Sul versante della cassa torna, invece, ad esporre un valore negativo (4.551 mld) il differenziale fra l'”accensione dei prestiti” (415.315 mld) e lo stesso saldo (419.866 mld).

Tale evoluzione si colloca, comunque, nel quadro di una tendenza in cui il finanziamento del fabbisogno viene sempre più largamente assicurato attraverso strumenti a più lunga scadenza.

I titoli a medio-lungo termine, infatti, al 31 dicembre 1999 sfiorano un'incidenza del 76,7% (contro valori che all'inizio degli anni novanta si collocavano poco oltre il 50%) sulla consistenza complessiva del debito delle amministrazioni pubbliche quantificato² in 2.449.766 mld (2.403.528 mld alla fine del 1998).

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Gestione di competenza.

2.1.1 Dati generali.

Dopo la diminuzione fatta registrare per la prima volta nel 1998, gli accertamenti 1999, ammontanti a 738.467 mld, sono aumentati del 12,8%, pari, in valore assoluto, a circa +83.716 mld. L'aumento maggiore in termini relativi (+59,6%) l'hanno fatto registrare gli introiti in conto capitale (Titolo III), seguiti dalle entrate extra tributarie (+29,8%) e dalle entrate tributarie (+9,6%). In valori assoluti il maggiore incremento l'hanno fatto segnare le entrate tributarie (+56.706 mld), seguite dalle entrate in conto capitale (+14.767). In significativa crescita (+12.244 mld) anche le entrate extra tributarie, che, dopo il massimo toccato nel 1995 (53.252 mld), erano state caratterizzate da un triennio di continua flessione.

Come già considerato nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le sopravvenienze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato tributario – analogamente allo scorso anno

² Definito secondo i criteri del Regolamento n. 3605/93 del Consiglio delle Comunità europee.

quando, però, la riduzione netta era stata di ben 33.610 mld – comportano un diminuzione di 4.668 mld, cui si contrappone un saldo positivo di 1.157 mld dei riaccertamenti relativi alle entrate extra-tributarie. Negativo, anche se di poco (732 milioni) il saldo che si registra per le entrate di Titolo III. Per il complesso delle entrate finali l'ammontare netto di questi riaccertamenti, che nel 1998 era risultato per la prima volta negativo per -28.877 mld, nel 1999 è stato ugualmente negativo, ancorché per soli 3.510 mld.

A tal proposito, va rilevato che, in base ai dati del preconsuntivo³, il saldo sarebbe stato, invece, positivo per un importo di 167.581 mld, analogamente a quanto già avvenuto per il 1998, quando nel pre-consuntivo erano apparsi saldi positivi: anch'essi di importo particolarmente elevato (oltre 130.000 mld), successivamente rettificati. Il ridimensionamento a -3.510 mld dipende sostanzialmente dalla proposta del Ministero delle finanze, fatta propria dalla RGS, di ridurre da 256.304 a 87.064,5 mld le somme rimaste da riscuotere in conto residui relative alle entrate tributarie, rideterminando in 62.192,5 mld ruoli per 231.432 mld⁴, attraverso l'eliminazione di alcune partite, escluse anche negli anni precedenti, riguardanti il condono tombale *ex lege* n. 413/91 (39.787 mld) e una "non realistica partita creditoria" conseguente ad un'iscrizione a ruolo del secondo Ufficio IVA di Napoli (67.260 mld), ed ulteriormente dimezzando la somma residua. Quest'ultima rettifica è stata spiegata, da una parte, con l'incertezza sul recupero delle somme giudiziariamente controverse, e, dall'altra, con il non immediato discarico amministrativo di somme inesigibili, per le quali permane l'iscrizione a ruolo, sebbene la controversia si sia conclusa in senso negativo per l'erario.

³ Intendendosi per preconsuntivo il rendiconto risultante dal Sistema informativo RGS al 2 maggio 2000, al lordo, cioè, delle rettifiche successivamente introdotte.

