

NOTE SULL'ATTENDIBILITÀ E SULL'AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI DEL RENDICONTO DELL'ENTRATA 2013

Premessa e considerazioni di sintesi

- 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 2013**
- 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**

Premessa e considerazioni di sintesi

La verifica dell'attendibilità dei dati del Rendiconto, svolta con riguardo alle entrate finali, distinte per titoli, capitoli/articoli prende l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata. Le analisi sono compiute inoltre sui dati del rendiconto, ponendo in evidenza le anomalie e le incongruenze riscontrate.

In primis, sono individuate le anomalie e le incongruenze nelle contabilità delle amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi, nel "da riscuotere" (somme accertate e non riscosse) e nel "da versare" (somme riscosse e non versate), sia in conto competenza che in conto residui (allegati A).

Sono poi evidenziate le anomalie nell'ambito della costruzione del Rendiconto, in particolare le discordanze, in capitoli/articoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità delle amministrazioni: in queste ultime, difatti, sono riscontrati importi di segno negativo, non rinvenibili a rendiconto in seguito alle procedure di rettifica, utilizzate dalla RGS nella predisposizione del rendiconto stesso (allegati B).

Sono, inoltre, estrapolate, ove riscontrate per capitoli/articoli, le minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio per i capitoli/articoli nei quali si riscontra la criticità (allegati C).

Oltre alle anomalie rilevate nell'ambito della costruzione del rendiconto, sono state individuate incongruenze contabili all'interno dello stesso rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2013 e quello

calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza (allegati D ed E).

Anche nel Rendiconto 2013 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero 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, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse (allegato G).

Analoga problematica si rileva, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile, quindi, monitorare negli anni l'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente 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 (allegato H).

Sono stati esaminati, infine, l'Allegato 23 e l'Allegato 24 al consuntivo, documenti nei quali sono riportati, rispettivamente, la determinazione dei resti da versare e delle somme da riscuotere alla chiusura dell'esercizio.

La determinazione dei resti da versare contiene la dimostrazione delle somme rimaste da versare a chiusura dell'esercizio, distinte per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

In riferimento alla determinazione dei resti da riscuotere, è stata osservata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall'amministrazione, ponendo a raffronto tale classificazione con il grado di riscossione dei residui attivi.

Nella decisione di parifica del rendiconto, in calce alla quale sono inseriti gli allegati citati nel presente documento, si è tenuto conto delle osservazioni sull'attendibilità dei dati.

Nel 2013 si è riscontrato quanto segue.

Persistono le anomalie nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni, pur ponendo in luce una flessione dei valori negativi nelle voci dei residui di competenza (DRC "da riscuotere competenza" e DVC "da versare competenza"); invece continua a crescere il fenomeno nelle poste in conto residui (DRR "da riscuotere residui" e DVR "da versare residui") con un rilevante aumento del 60 per cento degli importi di segno negativo nel "da versare residui".

Pur registrandosi un ridimensionamento rispetto ai precedenti esercizi finanziari, anche per il 2013 sono state riscontrate differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, nonché anomalie afferenti al rendiconto stesso autonomamente considerato.

In particolare, nel consuntivo sono stati rilevati importi differenti dalle contabilità finali, per alcuni capitoli/articoli, sia per la competenza che per i residui. Difatti, non resta traccia nel consuntivo degli importi con segno negativo nelle predette contabilità delle amministrazioni, in quanto i dati vengono corretti dal sistema informativo

utilizzando la c.d. “procedura di compensazione”, una procedura automatizzata basata sull’assunto che l’importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l’importo dell’accertato sia almeno pari al riscosso; sono poi aggiunte le ulteriori rettifiche manuali. Nelle componenti dei residui, quasi tutti gli importi negativi di cui sopra sono azzerati in consuntivo e, nella componente dei residui di versamento, in minima parte positivizzati.

Emerge sempre più la necessità che l’amministrazione esamini 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.

