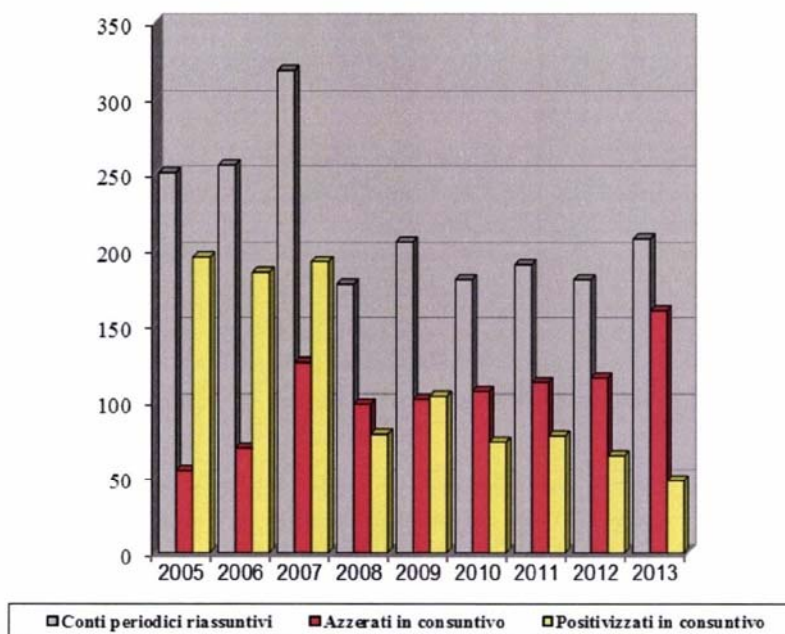
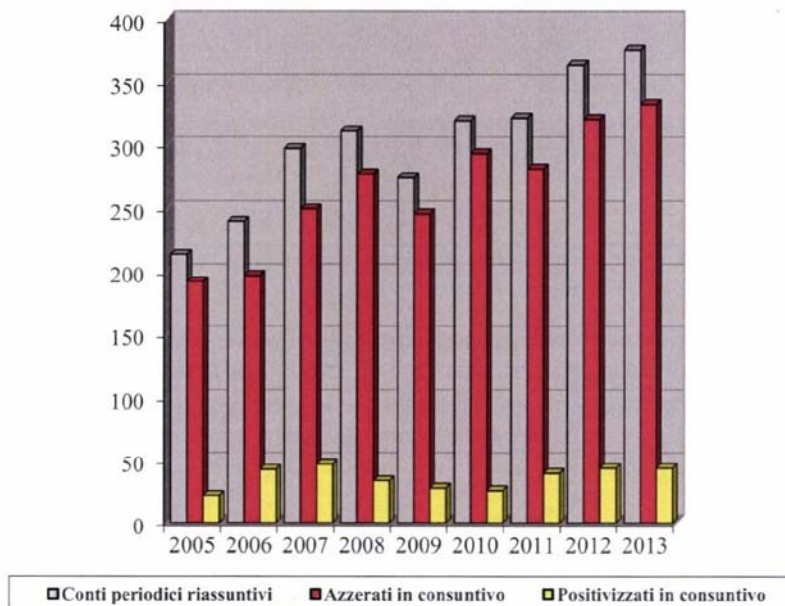


DA VERSARE COMPETENZA



DA VERSARE RESIDUI



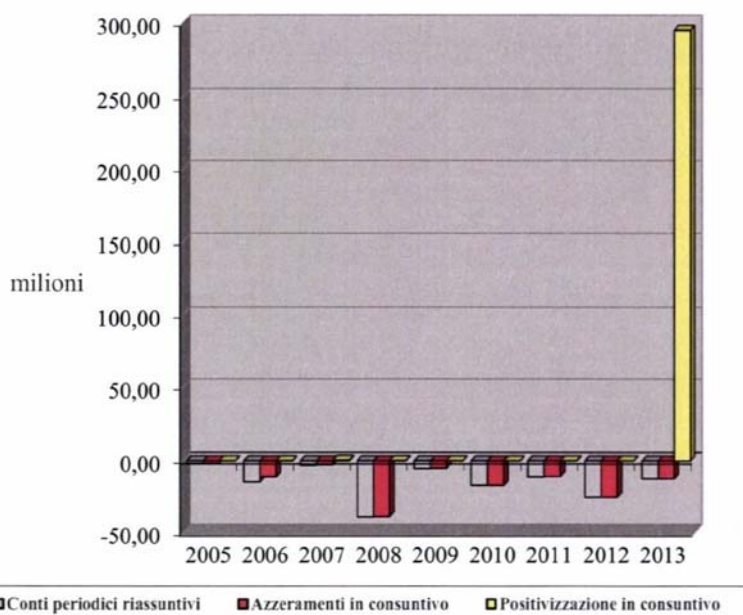
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico A.4

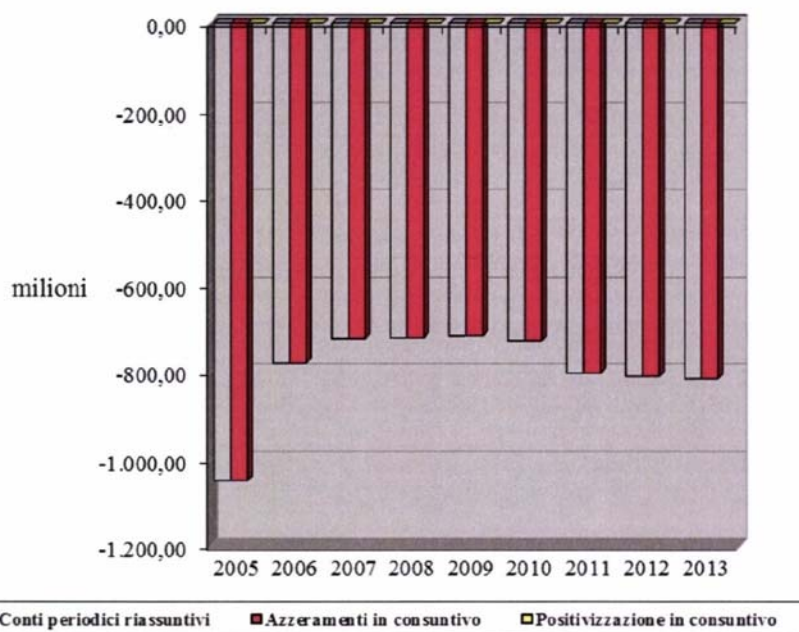
IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE NEI CONSUNTIVI
DAL 2004 AL 2012