⁴ I capitoli interessati sono 10 (rispetto ai nove dello scorso anno), i più importanti dei quali sono il cap.1203 (IVA), per 108.916 mld (98.248 mld nel 1998), il cap.1244 (multe, ammende, ecc. sempre per l'IVA), per 37.393 mld (32.589 mld nel 1998), il cap.1023 (IRPEF), per 35.430 mld (30.930 mld nel 1998), il cap.1024 (IRPEG), per 24.320 mld (20.828 mld nel 1998) e il cap.1025 (ILOR) per 18.936 mld (16.813 nel 1998). I residui importi riguardano il cap.1040 (patrimoniale) per 2.047 mld (non indicato nel 1998), il cap.1253/1 (definizione pendenze IVA) per 1.664 mld (1.673 mld nel 1998), nonché i capp.1234 (Indennità e interessi imposte affari), 1242/2 (condono registro) e 1245 (multe, ammende, ecc., diverse dall'IVA), rispettivamente per 1.594, 698 e 434 mld, a fronte di 1.402, 702 e 407 mld nel 1998.

2.1.2 Entrate tributarie.

I maggiori introiti tributari sono la risultante dell'apporto di tutte e cinque le categorie d'imposta⁵. In termini assoluti, l'apporto fondamentale alla crescita delle entrate tributarie è venuto dalla categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (+34.635 mld), seguita dalle categorie II – Tasse ed imposte sugli affari (+11.248 mld) e V – Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+7.588 mld⁶). Meno rilevante il contributo della categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (+2.297 mld) e della categoria IV – Monopoli (+939 mld). In termini relativi, la crescita maggiore l'ha fatta registrare la categoria V (+48%), seguita, a molta distanza, dalla categoria I (+11%). Del +7,7%, del +5,8% e del +4,3% l'aumento degli accertamenti per la IV, la II e la III categoria.

Passando all'esame del contributo delle maggiori imposte, va detto che all'andamento generalmente e consistentemente positivo fa eccezione solo l'ILOR, che, a seguito della sua abolizione, nel 1999 ha fatto registrare accertamenti di competenza quasi dimezzati rispetto all'anno precedente (4.773 a fronte di 8.403 mld, -43,2%). Per l'IVA, infatti, che in sede di preconsuntivo mostrava una diminuzione degli accertamenti di competenza rispetto al 1998⁷, le entrate sono cresciute, sia pure al di sotto della media - di +9.319 mld (+6,3%) - nonostante il dimezzamento degli accertamenti da riscuotere a mezzo ruoli (art.4), conseguenti cioè ai recuperi operati attraverso l'attività di controllo degli Uffici e

⁵ Ivi compresa la categoria II -Tasse ed imposte sugli affari che in sede di pre consuntivo faceva, invece, registrare una diminuzione, sia pure limitata (da 193.256 a 192.589 mld, -0,35%), degli accertamenti rispetto al 1998. Nella giornata del 23 maggio il preconsuntivo ha, infatti, formato oggetto di una sistemazione contabile con la procedura "IPO 2" per aggiungere all'accertato ed al riscosso di competenza del capitolo di bilancio 1203/1 (IVA da gestione ordinaria relativa agli scambi interni) l'importo di 10.469,6 mld, corrispondente all'importo del diretto riversamento, ai sensi del D.I. 7 dicembre 1999 (G.U. n. 292 del 14 dicembre 1999), da parte della Banca d'Italia – sezione di tesoreria provinciale di Roma – Tuscolana al predetto capitolo entro la data del 30 dicembre 1999 delle somme versate alle banche e agli uffici postali a titolo di acconto dell'imposta sul valore aggiunto tramite le deleghe relative ai versamenti unitari nei giorni 24 e 27 dicembre 1999, pari, appunto, a 10.469,6 mld. Essendo il riversamento avvenuto senza l'intervento della struttura di gestione intestataria della contabilità "fondi della riscossione", l'importo predetto non era stato contabilizzato né fra gli accertamenti, né fra le riscossioni di competenza e la quadratura contabile era stata automaticamente operata dal sistema in sede di consuntivo calcolando un da versare negativo di pari ammontare.

⁶ Notevolmente ridimensionato rispetto all'incremento di +17.232 mld risultante dal preconsuntivo.

⁷ Cfr. precedente nota 4.

della Guardia di finanza, passati dagli 8.295 mld del 1998 ai 4.383 mld del 1999 (-47,2%).

