

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 è assistito ad una lieve ripresa del fenomeno, che è tornato ai livelli del 2002, con una sopravvalutazione per un importo di 20.302 milioni. Nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 il fenomeno, pur restando consistente, si ridimensiona, evidenziando una sopravvalutazione per un importo rispettivamente di 17.095, 17.542, 18.194 e 17.653 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. Dopo l'entità cospicua delle riscossioni nette residui negative rilevata negli esercizi dal 2000 al 2004²⁸, nel 2005 il fenomeno si era molto ridimensionato, rilevandosi solo per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni; nel 2006 e nel 2007 i dati risultano in ripresa, rispettivamente con 105 cap/art per complessivi 2.693,16 milioni e 115 cap/art per 3.841,53 milioni, mentre nel 2008 si assiste nuovamente ad una contrazione: 67 capitoli/articoli per riscossioni nette negative pari a 817 milioni. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 79 per cento nel 2005, il 73 per cento nel 2006, il 68 per cento nel 2007 e l'83 per cento nel 2008, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo.

²⁸ Nel 2000 erano risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni e nel 2001 di 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 con la riscossione di residui di versamento del precedente esercizio finanziario del 59 per cento nel 2000, 52 per cento nel 2001, 60 per cento nel 2002, 86 per cento nel 2003 e 68 per cento nel 2004.

La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le riscossioni nette: così come verificato per queste ultime, anche per i versamenti nel 2005 si era verificata, rispetto agli esercizi precedenti²⁹, una diminuzione sia del numero dei capitoli/articoli interessati, pari a 315, che dei versamenti netti negativi - 4.889 milioni, con una percentuale di versato sul da versare dell'esercizio precedente pari al 57 per cento; nel 2006 il fenomeno è stato nuovamente in aumento, essendosi rilevati versamenti netti negativi in 333 capitoli/articoli, per un importo complessivo pari a -7.125,31 milioni e con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare pari al 52 per cento. Nel 2007 si è assistito ad una diminuzione sia del numero di versamenti netti negativi, pari a 289, sia dei corrispondenti importi (-6.606,48 milioni), mentre è cresciuta la percentuale del versato sulle somme da versare dell'esercizio precedente (53,35 per cento); nel 2008, a fronte di un aumento del numero dei capitoli/articoli interessati (305), diminuisce l'importo dei versamenti netti negativi (-3.209 milioni) e soprattutto aumenta la percentuale di versato sulle somme rimaste da versare nell'esercizio 2007. (Allegati G e H della decisione di parifica).

Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (98 per cento) e per l'83 per cento (-673 milioni) sono concentrate nel capitolo relativo all'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1). Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (90 per cento), ma gli importi, interessando un numero maggiore di capitoli/articoli, risultano maggiormente distribuiti e si concentrano, per l'87 per cento del totale, nella riscossione ordinaria.

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2008 tale importo (-262 milioni) risulta notevolmente diminuito rispetto a tutte le rilevazioni finora effettuate; nel 2007 (-3.631 milioni) risultava diminuito rispetto al 2006 (-4.804 milioni), ma aumentato rispetto al 2005 (-2.799 milioni), attestandosi sulla media dei precedenti esercizi finanziari: nel 2004 l'importo, di -4.202 milioni, era superiore a quello rilevato nel 2003 (-3.508). Negli anni ancora precedenti i picchi massimi si erano rilevati nel 2001 (-17.107) e nel 2002 (-10.580)³⁰.

Cinque anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui. La R.G.S. 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

²⁹ 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.

³⁰ La differenza era stata di -6.596 e -8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

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 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 contraddittorio con la Corte la R.G.S. ha sempre confermato 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 cinque anni di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al S.I.R.G.S. 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 trasparenza e la stessa gestione del bilancio.

Dalle analisi svolte dalla Corte è infatti risultato evidente che continuano a non essere 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 solo per evidenziare le dimensioni del problema della duplicazione 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.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa, secondo quanto affermato dalla R.G.S. nel contraddittorio con la Corte, per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono. Tutto ciò sembra, tuttavia, ben lungi dall'essere attuato, considerata la mancata operatività anche del già citato gruppo di lavoro permanente con le Ragionerie provinciali dello Stato che avrebbero dovuto porvi una attenzione costante, provvedendo ai necessari approfondimenti. E' auspicabile che qualche risultato si possa ora ottenere dalla piena operatività del Tavolo di lavoro, di cui si è detto, istituito dal 9 gennaio 2009, dal Ragioniere generale dello Stato.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione non risultavano analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere; più dettagliata appare, invece, quest'anno, come peraltro si era già verificato lo scorso anno, la dimostrazione del procedimento seguito al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo 2008 riguardante i residui da riscuotere al 31.12.2008 relativamente ai ruoli.

Annualmente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati di preconsuntivo, individua, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui³¹, con la specificazione, dettagliata a livello di capitolo ed articolo, delle somme iscritte a ruolo in relazione alle quali invia all'Agenzia delle entrate la richiesta di indicare, ai fini della definizione del Rendiconto, la percentuale di abbattimento da applicare agli importi individuati.

Per il 2008 l'importo corrispondente a 19 capitoli/articoli è stato pari a 175.616 milioni³² e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione, così come avvenuto nel 2006 e 2007, in misura pari all'85 per cento³³, ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: la percentuale complessiva della riduzione applicata era stata del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel

³¹ Al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.

³² Nota del Dipartimento della Ragioneria generale (Ufficio X) n. 58173 del 25 maggio 2009.

³³ Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2009/81772 del 26 maggio 2009.

2003, del 65 per cento nel 2004 e del 51,5 per cento nel 2005. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla R.G.S., pari a 26.342 milioni, corrispondono effettivamente al 15 per cento dei 175.616 segnalati.

L'Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte, come lo scorso anno, una nota telematica nella quale, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2008, vengono fornite indicazioni molto più analitiche e precise degli anni precedenti sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2008 limitatamente ai ruoli. L'analisi è stata condotta sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia relativamente al carico ruoli emessi dall'Amministrazione finanziaria, ma gli importi sui quali applicare la percentuale di abbattimento sono stati però, come già detto, ufficialmente comunicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nella misura 175.616 milioni, sostanzialmente coincidenti con gli importi autonomamente ricostruiti dall'Agenzia.

I dati presi a supporto per l'analisi sono quelli, in possesso dell'Agenzia, relativi al valore dei ruoli affidati al 31.12.2008, distinti in relazione a:

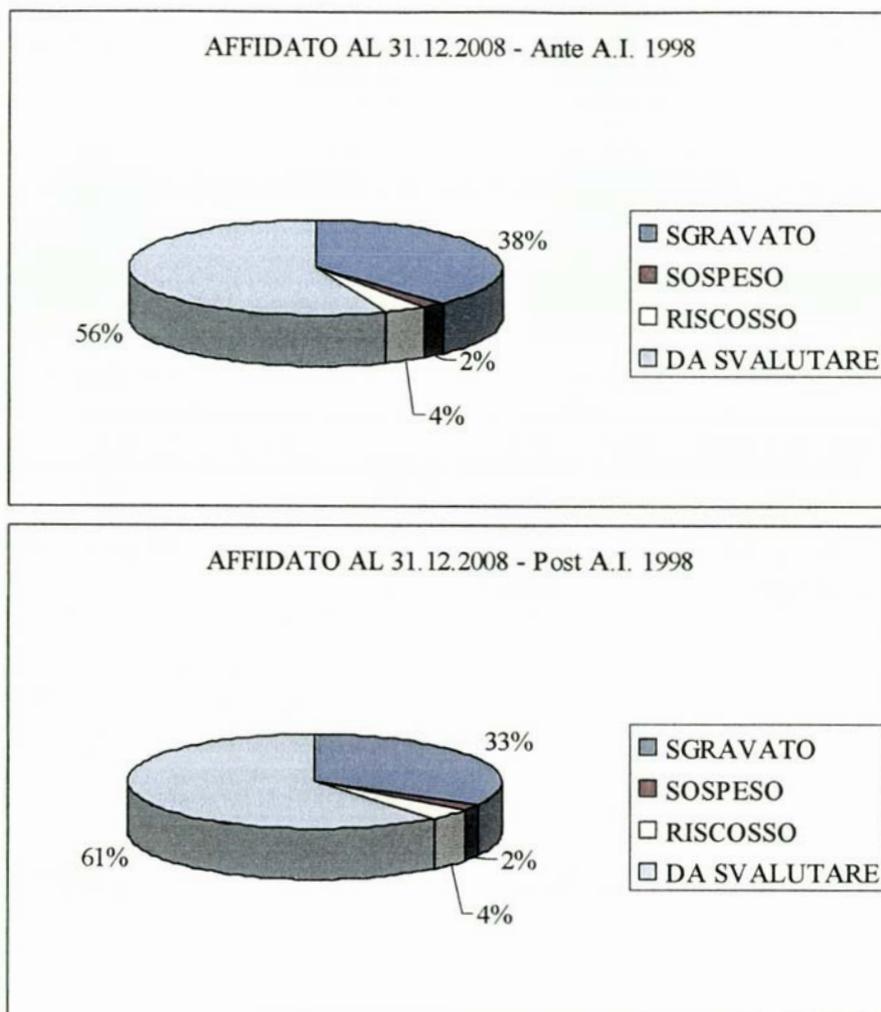
- anno di consegna (si parte dal 2000 a salire fino al 2008);
- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore del carico affidato);
- valore del riscosso da ruolo al 31.12.2008 (è il riscosso al 31.12.2008 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2008).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2008. Sottraendo gli sgravi e le sospensioni è stato calcolato l'affidato netto al quale viene sottratto il riscosso ottenendo l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2008.

CARICO RUOLI AFFIDATO AL 31/12/2008 (A)	(-)
SGRAVI (B)	(-)
SOSPENSIONI (C)	(-)
RISCOSSO (D)	=
AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2008	

In sintesi:

$$(A) - (B) - (C) = \text{AFFIDATO NETTO} - (D) = \text{AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2008}$$

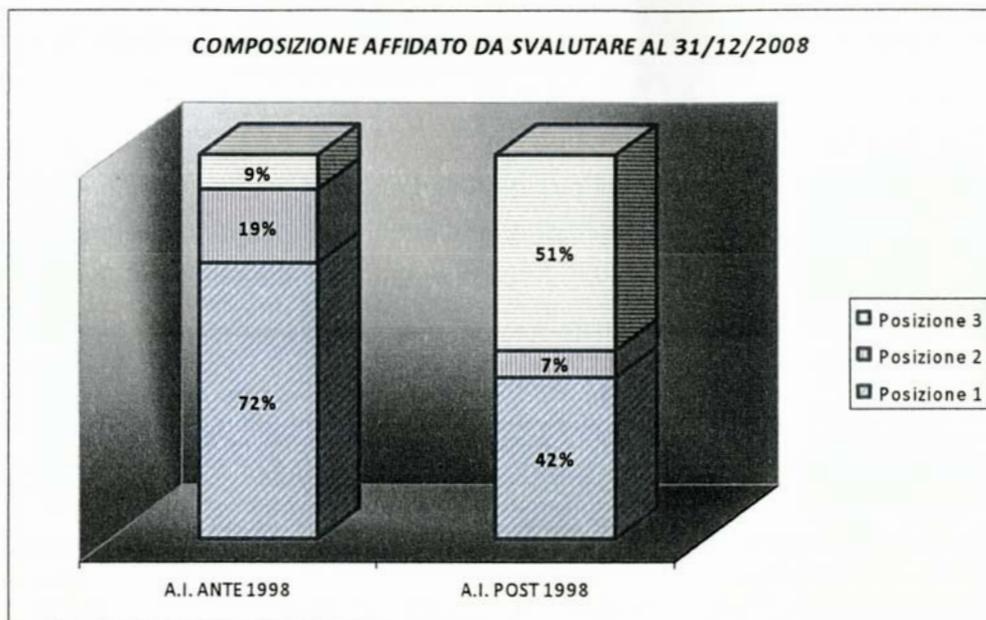


Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore dell'*affidato da svalutare*, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una distinzione tra:

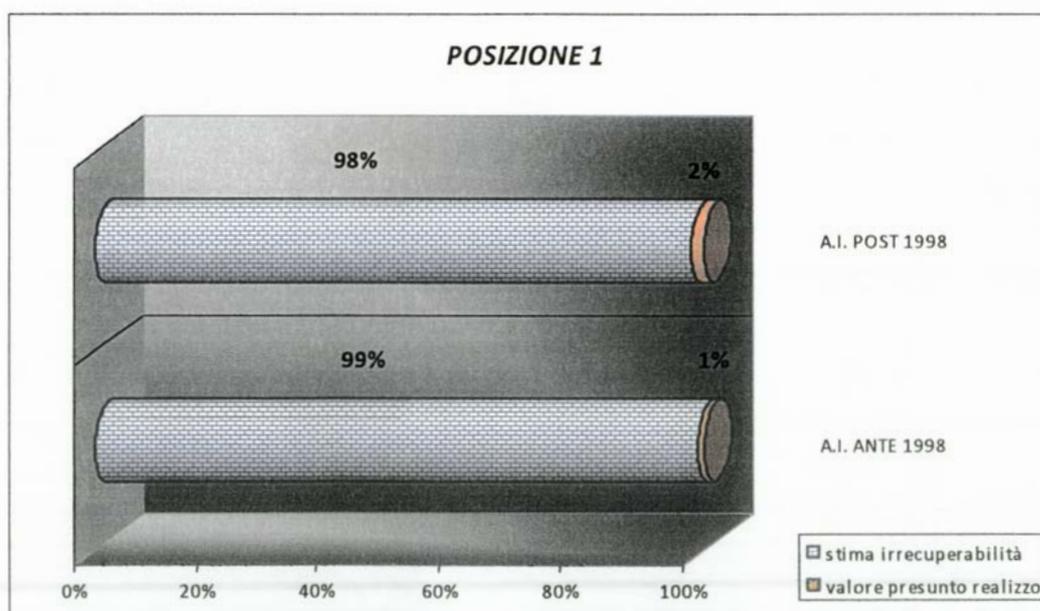
1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali;
2. posizioni relative a ruoli inesigibili;
3. altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati.

La composizione complessiva del valore affidato da svalutare rispetto alle tre diverse posizioni sopra evidenziate è graficamente di seguito indicata.



Fonte: Agenzia delle entrate

Dall'analisi delle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali (*posizione 1*), la stima di recuperabilità del credito – tenuto conto sia delle osservazioni effettuate che delle disposizioni normative vigenti in materia – ha portato, l'Agenzia, a determinare *a contrariis* un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari al 99 per cento per i periodi di imposta ante 1998, e al 98 per cento per i periodi di imposta *post* 1998.



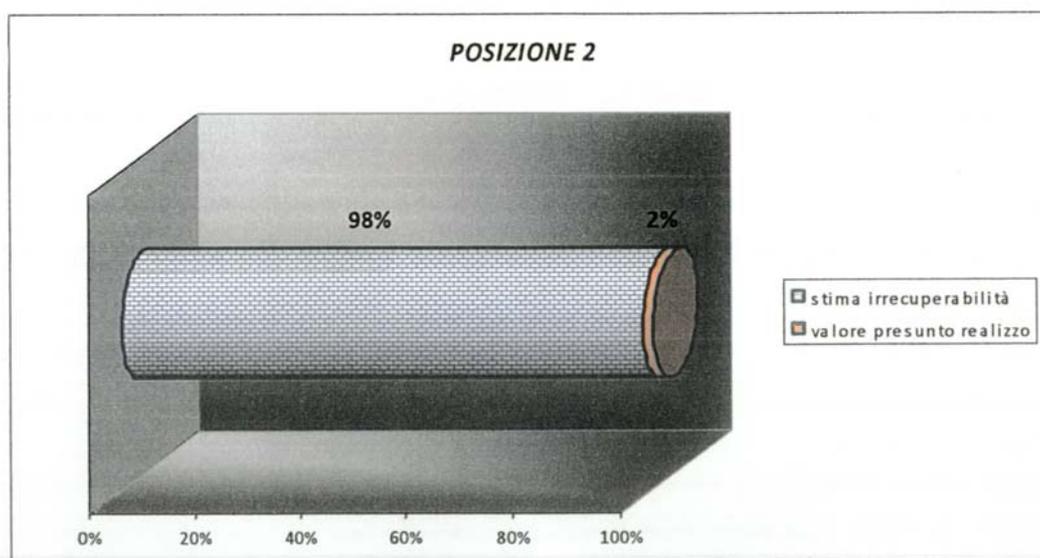
Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore di presunto realizzo del credito quindi, con riferimento ai ruoli emessi a carico dei soggetti sottoposti a procedure concorsuali, risulta essere pari a circa 1,8 miliardi.

I motivi che hanno portato a formulare tali valutazioni di presunto realizzo del credito, con riferimento alle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali, vanno ricercati nella maggiore oggettiva difficoltà dell'effettivo conseguimento del credito, stante lo status particolare del soggetto passivo e la circostanza per cui tali crediti sono concorrenti, al fine della loro soddisfazione, con i crediti privilegiati tipici delle procedure concorsuali (ad esempio: quelli vantati dai lavoratori dipendenti, dai professionisti, ecc.).

Inoltre, con riguardo alla differenza tra le due percentuali sopra evidenziate (99 per cento e 98 per cento), l'Agenzia ha precisato che essa è spiegabile in ragione del fatto che i ruoli meno recenti (periodi di imposta ante 1998) sono riferiti a procedure verosimilmente già concluse, rispetto alle quali la possibilità di riscossione effettiva del credito è di fatto meramente ipotetica.

Per quanto riguarda l'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) si stima una percentuale di irrecuperabilità del credito pari al 98 per cento, in considerazione del fatto che viene comunque effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta. Alla luce di queste considerazioni, il valore di presunto realizzo del credito relativo alla posizione in argomento ammonta a circa 0,5 miliardi, comprensivo anche degli eventuali addebiti ascrivibili all'Agente della riscossione in conseguenza di fatti riconducibili al suo operato.

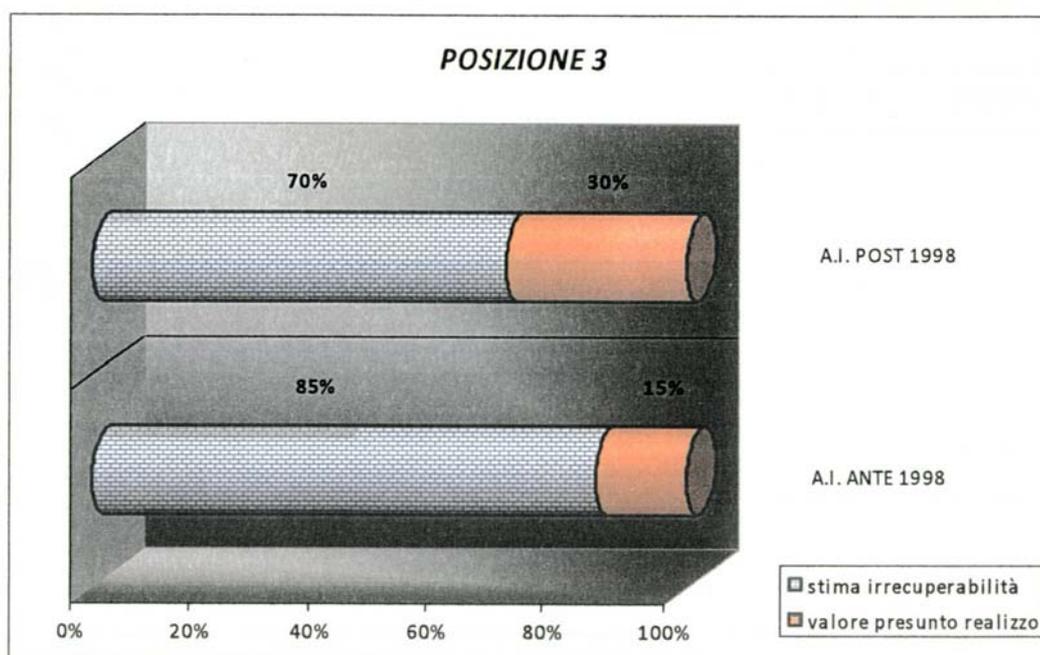


Fonte: Agenzia delle entrate

Per quanto concerne infine la *posizione 3* (altre posizioni e loro grado di “anzianità” relativamente ai periodi di imposta esaminati), è stata analizzata principalmente l’incidenza dell’anzianità dei periodi di imposta cui fanno riferimento i ruoli affidati.

A tale proposito, il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità derivante dall’anzianità del ruolo rispetto al periodo d’imposta cui si riferisce, è pari a circa l’85 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e al 70 per cento per i periodi di imposta post 1998.

I valori sopra evidenziati tengono conto di una differenziazione tra i due periodi (ante e post 1998) in quanto la “minore anzianità” di quelli *post* 1998 lascia ragionevolmente ritenere possibile la loro riscossione in misura maggiore, anche grazie alla ormai piena operatività di Equitalia S.p.A.³⁴ e ai nuovi strumenti che il legislatore ha messo a disposizione.



Il valore di presunto realizzo del credito, con riguardo alla *posizione 3*, è pari pertanto a circa 24,3 miliardi di euro. L’agenzia ha precisato, infine, che le previsioni sopra riportate tengono conto anche degli effetti della cosiddetta “rottamazione ruoli” ex legge 289/2002.

³⁴ Che ha avviato la propria attività dall’ottobre 2006.

Tra le concause gestionali che contribuiscono alla stima di presunto realizzo del valore dei residui da versare sui capitoli analizzati per l'esercizio 2008, possono essere sinteticamente evidenziate le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso rispetto al carico ruoli consegnato;
- previsioni di un trend positivo dell'indice di soccombenza in contenzioso e sull'accorciamento dei tempi medi di esecuzione del procedimento (con conseguente accorciamento dei tempi di attualizzazione del credito da incassare);
- entrata a pieno regime della riforma della riscossione attraverso Equitalia S.p.A. e le sue articolazioni territoriali.

L'applicazione del metodo sin qui descritto ai valori di affidato al 31.12.2008 porta ad una stima di presunta "incassabilità" pari a circa il 15 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa l'85 per cento, dato non solo molto più prudente rispetto al passato, ma certamente anche più corretto.

Si tratta di considerazioni sicuramente degne di essere tenute presenti e che, altrettanto sicuramente, fanno ritenere possibile un miglioramento del grado di esigibilità dei resti da riscuotere, pur permanendo alcune perplessità, fra cui quella suscitata dall'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2008), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano contabile, sia su quello della possibile modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

Come già accennato, l'Agenzia, quest'anno, come già avvenuto lo scorso anno, ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti, specificando che le domande di discarico (quindi anche quelle afferenti alle trenta partite) presentate telematicamente dagli Agenti della riscossione, saranno oggetto di controllo da parte degli Uffici dell'Agenzia secondo la tempistica stabilita dalla normativa di riferimento e le precisazioni impartite agli Uffici con la circolare n. 32/E del 2008³⁵.

Si tratta di partite relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento per complessivi 9.041 milioni che interessano anni d'imposta che vanno dal 1995 al 2003 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2002 al 2008) con un importo medio pari a 301,37 milioni.

³⁵ Circolare n. 32/E del 1 aprile 2008: Discarico per inesigibilità – Procedura informatica di ausilio agli Uffici – Istruzioni operative.

Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia 4.076 milioni³⁶ (anni d'imposta 2000 e di consegna del ruolo) mentre quella con l'importo minimo è dell'ufficio di Brescia 2 per 86,67 milioni (anni d'imposta 1995 e di consegna del ruolo 2006).

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia, ad eccezione di due che sono in carico a Roma 1 (145,27 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2004) e Napoli 4 (110,66 milioni A.I. 2001 e anno di consegna 2006). L'ufficio con il maggior numero di partite è quello di Reggio Emilia (dieci partite per complessivi 5.654,86 milioni), segue Milano 5 (tre partite per complessivi 490,01 milioni); si contano due partite per Genova, Abbiategrosso, Lecco e Brescia 2. Tutti gli altri ne hanno solo una.

Tra le trenta partite inesigibili più consistenti, gli anni di imposta e di consegna dei ruoli più remoti si riferiscono all'Ufficio di Genova (A.I. 1995 e di consegna 2002); anche per l'altra partita di Genova il ruolo risulta consegnato nel 2002 (ma con anno di imposta 1996) mentre una delle partite di Brescia 2 si riferisce ugualmente all'anno di imposta 1995 (sebbene il ruolo sia stato consegnato nel 2006). Circa il 54 per cento dell'intero ammontare (4.849 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte, oltre il 41 per cento si riferisce ai crediti relativi all'IVA (3.786 milioni), il 3,8 per cento all'IRPEG (329 milioni), lo 0,7 per cento all'IRAP (57 milioni).

Tavola A.14 - Importi e imposte relativi alla trenta partite inesigibili più consistenti

Imposte	importo	%
altro	4.848.873.970	53,9
I.V.A.	3.786.095.277	41,4
IRPEG	328.811.465	3,8
IRAP	57.187.559	0,7
EUROTASSA	9.614.513	0,1
IRPEF addizionale regionale	8.499.824	0,1
IRPEF addizionale comunale	1.888.848	0,0
C.S.S.N.	20.553	0,0
Totale	9.040.992.010	100,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati Agenzia entrate.

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in miglioramento rispetto agli esercizi finanziari precedenti al 2006, si ricollega peraltro al fatto stesso che nel 2008 (già un lieve aumento si era riscontrato nel 2007) per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 48 per cento (44,7 per cento nel 2007, 45,9 per cento nel 2006, 64,2 per cento nel 2005, 52,3 per cento nel

³⁶ Peraltro la stessa comunicata lo scorso anno e per la quale il carico ritenuto inesigibile ammonta a 652 milioni, contrariamente a tutte le altre partite per le quali il totale importo del carico è ritenuto tale.

2004, 64,8 per cento nel 2003, 58,01 per cento nel 2002 e 62,1 per cento nel 2001) 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 del 7,79 per cento a fronte del -0,17, dello 0,65, del 3,67, dello 0,34, del 2,78 e del -5,28 per cento rispettivamente del 2007, 2006, 2005, 2004, 2003 e 2002. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extra tributarie (2,25 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (18,11 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classificano i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento tornando alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,91 e 99,88 per cento).

La disponibilità, espressa in sede di analisi del Rendiconto 2003, dalla R.G.S. a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre per esercizio di formazione, solo nel 2005, e solo relativamente, però, all'esercizio 2004, si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti: è stata infatti fornita la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere"³⁷. Nessuna comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

7. Determinazione dei resti da versare

Meno chiarificatore di quello svolto a proposito dei resti da riscuotere è risultato, negli anni, il contraddittorio con le Amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte ha più volte chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la specificazione per le somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23³⁸, posto che nell'allegato stesso risultavano evidenti le imputazioni delle sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non risultava chiara la natura dei versamenti diretti da operarsi da parte della Regione

³⁷ Negli anni scorsi la R.G.S. aveva fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante una elaborazione *ad hoc*, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. Aveva altresì sottolineato che, a motivo di un meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

³⁸ Allegato 23: dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Sardegna e dal Friuli Venezia Giulia (quest'ultima regione solo dal 2008), da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

Sicilia e delle restanti somme da versare, che costituivano una quota percentuale rilevante sul totale, anche se in progressiva riduzione dal 2000 al 2006 (dai 18.152 milioni su un totale di 24.480 del 2000 agli 8.988 su un totale di 18.194 del 2006)³⁹, ma nuovamente in crescita nel 2007 con una percentuale, pari al 57 per cento: 10.144 milioni su un totale di 17.652. Nell'allegato 23 al Consuntivo dell'esercizio 2007, contrariamente a quanto avveniva nei precedenti esercizi finanziari, per la prima volta, sono state distinte le somme afferenti alle Casse regionali da quelle della Struttura di gestione; anche nell'allegato al consuntivo 2008 tale distinzione viene riportata, inoltre, per la prima volta, vengono riportate le somme rimaste da versare acquisite direttamente dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Continua, tuttavia, a non potersi rilevare a cosa gli importi stessi importi afferiscano.

Contrariamente a quanto si verificava negli scorsi esercizi, nel 2008 non sono i dati relativi ai resti da versare della Regione Siciliana che hanno la preminenza, infatti, per la prima volta la percentuale sul totale di spettanza dello Stato e superiore a quella delle tre regioni indicate: il 50 per cento dl totale, circa 13 miliardi su 26 (tavola A.15).

In ogni caso i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 ammontano nel 2008 a 7.926 milioni a fronte dei 2.263 del 2007, l'importo minimo degli ultimi sei anni (11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003, 8.232 nel 2004, 6.414 nel 2005 e 4.720 nel 2006). Gli stessi si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si appostino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa.

**Tavola A.15 – Riepilogo dell'Allegato 23 al consuntivo – Resti da versare
Esercizi 2007 e 2008**

	STATO				REGIONE SICILIANA				REGIONE SARDEGNA				REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA		TOTALE SOMME DA VERSARE NEL CONSUNTIVO	
	2007		2008		2007		2008		2007		2008		2008		2007	2008
	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	Milioni
Dip.to Finanze	6.734	39	12.365	49	10.128	58	9.257	36	488	3	517	2	3.321	13	17.350	25.460
Dip.to Tesoro	157	100	440	100	-	-	1	0	-	-	-	-	-	-	157	441
Altri capitoli	130	89	154	91	16	11	15	9	-	-	-	-	-	146	169	
Totale generale	7.021	40	12.959	50	10.144	57	9.273	36	488	3	517	2	3.321	13	17.653	26.070

Fonte: elaborazione Cdc su dati Allegato 23

³⁹ Tre quarti nel 2000 (18.152 milioni su un totale di 24.480), due terzi nel 2001 (13.446 milioni su un totale di 20.512), 57 per cento nel 2002 (11.187 milioni su un totale di 19.571), 56 per cento nel 2003 (11.359 milioni su un totale di 20.302), 50 per cento nel 2004 (8.555 milioni su un totale di 17.095), 45 per cento nel 2005 (7.936 milioni su un totale di 17.542) e 49 per cento nel 2006 (8.988 milioni su un totale di 18.194)

8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata

Le analisi condotte con approfondimenti successivi sulla struttura e sulle classificazioni del Rendiconto dell'Entrata hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell'articolazione del bilancio che lo rendono inidoneo a fungere da fonte di dati utili per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

8.1. La nuova classificazione di bilancio per l'esercizio 2008

A partire dall'esercizio 2008, per il bilancio dello Stato è stato introdotto un nuovo sistema di classificazione della spesa strutturato per funzioni, secondo due livelli di aggregazione: le missioni ed i programmi. Anche con riferimento al bilancio di previsione dell'Entrata, sempre dall'esercizio 2008, si sono registrate rilevanti modifiche, che principalmente attengono alla distinzione delle voci di entrata a seconda della natura ricorrente o non ricorrente degli introiti.

Al fine di verificare la rilevanza, la significatività e le implicazioni delle innovazioni introdotte nel bilancio di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2008 la Corte ha svolto un'indagine⁴⁰ con la quale si è proceduto ad un esame puntuale ed analitico, a livello di capitolo/articolo, della Tabella 1 - Stato di previsione dell'Entrata per l'esercizio 2008 allegata alla legge di bilancio.

Sulla base delle analisi puntuali la Corte ha formulato una serie di osservazioni che, in sede di istruttoria, sono state sottoposte alla Ragioneria generale.

- Il superamento dell'immediata identificazione del Centro di responsabilità cui è intestata la gestione del provento: infatti a seguito della revisione, nella costruzione delle UPB non compare più il codice identificativo del C.d.R., sicuramente superfluo per le entrate tributarie (tutte riferite al Dipartimento delle finanze), ma non per le extra tributarie di competenza di tutti i Ministeri. In tal modo si perde l'informazione immediata sull'attribuzione della responsabilità amministrativa in ordine all'acquisizione degli introiti. Inoltre la presenza nella stessa UPB di capitoli riconducibili a più C.d.R., contrasta con quanto disposto dalla legge 468/1978⁴¹: "Il progetto di bilancio annuale di

⁴⁰ Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008".

⁴¹ Legge n. 468 del 5 agosto 1978 e successive modifiche, art. 2, c. 2.

previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione”.

La R.G.S. ha provveduto a colmare tale lacuna indicando, nella legge di bilancio 2009, e conseguentemente nell'allegato tecnico per capitoli/articoli, i centri di responsabilità afferenti alle singole unità di voto ed ai capitoli/articoli in esse contenuti, per l'esercizio 2008 permane la carenza di informazione.

Inoltre per l'esercizio 2009 l'indicazione del C.d.R. è presente, ma esclusivamente sullo stato di previsione con un'indicazione letterale, senza tuttavia un codice identificativo riscontrabile nel Sistema informativo R.G.S.-Cdc.

- Nessuna revisione è stata operata per le unità primarie del bilancio amministrativo (capitoli/articoli), che non sono state per nulla toccate dalla revisione, sia nel contenuto che nel numero. Di conseguenza, non sono stati affrontati e risolti i problemi più volte evidenziati dalla Corte in merito all'inadeguatezza dell'articolazione del bilancio dell'entrata che ne limita la trasparenza ed ostacola le analisi nelle diverse fasi del controllo. Per male intese esigenze di semplificazione, si perpetuano, infatti, una serie di impropri accorpamenti di informazioni che rendono difficile l'utilizzo del bilancio come strumento di analisi delle politiche pubbliche.

Pertanto perde significato anche la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito, distinzione che avrebbe dovuto consentire di agevolmente apprezzare l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale, facilitando così anche il monitoraggio dei conti pubblici (in particolare dell'indebitamento strutturale, al netto del ciclo e delle entrate una tantum) da parte dei competenti organismi comunitari in ordine al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Si lasciava, fra l'altro, in piedi l'accorpamento in un unico capitolo promiscuo riferito ad entrate varie ed eventuali – contraddittoriamente classificate come ricorrenti solo in ragione dell'affidabilità statistica storicamente riscontrata per i quali continua, così, ad essere impossibile qualsiasi serio monitoraggio.

- La classificazione dei capitoli/articoli fra entrate ricorrenti e non ricorrenti dovrebbe, secondo la Corte essere riconsiderata, sulla base di una più attenta ponderazione del carattere strutturale o meno del provento, e/o del carattere straordinario o meno del gettito consuntivato negli ultimi esercizi e risolvendo la specifica questione della UPB 2.1.2.3 –

contributi vari e altre entrate eventuali e diverse, impropriamente imputata nella sua interezza alle entrate ricorrenti.

Sulle entrate extra tributarie di natura ricorrente risulta concentrato il 97,6 per cento della previsione di competenza 2008 per l'intero Titolo II ed a consuntivo il 93,5 per cento dell'accertato e l'89,1 per cento del riscosso di competenza, a causa anche di imputazioni non del tutto corrette di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente. E' questo in particolare il caso, come si vedrà in seguito, dei capitoli entrate eventuali e diverse intestati a ciascuna amministrazione responsabile, e di altri capitoli come i versamenti delle gestioni fuori bilancio da ricondurre in bilancio attribuiti alle entrate ricorrenti, ma che presentano, in realtà, carattere di straordinarietà.

In merito alle entrate eventuali e diverse la Ragioneria ha ribadito quanto precedentemente evidenziato, circa la sostanziale stabilità nel tempo dei gettiti relativi ai pertinenti capitoli. Per quanto riguarda le cessate gestioni fuori bilancio, ha convenuto che gli introiti assumono una indubbia connotazione di entrate non ricorrenti e che, pertanto, si sarebbe provveduto alla rettifica in sede di progetto di bilancio 2009, come è poi effettivamente avvenuto.

8.2. Entrate riassegnabili

Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti⁴²: detta spesa negli anni precedenti era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito “per memoria”, e cioè pari a zero, ma per le quali nel 2005, nel 2006 e nel 2007 sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6 e per 7,1 miliardi, che, da una parte, sono stati impropriamente rendicontati come extra-gettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti.

⁴² Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: “Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili”.