

RILEVAZIONE DI MINORI ENTRATE PRINCIPALI CAP/ART

TAVOLA A.9

(in euro)

Cap	Definizione	Art	Definizione	Minori entrate di competenza rispetto alle previsioni		Minori entrate di cassa rispetto alle previsioni	
				iniziali	definitive	iniziali	definitive
1203	Imposta sul valore aggiunto	1	Imposta relativa agli scambi interni	-9.773.704.286,81	-6.015.724.286,81	-10.413.836.115,45	-6.655.856.115,45
		2	Imposta relativa alle importazioni	-3.498.385.073,51	-785.385.073,51	-3.692.460.090,88	-979.460.090,88
		3	Imposta riscossa a mezzo ruoli	-486.791.931,76	-4.133.871.931,76	-1.091.338.002,77	-4.738.418.002,77
1409	Accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi	1	Imposta riscossa in via ordinaria	-5.153.520.203,92	-5.325.520.203,92	-5.078.760.083,64	-5.250.760.083,64
1034	imposte sostitutive previste dall'articolo 3, commi 160, 161 e 162 della legge 23 dicembre 1996, n.662.	4	Imposta sostitutiva sulle plusvalenze e sugli altri redditi diversi prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n.461	-2.345.438.195,48	-2.224.438.195,48	-2.271.293.809,52	-2.150.293.809,52
1024	Imposta sul reddito delle società, già imposta sul reddito delle persone giuridiche	1	Imposta da riscuotersi mediante ruoli	-2.189.512.574,53	-2.189.512.574,53		
		8	Versamenti a titolo di acconto, in relazione all'art. 1 della legge 23 marzo 1977, n.97	-1.278.131.516,20	-558.931.516,20	-1.367.464.547,41	-648.264.547,41
1801	Provento del lotto	2	Provento relativo alla nuova estrazione infrasettimanale del gioco del lotto	-1.669.693.167,01	-2.218.693.167,01	-1.691.129.106,16	-2.240.129.106,16
1026	Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonche' ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale	5	Ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito	-1.542.157.792,93	-761.157.792,93	-1.523.286.386,58	-742.286.386,58
		23	Imposta sostitutiva sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obbligazioni e titoli similari di cui al decreto legislativo 1 aprile 1996, n. 239, ad esclusione dei titoli obbligazionari emessi da enti territoriali ai sensi dell'articolo 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724	-1.797.422.432,81	-794.422.432,81	-1.796.528.984,01	-793.528.984,01
		18	Ritenute sui proventi delle quote di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari di diritto estero	-1.264.486.414,60	-229.875.248,31	-1.251.562.710,27	-640.562.710,27
1023	Imposta sul reddito delle persone fisiche	2	Ritenute da versarsi in tesoreria dalle amministrazioni dello stato e dagli enti di cui al secondo comma - lettera a) - dell'art. 3 del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602, con esclusione delle aziende autonome e dell'ente ferrovie dello stato	-380.993.714,87	-785.385.073,51	-1.395.603.386,54	

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

3.2. Riaccertamenti e insussistenze

Fra le incongruenze contabili all'interno del Rendiconto 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 2016 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 competenza⁷. Si è in presenza di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono 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).

Negli ultimi esercizi finanziari le risultanze sono risultate positive (riaccertamenti) o negative (insussistenze), con andamento oscillante. Dopo un saldo positivo nel 2005, dal 2006 sono prevalse le insussistenze che portano, nell'esercizio in consuntivazione, ad un saldo pari a -5.5162,19⁸.

Per l'esercizio finanziario 2016 sulla base dei dati disponibili, si rappresentano (Tavola A.10) il numero complessivo dei capitoli/articoli e gli importi dei riaccertamenti e delle insussistenze distintamente per i tre titoli delle entrate. 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.10

ARTICOLI/CAPITOLI DEL RENDICONTO 2016 PER I QUALI RISULTANO
RIACCERTAMENTI O INSUSSISTENZE

	Titoli	n. dei cap/art	milioni
Riaccertamenti	I	135	920,69
	II	154	128,69
	III	5	0,02
	Totale	294	1.049,40
Insussistenze	I	147	-29.546,40
	II	174	-26.659,16
	III	8	-6,03
	Totale	329	-56.211,59

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

I saldi indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (329 nel 2016), per un importo di -56.212 milioni, e capitoli con saldi differenziali positivi (294), per un importo complessivo di 1.049 milioni.

L'andamento del fenomeno, con il dettaglio della distinzione tra saldi differenziali negativi e positivi, è stato analizzato dalla Corte nel corso degli anni: a fronte di un numero maggiore di capitoli e/o articoli che presentano riaccertamenti, gli scostamenti maggiori dallo zero, in termini di importi, si riferiscono alle insussistenze.

⁷ Il bilancio di competenza delle entrate dello Stato, in numerosi capitoli, presenta incongruenze rappresentate da residui di fine anno 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".

⁸ Erano pari a -83.667,69, -46.042 e -53.322 milioni rispettivamente nel 2011, 2012 e 2013; nel 2014 si è raggiunto l'importo massimo di -117.875 milioni. Nel 2015 l'importo è stato pari a -58.446.

GRAFICO A.5

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI CAPITOLI E/O ARTICOLI CHE HANNO PRESENTATO RIACCERTAMENTI E INSUSSISTENZE TRA IL 2000 ED IL 2016