In aumento al di sopra della media, invece, soprattutto l'IRPEG (+45,3%), ma anche l'IRPEF (+12,8%). In termini assoluti il contributo delle due imposte all'aumento del gettito è stato di 48.059 mld (l'84,8% dell'aumento complessivo degli accertamenti di titolo I). Consistente, poi, l'apporto dei proventi lordi del lotto e delle imposte sui *capital gains*. Per quanto riguarda i primi (cap.1801), il maggior gettito è stato di 6.233 mld (+46,9%) rispetto alle previsioni definitive e di 7.227 mld (+58,7%) rispetto all'anno precedente. Il provento lordo si è anch'esso più che raddoppiato, passando da 3.077 mld nel 1998 a 6.564 mld nel 1999. Relativamente ai *capital gains*, gli accertamenti sul cap.1034 hanno superato più del doppio (+112,8%) le previsioni definitive e sono quasi pari ad otto volte il dato del 1998 (5.549 mld rispetto a 721 mld). A questi importi vanno poi aggiunti quelli del cap.1031 (imposta sostitutiva a carico dei fondi di investimento), passati da 402 mld nel 1998 a 1.986 mld nel 1999 (+1.584 mld e +294%), nonché quelli del cap.1032 (imposta sostitutiva su plusvalenze da cessione a titolo oneroso di azioni e di altri rapporti partecipativi), che sono, però, sia pure di poco inferiore (da 655 a 634 mld) rispetto al 1998⁸.

Oltre alla tradizionale analisi per titoli, categorie, capi e capitoli, la nuova classificazione di bilancio consente, a partire dal rendiconto 1998, di rilevare direttamente anche gli importi delle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo, ammontanti per il 1999 a 31.746 mld, importo, questo, che non solo è largamente inferiore alle previsioni definitive (-19,8%), ma si colloca, sia pure di poco (-2,2%), al di sotto anche del corrispondente dato del 1998 (32.448 mld). Sicché il considerevole aumento fatto complessivamente registrare dagli accertamenti del Titolo I è frutto esclusivamente delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione. Avendo, anzi, fatto segnare, come si è

⁸ Nel caso di questo capitolo va tuttavia segnalato che le previsioni definitive erano di appena 100 mld, meno di un sesto degli accertamenti e meno di un dodicesimo delle previsioni dell'anno prima (1.265 mld), ad evidente dimostrazione che si tratta di un'entrata di cui il "gestore" non sembra essere in grado di prevedere l'andamento.

visto, una diminuzione in termini sia assoluti che relativi, le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo vedono la loro incidenza sulle entrate tributarie complessive scendere dal 5,5% del 1998 al 4,9% del 1999.

Alle considerazioni basate sull'evoluzione dei soli accertamenti vanno, poi, aggiunte, anticipando quanto si dirà in seguito, quelle dettate dall'evoluzione delle riscossioni effettivamente realizzate, che, diminuendo del 29,4% (da 5.620 a 3.967 mld), fanno registrare una significativa riduzione dell'indice di riscossione degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo - dal 17,32% nel 1998 al 12,50% nel 1999. Un sia pur piccolo incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti, considerando la base di riferimento) lo fa, invece, registrare il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione - da 99,01% nel 1998 a 99,37% nel 1999. La quota di accertamenti riscossi, invertendosi il *trend* che aveva avuto inizio con il 1997, è conseguentemente aumentata per l'insieme delle entrate tributarie - da 94,51% nel 1998 a 95,10% nel 1999 - con maggiori riscossioni valutabili in 3.809 mld. Analogo miglioramento ha fatto registrare l'indice di riscossione degli accertamenti dell'insieme delle entrate finali - dal 94,4 al 94,97% - con un effetto di maggiori riscossioni di 3.914 mld.

Come si è già osservato lo scorso anno, tanto per le imposte dirette, quanto per quelle indirette, l'evoluzione degli accertamenti è influenzata dalla riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n. 662 del 1996. E' quindi evidente che le modificazioni di cui si è dato sommariamente conto riguardano risultati in buona parte non contingenti, ma prevalentemente duraturi, in quanto correlati alle trasformazioni strutturali introdotte nel sistema impositivo. Continuano, tuttavia, a mancare strumenti contabili diretti per poter valutare, con un'approssimazione accettabile, distintamente gli effetti di gettito dipendenti dalla riforma del sistema impositivo, quelli attribuibili al miglioramento dell'azione amministrativa e quelli, infine, ascrivibili a fattori legati all'evoluzione del quadro macro-economico.

2.1.3 Altre entrate.

Si è già detto dei consistenti incrementi registrati nel 1999 per le entrate in conto capitale e per le entrate extra-tributarie, a fronte delle diminuzioni dello scorso anno.

