

NOTE SULL'ATTENDIBILITÀ E SULL'AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI DEL RENDICONTO DELL'ENTRATA 2014

Premessa

- 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

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 riscontrate¹.

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 del conto competenza che del conto residui (allegati A alla Decisione).

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, per tipologie 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 2014 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).

¹ In data 8 giugno 2015, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Collegio di controllo sulle entrate - ha trasmesso le "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata per il 2014".

Anche nel Rendiconto 2014 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.

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

La Corte ha ripetutamente prospettato 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 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 2014 si osserva che:

- in ordine al *"da riscuotere di competenza"* l'importo negativo pari a circa -18 milioni, con n. 17 capitoli interessati, cresce, in termini finanziari, rispetto allo scorso anno riportandosi, all'incirca, ai valori del 2010 pur diminuendo il numero dei capitoli interessati; i dati finanziari restano in linea con la media del quinquennio;
- anche l'anomalia degli importi negativi per il *"da versare di competenza"* cresce, rispetto al 2013, in termini finanziari facendo rilevare l'importo di circa -210 milioni, mantenendo pressoché inalterato il numero di capitoli interessati (205 rispetto ai 208 del 2013);

- l'importo del *"da riscuotere residui"* in termini finanziari, è negativo per -731 milioni, con n. 136 capitoli interessati mantenendo un andamento tendenzialmente inalterato rispetto agli esercizi precedenti;
- per il *"da versare residui"*, continua la tendenza alla crescita già rilevata nel 2012 e nel 2013, con 414 capitoli/articoli con segno negativo per un importo di -2.098 milioni a fronte di un fenomeno con tendenza decrescente negli esercizi dal 2009 al 2011.

Se si osserva l'andamento del fenomeno del 2014 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 dei residui pari a -731 milioni a fronte della media nel quinquennio di -777.

Per approfondire l'analisi del fenomeno dei dati negativi nei conti periodici, nella tavola 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 in consuntivazione la variazione è notevolmente in aumento per gli importi dei resti da riscuotere, sia in conto competenza che in conto residui, con l'importante concentrazione nel titolo I, nonché per il *"da versare residui"*.

TAVOLA 1

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

	Titoli	2010		2011		2012		2013		2014		Media 2010 - 2014	
		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
		I	10	-5,23	7	-2,74	6	-18,08	11	-2,18	7	-17,67	8
Da riscuotere competenza	II	21	-11,51	20	-8,27	13	-6,75	17	-10,13	9	-0,12	16	-7,36
	III	0	0,00	0	0,00	1	-0,24	0	0,00	1	-0,04	0	-0,06
	TOT.	31	-16,74	27	-11,01	20	-25,07	28	-12,31	17	-17,83	25	-16,59
Da riscuotere residui	I	26	-712,65	30	-716,91	30	-718,86	32	-719,75	34	-708,58	30	-715,35
	II	62	-14,88	68	-85,46	90	-90,20	100	-95,26	100	-22,55	84	-61,67
	III	1	-0,03	2	-0,03	3	-0,01	3	-0,01	2	-0,03	2	-0,02
	TOT.	89	-727,56	100	-802,40	123	-809,06	135	-815,02	136	-731,16	117	-777,04
Da versare competenza	I	50	-32,19	45	-24,60	50	-495,00	39	-32,17	52	-134,74	47	-143,74
	II	124	-86,55	141	-16,85	124	-31,75	161	-88,77	143	-74,96	139	-59,78
	III	7	-0,46	5	0,00	7	-0,19	8	-3,06	10	-0,19	7	-0,78
	TOT.	181	-119,20	191	-41,46	181	-526,93	208	-124,00	205	-209,90	193	-204,30
Da versare residui	I	144	-971,92	139	-748,77	138	-811,82	144	-1.339,68	152	-1.829,07	143	-1.140,25
	II	165	-239,91	173	-124,15	216	-145,88	221	-207,05	251	-251,71	205	-193,74
	III	10	-12,07	9	-12,96	10	-13,32	11	-13,91	11	-17,10	10	-13,87
	TOT.	319	-1.223,90	321	-885,88	364	-971,02	376	-1.560,64	414	-2.097,88	359	-1.347,86

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

TAVOLA 2

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

	Titoli	Variaz. % 2010 su 2009		Variaz. % 2011 su 2010		Variaz. % 2012 su 2011		Variaz. % 2013 su 2012		Variaz. % 2014 su 2013	
		n. dei cap/art	Importi								
Da riscuotere competenza	I	11,1	1.476,7	-30,0	-47,6	-14,3	559,6	83,3	-87,9	-36,4	710,5
	II	10,5	126,8	-4,8	-28,1	-35,0	-18,4	30,8	50,1	-47,1	-98,8
	III	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	0,0	0,0
	TOT.	10,7	209,7	-12,9	-34,2	-25,9	127,6	40,0	-50,9	-39,3	44,8
Da riscuotere residui	I	-7,1	0,6	15,4	0,6	0,0	0,3	6,7	0,1	6,3	-1,6
	II	8,8	85,7	9,7	474,4	32,4	5,5	11,1	5,6	0,0	-76,3
	III	0,0	0,0	100,0	16,6	50,0	-73,4	0,0	0,0	-33,3	283,1
	TOT.	3,5	1,6	12,4	10,3	23,0	0,8	9,8	0,7	0,7	-10,3
Da versare competenza	I	-20,6	-60,6	-10,0	-23,6	11,1	1.911,8	-22,0	-93,5	33,3	318,9
	II	-8,1	-2,3	13,7	-80,5	-12,1	88,4	29,8	179,6	-11,2	-15,6
	III	-12,5	278,2	-28,6	-99,2	40,0	5.088,4	14,3	1.547,9	25,0	-93,7
	TOT.	-12,1	-30,0	5,5	-65,2	-5,2	1.170,9	14,9	-76,5	-1,4	69,3
Da versare residui	I	5,1	-59,6	-3,5	-23,0	-0,7	8,4	4,3	65,0	5,6	36,5
	II	28,9	54,4	4,8	-48,3	24,9	17,5	2,3	41,9	13,6	21,6
	III	11,1	-4,2	-10,0	7,4	11,1	2,8	10,0	4,4	0,0	23,0
	TOT.	16,4	-52,4	0,6	-27,6	13,4	9,6	3,3	60,7	10,1	34,4