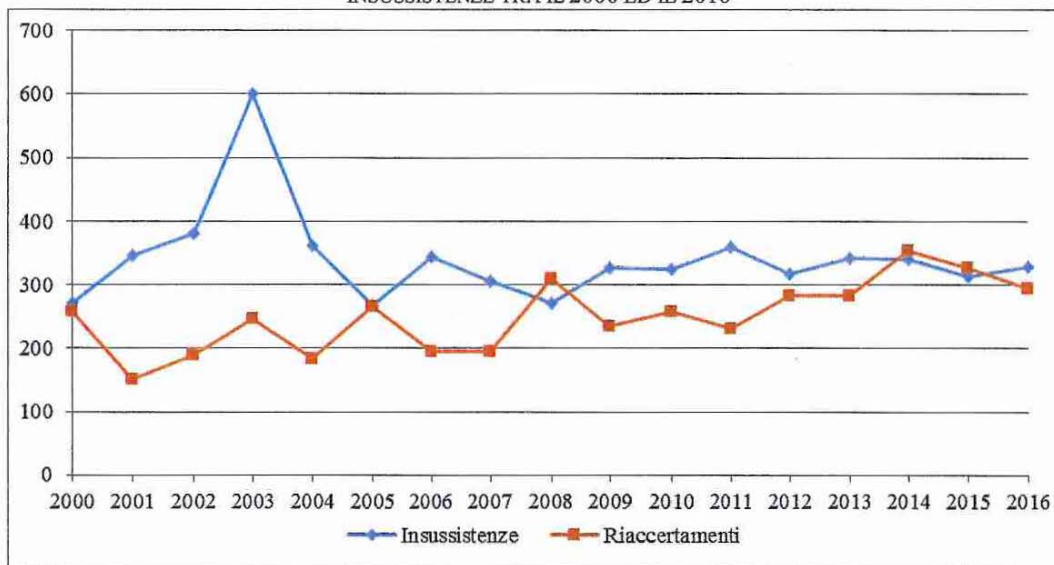
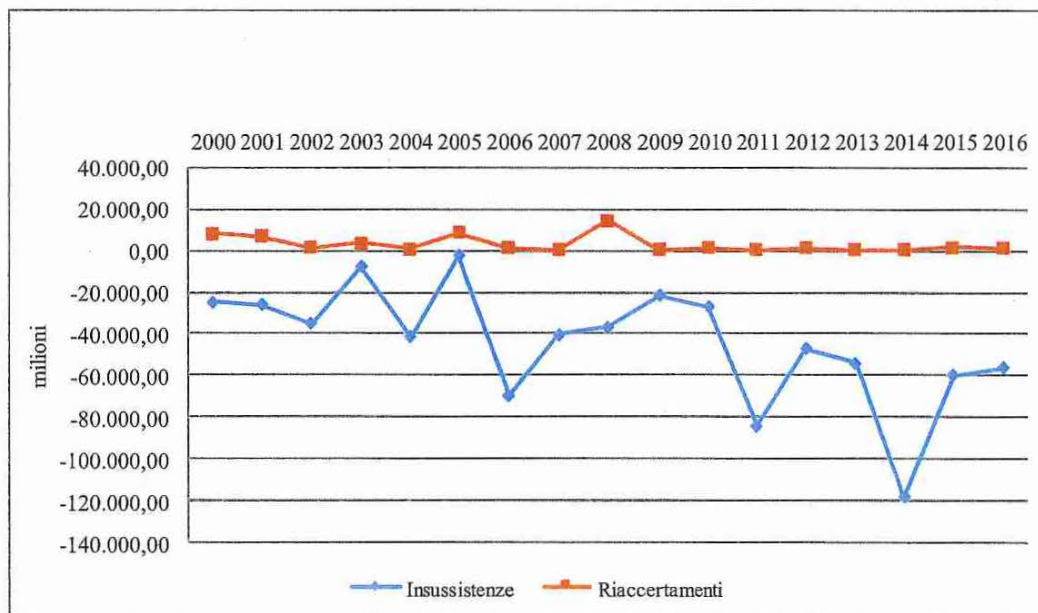


GRAFICO A.6

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE RILEVATI TRA IL 2000 ED IL 2016



Disaggregando i dati su esposti, come già rilevato per i precedenti 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:

- più del 94 per cento delle entrate tributarie, per oltre 869 milioni su 921, è concentrato su capitoli/articoli relativi alla riscossione ordinaria;
- per il Titolo II circa il 50 per cento dell'importo complessivo, per oltre 63,4 milioni su un totale di 128,7, è concentrato su due capitoli su cui affluiscono entrate sanzionatorie: capitoli 3210 e 3312 rispettivamente per 34,9 e 25,5 milioni⁹.

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie oltre il 97 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruolo (-28.721 milioni su -29.546);
- per le entrate del Titolo II circa il 90 per cento delle insussistenze si riscontra in capitoli/articoli appartenenti alle Tipologie 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-19.183 e -4.697 milioni) che riguardano entrate ricorrenti derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (multe, ammende e sanzioni).

Va evidenziato che, pur trattandosi di incongruenze da tempo segnalate dalla Corte in quanto alterano la coerenza interna dei dati del rendiconto, la RGS, in una prima fase del contraddittorio passato, 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: non si tratta, infatti, 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 (623 nel 2016, erano 640 nel 2015) 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 in modo automatico, ma 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);
- 2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali, in base alle informazioni tardivamente acquisite.

All'utilizzo di queste modalità non del tutto appropriate di razionalizzazione e di quadratura dei conti periodici riassuntivi è, probabilmente, da ricollegarsi l'emergere non solo di riaccertamenti/insussistenze, ma anche di buona parte delle altre incongruenze e incoerenze interne 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 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.

3.3. 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

⁹ Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette (capitolo 3210) e Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette (capitolo 3312).

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"¹⁰.

Nell'ottica del controllo di regolarità finanziario contabile, si ritiene utile ai fini dell'affidabilità del Rendiconto, fino a tutto l'esercizio finanziario 2016, riportare le entrate del conto di competenza, tributarie ed extra tributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie), gestite dall'Agenzia delle entrate. Per completezza, i dati estrapolati dal Titolo II riferiti alle entrate sanzionatorie concorrono a determinare il quadro delle riscossioni e dei versamenti unitamente alle entrate da accertamento e controllo.

Alla luce di quanto evidenziato, il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte, ricostruito induttivamente e ciò ne limita la condizione di compiuta attendibilità contabile. In concreto, quindi, il solo bilancio consuntivo che meglio rappresenta la realtà è quello di cassa.

Da ciò deriva la difficoltà di 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 quando un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti¹¹.

