

generano risultanze con segno negativo è possibile e doverosa anche in sede di costruzione del rendiconto, come eloquentemente dimostrato dal caso del “da versare residui” per -607 milioni relativo al cap. 1262 concernente l’abrogato versamento dell’1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche (previsto dal d.l. 341/2003): il segno negativo non è un’aberrazione, ma un genuino indicatore di irregolarità rappresentata dall’avvenuta effettuazione di una regolazione contabile con la copertura di un’entrata riassegnabile attesa, ma che è poi venuta a mancare. Ciò che andrebbe piuttosto chiarito è perché l’importo negativo è pari a soli 607 milioni e non già all’importo di 5.185 milioni corrispondente alla regolazione contabile effettuata nel maggio 2005 sul cap. 3932 della spesa. Sulla scorta di questo esempio, si può argomentare che ci sono casi in cui l’acritico ricorso alla procedura di compensazione automatica può portare a non far emergere vuoti di entrata che si sono effettivamente prodotti.

Nella Tabella 2 si fornisce il riepilogo del numero e dei relativi importi dei capitoli con segno negativo nelle contabilità delle Amministrazioni e che nel consuntivo fanno registrare importi azzerati, distinti da quelli che fanno, invece, registrare importi positivi, talora di rilevante entità.

Il fenomeno riguarda principalmente i residui di versamento soprattutto per le modalità con le quali vengono corretti gli importi negativi presenti nei conti periodici. Infatti, i dati negativi presenti nei resti da riscuotere, comunque ridimensionati rispetto al 2004 soprattutto per la competenza, risultano tutti azzerati nel consuntivo. Si tratta per la competenza di soli 24 capitoli/articoli per -1,78 milioni (erano 51 per -31,94 milioni dell’esercizio precedente) e per il conto residui di 88 capitoli/articoli per -1.001,37 milioni.

Per i residui di versamento continuano a persistere diverse situazioni, anche se molto ridimensionate rispetto al 2004, di importi negativi nei conti periodici sui quali vengono effettuati interventi sia di azzeramento automatico che di correzione manuale i quali conducono alla positivizzazione del dato. In particolare il da versare competenza, che fa registrare discordanze per 209 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -3.476 milioni che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (157 cap/art per -3.373 milioni); il da versare residui negativo riguarda 197 capitoli/articoli per -2.827 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (181 cap/art per -2.628 milioni).

Tabella 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2005 per i capitoli /articoli del conto residui delle contabilità delle Amministrazioni con segno negativo

		Conti periodici riassuntivi			Consuntivo				
		Cap/art con importi negativi		Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati			Differenza complessiva della positivizzazione
		Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	
da	a								
Da riscuotere competenza	I	10	-1,34	10	-1,34				
	II	13	-0,44	13	-0,44				
	III	1	0	1	0				
	TOT.	24	-1,78	24	-1,78				
Da riscuotere residui	I	34	-725,50	34	-725,50				
	II	53	-275,85	53	-275,85				
	III	1	-0,02	1	-0,02				
	TOT.	88	-1.001,37	88	-1.001,37				
Da versare competenza	I	62	-2.456,76	15	-28,28	47	-2.428,47	2.293,74	4.722,21
	II	138	-1.015,73	35	-70,35	103	-945,38	73,73	1.019,11
	III	9	-3,96	2	-3,53	7	0,43	2,75	2,32
	TOT.	209	-3.476,45	52	-102,16	157	-3.373,42	2.370,22	5.743,64
Da versare residui	I	96	-2.424,77	83	-2.238,96	13	-185,81	156,51	342,32
	II	95	-394,45	92	-381,17	3	-13,28	6,72	20,00
	III	6	-8,31	6	-8,31		0,00	0,00	0,00
	TOT.	197	-2.827,53	181	-2.628,44	16	-199,09	163,23	362,32

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2005 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della R.G.S. ha fatto pervenire un prospetto (Tabella 3), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'I.G.P.B. ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2005.

Tabella 3. -Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2005

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 5/5/2006	19.797.376.098,27	144.273.399.430,98	164.070.775.529,25
- Procedura di compensazione	+ 2.702.447.434,31	+ 771.923.655,25	+ 3.474.371.089,56
- Rettifiche alla procedura di compensazione	+ 3.173,20	+ 3.550,68	+ 6.723,88
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2006	22.499.826.705,78	145.045.326.636,91	167.545.153.342,69
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 760.882,58	- 760.882,58
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 15/5/2006	22.499.826.705,78	145.044.565.754,33	167.544.392.460,11
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.369.239.278,57	-	+ 1.369.239.278,57
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 40.961,01	+ 40.961,01
TOTALE PARZIALE	23.869.065.984,35	98.799.112.792,02	122.668.178.776,37
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 36.205.502.249,10	- 36.205.502.249,10
Dati S.I. R.G.S. rilevati il 18/5/2006	23.869.065.984,35	62.593.610.542,92	86.462.676.527,27
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 7.120.000.000,00	-	- 7.120.000.000,00
Residui al 31/12/2005 (stampa del 19/5/2006)	16.749.065.984,35	62.593.610.542,92	79.342.676.527,27
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 5/5/2006	305.062.031,87	120.141.543.219,46	120.446.605.251,33
- Procedura di compensazione	+ 468.717.824,75	+ 275.596.510,12	+ 744.314.334,87
- Rettifiche alla procedura di compensazione	+ 31.402,34	+ 446.102,88	+ 477.505,22
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2006	773.811.258,96	120.417.585.832,46	121.191.397.091,42
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 1.982.064,59	- 1.982.064,59
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 15/5/2006	773.811.258,96	120.415.603.767,87	121.189.415.026,83
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 16.839.821,99	-	+ 16.839.821,99
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 41.052.920,04	+ 41.052.920,04
TOTALE PARZIALE	790.651.080,95	109.381.754.943,85	110.172.406.024,80
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 38.301.660.080,90	- 38.301.660.080,90
Residui al 31/12/2005 (stampa del 19/5/2006)	790.651.080,95	71.080.094.862,95	71.870.745.943,90
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 5/5/2006	- 9.038.051,56	31.332.948,66	22.294.897,10
- Procedura di compensazione	+ 11.818.975,89	+ 22.585,19	+ 11.841.561,08
Residui al 31/12/2005 (stampa del 19/5/2006)	2.780.924,33	31.355.533,85	34.136.458,18
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 5/5/2006	20.093.400.078,58	264.446.275.599,10	284.539.675.677,68
- Procedura di compensazione	+ 2.714.297.812,54	+ 772.392.343,32	+ 3.486.690.155,86
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2005	23.276.418.889,07	265.494.268.003,22	288.770.686.892,29
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 2.742.947,17	- 2.742.947,17
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 15/5/2006	23.276.418.889,07	265.491.525.056,05	288.767.943.945,12
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.386.079.100,56	-	+ 1.386.079.100,56
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 41.093.881,05	+ 41.093.881,05
TOTALE PARZIALE	24.662.497.989,63	208.212.223.269,72	232.874.721.259,35
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 74.507.162.330,00	- 74.507.162.330,00
Dati S.I. R.G.S. rilevati il 18/5/2006	24.662.497.989,63	133.705.060.939,72	158.367.558.929,35
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 7.120.000.000,00	-	- 7.120.000.000,00
Residui al 31/12/2005 (stampa del 19/5/2006)	17.542.497.989,63	133.705.060.939,72	151.247.558.929,35

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Con riferimento alle entrate finali, da tale prospetto si evidenzia innanzi tutto come risulti confermato che i conti delle Amministrazioni vengano assunti come preconsuntivo dopo che sono già state operate le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte quelle che vengono ritenute anomalie ed incongruenze di partenza (i "dati aberranti", per dirla con la R.G.S.).

Contrariamente a quanto avvenuto per l'esame dei consuntivi degli esercizi finanziari fino al 2003, quando i dati del SIRGS erano resi disponibili nei primi giorni del mese di maggio, per il 2005 gli stessi non sono stati forniti prima del 22 maggio 2006 (per il 2004 il 13 maggio 2005), con la conseguenza di rendere più difficoltoso l'esame del rendiconto e di vanificare la possibilità di un contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Ritornando alla precedente Tabella 3, la R.G.S. assicura che viene posta in essere una sola procedura di compensazione per l'eliminazione dei segni negativi – quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle modifiche manuali – e che per il 2005 ha inciso per un totale di +3.487 milioni, di cui +2.714 per i resti da versare e +772 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano molto più contenute di quanto non fossero nel 2004 (+11.585 milioni, di cui +10.572 per il da versare e +1.013 per il da riscuotere).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato delle entrate finali e per ciascuno dei tre titoli, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. Esso consente, infatti, di comprendere attraverso quali passaggi, partendo da un importo totale di residui rilevato in 284.540 milioni in data 5 maggio 2006, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 151.248 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 5 e il 12 maggio 2006¹¹, a cura del SIRGS, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 3.487 milioni.

Successivamente al 12 maggio 2005 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'I.G.P.B., relative alla cancellazione di resti da riscuotere per i ruoli attinenti ad accertamenti per i quali erano intervenuti i condoni fiscali precedenti l'ultimo del 2003-2004 e ad accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli risultati inesigibili (-57.320 milioni).

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+1.386 milioni) si riferiscono a informazioni contabili ritardatarie ed all'allegato 23 (somme rimaste da versare).

Rettifiche in diminuzione sono state invece apportate ai resti da riscuotere direttamente dal SIRGS (-2,7 milioni), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste da riscuotere) che genera la rilettura di tali somme selezionandole secondo il loro grado di

¹¹ I dati di cui la Corte dei conti è in possesso, relativamente a ciascun esercizio finanziario, ed in particolare per l'esercizio 2005, sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo R.G.S. - Corte dei conti il 25 del mese di gennaio 2006 quando il sistema Cdc ha acquisito dall'area Entrate i dati aggiornati a tutto dicembre 2005, seppure non definitivi. I dati definitivi dell'anno 2005 sono stati acquisiti solo in data 22 maggio (lo scorso anno fu, come si è visto, il 13 maggio) recependo anche i dati dei primi due bimestri dell'anno 2006 in quanto l'area entrate ha chiuso l'esercizio precedente il 30 aprile dell'anno corrente.

esigibilità. Tale suddivisione, attraverso un calcolo matematico, crea una conseguente riduzione in base ad una percentuale diversa, a seconda della colonna in cui le stesse vengono collocate.

La successiva consistente rettifica (-74.507 milioni) si riferisce alle riduzioni del 51,5 per cento dei resti da riscuotere proposte dall'Agenzia delle entrate per le somme iscritte a ruolo per una serie di capitoli del conto residui dei Titoli I e II, a seguito della classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 51,5 per cento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui, dalla voce "certo" a quella "inesigibile" dell'allegato 24. In relazione alla riduzione di tali importi sull'allegato 24, è stata ridotta, dello stesso ammontare, la voce "somme rimaste da riscuotere" in conto residui del conto consuntivo.

A seguito di queste complesse operazioni si è venuto a determinare l'importo finale dei resti da versare e di quelli da riscuotere risultanti in consuntivo (e nei rispettivi allegati 23 e 24).

Nell'effettuare il raffronto tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (Tabella 4), per la prima volta nel consuntivo 2005 si è rilevata l'esatta coincidenza degli importi relativi ai versamenti, sia in conto competenza che in conto residui. Per le restanti voci per le quali si sono rilevate discordanze tra i dati iscritti nel rendiconto e quelli rilevati nelle "entrate totali", queste sono sia positive che negative, ed in massima parte ricalcano situazioni già evidenziate negli scorsi esercizi finanziari.

Nel dettaglio la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (529) che presentano discordanze, ma al quale non corrisponde l'importo più rilevante (19.243 milioni), è quella della riscossione residui, essenzialmente dovuta alle discordanze positive, a loro volta concentrate nel titolo I (285 cap/art per 18.526 milioni).

I residui di riscossione presentano, tuttavia, i maggiori disallineamenti in termini di importi: infatti, per 222 capitoli/articoli si registrano discordanze totali per -130.350 milioni, imputabili per -131.611 a soli 81 capitoli. Sia le entrate tributarie che quelle extratributarie sono interessate al fenomeno, con una notevole concentrazione in pochi capitoli. Per le prime si tratta di 4 capitoli (su 37), tutti relativi alla riscossione a mezzo ruoli delle maggiori imposte (IVA, IRPEF, IRES e ILOR), per complessivi -81.390 milioni. Per le entrate del titolo II il 99,99 per cento delle discordanze negative si rileva per 15 capitoli (su 44) appartenenti all'UPB 1.2.5 "Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" (-49.186 milioni).

Tabella 4. Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi

		N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni
		Accertato		Riscosso competenza		Riscosso residui		Versato competenza		Versato residui	
Discordanze negative	TITOLO I	99	- 29.131	33	- 4	10	- 1	0	0	0	0
	TITOLO II	88	- 3.968	48	- 21	13	- 3	0	0	0	0
	TITOLO III	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	190	- 33.099	81	- 25	25	- 4	0	0	0	0
Discordanze positive	TITOLO I	102	3.799	125	3.870	285	18.526	0	0	0	0
	TITOLO II	51	110	54	108	211	721	0	0	0	0
	TITOLO III	3	4	2	4	8	-	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	156	3.913	181	3.982	504	19.247	0	0	0	0
Totale discordanze		346	- 29.186	262	3.957	529	19.243	0	0	0	0
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			9	0	37	- 82.424	4	0	55	- 7.152
	TITOLO II			12	0	44	- 49.187	0	0	26	- 10
	TITOLO III			0	0	0	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI			21	0	81	- 131.611	4	0	81	- 7.162
Discordanze positive	TITOLO I			19	0	77	970	160	7.115	168	2.941
	TITOLO II			19	0	63	291	177	1.125	160	423
	TITOLO III			1	35	1	0	9	7	7	8
	ENTRATE FINALI			39	70	141	1.261	346	8.247	335	3.372
Totale discordanze				60	70	222	-130.350	350	8.247	416	- 3.790

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Anche nel Rendiconto 2005, come già rilevata per la prima volta nell'esercizio 2004, si è riscontrata un'ulteriore discordanza tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni relativamente alla differenza di articolazione di capitoli di entrata tra il rendiconto ed i conti periodici riassuntivi. Si tratta degli stessi capitoli per i quali l'anomalia è stata rilevata nel 2004 (Tabella 5).

Tabella 5. Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi
Differente articolazione dei capitoli

EE Totali				EE Consuntivo			
CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.	CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.
2601	1	172.998.269,54	16.326.775,36	2601		172.989.785,00	16.398.642,59
2601	2	- 12,11	-				
2601	3	-	-				
2601	7	- 13,81	-				
2601	8	- 3,51	-				
3703	1	4.390.802,68	1.405,86	3703		4.390.802,68	1.405,86
3703	3	- 2.240,04	- 32.422,38				
3703	4	-	- 768,57				
3703	5	- 524,43	-				
3703	6	-	-				
3703	8	-	-				
3703	12	-	-				
3703	13	-	-				
3704	1	679.817,64	- 192.567,36	3704		679.817,64	4.267,77
3704	2	-	- 209.295,46				
3704	3	-	- 113.195,76				
3704	5	-	- 46,48				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

3. Riaccertamenti e insussistenze.

Oltre alle anomalie fin qui rilevate relative alle differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, ve ne sono altre riguardanti incongruenze contabili all'interno del rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Tra queste 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 2005 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.

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997¹², per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze) fino all'esercizio finanziario 2002. I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti, passati – sempre per le entrate finali – da -14.914 milioni nel 1998 a -1.813 milioni nel 1999, risalendo poi a -16.770 milioni nel 2000, a -19.286 milioni nel 2001 ed a -34.233 milioni nel 2002, per ridursi notevolmente - a -4.344 - nel 2003 e risalire nel 2004 ad massimo di -40.931 milioni. Nel 2005, per la prima volta dopo sette anni, emerge, invece, un saldo positivo (riaccertamenti) per 6.103 milioni.

L'entità delle differenze aumenta notevolmente se si tiene conto degli effetti di parziale compensazione che si verificano sommando algebricamente, da una parte, gli importi dei saldi dei capitoli con differenze positive con quelli dei capitoli con differenze negative, e, dall'altra, i riaccertamenti e le insussistenze all'interno di ciascun capitolo. Sulla base dei dati disponibili è allo stato possibile tenere conto solo del primo ordine di compensazioni (Tabella n. 6). Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, in quanto i dati relativi non sono né rilevabili né calcolabili sulla base del rendiconto o del *data base* del sistema informativo R.G.S. – Corte dei conti.

Tabella 6 - Articoli/Capitoli del rendiconto 2005 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni
Riaccertamenti	I	128	4.357,51
	II	134	4.299,16
	III	3	0,24
	TOT.	265	8.656,91
Insussistenze	I	139	-1.898,96
	II	119	-653,99
	III	9	-0,99
	TOT.	267	-2.553,94

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS – Corte dei conti.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001, 381 nel 2002, 600 nel 2003, 361 nel 2004 e 267 nel 2005), per un importo in milioni di -24.894 nel 2000, di -25.939 nel 2001, -35.307 nel

¹² I riaccertamenti si erano andati progressivamente riducendo da 7.929 mld di lire nel 1995 a 3.802 nel 1996 ed a 395 nel 1997.

2002, -7.791 nel 2003, -41.860 nel 2004 e -2.554 nel 2005, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002, 247 nel 2003, 184 nel 2004 e 265 nel 2005), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074, 3.447, 919 e 8.657 milioni nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004 e nel 2005.

Disaggregando i dati su esposti si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare per i riaccertamenti:

- il 42 per cento delle Entrate tributarie, per 1.796 milioni su 4.357, è concentrato su tre capitoli /articoli: il 1203/4¹³ che assorbe il 17 per cento dell'intero ammontare, il 1025/1¹⁴, per il 15 per cento ed il 1601¹⁵ per il 10 per cento dei riaccertamenti del titolo I;
- per il Titolo II circa il 60 per cento dell'importo complessivo, per 2.568 milioni su un totale di 4.299, è concentrato su tre capitoli: si tratta dei capitoli 3313 – art. 1 (sanzioni amministrative dovute dai trasgressori all'IVA) per il 28,7 per cento, e 3312 articoli 3 e 4 (sanzioni per violazioni alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'IRPEF e dell'IRPEG), rispettivamente per il 18,6 per cento ed il 12,4 per cento, tutti appartenenti all'UPB 1.2.5. «Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» gestiti dal Dipartimento per le politiche fiscali, che per oltre il 97 per cento governa il totale dei riaccertamenti delle entrate extratributarie (gli stessi capitoli/articoli, nel consuntivo 2004, presentavano le più consistenti insussistenze).

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie una quota rilevante, per un ammontare di -1.190 milioni ed un'incidenza del 63 per cento sul totale del Titolo I (per -1.899 milioni), risulta concentrata su quattro capitoli/articoli e precisamente il 1203/1¹⁶ per il 36,8 per cento; 1026/10¹⁷ per l'11,7 per cento, il 1409/1¹⁸ per l'8,8 per cento ed il 1233/2¹⁹ per il 5,3 per cento;

¹³ Cap. 1203: "IVA" – art. 4 – Imposta riscossa a mezzo ruoli.

¹⁴ Cap. 1025: "ILOR" – art. 4 – Imposta da riscuotersi mediante ruoli.

¹⁵ Cap. 1601 – "Imposta sul consumo dei tabacchi".

¹⁶ Cap. 1203: "IVA" – art. 1 – Imposta relativa agli scambi interni.

¹⁷ Cap. 1026: "Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale" – art. 10 – Somme da riscuotersi mediante ruoli.

¹⁸ Cap. 1409: "Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi" – art. 1 – Imposta riscossa in via ordinaria.

¹⁹ Cap. 1233: "Imposta sull'incremento di valore degli immobili di pertinenza dell'erario" – art. 2 – Imposta riscossa a mezzo ruoli.

- per le entrate del Titolo II una cospicua quota si riscontra, così come verificato per i riaccertamenti, in 33 capitoli/articoli appartenenti all'UPB 1.2.5. «Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» gestiti dal Dipartimento per le politiche fiscali: si tratta del 48,26 per cento delle insussistenze, per un importo pari a -316 milioni. Tra questi i maggiori importi sono quelli relativi al capitolo 2301 (multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle Autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria) con 126 milioni ed all'art. 11 del capitolo 3312 (soprattasse, pene pecuniarie e relativi interessi relative alla definizione di pendenze e controversie tributarie) con 56 milioni.

Ciò che va evidenziato è che, pur trattandosi di incongruenze da anni segnalate dalla Corte con l'annotazione che minano la coerenza interna dei dati del rendiconto, la R.G.S., ancora in risposta alle richieste istruttorie per l'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 2005, ha fatto presente, così come aveva già fatto per l'esercizio 2004, 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 ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, continua ad essere sottovaluto. Esso è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ritenuto dalla R.G.S.. Non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Purtroppo, qui si tratta di una serie di voci di bilancio (532 nel rendiconto 2005 e 545 nel 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.

Le differenze dipendono probabilmente dalla duplice circostanza che: 1) le compensazioni automatiche vengono operate non solo, appunto, in modo automatico, ma anche "alla cieca" – e cioè senza interrogarsi sui motivi e sui fattori che in preconsuntivo spesso determinano importi con segno negativo per i resti da versare (in conto competenza e/o residui) e segni negativi – o comunque importi inferiori ai versamenti – per accertamenti e riscossioni (di competenza e/o residui) e 2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali in

base alle informazioni tardive acquisite senza verificarne le eventuali interferenze con i correttivi precedentemente ed automaticamente apportati.

All'utilizzo di queste modalità piuttosto sommarie ed acritiche, e comunque poco rigorose, di razionalizzazione e di quadratura dei conti periodici riassuntivi, è da ricollegarsi l'emergere non solo di riaccertamenti/insussistenze, ma di buona parte anche di altri elementi di incongruenza e di incoerenza interna che caratterizzano l'impianto del rendiconto e che la Corte ha avuto modo di segnalare ripetutamente in sede di parificazione e di indagini di controllo eseguite negli scorsi anni. In altri termini, costruendo il conto consuntivo con le modalità di cui si è detto, i correttivi automatici riescono, sì, a far quadrare formalmente i conti, ma al prezzo dell'introduzione di ulteriori distorsioni che rischiano di far perdere, non solo di sicura attendibilità, ma addirittura di reale significatività, lo stesso conto residui nel suo insieme.

Si deve, tuttavia, dare atto che la R.G.S., recependo le osservazioni formulate dalla Corte, quest'anno ha, per la prima volta²⁰, fatto presente che, per la soluzione della problematica in esame, si renderebbe necessaria una disamina delle singole contabilità nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo. Un'attività così capillare da consentire tale verifica potrebbe essere espletata – secondo la R.G.S. - in forza dell'auspicato intervento delle Ragionerie Provinciali dello Stato, di cui si è detto al punto precedente.

4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.

Nel corso degli anni non è stato possibile acquisire elementi informativi completi ed affidabili sul raccordo fra le contabilità delle Amministrazioni e i dati del rendiconto neanche attraverso il tentativo compiuto di ricostruire analiticamente almeno l'iter di determinazione dell'importo degli accertamenti.

Come si è visto nel precedente paragrafo 2.3.2.3 e si argomenterà ulteriormente al successivo punto 6, non risulta che ai fini della classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere siano stati ancora sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione"²¹.

²⁰ Nella citata nota n. 80563 dell'8 giugno 2006.

²¹ La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

Sulle specifiche analisi svolte dalla Corte sugli esiti dei controlli sulla base di dati “sperimentali” messi a disposizione dall’Amministrazione e sulle conclusioni che se ne possono trarre si è già riferito nel precedente paragrafo 2.3.3.6.

Un secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell’ottica del controllo di regolarità finanziario - contabile, si riferisce alla circostanza che si può, in definitiva, ritenere che l’affidabilità del rendiconto fino a tutto l’esercizio finanziario 2005 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall’Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tabella 7, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l’affidabilità dei rendiconti dal 2002 al 2004 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 90,27 per cento delle entrate finali (354.584²² su 392.803 milioni), per l’89,57 per cento (375.731²³ su 419.507 milioni) e per il 91 per cento (388.361²⁴ su 426.769 milioni); relativamente al 2005 l’affidabilità dei dati permane per il 90,32 per cento delle entrate finali (390.207²⁵ su 432.034 milioni)²⁶. Per circa il 10 per cento delle entrate finali resta, quindi, il dubbio che, con l’eccezione ovviamente dei versamenti, i dati riportati nel rendiconto possano discostarsi da quelli effettivi.

Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo sicuramente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non necessariamente rispecchia fedelmente l’effettiva realtà contabile che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com’è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti²⁷. E’ di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

²² L’importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab. 7).

²³ Vedi nota precedente.

²⁴ Vedi nota precedente.

²⁵ Vedi nota precedente.

²⁶ Nel 2001 l’affidabilità era pari al 90,98 per cento delle entrate finali (366.537 su 399.593 milioni).

²⁷ SEC’95, par.1.57.

Tabella 7 - Rendiconto generale dello Stato - Entrate finali: importo degli accertamenti totali e degli accertamenti delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie sanzionatorie già ricomprese nel Titolo I

		2002	2003	2004	2005
		Accertato			
TITOLO I		345.307.708.997,50	367.407.668.321,72	380.062.436.626,50	377.853.610.921,91
EE. Sanz.	3210	1.499.444.215,90	1.685.199.127,21	1.371.877.579,47	1.116.080.285,81
	3312	5.103.927.207,70	3.581.359.216,11	4.853.030.240,67	8.515.997.282,23
	3313	2.605.521.973,54	3.018.113.354,09	2.045.895.679,88	2.639.493.780,76
	3314	2.630.255,19	7.410.655,67	5.888.834,01	7.390.074,69
	3315	65.236.756,28	32.172.486,34	21.415.479,08	74.492.075,20
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30
	TOT. ENTR. SANZ.	9.276.761.554,18	8.324.254.840,66	8.298.108.044,87	12.353.453.548,99
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		354.584.470.551,68	375.731.923.162,38	388.360.544.671,37	390.207.064.470,90
EE. FINALI		392.802.794.824,97	419.506.849.525,62	426.769.200.546,93	432.033.505.665,97
		90,27%	89,57%	91,00%	90,32%
		Versamenti di competenza			
TITOLO I		323.147.532.406,24	338.103.317.838,22	355.910.361.831,00	351.571.566.939,24
EE. Sanz.	3210	27.901.763,75	18.974.191,47	22.544.276,42	39.294.148,69
	3312	177.138.772,53	172.178.179,91	195.239.445,55	282.893.378,27
	3313	276.274.527,19	211.039.921,47	217.229.528,71	306.472.678,27
	3314	1.179.048,56	3.906.638,27	3.646.872,14	5.197.164,54
	3315	3.003.418,42	1.740.281,81	1.478.618,50	5.377.522,77
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30
	TOT. ENTR. SANZ.	485.498.676,02	407.839.214,17	440.138.973,08	639.234.942,84
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		323.633.031.082,26	338.511.157.052,39	356.350.500.804,08	352.210.801.882,08
EE. FINALI		357.943.437.352,06	377.966.781.466,16	391.433.292.809,11	389.448.243.601,41
		90,41%	89,56%	91,04%	90,44%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS - Corte dei conti.

Della necessità e dell'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto sembrano convinte le stesse Amministrazioni controllate che riconoscono l'urgente necessità di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata secondo le linee indicate dalla Corte, evidenziando nel contempo le particolari difficoltà dovute non solo alla grande massa sia dei soggetti obbligati, ed alle relative operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, R.G.S., Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria, Sistema Informativo delle Commissioni Tributarie), ed alla conseguente numerosità e dei relativi sistemi informativi. Con questi ultimi, poi, che non sono ancora configurati per potere colloquiare fra di loro. Una fonte di sicura discordanza, ad avviso dei rappresentanti delle Amministrazioni predette, è certamente

quella degli esiti del contenzioso, che non trovano un riflesso diretto sulla contabilizzazione dei residui proprio perché il sistema informativo delle Commissioni tributarie non è stato costruito in modo da poter colloquiare con il sistema informativo della R.G.S..

5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte in sede di parificazione dei precedenti rendiconti riguarda la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni dell'anno ed una duplicazione di contabilizzazioni destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto di versamento. E', infatti, di tutta evidenza che, essendo le riscossioni calcolate come somma del versato e dal versare, se l'importo del resto non viene versato per intero, la parte residua andrà nuovamente ad incrementare le riscossioni dell'anno successivo. Nell'esercizio finanziario 2002 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse era stata, per le entrate finali, minore dei precedenti tre esercizi, ma comunque sempre consistente, e cioè pari a 20.512 milioni (nel 2001 era stata pari a 24.480, nel 2000 a 30.069 e nel 1999 a 28.075 milioni). Nell'esercizio finanziario 2003 è continuato l'andamento decrescente, con una sopravvalutazione di 19.571 milioni; per il 2004, invece, si assiste ad una lieve ripresa del fenomeno, che torna ai livelli del 2002, con una sopravvalutazione per un importo di 20.302 milioni. Nel 2005 il fenomeno, pur restando consistente, si ridimensiona, evidenziando una sopravvalutazione per un importo di 17.095 milioni.

La mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui rende anche difficile la spiegazione delle ragioni che determinano l'emergere di riscossioni nette residui negative e di versamenti residui negativi. Nel 2000 erano risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni; nel 2001 le riscossioni nette residui hanno interessato 145 capitoli/articoli per 8.094 milioni. Nel 2002 i capitoli interessati sono stati 205, per 6.344 milioni, nel 2003 151 per 1.576 milioni e nel 2004 111 per 2.572,45 milioni. Per l'esercizio 2005 il fenomeno, molto ridimensionato, è stato rilevato per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59 per cento nel 2000, il 52 per cento nel 2001, il 60 per cento nel 2002, l'86 per cento nel 2003, il 68 per cento nel 2004 ed il 79 per cento nel 2005, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo.

La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le riscossioni nette: nei precedenti esercizi finanziari i capitoli interessati sono passati da 290 nel 2000, a 312 nel 2001, a 340 nel 2002, a 342 nel 2003, ed a 322 nel 2004, mentre gli importi sono ammontati, rispettivamente, a 28.579, 21.955, 18.495, 6.773 e 6.484 milioni, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32 per cento, del 30 per cento, del 37 per cento, del 46 per cento e del 51 per cento, con evidente trend al miglioramento. Per il 2005 si assiste ad una diminuzione sia del numero dei capitoli/articoli interessati, ora pari a 315, che dei versamenti netti negativi, 4.889 milioni con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare pari al 57 per cento (Allegati G e H della decisione di parifica).

Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (97,1 per cento) e per il 95,85 per cento sono concentrate nell'articolo dell'IVA relativo agli scambi interni. Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (92,7 per cento), ma gli importi, interessando un numero maggiore di capitoli/articoli, risultano maggiormente distribuiti e si concentrano, per il 90 per cento del totale, nella riscossione ordinaria. Oltre il 26 per cento dei versamenti netti negativi si concentra nella riscossione ordinaria dell'imposta di registro (cap. 1202 - art. 1 per 1.290 milioni).

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2005 tale importo (-2.799 milioni) risulta decisamente ridimensionato rispetto agli scorsi esercizi finanziari: nel 2004 l'importo risultante (-4.202 milioni) era superiore a quello rilevato nel 2003 (-3.508) rispetto al massimo del 2001 (-17.107) ed all'ancora consistente importo del 2002 (-10.580)²⁸.

Due anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui. La RGS sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per se significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il

²⁸ La differenza era stata di -6.596 e -8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Nel riscontrare la nota istruttoria per l'esame del rendiconto 2005, la R.G.S. ha confermato, come aveva già fatto per il 2004, che l'ammontare delle riscossioni dei residui dell'anno è determinato dal sistema, sulla base di un calcolo matematico che considera i valori espressi dallo stesso rendiconto con riguardo al versato e al da versare in conto residui alla chiusura dell'esercizio e i valori espressi dal rendiconto dell'esercizio precedente con riguardo al rimasto da versare in conto competenza ed in conto residui.

Permane, quindi, a due anni di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al SIRGS il dato richiesto, introdotto, invece, anche quest'anno, sul solo consuntivo cartaceo, continuando così a sottovalutare la valenza che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere per la gestione del bilancio. Contrariamente a quanto verificatosi lo scorso anno, nel consuntivo 2005 gli importi relativi alle riscossioni dei residui dell'anno sono, invece, sempre correttamente indicati.

Dalle analisi svolte dalla Corte è risultato evidente che continuano a non risultare contabilmente tradotti in versamenti consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che il più delle volte, però, hanno a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa necessaria per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata. Sicché, pur costituendo un importante segnale nella logica della trasparenza, l'esposizione nel rendiconto del riscosso netto residui ricavandolo utilizzando il semplice metodo aritmetico indicato ed utilizzato dalla Corte per evidenziare le dimensioni del problema non può in alcun modo bastare. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato contabilmente, attraverso operazioni idonee a direttamente individuare gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere. Solo in tal caso sarà possibile monitorare l'andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.