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

Sulla base dell'analisi della serie storica completa decennale, di cui la Corte è in possesso, e che è illustrata dall'esercizio finanziario 2004 (tavola 3 e grafici 1 e 2), continua, nel 2014, il ridimensionamento complessivo degli importi negativi ad eccezione che per il "da versare" del conto residui. Tale andamento, tuttavia, riguarda in parte il numero dei capitoli/articoli interessati al fenomeno che nel 2014, rispetto al 2004, risultano in aumento, fatta eccezione del conto residui.

TAVOLA 3

CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO
VARIAZIONE PERCENTUALE DEL FENOMENO TRA IL 2014 ED IL 2004

(in milioni)

	Titoli	2014 rispetto al 2004	
		n. dei cap/art	milioni
Da riscuotere competenza	I	-30,0	-26,7
	II	-40,0	-99,1
	III	-66,7	-14,1
	TOT.	-136,7	-139,9
Da riscuotere residui	I	-15,0	-15,3
	II	66,7	-90,4
	III	100,0	53,5
	TOT.	151,7	-52,2
Da versare competenza	I	-51,4	-97,4
	II	-4,0	-90,2
	III	25,0	-98,2
	TOT.	-30,4	-285,8
Da versare residui	I	7,8	-78,9
	II	134,6	-43,7
	III	57,1	159,7
	TOT.	199,5	37,1

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

GRAFICO 1

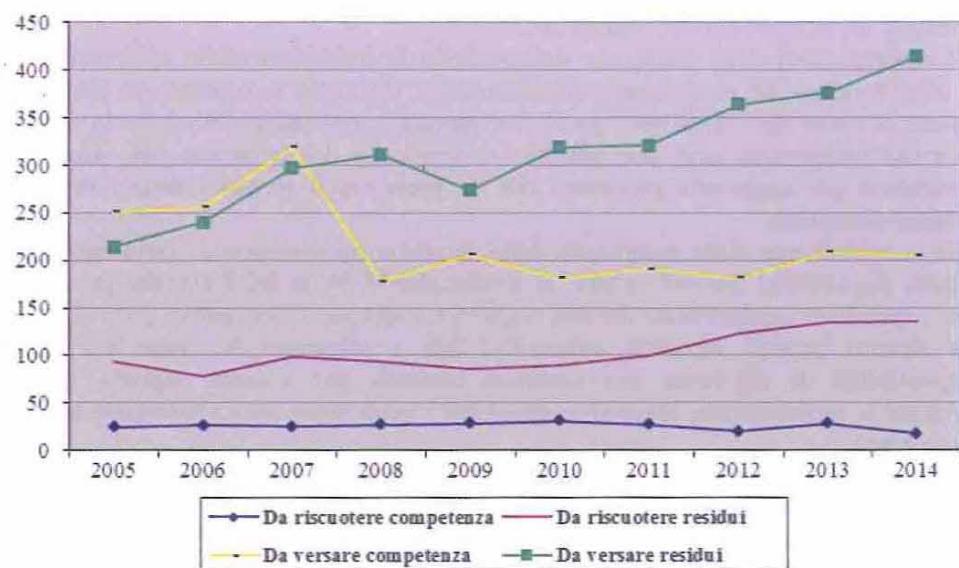
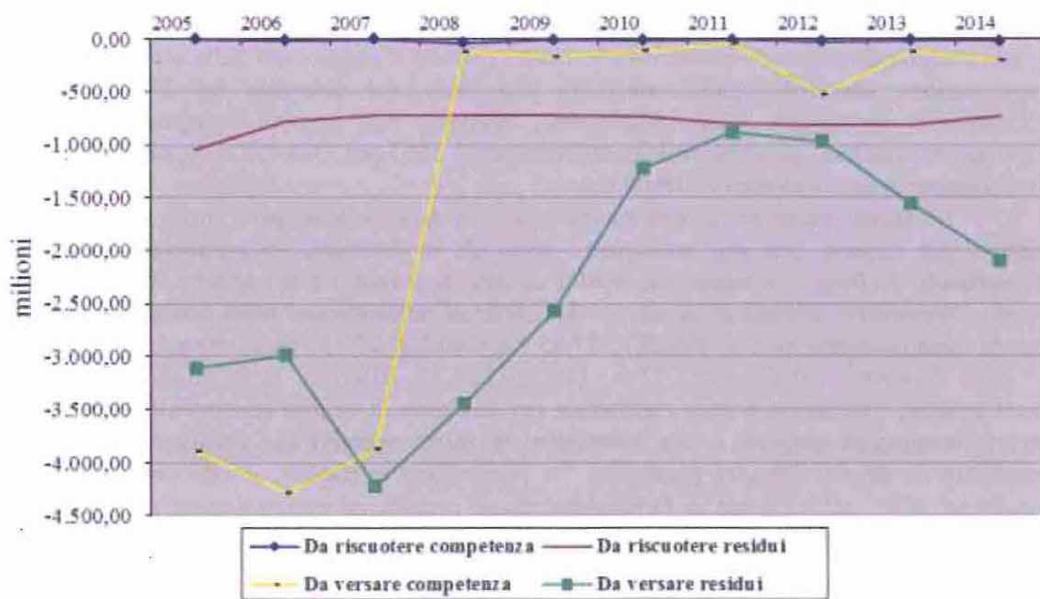
NUMERO DEI CAPITOLI/ARTICOLI CON IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI
DAL 2005 AL 2014

GRAFICO 2

IMPORTI NEGATIVI RILEVATI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI DAL 2005 AL 2015



L'onerosa e complessa analisi effettuata annualmente ai fini della verifica di attendibilità dei dati del Rendiconto non è riuscita finora a far superare le anomalie e le criticità segnalate relativamente alle contabilità delle Amministrazioni². Ai fini della stesura del presente documento la Ragioneria Generale dello Stato è stata sollecitata a fornire notizie sulle misure eventualmente adottate dopo i rilievi mossi nelle “note sull’attendibilità e sull’affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell’entrata 2013”.