TAVOLA A.11

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

	2012	2013	2014	2015	2016	
	<i>(in euro)</i>					
	Accertato					
TITOLO I	463.768.619.600,83	464.884.401.447,03	460.253.424.334,11	477.177.749.183,15	488.794.686.984,93	
3210	2.759.670.442,04	2.772.006.774,26	3.004.359.215,20	3.098.750.989,47	2.778.107.546,51	
3312	20.916.818.060,06	18.948.254.140,63	18.539.453.863,55	18.725.157.799,64	16.055.610.604,04	
3313	3.777.045.213,83	3.435.905.426,52	3.691.311.596,54	3.446.542.547,80	3.565.650.446,26	
EE. Sanz	3314	20.030.795,91	23.638.412,31	23.567.134,14	28.052.291,11	37.272.424,70
	3315	53.484.556,99	54.066.850,39	48.574.044,00	27.108.147,00	26.880.316,18
	3316	16.460,54	15.430,12	9.370,25	23.365,91	0,00
TOT. ENTR. SANZ.	27.527.065.529,37	25.233.887.034,23	25.307.275.223,68	25.325.635.140,93	22.463.521.337,69	
TOT.TIT. I + EE. SANZ.	491.295.685.130,20	490.118.288.481,26	485.560.699.557,79	502.503.384.324,08	511.258.208.322,62	
EE. FINALI	545.791.059.275,82	553.991.847.144,40	550.186.632.239,68	569.565.638.914,22	581.315.007.211,72	
% Tit. I + EE. Sanz. su entr. fin.	90,02%	88,47%	88,25%	88,23%	87,95%	
	Versamenti di competenza					
TITOLO I	404.223.451.172,45	405.343.118.906,41	399.719.603.445,30	416.797.057.645,86	430.133.793.852,37	
3210	171.366.535,69	177.604.178,16	219.149.904,77	265.840.034,91	256.878.580,25	
3312	602.183.832,29	657.212.384,85	734.072.506,76	910.236.611,59	813.101.607,46	
3313	546.737.159,55	561.151.900,25	569.089.956,83	613.755.106,58	553.460.672,35	
EE. Sanz	3314	6.445.638,89	10.158.228,20	10.753.624,34	9.359.105,02	8.986.996,05
	3315	6.470.823,95	11.312.110,83	4.102.732,96	7.948.417,78	2.692.793,94
	3316	16.460,54	15.430,09	9.350,55	23.012,75	0,00
TOT. ENTR. SANZ.	1.333.220.450,91	1.417.454.232,38	1.537.178.076,21	1.807.162.288,63	1.635.120.650,05	
TOT.TIT. I + EE. SANZ.	405.556.671.623,36	406.760.573.138,79	401.256.781.521,51	418.604.219.934,49	431.768.914.502,42	
EE. FINALI	448.068.563.240,46	458.516.879.722,63	453.622.013.165,62	474.213.407.178,33	490.680.845.780,69	
% Tit. I + EE. Sanz. su entr. fin.	90,51%	88,71%	88,46%	88,27%	87,99%	

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

¹⁰ 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 (ora Agenti) 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.

¹¹ SEC2010, par.1.101 e segg.

Si ribadisce anche quest'anno la necessità e l'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto; linea, peraltro, 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 dei soggetti obbligati, ed alle relative operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità 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 in grado di colloquiare adeguatamente fra di loro.

3.4. 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*¹². Nel 2016 la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali si quantifica in 37.177 milioni¹³.

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 G¹⁴): il dato risultante, ammontante nel 2016 a -261 milioni con l'interessamento di 85 capitoli/articoli, sembrerebbe dimostrare che si sia riscosso meno di quanto già riscosso nel 2015 e rimasto ancora da versare.

La consistenza dei dati elaborati dalla Corte¹⁵ 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 i versamenti netti negativi ammontano a -11.498.

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 sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che, quindi, il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. È 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).

¹² Secondo la formula $RA=VT+DVT-DVT(n-1)$ cioè *Riscosso dell'anno = Versamenti totali + Da versare totale - Da versare totale dell'esercizio precedente* (cfr. allegato F).

¹³ Negli ultimi anni, dal 2009 al 2011, a sopravvalutazione delle somme riscosse si è attestata mediamente sui 26.000 milioni. Nel 2012, nel 2013, 2014 e nel 2015 tale importo è stato rispettivamente pari a 30.665, 36.188, 39.341 e 41.509 milioni.

¹⁴ Nell'allegato F vengono riportati nel dettaglio per capitolo ed articolo le riscossioni nette dei residui calcolate sottraendo dalle riscossioni lorde del 2016 il totale da versare dell'esercizio 2015, evidentemente già riscosso.

¹⁵ Secondo la formula $VR-DVT(n-1)$ cioè *Versamenti residui - Da versare totale dell'esercizio precedente*.

In sede di contraddittorio con la Corte la RGS, negli anni, 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 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 l'esigenza 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 modo 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 negli scorsi anni, per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono. Nulla è stato riferito al riguardo nei più recenti contatti.

3.5. *Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere (Allegato 24)*

Per quanto riguarda le somme iscritte a ruolo, la Corte in passato aveva sistematicamente rilevato come le indicazioni fornite dall'Amministrazione non risultassero analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei crediti; dal 2007 un primo importante passo avanti è stato fatto dall'Agenzia delle entrate, per la parte di propria competenza, proponendo una dettagliata 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. Con l'esercizio in consuntivazione, così come già in quello precedente, si è via via affinata, da parte dell'Agenzia, la ricerca di una metodologia ancor più dettagliata e attendibile.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base di quanto dichiarato dall'Agenzia delle entrate e limitatamente agli importi di competenza della stessa, relativi 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 indica sistematicamente gli importi dei resti da riscuotere, relativi, quest'anno, come per il 2014 e 2015, a 20 capitoli/articoli¹⁶, cui deve 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 2016 l'importo corrispondente ai 20

¹⁶ Erano 19 fino al 2013.

capitoli/articoli è stato pari a 613.715 milioni di euro e l’Agenzia¹⁷ ha indicato che a tale importo deve essere apportata una riduzione in misura pari al 95 per cento¹⁸. Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla RGS, pari a 30.686 milioni, corrispondono effettivamente al 5 per cento dei 613.715 milioni segnalati.