(milioni di euro)

DA RISCOUTERE COMPETENZA

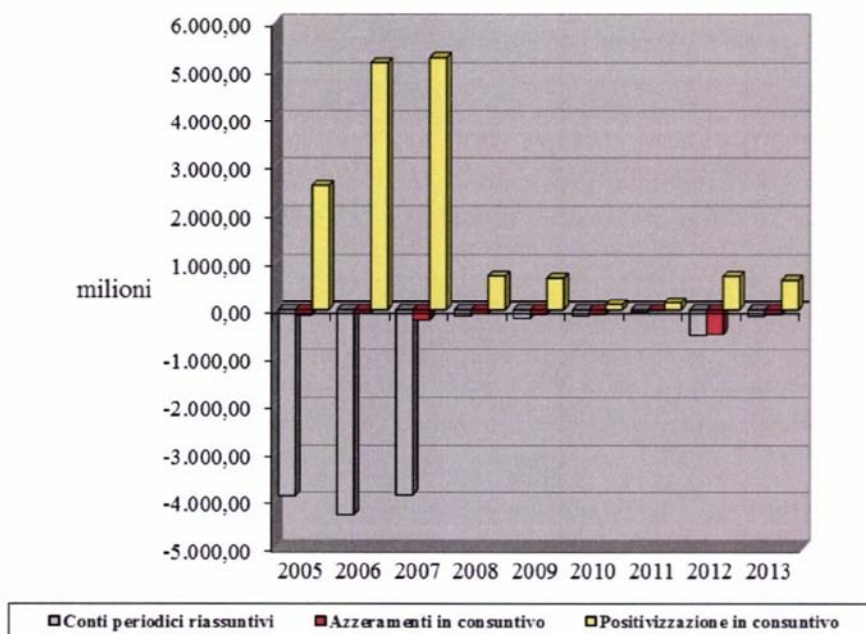


DA RISCOUTERE RESIDUI

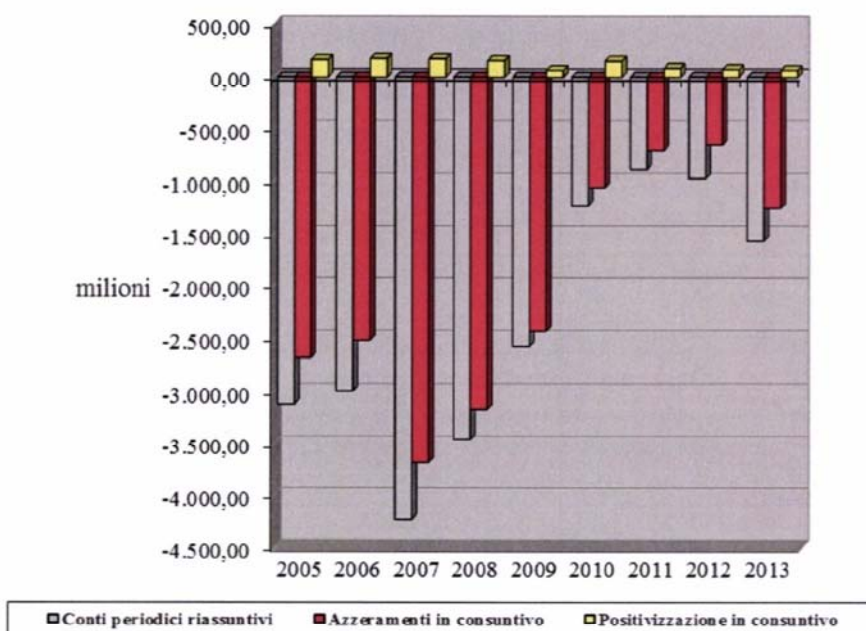


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

DA VERSARE COMPETENZA



DA VERSARE RESIDUI



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della RGS ha fatto pervenire un prospetto (Tavola A.5), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente

dal Sistema informativo e manualmente dall'I.G.P.B. ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2013.

Tavola A.5

DETERMINAZIONE DEI RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2013

(in euro)