I rappresentanti della RGS, pur riconoscendo la fondatezza delle osservazioni che la Corte muove ormai da anni, hanno sottolineato la difficoltà a superare le problematiche riscontrate, a causa dei limiti delle procedure contabili attualmente adottate. In sostanza, a giudizio dell’Amministrazione, per impedire il verificarsi del fenomeno dei valori negativi occorrerebbero più aggiornate procedure tali da prevenire il formarsi delle numerosissime discordanze constatate.

In considerazione della numerosità delle anomalie riscontrate si è convenuto che, nelle more della disponibilità dei dati relativi al Rendiconto 2014, la RGS avrebbe provveduto ad effettuare specifiche campionature dei dati negativi rilevati per il Consuntivo 2013 allo scopo di fornire almeno parziali elementi conoscitivi atti a spiegarne le cause più ricorrenti; nell’impossibilità di effettuare una disamina puntuale per ciascun capitolo, sono state approfondate le problematiche attinenti a quelli per i quali siano state evidenziate anomalie di maggiore entità.

L’analisi si è concentrata, in particolare, su alcune delle operazioni di rettifica che l’Ispettorato del bilancio opera sui dati contabili dei residui, sia della gestione di competenza che degli esercizi pregressi, ai fini della compilazione del documento di bilancio. Dall’esame dei dati rilevati alla chiusura delle contabilità delle Amministrazioni dell’esercizio in consuntivazione, continuano, tuttavia, a riscontrarsi analoghe problematiche anche per i capitoli/articoli già esaminati dalla RGS.

Tra gli importi negativi evidenziati per i resti da riscuotere in conto competenza, riconducibili, secondo la RGS, ad errori commessi nella gestione delle contabilità per il mancato allineamento dei valori di accertamento e riscossione, vengono fornite indicazioni relativamente al capitolo 1503 (*Maggiorazione standard del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, riservata interamente allo Stato ai sensi dell’articolo 10, comma 2, lettera c) del decreto legge n. 35/2013*) rispetto al quale per il rendiconto 2013 si è resa necessaria una variazione positiva per l’importo di euro 295.203.903,75, operata dall’IGB su richiesta del Dipartimento delle finanze³ dovuta a talune disposizioni normative che hanno rinviato il pagamento della seconda rata della maggiorazione standard TARES, riservata allo Stato, dal dicembre del 2013 a gennaio dell’esercizio successivo. Tale chiarimento, tuttavia, non sembra spiegare la presenza dell’importo negativo, presente nelle contabilità per il 2013 per -3.201,6 euro, che permane nei conti riassuntivi del 2014 per -1.918,00 euro.

Lo stesso dicasì per i *resti da riscuotere in conto residui* per i quali si rilevano dati negativi per importi ben più consistenti: sono da evidenziare, in particolare, il capitolo 1023/articolo 3 (*Irpef – Ritenute sui redditi da lavoro privato*) e il capitolo 1023/articolo 14 (*Irpef – Versamenti a titolo di acconto*): detti articoli presentavano nelle contabilità del 2013 importi rispettivamente pari a -496.287.257,85 e a -140.329.273,17 euro, che nei conti periodici del 2014 diventano -482.916.851,92 e -140.329.884,71. Riferisce la RGS che per entrambi questi articoli, l’anomalia è stata riscontrata per la classe di ufficio relativa all’Agenzia delle entrate–Struttura di gestione e che, trattandosi di valori negativi che risultano presenti nelle contabilità da diversi esercizi finanziari, “*si provvederà a risalire, anche con l’ausilio dei competenti uffici, all’esercizio di formazione di tali importi ed eventualmente ad effettuare le conseguenti correzioni*”.

² Così come per le criticità rilevate sulle discordanze tra Rendiconto e contabilità delle Amministrazioni, sulle anomalie in materia di riaccertamenti e insussistenze, ecc., di cui si dirà nei successivi paragrafi.

³ Come da nota n.1976/2014/Uff.III, il Dipartimento ha precisato che tale slittamento di cassa non ha inciso sulla determinazione dell’accertamento di competenza dell’esercizio 2013.

Dall'analisi eseguita in merito alle cause che generano segni negativi nelle *somme rimaste da versare*, la RGS riferisce che, nella maggior parte dei casi, tali anomalie vengono a formarsi a causa della mancata contestualità delle fasi della riscossione e del versamento. Infatti nelle contabilità, se a un versamento di competenza non corrisponde una riscossione di importo superiore o tutt'al più pari, viene a generarsi un rimasto da versare di segno negativo.

Questa disfunzione si evidenzia nettamente, sempre secondo la RGS, analizzando alcuni capitoli delle entrate extra-tributarie che, prevalentemente, vengono gestiti in accertamento contestuale⁴ non sempre applicato in sede gestionale. Naturalmente il segno negativo generato nella competenza, in mancanza di interventi di correzione, viene inevitabilmente riportato nei residui degli anni successivi.

