

NOTE SULL'ATTENDIBILITÀ E SULL'AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI
— ENTRATA —

1. **Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni.**
2. **Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni. Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2010.**
3. **Riaccertamenti e insussistenze.**
4. **Limiti di affidabilità degli accertamenti.**
5. **Cumulo delle riscossioni in conto residui.**
6. **Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**
7. **Determinazione dei resti da versare.**
8. **Non corrispondenza fra residui iniziali dell'esercizio 2010 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2009.**
9. **Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata: 9.1. Entrate riasegnabili; 9.2. Entrate eventuali e diverse.**

Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni (allegati A alla decisione di parifica).

1. Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti, in quanto alle stesse modalità di rettifica sono probabilmente da correlare nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti di cui non è stata data finora spiegazione. Si tratta della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una "procedura di compensazione automatica" e di rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

Va anzitutto evidenziato che anomalie in buona parte analoghe caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza. Con riferimento a quest'ultimo, le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui.

Nella Tavola A.1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei conti delle Amministrazioni degli ultimi cinque esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalle analisi effettuate dalla Corte negli scorsi esercizi e dalla tavola risulta evidente, per il “da riscuotere di competenza”, un andamento altalenante che, sebbene il deciso ridimensionamento del fenomeno che partiva da -2.839 nel 2000, arriva ad oltre -16,7 milioni nel 2010 (erano 5,4 nel 2009 ma 34,6 milioni nel 2008); analoga, sia pure in misura inferiore, è la diminuzione dell'anomalia per il “da versare di competenza” che, dopo la consistente riduzione verificatasi nel 2005, 2006 e 2007 con -3.476, -3.473 e -3.308 milioni, a fronte di -22.044 del 2004 e -17.894 del 2003, gli importi negativi si riducono ulteriormente nel 2010 al livello di -119,2 milioni (sia pure in lieve aumento rispetto ai -87,4 milioni del 2009 ed ai -84,3 del 2008). Rimane ugualmente stabile la tendenza a decrescere, rispetto al 2004, dell'importo del “da riscuotere residui” dei capitoli/articoli con segno negativo, che si assesta nel 2010 a circa -727,6 milioni (erano -673 nel 2009, -676 nel 2008, -677 nel 2007, -734 nel 2006, -1.001 nel 2005, -1.026 nel 2004, -934 nel 2003 e -836 nel 2002), comunque ben al di sotto degli importi del 2000 e 2001 (rispettivamente -2.724 e -6.170).

Per il “da versare residui” il fenomeno, apparso in crescita tra il 2000 e il 2003 (146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni nel 2001, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni, lievitato nel 2003 a 397 per -16.393 milioni), si era nuovamente ridimensionato nel 2004, con 293 capitoli e -10.299 milioni; ha continuato a sensibilmente decrescere tra il 2005 ed il 2007 (con 197 capitoli/articoli per -2.828 milioni nel 2005, 205 per -1.700 milioni nel 2006 e 243 per -1.455 milioni nel 2007). Nel 2008 si è verificato, invece, un nuovo aumento del fenomeno sia riguardo al numero dei capitoli/articoli (313) che agli importi (-3.447 milioni). E' seguita una nuova flessione nel 2009, anno per il quale si rilevano 252 capitoli/articoli con segno negativo per -2.255 milioni mentre nel 2010, a fronte di un maggior numero di capitoli/articoli (321) si rilevano segni negativi per un importo inferiore (-1.223,85), peraltro il valore minimo rispetto alla serie storica analizzato dalla Corte.

Per approfondire l'analisi del fenomeno dei dati negativi nei conti periodici, nella tavola A.2 è stata calcolata la variazione percentuale di ciascun anno rispetto al precedente dell'entità sia del numero dei capitoli/articoli che degli importi: le analisi effettuate nel tempo hanno fatto rilevare che solo nell'esercizio 2005, rispetto al 2004, si era avuta una pressoché totale eliminazione del fenomeno. Negli anni 2003 e 2004 si sono rilevati i più consistenti importi negativi, ovviamente nel più alto numero di capitoli e/o articoli, ma dal 2006 fino al 2008 si assiste ad un nuovo progressivo aumento sia pure senza raggiungere i livelli degli anni precedenti. In particolare nel 2008, fatta eccezione per il "da versare competenza", si verifica un aumento dei dati negativi, sia quanto a numero dei capitoli/articoli interessati che agli importi. Nel 2009 si assiste ad una complessiva diminuzione del fenomeno che non si ripete, tuttavia, nel 2010. Gli importi con segno negativo sono aumentati, anche se per valori non molto elevati, sia in termini di entità che di numero di capitoli/articoli interessati, per tutte le voci dei residui, ad eccezione che per il "da versare residui" (-45,7 per cento) a fronte tuttavia di un maggior numero di capitoli/articoli (+27,4). Se si osserva l'andamento del fenomeno del 2010 rispetto alla media degli ultimi cinque esercizi si rileva che, mentre per i residui di riscossione l'anno in consuntivazione si assesta in valori superiori alla media sia in termini di importi che di numero capitoli/articoli, il "da versare competenza" risulta complessivamente inferiore alla media ed il "da versare residui" mostra importi inferiori con un numero maggiore di capitoli/articoli.

Tavola A.1

CONTI ECONOMICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO

(milioni di euro)

	Titoli	2006		2007		2008		2009		2010		Media 2006-2010	
		n. dei cap/art	milioni	n. dei cap/art	milioni	n. dei cap/art	milioni	n. dei cap/art	milioni	n. dei cap/art	milioni	n. dei cap/art	milioni
Da riscuotere competenza	I	10	-9,09	8	-1,87	9	-30,40	10	-0,33	10	-5,23	9	-9,38
	II	13	-5,36	15	-1,32	18	-4,24	19	-5,07	21	-11,51	17	-5,50
	III	2	-0,05	2	0,00							1	-0,01
	TOT.	25	-14,50	25	-3,19	27	-34,63	29	-5,40	31	-16,74	27	-14,89
Da riscuotere residui	I	26	-716,63	24	-654,80	22	-668,63	24	-664,65	26	-712,65	24	-683,47
	II	45	-17,14	69	-22,12	65	-7,50	57	-8,11	62	-14,88	60	-13,95
	III	1	-0,02	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03
	TOT.	72	-733,79	94	-676,95	88	-676,15	82	-672,79	89	-727,56	85	-697,45
Da versare competenza	I	66	-2.522,39	64	-2.169,85	25	-2,12	27	-0,80	50	-32,19	46	-945,47
	II	136	-948,93	196	-1.138,07	120	-82,15	131	-86,47	124	-86,55	141	-468,43
	III	9	-1,08	9	-0,13	7	-0,01	8	-0,12	7	-0,46	8	-0,36
	TOT.	211	-3.472,39	269	-3.308,06	152	-84,29	166	-87,39	181	-119,20	196	-1.414,27
Da versare residui	I	95	-1.631,31	104	-1.300,90	123	-2.995,23	119	-2.096,05	145	-971,92	117	-1.799,08
	II	103	-56,76	131	-139,78	153	-103,09	124	-146,19	166	-239,87	135	-137,14
	III	7	-12,22	8	-14,57	9	-12,82	9	-12,59	10	-12,06	9	-12,85
	TOT.	205	-1.700,29	243	-1.455,25	285	-3.111,14	252	-2.254,83	321	-1.223,85	261	-1.949,07

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Sistema informativo RGS

Tavola A.2

CONTI ECONOMICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO
 VARIAZIONI PERCENTUALI DI CIASCUN ANNO RISPETTO AL PRECEDENTE

	Titoli	Variaz. % 2006 su 2005		Variaz. % 2007 su 2006		Variaz. % 2008 su 2007		Variaz. % 2009 su 2008		Variaz. % 2010 su 2009	
		n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi
Da riscuotere competenza	I	0,0	578,4	-20,0	-79,4	12,5	1.524,5	11,1	-98,9	0,0	1.476,5
	II	0,0	1.118,2	15,4	-75,3	20,0	220,7	5,6	19,7	10,5	126,9
	III	100,0	-0,1	0,0	-96,2	-100,0	-0,05				
	TOT.	4,2	714,6	0,0	-78,0	8,0	984,2	7,4	-84,4	6,9	209,8
Da riscuotere residui	I	-23,5	-1,2	-7,7	-8,6	-8,3	2,1	9,1	-0,6	8,3	7,2
	II	-15,1	-93,8	53,3	29,1	-5,8	-66,1	-12,3	8,2	8,8	83,4
	III	0,0	0,0	0,0	21,6	0,0	-2,9	0,0	-1,6	0,0	0,0
	TOT.	-18,2	-26,7	30,6	-7,7	-6,4	-0,1	-6,8	-0,5	8,5	8,1
Da versare competenza	I	6,5	2,7	-3,0	-14,0	-60,9	-99,9	8,0	-62,5	85,2	3.934,6
	II	-1,4	-6,6	44,1	19,9	-38,8	-92,8	9,2	5,2	-5,3	0,1
	III	0,0	-72,7	0,0	-87,7	-22,2	-90,4	14,3	858,2	-12,5	277,8
	TOT.	1,0	-0,1	27,5	-4,7	-43,5	-97,5	9,2	3,7	9,0	36,4
Da versare residui	I	-1,0	-32,7	9,5	-20,3	18,3	130,2	-3,3	-30,0	21,8	-53,6
	II	8,4	-85,6	27,2	146,3	16,8	-26,3	-19,0	41,8	33,9	64,1
	III	16,7	47,1	14,3	19,2	12,5	-12,0	0,0	-1,8	11,1	-4,2
	TOT.	4,1	-39,9	18,5	-14,4	17,3	113,8	-11,6	-27,5	27,4	-45,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sistema informativo RGS

Allargando la visuale sulla serie storica completa di cui la Corte è in possesso, e che decorre dall'esercizio finanziario 2000 (tavola A.3 e grafici 1 e 2), si osserva che il ridimensionamento complessivo del fenomeno riguarda principalmente la competenza. Infatti, il "da riscuotere competenza" si è ridotto progressivamente dai -2.839 milioni in 56 capitoli-articoli del 2000 ai -16,7 milioni in 31 capitoli/articoli del 2010 (rispettivamente del -99,4 per cento e -48,6 per cento). Consistente è stata anche la riduzione degli importi negativi rilevati per il "da versare competenza" che si riduce dai -3.984 ai -119 milioni (-97 per cento), passando per i valori massimi del 2003 e 2004 di -17.894 e -22.044 milioni, e interessando, nel 2010, 181 cap/art., rispetto ai 278 del 2000 (-34,9 per cento). Segue la riduzione del 73,3 per cento degli importi negativi per la voce "da riscuotere residui", da -2.724 a -728 milioni, che in questo caso ha riguardato un numero in aumento dei capitoli e/o articoli: +20,3 per cento (da 74 a 89). Più contenuta la riduzione nel fenomeno per il "da versare residui" -67,5 per cento, passando da -3.768 a -1.224 milioni (con il picco di -16.393 e -10.299 milioni del 2003 e 2004) che anche in questo caso ha riguardato un numero in aumento dei capitoli e/o articoli: +119,9 per cento (da 146 a 321).