L’osservazione delle entrate poste a raffronto con le previsioni, ha evidenziato minori entrate, in ordine alle quali non è stata fornita sinora adeguata motivazione, in termini di competenza pari a 69.358.836.551,05 euro rispetto alle previsioni iniziali (di cui 54.356.713.397,58 nel titolo I) e pari a 43.004.877.257,06 euro rispetto alle previsioni definitive (di cui 27.952.321.305,29 euro nel titolo I). Analogo riscontro è stato effettuato in termini di cassa.

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, merita particolare attenzione l’emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l’importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2013 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell’anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). I capitoli/articoli per i quali nel 2013 risultano riaccertamenti sono 246, per un importo complessivo di 422 milioni. Quelli interessati dalle insussistenze sono 343, per un importo complessivo di -53.745 milioni.

In riferimento alla classificazione dei residui in base al loro grado di esigibilità, permane l’anomalia della classificazione come “di riscossione certa, quantunque ritardata”, di tutti i residui di entrate extra tributarie, afferenti al dipartimento del Tesoro e ad altre amministrazioni, per i quali è indicata una riscossione certa quantunque ritardata, in contrasto con ciò che emerge dall’analisi gestionale, che evidenzia un indice di riscossione esiguo; più espliciti i criteri adottati e le modalità seguite per la riduzione, in base al grado di esigibilità, dei residui di riscossione delle entrate tributarie.

In riferimento ai residui sia di riscossione che di versamento, si sottolinea che sussistono ancora le carenze informative, dovute ad una rappresentazione contabile non esaustivamente trasparente. Permane la rilevante problematica dell’esposizione in consuntivo della riscossione dei residui, dovuta alla mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni totali ed una duplicazione di contabilizzazione, a discapito della trasparenza e della stessa gestione del bilancio.

Le verifiche effettuate, delle quali si dà conto nel volume, pongono in luce la carente evidenziazione nel rendiconto 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; tale anomalia, oltre a comportare una sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, continua ad influire sulla trasparenza ed attendibilità del dato esposto nel rendiconto. In conseguenza, non sussistono ancora le condizioni per monitorare l’andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.

1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni (allegati A).

La Corte ha ripetutamente formulato rilievi in relazione alle modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni, tanto per il conto residui che per il conto di competenza: esse consistono nella presenza di voci con segno negativo tra i residui di riscossione (riconducibili a riscossioni superiori agli accertamenti, per il conto competenza, o al “*da riscuotere dell’esercizio precedente*”, per il conto residui) e tra i residui di versamento (versato superiore al riscosso, sia per la competenza che per i 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. Per l’anno 2013 si osserva che:

- in ordine al “*da riscuotere di competenza*” l’importo negativo pari a -12 milioni, con n. 27 capitoli interessati, si dimezza, in termini finanziari, rispetto allo scorso anno riportandosi, all’incirca, ai valori del 2011 così come il numero dei capitoli interessati; i dati restano in linea a quanto rilevato per la media del quinquennio;
- l’anomalia degli importi negativi per il “*da versare di competenza*”, in termini finanziari, subisce un deciso ridimensionamento facendo rilevare l’importo di -124 milioni, sia pure con il numero maggiore di capitoli interessati (208 rispetto ai 181 del 2012);
- l’importo del “*da riscuotere residui*” in termini finanziari, è negativo per -815 milioni, con n. 135 capitoli interessati continuando la tendenza in graduale crescita già verificatasi nei precedenti esercizi;
- per il “*da versare residui*”, continua la tendenza alla crescita già rilevata nel 2012, con 376 capitoli/articoli con segno negativo per un importo di -1.560,6 milioni a fronte di un fenomeno con tendenza decrescente degli esercizi dal 2009 al 2011.

