

Commissioni Tributarie), ed alla conseguente numerosità dei relativi sistemi informativi, 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..

#### **Cumulo delle riscossioni in conto residui**

5. 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 da versare. 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. Nel 2009 e 2010 si assiste, invece all'impennata della sopravvalutazione delle somme riscosse che ritorna sui livelli rilevati nel lontano biennio 1999 – 2000, raggiungendo rispettivamente gli importi di 26.799 e 27.645 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 2004<sup>31</sup>, nel 2005 il fenomeno si era molto ridimensionato, rilevandosi solo per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di

<sup>31</sup> 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.

riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni; nel 2006 e nel 2007 i dati risultano nuovamente in crescita, rispettivamente con 105 cap/art per complessivi 2.693,16 milioni e 115 cap./art. per 3.841,53 milioni, mentre nel 2008 si verifica una contrazione: 67 capitoli/articoli per riscossioni nette negative pari a 817 milioni. L'incremento del fenomeno rilevato nel 2009, 1.052 milioni che hanno interessato 64 capitoli/articoli, continua anche nel 2010, sia in termini di capitoli/articoli che di importi: si sono calcolate riscossioni nette negative per 1.832 milioni per 79 capitoli/articoli. 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, l'83 per cento nel 2008, il 93,4 per cento nel 2009 ed l'85,13 per cento nel 2010, 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: così come verificato per queste ultime, anche per i versamenti nel 2005 si era verificata, rispetto agli esercizi precedenti<sup>32</sup>, 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 capitoli/articoli con 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 (65 per cento). Come per le riscossioni anche per i versamenti, il peggioramento osservato nel 2009 si accentua decisamente nel 2010: si assiste, infatti, d una leve riduzione del numero dei capitoli/articoli interessati (381 nel 2009 e 347 nel 2010) ma all'aumento degli importi dei versamenti netti negativi (rispettivamente -8.618 e -9.824 milioni), con la conseguente diminuzione della percentuale di versato sulle somme rimaste da versare nell'esercizio precedente (64 e 57,7 per cento). (Allegati G e H della decisione di parifica).

Nel 2010 le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (99,8 per cento) e per il 77,5 per cento, pari a -1.421 milioni, sono concentrate nei

---

<sup>32</sup> 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.

capitoli relativi all'imposta relativa agli scambi interni dell'Iva (1203/1). Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (92,8 per cento), e oltre il 55 per cento degli importi e concentrato in soli quattro capitoli che interessano le imposte: registro (cap. 1201 per -1.669 milioni), Iva scambi interni (1203/1 per -1.500 milioni), ritenute sui redditi da lavoro dipendente dell'Ire (1023/3 per -1.500 milioni) e consumo dei tabacchi (1601 per -801 milioni).

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente. Come si è visto nel 2010, in misura maggiore rispetto a quanto già verificato nel 2009, risultano vanificati i progressi verificati negli ultimi anni: infatti l'importo è nuovamente aumentato (rispettivamente -9.824 e -8.618 milioni) rispetto al 2008, quando si era, invece calcolato l'importo minimo (-262 milioni) rispetto a tutte le rilevazioni effettuate in precedenza. Nel 2007 (-3.631 milioni) era risultato 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)<sup>33</sup>.

Quest'analisi va letta tenendo conto che i dati sui quali si basa non sono direttamente rilevati, ma semplicemente calcolati per evidenziare la misura dell'effetto di duplicazione del cumulo delle riscossioni residui con il "da versare" degli esercizi precedenti. Sette anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui. Il problema è che La R.G.S. aveva dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, 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, come si è detto, 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).

<sup>33</sup> La differenza era stata di -6.596 e -8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

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 sette 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 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 ricavato 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 gruppo di lavoro permanente con le Ragionerie provinciali dello Stato, costituito negli anni scorsi, che avrebbero dovuto porvi un'attenzione costante, provvedendo ai necessari approfondimenti. E' auspicabile che qualche risultato si possa ora ottenere dalle disposizioni che perverranno a seguito della conclusione dei lavori del nuovo Gruppo di lavoro, di cui si è detto nei precedenti punti.

**Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere**

6. 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 negli scorsi tre esercizi, la dimostrazione del procedimento seguito al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo 2010 riguardante i residui da riscuotere al 31.12.2010 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 residui<sup>34</sup>, 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 2009 l'importo corrispondente a 19 capitoli/articoli è stato pari a 255.506 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'83 per cento<sup>35</sup>, la stessa adottata nel 2009 e ridotta rispetto a quanto avvenuto nel 2006, 2007 e 2008 quando era stata pari all'85 per cento, ma comunque ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: la percentuale complessiva della riduzione applicata, infatti, era stata del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel 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 43.436 milioni, corrispondono effettivamente al 17 per cento dei 255.506 segnalati.

Come negli ultimi tre anni, l'Agenzia delle entrate ha trasmesso alla Corte una nota telematica nella quale, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2010, 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 dicembre 2010 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 255.506 milioni, sostanzialmente coincidenti con gli importi autonomamente ricostruiti dall'Agenzia.

<sup>34</sup> Al netto delle partite concernenti condono tombale ed Iva Napoli, che annualmente, in sede di consuntivo vengono eliminate.

<sup>35</sup> Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 2010/77166 del 26 maggio 2011.

I dati presi a supporto dell'analisi sono quelli, in possesso dell'Agenzia, relativi al valore del carico ruoli affidato al 31/12/2010, rispetto al quale vengono presi in considerazione i seguenti parametri di analisi:

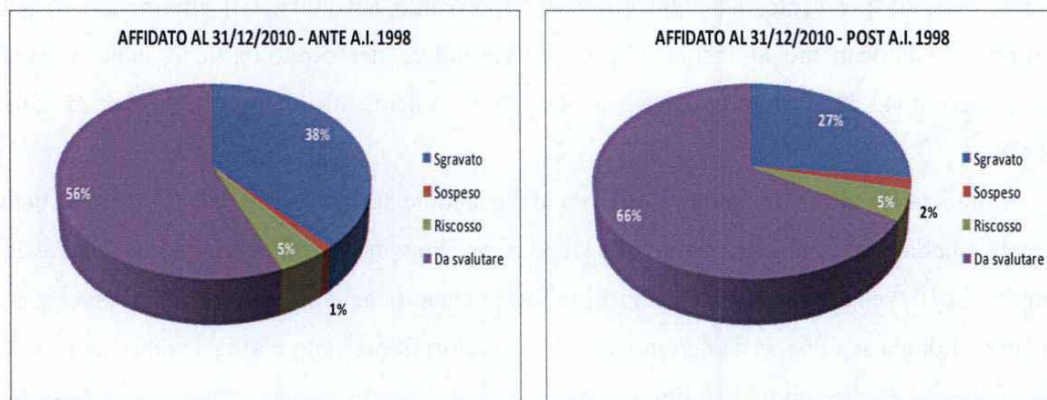
- anno di consegna (si parte dall'anno 2000 per arrivare fino all'anno 2010);
- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore del carico affidato);
- valore del riscosso da ruoli al 31/12/2010 (è il riscosso al 31/12/2010 su tutti i ruoli affidati entro il 31/12/2010).

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2010. 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 2010.

Carico ruoli affidato al 31/12/2010 ( a )	( a )
Sgravi ( b )	( - b )
Sospensioni ( c )	( - c )
Affidato netto ( d )	( = d )
Riscosso ( e )	( - e )
affidato da svalutare al 31/12/2010 ( f )	( = f )

In sintesi:

$$(A) - (B) - (C) = \text{Affidato netto} - (E) = \text{Affidato da svalutare al 31/12/2009}$$