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCOUTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2014	34.765.635.446,35	335.504.039.515,89	370.269.674.962,24
- Procedura di compensazione	+ 1.368.884.542,19	+ 721.975.293,34	+ 2.090.859.835,53
Dati rilevati dalla stampa del 8/5/2014	36.134.519.988,54	336.226.014.809,23	372.360.534.797,77
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 21.917.090,5	- 21.917.090,5
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2014	36.134.519.988,54	336.204.097.718,76	372.338.617.707,30
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- Variazioni accertamenti da Dipartimento delle Finanze	-	+ 1.512.361.978,43	+ 1.512.361.978,43
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 86.579.278,98	-	+ 86.579.278,98
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	+ 78.708.647,91	+ 1.141,33	+ 78.709.789,24
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	- 164.057,57	- 164.057,57
TOTALE PARZIALE	36.299.807.915,43	291.470.802.857,63	327.770.610.773,06
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 189.880.956.004,81	- 189.880.956.004,81
Residui al 31/12/2013 (stampa del 19/5/2014)	36.299.807.915,43	101.589.846.852,82	137.889.654.768,25
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2014	2.749.284.195,49	314.043.641.667,98	316.792.925.863,47
- Procedura di compensazione	+ 283.931.170,89	+ 44.400.305,06	+ 328.331.475,95
Dati rilevati dalla stampa del 8/5/2014	3.033.215.366,38	314.088.041.973,04	317.121.257.339,42
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 12.625.847,8	- 12.625.847,80
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2014	3.033.215.366,38	314.075.416.125,24	317.108.631.491,62
- CONDONO	-	- 9.897.380.014,14	- 9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.672.566,84	-	+ 1.672.566,84
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 5.434.568,70	-	+ 5.434.568,70
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	- 1,34	+ 277.471.438,74	+ 277.471.437,40
TOTALE PARZIALE	3.040.322.500,58	304.455.507.549,84	307.495.830.050,42
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 111.231.550.591,13	- 111.231.550.591,13
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"	-	- 73.411.817.923,51	- 73.411.817.923,51
Residui al 31/12/2013 (stampa del 19/5/2014)	3.040.322.500,58	119.812.139.035,20	122.852.461.535,78
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2014	- 16.215.268,15	380.851.405,89	364.636.137,74
- Procedura di compensazione	+ 16.961.570,56	+ 7.967,41	+ 16.969.537,97
Residui al 31/12/2013 (stampa del 19/5/2014)	746.302,41	380.859.373,30	381.605.675,71
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2014	37.498.704.373,69	649.928.532.589,76	687.427.236.963,45
- Procedura di compensazione	+ 1.669.777.283,64	+ 766.383.565,81	+ 2.436.160.849,45
Dati rilevati dalla stampa del 8/5/2014	39.168.481.657,33	650.694.916.155,57	689.863.397.812,90
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 34.542.938,27	- 34.542.938,27
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2014	39.168.481.657,33	650.660.373.217,30	689.828.854.874,63
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 56.142.873.937,46	- 56.142.873.937,46
- Variazioni accertamenti da Dipartimento delle Finanze	-	+ 1.512.361.978,43	+ 1.512.361.978,43
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 88.251.845,82	-	+ 88.251.845,82
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 84.143.216,61	+ 1.141,33	+ 84.144.357,94
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	- 1,34	+ 277.307.381,17	+ 277.307.379,83
TOTALE PARZIALE	39.340.876.718,42	596.307.169.780,77	635.648.046.499,19
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 301.112.506.595,94	- 301.112.506.595,94
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"	-	- 73.411.817.923,51	- 73.411.817.923,51
Residui al 31/12/2013 (stampa del 19/5/2014)	39.340.876.718,42	221.782.845.261,32	261.123.721.979,74

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Con riferimento alle entrate finali, da tale prospetto si evidenzia innanzi tutto che i conti delle Amministrazioni vengono assunti come preconsuntivo, dopo che sono già state operate le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte quelle che vengono ritenute anomalie ed incongruenze di partenza (*i c.d. "dati aberranti"*).

I dati del SICR sono resi disponibili alla Corte, negli ultimi 10 anni, solo nella terza decade del mese di maggio, (per il 2013, il 22 maggio 2014), con la conseguenza di rendere sempre più difficoltoso l'esame del rendiconto ed un puntuale contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Ritornando alla precedente Tavola A.5, la RGS assicura che viene posta in essere una sola procedura di compensazione per l'eliminazione dei segni negativi – quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle modifiche manuali – e che per il 2013 ha inciso per un totale di +2.436 milioni, di cui +1.670 per i resti da versare e +766 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano in linea con quelle registrate nel 2012 ma superiori a quelle del 2011 e 2010; nel complesso, comunque minori di quelle attuate in tutti gli anni precedenti esaminati dalla Corte (dal 2004).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato delle entrate finali e per ciascuno dei tre titoli, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. Esso consente, infatti, di comprendere attraverso quali passaggi, partendo da un importo totale di residui rilevato in 687.427 milioni in data 7 maggio 2014 (*stampa iniziale*), si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 261.124 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 7 e l'8 maggio 2014 (1^a fase della procedura di costruzione del consuntivo), a cura del SICR, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 2.436 milioni.

Successivamente al 14 maggio 2014 (2^a fase della procedura di costruzione del consuntivo), sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'I.G.P.B., relative alla cancellazione di resti da riscuotere per i ruoli attinenti ad accertamenti per i quali erano intervenuti i condoni fiscali precedenti l'ultimo del 2003-2004 e ad accertamenti dell'Ufficio Iva Napoli risultati inesigibili (-56.143 milioni).

Le variazioni di accertamenti effettuati dal Dipartimento delle Finanze hanno comportato un aumento dei residui di riscossione per 1.512 milioni; rettifiche in aumento dei resti da versare per +84 e +88 milioni si riferiscono rispettivamente ai segni negativi generati dal caricamento dell'allegato 23 e 24 e dal caricamento delle informazioni contabili ritardatarie contenute nel citato allegato 23 (somme rimaste da versare). Rettifiche in aumento sono state apportate anche ai resti da riscuotere per +277 milioni, a causa di informazioni contabili ritardatarie.