Se si osserva l’andamento del fenomeno del 2013 rispetto alla media degli ultimi cinque esercizi si rileva l’aumento degli importi, per tutte le tipologie di residui, con le uniche eccezioni dell’ammontare negativo dei resti da riscuotere del conto competenza pari a -12,31 milioni a fronte della media nel quinquennio di -14,11 e dei resti da versare dello stesso conto competenza pari a -124 milioni contro la media del quinquennio di -196,37.

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 sia con riguardo al numero dei capitoli/articoli che all’entità degli importi: le analisi effettuate nel tempo mostrano che, mentre negli scorsi esercizi si poteva osservare una parziale tendenza alla riduzione del fenomeno, nell’esercizio 2013 la variazione è notevolmente aumentata per quasi tutte le voci, ma soprattutto per i resti da versare; deciso è l’aumento per il “*da versare competenza*” con l’importante concentrazione nei titoli II e III.

Tavola A.1

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

(in milioni)

	Titoli	2009		2010		2011		2012		2013		Media 2009 - 2013	
		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	9	-0,33	10	-5,23	7	-2,74	6	-18,08	11	-2,18	9	-5,71
	II	19	-5,07	21	-11,51	20	-8,27	13	-6,75	17	-10,13	18	-8,35
	III	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	-0,24	0	0,00	0	-0,05
	TOT.	28	-5,40	31	-16,74	27	-11,01	20	-25,07	28	-12,31	27	-14,11
Da riscuotere residui	I	28	-708,30	26	-712,65	30	-716,91	30	-718,86	32	-719,75	29	-715,29
	II	57	-8,01	62	-14,88	68	-85,46	90	-90,20	100	-95,26	75	-58,76
	III	1	-0,03	1	-0,03	2	-0,03	3	-0,01	3	-0,01	2	-0,02
	TOT.	86	-716,33	89	-727,56	100	-802,40	123	-809,06	135	-815,02	107	-774,08
Da versare competenza	I	63	-81,61	50	-32,19	45	-24,60	50	-495,00	39	-32,17	49	-133,11
	II	135	-88,56	124	-86,55	141	-16,85	124	-31,75	161	-88,77	137	-62,49
	III	8	-0,12	7	-0,46	5	0,00	7	-0,19	8	-3,06	7	-0,77
	TOT.	206	-170,29	181	-119,20	191	-41,46	181	-526,93	208	-124,00	193	-196,37
Da versare residui	I	137	-2.405,53	144	-971,92	139	-748,77	138	-811,82	144	1.339,68	140	-1.255,54
	II	128	-155,40	165	-239,91	173	-124,15	216	-145,88	221	-207,05	181	-174,48
	III	9	-12,59	10	-12,07	9	-12,96	10	-13,32	11	-13,91	10	-12,97
	TOT.	274	-2.573,52	319	-1.223,90	321	-885,88	364	-971,02	376	1.560,64	331	-1.442,99

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS

Tavola A.2

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

	Titoli	Variaz. % 2009 su 2008		Variaz. % 2010 su 2009		Variaz. % 2011 su 2010		Variaz. % 2012 su 2011		Variaz. % 2013 su 2012	
		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	-99,1	11,1	1.476,7	-30,0	-47,6	-14,3	559,6	83,3	-87,9
	II	5,6	19,7	10,5	126,8	-4,8	-28,1	-35,0	-18,4	30,8	50,1
	III	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0
	TOT.	3,7	-86,2	10,7	209,7	-12,9	-34,2	-25,9	127,6	40,0	-50,9
Da riscuotere residui	I	3,7	-0,7	-7,1	0,6	15,4	0,6	0,0	0,3	6,7	0,1
	II	-12,3	9,8	8,8	85,7	9,7	474,4	32,4	5,5	11,1	5,6
	III	0,0	-1,6	0,0	0,0	100,0	16,6	50,0	-73,4	0,0	0,0
	TOT.	-7,5	-0,6	3,5	1,6	12,4	10,3	23,0	0,8	9,8	0,7
Da versare competenza	I	31,3	116,6	-20,6	-60,6	-10,0	-23,6	11,1	1.911,8	-22,0	-93,5
	II	9,8	6,6	-8,1	-2,3	13,7	-80,5	-12,1	88,4	29,8	179,6
	III	14,3	858,2	-12,5	278,2	-28,6	-99,2	40,0	5.088,4	14,3	1.547,9
	TOT.	15,7	41,0	-12,1	-30,0	5,5	-65,2	-5,2	1.170,9	14,9	-76,5
Da versare residui	I	-6,8	-27,6	5,1	-59,6	-3,5	-23,0	-0,7	8,4	4,3	65,0
	II	-17,4	37,6	28,9	54,4	4,8	-48,3	24,9	17,5	2,3	41,9
	III	0,0	-1,8	11,1	-4,2	-10,0	7,4	11,1	2,8	10,0	4,4
	TOT.	-11,9	-25,3	16,4	-52,4	0,6	-27,6	13,4	9,6	3,3	60,7