L’Agenzia delle entrate, perfezionando ulteriormente una metodologia applicata già dal 2007, con riferimento alla stima di presunta “incassabilità” dei ruoli affidati al 31 dicembre, determina in modo più analitico e preciso 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 dei 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 e fino al 2016) e il valore del carico ruoli relativi a sgravi per indebitato, carico sospeso, soggetti falliti, soggetti deceduti e ditte cessate nonché anagrafe tributaria negativa; sono inoltre presi in considerazione le azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione, i casi in cui vi siano rate a scadere su dilazioni non revocate ed infine il valore del riscosso al 31 dicembre 2016¹⁹.

Il procedimento seguito dall’Agenzia per determinare l’ammontare del carico affidato da svalutare al 31 dicembre 2016 si basa su una serie di passaggi il cui punto di partenza è rappresentato dall’analisi del c.d. “magazzino”, cioè dei dati afferenti ai carichi affidati dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016.

TAVOLA A.12

RUOLI AGENZIA ENTRATE 1/1/2000-31/12/2016

CARICO RUOLI AFFIDATO (01/01/2000 - 31/12/2016)	Ruoli Agenzia Entrate (in milioni)	
	852.568	%
A) Sgravi per indebitato	185.522	21,8
Carico netto (Carico affidato - sgravi per indebitato)	667.047	78,2
B) (-) Carico sospeso	19.114	2,9
C) (-) Soggetti falliti	126.189	18,9
D) (-) Soggetti deceduti e ditte cessate	70.572	10,6
E) (-) Anagrafe tributaria negativa	79.400	11,9
Carico effettivo in riscossione (Carico netto - B, C, D, E)	371.772	55,7
F) (-) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	268.616	72,3
G) (-) Rate a scadere su dilazioni non revocate	15.141	4,1
H) (-) Riscosso	39.385	10,6
Magazzino residuo lordo (Carico effettivo - F, G, H)	48.629	13,1

Fonte: Agenzia delle entrate

L’analisi dei dati, forniti da Equitalia S.p.A., evidenzia che il carico totale lordo affidato nel periodo di riferimento ammonta a 852,6 miliardi; di questi quasi il 22 per cento (corrispondenti a sgravi per indebitato) è stato annullato poiché ritenuto non dovuto dai contribuenti, a seguito di provvedimenti di autotutela o di decisioni dell’autorità giudiziaria. Dei restanti 667 miliardi circa il 56 per cento sono ritenuti difficilmente riscuotibili in quanto dovuti

¹⁷ Con nota dell’Ufficio pianificazione e controllo n. 96872 del 19 maggio 2017.

¹⁸ Anche nel 2015 e nel 2014 la riduzione è stata pari al 95 per cento, nel 2013 e 2012 all’82 per cento, 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 si è verificato negli esercizi precedenti al 2006: mediamente 57 per cento tra il 2001 ed il 2005.

¹⁹ Si tratta dell’ammontare delle somme riscosse al 31 dicembre 2016 su tutti i ruoli affidati entro la stessa data.

da soggetti falliti (126,2 miliardi), da persone decedute e imprese cessate (70 miliardi) e da soggetti che in base ai dati contenuti nell'Anagrafe tributaria risultano nullatenenti (79,4 miliardi), o perché la riscossione è sospesa (19,1 miliardi); i residui 371,7 miliardi sono ripartiti tra posizioni per cui sono state tentate azioni esecutive che non hanno dato esito (268,6 miliardi), rate per riscossioni già dilazionate (15,1 miliardi) ed effettive riscossioni (39,4 miliardi); ne deriva che il rimanente "magazzino" utilmente aggredibile si riduce a 48,6 miliardi.

Per giungere alla concreta determinazione dell'importo da svalutare l'Agenzia delle entrate ha riclassificato ed analizzato i dati esposti operando una distinzione tra:

1. posizioni relative a soggetti falliti;
2. posizioni relative a soggetti deceduti o ditte cessate;
3. posizioni relative ad altri soggetti non rientranti nelle casistiche 1 e 2.

TAVOLA A.13

RICLASSIFICAZIONE ED ANALISI RUOLI AFFIDATI

(in milioni)

CARICO RUOLI AFFIDATO	TOTALE	1) FALLITI	2) DECEDUTI O DITTE CESSATE	3) ALTRI SOGGETTI		
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili
	852.568	151.701	90.495	383.610	101.061	125.701
A) (-) Sgravi per indebitito	185.522	18.753	16.983	74.050	17.725	58.011
Carico netto	667.047	132.948	73.512	309.560	83.336	67.689
B) (-) Riscosso	39.385	3.665	1.887	19.993	2.093	11.747
Residuo lordo	627.661	129.283	71.625	289.567	81.244	55.942
C) (-) Sospensioni	19.114	3.035	847	11.305	1.293	2.634
D) (-) Rateazioni	15.141	59	206	9.647	550	4.679
RESIDUO NETTO	593.407	126.189	70.572	268.616	79.400	48.629

Fonte: Agenzia delle entrate.

1) Posizioni relative a soggetti falliti

L'ammontare delle somme riscosse riferite a soggetti falliti è pari a 3.665 milioni, pari al 2,76 per cento del carico netto relativo ai medesimi soggetti (132.948 milioni); tale valore percentuale, che rispecchia l'andamento nel tempo della relativa riscossione, è stato utilizzato come parametro per determinare i presumibili incassi futuri dai falliti, e, *a contrariis*, il valore di rettifica per stimata irrecuperabilità.

Pertanto, moltiplicando il carico residuo netto (126.189 milioni) dei soggetti falliti²⁰ per la percentuale di incassabilità rilevata, il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico dei soggetti falliti risulta essere pari a circa 3.483 milioni.

2) Posizioni relative a soggetti deceduti o ditte cessate

Analogamente, siccome l'ammontare delle somme riscosse riferite a soggetti deceduti o ditte cessate corrisponde a 1.887 milioni, anche in questo caso si deduce che la percentuale di incassabilità è pari al 2,57 per cento del carico netto (73.512 milioni). Il valore di presunto realizzo del credito, quindi, applicando la percentuale rilevata sul carico residuo netto (70.572 milioni), risulta essere pari a circa 1.814 milioni.

3) Posizioni relative ad altri soggetti non rientranti nelle casistiche 1 e 2.

Per quanto attiene alla terza categoria di soggetti, il carico residuo netto riconducibile ai soggetti verso i quali sono state tentate invano azioni esecutive/cautelari (268.616 milioni), e ai soggetti nei confronti dei quali non sono ancora state attivate tale azioni, ma che risultano

²⁰ Il carico cioè al netto degli sgravi, del riscosso, delle sospensioni e delle rateazioni.

nullatenenti (79.400 milioni), non avrà concrete possibilità di riscossione e, di conseguenza, l'Agenzia stima una irrecuperabilità del credito pari al 100 per cento.

Con riferimento, invece, ai residui 48.629 milioni, l'ammontare delle somme riscosse corrisponde a 11.747 milioni pari al 17,35 per cento del carico netto (67.689 milioni) relativo ai medesimi soggetti. In analogia con i punti 1) e 2) tale valore percentuale è stato utilizzato come parametro per determinare i presumibili incassi futuri: pertanto, il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico dei soggetti con posizioni solvibili (non falliti o non deceduti, che non risultano nullatenenti e verso i quali eventuali procedure esecutive o cautelari non hanno dato esito negativo) risulta essere pari a 8.437 milioni.

Rispetto alla metodologia utilizzata negli anni fino al 2013, in questo esercizio, come nei due precedenti, l'Agenzia ha operato una scomposizione del carico ruoli affidato maggiormente dettagliata e puntuale, nella quale vengono analiticamente rappresentati gli importi relativi al carico sgravato per indebito, al carico sospeso, al carico riconducibile a particolari categorie di contribuenti, considerando, altresì, i carichi nei confronti dei quali sono state tentate invano azioni esecutive/cautelari, quelli oggetto di rateazione e il riscosso. La medesima scomposizione è stata applicata ai flussi di riscossione che ovviamente variano sensibilmente in base allo *status* del debitore.

L'analisi condotta, riepilogando i risultati descritti, porta a stimare, secondo l'Agenzia delle entrate, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2016 con una presumibile incassabilità di 28.875 milioni pari al 4,7 per cento (con l'arrotondamento al 5 per cento) dello stesso carico ed una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari al 95,3 per cento (arrotondato al 95 per cento).

TAVOLA A.14

VALORE DI PRESUNTO REALIZZO DEL CREDITO RELATIVO AL CARICO AFFIDATO AL 31/12/2016
(in milioni)

Incassi futuri stimati da:	Importo
1) Soggetti falliti (Residuo netto Falliti * % riscosso da falliti)	3.483
2) Soggetti deceduti e ditte cessate (Residuo netto deceduti e ditte cessate * % riscosso da soggetti deceduti e ditte cessate)	1.814
3) Altri soggetti (Magazzino residuo lordo * % riscosso da altri soggetti)	8.437
+ Rate a scadere su dilazioni non revocate	15.141
TOTALE	28.875

Fonte: Agenzia delle entrate

La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto rispetto al criterio precedente.

Si tratta di considerazioni sicuramente valide e che, altrettanto sicuramente, fanno ritenere possibile un miglioramento del grado di esigibilità dei resti da riscuotere, pur permanendo alcune perplessità, fra cui quella suscitata dall'omogeneità di valutazione di crediti relativi a un periodo di osservazione (2000-2016), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essersi verificate, considerate le varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004, sia sul piano contabile, sia in termini di possibile modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

Alla luce delle recenti disposizioni normative (decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193²¹), sono stati ulteriormente prorogati i termini di scadenza delle domande di discarico da parte degli

²¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225: Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili.

Agenti della riscossione relative a quote affidate dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2015; vengono, di fatto, allungati di ulteriori due anni i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità (art. 6, comma 12-*bis*²²). Conseguentemente gli Uffici dell’Agenzia inizieranno l’esame di tali domande di inesigibilità dal 1° gennaio 2020, partendo dall’annualità più recente (2015). Tali nuovi termini inversamente crescenti concludono una lunga serie di proroghe del termine per l’acquisizione, da parte dell’ente impositore, dell’informazione relativa all’asseverazione della non riscuotibilità di posizioni per le quali l’attività di esazione si era ormai conclusa con esito negativo.

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

Il confronto tra i dati indicati dalla RGS nell’Allegato 24 al Rendiconto 2016²³, in ordine alla riscuotibilità dei residui finali, e i dati di consuntivo, induce ad una valutazione di scarso realismo in ordine alla riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in miglioramento rispetto agli esercizi finanziari precedenti, considerato che nel 2016 per il complesso delle entrate finali sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 22,7 per cento²⁴ delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando, comunque, la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell’anno precedente, è stata, nell’esercizio del 5,93 per cento²⁵.

Va inoltre specificato come neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extra tributarie (4,44 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (8,29 per cento) - nel 2015 erano rispettivamente pari al 4,44 ed al 6,73 - può spiegare perché l’ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classificano i loro residui come di “riscossione certa, quantunque ritardata” al 100 per cento.

Alla decisa maggiore attenzione che l’Agenzia delle entrate ha posto sulla materia si contrappone l’assenza di spiegazioni da parte della RGS sulle somme rimaste da riscuotere di pertinenza del Dipartimento del tesoro: l’Allegato 24 riporta un ammontare complessivo di residui pari a 6.030,9 milioni, di cui 5.899,8 formati negli esercizi precedenti il 2016²⁶.

Analoga la situazione degli importi riportati nell’Allegato 24 sotto la voce “Altri capitoli” di pertinenza di amministrazioni diverse dal Ministero dell’economia e delle finanze: si tratta di resti da riscuotere per 8.330,7 milioni, di cui 7.234,1 in conto residui²⁷.

Suscita, comunque, perplessità il fatto che, mentre per i capitoli del “Dipartimento delle finanze” nell’Allegato 24 si rileva il dettaglio dei capitoli, gli importi relativi al “Dipartimento del tesoro” e “altri capitoli” sono presentati in maniera aggregata.

Attesa la rilevanza del fenomeno, che ha sollecitato la previsione in sede programmatica di una apposita indagine sulla gestione dell’Allegato 24, l’ufficio ha inteso segnalare, già in vista delle operazioni di parifica del Rendiconto 2016, la necessità di procedere ad una definizione dell’ingente massa di resti da riscuotere, non solo attraverso le utili operazioni di “abbattimento”²⁸, ma anche in una, sia pur graduale, operazione di puntuale analisi e definizione.