L'andamento dei dati negativi nei conti periodici, come già detto, ha visto un picco negli anni 2003 e 2004, sia per quanto riguarda gli importi che per il numero dei capitoli e/o articoli,

per tutte le voci dei residui, in particolare per quelli di versamento, sia in conto residui che in conto competenza.

Tavola A.3

CONTI ECONOMICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO
VARIAZIONE PERCENTUALE DEL FENOMENO TRA IL 2010 ED IL 2000
(milioni di euro)

	Titoli	2010 rispetto al 2000	
		n. dei cap/art	milioni
Da riscuotere competenza	I	-73,0	-99,8
	II	31,3	113,1
	III	-100,0	-100,0
	TOT.	-44,6	-99,4
Da riscuotere residui	I	-43,5	-72,1
	II	129,6	-91,2
	III	0,0	-85,7
	TOT.	20,3	-73,3
Da versare competenza	I	-61,5	-99,1
	II	-10,8	-68,5
	III	-22,2	-84,1
	TOT.	-34,9	-97,0
Da versare residui	I	68,6	-73,2
	II	201,8	73,7
	III	100,0	521,6
	TOT.	119,9	-67,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sistema informativo RGS - Corte dei conti.

Grafico n. A.1

NUMERO DEI CAPITOLI/ARTICOLI CON IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI DAL 2000 AL 2010

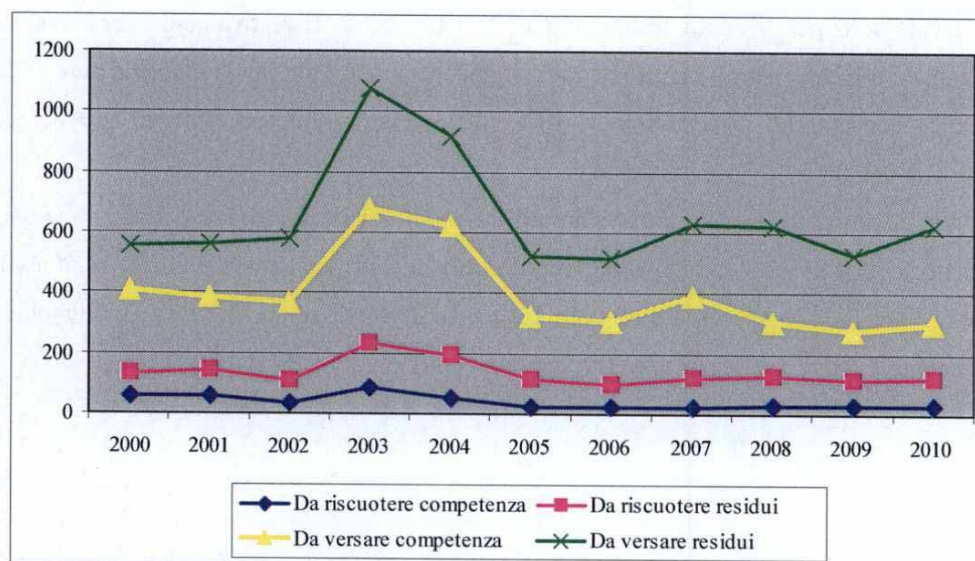
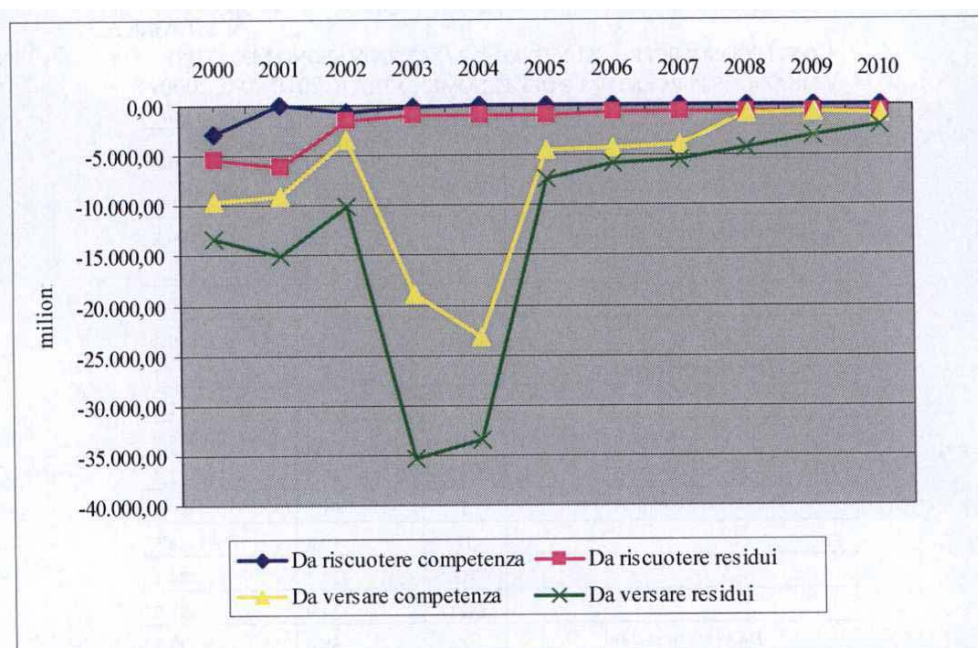