Dai chiarimenti forniti riguardo alle disfunzioni rilevate per i capitoli del titolo I, per i quali si evidenziano gli importi negativi maggiori, emerge che i dati negativi sarebbero spiegati dalla presenza nelle contabilità di somme versate nelle casse regionali e non ancora rilevate nel bilancio statale, ma oggetto di regolazione contabile nell'esercizio successivo. L'analisi dei dati contabili relativi alle poste più significative ha fatto rilevare che le problematiche rinvenute nel consuntivo 2013 si riproducono, sia pure per importi inferiori, nel rendiconto 2014⁵.

2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni (allegati B alla Decisione di parifica). Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2014.

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, illustrate nella tavola 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 formulate 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 importi negativi 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»*⁶.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha, anche recentemente, rappresentato che, durante l'iter di composizione del Rendiconto dell'entrata dello Stato, la prima operazione di rettifica è rappresentata dalla cosiddetta *“procedura di compensazione”*, atta ad eliminare i segni negativi per ricondurre i dati gestionali ad una più realistica situazione contabile, ribadendo che i risultati delle contabilità non vengono corrispondentemente

⁴ Come specificato per ciascun capitolo/articolo per il quale sia previsto nel quadro di classificazione delle entrate.

⁵ I capitoli 1026/5 (*imposta sostitutiva delle Imposte sui redditi nonché ritenute sugli Interessi e altri redditi di capitale/ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito*) e 1023/18 (*IRE/ritenute sui redditi di lavoro dipendente redditi assimilati, nonché relativi interessi, corrisposti dai sostituti d'imposta fiscalmente non domiciliati nella regione Sicilia a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti siti nella predetta regione, da riscuotersi mediante versamento diretto al concessionario*), che nel 2013 presentavano resti da versare negativi rispettivamente pari a -22.080.306,33 e -3.877.378,68 euro, nei conti periodici dell'esercizio 2014 riproducono l'anomalia per il *“da versare di competenza”* rispettivamente con -5.498.501,68 e -178.678,75 euro.

⁶ Nota n. 29865 del 5 maggio 1995.

modificati. La procedura applica precisi criteri di modifica e agisce in modo da riallineare le tre fasi dell'entrata (accertamento-riscossione-versamento), generando una contestualità che, secondo la RGS, è venuta a mancare nel corso della gestione⁷.

In altri termini «*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 detta procedura automatizzata, 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.

In merito al rischio, da sempre paventato dalla Corte, che la procedura di compensazione possa cancellare anomalie che successivamente sarebbe stato possibile sanare attraverso l'inserimento delle informazioni ritardatarie comunicate sui resti da versare⁸, il Dipartimento ha recentemente convenuto che, in linea di principio, questo possa accadere, dato che la procedura di compensazione opera automaticamente su tutti gli importi di segno negativo. Tuttavia, proprio al fine di evitare l'eventuale duplicazione di variazioni mirate a correggere il medesimo errore, prima di operare gli inserimenti delle rettifiche ritardatarie comunicate dagli UCB (secondo quanto riferito in numero, in genere, piuttosto contenuto), viene effettuato un attento confronto tra le imputazioni di bilancio alle quali la procedura di compensazione ha corretto i segni negativi e le sopracitate rettifiche comunicate. Questa sovrapposizione non si è mai verificata; ad ogni modo, ha assicurato la RGS, qualora ciò dovesse accadere, al fine di evitare la citata duplicazione, i valori rettificati con la procedura di compensazione verrebbero riportati al loro valore iniziale, quello risultante alla chiusura delle contabilità, per essere successivamente modificati con le variazioni contenute nelle informazioni ritardatarie.

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.

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.

Finora non sembra che sia stata esaminata la questione con la necessaria attenzione al fine di comprendere l'origine dei dati negativi, la loro natura e le conseguenze delle distorsioni: la RGS reputa sinteticamente che, trattandosi per lo più di errori commessi nella gestione delle contabilità, la procedura di compensazione operata per il rendiconto consenta di correggere le anomalie anche considerato 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.

A seguito dei recenti contatti intervenuti con i rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato⁹ è stata data assicurazione che tali questioni potranno trovare adeguata risposta nel quadro di una rivisitazione dell'ordinamento e delle procedure contabili, sulla base degli approfondimenti che appositi gruppi di lavoro dovrebbero effettuare.

Nella tavola 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

⁷ Nota trasmessa con e-mail del 6 maggio 2015 (prot. n. 2034 del 6 maggio 2015).

⁸ Mediante modello IPO2.

⁹ Incontro del 1º aprile 2015.

importi azzerati, distinti da quelli che fanno, invece, registrare importi positivi, talora di rilevante entità.

Il fenomeno riguarda principalmente i residui di versamento, soprattutto per le modalità con le quali vengono corretti gli importi negativi presenti nei conti periodici. Infatti, i dati negativi presenti nei resti da riscuotere risultano tutti azzerati nel consuntivo. Per la competenza si tratta di soli 17 capitoli/articoli per -17,83 milioni e per il conto residui di 136 capitoli/articoli per -731 milioni.

Per i residui di versamento sono in aumento rispetto al 2013 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. Cresciuta, ma solo in termini di importi, è la situazione del "da versare competenza", che fa registrare discordanze per 205 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per circa -210 milioni; viene azzerato l'importo negativo di 132 cap/art per circa 75 milioni, mentre diventa positivo il dato in consuntivo per 1.473 milioni riguardanti 73 cap/art.

Il "da versare residui" negativo, in aumento rispetto al 2013, riguarda 414 capitoli/articoli per -2.097,9 milioni, per oltre il 90 per cento azzerati in consuntivo (378 cap/art per -1.449,5 milioni).