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS

L'analisi della serie storica completa, di cui la Corte è in possesso, e che è illustrata dall'esercizio finanziario 2003 (tavola A.3), pone in luce che continua, nel 2013, il ridimensionamento complessivo degli importi negativi ad eccezione che per il "da versare" del conto competenza. Tale andamento, tuttavia, riguarda in parte il

numero dei capitoli/articoli interessati al fenomeno che nel 2013, rispetto al 2003, risultano in aumento, fatta eccezione dei residui del conto competenza.

TAVOLA A.3

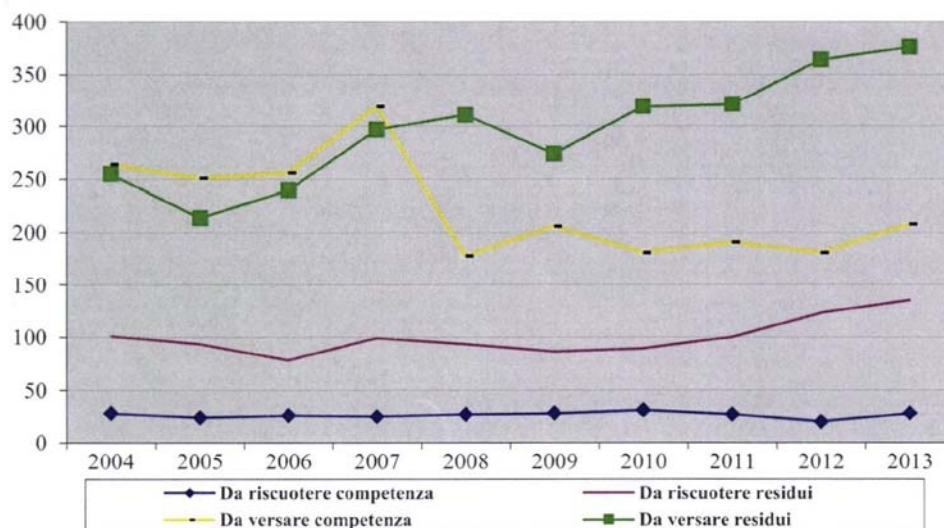
CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO
 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL FENOMENO TRA IL 2013 ED IL 2003
 (in milioni)

		2013 rispetto al 2003	
	Titoli	n. dei cap./art.	milioni
Da riscuotere competenza	I	-64,5	-98,5
	II	21,4	21,1
	III	-100,0	-100,0
	TOT.	-143,1	-177,4
Da riscuotere residui	I	-3,0	7,0
	II	49,3	-61,2
	III	200,0	-67,1
	TOT.	246,2	-121,3
Da versare competenza	I	-63,6	-99,3
	II	-2,4	-84,4
	III	-11,1	8,8
	TOT.	-77,1	-174,9
Da versare residui	I	17,1	-79,0
	II	102,8	-51,5
	III	57,1	93,5
	TOT.	177,0	-37,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS

Grafico A.1

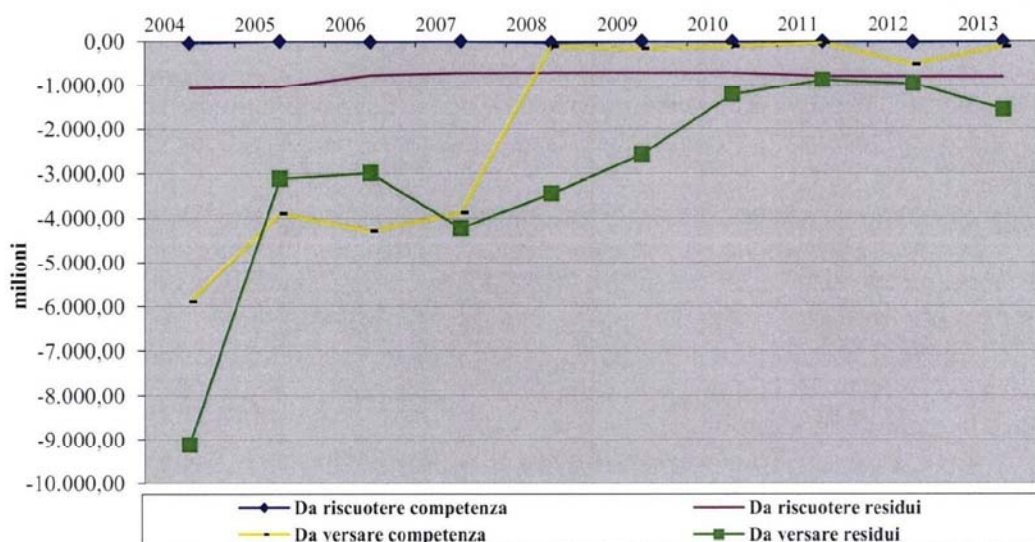
NUMERO DEI CAPITOLI/ARTICOLI CON IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI
 DAL 2004 AL 2013



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico A.2

IMPORTI NEGATIVI RILEVATI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI DAL 2004 AL 2013



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le analisi che la Corte svolge, sino dal 2000, in merito alla disaggregazione tra i titoli del fenomeno dei dati negativi fanno rilevare la concentrazione dello stesso nelle entrate tributarie: la media, nell'intera serie storica, compresa nel periodo 2000-2013, fa rilevare il 61 per cento per il "da riscuotere competenza", l'88,1 per cento per il "da riscuotere residui", il 62,3 per cento per il "da versare competenza" e 90,9 per cento per il "da versare residui".

Nel dettaglio dell'esercizio 2013, la maggiore consistenza di importi negativi nel titolo I si è rilevata solo per il conto residui (88 e 86 per cento rispettivamente per i residui di riscossione e di versamento) mentre, per la prima volta, si assiste alla concentrazione nel conto competenza delle entrate extra tributarie (82 per cento per il "da riscuotere" e 72 per cento per il "da versare").

In merito ai segni negativi dei resti da versare, il Dipartimento della RGS, 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 la Ragioneria generale dello Stato¹, 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"² ha

¹ Ispettorato generale di finanza.

² 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 R.T.S. (Enna e Reggio Emilia), dell'Agenzia delle entrate, di Equitalia e di SOGEI.

inteso perseguire l'obiettivo di migliorare la chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità, per approfondire, nello specifico, l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata. Il Gruppo di lavoro ha la finalità di affrontare problematiche³ 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.

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 SIE⁴), hanno in pratica generato sistematicamente, tra i diversi inconvenienti rilevati, l'assenza di comunicazioni riguardanti i provvedimenti di rateazioni, discarichi 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 17 maggio 2011 è stato firmato il protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia S.p.A. per l'individuazione di nuovi flussi telematici relativi alla riscossione coattiva che, in sostituzione di quelli attualmente in uso, consentono di alimentare direttamente il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, con le informazioni contenute nelle contabilità degli Agenti della riscossione. Ciò al fine di ottimizzare il sistema di rendicontazione delle entrate erariali nonché l'attività di riscontro contabile di competenza delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Il gruppo di lavoro ha predisposto un accordo tecnico per la rendicontazione telematica delle entrate riscosse dagli Agenti della riscossione⁵, con il quale sono stati stabiliti i nuovi tracciati record che sostituiranno quelli esistenti⁶.