La successiva consistente rettifica (-374.524 milioni) si riferisce alle riduzioni dell'82 per cento dei resti da riscuotere proposte dall'Agenzia delle entrate per le somme iscritte a ruolo per una serie di capitoli del conto residui dei Titoli I e II, a seguito della classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità¹³. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 62,8 per cento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui, dalla

¹³ Per la prima volta per l'esercizio in consuntivazione si è rilevato un disallineamento tra l'importo indicato dalla RGS (374.524 milioni) e quello su cui l'Agenzia delle entrate ha applicato la percentuale di abbattimento (367.216 milioni). La RGS ha spiegato tale discordanza con l'esigenza, per l'esercizio 2013, di fornire all'Agenzia i dati in tempi più accelerati rispetto al passato data l'introduzione del "Rendiconto dematerializzato".

voce “certo” a quella “inesigibile” dell’allegato 24. In relazione alla riduzione di tali importi sull’allegato 24, è stata ridotta, dello stesso ammontare, la voce “somme rimaste da riscuotere” in conto residui del conto consuntivo.

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

Nell’effettuare il raffronto tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (Tavola A.6), si sono rilevate discordanze, per tutte le voci di bilancio, tra i dati iscritti nel rendiconto e quelli rilevati nelle “Entrate totali”; tali disallineamenti sono sia in positivo che in negativo, ed in massima parte ricalcano situazioni già evidenziate negli scorsi esercizi finanziari.

Nel dettaglio, nella tavola A.6 sono riportate, per il 2013, le discordanze sia positive che negative per ogni fase dell’entrata. Per le discordanze negative dei residui di riscossione, ad un pressoché identico numero di disallineamenti rilevato nel 2012 (48 a fronte dei 45) corrisponde un aumento degli importi: -430.722 milioni (contro i -385.752 milioni). Sulla stessa linea dello scorso anno, ma di importo più contenuto, i valori delle discordanze positive che si rilevano per 156 cap./art. per 838 milioni (143 per 815 milioni nel 2012).

Nel 2013, la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di cap./art. (681) che presentano discordanze, pressoché tutte positive, pur con importo meno elevato (36.193 milioni), è la riscossione residui, ripartite quasi equamente tra i titoli I e II per numero di capitoli interessati, ma concentrate essenzialmente nel titolo I per gran parte dell’importo (345 cap./art. per 34.675). Il fenomeno si concentra essenzialmente nei cap./art. (259) la cui riscossione avviene in via ordinaria per 33.881 milioni.

Consistente è anche l’importo relativo alle discordanze negative tra conti periodici e consuntivo per gli accertamenti: si tratta di una differenza pari a -44.133 milioni concentrata in 232 cap./art., di cui, anche in questo caso, oltre la metà (120) per circa -41.993 milioni delle entrate tributarie, concentrati per la quasi totalità, sebbene in soli 77 cap./art., in quelli per i quali è prevista la riscossione ordinaria (-37.633)¹⁴.

¹⁴ Oltre il 90 per cento dei disallineamenti è concentrato in soli 3 capitoli/articoli che riguardano le imposte di consumo sugli oli minerali (cap. 1409 per -20.505 milioni), sui tabacchi (cap. 1601 per -10.408 milioni) e sul metano (cap. 1421 per -3.171 milioni); tale situazione ricalca molto fedelmente quanto già rilevato nel 2012 e 2011.

Tavola A.6

DISCORDANZE RENDICONTO - CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI
2013

(in milioni)

		N. cap./art.	milioni	N. cap./art.	milioni	N. cap./art.	milioni	N. cap./art.	milioni	N. cap./art.	milioni
		Accertato		Riscosso competenza		Riscosso Residui		Versato competenza		Versato Residui	
Discordanze negative	TITOLO I	120	-41.993	16	-5	10	0	203	-17.638	137	-284
	TITOLO II	107	-2.135	9	-1	16	0	48	-156	45	-51
	TITOLO III	5	-4	0	0	0	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	232	-44.133	25	-7	26	0	251	-17.794	182	-335
Discordanze positive	TITOLO I	37	386	68	152	345	34.675	1	0	1	0
	TITOLO II	136	399	163	160	300	1.518	15	73	1	0
	TITOLO III	5	3	6	3	10	1	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	178	788	237	315	655	36.194	16	73	2	0
Totale discordanze	410	-43.344	262	309	681	36.193	267	-17.720	184	-335	
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			17	-18	25	-236.154	0	0	5	0
	TITOLO II			45	-68	23	-194.567	0	0	1	0
	TITOLO III			1	0	0	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI			63	-86	48	-430.722	0	0	6	0
Discordanze positive	TITOLO I			13	1.512	45	730	237	17.851	247	1.672
	TITOLO II			21	300	108	108	271	264	254	259
	TITOLO III			0	0	3	0	12	3	11	14
	ENTRATE FINALI			34	1.811	156	838	520	18.118	512	1.945
Totale discordanze			97	1.725	204	-429.884	520	18.118	518	1.945	

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

3. Riaccertamenti e insussistenze

Oltre alle anomalie fin qui rilevate, relative alle differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, ve ne sono altre riguardanti incongruenze contabili all'interno del rendiconto, autonomamente considerato fra le quali merita particolare attenzione l'emersione di insussistenze o di riaccertamenti, per una serie di voci di bilancio, per le quali non è stata fornita una spiegazione.

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, partendo dai residui iniziali, sottraendo ciò che non costituisce più residui, e cioè i versamenti in conto residui, e non anche le riscossioni in conto residui, la cui quota non versata è compresa nei residui iniziali, ed aggiungendo i residui di competenza¹⁵. Si è in presenza di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie, apportate successivamente al preconsuntivo (allegati D ed E).

Le risultanze negli ultimi esercizi finanziari sono risultate positive (riaccertamenti) o negative (insussistenze), con andamento oscillante. Dopo un saldo positivo nel 2005, dal 2006 sono prevalse le insussistenze, con l'importo record

¹⁵ Il bilancio di competenza delle entrate dello Stato, in numerosi capitoli, presenta incongruenze rappresentate da residui di fine anno che risultano di importo diverso da quello che si può calcolare partendo dai residui iniziali ed utilizzando gli stessi dati del rendiconto, cioè con la formula "Residui finali = Residui iniziali- versamenti in conto residui + residui di competenza".

negativo di -83.667,69 milioni nel 2011, che in parte si ridimensiona nel 2012 e 2013 rispettivamente con -46.042 e -53.322 milioni.