L'aumento di 14.767 mld delle prime deriva sostanzialmente da quello (+14.713 mld e +65,4%) delle entrate della sola categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni, in quanto le entrate delle altre due categorie del Titolo III sono aumentate significativamente in termini relativi (+21,5%), ma comunque di poco in termini assoluti (+236 mld), per la categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali l'aumento, mentre sono addirittura diminuite (-182 mld e - 15,6%) per la categoria XV – Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro. L'aumento delle entrate del Titolo III sono quindi il risultato della ripresa, rispetto al rallentamento dello scorso anno, del processo di privatizzazione, anche al di là delle stesse previsioni⁹.

Più frastagliato il quadro che emerge dai risultati del comparto delle entrate extra-tributarie, per le quali in consistente diminuzione (da 10.801 a 4.985 mld, - 54%) risultano solo gli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (categoria X). Per converso, va, invece, soprattutto rimarcato l'arresto della tendenza al declino iniziata nel 1996 delle entrate della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, per le quali gli accertamenti del 1999 hanno superato di 8.188 mld quelli del 1998, con una crescita in termini relativi del +70,3%, dopo la diminuzione del 21% registrata lo scorso anno. Dopo la forte crescita dello scorso anno (+3.149 mld e +182,8%), in ulteriore consistente lievitazione le entrate di categoria IX (Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni). Parimenti da rimarcare la crescita delle entrate della categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+2.978 mld e +35,4). In crescita molto limitata (da 706 a 751 mld, +6%) gli accertamenti relativi alla categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato, che lo scorso anno erano addirittura diminuiti (del 23,5%) rispetto al 1997, che, però,

⁹ Gli accertamenti della categoria XIII (37.225 mld) sono di 5.932 mld (+19%) superiori alle previsioni definitive, pari a 31.293 mld.

aveva fatto registrare un risultato irripetibile (923 mld), per effetto della rivalutazione *ope legis* dei canoni, senza che, peraltro, l'*exploit* in termini di accertamenti si traducesse, poi, in riscossioni¹⁰.

2.2 Confronto con le previsioni.

Le entrate finali hanno superato di 42.776 mld le previsioni definitive, con uno scarto del 6,2%, più contenuto rispetto a quello registrato nel 1998 (6,5%), ma superiore al poco più del 4% del biennio 1996-97 e addirittura all'1% nel 1995. Lo scarto relativo alla componente principale, e cioè quella tributaria, è, però, significativamente più basso (4,4%), mentre sale al 18,2% per le entrate di titolo III ed al 21,6% per le entrate extra tributarie.

In termini più analitici, per quanto riguarda il comparto tributario, lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive risulta minimo (+0,8%) per la categoria III - Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, e massima (+36,6%) per la categoria V - Lotto, lotterie ed altre attività di gioco. Per quest'ultima si tratta della prosecuzione dell'ormai lungo *trend* di crescita avviatosi - in concomitanza con la perdita di peso delle lotterie tradizionali prima e di quelle ad estrazione istantanea poi - con l'esplosione del giuoco del lotto e degli altri giuochi allo stesso collegati anche per effetto dell'introduzione della nuova estrazione del mercoledì. Inferiore alla media del Titolo I lo scarto anche per la categoria II - Tasse ed imposte sugli affari (+1,6%). Superiore, invece, per le altre due categorie: +5% per la categoria I - Imposte sul patrimonio e sul reddito e +6,8% per la categoria IV - Monopoli.

Relativamente alla categoria I, l'imposta per la quale lo scarto risulta maggiore è l'ILOR (+66,6%). La previsione prudenziale era stata evidentemente suggerita dalle aspettative non favorevoli in termini di riscossioni di competenza, che, infatti, hanno rappresentato appena il 9,53% degli accertamenti rispetto al 70,18% del 1998. Significativo lo scarto anche per l'IRPEG (+10,05%), mentre

¹⁰ Per l'anno 1997 all'aumento degli accertamenti del 56,5% corrisponde, infatti, un aumento delle riscossioni di competenza di appena l'8,9%.

gli accertamenti dell'IRPEF sono risultati di poco superiori alle previsioni definitive (+2,08%).