Grafico n. A.2

IMPORTI NEGATIVI RILEVATI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI DAL 2000 AL 2010



La disaggregazione tra i titoli dei dati fa rilevare la concentrazione del fenomeno nelle entrate tributarie, con la media, nell'intera serie storica analizzata dalla Corte, periodo 2000-2010, del 67 per cento per il "da riscuotere competenza", 88 per cento per il "da riscuotere residui", 63 per cento per il "da versare competenza" e 93 per cento per il "da versare residui". Nel dettaglio dell'esercizio 2010, invece, la maggiore consistenza di importi negativi nel titolo I si è rilevata solo per il conto residui (98 e 79,9 per cento rispettivamente per i residui di riscossione e di versamento), mentre per la competenza i dati con segno meno, sia pure di entità minore, si concentrano principalmente nelle entrate extra tributarie (68,8 e 72,6 per cento rispettivamente per il da riscuotere e da versare).

Nel 2010 per il da riscuotere residui all'interno del titolo I si rileva la concentrazione del fenomeno su due articoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione dell'Ire: capitolo 1023 articolo 3¹ per il 71,2 per cento e articolo 14², per il 19,7 per cento. Per l'art. 3 il fenomeno è stato rilevato già dal 2002 e per tutti gli esercizi, mentre per l'art. 14 dal 2004.

¹ Cap. 1023: "Ire" già "Irpel" – art. 3: Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto.

² Cap. 1023: "Ire" già "Irpel" – art. 14: Versamenti a titolo di acconto effettuati mediante delega bancaria ai concessionari.

Molto più distribuita risulta, invece, la presenza dei dati negativi per il “da versare residui”, contrariamente a quanto rilevato negli anni precedenti³: l’11,3 ed il 10,2 per cento del totale dei titoli I si riscontra rispettivamente nei capitoli 1421 su cui affluiscono le accise sul gas naturale per combustione e 1259 per le somme relative alla definizione dei carichi inclusi in ruoli pregressi, emessi da uffici statali e affidati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione.

Come detto, riguardo al conto competenza, la maggioranza degli importi negativi si concentra nel titolo II ed in particolare, per il da versare nel capitolo 3791⁴ e per il da riscuotere nel capitolo 3571⁵ (rispettivamente pari al 75,4 ed al 97,9 per cento del totale del titolo).

In merito ai segni negativi dei resti da versare, il Dipartimento della R.G.S., ha, nel corso degli ultimi anni, sottolineato la necessità di considerare che, se essi generalmente rappresentano un’anomalia, ciò potrebbe non valere per il capo I “Imposte di fabbricazione”, in quanto le aziende anticipano i versamenti e quantificano successivamente le estrazioni o la produzione soggetta all’imposta che determina l’accertamento. E’ stata, inoltre, sottolineata l’opportunità, sulla quale ovviamente si concorda, che, comunque, sia i residui da riscuotere che quelli da versare siano analizzati nella loro specificità, in quanto sono presenti situazioni contabili eterogenee che necessitano di una attenta valutazione, soprattutto con riferimento ad operazioni di riduzione degli stessi.

A tale proposito presso la Ragioneria generale dello Stato⁶ per cercare di individuare le soluzioni più consone nel tentativo di eliminare le incongruenze segnalate negli anni dalla Corte dei conti, con l’istituzione del Gruppo di lavoro “Entrate dello Stato”⁷, ha inteso perseguire l’obiettivo di migliorare la chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità. Il gruppo di lavoro ha la finalità di affrontare problematiche⁸ afferenti in particolare alla correttezza dei dati che pervengono alle R.T.S. in materia di entrate dello Stato, anche con riferimento alla esatta quantificazione delle partite da eliminare ed alla conseguente rappresentazione dei residui attivi nel Rendiconto generale dello Stato.

³ Negli esercizi finanziari dal 2002 al 2009 si era rilevata, costantemente, la presenza di importi con segno negativo principalmente per il capitolo relativo all’imposta relativa agli scambi interni dell’Iva (1203/1) (nel 2009 per circa il 68 per cento all’interno del titolo).

⁴ Cap. 3791: “Rifusione delle somme anticipate dal ministero della difesa, per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei corpi, istituti, stabilimenti militari ed enti aeronautici per il servizio di cassa delle navi che non si trovino nella posizione amministrativa di disarmo e degli enti a terra della marina, nonché per speciali esigenze determinate dai rispetti vi regolamenti”.

⁵ Cap. 3571: “Concorso dei paesi della N.A.T.O. nelle spese di infrastrutture da eseguirsi nel quadro degli accordi di comune difesa”.

⁶ Ispettorato generale di finanza.

⁷ Il Gruppo di lavoro “Entrate dello Stato” è stato costituito, con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 9 gennaio 2009 ed è formato da funzionari della Ragioneria generale (IGF, IGB e IGICS), delle RTS (Enna e Reggio Emilia), dell’Agenzia delle entrate, di Equitalia e di SOGEI.

⁸ Emerse in sede di altro precedente Gruppo di lavoro, denominato “Entrate e patrimonio”.

Nel corso dei lavori, il Gruppo ha analizzato le attuali procedure sulle transazioni e sui flussi informatici che, gestiti dalle Agenzie fiscali per il tramite della SOGEI e dal Sistema Informativo Entrate (prima SIRGS ora SIE⁹), hanno in pratica generato sistematicamente, tra i diversi inconvenienti rilevati, l'assenza di comunicazioni riguardanti i provvedimenti di rateazioni, scarichi ed altri adottati da Equitalia, nonché presenza in bilancio di un'ingente massa di residui attivi di cui andrebbe accertato l'effettivo grado di esigibilità.

Il Dipartimento della RGS ha comunicato la conclusione dell'attività del Gruppo di lavoro, che ha individuato alcune direttrici d'intervento, da seguire per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato (corrispondenza univoca dei codici-tributo con i capitoli di bilancio; allineamento temporale dei dati SIE con quelli effettivi della riscossione; corretta esposizione del grado di esigibilità delle somme rimaste da riscuotere), nelle more della definizione dei dettagli attuativi, tuttavia, non è ancora intervenuto il protocollo d'intesa, per la cui adozione sono in corso le attività, con il quale devono essere stabilite le incombenze a carico di ciascuna delle amministrazioni interessate (Dipartimento RGS, Agenzia delle Entrate ed Equitalia).

Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni (allegati B alla decisione di parifica). Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2010.

2. Le anomalie illustrate nella tavola A.1 vengono corrette dal S.I.R.G.S. in sede di formazione del conto consuntivo utilizzando apposite procedure, e in particolare la c.d. "procedura di compensazione", che, secondo quanto fatto presente dalla R.G.S. nell'esame del rendiconto degli esercizi precedenti, provvede a rettificare i dati delle contabilità delle Amministrazioni dalle anomalie registrate nei totali, eliminando i segni negativi ascrivibili ad incongruenze presenti nelle contabilità. A tal proposito in tutte le note di risposta alle richieste istruttorie formulate nel corso degli anni, non sono mai stati forniti specifici chiarimenti, né omissioni ed errori sono stati indicati, o quanto meno si è dato conto di averli ricercati: gli stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. La spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già offerta sin dal lontano 1995, secondo cui la procedura di compensazione in questione farebbe sì che *«una anomala situazione contabile, caratterizzata da un determinato ammontare di versamenti e da accertamenti di importo nullo o comunque inferiore ai versamenti medesimi, con conseguenti segni negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere", sia ricondotta automaticamente dal*

⁹ Il Sistema Informativo delle Entrate è di supporto all'attività delle RPS e degli UCB nel controllo delle contabilità relative ai diversi debitori dello stato e nell'aggregazione e successiva rappresentazione agli ispettorati della RGS dei dati contabili per le fasi giuridiche delle entrate (accertamento, riscossione e versamento).

sistema informativo ad una situazione contabile più realistica e veritiera assumendosi che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato»¹⁰.

Né tanto meno forniscono chiarimenti le risposte fornite dalla R.G.S. alle richieste annualmente formulate in sede di analisi del rendiconto nelle quali il Dipartimento ha rappresentato che «l'unica procedura di compensazione che viene posta in essere, per esigenze meccanografiche, è quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle rettifiche manuali». Dopo la procedura di compensazione ha luogo anche l'abbattimento dei resti da riscuotere, sulla scorta della classificazione dei residui in base al loro grado di esigibilità, comunicata dall'Agenzia delle entrate. Sembra, quindi, che, rinunciando a porsi il problema di risalire alle ragioni per le quali si vengono a formare dette anomalie, ci si limiti ad evidenziare che le comunicazioni ritardatarie da parte degli uffici competenti e dell'Agenzia delle entrate pervengono a ridosso della scadenza per l'invio del rendiconto alla Corte. Dopo l'effettuazione delle rettifiche correlate a tali comunicazioni, rimarrebbe pertanto un margine di tempo troppo ristretto per consentire di attuare la procedura e, inoltre, di valutare compiutamente la correttezza degli effetti prodotti dalla stessa.

La genericità della spiegazione della R.G.S. obbliga ad esaminare con attenzione le implicazioni delle rettifiche introdotte per tentare di comprendere l'origine, la natura e le conseguenze delle distorsioni comunque presenti anche nella versione finale del rendiconto e che risultano dall'analisi di coerenza dei dati che lo compongono.

Nei chiarimenti forniti dalla R.G.S. si è ipotizzato il caso in cui, per il conto di competenza, nella contabilità delle Amministrazioni si riscontri un importo di versamenti maggiore di zero in corrispondenza di accertamenti nulli o comunque inferiori ai versamenti, con conseguenti segni negativi per l'ammontare del "da versare di competenza" e/o del "da riscuotere di competenza", o, meglio, per la somma algebrica (saldo) dei due importi. Sulla base del presupposto logico che non si possono avere riscossioni e/o accertamenti inferiori ai versamenti, il sistema informativo procede, in sede di acquisizione dei dati delle contabilità delle Amministrazioni ("entrate totali") ai fini della costruzione del conto consuntivo, alla correzione automatica, assumendo che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso di competenza (rettificato) con l'aggiunta del "da riscuotere di competenza". Le correzioni introdotte comportano, quindi, che, sempre automaticamente, l'importo delle riscossioni di competenza venga reso uguale a quello dei versamenti (di competenza) e quello degli accertamenti alla somma del riscosso di competenza e del "da riscuotere di competenza" (negli importi rettificati), mentre l'importo negativo del "da versare di competenza" viene ad essere azzerato.

¹⁰ Nota n. 29865 del 5 maggio 1995.