Sulla base dei dati disponibili, si rappresentano il numero complessivo dei cap./art. e gli importi dei riaccertamenti e delle insussistenze distintamente per i tre titoli delle entrate, per l'esercizio finanziario 2013 (Tavola A.7). Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, che evidenzerebbe un aumento dell'entità finanziaria, in quanto i dati relativi non sono né rilevabili, né calcolabili sulla base del rendiconto o del data base del Sistema informativo RGS – Corte dei conti.

TAVOLA A.7

ARTICOLI/CAPITOLI DEL RENDICONTO 2013 PER I QUALI RISULTANO
RIACCERTAMENTI O INSUSSISTENZE

	Titoli	n. dei cap./art.	Milioni
	I	67	199,89
	II	174	221,66
	III	5	1,06
Riaccertamenti	Totale	246	422,61
	Titoli	n. dei cap./art.	Milioni
	I	176	-27.633,30
	II	163	-26.111,53
	III	4	-0,13
Insussistenze	Totale	343	-53.744,96

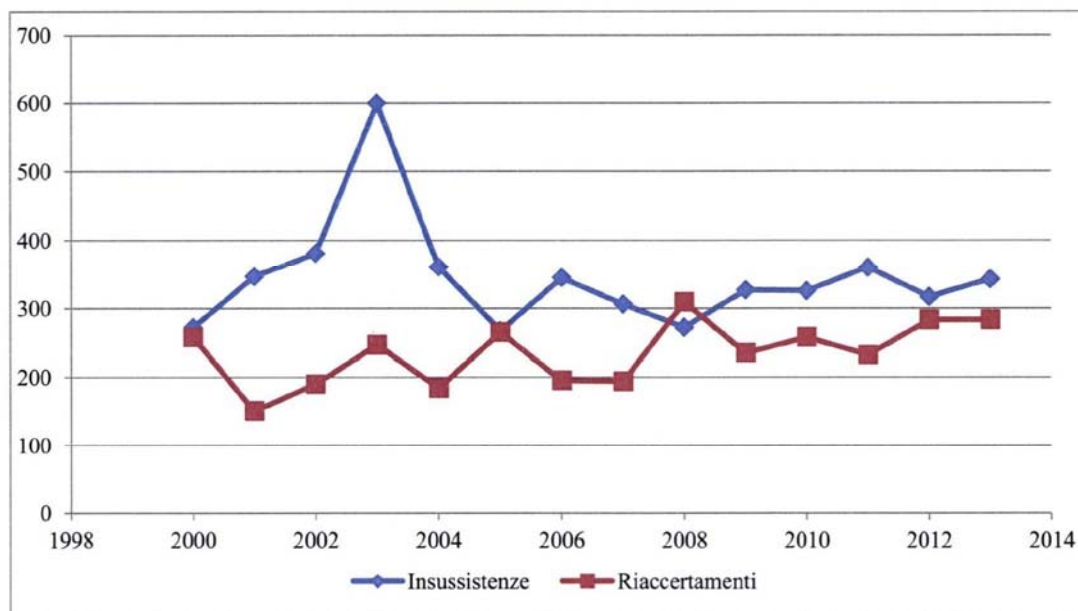
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS

I saldi indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (343 nel 2013), per un importo di -53.745 milioni, e capitoli con saldi differenziali positivi (246), per un importo complessivo di 423 milioni.

L'andamento del fenomeno, con il dettaglio della distinzione tra saldi differenziali negativi e positivi, è stato analizzato dalla Corte già dall'esercizio finanziario 2000: storicamente a fronte di un numero maggiore di capitoli e/o articoli che presentano riaccertamenti, gli scostamenti maggiori dallo zero, in termini di importi, si rilevano per le insussistenze.

Grafico A.5

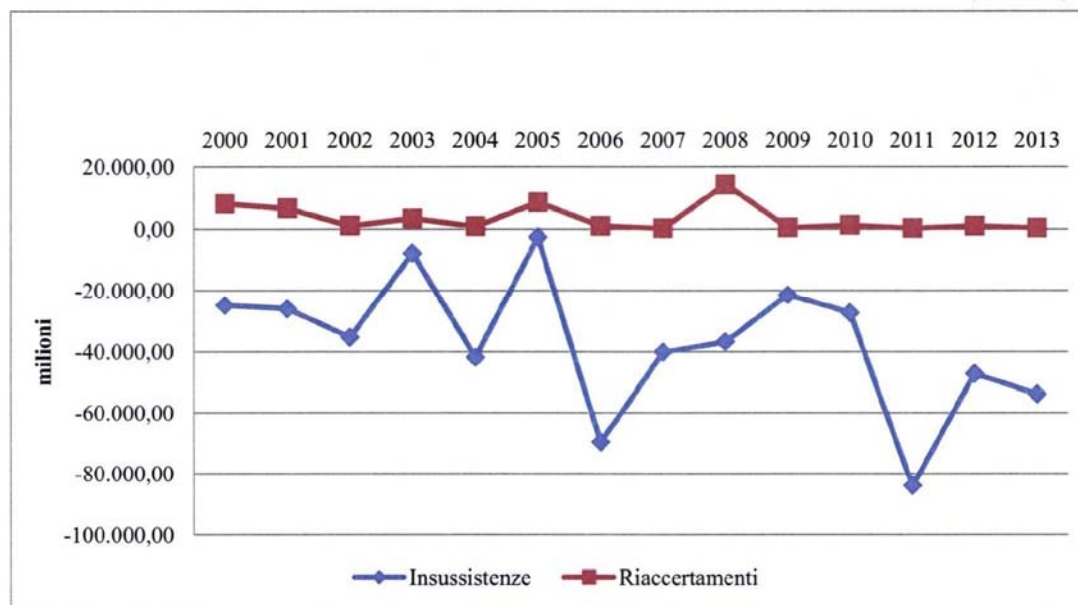
ANDAMENTO DEL NUMERO DEI CAPITOLI E/O ARTICOLI CHE HANNO PRESENTATO RIACCERTAMENTI E INSUSSISTENZE TRA IL 2000 ED IL 2013