Un discorso a parte merita la categoria II, per la quale va registrato, rispetto agli anni precedenti, un notevole ridimensionamento (dal +7,48% del 1998 al +1,55% del 1999) dello scarto fra accertamenti e previsioni definitive (che aveva fatto segnare un minimo del 6,2% solo nel 1996), e ciò per effetto della eliminazione dell'illogicità, che era stata ripetutamente segnalata dalla Corte, a proposito del fatto che, fino al 1998, mentre nel bilancio le previsioni dell'IVA non comprendevano la quota parte da destinare all'Unione Europea a titolo di risorse proprie e che era oggetto di un apposito capitolo (3985) delle entrate extra tributarie di categoria XII - Partite che si compensano nella spesa, nel rendiconto gli accertamenti dell'IVA ricomprendevano, invece, anche quanto dovuto all'Unione Europea a titolo di risorse proprie, alterando, così, il raffronto. Con l'eliminazione di tale illogicità, infatti, lo scarto degli accertamenti IVA, che nel 1998 era stato del +9,77%, si è nel 1999 ridimensionato al +3,32%. Ciò spiega anche inversione - da negativo (-72,8%) nel 1998 a positivo (+11,3%) nel 1999 - del segno dello scarto tra accertamenti e previsioni definitive della categoria XII, in cui rientrava - ma solo in sede previsionale - il cap. 3985 denominato "risorse proprie U.E." ed avente ad oggetto una quota parte dell'IVA.

Concludendo su questo punto, va ribadito che l'anomalia - presente e segnalata dalla Corte ancora lo scorso anno - non sussiste più a partire dal bilancio e dal rendiconto per l'anno 1999, in quanto si è finalmente provveduto ad eliminare dalle previsioni di entrata e dal quadro di classificazione delle entrate dello Stato redatto dalla RGS il predetto cap. 3985.

A completamento di questa analisi, va anche espressa una valutazione distinguendo tra entrate tributarie derivanti dall'attività ordinaria di gestione e quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo: positivo per le prime lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni (+6%); negativo per le seconde (-19,8%). Rispetto al 1998, lo scarto si è più che raddoppiato per quanto riguarda le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (nel 1998 è stato, infatti, del

+2,5%). E ciò si spiega con l'eccezionale crescita di gettito che è stata registrata. Per quanto riguarda le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo, si è, invece, verificata un'inversione del segno dello scarto, dal +5,08% nel 1998 al -19,8% nel 1999. In questo caso si tratta di evidente sovrastima, ovvero, visto in termini diversi, di un obiettivo di entrata conseguito solo all'80%.

2.3 Riscossioni e versamenti. Residui attivi.

2.3.1 Dati generali.

Benché rilevato dalle decisioni della Corte sui precedenti rendiconti generali, continua a mancare all'esame, anche in questo, l'esposizione – presente, peraltro, nei prospetti generali sottostanti – delle somme riscosse nell'esercizio in conto residui, ancora cumulate con le riscossioni degli anni precedenti, non seguite da versamenti al 1° gennaio. Il totale di oltre 766.511 mld per competenza e residui, esposto nel rendiconto stesso e denominato "riscossioni totali" nei dati del Sistema informativo, risulta, pertanto, di oltre 54.361 mld superiore all'ammontare effettivo, pari a 712.151 mld, di cui 624.237 per entrate tributarie, 48.367 per entrate extra-tributarie e 39.547 per alienazioni ed ammortamenti di beni. La differenza è dovuta alle riscossioni sui residui che, al netto del "da versare" degli anni precedenti, ammontano a 10.855 mld, e non a 65.215 come si trova indicato in consuntivo¹¹.

Intese nel senso sopra indicato, le riscossioni hanno fatto, comunque, globalmente registrare, rispetto al 1998, un incremento di +85.664 mld in valore assoluto e di +13,7% in termini relativi. Il quadro, però, si differenzia se si guarda al diverso apporto dei tre titoli: le riscossioni delle entrate tributarie sono, infatti, aumentate dell'11,1%, rispetto ad un incremento del 9,6% degli accertamenti. E ciò, come effetto dell'aumento, già evidenziato - dal 94,51% al 95,10% - della quota di accertamenti riscossi, con conseguenti maggiori riscossioni di

¹¹ Si tratta, naturalmente, di differenze contabili che non rilevano in termini di cassa e che non incidono sugli equilibri di bilancio.

competenza (di 3.809 mld rispetto al 1998)¹². Nuovamente in calo, invece, dopo la ripresa dello scorso anno, l'indice di riscossione delle entrate extra tributarie, ancorché in misura limitata (dal 90,12% del 1998 all'89,60% del 1999). Invariato sui valori massimi (99,99%) l'indice di riscossione delle entrate di competenza imputate al Titolo III.