Oltre alla procedura automatizzata di compensazione, intervengono, poi, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite sui resti della competenza rimasti da versare e che vanno a positivizzare una base di partenza negativa in precedenza automaticamente azzerata, senza che, peraltro, venga condotta alcuna analisi o svolta alcuna considerazione sulle ragioni e sui fattori che la determinavano.

La spiegazione di ordine generale fornita, in passato, per la sola gestione di competenza viene confermata dalla R.G.S. anche per il conto residui, relativamente al quale, peraltro, le anomalie e le incongruenze risultano, anche per il 2010, come in ogni esercizio finanziario esaminato, numerose e rilevanti: la procedura di compensazione opera nel senso di ricondurre l'importo del riscosso residui ad un importo almeno pari a quello dei versamenti residui e nel conseguente azzeramento del da versare residui (negativo).

Anche a questo proposito va ripetuta, *mutatis mutandis*, la considerazione, appena svolta con riguardo al conto di competenza, sui successivi, ma separati, aggiustamenti operati in sede di acquisizione del preconsuntivo e di costruzione del consuntivo finale. Si verificano, cioè, in sede di consuntivo, casi in cui, restando invariati (rispetto al preconsuntivo, e in ogni caso rispetto ai dati risultanti dall'applicazione della procedura di compensazione automatica) i versamenti in conto residui, gli importi delle riscossioni residui risultano maggiori e quelli del "da versare residui" non più pari a zero, ma positivi. Anche in questo caso si può ritenere che i correttivi apportati nelle successive fasi non si compensino, ma si cumulino, introducendo nuove poste presunte, a loro volta responsabili di altre incongruenze accertate e rese evidenti dalle analisi condotte dalla Corte.

Riepilogando, si può, quindi, ribadire, sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla R.G.S., che la procedura di compensazione opera in due tempi:

1) nel momento dell'acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, che, proprio in virtù dei correttivi automatici introdotti dalla procedura di compensazione, assume la natura di "preconsuntivo";

2) nella successiva fase di costruzione del consuntivo finale che comporta, altresì, una serie di aggiustamenti progressivi, anche manuali, sulla scorta anche degli ulteriori elementi informativi tardivamente acquisiti. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero.

A tal proposito la R.G.S., già negli scorsi anni, ha fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'I.G.P.B. sono quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli

uffici¹¹, riguardanti comunicazioni ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità stabilita per il 30 aprile. La seconda precisazione è che l'I.G.P.B. attiva le operazioni di rettifica direttamente sui dati già compensati. Si può, pertanto, presentare il caso che un capitolo/articolo, al quale sia stato eliminato il segno negativo attraverso la procedura di compensazione, subisca un'ulteriore rettifica per effetto delle predette comunicazioni ritardatarie. A tal proposito la R.G.S. si è limitata ad affermare che le operazioni di rettifica possono essere di segno opposto alle variazioni indotte dalla procedura di compensazione; in tal caso, non potrebbe, evidentemente per un puro caso, determinarsi alcun effetto di duplicazione.

Resta così chiarito che in questa seconda fase non si interviene a modificare le correzioni automaticamente apportate in sede di acquisizione del preconsuntivo, se non per completare l'azzeramento dei dati negativi, per cui i correttivi ritardatari vanno, non a sostituirsi, ma ad aggiungersi, a quelli precedentemente operati. Le rettifiche manualmente apportate dalla R.G.S., pertanto, non si compensano, ma si cumulano, con l'evidente probabilità, se non certezza, che si verifichino duplicazioni nell'ammontare dei residui finali (e/o degli stessi importi riscossi ed accertati).

Nella nota di risposta alle richieste istruttorie formulate per il rendiconto 2005, la R.G.S. aveva sottolineato che le problematiche segnalate dalla Corte relative alle incongruenze tra rendiconto e contabilità erano costantemente all'attenzione di quel Dipartimento; alcune iniziative al riguardo erano già state messe in atto ed altre erano in procinto di essere adottate. Tuttavia, a quattro anni di distanza, non si è avuta notizia dei passi concretamente compiuti in proposito, anche se, come si è visto, va registrata una chiara tendenza al ridimensionamento delle tradizionali anomalie.

A tal proposito la R.G.S. ha, invece, in linea generale fatto presente che l'analisi delle distorsioni eventualmente presenti nella versione finale del rendiconto subisce una limitazione dovuta alle incongruenze presenti nelle contabilità, i cui correttivi potrebbero anche non portare ad una ricostruzione completamente fedele di taluni aspetti della fase gestionale, sottolineando che le contabilità degli uffici non risultano aggiornate per tenere conto del mutamento del grado di esigibilità delle partite che vi sono iscritte, ovvero contengono partite per le quali doveva già essere stata effettuata la cancellazione. Dalla stessa R.G.S. è stato pertanto chiesto all'Agenzia delle entrate¹² di porre in essere le iniziative occorrenti affinché le rettifiche da apportare ai resti da riscuotere relativi a partite inesigibili, di cui viene fatta segnalazione in sede di definizione del consuntivo, siano recepite dalle contabilità degli uffici competenti.

¹¹ Tramite modello IPO2.

¹² Con nota n. 0020341 del 10 febbraio 2006.

L'avviso della Ragioneria generale, riguardo alle risultanze negative che, provenienti dalle contabilità, si riflettono sul consuntivo, è che le correzioni *ex post* a livello di Rendiconto generale possono consentire di eliminare dati aberranti (quali, ad esempio, come già detto, i valori negativi, che in taluni casi sono assunti dai resti da versare a da riscuotere), ma non pare possano permettere di ricondurre le risultanze del documento a quei valori che si sarebbero realizzati in mancanza di errori o incongruenze. Secondo la R.G.S. - una correzione che consenta di ripristinare i dati che fotografano integralmente la gestione del bilancio, così come è avvenuta, dovrebbe essere effettuata in loco, presso gli uffici titolari delle contabilità, intervenendo sulle contabilità stesse, sulla base delle informazioni elementari concernenti le singole partite interessate da errori o incongruenze.

Sempre nel 2005 la R.G.S. costituì un gruppo di lavoro, denominato "Organizzazione dei servizi generali delle Ragionerie Provinciali dello Stato", che avrebbe dovuto operare in via continuativa, analizzando la formazione delle risultanze contabili per individuare eventuali fattori suscettibili di produrre errori o incongruenze, e finalizzato alla ridefinizione della missione istituzionale delle Ragionerie Provinciali dello Stato nonché alla formulazione di ipotesi di riassetto organizzativo. Tale progetto, peraltro apprezzato dalla Corte, prevedeva un'attività di supervisione e controllo svolta dalle Ragionerie territoriali (ex provinciali) dello Stato (R.T.S.) nei loro ambiti di competenza territoriale, che avrebbe contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di allineare il rendiconto alle contabilità, attraverso il costante aggiornamento di queste ultime e la verifica che non presentassero incongruenze. Sarebbe stato, infatti, assolutamente auspicabile riuscire ad assicurare la rispondenza del consuntivo alle contabilità, curando che le stesse rechino sempre dati corretti e risolvere le problematiche descritte (mancato aggiornamento delle contabilità e risultanze di segno negativo). Tuttavia non si ha notizia di risultati tangibili prodotti dal Gruppo di lavoro in tema di miglioramento della chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità.

Sempre per risolvere le problematiche correlate alle incongruenze presenti nel consuntivo ed all'esigenza di allineamento tra le risultanze dello stesso ed i dati presenti nelle contabilità, e nella consapevolezza, più di recente, come già anticipato al precedente punto 1, dal 2009, con determina del Ragioniere Generale dello Stato, è stato costituito il Gruppo di lavoro "Entrate dello Stato"¹³¹⁴. Quest'ultimo ha analizzato le attuali procedure sulle transazioni e flussi informatici che, gestiti dalle Agenzie fiscali per il tramite della SOGEI e dal Sistema

¹³ Informazioni pervenute alla Corte mediante la trasmissione della nota n. 13273 del 15 febbraio 2010 inviata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato all'Agenzia delle entrate e ad Equitalia.

¹⁴ Istituito il 9 gennaio 2009 con determina del Ragioniere Generale dello Stato tra referenti del MEF (IGF, IGB ed IGICS), dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia S.p.A., e supportato dai relativi *partners* tecnologici CONSIP e SOGEI.

Informativo Entrate (prima SIRGS ora EIE), avrebbero in pratica generato sistematicamente¹⁵ gli inconvenienti:

- rappresentazione disomogenea ed incompleta dei dati relativi ad alcuni tributi riscossi dagli Agenti della riscossione individuati in funzione del codice tributo, ma privi dell'indicazione dei corrispondenti capitoli di bilancio;
- disallineamenti tra i dati acquisiti nel SIE ed i dati contabili prodotti dagli Agenti della riscossione su supporto cartaceo;
- anomalie relative ai versamenti eseguiti dagli Agenti della riscossione a favore delle Regioni;
- assenza di comunicazioni riguardanti i provvedimenti di rateazioni, scarichi ed altri adottati da Equitalia, nonché presenza in bilancio di un'ingente massa di residui attivi di cui andrebbe accertato l'effettivo grado di esigibilità.

Per le discrasie evidenziate nei primi due punti, il Dipartimento ha fatto presente che sono state avviate le operazioni utili per il loro superamento, così come si sta procedendo anche per la necessaria ricognizione dei residui attivi. Per quanto invece attiene alla problematica di cui al disallineamento tra le scritture contabili presenti sul sistema SIE e quelle provenienti alle RTS attraverso la contabilità cartacea dei concessionari, il Dipartimento ha evidenziato di aver cercato periodicamente, per non compromettere la predisposizione del Rendiconto generale dello Stato, di dirimere le accertate discordanze, coinvolgendo le stesse Ragionerie territoriali mediante l'emanazione, negli anni, di apposite circolari con le quali sono state fornite istruzioni RTS per effettuare le occorrenti rettifiche e/o integrazioni, sulla base delle contabilità presentate dal concessionario, previa attestazione sulla correttezza dei dati forniti.

Considerata l'importanza della questione, nonché i riflessi negativi che tale operazione comporta sulle attività delle Ragionerie, per il rilevante volume assunto dalle “*notizie mancanti*”, la R.G.S. ha ritenuto indispensabile individuare la soluzione più consona a rimuovere le difficoltà rappresentate, partendo, in primo luogo, dal fenomeno dei disallineamenti, anche in considerazione del fatto che gli interventi richiesti sino ad oggi alle Ragionerie per l'allineamento dei dati contrastano con la funzione di riscontro che le stesse sono chiamate a svolgere in materia di riscossione. L'espressione “notizie mancanti” si riferisce sia alle notizie ritardatarie (intendendo tutte quelle che provengono al SIE a partire dal secondo mese successivo alla data di contabilizzazione e che il sistema accantona catalogandole come “ritardatarie”) sia alle notizie assenti (tutte quelle che vengono inserite al SIE direttamente dalle RTS).

¹⁵ Dal 2000 ad oggi, cioè da quando la Corte dei conti ha posto l'attenzione sulla problematica.

Sul punto, il Gruppo di lavoro – dopo approfondito esame – ha condiviso l’ipotesi di modifica dell’attuale procedura: l’ipotesi condivisa consentirebbe alle Ragionerie territoriali di acquisire – tramite il SIE - le notizie relative alla gestione dei ruoli direttamente da Equitalia S.p.A., contestualmente all’inoltro dei dati che quest’ultima dispone nei confronti dell’Agenzia delle Entrate.

Con le premesse suddette il Dipartimento della R.G.S. ha ritenuto di interpellare l’Agenzia delle entrate ed Equitalia al fine di stipulare un apposito “Protocollo d’intesa” nel quale andranno esplicitati tempi e modalità operative, con la possibilità di valutare, in una fase successiva, la fattibilità di un processo di dematerializzazione del conto mensile delle riscossioni e della contabilità bimestrale e, consequenzialmente, la possibilità di avvalersi – anche in detti casi – della firma digitale, nonché, previo assenso della Corte dei conti, di dematerializzare i provvedimenti a supporto del conto giudiziale. A partire dai primi mesi del 2011 sono iniziati, nell’ambito del Comitato SIPA¹⁶ i lavori del “tavolo di lavoro per la dematerializzazione delle quietanze” alla presenza di rappresentanti della Banca d’Italia, della R.G.S. (IGF, IGEPa e IGICS) e della Corte dei conti.

Come già detto al punto 1, il Dipartimento della R.G.S. ha comunicato la conclusione dell’attività del Gruppo di lavoro, che ha individuato alcune direttrici d’intervento, da seguire per il raggiungimento dell’obiettivo prefissato (corrispondenza univoca dei codici-tributo con i capitoli di bilancio; allineamento temporale dei dati SIE con quelli effettivi della riscossione; corretta esposizione del grado di esigibilità delle somme rimaste da riscuotere), nelle more della definizione dei dettagli attuativi, tuttavia, non è ancora intervenuto il protocollo d’intesa, per la cui adozione sono in corso le attività, con il quale devono essere stabilite le incombenze a carico di ciascuna delle amministrazioni interessate (Dipartimento R.G.S., Agenzia delle entrate ed Equitalia).

Nella Tavola A.4 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 risultano tutti azzerati nel consuntivo. Per la competenza si tratta di soli 31 capitoli/articoli per –16,7 milioni (erano 29, per –5,4 milioni, nell’esercizio precedente) e per il conto residui di 89 capitoli/articoli per –727,6 milioni (82 cap./art. per –672,8 milioni nel 2009).

¹⁶ Sistema Informatizzato dei pagamento della Pubblica Amministrazione.

Per i residui di versamento continuano a persistere diverse situazioni 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. Lievemente aumentata è, tuttavia, la situazione del “da versare competenza”, che fa registrare discordanze per 181 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -119 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (107 cap/art per -86 milioni); il “da versare residui” negativo riguarda 321 capitoli/articoli per -1.224 milioni, per oltre il 91 per cento azzerati in consuntivo (293 cap/art per -1.054 milioni).

Tavola A.4

RETTIFICHE RISULTANTI NEL RENDICONTO 2010 PER I CAPITOLI /ARTICOLI DEL CONTO RESIDUI DELLE
CONTABILITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI CON SEGNO NEGATIVO

(milioni di euro)

	Titoli	Conti periodici riassuntivi		Consuntivo					Differenza complessiva della positivizzazione
		Cap/art con importi negativi		Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati			
		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	- 5,23	10	- 5,23				
	II	21	- 11,51	21	- 11,51				
	III								
	TOT.	31	- 16,74	31	- 16,74	0	-	-	-
Da riscuotere residui	I	26	- 712,65	26	- 712,65				
	II	62	- 14,88	62	- 14,88				
	III	1	- 0,02	1	- 0,02				
	TOT.	89	- 727,55	89	- 727,55	0	-	-	-
Da versare competenza	I	50	- 32,19	15	- 0,66	35	- 31,53	80,43	- 111,96
	II	124	- 86,55	89	- 84,86	35	- 1,68	38,47	- 40,15
	III	7	- 0,46	3	- 0,46	4	- 0,00	-	- 0,00
	TOT.	181	- 119,20	107	- 85,98	74	- 33,21	118,90	- 152,11
Da versare residui	I	145	- 971,92	123	- 838,42	22	- 133,50	143,71	- 277,21
	II	166	- 239,87	160	- 203,33	6	- 36,54	9,24	- 45,78
	III	10	- 12,06	10	- 12,07				
	TOT.	321	- 1.223,85	293	- 1.053,82	28	- 170,04	152,95	- 322,99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sistema informativo R.G.S.

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2009 - gli stessi rilevati negli ultimi nove esercizi finanziari - e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dei conti consuntivi dell'entrata.

Si riporta di seguito la serie storica dello sviluppo che, negli anni, ha avuto la “sistemazione” in consuntivo dei dati negativi rilevati nei conti periodici delle Amministrazioni, sia in termini di numero dei capitoli e/o articoli interessati, sia in termini di importi.

Grafico n. A.3

NUMERO DEI CAP/ART CHE PRESENTANO DATI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE DAL 2002 AL 2010