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico A.6

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE RILEVATI TRA IL 2000 ED IL 2012 (in milioni)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Disaggregando i dati su esposti, come già rilevato negli scorsi esercizi finanziari, si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare per i riaccertamenti:

- circa il 92 per cento delle Entrate tributarie, per circa 196 milioni su 200, è concentrato su capitoli/articoli relativi alla riscossione ordinaria;
- per il Titolo II il 71 per cento dell'importo complessivo, per oltre 157 milioni su un totale di 222, è concentrato su 4 capitoli e/o articoli¹⁶.

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie circa il 92 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruoli (-25.207 milioni su -27.633);
- per le entrate del Titolo II oltre il 91 per cento delle insussistenze si riscontra in capitoli/articoli appartenenti alle Tipologie 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-19.146 e -4.710 milioni) che riguardano entrate ricorrenti derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti - multe, ammende e sanzioni.

Ciò che va evidenziato è che, pur trattandosi di incongruenze da anni segnalate dalla Corte in quanto alterano la coerenza interna dei dati del rendiconto, la RGS, nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, aveva sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui *“che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente un'anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata”*. Negli anni più recenti la problematica è stata affrontata più puntualmente, evidenziando come essa sia, al tempo stesso, più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato dalla RGS: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osservava la RGS, si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, invece, di una serie di voci di bilancio (negli anni sempre di numero maggiore a 500 e 626 nel 2012) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Le differenze dipendono probabilmente dalla duplice circostanza che:

- 1) le compensazioni automatiche vengono operate non solo, appunto, in modo automatico, ma anche “alla cieca” – e cioè senza interrogarsi sui motivi e sui fattori che, in preconsuntivo, spesso determinano importi con segno negativo per i resti da versare (in conto competenza e/o residui) e segni negativi – o comunque importi inferiori ai versamenti – per accertamenti e riscossioni (di competenza e/o residui).

¹⁶ Versamenti di somme da erogare al personale del Ministero della Difesa rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie, ai sensi della legge finanziaria 2010, non corrisposte ai soggetti interessati (Cap. 3642/1); dazi della tariffa doganale comune (T.D.C.) riscossi per merci non destinate al territorio della Repubblica di San Marino o ivi destinate ma riscosse da uffici doganali non elencati nell'allegato all'accordo interinale di commercio e di unione doganale tra l'Unione europea e la Repubblica di San Marino (Cap. 3970/1); versamento in entrata dei flussi finanziari generati dalle scommesse ippiche di agenzia, di competenza della soppressa agenzia per lo sviluppo del settore ippico ASSI (Cap. 2538); ritenuta del 6 per cento sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art. 1, comma 488, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Cap. 2328).

2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali, in base alle informazioni tardive acquisite, senza verificarne le eventuali interferenze con i correttivi precedentemente ed automaticamente apportati.

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

Come già accennato, negli anni più recenti la RGS aveva manifestato l'intento di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante una capillare disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza, che poi si riflettono sul consuntivo. La disamina sarebbe stata affidata alle Ragionerie territoriali dello Stato, nell'ambito del già ricordato apposito Gruppo di lavoro "Entrate dello Stato" istituito dal Dipartimento. L'impegno della Corte, per i prossimi esercizi finanziari, sarà quello di verificare se i risultati cui si perverrà con gli studi in atto daranno esiti anche riguardo all'argomento dei riaccertamenti e delle insussistenze, ma, allo stato attuale, non sembra vi siano stati sviluppi al riguardo.

4. Limiti di affidabilità degli accertamenti

Nel corso degli anni non è stato possibile acquisire elementi informativi completi ed affidabili sul raccordo fra le contabilità delle Amministrazioni e i dati del rendiconto neanche attraverso il tentativo compiuto di ricostruire analiticamente almeno l'iter di determinazione dell'importo degli accertamenti; e non risulta che ai fini della classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere, di cui si parlerà oltre, siano stati sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione, a partire dall'anno 2000, della procedura "stato della riscossione"¹⁷.

Nell'ottica del controllo di regolarità finanziario - contabile, si ritiene che l'affidabilità del rendiconto, fino a tutto l'esercizio finanziario 2013, sia assicurata per le sole entrate, del conto di competenza, tributarie ed extra tributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie), gestite dall'Agenzia delle entrate. Come risulta dalla Tavola A.8, riferendosi al solo parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2009 al 2012 può non essere messa in discussione mediamente per il 91,07 per cento, attestandosi nel 2013 all'88,47 per cento delle entrate finali (490.118 su 533.992 milioni).

¹⁷ La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli *post-riforma*", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero - in caso di mancata riscossione - fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

Come già argomentato, tuttavia, il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte, ricostruito induttivamente e non necessariamente rispecchia fedelmente l'effettiva realtà contabile che, peraltro, non è possibile riscontrare altrimenti. Perciò in pratica, il solo bilancio consuntivo sicuramente non problematico è quello di cassa.

E ciò significa, altresì, che appare difficile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti¹⁸. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, allo stato non sempre sussistono i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate. Questo è importante ai fini del conto consolidato ISTAT e dei riflessi europei.

Tavola A.8

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - ENTRATE FINALI: IMPORTO DEGLI ACCERTAMENTI TOTALI E DEGLI ACCERTAMENTI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE SANZIONATORIE GIÀ RICOMPRESSE NEL TITOLO I

(in euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Accertato					
TITOLO I	439.016.678.620,69	441.613.893.532,11	452.731.044.154,86	463.768.619.600,83	464.884.401.447,03
3210	1.853.996.138,34	2.376.910.725,21	2.816.114.522,83	2.759.670.442,04	2.772.006.774,26
3312	15.733.876.166,46	16.528.990.016,11	18.096.189.417,71	20.916.818.060,06	18.948.254.140,63
3313	3.639.974.906,83	3.903.294.775,68	4.405.888.861,57	3.777.045.213,83	3.435.905.426,52
3314	11.922.749,84	14.147.323,27	14.552.058,17	20.030.795,91	23.638.412,31
3315	176.211.594,78	169.128.837,63	71.968.540,41	53.484.556,99	54.066.850,39
3316	5,78	46,05	138,04	16.460,54	15.430,12
TOT. ENTR. SANZ.	21.415.981.562,03	22.992.471.723,95	25.404.713.538,73	27.527.065.529,37	25.233.887.034,23
TOT.TIT. I + EE. SANZ.	460.432.660.182,72	464.606.365.256,06	478.135.757.693,59	491.295.685.130,20	490.118.288.481,26
EE. FINALI	507.796.424.357,78	505.325.440.341,55	521.742.399.456,25	545.791.059.275,82	553.991.847.144,40
	90,67%	91,94%	91,64%	90,02%	88,47%
Versamenti di competenza					
TITOLO I	395.782.033.074,81	392.655.221.990,63	397.920.866.082,45	404.223.451.172,45	405.343.118.906,41
3210	113.458.116,61	136.799.544,17	153.894.909,30	171.366.535,69	177.604.178,16
3312	455.332.268,16	602.700.094,41	644.856.554,95	602.183.832,29	657.212.384,85
3313	465.687.863,16	519.765.380,97	537.977.518,68	546.737.159,55	561.151.900,25
3314	5.444.284,38	6.989.164,80	7.954.329,30	6.445.638,89	10.158.228,20
3315	7.847.562,19	7.744.148,29	5.496.817,16	6.470.823,95	11.312.110,83
3316	5,78	46,05	138,02	16.460,54	15.430,09
TOT. ENTR. SANZ.	1.047.770.100,28	1.273.998.378,69	1.350.180.267,41	1.333.220.450,91	1.417.454.232,38
TOT.TIT. I + EE. SANZ.	396.829.803.175,09	393.929.220.369,32	399.271.046.349,86	405.556.671.623,36	406.760.573.138,79
EE. FINALI	436.457.075.727,72	426.298.697.712,77	433.241.222.231,72	448.068.563.240,46	458.516.879.722,63
	90,92%	92,41%	92,16%	90,51%	88,71%

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

Si ribadisce anche quest'anno la necessità e l'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto, linea, peraltro, comunque condivisa dalle Amministrazioni, al fine di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata, secondo gli indirizzi individuati dalla Corte. Le amministrazioni evidenziano, nel contempo, le particolari difficoltà dovute non solo alla grande quantità sia dei soggetti obbligati, ed alle relative operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità

¹⁸ SEC'95, par. 1.57.

dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, RGS, Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria, Sistema Informativo delle 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 RGS.

5. Cumulo delle riscossioni in conto residui

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte, in sede di parificazione del rendiconto, riguarda la riscossione totale ed in particolare 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 totali ed una duplicazione di contabilizzazioni, destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto da versare. In realtà, le riscossioni dell'anno andrebbero contabilizzate quale somma dei versamenti totali, del "da versare totale" al netto del "da versare dell'esercizio precedente" ossia la quantificazione delle riscossioni totali reali, dovrebbe essere calcolata "al netto" dell'importo del "da versare dell'esercizio precedente"¹⁹. Nel 2013 la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali si quantifica in 36.188 milioni²⁰.

Inoltre, 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 (allegato G²¹): il dato risultante, ammontante nel 2013 a -175,9 milioni con l'interessamento di 88 capitoli/articoli, sembrerebbe dimostrare che si sia riscosso meno di quanto già riscosso nel 2012, e rimasto ancora da versare.

La consistenza dei dati calcolati dalla Corte²², naturalmente, cresce se si considerano i versamenti residui negativi (allegato H), cioè effettuati al netto di quanto già riscosso nell'esercizio precedente e che ancora rimaneva da versare: nell'esercizio in consuntivazione 4 capitoli/articoli presentano versamenti netti negativi per -14.497.

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. 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

¹⁹ Secondo la formula $RA=VT+DVT-DVT(n-1)$ cioè *Riscosso dell'anno = Versamenti totali + Da versare totale - Da versare totale dell'esercizio precedente.*

²⁰ Negli ultimi anni, dal 2009 al 2011, a sopravvalutazione delle somme riscosse si è attestata mediamente sui 26.000 milioni. Nel 2012 tale importo è stato pari a 30.665 milioni.

²¹ Nell'allegato F alla decisione di parifica vengono riportati nel dettaglio per capitolo ed articolo le riscossioni nette dei residui calcolate sottraendo dalle riscossioni lorde del 2013 il totale da versare dell'esercizio 2012, evidentemente già riscosso.