²² “Le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia Spa, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2014 e 2015, entro il 31 dicembre 2019 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2013, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2019”.

²³ Somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell’esercizio, ridotte ai sensi dell’articolo 268 del Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per contabilità generale dello Stato, classificate in rapporto al grado di esigibilità.

²⁴ 24,2 per cento nel 2015, 25,7 nel 2014, 37,2 nel 2013, 38,6 nel 2012, 39 nel 2011 e 48,9 nel 2010.

²⁵ A fronte del 5,32 nel 2015, 7,63 nel 2014, 3,21 nel 2013, 3,45 nel 2012, 3,49 nel 2011 e dell’1,82 per cento nel 2010.

²⁶ Per l’esercizio 2015 rispettivamente pari a 5.958,7 e 5.905 milioni.

²⁷ Erano rispettivamente pari a 7.445,3 e 6.716,1 milioni nell’Allegato 24 del 2015.

²⁸ Nota dell’Agenzia delle entrate del 19 maggio 2017, prot. 96872.

In questa prospettiva una prima risposta alle richieste avviate è stata fornita dall'Amministrazione che ha indicato, su *input* dell'ufficio, i capitoli che registrano i maggiori importi, che risultano concentrati su 21 cap/art²⁹.

TAVOLA A.15

DA RISCOUTERE IN CONTO RESIDUI 2016

				(in euro)
Cap	Definizione	Art	Definizione	DA RISCOUTERE RESIDUI
2301	multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria			12.905.536.961,64
2302	obblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione			6.619.906.208,77
2319	entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero delle finanze	1	versamento di somme varie iscritte a ruolo	1.288.076.213,44
2326	quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanziari per scopi istituzionali			2.229.113.675,10
2351	pene pecuniarie inflitte per infrazioni valutarie	1	somme riscosse in via ordinaria	744.747.411,53
		2	somme riscosse a mezzo ruoli	271.851.592,62
2567	proventi derivanti dall'eccedenza, rispetto all'importo risultante dalla media del biennio 1969-70, degli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari e al dipendente personale di collaborazione			871.354.568,92
3302	ricuperi di spese di giustizia, di spese anticipate per volture catastali fatte d'ufficio e diritti a titolo di rimborso di spese per notificazione di atti all'estero			1.908.491.974,38
3315	indennità ed interessi di mora concernenti le imposte sui consumi e le dogane			1.862.851.645,82
3342	somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria	15	altri introiti eventuali	2.259.103.478,70
3384	recuperi per infrazioni alla normativa comunitaria			1.371.708.734,81
3423	recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, del ministero dell'economia e delle finanze, già di pertinenza del ministero delle finanze, liquidati dalla corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale	1	somme riscosse in via ordinaria	1.246.588.092,13
3592	entrate di pertinenza del ministero dello sviluppo economico	2	somme dovute dalle imprese a seguito delle revocche delle agevolazioni di cui alla legge 5 ottobre 1991, n. 317 e al decreto legislativo n. 76 del 1990 nonché eventuali somme rivenienti dai conti correnti bancari già intestati alla soppressa agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno.	557.580.178,20
		3	somme derivanti per effetto delle revocche disposte dal ministero dello sviluppo economico in relazione ad agevolazioni concesse ai sensi del testo unico approvato con decreto del presidente della repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96	3.307.391.828,22

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

Nella successiva tavola sono anche disaggregate le somme da riscuotere in conto residui per anno di formazione degli stessi. Nel prendere atto di una maggiore attenzione da parte dell'Amministrazione alla specifica tematica, si invita la stessa a procedere in coerenza agli approfondimenti richiesti e a rimuovere parallelamente le ulteriori discrasie contabili unitariamente rilevate dalla Corte; tale esigenza si rafforza alla luce del percorso di riforma dei principi contabili di redazione del bilancio, ed in particolare di quello statale, in coerenza alla disciplina di attuazione del novellato articolo 81 della Costituzione.

²⁹ L'analisi è stata tuttavia effettuata escludendo quei cap/art di Titolo II intestati alle entrate sanzionatorie che sono collocati nel medesimo titolo II ma riguardano entrate tributarie.

TAVOLA A.16

SOMME DA RISCOUTERE IN CONTO RESIDUI SERIE STORICA ANNI 2002-2016

(in milioni)

Cap.	Art.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2301		1.330	1.743	2.489	2.866	3.327	3.704	3.628	4.055	5.113	6.650	8.723	9.644	10.763	11.761	12.906
2302		1.733	2.031	2.284	2.529	2.744	2.964	3.264	3.542	3.872	4.243	4.688	5.212	5.726	6.311	6.620
2319	1	85	84	94	93	103	184	243	267	461	561	732	1.153	1.239	1.304	1.288
2326		2.170	3.271	2.490	3.859	1.482	1.806	2.189	2.864	3.432	4.054	4.994	5.827	1.823	2.027	2.229
2351	1	1.312	1.228	1.210	1.087	960	897	889	888	749	749	749	746	745	745	745
2567		84	101	117	130	172	214	268	324	385	453	529	623	714	818	871
3302		115	161	229	290	364	416	464	530	715	952	1.193	1.364	1.513	1.701	1.908
3315		629	836	858	833	896	981	1.047	1.430	1.544	1.678	1.728	1.774	1.811	1.846	1.863
3342	15	2.076	2.417	2.419	2.417	2.414	2.493	2.304	2.293	2.282	2.274	2.268	2.262	2.265	2.262	2.259
3384		738	1.045	1.151	1.185	1.235	1.203	1.244	1.266	1.310	1.343	1.362	1.368	1.333	1.412	1.372
3423	1	92	93	97	113	132	121	97	98	101	98	128	2.643	1.222	1.273	1.247
3592	2	292	452	438	487	445	488	573	572	583	581	581	583	571	562	558
3592	3	98	154	215	438	676	882	1.207	1.610	1.988	2.063	2.193	2.453	2.769	3.068	3.307

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

3.6. Determinazione dei resti da versare (Allegato 23)

L'esito del contraddittorio con l'Amministrazione, per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare, è stato, fino al 2014, meno chiaro rispetto a quello relativo ai resti da riscuotere, pur mostrando un preciso impegno per cercare di risolvere i problemi rilevati nel tempo³⁰. Un deciso passo avanti si è avuto, già dallo scorso esercizio, grazie all'attenzione che la Ragioneria generale ha posto sui residui di versamento, dovendo corrispondere alle esigenze istruttorie dell'indagine programmata da parte di questa Corte³¹; in tale sede sono state fornite importanti informazioni riguardanti il conto competenza: tali approfondimenti hanno avuto come immediato riflesso le regolazioni contabili dei resti da versare riportati nell'Allegato 23³² al conto consuntivo delle entrate 2015 ed un maggiore dettaglio di specificazioni nella Nota integrativa allo stesso rendiconto; tale livello di dettaglio è stato mantenuto nella Nota integrativa dell'esercizio in consuntivazione.

La formazione dei residui di versamento è riconducibile a somme spettanti allo Stato (riscosse e non versate), parzialmente soggette a meccanismi di riversamento diretto nelle casse degli enti ad autonomia differenziata dei tributi statali compartecipati, nonché alle modalità di recupero a carico dei medesimi enti di somme dovute allo Stato sulla base della legislazione vigente.

Infatti, l'Allegato 23 si compone di due parti:

³⁰ A fronte di puntuali richieste, formulate da questa Corte, circa la specificazione delle somme rimaste da versare riportate nell'Allegato n. 23 al conto consuntivo delle entrate, solo dall'esercizio 2007 sono stati presentati nuovi prospetti, nei quali venivano distinte le somme da regolare con le Regioni da quelle della Struttura di gestione; dal consuntivo 2008, inoltre, sono state distinte anche le somme rimaste da versare da regolarsi direttamente con la regione Friuli-Venezia Giulia (d.lgs. 31 luglio 2007, n. 137 con conseguenti decreti attuativi del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 ottobre 2008 e del 17 dicembre 2010); dall'esercizio 2011 il dettaglio ha riguardato anche l'acquisizione diretta delle entrate da parte della regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Bolzano e di Trento (legge finanziaria 2010 - legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108 - ed il decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze è del 20 luglio 2011).

³¹ Delibera n. 20/2016/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione - I residui di versamento nel rendiconto generale dello Stato: i resti da versare nell'Allegato 23 al conto consuntivo dell'entrata.

³² Allegato 23: dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Sardegna, dal Friuli-Venezia Giulia (dal 2008) nonché dalla Regione Trentino Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano (dal 2011), da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

- la prima, denominata “Stato”, nella quale sono totalizzate, con il dettaglio per capitoli e/o articoli le componenti a qualsiasi titolo dovute allo Stato e descritte nella nota integrativa al rendiconto³³;
- la seconda, denominata “Regioni/Province”, nella quale vengono esposte le somme, sempre con il dettaglio per capitoli e/o articoli, che durante il corso dell’esercizio sono state riscosse e versate direttamente nelle casse delle Regioni e Province autonome, sia in conto competenza che in conto residui. Inoltre, i relativi importi sono ulteriormente evidenziati per ciascuna autonomia distinguendo la quota attribuita direttamente dall’Agenzia delle entrate—Struttura di gestione, in fase di ripartizione delle somme riscosse dai contribuenti mediante il modello di versamento F24, dalla quota riscossa sul territorio mediante versamenti diretti.

La somma dei dati esposti nelle due parti coincide, esattamente, con le risultanze del rendiconto relative al totale dei resti da versare.

La nota integrativa al conto consuntivo del 2016 descrive il contenuto dell’Allegato 23 e più precisamente, vengono elencati ed indicati per destinazione e per entità, i presupposti sulla base dei quali si sono formati, nel 2016QA i resti da versare, che riguardano prevalentemente le entrate tributarie.

Per la parte “Regioni/Province” viene quantificato in di 19.009 milioni, di cui 18.620 in conto competenza, il riversamento diretto nelle casse delle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e delle Province Autonome di Trento e Bolzano delle quote di compartecipazione ai tributi statali ad esse spettanti, in forza delle relative norme statutarie, che dovranno essere regolate contabilmente a carico degli appositi capitoli del bilancio statale nell’esercizio 2017.

Saranno ugualmente oggetto di regolazione contabile a carico di apposito capitolo di spesa nell’esercizio 2017 le componenti della parte “Stato” dell’Allegato 23 che per la competenza sono:

- la differenza tra quanto accertato dalla Struttura di gestione dell’Agenzia delle entrate sui versamenti in F24 da parte dei contribuenti delle predette Regioni e gli effettivi versamenti che gli stessi contribuenti hanno effettuato al netto di eventuali compensazioni (1.616 milioni);
- il recupero delle somme anticipate dall’Erario per l’erogazione dei rimborsi in conto fiscale ai contribuenti della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
- l’applicazione per l’esercizio 2015 degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali da operare nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome quale concorso al miglioramento della finanza pubblica, ai sensi della normativa vigente;
- l’applicazione delle quote delle entrate erariali da riservare allo Stato ai sensi dei decreti del Ministro dell’economia e delle finanze del 17 ottobre 2016 e del 14 ottobre 2016, emanati in attuazione dell’art. 1, commi 508 e 510, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

Sono inoltre descritte come componenti della parte “Stato” dell’Allegato 23:

- gli sgravi provvisori sui riversamenti in bilancio fruiti dagli agenti della riscossione a titolo di rimborso, in particolare, per le somme dagli stessi corrisposte ai contribuenti a seguito di sgravio per indebita iscrizione a ruolo³⁴;

³³ Fino al 2014 le componenti riguardo alle somme rimaste da versare, sommariamente descritte, erano relative a:

- sgravi provvisori fruiti dagli ex-concessionari;
- recupero delle somme anticipate dall’Erario per l’erogazione dei rimborsi in conto fiscale ai contribuenti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
- accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali da operare nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai sensi della normativa vigente;
- quote delle entrate erariali riservate allo Stato.