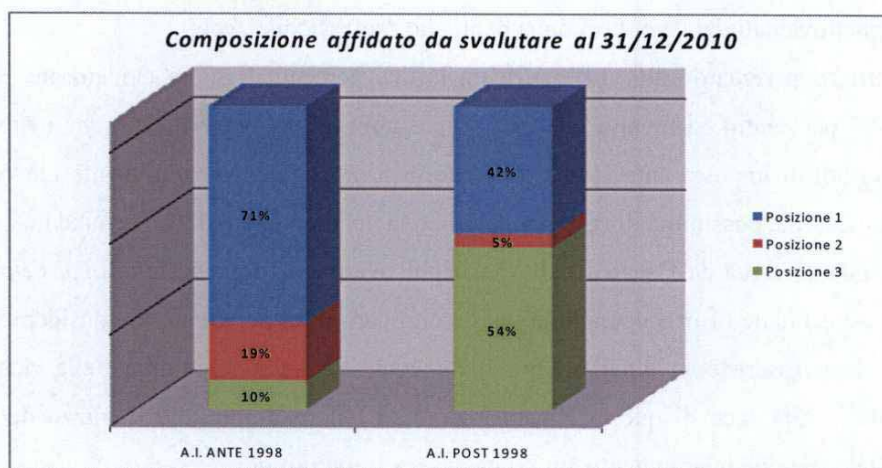


Fonte: Agenzia delle entrate.

Il valore dell'*affidato da svalutare* AL 31/12/2010, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una preliminare distinzione tra:

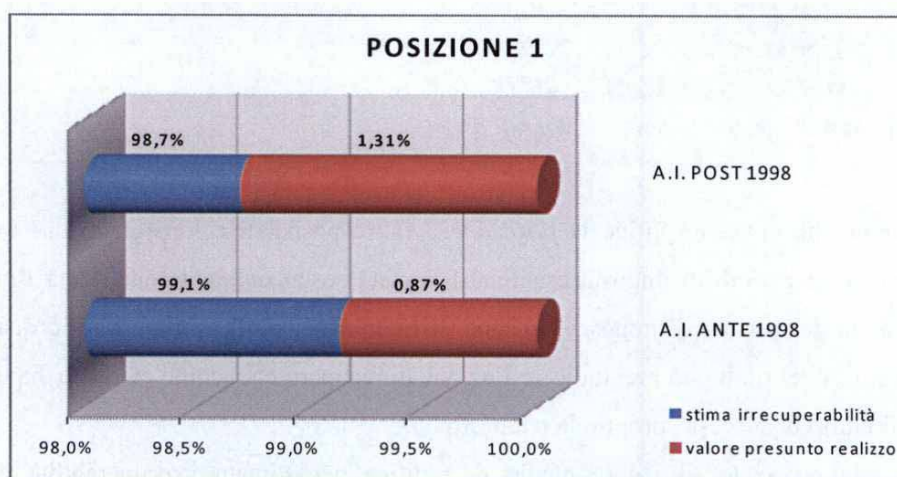
1. posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali;
2. posizioni relative a ruoli per i quali è stata richiesta l'inesigibilità;
3. altre posizioni individuate in funzione del loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati.

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 99,1 per cento per i periodi di imposta *ante 1998*, e al 98,7 per cento per i periodi di imposta *post 1998*.



Fonte: Agenzia delle entrate

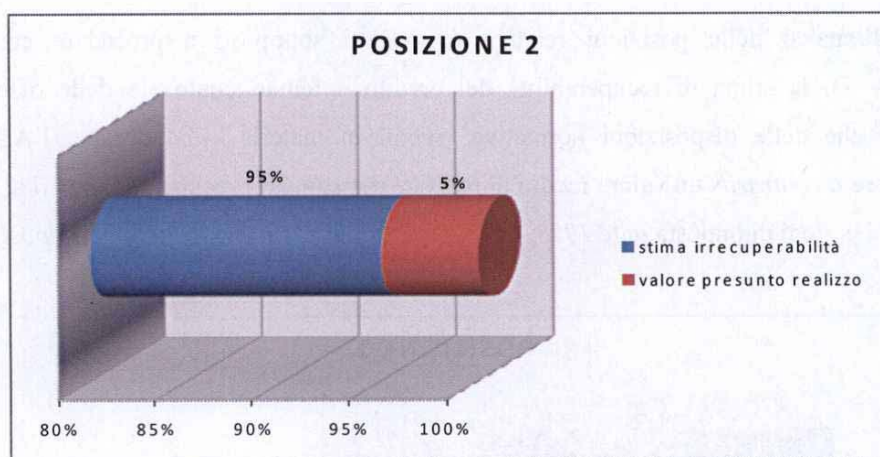
Il valore di presunto realizzo del credito quindi, con riferimento ai ruoli emessi a carico dei soggetti sottoposti a procedure concorsuali, risulta essere pari a circa 1.819 milioni.

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 (99,1 per cento e 98,7 per cento), si precisa 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 95 per cento, in considerazione del fatto che deve essere comunque effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta di inesigibilità<sup>36</sup>. Alla luce di queste considerazioni, il valore di presunto realizzo del credito relativo alla posizione in argomento ammonta a circa 1.304 milioni.

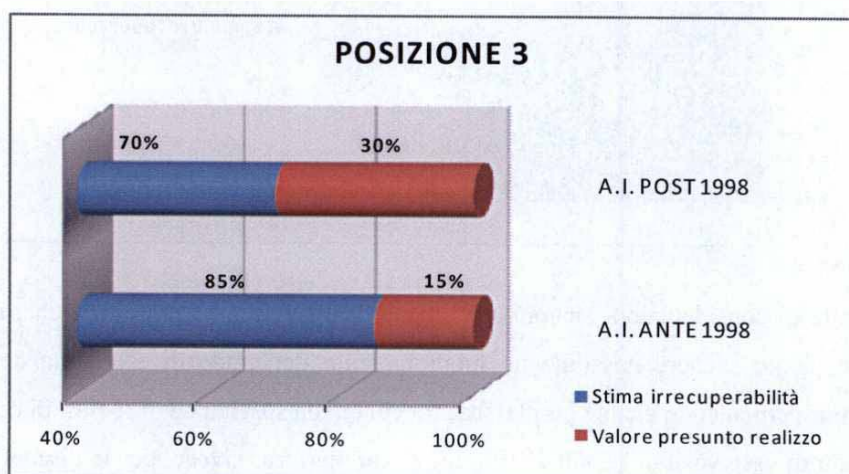


Per quanto concerne infine la *posizione 3* (altre posizioni e loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati), è stata sostanzialmente analizzata l'incidenza dell'anzianità dei periodi di imposta cui fanno riferimento i ruoli affidati. Ciò in quanto una elevata vetustà dei ruoli può pregiudicare l'azione di recupero che, come evidente, ha tra i suoi principali fattori di successo proprio la tempestività.

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.

<sup>36</sup> Alla luce delle disposizioni contenute nel decreto legge 194/2009 convertito nella legge 25/2010 (cosiddetto *milleproroghe*) gli Uffici dell'Agenzia inizieranno l'esame delle domande di inesigibilità a partire dal 1° ottobre 2011.

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 all’azione di Equitalia S.p.A.<sup>37</sup> e agli strumenti messi a disposizione dal legislatore.



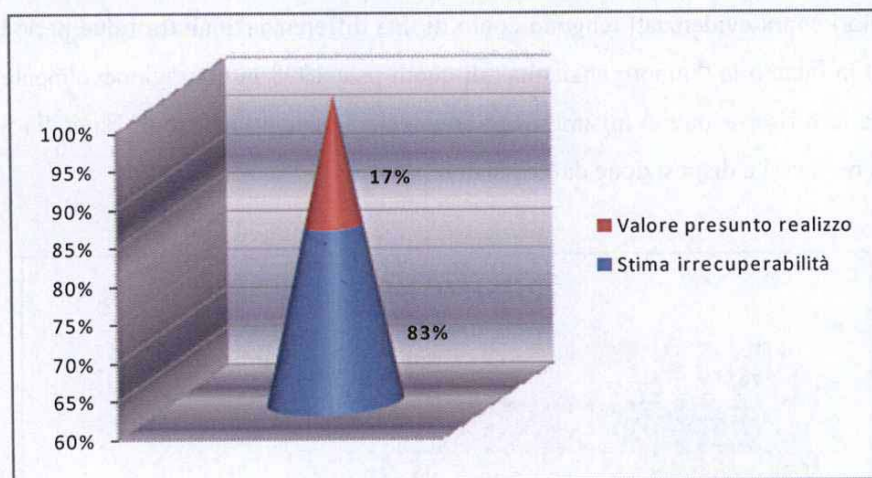
Il valore di presunto realizzo del credito, con riguardo alla *posizione 3*, è pari pertanto a circa 40.237 milioni. L’Agenzia ha precisato, infine, che le previsioni sopra riportate tengono conto anche degli effetti della cosiddetta “rottamazione ruoli” ex legge 289/2002.

Tra le varie cause gestionali che concorrono alla determinazione della stima di presunto realizzo del valore dei residui da riscuotere al 31/12/2010 relativamente ai ruoli, possono essere sinteticamente evidenziate le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso rispetto al carico ruoli consegnato;
- previsione 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 al valore dell’affidato da svalutare al 31/12/2010, porta ad una stima di presunta “incassabilità” degli stessi pari a circa il 17 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa l’83 per cento dato non solo molto più prudente rispetto al passato, ma certamente anche più corretto.

<sup>37</sup> Che ha avviato al propria attività dall’ottobre 2006.



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 (2000-2010), 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, anche quest'anno, come già avvenuto negli ultimi due esercizi, l'Agenzia delle entrate ha fornito anche i dati, estratti dalla procedura "stato della riscossione", relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti. Si rileva, tuttavia, che nulla è innovato rispetto ai precedenti due esercizi finanziari, in quanto si tratta delle stesse identiche partite. L'agenzia ha nuovamente precisato che si tratta delle stesse partite già comunicate per il 2008 in quanto le comunicazioni di inesigibilità presentate dagli Agenti della riscossione nel 2009 e nel 2010 non contengono partite con importi superiori alle stesse.

L'Agenzia, lo scorso anno, aveva specificato che le domande di discarico (quindi anche quelle afferenti alle trenta partite) presentate telematicamente dagli Agenti della riscossione, sarebbero state 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 2008<sup>38</sup>.

L'Agenzia precisa, ora, che alla luce delle nuove disposizioni normative (decreto legge 30 settembre 2009, n. 194 convertito nella legge n. 25/2010, cd. *milleproroghe*) sono stati ulteriormente prorogati i termini di scadenza delle domande di discarico da parte degli Agenti e quindi gli Uffici dell'Agenzia inizieranno l'esame delle domande di inesigibilità a partire dal 1°

<sup>38</sup> Circolare n. 32/E del 1° aprile 2008: Discarico per inesigibilità – Procedura informatica di ausilio agli Uffici – Istruzioni operative.

ottobre 2011. La Relazione tecnica del decreto evidenziava che il contenuto della norma riguardava un mero rinvio del termine per l'acquisizione, da parte dell'ente impositore, dell'informazione relativa all'asseverazione della non riscuotibilità di posizioni per le quali l'attività di esazione si era ormai conclusa con esito negativo e che pertanto la disposizione non avrebbe avuto effetti sul bilancio dello Stato o degli altri enti creditori.

La questione riguarda prevalentemente Equitalia: se l'attività di esazione si è conclusa con esito negativo, la società deve solo dare all'ente impositore comunicazione dell'inesigibilità del credito. La misura è, quindi, sostanzialmente finalizzata a dare più tempo alle società di Equitalia per individuare, in una massa indistinta, le partite per le quali il 30 settembre 2010 (ora 30 settembre 2011) sarebbe scaduto il termine per la presentazione dei ruoli e per i quali l'Agente della riscossione, in relazione alle informazioni acquisite per il tramite dell'Anagrafe Tributaria, non fosse riuscito a riscuotere l'intero carico. Naturalmente l'attività amministrativa diretta ad individuare le partite per le quali inviare le comunicazioni di inesigibilità consentirà anche di individuare partite per le quali potranno risultare ancora fattibili ulteriori azioni esecutive, con l'effetto di un possibile, ancorché sicuramente limitato, incremento delle entrate recuperate coattivamente. Il problema è che la massa delle partite da esaminare è enorme e continua ad aumentare: il dato sul residuo inesigibile è il risultato di una semplice sottrazione tra carico e riscosso ad una certa data, al lordo del carico in corso di lavorazione per via di una procedura esecutiva attivata. E' dubbio che le società eredi degli ex concessionari possano disporre della capacità operativa che sarebbe necessaria per esaminare singolarmente le singole partite dell'attuale arretrato e delle nuove partite che a mano a mano si accumulano.

L'operazione rileva, pertanto, sicuramente in termini di costi amministrativi per gli enti riscuotitori, e solo marginalmente, invece, in termini di possibili non previsti introiti. Senza voler considerare che ritardare il momento di eventuale accertamento dell'inadempimento dell'Agente della riscossione potrebbe addirittura pregiudicare l'interesse degli enti impositori.

Ritornando ai dati forniti sulle trenta partite inesigibili più consistenti, l'analisi fa rilevare che 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. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia per 4.076 milioni<sup>39</sup> (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).

---

<sup>39</sup> 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.

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, Abbiategrasso, 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.12

IMPORTI E IMPOSTE RELATIVI ALLE TRENTA PARTITE INESIGIBILI PIÙ CONSISTENTI  
DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI FINANZIARI (2008, 2009 E 2010)

Imposte	Importo	<i>(in euro)</i>
		%
Altro	4.848.873.970	53,9
Iva.	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
<b>Totale</b>	<b>9.040.992.010</b>	<b>100,0</b>

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 2010 per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 48,9 per cento (50,9 nel 2009, 48 nel 2008, 44,7 nel 2007, 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58,01 nel 2002 e 62,1 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 dell'1,82 per cento a fronte del 2,18 e 7,79 per cento del 2009 e del 2008 e 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 (1,37 per cento) rispetto a quella delle entrate

tributarie (2,75 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classificano i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata" rispettivamente al 100 per cento ed al 99,9 per cento, ritornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,46 e 99,85 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"<sup>40</sup>. Nessuna comunicazione al riguardo è stata fornita in occasione dell'esame del rendiconto in consuntivazione.

#### **Determinazione dei resti da versare**

7. Meno chiarificatore di quello svolto a proposito dei resti da riscuotere è risultato, fino allo scorso anno, il contraddittorio con le Amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare, mentre, in risposta alle richieste istruttorie formulate per il Rendiconto 2010 si è notato, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale, un importante tentativo di spiegazione dimostrando, comunque, un preciso impegno per cercare di risolvere i problemi nel tempo rilevati. Infatti, 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. 23<sup>41</sup>, posto che nell'allegato stesso risultavano evidenti le imputazioni delle sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Siciliana e con la Regione Sardegna, mentre non risultava chiara la natura dei versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Siciliana 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)<sup>42</sup>, ma nuovamente in crescita nel

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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

2007, con una percentuale pari al 57 per cento: 10.144 milioni su un totale di 17.652. Nel 2008, 2009 e 2010 si assiste ad un lieve ridimensionamento sia in termini percentuali che in assoluto: 36 per cento con 9.273 milioni su 26.070 nel 2008, 37 per cento con 9.241 milioni su 25.101 nel 2009 e 35 per cento con 9.243 milioni su 26.696 nel 2010. Nell'allegato 23 ai Consuntivi degli ultimi quattro anni - 2007, 2008, 2009 e 2010 - contrariamente a quanto avveniva nei precedenti esercizi finanziari - sono stati presentati nuovi prospetti nei quali vengono distinte le somme da regolare con le regioni da quelle della Struttura di gestione; dal consuntivo 2008, inoltre, vengono distinte anche le somme rimaste da versare da regolarsi direttamente con la Regione Friuli Venezia Giulia. Come già detto, la RGS ha tentato di analizzare il fenomeno osservando quanto riportato nell'Allegato 23 (dettaglio per regioni) al Consuntivo 2009 nel quale si dimostrava che, relativamente alle entrate tributarie, su un totale complessivo (conto competenza e conto residui) di 24 miliardi di somme rimaste da versare, circa la metà (12,6 miliardi) rappresentano le somme acquisite direttamente dalle citate regioni, per le quali occorre poi procedere alle regolazioni contabili a valere sui pertinenti capitoli di spesa.

La restante quota, a parere della RGS, è in gran parte dovuta ai seguenti fattori:

- deleghe di versamento effettuate a ridosso della chiusura dell'esercizio, il cui versamento al bilancio avviene nell'anno successivo, con imputazione al conto dei residui;
- differenza fra le somme accertate dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate su deleghe di versamento dei contribuenti delle predette regioni e il versamento effettuato dagli stessi contribuenti al netto delle eventuali compensazioni, che, allo stato, non sembra risultino regolate contabilmente, con conseguente accumulo negli anni di "resti da versare" che non trovano sistemazione contabile.

In ordine al primo dei fattori il rendiconto dell'anno successivo spiega, secondo il Dipartimento, in gran parte la quota delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio precedente, che sono state versate in conto residui nell'anno successivo.

In merito al secondo fattore, il rendiconto non da contezza delle compensazioni fruite dai contribuenti delle predette regioni la cui entità, non esattamente individuata nel Rendiconto è inglobata nell'ammontare complessivo dei "resti da versare".

Considerata la rilevanza di tali informazioni è stato assicurato che sono in corso approfondimenti e contatti tra gli uffici competenti (Dipartimento R.G.S., UCB MEF, Agenzia delle entrate e Dipartimento finanze) finalizzati a consentire una esaustiva esposizione in consuntivo delle risultanze in argomento. Inoltre, saranno valutate le iniziative da adottare

finalizzate a consentire la necessaria regolazione contabile di dette somme, in modo da ridurre considerevolmente la massa delle somme che rimangono da versare a tempo indeterminato (gli importi in questione si quantificano, secondo al RGS, nell'ordine di 1 miliardo annuo).

Nell'apprezzare le intenzioni di chiarire l'annoso problema sarà obiettivo delle Corti quello di seguire gli sviluppi che tali iniziative avranno negli anni a venire.

Così come accaduto nel 2008 e 2009, e contrariamente a quanto si verificava nei precedenti esercizi, nel 2010 non sono i dati relativi ai resti da versare correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana che hanno la preminenza. Infatti, la percentuale sul totale degli altri importi riferita allo Stato è superiore a quella degli importi da regolarsi con le tre regioni indicate: il 49 per cento del totale, circa 13 miliardi su 26,7 (erano 12 su 25 nel 2009 e 13 su 26 nel 2008) (tavola A.13).

In ogni caso i resti da versare diversi da quelli da regolare contabilmente con le Regioni a statuto speciale presenti nell'allegato 23 ammontano nel 2010 a 9.149 milioni, a fronte degli 8.361 del 2009 ed i 7.926 del 2008 e 2.263 del 2007 quando si era registrato l'importo minimo rispetto agli anni successivi ed ai precedenti sette 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). A proposito di tali pendenze, da parte della R.G.S. è stato chiarito che non vi sono ricompresi importi che - se avessero controbilanciato corrispondenti importi di residui passivi reiscritti in competenza negli esercizi di pagamento, in forza dell'art. 54, c. 16, l. 449/1997 - sarebbero dovuti essere cancellati dal bilancio. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come invece sarebbe avvenuto prima dell'applicazione della predetta disposizione di legge, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati.

La R.G.S. ha conclusivamente precisato che il richiamato art. 54, comma 16, della legge n. 449/1997 ha avuto effetto solo sul fronte della spesa e non ha in alcun modo riguardato i residui dell'entrata. Pur non essendone stata approfondita né l'origine, né la natura, da parte della stessa R.G.S. è stato ipotizzato che il fenomeno dei resti da versare non correlati a somme da regolare con le Regioni Siciliana, Sardegna e Friuli Venezia Giulia sarebbe, invece, da ricollegarsi ad una serie di fattori che comprendono, oltre ai c.d. "buoni di sgravio", sia spese di riscossione trattenute sul riscosso dagli agenti della riscossione, sia spese anticipate con i fondi della riscossione, da regolare contabilmente, ma che restano pendenti per la mancata allocazione degli stanziamenti di spesa necessari. Queste analisi dovranno, comunque essere riviste alla luce di risultati conseguenti ai suddetti approfondimenti in corso da parte degli uffici competenti.

Tavola A.13

RIEPILOGO DELL'ALLEGATO 23 AL CONSUNTIVO – RESTI DA VERSARE  
ESERCIZI 2009 E 2010

	Stato				Regione Siciliana				Regione Sardegna				Regione Friuli Venezia Giulia				Totale somme da versare nel consuntivo	
	2009		2010		2009		2010		2009		2010		2009		2010		2009	2010
	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	Mln
<b>Dip. Finanze</b>	11.781	48	12.448	48	9.191	37	9.232	35	613	2	470	2	3.012	12	4.024	15	24.597	26.174
<b>Dip. Tesoro</b>	335	100	347	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	335	347
<b>Altri capitoli</b>	156	92	164	94	13	8	11	6	-	-	-	-	-	-	-	-	169	175
<b>Totale</b>	<b>12.272</b>	<b>49</b>	<b>12.959</b>	<b>49</b>	<b>9.204</b>	<b>37</b>	<b>9.243</b>	<b>35</b>	<b>613</b>	<b>2</b>	<b>470</b>	<b>2</b>	<b>3.012</b>	<b>12</b>	<b>4.024</b>	<b>15</b>	<b>25.101</b>	<b>26.696</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati Allegato 23.

**Non corrispondenza fra residui iniziali dell'esercizio 2010 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2009**

8. Si è rilevata nel rendiconto 2010, contrariamente a quanto osservato negli ultimi due esercizi<sup>43</sup>, l'assenza di residui iniziali, sia da riscuotere che da versare e, conseguentemente residui totali, per cinque capitoli/articoli che sono stati soppressi. Gli esatti importi relativi ai residui finali che nel 2009 erano di competenza dei detti capitoli/articoli vengono riportati come residui iniziali in capitoli/articoli nei quali, secondo il "Quadro di classificazione delle entrate" per il 2010, gli stessi sono confluiti.

Si tratta degli articoli 29, 30 e 32<sup>44</sup> del capitolo 2573, nel quale vengono versate le somme da introitare ai fini della riassegnazione all'amministrazione del lavoro, della salute e delle politiche sociali, soppressi nel 2010 per confluire rispettivamente negli articoli 22, 14 e 23 del capitolo 2582 somme da introitare ai fini della riassegnazione all'amministrazione della salute, con identica definizione.

L'anomalia si è rilevata, inoltre, ma per un importo minimo, per il soppresso capitolo 3226 sul quale affluivano gli interessi compresi nelle rate di ammortamento dovute per l'estinzione delle anticipazioni concesse sui fondi di cui all'accordo con gli Stati Uniti d'America 23 maggio 1955 confluito nell'art. 6 del cap. 2368 concernente le entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia, ex Ministero del tesoro -Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato.

<sup>43</sup> L'ultima analoga rilevazione riguardava l'esercizio finanziario 2007.

<sup>44</sup> Cap. 2573: art. 29: Ricavo dalla vendita dei beni confiscati a seguito di operazioni antidroga da destinare ad attività di recupero dei soggetti tossicodipendenti; art. 30: Quota del 2 per cento dei contributi previsti dal decreto legislativo 19 novembre 1998, n.432, relativi a ispezioni e controlli veterinari di animali vivi e di taluni prodotti di origine animale riscossi presso i posti di ispezione frontaliera, da destinare alla copertura delle spese connesse alle ispezioni e ai controlli veterinari eseguiti dal personale appartenente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e art. 32: Versamenti corrispondenti all'aumento del 10 per cento delle sanzioni amministrative per infrazioni al divieto di fumare, previste dall'art. 51, comma 7, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, da riassegnare alla spesa per il potenziamento degli organi ispettivi e di controllo e per la realizzazione di campagne di informazione e di educazione alla salute finalizzate alla prevenzione del tabagismo e delle patologie ad esso collegate.