²² Secondo la formula $VR-DVT(n-1)$ cioè *Versamenti residui - Da versare totale dell'esercizio precedente.*

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

Nel contraddittorio con la Corte la RGS 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, l'impossibilità di rilevare al SICR il dato richiesto, 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 consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti continuano a non essere contabilmente tradotti in versamenti 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 essere sufficiente. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato 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. 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 RGS 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, considerato lo stato di non piena operatività 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 ottenere dalle disposizioni che perverranno a seguito della conclusione dei lavori del nuovo Gruppo di lavoro, di cui si è detto nei precedenti paragrafi.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere

Per quanto riguarda le somme iscritte a ruolo, la Corte, nel corso degli anni, ha sistematicamente 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 crediti; dal 2007, invece, per la parte gestita

dall’Agenzia delle entrate, appare più dettagliata la dimostrazione del procedimento seguito, al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo, riguardante i residui da riscuotere al 31 dicembre dell’esercizio finanziario.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sulla base di quanto dichiarato dall’Agenzia delle entrate, e solo sugli importi di competenza della stessa, relativamente ai dati di preconsuntivo dei titoli I e II, individua annualmente le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo nonché la percentuale di abbattimento da applicare agli importi individuati, dettagliati a livello di capitolo ed articolo.

L’Agenzia ha sistematicamente indicato gli importi dei resti da riscuotere, relativi a 19 capitoli/articoli, cui dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione percentuale derivata dall’applicazione di una stima di presunto realizzo dei ruoli affidati al 31 dicembre dell’esercizio di riferimento: per il 2013 l’importo corrispondente ai 19 capitoli/articoli è stato pari a 367.216 milioni e l’Agenzia²³ ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all’82 per cento²⁴. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla RGS, pari a 66.098 milioni, corrispondono effettivamente al 18 per cento dei 367.216 segnalati²⁵.

Dal 2007, l’Agenzia delle entrate, applicando una metodologia consolidata, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre, determina con modalità più analitica e precisa rispetto agli anni precedenti, i valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31 dicembre limitatamente ai ruoli. L’analisi viene 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 però, come già detto, ufficialmente comunicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

La metodologia applicata dall’Agenzia delle entrate si basa su un procedimento di analisi di parametri quali l’anno di consegna dei ruoli (partendo dal 2000), l’anno di imposta (distinguendo tra periodi d’imposta *ante* 1998 e *post* 1998), il valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione, nonché il valore del riscosso al 31/12.

L’ammontare del carico affidato da svalutare al 31/12, pertanto, viene calcolato sottraendo al carico dell’affidato totale gli sgravi, le sospensioni nonché il riscosso:

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

²³ Con nota dell’Ufficio pianificazione e controllo n. 0067675 del 16 maggio 2013.

²⁴ Nella stessa misura indicata per il 2012, ma di un punto percentuale in meno rispetto a quella adottata nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento) ed ulteriormente ridotta rispetto a quanto avvenuto nel 2006, 2007 e 2008 (85 per cento), ma comunque ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: mediamente 57 per cento tra il 2001 ed il 2005.

²⁵ Per la prima volta per l’esercizio 2013 si è rilevato un disallineamento tra l’importo indicato dalla RGS nel prospetto con cui vengono determinati i residui risultanti al 31 dicembre – cfr. tavola A.5 (374.524 milioni) e quello su cui l’Agenzia delle entrate ha applicato la percentuale di abbattimento (367.216 milioni). La RGS ha spiegato tale discordanza con l’esigenza, per l’esercizio 2013, di fornire all’Agenzia i dati in tempi più accelerati rispetto al passato nel rispetto delle procedure previste per il “Rendiconto dematerializzato”; tale anticipo dei tempi non ha consentito che fossero completamente concluse le operazioni di rettifica dei dati.

Al valore dell'affidato da svalutare al 31/12, l'Agenzia applica la percentuale di presunta "incassabilità", per individuare la quale viene operata una preliminare distinzione tra:

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

L'Agenzia delle entrate ha determinato la stima di recuperabilità del credito tenendo conto sia del particolare *status* dei debitori, sia delle disposizioni normative vigenti in materia. Partendo dall'analisi delle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali (*posizione 1*), ha applicato un valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, che nel 2013 è stato pari al 98,86 per cento, per i periodi di imposta *ante* 1998, e al 98,52 per cento, per i periodi di imposta *post* 1998.

I motivi che hanno portato a formulare tali valutazioni di presunto realizzo del credito 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 percentuali per i diversi periodi di imposta, l'Agenzia ha specificato 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*) l'Agenzia, in considerazione del fatto che deve essere comunque effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta di inesigibilità, ha stimato una percentuale di irrecuperabilità del credito pari al 95 per cento nel 2013²⁶.

Per quanto concerne, infine, la posizione relativa ad altre tipologie e al loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati (*posizione 3*), l'oggetto dell'analisi si è sostanzialmente incentrato sull'incidenza che ha l'anzianità dei periodi di imposta, cui fanno riferimento i ruoli affidati, rispetto all'ammontare delle relative riscossioni. Ciò in base al presupposto per il quale 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. Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità derivante dall'anzianità del ruolo, rispetto al periodo d'imposta cui si riferisce, è stato costantemente pari all'85 per cento per i periodi di imposta *ante* 1998 e al 70 per cento per quelli *post* 1998²⁷.

L'applicazione del metodo descritto al valore dell'affidato da svalutare al 31/12/2012 ha portato ad una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 18 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari all'82 per cento. La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel

²⁶ Allo stato attuale, in base alle disposizioni contenute nella legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), gli Uffici dell'Agenzia inizieranno l'esame delle domande di inesigibilità a partire dal 1° gennaio 2015.

²⁷ L'Agenzia ha precisato che tali previsioni tengono conto anche degli effetti della cosiddetta "rottamazione ruoli" ex legge n. 289 del 2002.