TAVOLA 4

RETTIFICHE RISULTANTI NEL RENDICONTO 2014 PER I CAPITOLI /ARTICOLI DEL CONTO RESIDUI DELLE
CONTABILITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI CON SEGNO NEGATIVO

(in milioni)

Titoli	Conti periodici riassuntivi		Consuntivo					Differenza complessiva della positivizzazione	
	Cap/art con importi negativi		Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati				
	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	da		
Da riscuotere competenza	I	7	-17,67	7	-17,67	0	0,00	0,00	
	II	9	-0,12	9	-0,12	0	0,00	0,00	
	III	1	-0,04	1	-0,04	0	0,00	0,00	
	TOT.	17	-17,83	17	-17,83	0	0,00	0,00	
Da riscuotere residui	I	34	-708,58	34	-708,58	0	0,00	0,00	
	II	100	-22,55	100	-22,55	0	0,00	0,00	
	III	2	-0,03	2	-0,03	0	0,00	0,00	
	TOT.	136	-731,16	136	-731,16	0	0,00	0,00	
Da versare competenza	I	52	-134,74	11	-0,01	41	-134,74	1.472,58	
	II	143	-74,96	111	-74,40	32	-0,56	0,61	
	III	10	-0,19	10	-0,19	0	0,00	0,00	
	TOT.	205	-209,90	132	-74,60	73	-135,30	1.473,19	
Da versare residui	I	152	-1.829,07	121	-1.220,30	31	-608,77	44,71	
	II	251	-251,71	246	-212,05	5	-39,65	5,11	
	III	11	-17,10	11	-17,10	0	0,00	0,00	
	TOT.	414	-2.097,88	378	-1.449,46	36	-648,43	49,82	

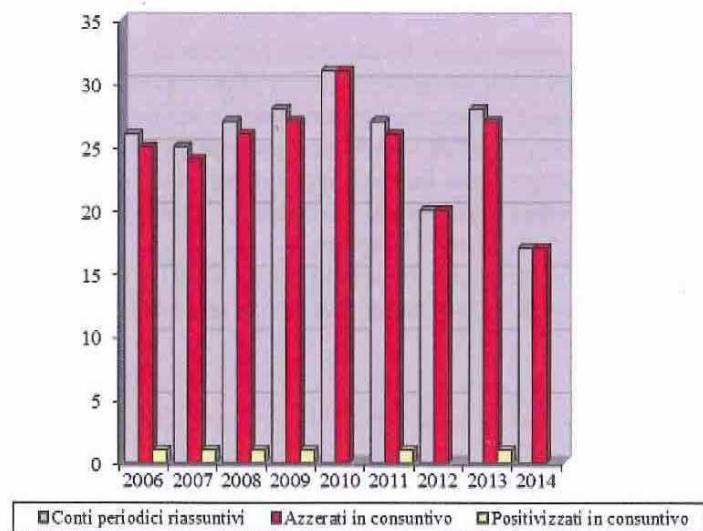
Fonte: Fonte: elaborazione Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio di controllo sulle entrate) su dati RGS.