2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni (allegati B). Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2013

Le anomalie, relative alla sussistenza, nei conti periodici riassuntivi, di importi con segno negativo per il *“da riscuotere”* e per il *“da versare”* sia in competenza che nei residui, e illustrate nella tavola A.1, vengono corrette dal SICR in sede di formazione del conto consuntivo, utilizzando la c.d. *“procedura di compensazione”*, che, secondo quanto fatto presente dalla RGS nell'esame del rendiconto degli esercizi precedenti, provvede a rettificare i dati delle contabilità delle Amministrazioni dalle anomalie registrate partendo dall'assunto che per le entrate non possano rilevarsi dati minori di zero. A tal proposito in tutte le note di risposta alle richieste istruttorie

³ Emerse in sede di altro precedente Gruppo di lavoro, denominato *“Entrate e patrimonio”*.

⁴ Il Sistema Informativo delle Entrate è di supporto all'attività delle RTS 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).

⁵ Il documento è stato inviato dall'IGICS, per la condivisione, ai componenti del gruppo di lavoro (Equitalia, Agenzia delle Entrate, IGF, IGICS, CONSIP) ed Equitalia si è riservata di acquisire i necessari riscontri interni alla società stessa ed il piano operativo di progetto, presentato da RGS, tendeva ad avviare le concrete realizzazioni informatiche al fine di iniziare la sperimentazione.

⁶ Dalle informazioni pervenute dalla RGS a giugno 2014 sembra di poter escludere che il piano operativo di progetto possa essere utilizzato a breve in quanto sono ancora in corso gli incontri tecnici per procedere con le relative fasi di test e di collaudo, e per i necessari ultimi chiarimenti inerenti i possibili errori di contenuto nei dati trasmessi. La conseguente fase di sperimentazione non è ancora iniziata.

formulate dalla Corte nel corso degli anni, non sono mai stati forniti specifici chiarimenti, né sono stati indicati omissioni ed errori, o quanto meno si è dato conto di averli ricercati: gli stessi vengono semplicemente azzerati. La spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già prodotta 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 sistema informativo ad una situazione contabile più realistica e veritiera assumendosi che l’importo accertato sia almeno pari a quello versato»*⁷.

In altri termini, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato 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»*. Oltre alla procedura automatizzata di compensazione, intervengono, infatti, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite sui resti della competenza rimasti riscuotere e da versare e che vanno a positivizzare una base in partenza negativa ed automaticamente azzerata, senza che, peraltro, venga condotta alcuna analisi o svolta alcuna considerazione sulle ragioni e sui fattori che la determinavano.

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 e di cui l’Allegato 24 al consuntivo contiene il dettaglio.

La spiegazione di ordine generale fornita, in passato, per la sola gestione di competenza viene confermata dalla RGS anche per il conto residui, relativamente al quale, peraltro, le anomalie e le incongruenze risultano, anche per il 2013, come in ogni esercizio finanziario esaminato, numerose e rilevanti.

Riepilogando, si può, quindi, ribadire, sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla RGS, 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. 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 RGS, 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). 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

⁷ Nota n. 29865 del 5 maggio 1995.

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.

Non viene affrontato, quindi, il problema di risalire alle ragioni per le quali si vengono a formare dette anomalie, né si valuta compiutamente la correttezza degli effetti prodotti dalla procedura di compensazione, dando atto solo 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.

Sarebbe necessario perciò 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.