In aumento, pur rimanendo su livelli relativi molti bassi nonostante lo sgonfiamento dei resti da riscuotere operato rispetto ai dati di preconsuntivo, le riscossioni nette dei residui, passate da 8.142 mld del 1998 a 10.855 mld nel 1999, come risultato del raddoppio delle riscossioni dei residui di titolo I (da 5.284 a 10.230 mld) ed un significativo calo di quelle di titolo II (da 2.709 a 620 mld). In consistente calo anche le sia pur limitate riscossioni sui residui di Titolo III (da 149 a poco più di 4 mld, ovvero dall'87,1% al 17,3% del da riscuotere iniziale riaccertato).

Quanto ai versamenti, il loro complessivo ammontare, sempre per competenza e residui, è di 708.289 mld, dei quali rispettivamente, per ciascuno dei comparti, 620.530, 48.215 e 39.543 mld¹³.

Il totale dei residui attivi passa dai 182.398 del 1998 ai 209.066 del 1999¹⁴. L'incremento, che lo scorso anno era dovuto esclusivamente all'accumulo delle somme non versate, riguardanti il solo conto residui, per il 1999 deriva esclusivamente dall'aumento dei resti da riscuotere (+22.041 mld, da 91.631 mld a 113.672 mld), essendo i resti da versare rimasti in cifra tonda invariati (23.626).

2.3.2 Entrate tributarie.

Come già negli scorsi anni, l'andamento generale è un po' il riflesso di quello riscontrabile per questo settore dell'entrata, non solo per il peso che esso ha

¹² Se la quota di accertamenti riscossi fosse rimasta invariata, le riscossioni di competenza sarebbero state inferiori per un pari importo.

¹³ Per il tipo di analisi che viene qui svolta, finalizzata a cogliere l'evoluzione strutturale delle entrate, non appare necessaria una disamina dettagliata dell'andamento anche dei versamenti, peraltro già svolta nel precedente paragrafo 2.1.

¹⁴ A tal proposito va ribadito che si tratta di un dato provvisorio destinato ad essere drasticamente ridimensionato in sede di consuntivo finale, così come è avvenuto lo scorso anno quando in sede di pre-consuntivo erano stati indicati importi di 301.667 mld, ridimensionati a 192.097 il 28 maggio.

sul totale, ma anche per la misura più marcata in cui spesso si presentano taluni aspetti caratterizzanti la gestione dell'anno 1999.

Le riscossioni sopra indicate sono, come già detto, aumentate dell'11,1% in termini relativi e di 62.371 mld in termini assoluti, rispetto ad una riduzione dell'1,4% nello scorso anno. L'aumento è stato superiore a quello degli accertamenti, che ha raggiunto i 56.706 mld (+9,6%). La conseguenza è che, come già anticipato, la quota di accertamenti riscossi è aumentata, dal 94,51% nel 1998 al 95,10% nel 1999, avvicinandosi, così, ai livelli, sempre superiori al 95%, fatti registrare dal 1995 al 1997.

Interessante è, a tal proposito, osservare che, per quanto riguarda le maggiori imposte, si registra un calo dell'indice di riscossione soprattutto per l'ILOR (dal 70,18% al 9,53%). Una riduzione, sia pure limitata, riguarda, però, anche l'IRPEG (dal 90,85% al 90,17%) e l'IRPEF (dal 97,10% al 96,89%). In consistente aumento, invece, l'indice di riscossione degli accertamenti di competenza per l'IVA (dal 93,11% al 96,79%), che torna, così, a riavvicinarsi ai livelli massimi fatti registrare nel biennio 1994-95.

Ciò che va poi notata è la notevole contrazione per le entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (dal 17,32% al 12,50%), a fronte del - relativamente marginale, ma sostanzialmente rilevante - incremento dell'indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (dal 99,01% al 99,37%). Per quanto riguarda le prime, i risultati in termini di accertamenti riscossi vanno distinti fra quelli relativi alla riscossione dei ruoli propriamente detti e quelli relativi invece all'accertamento con adesione, alla c.d. acquiescenza (omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e rinuncia all'istanza di accertamento con adesione) ed alla regolarizzazione di omessi versamenti dovuti per IVA. La distinzione si impone in quanto nel secondo caso gli accertamenti iscritti nel rendiconto sono determinati in misura sostanzialmente pari alle riscossioni, venendosi così, nell'aggregato, a contabilmente sopravvalutare la quota degli accertamenti riscossi.