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

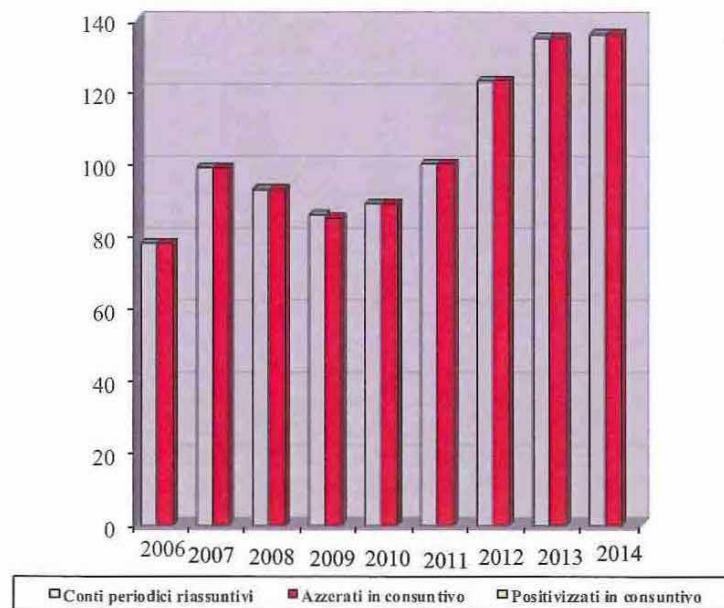
GRAFICO N. 3

NUMERO DEI CAP/ART CHE PRESENTANO DATI NEGATIVI
NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE DAL 2006 AL 2014

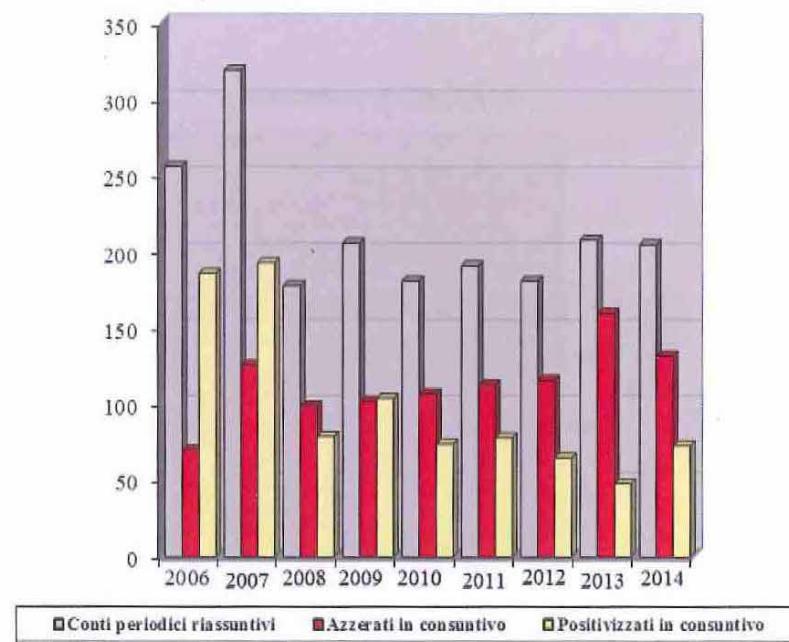
DA RISCUOTERE COMPETENZA



DA RISCUOTERE RESIDUI



DA VERSARE COMPETENZA



DA VERSARE RESIDUI

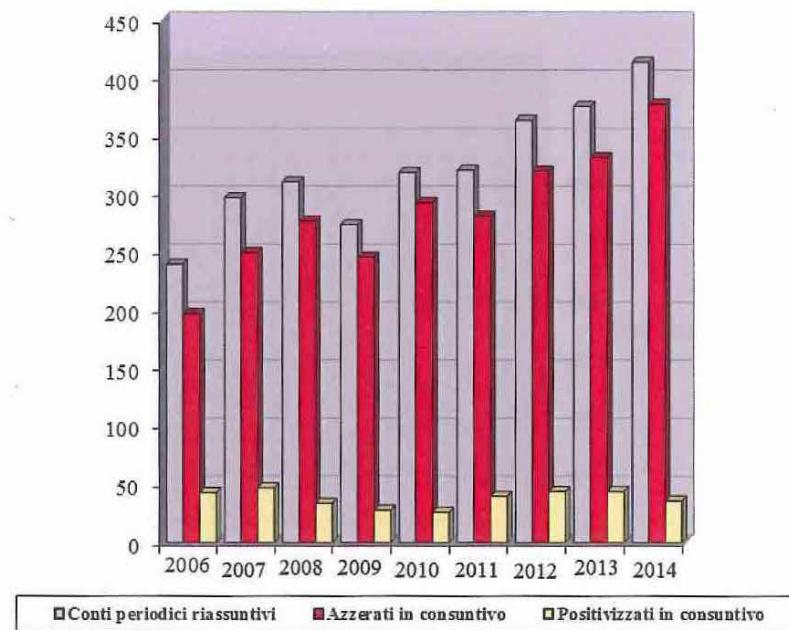
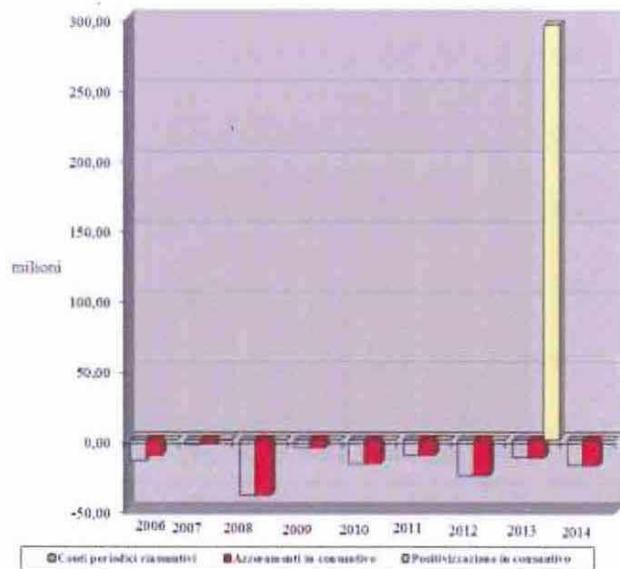


GRAFICO N. 4

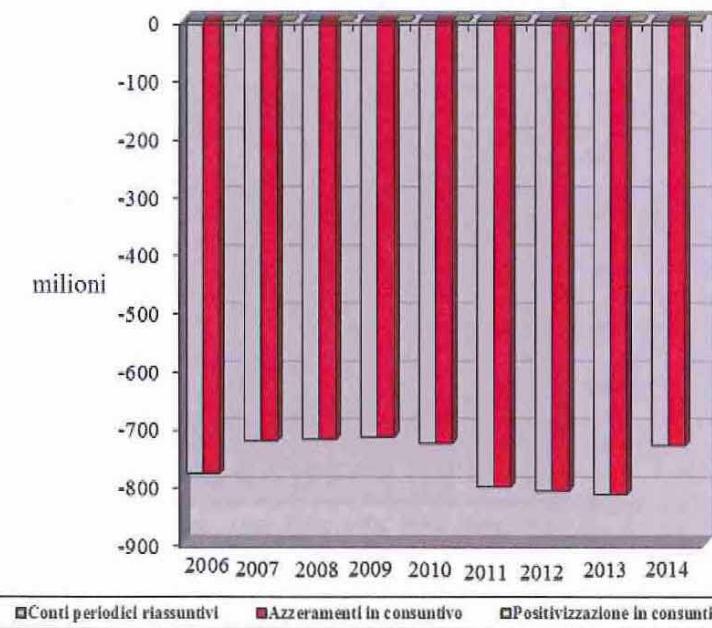
IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO
EVOLUZIONE NEI CONSUNTIVI DAL 2006 AL 2014

(in milioni)

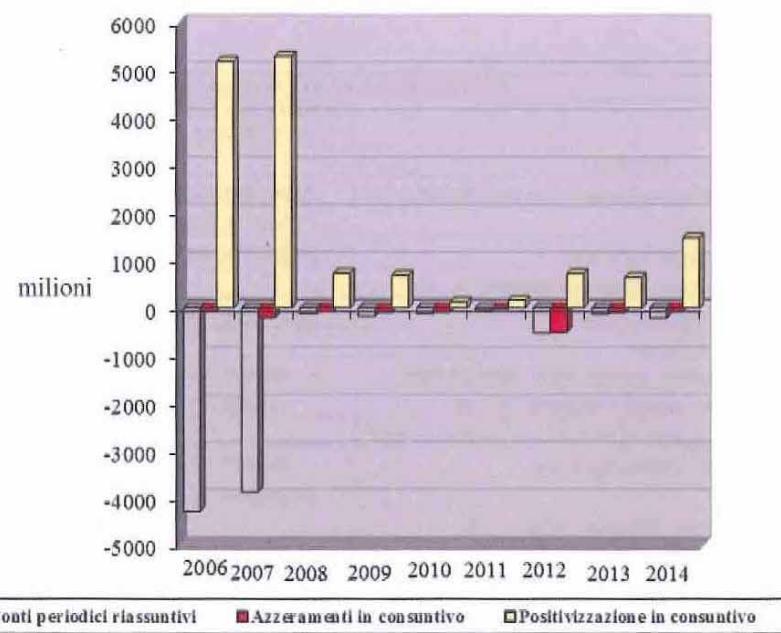
DA RISCUOTERE COMPETENZA



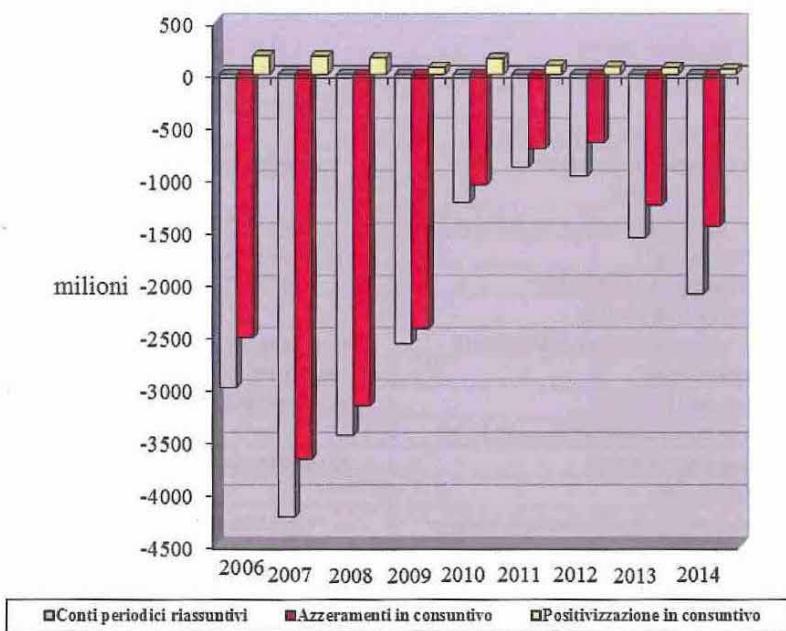
DA RISCUOTERE RESIDUI



DA VERSARE COMPETENZA



DA VERSARE RESIDUI



Su richiesta della Corte, il Dipartimento della RGS ha fatto pervenire un prospetto (tavola 5), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'IGPB ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2014.

TAVOLA 5

DETERMINAZIONE DEI RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2014

(in euro)

RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2014			
	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2015	33.989.588.766,72	366.020.249.382,33	400.009.838.149,05
- Procedura di compensazione	+ 1.861.121.937,05	+ 726.160.444,63	+ 2.587.282.381,68
Dati rilevati dalla stampa del 11/5/2015	35.850.710.703,77	366.746.409.826,96	402.597.120.530,73
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"		- 30.743.489,13	- 30.743.489,1
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2015	35.850.710.703,77	366.715.666.337,83	402.566.377.041,60
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- Variazioni accertamenti da Dipartimento delle Finanze	+ 1.450.000.000,00	+ 915.379.651,33	+ 2.365.379.651,33
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 91.382.787,86		+ 91.382.787,86
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	-	+ 22.660,92	+ 22.660,92
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	1.003.877.253,94	- 1.923.824.493,32	- 919.947.239,38
TOTALE PARZIALE	38.395.970.745,57	319.461.750.233,44	357.857.720.979,01
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 245.464.478.920,68	- 245.464.478.920,68
Residui al 31/12/2014 (stampa del 20/5/2015)	38.395.970.745,57	73.997.271.312,76	112.393.242.058,33
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2015	2.790.599.283,96	340.673.756.474,27	343.464.355.758,23
- Procedura di compensazione	+ 318.384.633,00	+ 20.991.980,94	+ 339.376.613,94
Dati rilevati dalla stampa del 11/5/2015	3.108.983.916,96	340.694.748.455,21	343.803.732.372,17
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 7.554.592,20	- 7.554.592,20
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2015	3.108.983.916,96	340.687.193.863,01	343.796.177.779,97
- CONDONO	-	- 9.897.380.014,14	- 9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 424.478,64	-	+ 424.478,64
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	+ 2.192.965,48	+ 17.395.781,56	+ 19.588.747,04
TOTALE PARZIALE	3.111.601.361,08	330.807.209.630,43	333.918.810.991,51
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 237.670.146.728,16	- 237.670.146.728,16
Residui al 31/12/2014 (stampa del 20/5/2015)	3.111.601.361,08	93.137.062.902,27	96.248.664.263,35
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2015	- 16.042.859,26	483.288.892,36	467.246.033,10
- Procedura di compensazione	+ 17.295.906,82	- 23.586,34	+ 17.272.320,48
Residui al 31/12/2014 (stampa del 20/5/2015)	1.253.047,56	483.265.306,02	484.518.353,58
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 7/5/2015	36.764.145.191,42	707.177.294.748,96	743.941.439.940,38
- Procedura di compensazione	+ 2.196.802.476,87	+ 747.128.839,23	+ 2.943.931.316,10
Dati rilevati dalla stampa del 11/5/2015	38.960.947.668,29	707.924.423.588,19	746.885.371.256,48
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 38.298.081,33	- 38.298.081,33
Dati rilevati dalla stampa del 14/5/2015	38.960.947.668,29	707.886.125.506,86	746.847.073.175,15
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 56.142.873.937,46	- 56.142.873.937,46
- Variazioni accertamenti da Dipartimento delle Finanze	1.450.000.000	+ 915.379.651,33	+ 2.365.379.651,33
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 91.807.266,50	-	+ 91.807.266,50
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 0,00	+ 22.660,92	+ 22.660,92
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	+ 1.006.070.219,42	- 1.906.428.711,76	- 900.358.492,34
TOTALE PARZIALE	41.508.825.154,21	650.752.225.169,89	692.261.050.324,10
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 483.134.625.648,84	- 483.134.625.648,84
Residui al 31/12/2014 (stampa del 20/5/2015)	41.508.825.154,21	167.617.599.521,05	209.126.424.675,26

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.

Negli ultimi 10 anni i dati del SICR sono stati resi disponibili alla Corte, solo nella terza decade del mese di maggio - per il 2014 il 25 maggio 2015 - con la conseguenza di rendere estremamente difficoltoso l'esame del Rendiconto ed un puntuale contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Ritornando alla precedente tavola 5, la Ragioneria generale dello Stato 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 2014 ha inciso per un totale di +2.944 milioni, di cui +2.197 per i resti da versare e +747 per i resti da riscuotere; tali rettifiche risultano superiori a quelle registrate negli scorsi esercizi.

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntuale 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 743.941 milioni in data 7 maggio 2015, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 209.126 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 7 e l'11 maggio 2015, a cura del SICR, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 2.944 milioni.

Successivamente al 14 maggio 2015, sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'IGPB, 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 effettuate dal Dipartimento delle finanze hanno comportato un aumento dei residui di riscossione per 915 milioni; rettifiche in aumento dei resti da versare per +91 milioni si riferiscono al caricamento delle informazioni contabili ritardatarie contenute nell'allegato 23 (somme rimaste da versare), mentre soli 22.661 euro si aggiungono ai resti da riscuotere a seguito della rilevazione di segni negativi generati dal caricamento dell'allegato 24; ulteriori informazioni contabili ritardatarie che hanno comportato un aumento di 1.006 milioni delle somme rimaste da versare e una riduzione di 1.906 milioni delle somme rimaste da riscuotere.

La successiva consistente rettifica (-483.135 milioni) si riferisce alle riduzioni del 95 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 esigibilità¹⁰. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 74,2¹¹ per cento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui, dalla 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.

¹⁰ Si è rilevato un lieve disallineamento, per soli 21.616 euro, tra l'importo indicato dalla RGS (483.134.625.649 euro) e quello su cui l'Agenzia delle entrate ha applicato la percentuale di abbattimento (483.134.647.265 euro). La Ragioneria generale dello Stato ha spiegato tale discordanza con l'esigenza, per l'esercizio 2014, di fornire all'Agenzia i dati in tempi più accelerati rispetto al passato data l'introduzione del "Rendiconto dematerializzato". Tale disallineamento si era verificato già nel 2013, primo anno di utilizzo della dematerializzazione, ma per un importo più consistente.

¹¹ Nel 2013 era stato del 62,8 per cento.

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 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 6 sono riportate, per il 2014, le discordanze sia positive che negative per ogni fase dell'entrata. Per le discordanze negative dei residui di riscossione, ad un lieve aumento del numero dei disallineamenti rilevato nel 2013 (58 a fronte dei 48) corrisponde un deciso aumento degli importi: -540.254 milioni (contro i -430.722 milioni). Sulla stessa linea dello scorso anno, ma di importo più contenuto, i valori delle discordanze positive che si rilevano per 151 capitoli/articoli e per 743 milioni (156 per 838 milioni nel 2013).

Nel 2014, la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (685) che presentano discordanze, pressoché tutte positive, pur con importo meno elevato (39.824 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 36.754). Il fenomeno si concentra essenzialmente nei capitoli/articoli (259) la cui riscossione avviene in via ordinaria per 36.181 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 -41.851 milioni concentrata in 245 capitoli/articoli, di cui, anche in questo caso, circa la metà (120) per -40.803 milioni delle entrate tributarie, concentrati per la quasi totalità, sebbene in soli 93 capitoli/articoli, in quelli per i quali è prevista la riscossione ordinaria (-40.764). Oltre l'87 per cento dei disallineamenti del titolo è concentrato in soli 3 capitoli/articoli che riguardano le imposte di consumo sugli oli minerali (cap. 1409 per -21.688 milioni), sui tabacchi (cap. 1601 per -10.584 milioni) e sul metano (cap. 1421 per -3.409 milioni); tale situazione ricalca molto fedelmente quanto già rilevato già dall'esercizio 2011.

Dalle spiegazioni fornite dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulle medesime osservazioni formulate da questa Corte nelle note di attendibilità per il rendiconto 2013, si evidenzia che i dati rilevabili dalle contabilità delle Amministrazioni necessitano di rettifiche in sede di iscrizione degli importi nel consuntivo relativamente a quelle entrate che prevedono discarichi amministrativi come nel caso delle accise. E' stato evidenziato, infatti, che le attuali procedure di acquisizione dei dati generano una duplicazione degli accertamenti relativi alle imposte di consumo: gli importi vengono contabilizzati dal Sistema Informativo delle Entrate (S.I.E.) dall'Agenzia delle entrate sia al momento della ricezione delle notizie mensili trasmesse dall'Agenzia delle dogane, sia con la comunicazione della Struttura di gestione. Risulta quindi evidente che l'inconveniente della duplicazione del dato e quindi delle discordanze tra conti periodici e consuntivo potrà essere eliminato solo effettuando il “discarico dall'accertamento” delle somme pagate mediante Mod. F24 al fine di riportare all'effettiva consistenza il credito erariale.

E' evidente che si tratta di una parziale e mirata spiegazione delle discordanze rilevate, onde la RGS dovrà analizzare le altre anomalie segnalate per poter procedere alle necessarie modifiche delle procedure.