Il Gruppo di lavoro “Entrate dello Stato”, di cui si è fatto cenno, ha analizzato le procedure sulle transazioni e flussi informatici che, gestiti dalle Agenzie fiscali per il tramite della SOGEI e dal Sistema Informativo Entrate (prima SIRGS ora EIE), avrebbero in pratica generato sistematicamente⁸ 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, discarichi 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.

La RGS ha ritenuto indispensabile individuare la soluzione più consona a rimuovere le difficoltà rappresentate, partendo, in primo luogo, dal fenomeno dei disallineamenti. A partire dai primi mesi del 2011 sono iniziati, nell’ambito del Comitato SIPA⁹ i lavori del “tavolo di lavoro per la dematerializzazione delle quietanze” alla presenza di rappresentanti della Banca d’Italia, della RGS (IGF, IGEP A e IGICS) e della Corte dei conti. L’accordo tecnico per la rendicontazione telematica delle entrate riscosse dagli Agenti della riscossione ha avuto come esito finale l’emanazione del Decreto del Ministro dell’economia e delle finanze dell’11 dicembre 2013 n. 141, recante norme per la dematerializzazione delle quietanze di versamento alla tesoreria statale¹⁰, e la successiva predisposizione della circolare esplicativa da parte della Ragioneria generale dello Stato¹¹. A partire dal 2 gennaio 2014 le quietanze cartacee di versamento sono sostituite da quietanze informatiche e sono in atto le azioni mirate ad ottenere l’allineamento delle informazioni presenti negli archivi informatici della Banca d’Italia e della Ragioneria Generale dello Stato, con riferimento agli elementi costitutivi delle quietanze di versamento all’Erario. Nulla, tuttavia, è innovato, per l’intero esercizio 2013, in quanto anche le operazioni che avvengono nei primi mesi

⁸ Dal 2000 ad oggi, cioè da quando la Corte dei conti ha posto l’attenzione sulla problematica.

⁹ Sistema Informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

¹⁰ Pubblicato sulla G.U. serie generale del 17 dicembre 2013 n. 295 - Istruzioni applicative Sistema Informativo Entrate (S.I.E.) e Sistema Informativo Tesoreria

¹¹ Circolare n. 7 del 14 febbraio 2014 del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per l’informatizzazione della contabilità di Stato (IGICS - Ufficio VII) - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGF - Ufficio XI).

dell'esercizio seguente e fino a tutto il 30 aprile 2014, riferite a variazioni da operarsi su quietanze emesse nel 2013, hanno seguito le modalità previgenti.

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 quasi tutti azzerati nel consuntivo. Per la competenza si tratta di soli 28 capitoli/articoli per -12,31 milioni¹² e per il conto residui di 135 capitoli/articoli per -815 milioni.

Per i residui di versamento risultano in aumento, rispetto al 2012, le situazioni di importi negativi nei conti periodici sui quali vengono effettuati interventi sia di azzeramento automatico che di correzione manuale che conducono alla positivizzazione del dato. Aumentata, solo in termini di numero di capitoli/articoli, è la situazione del "da versare competenza", che fa registrare discordanze per 208 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -124 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (160 cap./art. per -92,5 milioni); il "da versare residui" negativo riguarda 376 cap./art. per -1.560,6 milioni, per circa l'80 per cento azzerati in consuntivo (332 cap./art. per -1.247,6 milioni).

Tavola A.4

RETTIFICHE RISULTANTI NEL RENDICONTO 2013 PER I CAPITOLI/ARTICOLI DEL CONTO RESIDUI DELLE
CONTABILITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI CON SEGNO NEGATIVO

(in milioni)