³⁴ Rientrano in questa fattispecie le somme trattenute dagli agenti a valere sui versamenti diretti ordinari, comprese le somme che affluivano agli uffici cassa del registro e IVA (uffici ex-SAC - servizi autonomi di cassa).

- le quote dei proventi dei giochi statali in concessione trattenute dai concessionari a titolo di aggio e per il pagamento delle vincite di piccolo importo che gli stessi possono erogare direttamente ai giocatori. Tali somme sono oggetto di regolazione contabile, a carico di appositi capitoli di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, nel corso dell'esercizio e, per le giocate che si riferiscono agli ultimi mesi dell'anno, nell'esercizio successivo³⁵;
- a partire dal 2014, l'introduzione del c.d. "bonus 80 euro", riconosciuto, a determinate condizioni, ai lavoratori dipendenti sotto forma di un credito mensile fino all'importo massimo di 80 euro. La disposizione, inizialmente prevista dal DL n. 66/2014 limitatamente all'anno 2014, è stata successivamente confermata a regime con la legge di stabilità per il 2015. In particolare, il *bonus* è erogato dai sostituti d'imposta i quali, nel caso degli Enti pubblici e delle Amministrazioni dello Stato, possono recuperarlo anche mediante riduzione dei versamenti mensili all'Erario delle ritenute IRPEF.

Secondo quanto riportato nella Nota integrativa al consuntivo, relativamente al comparto delle entrate extra-tributarie, il volume delle somme rimaste da versare si attesta, complessivamente, a 2.922 milioni prevalentemente generati dalla gestione del gioco del Bingo (1.655 milioni) e dalle sanzioni connesse alla riscossione delle imposte dirette, indirette, nonché a quelle in materia di accise e di imposte di consumo (868 milioni).

Riepilogando, complessivamente nel 2016 i resti da versare iscritti nel consuntivo (40.728 milioni) sono superiori a quelli rilevati per il 2015 (37.289) ed i 3.439 milioni di differenza in più rappresentano la somma del cospicuo aumento sul versante Stato (+15,5 per cento per 2.907 milioni) e quello del totale Regioni/Province (+2,9 per cento con +532 milioni) (Tavola A.17).

Nel 2015, dopo una lunga serie in progressivo aumento³⁶, è stata netta la riduzione dei resti da versare diversi da quelli da regolare contabilmente con le Regioni a statuto speciale presenti nell'Allegato 23 (18.812 milioni); tale flessione, che ha riguardato principalmente la componente in conto residui, si è prodotta per effetto delle regolazioni contabili effettuate nel corso dell'esercizio a valere sugli stanziamenti iscritti in bilancio a partire dal 2015 sul capitolo 3821³⁷ dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferiti alla contabilità speciale n. 1778 gestita dall'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione³⁸. Tali regolazioni, non effettuate per molti anni, si sono concretizzate grazie all'attenzione dedicata alla questione per rispondere alle richieste istruttorie di questa Corte. Contrariamente al positivo andamento quanto verificatosi per l'esercizio 2015, come già detto, si assiste per l'esercizio da consuntivare ad un aumento delle somme rimaste da versare, prevalentemente parte "Stato", soprattutto per il conto residui: dei 21.719 milioni 12.269 (56,5 per cento) riguardano il conto residui e 9.450 (43,5 per cento) la competenza (nel 2015 erano 18.812, di cui 9.157 del conto residui e 9.655 della competenza).

³⁵ Questi residui hanno assunto una dimensione più rilevante a seguito dell'accorpamento dell'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane che ha comportato il passaggio nel bilancio dello Stato (a partire dall'esercizio finanziario 2013) della gestione contabile dei giochi in concessione e la conseguente registrazione in bilancio dei relativi proventi lordi. Prima di tale accorpamento, il fenomeno era limitato al solo gioco del lotto per il quale, il bilancio statale, già registrava i proventi al lordo degli aggi e delle vincite.

³⁶ 12.959, 14.115, 18.729, 21.092 e 24.920 milioni rispettivamente nel 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

³⁷ Capitolo 3821: "Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato a fronte di recuperi tributari effettuati nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

³⁸ In particolare, sono state oggetto di regolazione le somme non versate in bilancio riconducibili alle differenze, accumulate nel tempo, tra quanto accertato dall'Agenzia delle entrate - Struttura di gestione sulla base delle deleghe di versamento (F24) dei contribuenti delle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano e gli effettivi riversamenti affluiti nelle casse dei medesimi enti, operati al netto di eventuali compensazioni fruite dai contribuenti delle predette autonomie, delle quote anticipate dallo Stato per rimborsi in conto fiscale a favore dei contribuenti di alcune di esse e delle trattenute sulle compartecipazioni ai tributi statali ad esse spettanti applicate in attuazione delle diverse disposizioni legislative che hanno disciplinato il concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle medesime autonomie.

TAVOLA A.17

RIEPILOGO DELL'ALLEGATO 23 AL CONSUNTIVO — RESTI DA VERSARE
ESERCIZI 2015 E 2016

	Stato				Totale Regioni /Province				Totale somme da versare nel consuntivo	
	2015		2016		2015		2016		2015	2016
	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	% sul tot.	Milioni	Milioni
Dip. Finanze	18.294	50	21.194	53	18.463	50	18.998	47	36.757	40.192
Dip. Tesoro	351	99	352	99	2	1	3	1	353	355
Altri capitoli	167	93	173	96	12	7	8	4	179	181
Totale generale	18.812	50	21.719	53	18.477	50	19.009	47	37.289	40.728

(in milioni)

	Regione Siciliana		Regione Sardegna		Regione Friuli-Venezia Giulia		Regione Trentino A.A.		Provincia Bolzano		Provincia Trento	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Dip. Finanze	8.814	8.487	458	475	3.618	3.631	212	207	2.734	3.485	2.625	2.713
Dip. Tesoro	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
Altri capitoli	13	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale generale	8.827	8.495	459	476	3.618	3.631	212	207	2.735	3.486	2.626	2.714

Fonte: elaborazioni Corte dei conti (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Collegio di controllo sulle entrate) su dati Allegato 23