	Conti periodici riassuntivi			Consuntivo					Differenza complessiva della positivizzazione
	Cap/art con importi negativi			Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati			
	Titoli	n. dei cap./art.	Importi in milioni	n. dei cap./art.	Importi in milioni	n. dei cap./art.	Importi in milioni da a		
Da riscuotere competenza	I	11	-2,18	10	-2,18	1	0,00	295,20	295,21
	II	17	-10,13	17	-10,13	0	0,00	0,00	0,00
	III	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	28	-12,31	27	-12,31	1	0,00	295,20	295,21
Da riscuotere residui	I	32	-719,75	32	-719,75	0	0,00	0,00	0,00
	II	100	-95,26	100	-95,26	0	0,00	0,00	0,00
	III	3	-0,01	3	-0,01	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	135	-815,02	135	-815,02	0	0,00	0,00	0,00
Da versare competenza	I	39	-32,17	15	-2,86	24	-29,31	625,29	654,60
	II	161	-88,77	139	-86,61	22	-2,16	14,94	17,10
	III	8	-3,06	6	-3,06	2	0,00	0,00	0,00
	TOT.	208	-124,00	160	-92,52	48	-31,48	640,22	671,70
Da versare residui	I	144	-1.339,68	112	-1.068,37	32	-271,30	46,91	318,22
	II	221	-207,05	209	-165,33	12	-41,73	17,92	59,65
	III	11	-13,91	11	-13,91	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	376	-1.560,64	332	-1.247,61	44	-313,03	64,84	377,87

Fonte: elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS

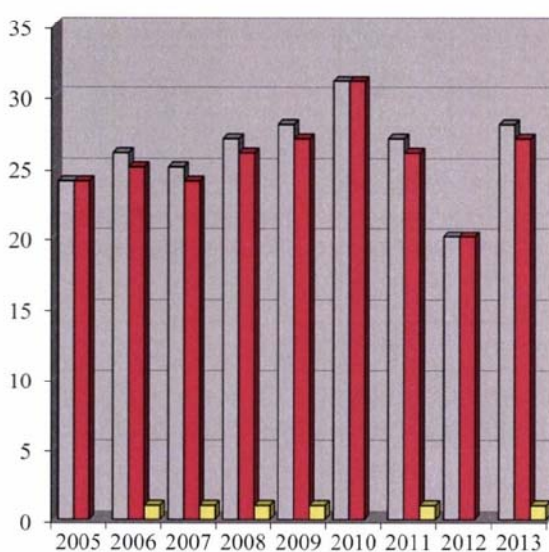
¹² L'unica eccezione è costituita dal cap. 1503/"Maggiorazione standard del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, riservata interamente allo Stato ai sensi dell'art. 10, comma 2, lettera c) del DL 8 aprile 2013, n. 35" per il quale a fronte di un dato negativo pari a -3.201,6 euro, si registra, a consuntivo l'importo di oltre 295 milioni.

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.

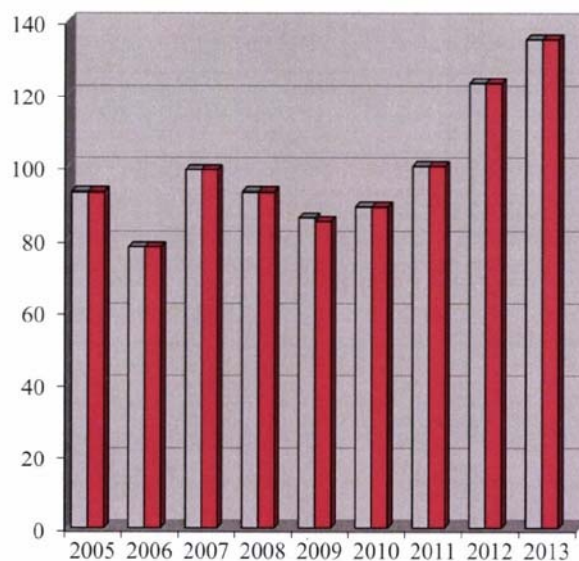
Grafico A.3

NUMERO DEI CAP./ART. CHE PRESENTANO DATI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE DAL 2005 AL 2013

DA RISCOUTERE COMPETENZA



DA RISCOUTERE RESIDUI



■ Conti periodici riassuntivi ■ Azzerati in consuntivo ■ Positivizzati in consuntivo

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS