RENDICONTO DELL'ENTRATA

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 2011
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
8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata: *8.1. Entrate riassegnabili; 8.2. Entrate eventuali e diverse*

Premessa

L'analisi dei dati del rendiconto e dei conti periodici delle Amministrazioni, per l'entrata, si incentra sulla verifica dell'attendibilità dei dati del rendiconto, muovendo dal riscontro con i dati delle contabilità delle amministrazioni. L'analisi è svolta con riguardo alle entrate finali, distinguendo i tre titoli delle stesse.

In primis, sono individuate le anomalie e le incongruenze delle contabilità delle amministrazioni, l'analisi delle quali refluisce nella decisione di parifica (allegati A). Si tratta di capitoli che hanno valori negativi nel "da

riscuotere" (competenza e residui) e nel "da versare" (competenza e residui).

Sono evidenziate inoltre, le discordanze, per alcuni capitoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità interne: i dati di queste ultime differiscono da quelli del rendiconto, in positivo o in negativo, a causa delle procedure e delle modalità di rettifica, utilizzate nella predisposizione del consuntivo. Sono riportati, in allegato alla decisione di parifica, i capitoli7articoli per i quali si sono riscontrate le suddette discrasie (allegati B). L'analisi è stata effettuata sull'accertato, sul riscosso di competenza, sul riscosso residui, sul versato competenza ed infine sul versato residui. È stata compiuta anche per l'aggregato "da versare" e "da riscuotere", sia in competenza che in conto residui. I prospetti sono elaborati, per segno algebrico, per capitolo e per unità di voto.

Sono, inoltre, stati estrapolati i capitoli per i quali sono riscontrate minori entrate di competenza rispetto alle previsioni iniziali e rispetto alle previsioni definitive, sia di competenza che di cassa. L'analisi pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio, con l'indicazione distinta per capitolo e per unità di voto, nei quali si riscontra la criticità (allegati C).

Vengono indicati anche i riaccertamenti e le insussistenze, aggregati, in ordine di importo, per capitoli ed unità di voto. (allegati D ed E)

Altra problematica, riguardante i residui, infine, attiene al rilevamento per alcuni capitoli, di valori negativi, nei conti periodici, con riporto a zero in rendiconto, sia nelle riscossioni nette (allegato G), sia nei versamenti netti (allegato H).

Infine, l'analisi delle modalità di elaborazione dell'allegato 24, che determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, effettuata dall'Agenzia delle Entrate, suggerisce la considerazione, già espressa in precedenza, che la metodologia seguita si basa ora su una valutazione abbastanza analitica. Tuttavia, la problematica è stata richiamata nella sezione "Risultati dell'esercizio" nel capitolo "Saldi di bilancio", nel quale si ritiene che le metodologie adottate siano suscettibili di miglioramento.

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. Esse consistono nella presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti. Al riguardo, inoltre, nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni, presenti nel rendiconto, sono probabilmente da correlare alle modalità di rettifica; le incongruenze caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza.

In particolare, si tratta della presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti che si verificano a seguito di una "procedura di compensazione automatica" e di rettifiche manuali successive, conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione

preventiva della procedura automatica. In ordine al conto residui, si fa riferimento in particolare ad insussistenze e riaccertamenti, in ordine ai quali non è stata data sinora spiegazione.

Le anomalie e le incongruenze contabili consistono, per una serie di capitoli, in importi con segno negativo per il "da riscuotere" e per il "da versare" sia in competenza che nei residui, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui.

Nella tavola A.1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali, nei conti delle Amministrazioni degli ultimi cinque esercizi finanziari, risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui.

In ordine al "da riscuotere di competenza", si può rilevare che nel 2012, in termini finanziari, l'importo negativo pari a -25 milioni, con n. 29 capitoli interessati, torna ad aumentare rispetto agli ultimi tre esercizi finanziari intermedi (2009-2011), in termini finanziari, quando l'importo negativo risultava inferiore, sia pure con andamento altalenante, passando da - 5,4 milioni nel 2009, a -16,7 milioni nel 2010 ed a -11 milioni nel 2011; non ha tuttavia raggiunto il livello registrato nel del 2008 quando l'importo negativo era pari a -39,2 milioni. Il numero dei capitoli interessati, invece è inferiore a quanto rilevato in tutti gli anni precedenti nonché alla media del quinquennio.

L'anomalia degli importi negativi per il "da versare di competenza", nel 2012, in termini finanziari, subisce un'impennata raggiungendo l'importo di -526,9 milioni, sia pure con il numero pressoché stabile di 181 capitoli interessati; nel quadriennio precedente (2008-2011), in termini finanziari, gli importi negativi si erano ridotti fino a

raggiungere l'importo minimo del 2011 con -41,45 milioni, una lieve diminuzione si era rilevata nel 2010 con -119,2 milioni rispetto ai -170,3 milioni del 2009 ed ai -120,8 del 2008.

Nel 2012, l'importo del "da riscuotere residui" in termini finanziari, è negativo per -809,1 milioni, con n. 123 capitoli interessati continuando la tendenza in graduale crescita già verificatasi nei precedenti esercizi: si era già rilevato, infatti, in aumento l'importo del "da riscuotere residui" dei capitoli/articoli con segno negativo, per -802,4 milioni nel 2011, a fronte dei -727,6 e -720,7 milioni rispettivamente del 2010 e 2008; solo nel 2009 si è rilevata una lieve flessione con -716,3 milioni. Anche per il numero dei capitoli interessati si assiste ad un incremento giungendo a 123 contro una media nel periodo precedente di 98 capitoli/articoli.

Per il "da versare residui", a fronte di un fenomeno con tendenza decrescente degli ultimi quattro esercizi (-3.446,9, -2.573,5, -1.223,9 e -885,9 rispettivamente nel 2008, 2009, 2010 e 2011), vi è una ripresa nel 2012, sia in termini di numero che di importi, con 364 capitoli/articoli con segno negativo per un importo di -971 milioni.

Se si osserva l'andamento del fenomeno del 2012 rispetto alla media degli ultimi cinque esercizi si rileva l'aumento degli importi, per tutte le tipologie di residui, con l'unica eccezione dell'ammontare negativo dei resti da versare del conto residui pari a -971 milioni a fronte di una media del quinquennio di -1.820,2.

Per approfondire l'analisi del fenomeno dei dati negativi nei conti periodici, nella tavola A.2 è stata calcolata la variazione percentuale di ciascun anno rispetto al precedente sia con riguardo al numero dei capitoli/articoli che all'entità degli importi: le analisi effettuate nel tempo mostrano che, mentre negli scorsi esercizi si poteva osservare una parziale tendenza alla riduzione del fenomeno (ad esempio nel 2011

rispetto al 2010 sono aumentati percentualmente solo i dati del "da riscuotere residui" nell'esercizio in consuntivazione la variazione è notevolmente in aumento per tutte le voci, ma soprattutto per l'importo relativo al "da versare competenza" con l'importante concentrazione nei titolo I e III.

Tavola A.1

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

(in milioni)

	Titoli	2008		2009		2010		2011		2012		*Media 2008 - 2012*	
		n. dei cap/art	**milioni**	**n. dei cap/art**	**milioni**	**n. dei cap/art**	**milioni**	**n. dei cap/art**	**milioni**	**n. dei cap/art**	**milioni**	***n. dei cap/art***	***milioni***
Da riscuotere competenza	I	9	-34,95	9	-0,33	10	-5,23	7	-2,74	6	-18,08	*8*	*-12,27*
	II	18	-4,24	19	-5,07	21	-11,51	20	-8,27	13	-6,75	*18*	*-7,17*
	III	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	-0,24	*0*	*-0,05*
	TOT.	**27**	**-39,19**	**28**	**-5,40**	**31**	**-16,74**	**27**	**-11,01**	**20**	**-25,07**	***27***	***-19,48***
Da riscuotere residui	I	27	-713,40	28	-708,30	26	-712,65	30	-716,91	30	-718,86	*28*	*-714,02*
	II	65	-7,30	57	-8,01	62	-14,88	68	-85,46	90	-90,20	*68*	*-41,17*
	III	1	-0,03	1	-0,03	1	-0,03	2	-0,03	3	-0,01	*2*	*-0,02*
	TOT.	**93**	**-720,73**	**86**	**-716,33**	**89**	**-727,56**	**100**	**-802,40**	**123**	**-809,06**	***98***	***-755,22***
Da versare competenza	I	48	-37,69	63	-81,61	50	-32,19	45	-24,60	50	-495,00	*51*	*-134,22*
	II	123	-83,10	135	-88,56	124	-86,55	141	-16,85	124	-31,75	*129*	*-61,36*
	III	7	-0,01	8	-0,12	7	-0,46	5	0,00	7	-0,19	*7*	*-0,16*
	TOT.	**178**	**-120,80**	**206**	**-170,29**	**181**	**-119,20**	**191**	**-41,46**	**181**	**-526,93**	***187***	***-195,73***
Da versare residui	I	147	-3.321,16	137	-2.405,53	144	-971,92	139	-748,77	138	-811,82	*141*	*-1.651,84*
	II	155	-112,90	128	-155,40	165	-239,91	173	-124,15	216	-145,88	*167*	*-155,65*
	III	9	-12,82	9	-12,59	10	-12,07	9	-12,96	10	-13,32	*9*	*-12,75*
	TOT.	**311**	**-3.446,88**	**274**	**-2.573,52**	**319**	**-1.223,90**	**321**	**-885,88**	**364**	**-971,02**	***318***	***-1.820,24***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola A.2

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

	Titoli	Variaz. % 2008 su 2007		Variaz. % 2009 su 2008		Variaz. % 2010 su 2009		Variaz. % 2011 su 2010		Variaz. % 2012 su2011	
		n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi	n. dei cap/art	Importi
Da riscuotere competenza	I	12,5	1.767,9	0,0	-99,1	11,1	1.476,7	-30,0	-47,6	-14,3	559,6
	II	20,0	220,7	5,6	19,7	10,5	126,8	-4,8	-28,1	-35,0	-18,4
	III	-100,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TOT.	**8,0**	**1.126,8**	**3,7**	**-86,2**	**10,7**	**209,7**	**-12,9**	**-34,2**	**-25,9**	**127,6**
Da riscuotere residui	I	-6,9	1,8	3,7	-0,7	-7,1	0,6	15,4	0,6	0,0	0,3
	II	-5,8	-66,7	-12,3	9,8	8,8	85,7	9,7	474,4	32,4	5,5
	III	0,0	-2,9	0,0	-1,6	0,0	0,0	100,0	16,6	50,0	-73,4
	TOT.	**-6,1**	**-0,3**	**-7,5**	**-0,6**	**3,5**	**1,6**	**12,4**	**10,3**	**23,0**	**0,8**
Da versare competenza	I	-52,0	-98,6	31,3	116,6	-20,6	-60,6	-10,0	-23,6	11,1	1.911,8
	II	-41,4	-92,9	9,8	6,6	-8,1	-2,3	13,7	-80,5	-12,1	88,4
	III	-22,2	-90,4	14,3	858,2	-12,5	278,2	-28,6	-99,2	40,0	5.088,4
	TOT.	**-44,2**	**-96,9**	**15,7**	**41,0**	**-12,1**	**-30,0**	**5,5**	**-65,2**	**-5,2**	**1.170,9**
Da versare residui	I	1,4	-17,0	-6,8	-27,6	5,1	-59,6	-3,5	-23,0	-0,7	8,4
	II	7,6	-46,0	-17,4	37,6	28,9	54,4	4,8	-48,3	24,9	17,5
	III	12,5	-12,0	0,0	-1,8	11,1	-4,2	-10,0	7,4	11,1	2,8
	TOT.	**4,7**	**-18,4**	**-11,9**	**-25,3**	**16,4**	**-52,4**	**0,6**	**-27,6**	**13,4**	**9,6**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della serie storica completa, di cui la Corte è in possesso, e che decorre dall'esercizio finanziario 2000 (tavola A.3 e grafici 1 e 2), pone in luce che continua nel 2012 il ridimensionamento complessivo degli importi negativi ad eccezione che per il da versare del conto competenza. Tale andamento, tuttavia, riguarda in parte il numero dei capitoli/articoli interessati al fenomeno che nel 2012, rispetto al 2000, risultano in aumento, fatta eccezione dei residui del conto competenza.

TAVOLA A.3

CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI: CAP./ART. CON SEGNO NEGATIVO
VARIAZIONE PERCENTUALE DEL FENOMENO TRA IL 2012 ED IL 2000
(milioni di euro)

		2012 rispetto al 2002	
	Titoli	**n. dei cap/art**	**milioni**
Da riscuotere competenza	**I**	-66,7	-97,6
	II	-7,1	579,3
	III	0,0	3.399,5
	TOT.	**-73,8**	**3.881,2**
Da riscuotere residui	**I**	-25,0	13,2
	II	172,7	-55,0
	III	0,0	-86,6
	TOT.	**147,7**	**-128,4**
Da versare competenza	**I**	-51,5	-67,9
	II	-17,3	-88,5
	III	-22,2	-95,3
	TOT.	**-91,0**	**-251,8**
Da versare residui	**I**	36,6	-87,0
	II	116,0	-63,6
	III	100,0	110,7
	TOT.	**252,6**	**-39,9**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico n. A.1

NUMERO DEI CAPITOLI/ARTICOLI CON IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI DAL 2000 AL 2012

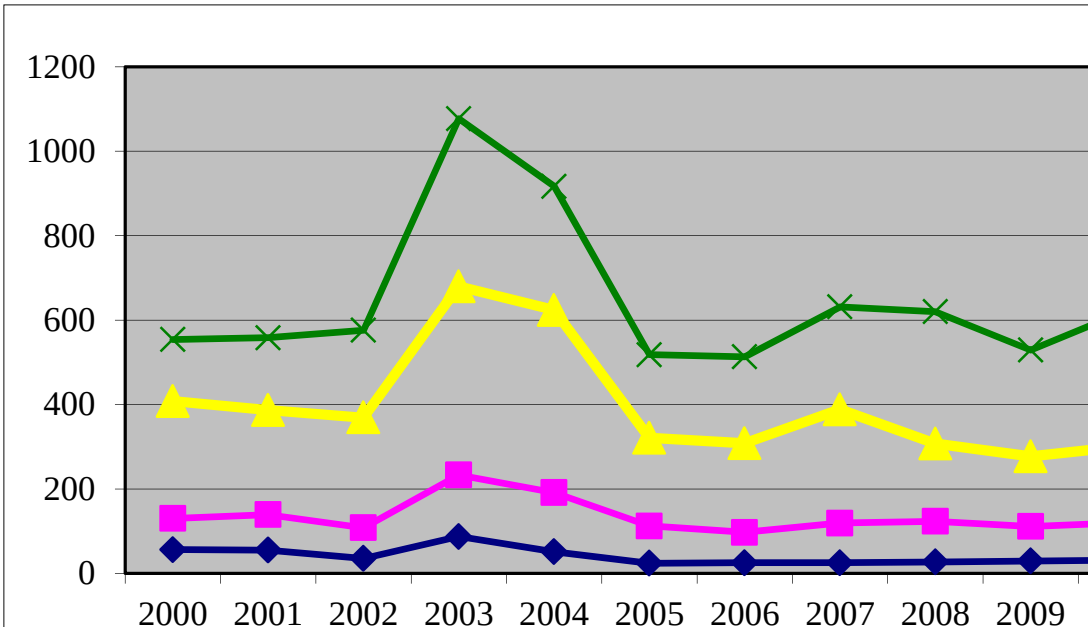
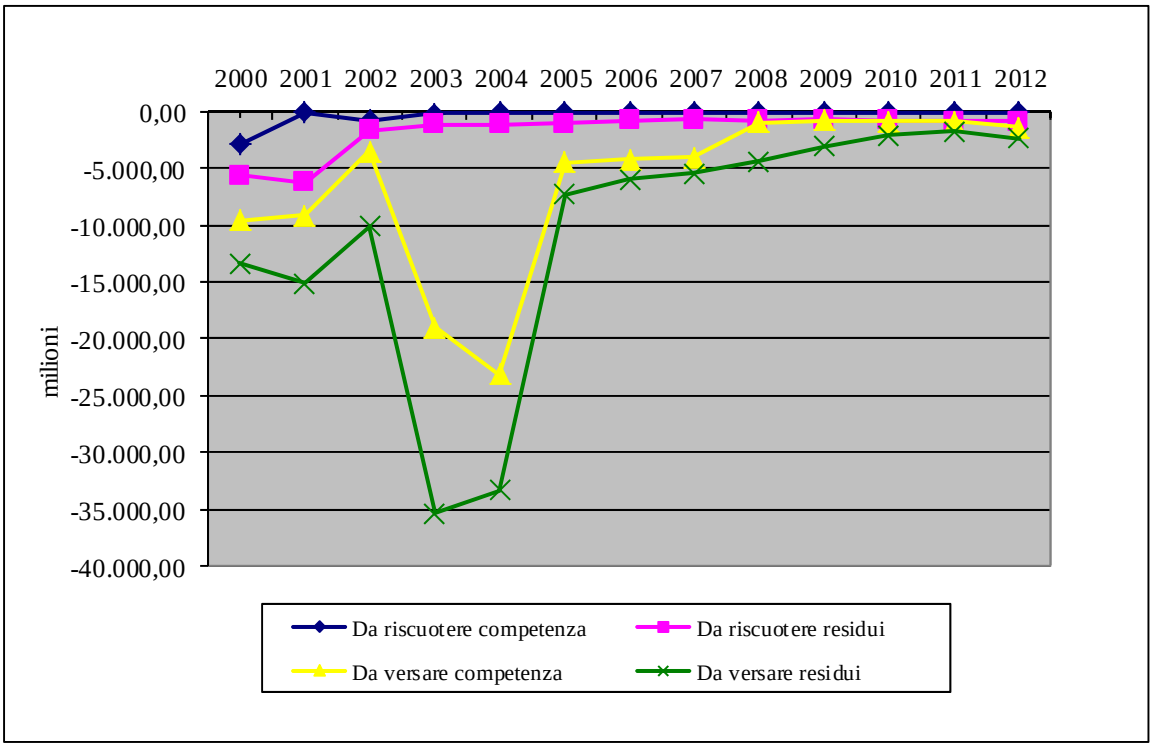


Grafico n. A.2
IMPORTI NEGATIVI RILEVATI NEI CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI
DAL 2000 AL 2012



Le analisi che la Corte svolge, sino dal 2000, in merito alla disaggregazione tra i titoli del fenomeno dei dati negativi fanno rilevare la concentrazione dello stesso nelle entrate tributarie: la media, nell'intera serie storica, compresa nel periodo 2000-2012, fa rilevare il 64 per cento per il "da riscuotere competenza", l'88 per cento per il "da riscuotere residui", il 65,1 per cento per il "da versare competenza" e 91,2 per cento per il "da versare residui".

Nel dettaglio dell'esercizio 2012, la maggiore consistenza di importi negativi nel titolo I si è rilevata sia per il conto residui (89 e 84 per cento rispettivamente per i residui di riscossione e di versamento) che per la competenza (72 per cento per il da riscuotere e 84 per cento per il da versare).

Nel 2012 per il da "riscuotere residui" all'interno del titolo I si rileva la concentrazione del fenomeno su due articoli concernenti l'attività ordinaria di

riscossione dell'Ire: capitolo 1023 articolo 3[1] per il 70 per cento e articolo 14[2], per il 19,5 per cento. Per l'art. 3 il fenomeno è stato rilevato già dal 2002 e per tutti gli esercizi, mentre per l'art. 14 dal 2004.

Molto più distribuita risulta, invece, la presenza dei dati negativi per il "da versare residui"[3], infatti una distribuzione che varia dal 13,5 al 10 per cento del totale dei titolo I si è rilevata per cinque capitoli: 1421 (accisa sul gas naturale per combustione), 1026 (imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale) artt. 5e 23[4], 1259 (somme relative alla definizione dei carichi inclusi in ruoli pregressi, emessi da uffici statali e affidati ai concessionari del servizio nazionale della riscossione) e 1200 (entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito); per tutti gli altri 359 capitoli/articoli la distribuzione percentuale risulta inferiore al 10 per cento.

Come detto, riguardo al conto competenza, la maggioranza degli importi negativi si concentra nei resti da versare e così come per le altre voci dei residui attivi il fenomeno si osserva principalmente nelle entrate tributarie per le quali oltre l'84 per cento dell'importo si concentra nel solo cap. 1409 art. 4 sul quale affluiscono le accise sui prodotti petroliferi ed in particolare il gettito riservato all'erario ai sensi del decreto legge n. 74 del 2012, articolo 2, comma 4.

In merito ai segni negativi dei resti da versare, il Dipartimento della RGS, ha, nel corso degli ultimi anni, sottolineato la necessità di considerare che, se essi generalmente

[1] Cap. 1023: *"Ire"* già *"Irpef"* – art. 3: Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto.
[2] Cap. 1023: *"Ire"* già *"Irpef"* – art. 14: Versamenti a titolo di acconto effettuati mediante delega bancaria ai concessionari.
[3] Tale distribuzione si rileva ormai già dal 2010 mentre negli esercizi finanziari dal 2002 al 2009 si era rilevata, costantemente, la presenza di importi con segno negativo principalmente per il capitolo relativo all'imposta relativa agli scambi interni dell'Iva (1203/1) (nel 2009 per circa il 68 per cento all'interno del titolo).
[4] art. 5: *"Ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito"* e art. 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"*.

rappresentano un'anomalia, ciò potrebbe non valere per il capo I "Imposte di fabbricazione", in quanto le aziende anticipano i versamenti e quantificano successivamente le estrazioni o la produzione soggetta all'imposta che determina l'accertamento. E' stata, inoltre, sottolineata l'opportunità, sulla quale ovviamente si concorda, che, comunque, sia i residui da riscuotere che quelli da versare siano analizzati nella loro specificità, in quanto sono presenti situazioni contabili eterogenee che necessitano di una attenta valutazione, soprattutto con riferimento ad operazioni di riduzione degli stessi.

A tale proposito la Ragioneria generale dello Stato[5] per cercare di individuare le soluzioni più consone nel tentativo di eliminare le incongruenze segnalate negli anni dalla Corte dei conti, con l'istituzione del Gruppo di lavoro "Entrate dello Stato"[6], ha inteso perseguire l'obiettivo di migliorare la chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità, per approfondire, nello specifico, l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata. Il gruppo di lavoro ha la finalità di affrontare problematiche[7], afferenti in particolare alla correttezza dei dati che pervengono alle R.T.S. in materia di entrate dello Stato, anche con riferimento alla esatta quantificazione delle partite da eliminare ed alla conseguente rappresentazione dei residui attivi nel Rendiconto generale dello Stato.

Nel corso dei lavori, il Gruppo ha analizzato le attuali procedure sulle transazioni e sui flussi informatici che, gestiti dalle Agenzie fiscali per il tramite della SOGEI e dal

[5] Ispettorato generale di finanza.
[6] il Gruppo di lavoro "Entrate dello Stato" è stato costituito, con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 9 gennaio 2009 ed è formato da funzionari della Ragioneria generale (IGF, IGB e IGICS), delle RTS (Enna e Reggio Emilia), dell'Agenzia delle entrate, di Equitalia e di SOGEI.
[7] Emerse in sede di altro precedente Gruppo di lavoro, denominato "Entrate e patrimonio".

Sistema Informativo Entrate - S.I.E.[8], hanno in pratica generato sistematicamente, tra i diversi inconvenienti rilevati, l'assenza di comunicazioni riguardanti i provvedimenti di rateazioni, discarichi ed altri adottati da Equitalia, nonché presenza in bilancio di un'ingente massa di residui attivi di cui andrebbe accertato l'effettivo grado di esigibilità.

Il 17 maggio 2011 è stato firmato il protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia S.p.A. per l'individuazione di nuovi flussi telematici relativi alla riscossione coattiva che, in sostituzione di quelli attualmente in uso, consentono di alimentare direttamente il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, con le informazioni contenute nelle contabilità degli Agenti della riscossione. Ciò al fine di ottimizzare il sistema di rendicontazione delle entrate erariali nonché l'attività di riscontro contabile di competenza delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Il gruppo di lavoro ha predisposto un accordo tecnico per la rendicontazione telematica delle entrate riscosse dagli Agenti della riscossione[9] che costituisce parte integrante del citato Protocollo d'Intesa, è ancora in via di definizione. In esso sono stati stabiliti i nuovi tracciati record che sostituiranno quelli esistenti. La Ragioneria generale dello Stato ha nuovamente comunicato che a breve termine, si terranno ulteriori incontri tecnici per valutare l'eventuale informatizzazione di talune operazioni contabili effettuate dagli Agenti della riscossione, e di seguito anche il piano operativo di

[8] Il Sistema Informativo delle Entrate è di supporto all'attività delle RPS e degli UCB nel controllo delle contabilità relative ai diversi debitori dello stato e nell'aggregazione e successiva rappresentazione agli ispettorati della RGS dei dati contabili per le fasi giuridiche delle entrate (accertamento, riscossione e versamento).
[9] Il documento è stato inviato dall'IGICS, per la condivisione, ai componenti del gruppo di lavoro (Equitalia, Agenzia delle Entrate, IGF, IGICS, CONSIP) ed Equitalia si è riservata di acquisire i necessari riscontri interni alla società stessa ed il piano operativo di progetto, presentato da R.G.S., tendeva ad avviare le concrete realizzazioni informatiche iniziando la sperimentazione nel mese di giugno 2012.

progetto, che sarà predisposto dalla RGS e da Equitalia S.p.A, potrà avviare le realizzazioni informatiche[10].

Si prevede, in particolare, una fase di collaudo per ogni tipologia di flusso telematico al termine della quale si procederà con un periodo di sperimentazione su alcune RTS cd. "pilota", individuate sulla base di criteri condivisi con Equitalia (Nord – Sud – Centro).

Ai fini della sperimentazione, la RGS ha indicato come prioritaria l'acquisizione dei flussi "Riassunti" e "Conto mensile" contenenti le informazioni di accertamento e riscossione che alimenteranno il Rendiconto generale dello Stato. Al riguardo, Equitalia si è riservata di acquisire i necessari riscontri tecnici interni alla società stessa.

Per quanto riguarda la situazione dei residui attivi, che formano oggetto di particolare attenzione da parte della Corte, l'Agente della riscossione deve allegare al conto giudiziale la situazione analitica, e per anno di provenienza, dei residui attivi, come tra l'altro previsto dal regolamento di contabilità generale dello Stato. La Ragioneria generale dello Stato, con nota del 4 aprile 2013, ha riferito che buona parte dei resti da riscuotere deriva dai decreti di tolleranza vigenti al 26 febbraio 1999, trasferiti nel totale dei residui, previa emanazione da parte dell'Ufficio Finanziario di decreti di trasformazione dei ruoli che avevano valenza di riassunti fittizi da imputare in conto residui; questi carichi possono essere modificati solo con provvedimenti di discarico opportunamente documentati e la vigenza è rappresentata, per la maggior parte da decreti di tolleranza, per quote inesigibili e quote indebite.

[10] Dalle informazioni pervenute dalla RGS ad aprile 2013 sembra di poter escludere che il piano operativo di progetto possa essere utilizzato fin dal rendiconto 2012, considerato che l'accordo tecnico, che costituisce parte integrante del Protocollo d'Intesa, è ancora in via di definizione.

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 2012.

Le anomalie, relative alla sussistenza, nei conti periodici riassuntivi, di importi con segno negativo per il "da riscuotere" e per il "da versare" sia in competenza che nei residui, e illustrate nella tavola A.1, vengono corrette dal S.I.C.R. in sede di formazione del conto consuntivo, utilizzando apposite procedure, e in particolare 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 nei totali, eliminando i segni negativi ascrivibili ad incongruenze presenti nelle contabilità. 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 stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. 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»[11].

In altri termini il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha rappresentato che "l'unica procedura di compensazione che viene posta in essere, per esigenze meccanografiche, è quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle rettifiche manuali." Oltre alla procedura automatizzata di compensazione, intervengono, poi, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite sui resti della competenza rimasti da versare e che vanno a positivizzare una base di partenza negativa in precedenza automaticamente azzerata, senza che, peraltro, venga condotta alcuna analisi o svolta alcuna considerazione sulle ragioni e sui fattori che la determinavano. Dopo la procedura di compensazione ha luogo anche l'abbattimento dei resti da riscuotere, sulla scorta della classificazione dei residui in base al loro grado di esigibilità, comunicata dall'Agenzia delle entrate.

Non viene affrontato, quindi, il problema di risalire alle ragioni per le quali si vengono a formare dette anomalie, senza valutare compiutamente la correttezza degli effetti prodotti dalla procedura di compensazione e dando atto solo che le comunicazioni ritardatarie da parte degli uffici competenti e dell'Agenzia delle entrate pervengono a ridosso della scadenza per l'invio del rendiconto alla Corte dei conti.

Sarebbe necessario perciò esaminare con attenzione le implicazioni delle rettifiche introdotte, per tentare di comprendere l'origine, la natura e le conseguenze delle distorsioni comunque presenti anche nella versione finale del rendiconto e che risultano dall'analisi di coerenza dei dati che lo compongono.

[11] Nota n. 29865 del 5 maggio 1995.

La spiegazione di ordine generale fornita, in passato, per la sola gestione di competenza viene confermata dalla RGS anche per il conto residui, relativamente al quale, peraltro, le anomalie e le incongruenze risultano, anche per il 2012, come in ogni esercizio finanziario esaminato, numerose e rilevanti: la procedura di compensazione opera nel senso di ricondurre l'importo del riscosso residui ad un importo almeno pari a quello dei versamenti residui e nel conseguente azzeramento del da versare residui (negativo).

Analogamente avviene per aggiustamenti operati in sede di acquisizione del preconsuntivo e di costruzione del consuntivo finale.

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. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero. Resta così chiarito che in questa seconda fase non si interviene a modificare le correzioni automaticamente apportate in sede di acquisizione del preconsuntivo, se non per completare l'azzeramento dei dati negativi, per cui i correttivi ritardatari vanno, non a sostituirsi, ma ad aggiungersi, a quelli precedentemente operati. Le rettifiche manualmente apportate dalla RGS, pertanto, non si compensano, ma si cumulano, con l'evidente probabilità, se non certezza, che si

verifichino duplicazioni nell'ammontare dei residui finali (e/o degli stessi importi riscossi ed accertati). L'avviso della Ragioneria generale, riguardo alle risultanze negative che, provenienti dalle contabilità, si riflettono sul consuntivo, è che le correzioni *ex post* a livello di Rendiconto generale possono consentire di eliminare dati aberranti (quali, ad esempio, come già detto, i valori negativi, che in taluni casi sono assunti dai resti da versare a da riscuotere), ma non pare possano permettere di ricondurre le risultanze del documento a quei valori che si sarebbero realizzati in mancanza di errori o incongruenze.

Il Gruppo di lavoro "Entrate dello Stato"[12], di cui si è fatto cenno, ha analizzato le procedure sulle transazioni e flussi informatici che, gestiti dalle Agenzie fiscali per il tramite della SOGEI e dal Sistema Informativo Entrate-S.I.E.), avrebbero in pratica generato sistematicamente[13] gli inconvenienti:

- rappresentazione disomogenea ed incompleta dei dati relativi ad alcuni tributi riscossi dagli Agenti della riscossione individuati in funzione del codice tributo, ma privi dell'indicazione dei corrispondenti capitoli di bilancio;
- disallineamenti tra i dati acquisiti nel SIE ed i dati contabili prodotti dagli Agenti della riscossione su supporto cartaceo;
- anomalie relative ai versamenti eseguiti dagli Agenti della riscossione a favore delle Regioni;
- assenza di comunicazioni riguardanti i provvedimenti di rateazioni, discarichi ed altri adottati da Equitalia, nonché presenza in bilancio di un'ingente massa di residui attivi di cui andrebbe accertato l'effettivo grado di esigibilità.

[12] Istituito il 9 gennaio 2009 con determina del Ragioniere Generale dello Stato tra referenti del MEF (IGF, IGB ed IGICS), dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia S.p.A., e supportato dai relativi *partners* tecnologici CONSIP e SOGEI.
[13] Dal 2000 ad oggi, cioè da quando la Corte dei conti ha posto l'attenzione sulla problematica.

La RGS ha ritenuto indispensabile individuare la soluzione più consona a rimuovere le difficoltà rappresentate, partendo, in primo luogo, dal fenomeno dei disallineamenti. A partire dai primi mesi del 2011 sono iniziati, nell'ambito del Comitato SIPA[14] i lavori del "tavolo di lavoro per la dematerializzazione delle quietanze" alla presenza di rappresentanti della Banca d'Italia, della RGS (IGF, IGEPA e IGICS) e della Corte dei conti. Inoltre, il Gruppo di lavoro di cui si è detto nel paragrafo precedente, ha predisposto l'accordo tecnico per la rendicontazione telematica delle entrate riscosse dagli Agenti della riscossione[15] ed il piano operativo di progetto, presentato da RGS, tende ad avviare le concrete realizzazioni informatiche iniziando la sperimentazione nel mese di giugno 2012. Tale attività segue le disposizioni contenute nella circolare diramata all'inizio dello scorso anno dal Ragioniere Generale dello Stato[16] facendo proprie le osservazioni negli anni formulate dalla Corte.

Nella tavola A.4 si fornisce il riepilogo del numero e dei relativi importi dei capitoli con segno negativo nelle contabilità delle Amministrazioni e che nel consuntivo fanno registrare importi azzerati, distinti da quelli che fanno, invece, registrare importi positivi, talora di rilevante entità.

Il fenomeno riguarda principalmente i residui di versamento soprattutto per le modalità con le quali vengono corretti gli importi negativi presenti nei conti periodici. Infatti, i dati negativi presenti nei resti da riscuotere risultano tutti azzerati nel consuntivo. Per la competenza si tratta di soli 29 capitoli/articoli per –25,07 milioni (erano 27, per –11,01 milioni, nell'esercizio precedente) e per il conto residui di 123 capitoli/articoli per –809,06 milioni (100 cap./art. per –802,4 milioni nel 2011).

[14] Sistema Informatizzato dei pagamento della Pubblica Amministrazione.
[15] Il documento è stato inviato dall'IGICS, per la condivisione, ai componenti del gruppo di lavoro (Equitalia, Agenzia delle Entrate, IGF, IGICS, CONSIP) ed Equitalia si è riservata di acquisire i necessari riscontri interni alla società stessa.
[16] Circolare n. 3 del 25 gennaio 2012.

Per i residui di versamento risultano in aumento rispetto al 2011, 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. Notevolmente aumentata, solo in termini di importi è la situazione del "da versare competenza", che fa registrare discordanze per 181 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -526,9 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (116 cap/art per -505,8 milioni); il "da versare residui" negativo riguarda 364 capitoli/articoli per -971 milioni, per il 67 per cento azzerati in consuntivo (320 cap/art per -651 milioni).

Tavola A.4

RETTIFICHE RISULTANTI NEL RENDICONTO 2012 PER I CAPITOLI /ARTICOLI DEL CONTO RESIDUI DELLE CONTABILITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI CON SEGNO NEGATIVO

(in milioni)

		Conti periodici riassuntivi		Consuntivo					
		Cap/art con importi negativi		Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati			Differenza complessiva della positivizzazione
	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni da	Importi in milioni a	
Da riscuotere competenza	I	6	-18,08	6	-18,08	0	0,00	0,00	0,00
	II	22	-6,75	22	-6,69	0	0,00	0,00	0,00
	III	1	-0,24	1	-0,24	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	**29**	**-25,07**	**29**	**-25,01**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Da riscuotere residui	I	30	-718,86	30	-718,86	0	0,00	0,00	0,00
	II	90	-90,20	90	-90,20	0	0,00	0,00	0,00
	III	3	-0,01	3	-0,01	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	**123**	**-809,06**	**123**	**-809,06**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Da versare competenza	I	50	-495,00	18	-477,21	32	-17,78	716,04	733,82
	II	124	-31,75	95	-28,40	29	-3,34	7,03	10,37
	III	7	-0,19	3	-0,18	4	0,00	0,00	0,00
	TOT.	**181**	**-526,93**	**116**	**-505,80**	**65**	**-21,12**	**723,07**	**744,19**
Da versare residui	I	138	-811,82	106	-533,69	32	-278,13	51,22	329,35
	II	216	-145,88	204	-103,60	12	-42,28	21,63	63,91
	III	10	-13,32	10	-13,32	0	0,00	0,00	0,00
	TOT.	**364**	**-971,02**	**320**	**-650,61**	**44**	**-320,41**	**72,85**	**393,27**

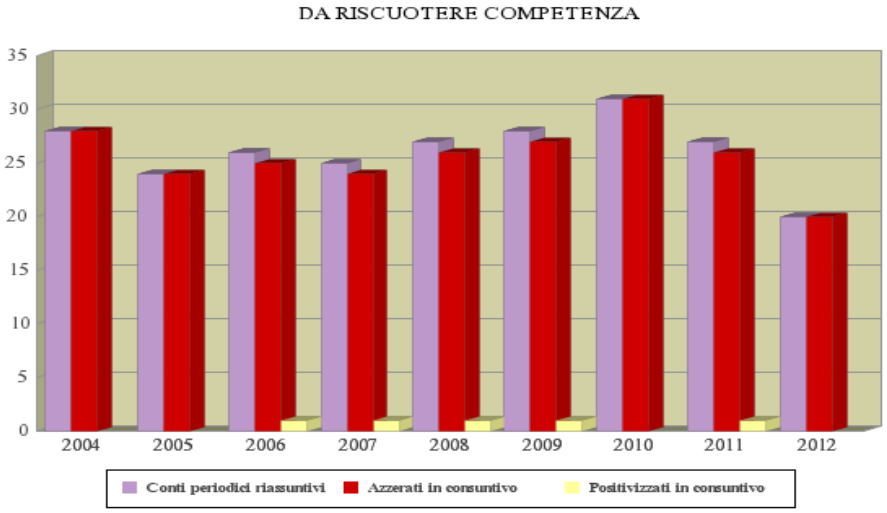
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

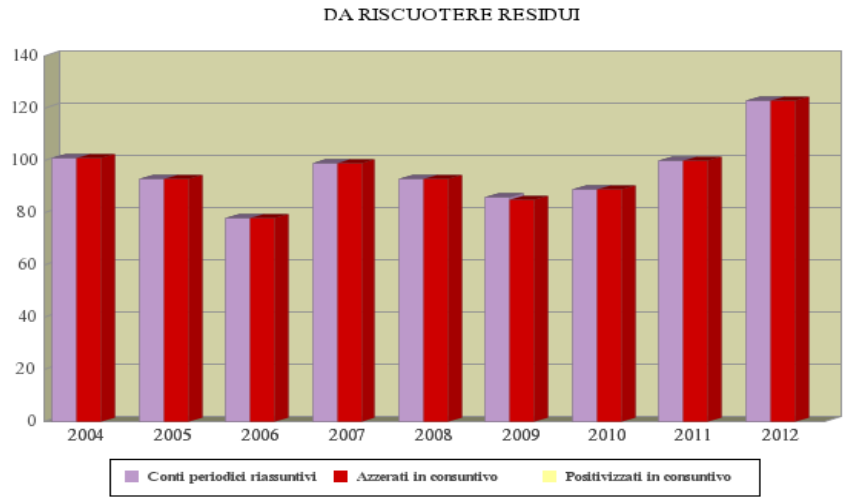
Si riporta di seguito la serie storica dello sviluppo che, negli anni, ha avuto la "sistemazione" in consuntivo dei dati negativi rilevati nei conti periodici delle

Amministrazioni, sia in termini di numero dei capitoli e/o articoli interessati, sia in termini di importi.

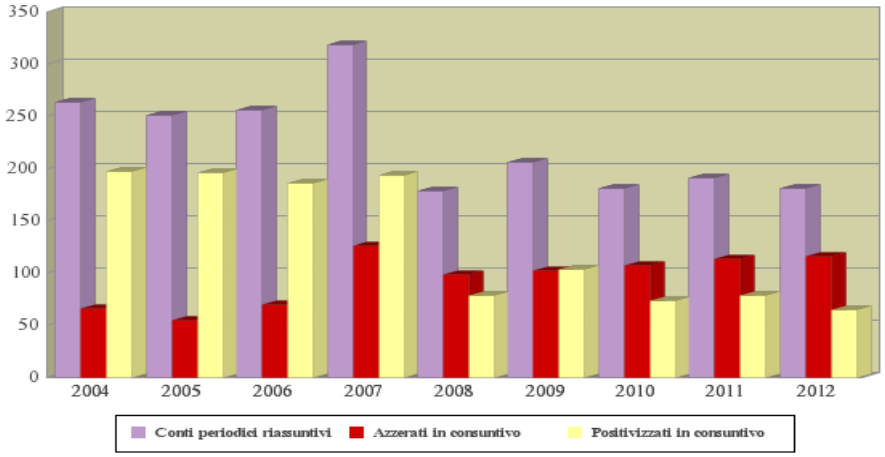
Grafico n. A.3

NUMERO DEI CAP/ART CHE PRESENTANO DATI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE DAL 2004 AL 2012





DA VERSARE COMPETENZA



DA VERSARE RESIDUI

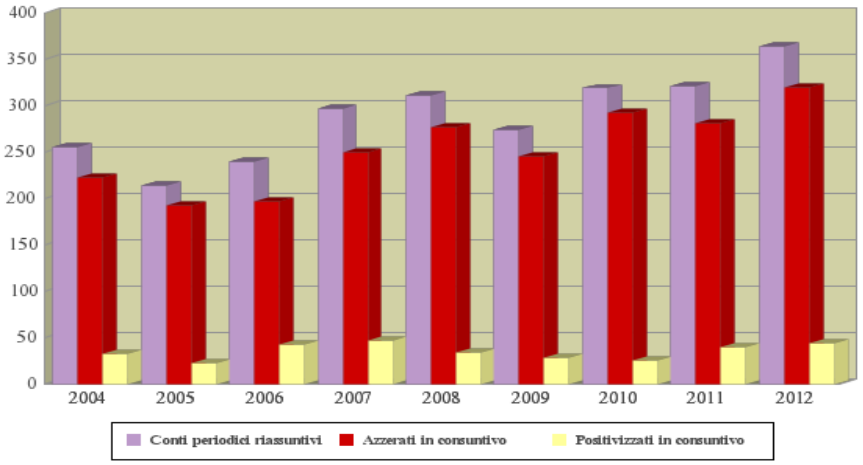
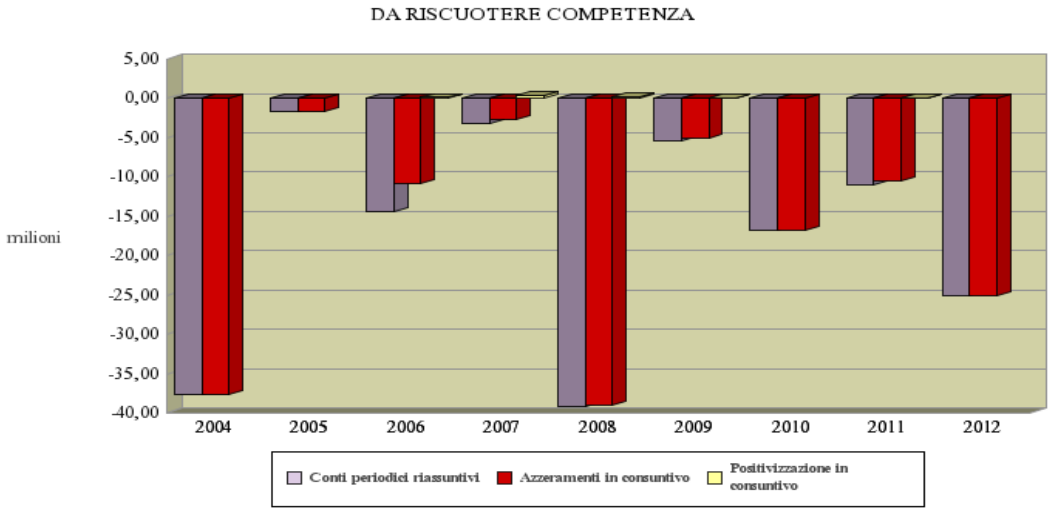
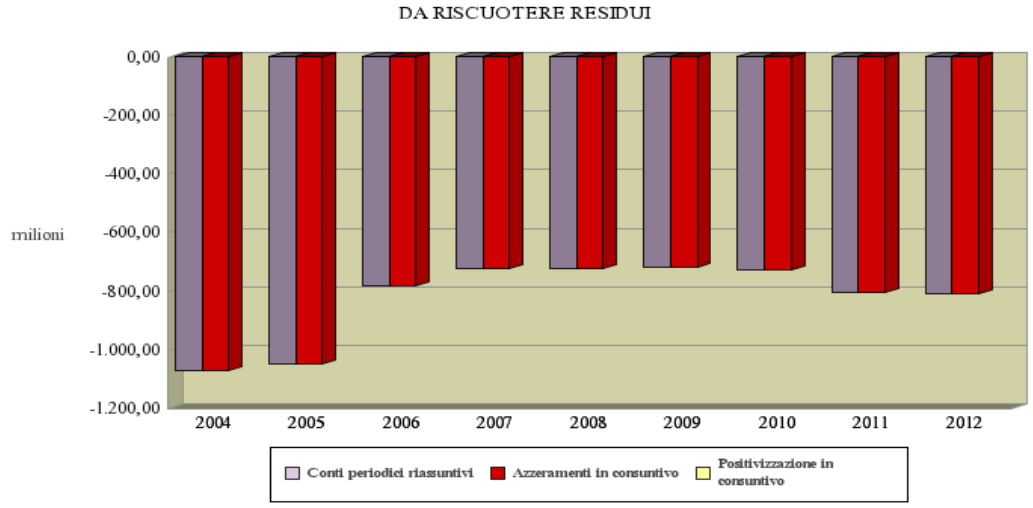


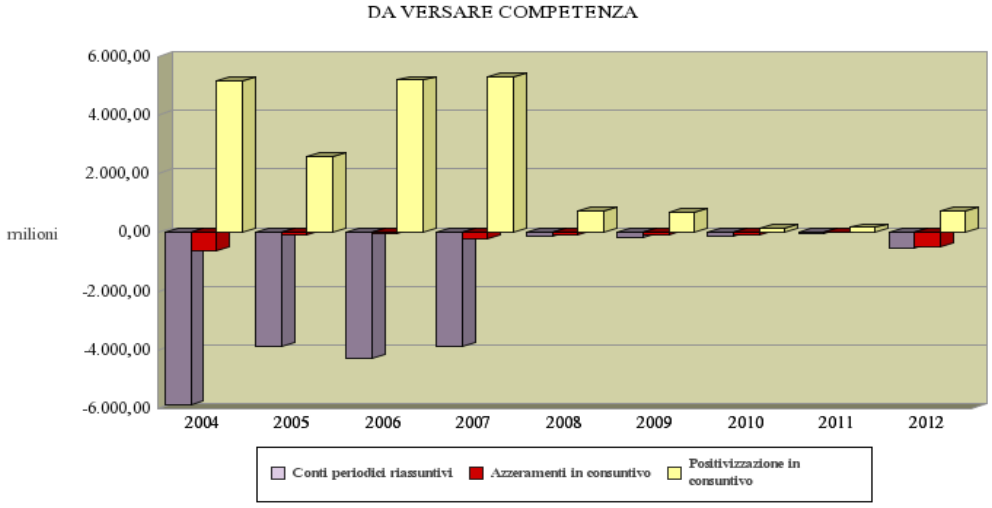
Grafico n. A.4

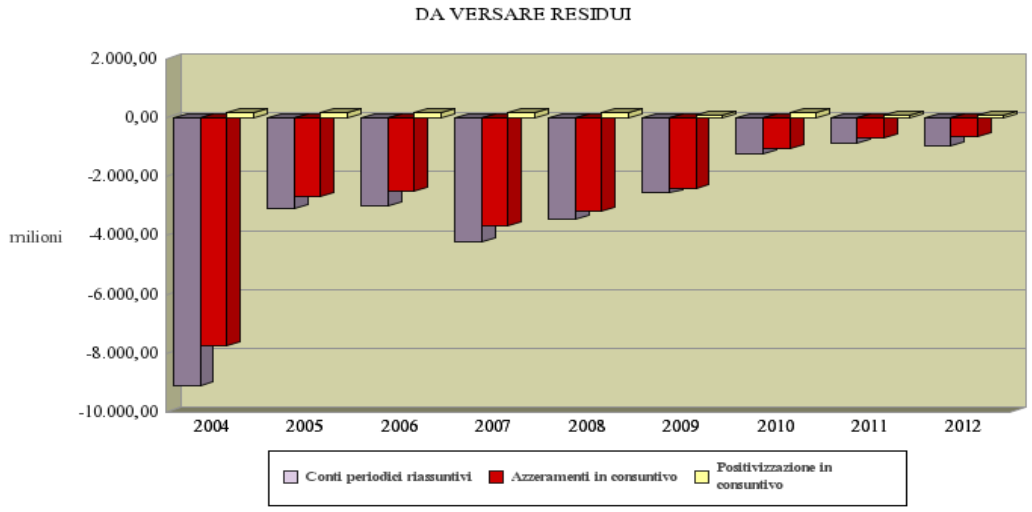
IMPORTI NEGATIVI NEI CONTI PERIODICI E LORO EVOLUZIONE NEI CONSUNTIVI DAL 2004 AL 2012

(*milioni di euro)*









Su richiesta della Corte, il Dipartimento della RGS ha fatto pervenire un prospetto (tavola A.5), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'I.G.P.B. ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2012.

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

I dati del S.I.C.R.. anche per il 2012 come per i pregressi esercizi da 10 anni a questa parte, sono stati forniti solo il 23 maggio 2013, con la conseguenza di rendere sempre più difficoltoso l'esame del rendiconto ed un puntuale contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Tavola A.5

DETERMINAZIONE DEI RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2012

(in euro)

RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2012

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2013**	**33.100.496.246,12**	**306.999.106.723,37**	**340.099.602.969,49**
- Procedura di compensazione	+ 1.427.846.319,49	+ 736.927.135,58	+ 2.164.773.455,07
Dati rilevati dalla stampa del **7/5/2013**	**34.528.342.565,61**	**307.736.033.858,95**	**342.264.376.424,56**
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 17.382.931,6	- 17.382.931,6
Dati rilevati dalla stampa del **15/5/2013**	**34.528.342.565,61**	**307.718.650.927,39**	**342.246.993.493,00**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 107.553.557,66		+ 107.553.557,66
- IPO2 segni negativi generati caricamento "Allegati 23 e 24"	+ 95.287.322,03	+ 75.684,48	+ 95.363.006,51
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 97.368.820,34	+ 97.368.820,34
TOTALE PARZIALE	*34.731.183.445,30*	*261.570.601.508,89*	*296.301.784.954,19*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"		- 167.962.252.508,65	- 167.962.252.508,65
Residui al 31/12/2012 (stampa del 20/5/2013)	**34.731.183.445,30**	**93.608.349.000,24**	**128.339.532.445,54**
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2013**	**1.294.219.192,38**	**284.573.368.566,92**	**285.867.587.759,30**
- Procedura di compensazione	+ 161.072.386,28	+ 96.131.450,29	+ 257.203.836,57
Dati rilevati dalla stampa del **7/5/2013**	**1.455.291.578,66**	**284.669.500.017,21**	**286.124.791.595,87**
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 5.623.459,5	- 5.623.459,53
Dati rilevati dalla stampa del **15/5/2013**	**1.455.291.578,66**	**284.663.876.557,68**	**286.119.168.136,34**
- CONDONO	-	- 9.897.380.014,14	- 9.897.380.014,14
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.688.484,54		+ 1.688.484,54
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 7.307.497,92	+ 495,84	+ 7.307.993,76
- IPO2 informazioni contabili Equitalia Giustizia	- 7.372.984,76	- 90.790,46	- 7.463.775,22
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie		+ 18.850.382,54	+ 18.850.382,54
TOTALE PARZIALE	*1.456.914.576,36*	*274.785.256.631,46*	*276.242.171.207,82*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"		- 102.272.921.482,66	- 102.272.921.482,66
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"		- 59.327.989.622,58	- 59.327.989.622,58
Residui al 31/12/2012 (stampa del 20/5/2013)	**1.456.914.576,36**	**113.184.345.526,22**	**114.641.260.102,58**
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2013**	**- 13.266.040,87**	**296.358.052,08**	**283.092.011,21**
- Procedura di compensazione	+ 13.499.059,30	+ 245.913,13	+ 13.744.972,43
Residui al 31/12/2012 (stampa del 20/5/2013)	**233.018,43**	**296.603.965,21**	**296.836.983,64**
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2013**	**34.381.449.397,63**	**591.868.833.342,37**	**626.250.282.740,00**
- Procedura di compensazione	+ 1.602.417.765,07	+ 833.304.499,00	+ 2.435.722.264,07
Dati rilevati dalla stampa del **7/5/2013**	**35.983.867.162,70**	**592.702.137.841,37**	**628.686.005.004,07**
- Variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24"	-	- 23.006.391,09	- 23.006.391,09
Dati rilevati dalla stampa del **15/5/2013**	**35.983.867.162,70**	**592.679.131.450,28**	**628.662.998.612,98**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 56.142.873.937,46	- 56.142.873.937,46
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 109.242.042,20	-	+ 109.242.042,20
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	+ 102.594.819,95	+ 76.180,32	+ 102.671.000,27
- IPO2 informazioni contabili Equitalia Giustizia	- 7.372.984,76	- 90.790,46	- 7.463.775,22
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	+ 0,00	+ 116.219.202,88	+ 116.219.202,88
TOTALE PARZIALE	*36.188.331.040,09*	*536.652.462.105,56*	*572.840.793.145,65*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 270.235.173.991,31	- 270.235.173.991,31
- Ulteriore riduzione "Allegato 24"	-	- 59.327.989.622,58	- 59.327.989.622,58
Residui al 31/12/2012 (stampa del 20/5/2013)	**36.188.331.040,09**	**207.089.298.491,67**	**243.277.629.531,76**

Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Ritornando alla precedente tavola A.5, la RGS assicura che viene posta in essere una sola procedura di compensazione per l'eliminazione dei segni negativi – quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle modifiche manuali – e che per il 2012 ha inciso per un totale di +2.436 milioni, di cui +1.602 per i resti da versare e +833 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano superiori a quelle registrate nel 2011 e 2010 ma minori di quelle attuate in tutti gli anni precedenti esaminati dalla Corte (dal 2004).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato delle entrate finali e per ciascuno dei tre titoli, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. Esso consente, infatti, di comprendere attraverso quali passaggi, partendo da un importo totale di residui rilevato in 626.250 milioni in data 6 maggio 2013 *(stampa iniziale)*, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 243.278 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 6 ed il 7 maggio 2013 (1^ fase della procedura di costruzione del consuntivo), a cura del S.I.C.R., che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 2.436 milioni.

Successivamente al 15 maggio 2013 (2^ fase della procedura di costruzione del consuntivo), sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'I.G.P.B., relative alla cancellazione di resti da riscuotere per i ruoli attinenti ad accertamenti per i quali erano intervenuti i condoni fiscali precedenti l'ultimo del 2003-2004 e ad accertamenti dell'Ufficio Iva Napoli risultati inesigibili (-56.143 milioni).

Rettifiche in aumento dei resti da versare per +103 e +109 milioni si riferiscono rispettivamente ai segni negativi generati dal caricamento dell'allegato 23 e 24 e dal

caricamento delle informazioni contabili ritardatarie contenute nel citato allegato 23 (somme rimaste da versare). Rettifiche in aumento sono state apportate anche ai resti da riscuotere per +116 milioni, a causa di informazioni contabili ritardatarie, mentre le informazioni contabili di Equitalia Giustizia hanno comportato una riduzione, prevalentemente dei resti da versare, di poco più di 7 milioni.

La successiva consistente rettifica (-329.563 milioni) si riferisce alle riduzioni dell'82 per cento dei resti da riscuotere proposte dall'Agenzia delle entrate per le somme iscritte a ruolo per una serie di capitoli del conto residui dei Titoli I e II, a seguito della classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 72,79 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.

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).

Tavola A.6

SERIE STORICA (2002 - 2012) DELLA DETERMINAZIONE DEI RESIDUI TOTALI RISULTANTI AL 31 DICEMBRE DI CIASCUN ANNO PER LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla **stampa iniziale**	**266.510,3**	**731.097,3**	**251.669,4**	**284.539,7**	**328.460,2**	**350.544,1**	**364.984,3**	**413.580,2**	**495.891,7**	**558.701,8**	**626.250**
- Procedura di compensazione	8.407,7	9.003,0	11.585,4	3.486,7	3.786,2	5.853,5	4.953,0	3.912,0	1.984,3	1.936,8	2.436
Dati S.I.C.R.. rilevati dalla stampa della **1° fase della procedura**	**274.918,0**	**740.100,3**	**263.254,8**	**288.770,7**	**332.246,5**	**356.397,7**	**369.937,2**	**417.492,2**	**497.876,1**	**560.638,6**	**628.686**
- Rettifiche del S.I.C.R. caricamento "Allegati 23 e 24"		-8,0	-4,1	-2,7	704,2	-596,6	-0,8	-0,9	-0,5	-0,5	-23
Dati S.I.C.R.. rilevati dalla stampa della **2° fase della procedura**			**263.250,8**	**288.767,9**	**332.950,6**	**355.460,3**	**369.936,4**	**417.491,3**	**497.875,6**	**560.638,1**	**628.663**
- CONDONO e IVA Napoli	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-57.320,4	-56.142,9	-56.142,9	-56.142,9	-56.142,9	-56.142,9	-56.143
- IPO2 Rettifiche Monopoli	-32.807,9	-1.819,9			579,7		-1.019,4				
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	6.966,4	-73,4	1.749,4	1.386,1		96,0	37,4	85,2	54,8	38,7	109
- IPO2 segni negativi generati caricamento "All. 23 e 24"	-1.721,2			41,1		381,2	182,3	105,0	56,7	47,6	103
- IPO2 fondo per erogazione TFR						1.704,5					
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie Min.Interno						29,3					
- IPO2 Accisa oli minerali Siracusa		-478.101,4									
- IPO2 informazioni contabili Equitalia Giustizia											-7
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie					29,8		131,5	-3.454,1	15,3	-187,3	116
TOTALE PARZIALE	*190.034,8*	202.777,3	207.679,7	232.874,7	276.239,8	*301.528,3*	*313.125,5*	*358.084,5*	*441.859,5*	*504.394,2*	*572.841*
- Agenzia delle Entrate – Riduzioni "Allegato 24"	-69.877,6	-64.226,4	-90.824,0	-74.507,2	-136.778,0	-153.622,6	-149.273,9	-163.533,8	-212.069,9	-289.187,3	-329.563,2
Dati S.I. C.R. rilevati dalla stampa della **3° fase della procedura**	**120.157,3**			**158.367,6**							
- IPO2 duplicazioni da versare nelle contabilità	-2.740,0					-4.027,3					
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG				-7.120,0	-5.013,0						
Residui al 31/12/ (stampa conclusiva)	**117.417,3**	**138.551,0**	**116.855,8**	**151.247,6**	**134.448,8**	**143.878,4**	**163.851,5**	**194.550,8**	**229.789,6**	**215.206,9**	**243.277,6**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come si può notare osservando la tavola n. A.6, nelle quali si è ricostruito l'andamento degli interventi operati, durante il mese di maggio di ciascun anno, sui dati relativi ai rendiconti degli esercizi finanziari dal 2002 al 2012, la c.d. procedura di compensazione ha interessato, nel 2010 e 2011 gli importi minimi di circa 2 miliardi; inoltre riguarda principalmente le somme rimaste da versare[17], in media (2002-2012) per il 78 per cento dell'importo (il picco di oltre il 91 per cento si è avuto nel 2004, con circa 10,6 miliardi su circa 11,6 di residui totali mentre la percentuale minima nel 2011 con poco più di 1,1 miliardi su circa 2 di residui totali). Importanti e via via crescenti,

[17] Rapporto fra somme rimaste da versare e totale importi in compensazione.

gli importi relativi all'abbattimento dei residui apportati dall'Agenzia delle entrate che, quasi quintuplicato rispetto al 2002 raggiunge l'importo massimo proprio nel 2012 (da -69,9 miliardi a circa -330 miliardi)[18].

Nell'effettuare il raffronto tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (tavola A.7), si sono rilevate discordanze, per tutte le voci di bilancio, tra i dati iscritti nel rendiconto e quelli rilevati nelle "entrate totali"; tali disallineamenti sono sia in positivo che in negativo, ed in massima parte ricalcano situazioni già evidenziate negli scorsi esercizi finanziari.

Nel dettaglio, nella tavola A.7 sono riportate, per il 2012, le discordanze sia positive che negative per ogni fase dell'entrata. La tavola A.8 riporta invece dati di sintesi, in particolare l'andamento delle discordanze fra rendiconto e conti periodici riassuntivi dal 2008 al 2012.

Nel dettaglio per le discordanze negative dei residui di riscossione, ad un pressoché identico numero di disallineamenti (45 a fronte dei 42 e 41 del 2011 e 2010) corrisponde un aumento degli importi: -385.752 milioni (contro i -345.374 e - 268.254 milioni rispettivamente del 2001 e 2010). Sulla stessa linea dello scorso anno, ma di importo più contenuto, i valori delle discordanze positive che si rilevano per 143 capitoli/articoli per 815 milioni (140 per 849 milioni nel 2011).

Nel 2012, la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (665) che presentano discordanze, pressoché tutte positive, pur con importo meno elevato (31.044 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 (330 cap./art. per 29.574). Il

[18] Riduzioni all. 24.

fenomeno si concentra essenzialmente nei capitoli/articoli (240) la cui riscossione avviene in via ordinaria per 28.721 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 –40.968 milioni concentrata in 224 capitoli/articoli, di cui, anche in questo caso, circa la metà (110) per circa -39.987 milioni delle entrate tributarie, concentrati per la quasi totalità, sebbene in soli 70 capitoli/articoli, in quelli per i quali è prevista la riscossione ordinaria (-38.421). Oltre l'85 per cento dei disallineamenti è concentrato in soli 3 capitoli/articoli che riguardano le imposte di consumo sugli oli minerali (cap. 1409 per –20.645 milioni), sui tabacchi (cap. 1601 per –10.924 milioni) e sul metano (cap. 1421 per –3.238 milioni); tale situazione ricalca molto fedelmente quanto già rilevato nel 2011.

Tavola A.7

DISCORDANZE RENDICONTO - CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI

(in milioni)

		N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni
		Accertato		**Riscosso competenza**		**Riscosso Residui**		**Versato competenza**		**Versato Residui**	
Discordanze negative	TITOLO I	110	-39.987	8	-1	7	0	200	-16.787	136	-313
	TITOLO II	111	-976	10	-5	4	0	47	-158	44	-61
	TITOLO III	3	-5	0	0	1	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	**224**	**-40.968**	**18**	**-6**	**12**	**0**	**247**	**-16.945**	**180**	**-374**
Discordanze positive	TITOLO I	57	690	82	731	330	29.574	4	74	0	0
	TITOLO II	99	847	132	810	314	1.470	20	781	2	0
	TITOLO III	4	1	4	0	9	1	1	0	0	0
	ENTRATE FINALI	**160**	**1.538**	**218**	**1.541**	**653**	**31.044**	**25**	**856**	**2**	**0**
Totale discordanze		***384***	***-39.430***	***236***	***1.535***	***665***	***31.044***	***272***	***-16.090***	***182***	***-374***
				Da riscuotere competenza		**Da riscuotere residui**		**Da versare competenza**		**Da versare residui**	
Discordanze negative	TITOLO I			21	-17	22	-214.234	1	0	5	-12
	TITOLO II			33	-10	23	-171.517	1	-1	1	-1
	TITOLO III			1	0	0	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI			**55**	**-27**	**45**	**-385.752**	**2**	**-1**	**6**	**-13**
Discordanze positive	TITOLO I			8	115	42	719	232	17.511	235	1.094
	TITOLO II			16	40	98	96	235	208	249	203
	TITOLO III			1	0	3	0	10	0	10	13
	ENTRATE FINALI			**25**	**156**	**143**	**815**	**477**	**17.719**	**494**	**1.311**
Totale discordanze				***80***	***129***	***188***	***-384.936***	***479***	***17.718***	***500***	***1.298***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Analizzando la serie storica delle discordanze tra i Rendiconti ed i Conti periodici riassuntivi per le entrate finali **(**tavola A.8), si osserva che l'anomalia più rilevante riguarda il "da riscuotere residui" che ha presentato negli anni disallineamenti sempre crescenti ed in prevalenza negativi, nonostante il lieve aumento del numero di capitoli e/o articoli: a fronte dei 150 cap./art. per -205 miliardi del 2008, si rilevano nel 2012 188 cap./art. per -385 miliardi.

Andamento pressoché costante presentano le discordanze, prevalentemente negative, per l'accertato, che dai 335 capitoli e/o articoli, per un importo di -38,6 miliardi del 2008, sono passate ai 384 cap./art. per oltre 39 miliardi nel 2012. Andamento inverso ed in aumento si rileva, invece, per i disallineamenti nella riscossione dei residui che, dai 586 cap./art. per discordanze, quasi esclusivamente positive, pari a 22,3 miliardi nel 2008, diventano pari ad oltre 31 miliardi in 665 capitoli/articoli, nel 2012.

TAVOLA A.8

SERIE STORICA (2008-2012) DELLE DISCORDANZE TRA I RENDICONTI ED I CONTI PERIODICI RIASSUNTIVI PER LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2008		2009		2010		2011		2012	
Discordanze	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**
					Accertato					
Negative	215	-38.908	230	-42.573	223	-36.556	210	-37.716	224	-40.968
Positive	120	275	129	244	126	191	191	2.908	160	1.538
Totale	***335***	***-38.633***	***359***	***-42.328***	***349***	***-36.365***	***401***	***-34.808***	***384***	***-39.430***
					Riscosso competenza					
Negative	40	-1.160	14	-2	17	-9	10	-2	18	-6
Positive	115	254	134	216	129	179	240	2.915	218	1.541
Totale	***155***	***-906***	***148***	***215***	***146***	***170***	***250***	***2.913***	***236***	***1.535***
					Riscosso residui					
Negative	25	-3	42	-2	27	0	20	-1	12	0
Positive	561	22.315	545	25.065	604	23.852	633	26.531	653	31.044
Totale	***586***	***22.312***	***587***	***25.063***	***631***	***23.852***	***653***	***26.530***	***665***	***31.044***
					Versato competenza					
Negative	211	-12.726	232	-12.267	235	-12.968	246	-15.494	247	-16.945
Positive	4	53	1	0			53	2.836	25	856

	2008		2009		2010		2011		2012	
Discordanze	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**	**N. cap/art**	**Importi**
Totale	***215***	***-12.672***	***233***	***-12.267***	***235***	***-12.968***	***299***	***-12.658***	***272***	***-16.090***
					Versato residui					
Negative	160	-199	157	-209	167	-342	163	-342	180	-374
Positive	2	4					6	0	2	0
Totale	***162***	***-194***	***157***	***-209***	***167***	***-342***	***169***	***-342***	***182***	***-374***
					Da riscuotere competenza					
Negative	26	-8	48	-3.497	28	-2	41	-204	55	-27
Positive	30	175	30	37	33	45	32	15	25	156
Totale	***56***	***167***	***78***	***-3.460***	***61***	***43***	***73***	***-189***	***80***	***129***
					Da riscuotere residui					
Negative	54	-205.918	55	-220.069	41	-268.255	42	-345.374	45	-385.752
Positive	96	724	93	719	96	731	140	849	143	815
Totale	***150***	***-205.193***	***148***	***-219.350***	***137***	***-267.524***	***182***	***-344.525***	***188***	***-384.936***
					Da versare competenza					
Negative	3	-1.019	3	0					2	-1
Positive	427	12.891	445	12.587	451	13.244	479	15.679	477	17.719
Totale	***430***	***11.872***	***448***	***12.587***	***451***	***13.244***	***479***	***15.679***	***479***	***17.718***
					Da versare residui					
Negative	3	-7	3	-7	1	0	9	-14	6	-13
Positive	404	3.801	375	2.807	428	1.524	448	1.220	494	1.311
Totale	***407***	***3.795***	***378***	***2.800***	***429***	***1.524***	***457***	***1.206***	***500***	***1.298***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3. Riaccertamenti e insussistenze

Oltre alle anomalie fin qui rilevate, relative alle differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, ve ne sono altre riguardanti incongruenze contabili all'interno del rendiconto, autonomamente considerato. Fra le più rilevanti discrasie, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze, per le quali non è stata fornita una spiegazione, costituite da insussistenze o da riaccertamenti, per una serie di voci di bilancio. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2012 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 competenza[19]. Si è in presenza di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie, apportate al preconsuntivo successivamente. Le risultanze dell'analisi sono trasfuse negli allegati alla decisione sul rendiconto (all. D1, D2 , E1, E2).

Nello specifico, si riassumono sinteticamente le risultanze negli ultimi esercizi finanziari. Le differenze sono risultate positive (riaccertamenti) o negative (insussistenze), con andamento oscillante. Sono risultate positive sino all'esercizio finanziario 1997, poi negative fino all'esercizio finanziario 2004 -esercizio finanziario nel quale si era verificato un picco nell'importo, pari a -40.931 milioni-. Dopo un saldo positivo nel 2005, dal 2006 erano tornate a prevalere le insussistenze, con un saldo negativo pari all'importo record di –68.549 milioni, per poi restare negative pur con importi più contenuti di poco superiori a -20 milioni nel triennio 2008-2010. Decisa l'impennata che si verifica nel 2011 con insussistenze pari a -83.667,69 milioni che in parte si ridimensiona nel 2012 facendo registrare -46.042 milioni.

Sulla base dei dati disponibili, si rappresentano il numero complessivo dei capitoli/articoli e gli importi dei riaccertamenti e delle insussistenze distintamente per i tre titoli delle entrate, per l'esercizio finanziario 2012 (tavola A.9). Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, che evidenzierebbe un aumento dell'entità finanziaria, in

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

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.9

ARTICOLI/CAPITOLI DEL RENDICONTO 2012 PER I QUALI RISULTANO RIACCERTAMENTI O INSUSSISTENZE

		Titoli	n. dei cap/art	Milioni
		I	88	1.006,95
		II	189	46,13
		III	6	1,40
Riaccertamenti		**Totale**	**283**	**1.054,47**
		Titoli	**n. dei cap/art**	**Milioni**
		I	160	-25.180,03
		II	152	-21.916,50
		III	5	-0,02
Insussistenze		**Totale**	**317**	**-47.096,55**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I saldi indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (317 nel 2012), per un importo di -47.097 milioni, e capitoli con saldi differenziali positivi (283), per un importo complessivo di 1.054 milioni.

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

Grafico n. A.5

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI CAPITOLI E/O ARTICOLI CHE HANNO PRESENTATO RIACCERTAMENTI E INSUSSISTENZE TRA IL 2000 ED IL 2012

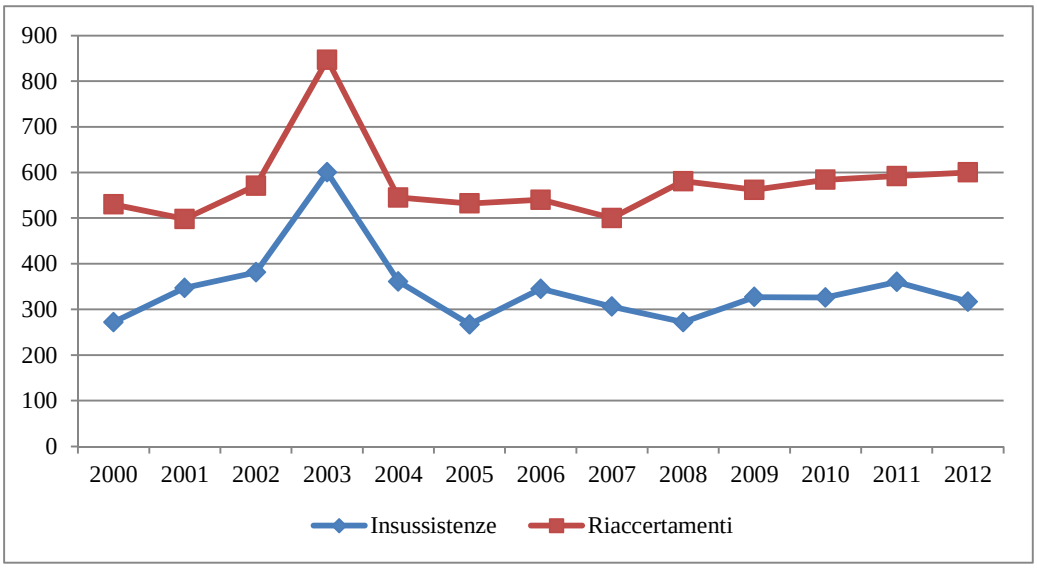
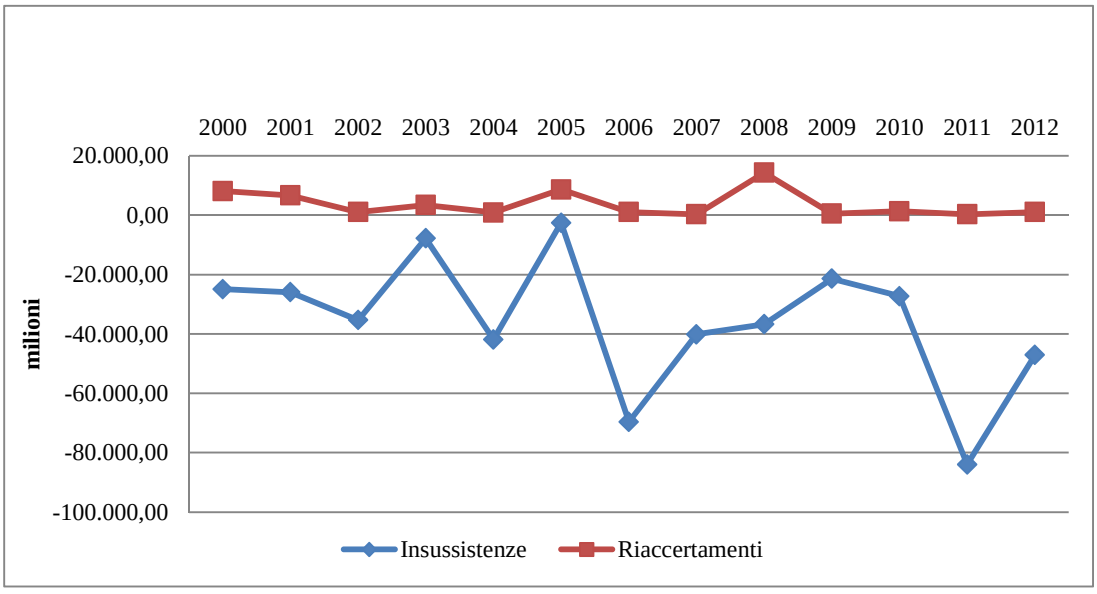


Grafico n. A.6

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE RILEVATI TRA IL 2000 ED IL 2012

(*milioni di euro)*



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

In particolare per i riaccertamenti:

- circa il 78 per cento delle Entrate tributarie, per oltre 782 milioni su 1.007, è concentrato su capitoli /articoli relativi alla riscossione ordinaria e per la precisione su due di essi (con oltre il 62 per cento per circa 629 milioni): IVA sulle importazioni (1203/2) e riscossione ordinaria dell'accisa sui prodotti energetici (1409/1);
- per il Titolo II il 61 per cento dell'importo complessivo, per circa 28 milioni su un totale di 46, è concentrato su 3 capitoli e/o articoli : quote di proventi contravvenzionali, delle pene pecuniarie e delle somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello Stato da destinare al fondo di assistenza per i finanzieri per gli scopi istituzionali (2327), entrate eventuali e diverse del Ministero dell'Interno (3560) e somme derivanti dal risarcimento del danno ambientale in materia di tutela delle risorse idriche (2592/9).

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie oltre il 98 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruoli (-24.723 milioni su -25.180), in particolare concentrati su IVA (cap. 1203/1), IRE (cap. 1023/1) e IRES (cap. 1024/1) e, rispettivamente per il 49, il 25 e il 23 per cento (-12.217, -6.298 e -5.855 milioni);
- per le entrate del Titolo II circa il 91 per cento delle insussistenze si riscontra in capitoli/articoli appartenenti alle ex UPB 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-16.000 e -3.941 milioni) che riguardano entrate ricorrenti derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti - multe, ammende e sanzioni. In particolare:

- per l'ex UPB 2.1.5.1 gli importi più cospicui riguardano le sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette (-13.275 milioni ripartiti in quattordici articoli del cap. 3312), e delle imposte indirette (-2.589 milioni ripartiti in quattro articoli del cap. 3313);
- per l'ex UPB 2.1.5.3 i saldi differenziali negativi si concentrano prevalentemente nelle quote di entrate da riassegnare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze correlate a:
  - multe, ammende, sanzioni e illeciti in materia imposte dirette (Cap. 2326 per -3.334 milioni);
  - proventi contravvenzionali, pene pecuniarie e somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello Stato (Cap. 2325 per -600 milioni).

Ciò che va evidenziato è che, pur trattandosi di incongruenze da anni segnalate dalla Corte in quanto alterano la coerenza interna dei dati del rendiconto, la RGS, nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, aveva sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi … non denotano necessariamente un'anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Negli anni più recenti la problematica è stato affrontata più puntualmente, evidenziando come esso sia, al tempo stesso, più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato dalla RGS: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osservava la Ragioneria generale dello Stato, 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 (600 nel rendiconto 2012, 592 nel rendiconto 2011, rispetto a 584 nel 2010, 562 nel 2009, 581 nel 2008, 500 nel 2007, 540 nel 2006, 532 nel 2005 e 545 nel 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Le differenze dipendono probabilmente dalla duplice circostanza che:

1) le compensazioni automatiche vengono operate non solo, appunto, in modo automatico, ma anche "alla cieca" – e cioè senza interrogarsi sui motivi e sui fattori che, in preconsuntivo, spesso determinano importi con segno negativo per i resti da versare (in conto competenza e/o residui) e segni negativi – o comunque importi inferiori ai versamenti – per accertamenti e riscossioni (di competenza e/o residui)
2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali, in base alle informazioni tardive acquisite, senza verificarne le eventuali interferenze con i correttivi precedentemente ed automaticamente apportati.

All'utilizzo di queste modalità piuttosto sommarie ed acritiche, e comunque poco rigorose, di razionalizzazione e di quadratura dei conti periodici riassuntivi, è probabilmente da ricollegarsi l'emergere non solo di riaccertamenti/insussistenze, ma di buona parte anche di altri elementi di incongruenza e di incoerenza interna che caratterizzano l'impianto del rendiconto e che la Corte ha avuto modo di segnalare ripetutamente in sede di parificazione e di indagini di controllo eseguite negli scorsi anni. In altri termini, costruendo il conto consuntivo con le modalità di cui si è detto, i

correttivi automatici riescono, sì, a far quadrare formalmente i conti, ma generano ulteriori distorsioni che rischiano non solo di inficiare l'attendibilità, ma addirittura di snaturare la reale significatività e lo stesso conto residui nel suo insieme.

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

4. Limiti di affidabilità degli accertamenti

Nel corso degli anni non è stato possibile acquisire elementi informativi completi ed affidabili sul raccordo fra le contabilità delle Amministrazioni e i dati del rendiconto neanche attraverso il tentativo compiuto di ricostruire analiticamente almeno l'iter di determinazione dell'importo degli accertamenti; e non risulta che ai fini della classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere, di cui si parlerà oltre, siano stati sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione, a partire dall'anno 2000, della procedura "stato della riscossione"[20].

[20] La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente

Anche quest'anno, come già avvenuto negli ultimi tre esercizi, l'Agenzia delle entrate ha fornito elementi informativi riguardanti le trenta partite inesigibili più consistenti relative a ruoli, formati tutti in base ad attività di accertamento, estratte dalla procedura "stato della riscossione". Mentre per gli esercizi dal 2008 al 2010 l'Agenzia delle entrate ha fornito sempre i dati relativi alla stesse trenta partite, nel 2011 è stata presentata dagli Agenti della riscossione una comunicazione di inesigibilità per una partita di importo pari a 112 milioni[21] che si colloca tra le prime trenta per importo. Nel 2012 i dati relativi alle trenta partite inesigibili più consistenti relative a ruoli sono esattamente corrispondenti a quelle dello scorso anno

Nell'ottica del controllo di regolarità finanziario - contabile, si ritiene, perciò, che l'affidabilità del rendiconto, fino a tutto l'esercizio finanziario 2012, sia assicurata per le sole entrate, del conto di competenza, tributarie ed extra tributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie), gestite dall'Agenzia delle entrate. Come risulta dalla Tavola A.10, riferendosi al solo parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2008 al 2011 può non essere messa in discussione mediamente per il 91,7 per cento, attestandosi nel 2012 al 90,02 per cento delle entrate finali (491.296 su 545.791 milioni)[22].

Come già argomentato tuttavia, il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte, ricostruito induttivamente e non necessariamente rispecchia fedelmente

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.

[21] In carico alla Direzione Regione Emilia Romagna – Ufficio grandi contribuenti (A.I. 2008 e di consegna del ruolo 2011).

[22] Nel 2001 l'affidabilità era pari al 90,98 per cento delle entrate finali (366.537 su 399.593 milioni), nel 2002 al 90,3 per cento (354.584 su 392.803 milioni), nel 2003 all'89,6 per cento (375.732 su 419.507 milioni), nel 2004 al 91 per cento (388.361 su 426.769 milioni), nel 2005 90,3 per cento (390.207 su 432.034 milioni), nel 2006 per il 93,1 per cento (446.327 su 480.043 milioni), nel 2007 per il 92,5 per cento (461.962 su 499.671 milioni), nel 2008 per il 92,8 per cento (461.923 su 497.746 milioni), nel 2009 per il 90,7 per cento (460.433 su 507.796 milioni), nel 2010 per il 91,9 per cento (464.606 su 505.325 milioni) e nel 2011per il 91,6 per cento delle entrate finali (478.136 su 521.742 milioni).

l'effettiva realtà contabile che, peraltro, non è possibile riscontrare altrimenti. Perciò in pratica, il solo bilancio consuntivo sicuramente non problematico è quello di cassa.

E ciò significa altresì che appare difficile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti[23]. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, allo stato non sempre sussistono i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate. Questo è importante ai fini del conto consolidato ISTAT e dei riflessi europei.

Tavola A.10

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - ENTRATE FINALI
ACCERTAMENTI TOTALI, ACCERTAMENTI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE SANZIONATORIE (GIÀ RICOMPRESE NEL TITOLO I)

(in euro)

		2008	2009	2010	2011	2012
				Accertato		
TITOLO I		*446.164.771.521,79*	*439.016.678.620,69*	*441.613.893.532,11*	*452.731.044.154,86*	463.768.619.600,83
EE. Sanz.	3210	*1.360.129.881,92*	*1.853.996.138,34*	*2.376.910.725,21*	*2.816.114.522,83*	2.759.670.442,04
	3312	*10.534.934.515,49*	*15.733.876.166,46*	*16.528.990.016,11*	*18.096.189.417,71*	*20.916.818.060,06*
	3313	*3.407.200.339,59*	*3.639.974.906,83*	*3.903.294.775,68*	*4.405.888.861,57*	*3.777.045.213,83*
	3314	*10.962.407,69*	*11.922.749,84*	*14.147.323,27*	*14.552.058,17*	*20.030.795,91*
	3315	*445.430.264,36*	*176.211.594,78*	*169.128.837,63*	*71.968.540,41*	*53.484.556,99*
	3316	23,13	5,78	46,05	138,04	16.460,54
	TOT. ENTR. SANZ.	*15.758.657.432,18*	*21.415.981.562,03*	*22.992.471.723,95*	*25.404.713.538,73*	*27.527.065.529,37*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***461.923.428.953,97***	***460.432.660.182,72***	***464.606.365.256,06***	***478.135.757.693,59***	***491.295.685.130,20***
EE. FINALI		***497.746.487.533,08***	***507.796.424.357,78***	***505.325.440.341,55***	***521.742.399.456,25***	545.791.059.275,82
		92,80%	**90,67%**	**91,94%**	**91,64%**	**90,02%**
				Versamenti di competenza		
TITOLO I		*406.683.611.332,82*	*395.782.033.074,81*	*392.655.221.990,63*	*397.920.866.082,45*	404.223.451.172,45
EE. Sanz.	3210	*91.462.734,35*	*113.458.116,61*	*136.799.544,17*	*153.894.909,30*	171.366.535,69
	3312	*453.998.599,83*	*455.332.268,16*	*602.700.094,41*	*644.856.554,95*	*602.183.832,29*
	3313	*523.762.534,12*	*465.687.863,16*	*519.765.380,97*	*537.977.518,68*	*546.737.159,55*
	3314	*5.488.990,28*	*5.444.284,38*	*6.989.164,80*	*7.954.329,30*	*6.445.638,89*
	3315	*4.121.415,47*	*7.847.562,19*	*7.744.148,29*	*5.496.817,16*	*6.470.823,95*
	3316	23,13	5,78	46,05	138,02	16.460,54
	TOT. ENTR. SANZ.	*1.078.834.297,18*	*1.047.770.100,28*	*1.273.998.378,69*	*1.350.180.267,41*	*1.333.220.450,91*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***407.762.445.630,00***	***396.829.803.175,09***	***393.929.220.369,32***	***399.271.046.349,86***	***405.556.671.623,36***
EE. FINALI		***437.972.937.717,18***	***436.457.075.727,72***	***426.298.697.712,77***	***433.241.222.231,72***	448.068.563.240,46
		93,10%	**90,92%**	**92,41%**	**92,16%**	**90,51%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[23] SEC'95, par.1.57.

Si ribadisce anche quest'anno la necessità e l'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto, linea, peraltro, comunque condivisa dalle Amministrazioni, al fine di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata, secondo gli indirizzi individuati dalla Corte. Le amministrazioni evidenziano, nel contempo, le particolari difficoltà dovute non solo alla grande quantità sia dei soggetti obbligati, ed alle relative operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, RGS, Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria, Sistema Informativo delle Commissioni Tributarie) ed alla conseguente numerosità dei relativi sistemi informativi, che non sono ancora configurati per potere colloquiare fra di loro. Una fonte di sicura discordanza, ad avviso dei rappresentanti delle Amministrazioni predette, è certamente quella degli esiti del contenzioso, che non trovano un riflesso diretto sulla contabilizzazione dei residui, proprio perché il sistema informativo delle Commissioni tributarie non è stato costruito in modo da poter colloquiare con il sistema informativo della RGS.

5. Cumulo delle riscossioni in conto residui

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte, in sede di parificazione del rendiconto, riguarda la riscossione totale ed in particolare la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni totali ed una duplicazione di contabilizzazioni, destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo

versamento dell'originario resto da versare. In realtà, le riscossioni dell'anno andrebbero contabilizzate quale somma dei versamenti totali, del "da versare totale" al netto del "da versare" dell'esercizio precedente. In altri termini, un'analisi più accurata dovrebbe tener conto, per la quantificazione delle riscossioni totali reali, della nettizzazione dell'importo del "da versare" dell'esercizio precedente[24]. Negli ultimi anni, 2009, 2010 e 2011, la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali (corrispondente agli importi del "da versare" dell'esercizio precedente a quello considerato), evidenzia una crescita rispetto al periodo precedente, attestandosi mediamente circa a 26 milioni[25]; crescita che continua ancora nel 2012 facendo registrare l'importo di 30.665 milioni.

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 (allegati G della decisione di parifica[26]) e di versamenti residui negativi (allegati H della decisione di parifica).

Il fenomeno delle riscossioni nette residui negative, equivalente a dimostrare che si sarebbe riscosso meno di quanto già riscosso nell'anno precedente ed ancora da versare, ha mostrato andamento oscillante, di entità cospicua dal 2000 al 2004, in contrazione nel 2005, di nuovo in aumento nel 2006 e 2007, per poi diminuire nuovamente nel 2008. Alla successiva impennata nel 2009 (1.052 milioni che hanno interessato 64 capitoli/articoli) e 2010 (1.832 milioni per 79 capitoli/articoli) è seguita

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

[25] Nel 2009, 2010 e 2011 la sopravvalutazione delle somme riscosse è rispettivamente di 26.069, 25.101 e 26.696 milioni.

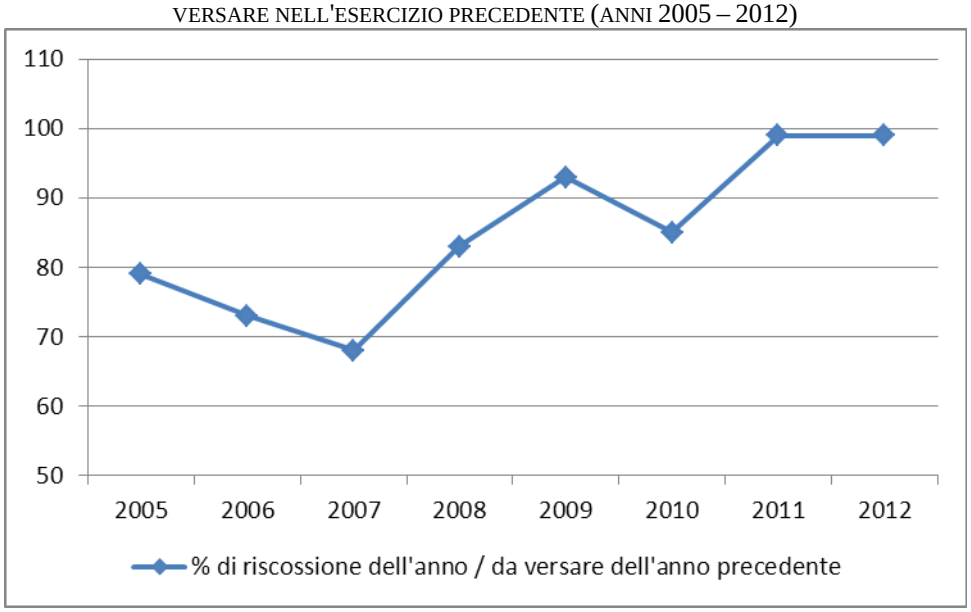
[26] Negli allegati F della decisione di parifica vengono riportati nel dettaglio per capitolo ed articolo le riscossioni nette dei residui calcolate sottraendo dalle riscossioni lorde del 2012 il totale da versare dell'esercizio 2011, evidentemente già riscosso.

una riduzione del fenomeno: infatti nel 2011, a fronte dell'aumento del numero dei capitoli/articoli (104) si è assistito ad un deciso ridimensionamento dell'importo pari a 201,3 milioni che si riduce ulteriormente nel 2012 con 109,3 milioni e 96 capitoli/articoli.

L'andamento crescente della riscossione dei residui rispetto a quanto, già riscosso, rimaneva da versare nell'esercizio precedente, messo in evidenza dal grafico A7, trova il suo massimo nel 2012 con il 99,3 per cento e con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo; la serie storica mostra il 79 per cento nel 2005, il 73 per cento nel 2006, il 68 per cento nel 2007, l'83 per cento nel 2008, il 93,4 per cento nel 2009, l'85,1 per cento nel 2010 ed il 98,9 per cento nel 2011.

Grafico n. A.7

ANDAMENTO DELLA PERCENTUALE DI RISCOSSIONE DELL'ANNO RISPETTO A QUANTO RIMANEVA DA VERSARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (ANNI 2005 – 2012)



La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti residui negativi in quanto, effettuati al netto di quanto già riscosso nell'esercizio precedente e che ancora rimaneva da versare: il fenomeno è stato altalenante. Ad una

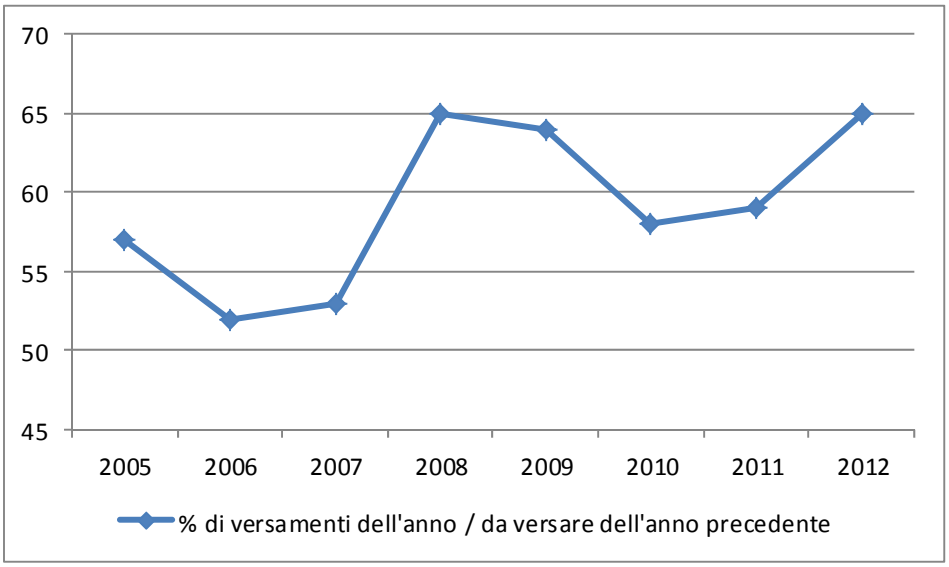
diminuzione osservata nel 2005 rispetto al periodo precedente ,si è osservato un aumento nel 2006 seguito da una nuova diminuzione nel 2007. Nel 2008, pur a fronte di un aumento del numero dei capitoli/articoli interessati (305), diminuisce l'importo dei versamenti netti negativi ed il peggioramento osservato nel 2009 si accentua decisamente nel 2010: si assiste, infatti, ad una lieve riduzione del numero dei capitoli/articoli interessati (381 nel 2009 e 347 nel 2010) ma all'aumento degli importi dei versamenti netti negativi (rispettivamente -8.618 e -9.824 milioni), con la conseguente diminuzione della percentuale di versato sulle somme rimaste da versare nell'esercizio precedente (64 e 57,7 per cento). Nel 2011 si è verificato l'aumento sia in termini di numero di capitoli/articoli (354) che di versamenti netti negativi pari a -9.968 milioni nonché di percentuale di versato sulle somme rimaste da versare 2010 (59,2 per cento); dati pressoché confermati nel 2012 quando, con 367 capitoli/articoli che presentano versamenti netti negativi è aumentata leggermente la percentuale di versato sulle somme rimaste da versare del 2011 (65 per cento).

Il dato calcolato dalla Corte per il 2012[27], che mette in evidenza gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente, è, nel 2012 pari a -9.738 milioni, in aumento rispetto al 2011, 2010 e 2009; risultano così vanificati i progressi verificati negli ultimi anni: infatti l'importo è nuovamente aumentato (rispettivamente -7.280, -7.258 e -6.324 milioni) rispetto al 2008, quando si era, invece calcolato l'importo minimo (-262 milioni) rispetto a tutte le rilevazioni effettuate in precedenza.

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

Grafico n. A.8

ANDAMENTO DELLA PERCENTUALE DI VERSAMENTI DELL'ANNO RISPETTO A QUANTO RIMANEVA DA VERSARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (ANNI 2005 – 2012)



Si deve precisare che i dati, evidenziati sin dal consuntivo dell'esercizio 2003, sui quali si basa la predetta analisi, non sono direttamente rilevati, ma semplicemente calcolati per evidenziare la misura dell'effetto di duplicazione del cumulo delle riscossioni residui con il "da versare" degli esercizi precedenti. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno, attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per se significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che, nella maggior parte dei casi, almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Nel contraddittorio con la Corte la RGS ha sempre confermato che l'ammontare delle riscossioni dei residui dell'anno è determinato dal sistema, sulla base di un calcolo matematico che considera i valori espressi dallo stesso rendiconto con riguardo al versato e al da versare in conto residui alla chiusura dell'esercizio e i valori espressi dal rendiconto dell'esercizio precedente con riguardo al rimasto da versare in conto competenza ed in conto residui.

Permane, quindi, l'impossibilità di rilevare al S.I.C.R. il dato richiesto, introdotto, anche quest'anno, sul solo consuntivo cartaceo, continuando così a sottovalutare la valenza che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere per la trasparenza e la stessa gestione del bilancio.

Dalle analisi svolte dalla Corte è, infatti, risultato evidente che consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti continuano a non essere contabilmente tradotti in versamenti per ragioni che il più delle volte, però, hanno a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata. Sicché, pur costituendo un importante segnale nella logica della trasparenza, l'esposizione nel rendiconto del riscosso netto residui, ricavato utilizzando il semplice metodo aritmetico indicato ed utilizzato dalla Corte solo per evidenziare le dimensioni del problema della duplicazione, non può in alcun modo essere sufficiente. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato contabilmente, attraverso operazioni idonee a direttamente individuare gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere. Solo in tal caso sarà possibile

monitorare l'andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.

Anche il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa, secondo quanto affermato dalla RGS nel contraddittorio con la Corte, per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono. Tutto ciò sembra, tuttavia, ben lungi dall'essere attuato, considerato lo stato di non piena operatività del gruppo di lavoro permanente con le Ragionerie provinciali dello Stato, costituito negli anni scorsi, che avrebbero dovuto porvi un'attenzione costante, provvedendo ai necessari approfondimenti. E' auspicabile che qualche risultato si possa ottenere dalle disposizioni che perverranno a seguito della conclusione dei lavori del nuovo Gruppo di lavoro, di cui si è detto nei precedenti punti.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere

Sino al 2007, per ciò che riguarda le somme iscritte a ruolo, era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione non risultavano analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere; dal 2007, invece, appare più dettagliata la dimostrazione del procedimento seguito, al fine di determinare la stima di presunto realizzo del valore iscritto nel bilancio preconsuntivo, riguardante i residui da riscuotere al 31dicembre dell'esercizio.

Annualmente, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base di quanto dichiarato dall'Agenzia delle entrate, individua le somme rimaste da riscuotere

in conto residui, per le somme iscritte a ruolo, relativamente ai titoli I e II, su dati di preconsuntivo, al netto delle partite concernenti il condono tombale ed Iva Napoli, e della percentuale di abbattimento da applicare agli importi individuati: sono specificati gli importi dettagliati a livello di capitolo ed articolo.

Per il 2012 l'importo corrispondente a 19 capitoli/articoli è stato pari a 329.555 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'82 per cento[28], di un punto percentuale in meno rispetto a quella adottata nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento) ed ulteriormente ridotta rispetto a quanto avvenuto nel 2006, 2007 e 2008 quando era stata pari all'85 per cento, ma comunque ben più consistente rispetto a quanto verificatosi negli esercizi precedenti: la percentuale complessiva della riduzione applicata, infatti, era stata del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel 2003, del 65 per cento nel 2004 e del 51,5 per cento nel 2005.

Gli importi iscritti nel consuntivo, relativamente ai residui rimasti da riscuotere dei capitoli/articoli indicati dalla RGS, pari a 59.320 milioni, corrispondono effettivamente al 18 per cento dei 329.555 segnalati.

La metodologia applicata dall'Agenzia delle entrate, con riferimento alla stima di presunto realizzo dei ruoli affidati al 31 dicembre dell'esercizio di riferimento, è comunicata annualmente al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In sintesi il procedimento seguito ed i parametri di analisi presi in considerazione sono i seguenti:

- anno di consegna (si parte dall'anno 2000 per arrivare fino all'anno 2012);
- anno di imposta (distinguendo tra periodi d'imposta ante 1998 e post 1998);

[28] Nota dell'Agenzia delle entrate (Ufficio pianificazione e controllo) n. 0061318 del 20 maggio 2013.

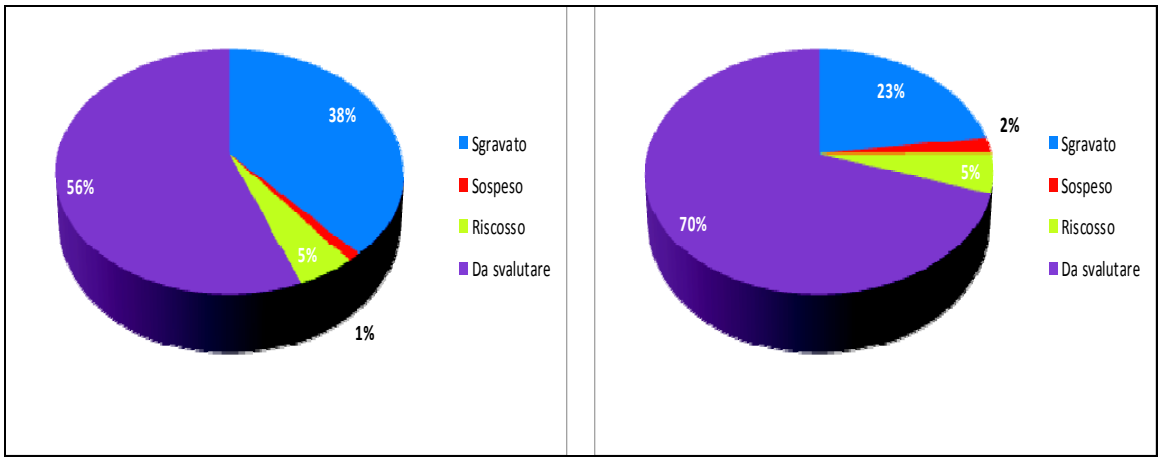
- valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore del carico affidato);
- valore del riscosso da ruoli al 31/12/2012 (è il riscosso al 31/12/2012 su tutti i ruoli affidati entro il 31/12/2012.

La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2012, al quale sono sottratti gli sgravi e le sospensioni; al risultato, cioè all'affidato netto, viene quindi sottratto il riscosso, ottenendo l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2012.

Carico ruoli affidato al 31/12/2012 (a)	(a)
Sgravi (b)	(- b)
Sospensioni (c)	(- c)
Affidato netto (d)	(= d)
Riscosso (e)	(- e)
affidato da svalutare al 31/12/2012 (f)	(= f)

In sintesi:
(A) – (B) – (C) = Affidato netto – (E) = Affidato da svalutare al 31/12/2012

CALCOLO RESIDUI DA SVALUTARE		ANTE 1998	POST 1998
AFFIDATO AL 31.12.2012	650.091.183.096	140.839.670.960	509.251.512.136
(SGRAVI)	169.288.374.719	53.882.484.693	115.405.890.026
(SOSPENSIONI)	13.072.467.812	1.591.449.007	11.481.018.805
AFFIDATO NETTO	**467.730.340.565**	**85.365.737.260**	**382.364.603.305**
(RISCOSSO)	32.972.051.146	6.685.186.305	26.286.864.841
AFFIDATO DA SVALUTARE AL 31/12/2012	**434.758.289.419**	**78.680.550.955**	**356.077.738.464**

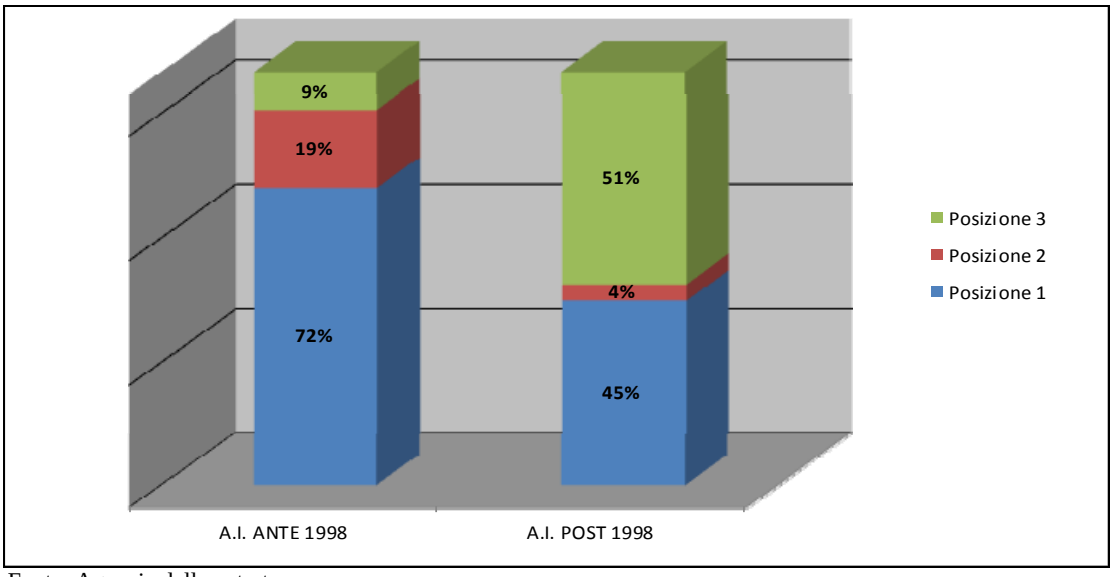


I dati presi a supporto dell'analisi sono quelli, in possesso dell'Agenzia, relativi al valore del carico ruoli affidato al 31/12/2012.

Il valore dell'*affidato da svalutare* al 31/12/2012, cui va applicata la percentuale di presunta "incassabilità", viene analizzato operando una preliminare distinzione tra:

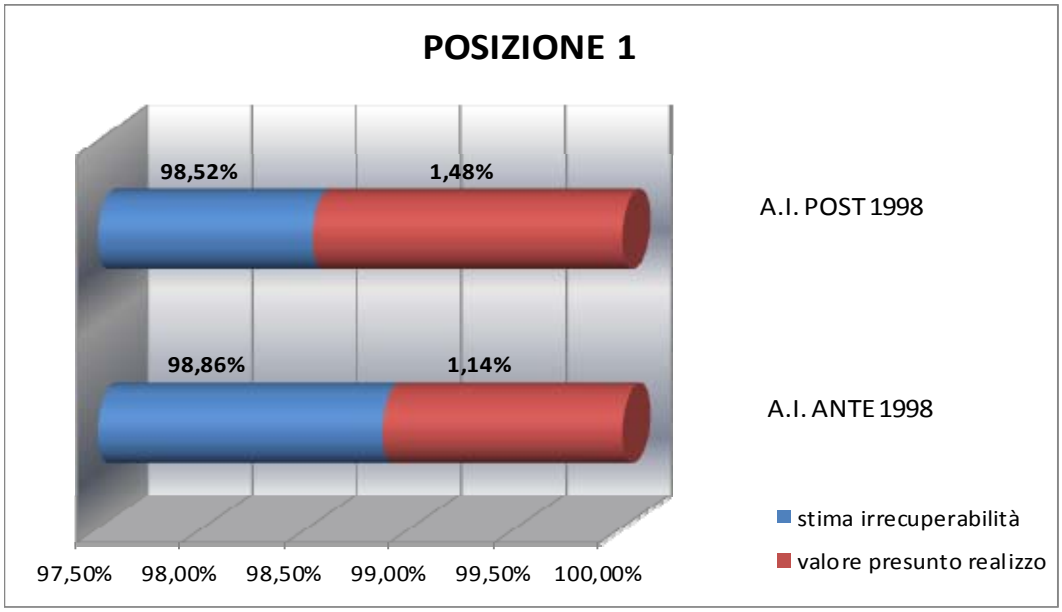
1. posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali (*posizione 1*);
2. posizioni relative a ruoli per i quali è stata richiesta l'inesigibilità (*posizione 2*);
3. altre posizioni individuate in funzione del loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati (*posizione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

La composizione complessiva del valore affidato da svalutare rispetto alle tre diverse posizioni sopra evidenziate è graficamente di seguito indicata.



Fonte: Agenzia delle entrate

L'Agenzia delle entrate ha determinato la stima di recuperabilità del credito – tenuto conto sia del particolare *status* dei debitori, che delle disposizioni normative vigenti in materia –, partendo dall'analisi delle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali (*posizione 1*), ed ha applicato perciò un valore medio di rettifica, per stimata irrecuperabilità. Nel 2012 è stato pari a 98,86 per i periodi di imposta *ante 1998*, e al 98,52 per cento per i periodi di imposta *post 1998*, mentre nel 2011 era stato rispettivamente pari al 99 ed al 98,7 per cento.



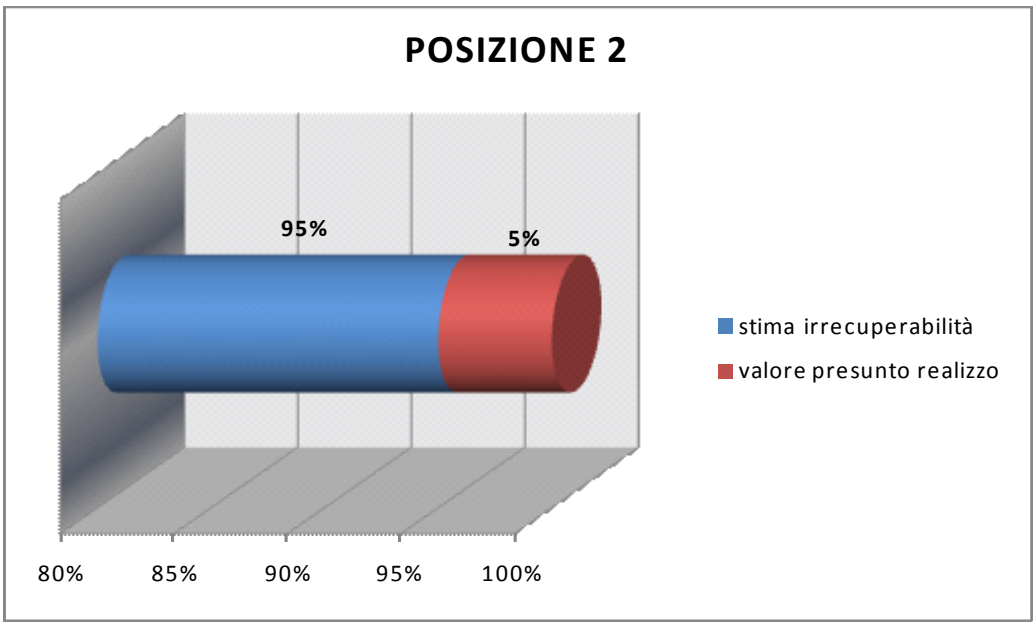
Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore di presunto realizzo del credito quindi, con riferimento ai ruoli emessi a carico dei soggetti sottoposti a procedure concorsuali, risulta essere pari a circa 3.010 milioni.

I motivi che hanno portato a formulare tali valutazioni di presunto realizzo del credito, con riferimento alle posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali, vanno ricercati nella maggiore oggettiva difficoltà dell'effettivo conseguimento del credito, stante lo status particolare del soggetto passivo e la circostanza per cui tali crediti sono concorrenti, al fine della loro soddisfazione, con i crediti privilegiati tipici delle procedure concorsuali (ad esempio: quelli vantati dai lavoratori dipendenti, dai professionisti, ecc.).

Inoltre, con riguardo alla differenza tra le due percentuali sopra evidenziate (98,52 per cento e 98,86per cento), si precisa che essa è spiegabile in ragione del fatto che i ruoli meno recenti (periodi di imposta ante 1998) sono riferiti a procedure verosimilmente già concluse, rispetto alle quali la possibilità di riscossione effettiva del credito è di fatto meramente ipotetica.

Per quanto riguarda l'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) si stima una percentuale di irrecuperabilità del credito pari al 95 per cento, in considerazione del fatto che deve essere comunque effettuato un controllo sulla legittimità della richiesta di inesigibilità[29]. Alla luce di queste considerazioni, il valore di presunto realizzo del credito relativo alla posizione in argomento ammonta a circa 1.447 milioni.



Fonte: Agenzia delle entrate

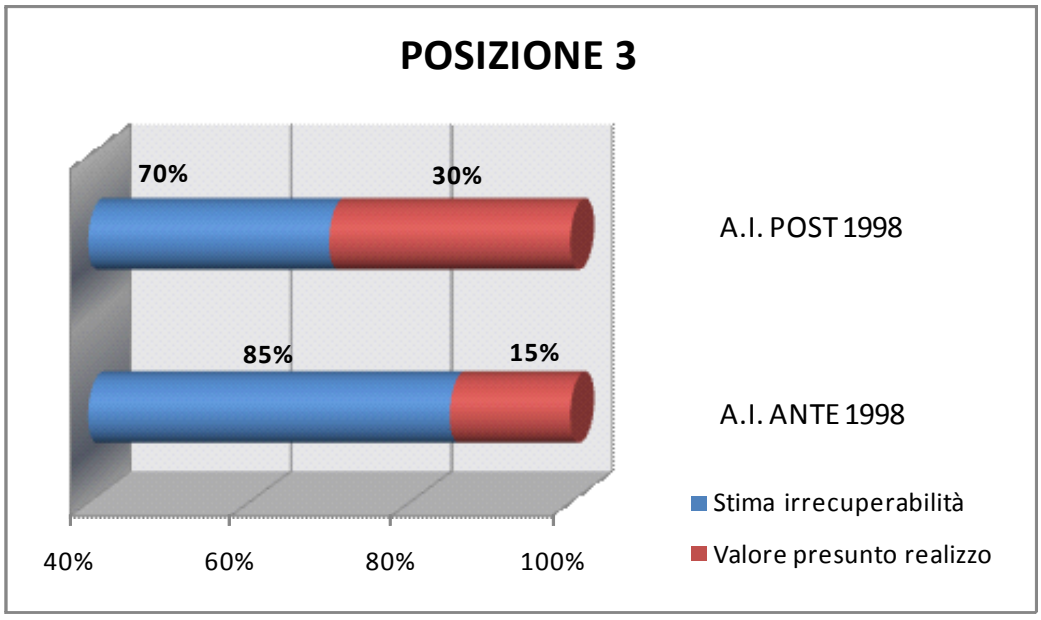
Per quanto concerne, infine, la posizione relativa ad altre tipologie e al loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati *(posizione 3*), l'oggetto dell'analisi si è sostanzialmente incentrato sull'incidenza che l'anzianità dei periodi di imposta cui fanno riferimento i ruoli affidati ha, rispetto all'ammontare delle relative riscossioni. Ciò, in base al presupposto per il quale una elevata vetustà dei ruoli può

[29] Alla luce delle disposizioni contenute nella legge n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013), gli Uffici dell'Agenzia inizieranno l'esame delle domande di inesigibilità a partire dal 1° gennaio 2015.

pregiudicare l'azione di recupero che, come evidente, ha tra i suoi principali fattori di successo proprio la tempestività.

A tale proposito, il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità derivante dall'anzianità del ruolo rispetto al periodo d'imposta cui si riferisce, è pari all'85 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e al 70 per cento per i periodi di imposta post 1998.

I valori sopra evidenziati tengono conto di una differenziazione tra i due periodi (ante e post 1998) in quanto la "minore anzianità" di quelli post 1998 lascia ragionevolmente ritenere possibile la loro riscossione in misura maggiore, anche in funzione dell'azione di Equitalia S.p.A.

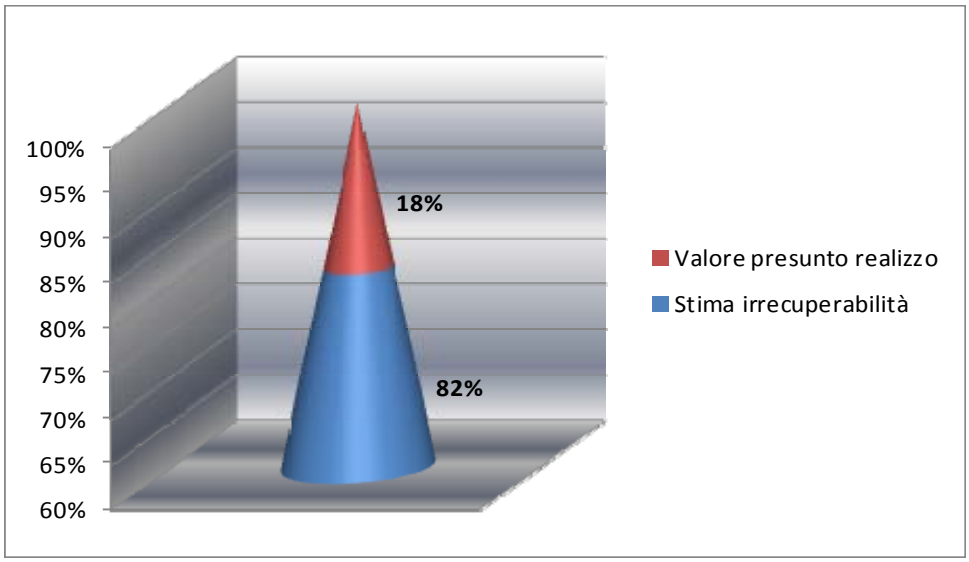


Fonte: Agenzia delle entrate

Il valore di presunto realizzo del credito, con riguardo alla *posizione 3*, è pari pertanto a circa 55.570 milioni. L'Agenzia ha precisato, infine, che le previsioni sopra

riportate tengono conto anche degli effetti della cosiddetta "rottamazione ruoli" ex legge 289/2002.

L'applicazione del metodo sin qui descritto al valore dell'affidato da svalutare al 31/12/2012, porta ad una stima di presunta "incassabilità" degli stessi nella misura del 18 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa l'82 per cento dato non solo molto più prudente rispetto al passato, ma certamente anche più corretto.



Fonte: Agenzia delle entrate

Si tratta di considerazioni sicuramente degne di essere tenute presenti e che, altrettanto sicuramente, fanno ritenere possibile un miglioramento del grado di esigibilità dei resti da riscuotere, pur permanendo alcune perplessità, fra cui quella suscitata dall'ipotesi di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2012), che si caratterizza, invece, per le discontinuità che possono essere state indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 sia sul piano contabile, sia su quello della possibile modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti.

L'Agenzia precisa annualmente che, alla luce di sempre nuove disposizioni normative (legge di stabilità 2012 – legge n. 228/2012[30]) sono stati ulteriormente prorogati i termini di scadenza delle domande di discarico da parte degli Agenti della riscossione[31] e quindi gli Uffici dell'Agenzia inizieranno l'esame delle domande di inesigibilità a partire dal 1° gennaio 2015[32]. Tale termine non costituisce altro che l'ultimo di una serie di rinvii del termine per l'acquisizione, da parte dell'ente impositore, dell'informazione relativa all'asseverazione della non riscuotibilità di posizioni per le quali l'attività di esazione si era ormai conclusa con esito negativo e che pertanto la disposizione non avrebbe avuto effetti sul bilancio dello Stato o degli altri enti creditori.

La questione riguarda prevalentemente Equitalia: se l'attività di esazione si è conclusa con esito negativo, la società deve solo dare all'ente impositore comunicazione dell'inesigibilità del credito. La misura è, quindi, sostanzialmente finalizzata a dare più tempo alle società di Equitalia per individuare, in una massa indistinta, le partite per le quali il 1° gennaio 2015 scadrà il termine per la presentazione dei ruoli e per i quali l'Agente della riscossione, in relazione alle informazioni acquisite per il tramite dell'Anagrafe Tributaria, non fosse riuscito a riscuotere l'intero carico. Naturalmente l'attività amministrativa diretta ad individuare le partite per le quali inviare le comunicazioni di inesigibilità consentirà anche di individuare partite per le quali

[30] Lo scorso anno si trattava del decreto legge n. 216/2011, convertito nella legge n. 14/2012, cd milleproroghe ed il termine era 1° gennaio 2014.

[31] L'Agenzia nel 2009 aveva specificato che le domande di discarico (quindi anche quelle afferenti alle trenta partite) presentate telematicamente dagli Agenti della riscossione, sarebbero state oggetto di controllo da parte degli Uffici dell'Agenzia secondo la tempistica stabilita dalla normativa di riferimento e le precisazioni impartite agli Uffici con la circolare n. 32/E del 2008 (Discarico per inesigibilità – Procedura informatica di ausilio agli Uffici – Istruzioni operative).

[32] L'*art. 36, comma 4-sexies, DL 31 dicembre 2007, n. 248* (convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 febbraio 2008, n. 31*) stabiliva che decorsi tre anni dalla comunicazione di inesigibilità, totale o parziale, della quota, il concessionario è automaticamente discaricato e contestualmente sono eliminati dalle scritture patrimoniali i crediti erariali corrispondenti alle quote discaricate - Per la decorrenza del termine il medesimo *art. 36, comma 4-sexies, DL 248/2007*, come modificato dall'*art. 1, comma 13, DL 30 dicembre 2009, n. 194*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 26 febbraio 2010, n. 25*, dall'*art. 29, comma 5, DL 29 dicembre 2011, n. 216*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 febbraio 2012, n. 14*. e dal comma 530 dell'*art. 1, L. 24 dicembre 2012, n. 228.*

potranno risultare ancora fattibili ulteriori azioni esecutive, con l'effetto di un possibile, ancorché sicuramente limitato, incremento delle entrate recuperate coattivamente. Il problema è che la massa delle partite da esaminare è enorme e continua ad aumentare: il dato sul residuo inesigibile è il risultato di una semplice sottrazione tra carico e riscosso ad una certa data, al lordo del carico in corso di lavorazione per via di una procedura esecutiva attivata. E' dubbio che le società eredi degli ex concessionari possano disporre della capacità operativa che sarebbe necessaria per esaminare singolarmente le singole partite dell'attuale arretrato e delle nuove partite che a mano a mano si accumulano.

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

Come già accennato con riguardo ai dati forniti sulle trenta partite inesigibili più consistenti, l'analisi fa rilevare che si tratta di partite, come già detto le stesse comunicate lo scorso anno, relative a ruoli formati tutti in base ad attività di accertamento, per complessivi 9.066 milioni, che interessano anni d'imposta che vanno dal 1995 al 2008 (gli anni di consegna dei ruoli vanno dal 2002 al 2011), con un importo medio pari a 302,22 milioni. Quella di importo massimo è in carico all'Ufficio di Reggio Emilia per 4.076 milioni[33] (anni d'imposta 2000 e di consegna del ruolo 2005) mentre quella con l'importo minimo è dell'ufficio di Reggio Emilia per 89 milioni (anni d'imposta 1996 e di consegna del ruolo 2006).

[33] Per la quale il carico ritenuto inesigibile ammonta a 652 milioni, contrariamente a tutte le altre partite per le quali il totale importo del carico è ritenuto tale.

Sono prevalentemente partite in carico ad uffici del nord d'Italia, ad eccezione di due che sono in carico a Roma 1 (145,27 milioni A.I. 1998 e anno di consegna 2004) e Napoli 4 (110,66 milioni A.I. 2001 e anno di consegna 2006). L'ufficio con il maggior numero di partite è quello di Reggio Emilia (dieci partite per complessivi 5.654,86 milioni); segue Milano 5 (tre partite per complessivi 490,01 milioni); si contano due partite per Genova, Abbiategrasso, Lecco. Tutti gli altri ne hanno solo una.

Tra le trenta partite inesigibili più consistenti, gli anni di imposta e di consegna dei ruoli più remoti si riferiscono all'Ufficio di Genova (A.I. 1995 e di consegna 2002); anche per l'altra partita di Genova il ruolo risulta consegnato nel 2002 (ma con anno di imposta 1996). Mentre per gli esercizi dal 2008 al 2010 l'Agenzia delle entrate ha fornito sempre i dati relativi alla stesse trenta partite, nel 2011 ne viene individuata come inesigibile una in carico alla Direzione Regione Emilia Romagna – Ufficio grandi contribuenti (A.I. 2008 e di consegna 2011) per l'importo di 112 milioni.

Circa il 52,5 per cento dell'intero ammontare (4.762 milioni) non risulta riconducibile a specifiche imposte; il 43 per cento si riferisce ai crediti relativi all'Iva (3.898 milioni), il 3,6 per cento all'Irpeg (329 milioni), lo 0,6 per cento all'Irap (57 milioni).

Tavola A.11

IMPORTI E IMPOSTE RELATIVI ALLE TRENTA PARTITE INESIGIBILI PIÙ CONSISTENTI DEL 2012

(in euro)

Imposte	**importo**	**%**
Altro	*4.762.211.343*	*52,5*
Iva.	*3.898.283.366*	*43,0*
Irpeg	*328.811.465*	*3,6*
Irap	*57.187.559*	*0,6*
Eurotassa	*9.614.513*	*0,1*
Irpef addizionale regionale	*8.499.824*	*0,1*
Irpef addizionale comunale	*1.888.848*	*0,0*
C.S.S.N.	*12.805*	*0,0*
Totale	***9.066.509.724***	*100,0*

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia entrate.

Il confronto da un lato dei i dati indicati nell'allegato 24 al rendiconto 2012, dalla RGS, in ordine alla riscuotibilità dei residui finali, e dall'altro dei dati di consuntivo, induce ad una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio, sia pure in miglioramento rispetto agli esercizi finanziari precedenti al 2006, atteso che, nel 2012, per il complesso delle entrate finali, nel suddetto allegato 24, siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 38,6 per cento (39 nel 2011, 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008, 44,7 nel 2007, 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58,01 nel 2002 e 62,1 nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, mentre la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente[34], è stata, nell'esercizio del 3,45 per cento, a fronte del 3,49 nel 2011, dell'1,82 del 2010, del 2,18 del 2009 e del 7,79 per cento del 2008 e molto più esigua negli esercizi pregressi[35].

Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui, inferiore per le entrate extratributarie (1,93 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (5,36 per cento) può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni classifichino i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, ritornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006 (solo nel 2007 si è rilevata una percentuale, rispettivamente del 99,46 e 99,85 per cento).

La disponibilità, espressa in sede di analisi del Rendiconto 2003, dalla RGS a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre per esercizio di formazione, solo nel 2005, e

[34] Rapporto fra il riscosso residui netto e da riscuotere iniziale riaccertato, cioè l'indice di riscossione sui residui.
[35] del -0,17, dello 0,65, del 3,67, dello 0,34, del 2,78 e del -5,28 per cento rispettivamente del 2007, 2006, 2005, 2004, 2003 e 2002

solo relativamente, però, all'esercizio 2004, si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti: è stata infatti fornita la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere".

Negli anni scorsi la RGS aveva fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante una elaborazione *ad hoc*, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. Aveva altresì sottolineato che, a motivo di una meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

All'annoso problema sembra ora intenzionata a porre rimedio.

La Ragioneria generale, con la circolare n. 10 del 1 marzo 2013, nelle more della definitiva attuazione del Protocollo di intesa intervenuto tra il Dipartimento, l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia in data 17 maggio 2011, volto ad ottimizzare il sistema di rendicontazione delle entrate dello Stato, ha fornito alle Ragionerie territoriali le necessarie istruzioni in materia di acquisizione e contabilizzazione analitica delle entrate dello Stato, da espletare nelle ipotesi di discordanza tra i dati trasmessi al Sistema Informativo delle Entrate (S.I.E.) dall'Agenzia delle entrate e quelli contenuti negli elaborati contabili prodotti dagli agenti della riscossione. Le predette ragionerie devono, quindi, provvedere ad inserire e/o rettificare i dati mancanti o errati, sulla base delle contabilità presentate dal concessionario, una volta avuta dallo stesso agente contabile l'attestazione della correttezza degli elementi forniti. Le notizie analitiche devono essere

relative anche ai singoli ruoli, a ciascuna riscossione ed ai singoli provvedimenti, al fine di fornire alla Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale dello Stato, la classificazione dei residui secondo l'anno di provenienza.

Nella circolare viene specificato che è stato previsto che il flusso informatico serbi memoria dell'anno di consegna del ruolo del concessionario per la riscossione. Per le modifiche o le integrazioni alle riscossioni in conto residui, invece, occorre che le ragionerie territoriali indichino l'anno di accertamento, individuandolo tra il 2000 e il 2011, in base agli ulteriori elementi di conoscenza in proprio possesso. E' stato precisato, inoltre, che le variazioni alle notizie contabili, afferenti ai provvedimenti, potranno essere apportate con l'inserimento di un unico provvedimento per ciascun capitolo/articolo di bilancio e per ciascun anno di riferimento del ruolo, individuato secondo quanto indicato per le riscossioni.

Nonostante gli intenti, degni della più alta considerazione, il piano operativo di progetto non sembra sia stato seguito con il rendiconto 2012, in considerazione del fatto che l'accordo tecnico, che costituisce parte integrante del Protocollo d'Intesa, risulta ancora in via di definizione.

7. Determinazione dei resti da versare

L'esito del contraddittorio con l'Amministrazione, per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare, è stato meno chiaro rispetto a quello relativo ai resti da riscuotere, pur mostrando un preciso impegno per cercare di risolvere i problemi nel tempo rilevati. Infatti, a tal proposito la Corte ha più volte chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la specificazione per le somme rimaste da versare

riportate nell'Allegato n. 23[36]. Nell'Allegato 23 al consuntivo, solo dall'esercizio 2007 sono stati presentati nuovi prospetti, nei quali vengono distinte le somme da regolare con le regioni da quelle della Struttura di gestione; dal consuntivo 2008, inoltre, vengono distinte anche le somme rimaste da versare da regolarsi direttamente con la Regione Friuli Venezia Giulia[37]; dall'esercizio 2011, il dettaglio riguarda anche l'acquisizione diretta delle entrate da parte della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Bolzano e Trento[38].

La Ragioneria Generale dello Stato ha tentato, in passato, di analizzare il fenomeno osservando quanto riportato nell'Allegato 23 (dettaglio per Regioni) rilevando che, relativamente alle entrate tributarie, sul totale complessivo di somme rimaste da versare (conto competenza e conto residui), la metà era rappresentata dalle somme acquisite direttamente dalle Regioni, per le quali occorre poi procedere alle regolazioni contabili a valere sui pertinenti capitoli di spesa.

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

- deleghe di versamento effettuate a ridosso della chiusura dell'esercizio, il cui versamento al bilancio avviene nell'anno successivo, con imputazione al conto dei residui;
- differenza fra le somme accertate dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate su deleghe di versamento dei contribuenti delle predette regioni e il versamento effettuato dagli stessi contribuenti al netto delle eventuali

[36] 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.
[37] Per la Regione Friuli-Venezia Giulia la norma di riferimento è il 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.
[38] La norma di riferimento è la LF 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

compensazioni, che, allo stato, non sembra risultino regolate contabilmente, con conseguente accumulo negli anni di "resti da versare" che non trovano sistemazione contabile.

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

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

Considerata la rilevanza di tali informazioni è stato assicurato che sono in corso approfondimenti e contatti tra gli uffici competenti (Dipartimento RGS, UCB MEF, Agenzia delle entrate e Dipartimento finanze) finalizzati a consentite una esaustiva esposizione in consuntivo delle risultanze in argomento. Inoltre, saranno valutate le iniziative da adottare finalizzate a consentire la necessaria regolazione contabile di dette somme, in modo da ridurre considerevolmente la massa delle somme che rimangono da versare a tempo indeterminato.

Nell'apprezzare le intenzioni di chiarire l'annoso problema sarà obiettivo delle Corte quello di seguire gli sviluppi che tali iniziative avranno negli anni a venire anche in considerazione del costante e progressivo aumento degli importi.

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

nel 2009 e 13 su 26 nel 2008). Il fenomeno si è accentuato nel 2011 quando la totalità dell'aumento dei resti da versare iscritti nel consuntivo (+3.969 milioni, 30.665 rispetto ai 26.696 del 2010) era ascrivibile allo Stato (per omogeneità di analisi nella voce Stato sono stati considerati anche gli importi relativi alla Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento). Nel 2012 i resti da versare iscritti nel consuntivo sono ulteriormente aumentati (53.649 milioni) ed i 22.984 milioni di differenza sono pressoché esclusivo appannaggio dello Stato (+22.073)[39]; (tavola A.12).

Risulta notevole il costante e progressivo aumento dei resti da versare diversi da quelli da regolare contabilmente con le Regioni a statuto speciale presenti nell'allegato 23 che nel 2012 ammontano a 36.188 milioni; erano 14.115 nel 2011 (ugualmente al netto degli importi del Trentino e di Bolzano e Trento) a fronte dei 12.959 del 2010, dei 12.272 del 2009, 12.959 del 2008 (anni in cui gli importi comprendevano anche quelli del Friuli Venezia Giulia) e 7.021 del 2007 (quando non veniva fatta alcuna distinzione per le regioni). A proposito di tali pendenze, da parte della RGS è stato chiarito che non vi sono ricompresi importi che - se avessero controbilanciato corrispondenti importi di residui passivi reiscritti in competenza negli esercizi di pagamento, in forza dell'art. 54, comma 16, legge n. 449/1997 – sarebbero dovuti essere cancellati dal bilancio. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come invece sarebbe avvenuto prima dell'applicazione della predetta disposizione di legge, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati.

La RGS ha conclusivamente precisato che il richiamato art. 54, comma 16, della legge n. 449/1997 ha avuto effetto solo sul fronte della spesa e non ha in alcun modo riguardato i residui dell'entrata. Pur non essendone stata approfondita né l'origine, né la

[39] Il raffronto dei dati del 2012 con quelli dell'esercizio precedente è stato effettuato al netto degli importi relativi alla Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento, già dettagliati nel 2011.

natura, da parte della stessa RGS è stato ipotizzato che il fenomeno dei resti da versare non correlati a somme da regolare con le Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia ed ora Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento sarebbe, invece, da ricollegarsi ad una serie di fattori che comprendono, oltre ai c.d. "buoni di sgravio", sia spese di riscossione trattenute sul riscosso dagli agenti della riscossione, sia spese anticipate con i fondi della riscossione, da regolare contabilmente, ma che restano pendenti per la mancata allocazione degli stanziamenti di spesa necessari. Queste analisi dovranno, comunque essere riviste alla luce di risultati conseguenti ai suddetti approfondimenti in corso da parte degli uffici competenti e di cui non è avuto ancora informazioni.

Tavola A.12

RIEPILOGO DELL'ALLEGATO 23 AL CONSUNTIVO – RESTI DA VERSARE
ESERCIZI 2011 E 2012

	Stato				**Regione Trentino A.A.**				**Provincia Bolzano**				**Provincia Trento**			
	2011		**2012**		**2011**		**2012**		**2011**		**2012**		**2011**		**2012**	
	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*
Dip. Finanze	13.580	*45*	35.599	*67*	320	*1*	309	*1*	968	*3*	2.605	*5*	1.565	*5*	2.572	*5*
Dip. Tesoro	350	*100*	386	*100*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*
Altri capitoli	185	*94*	203	*94*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*
Totale generale	**14.115**	***46***	**36.188**	***67***	**320**	***1***	**309**	***1***	**968**	***3***	**2.605**	***5***	**1.565**	***5***	**2.572**	***5***

	Regione Siciliana				**Regione Sardegna**				**Regione Friuli Venezia Giulia**				**Totale somme da versare nel consuntivo**	
	2011		**2012**		**2011**		**2012**		**2011**		**2012**		**2011**	**2012**
	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	Mln	*% sul tot.*	**Mln**	**Mln**
Dip. Finanze	8.819	*29*	7.986	*15*	470	*2*	510	*1*	4.397	*15*	3.465	*7*	**30.119**	**53046**
Dip. Tesoro	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	**350**	**386**
Altri capitoli	11	*6*	14	*6*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	0	*0*	**196**	**217**
Totale generale	**8.830**	***29***	**8.000**	***15***	**470**	***2***	**510**	***1***	**4.397**	***14***	**3.465**	***6***	**30.665**	**53.649**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Allegato 23.

8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata

Le analisi condotte e gli approfondimenti di seguito dettagliati, sulla struttura e sulle classificazioni del rendiconto dell'Entrata, hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell'articolazione del bilancio, tali da rendere lo stesso non idoneo a supportare, con dati adeguati, il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore, con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

8.1. Entrate riassegnabili

Il rispetto dei vincoli, posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa, finanziata con entrate riassegnabili, è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti[40]: negli anni precedenti il fenomeno non era stata osservato, atteso che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate.

La Corte ha da tempo prestato attenzione alle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse presentano una sottostima delle previsioni, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito "per memoria", e cioè pari a zero, ma per le quali si sono registrate entrate, da una parte impropriamente rendicontate come extra-gettito, e, dall'altra, utilizzate per finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti[41].

[40] Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

[41] Nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 sono stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1, per 9,4 miliardi; nel 2009, 2010 , 2011 e 2012 le previsioni iniziali iscritte in bilancio, per le tipologie individuate per le entrate riassegnabili, sono state, rispettivamente, pari al 3,7, al 5,2 ed al 4,9 per cento dell'accertato ed al 7,5, al 12 ed al 10,1 per cento del riscosso e versato di competenza. Nel 2012 tali rapporti vengono falsati dall'anomalo

Un secondo profilo, sul quale l'indagine della Corte ha fatto luce, attiene alla pratica, impropria, di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili – per loro natura aleatorie ed indeterminate – per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare.

Sulla base dei risultati dell'analisi svolta, la Corte ha raccomandato, fra l'altro, alle amministrazioni controllate di:

- attuare un sistematico, puntuale e rigoroso monitoraggio sia delle entrate riassegnabili sia della spesa dalle stesse resa possibile;
- evitare l'utilizzo di entrate riassegnabili, per loro natura aleatorie ed indeterminate, a copertura di quote di spese non eventuali e/o indeterminate, ma inderogabili e certe nel loro ammontare, qual è il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi[42].

Anche nell'esercizio in consuntivazione si è tornati a finanziare sia spese non eventuali e/o indeterminate, sia interessi passivi e redditi da capitale per 1,6 miliardi, per un totale di 16,3 miliardi in competenza.

Come noto, il processo di riassegnazione è disciplinato dal d.P.R. 469/1999, art. 2, commi 1 e 2. In particolare, al comma 1 si considerano i casi di entrate versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione, le quali devono essere riassegnate su capitoli di spesa nel medesimo esercizio. Il comma 2, invece, consente di riassegnare su capitoli di spesa dell'esercizio finanziario in gestione somme versate in entrata nell'ultimo bimestre dell'esercizio finanziario precedente. L'analisi e le considerazioni

versamento sul cap. 2368/7 della complessiva somma di 5,07 miliardi ripartiti in due sole quietanze (n. 77736 dell'8:5:12 per 3,44 miliardi. versante Agenzia Entrate e n. 24098 del 28.12.12 per 1,63 miliardi versante Cassa DD.PP.

[42] Tale pratica che è stata constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni. Nel 2009 e 2010, si è rilevato il pagamento, solo degli interessi, rispettivamente per 899 e 875 milioni sul totale pagato di circa 7 e 9 miliardi, mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti. Sia nel 2011 che nel 2012 si è riscontrato il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi per rispettivamente per 883,6 milioni e 1,5 miliardi sul totale pagato di 10 e 8,3 miliardi.

esposte sono state rese possibili solo all'esito del monitoraggio sulle entrate riassegnabili, autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al reperimento delle informazioni relative alle riassegnazioni disciplinate dall'art. 2, comma 2, del d.P.R. 469/1999. In relazione a queste ultime, l'archivio del S.I.R.G.S. non consente l'individuazione del capitolo di entrata. Tali informazioni sarebbero acquisibili esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei.

Le successive tavole A.13 e A.14 riportano – distinti per Amministrazione, il totale delle variazioni apportate mediante decreti del Ministro dell'economia al fine di portare, a copertura dei capitoli di spesa dei singoli stati di previsione, somme affluite in specifici capitoli dell'entrata e di cui non si ha esplicita previsione nella formulazione della legge di bilancio.

Quindi, per ciò che riguarda l'esercizio finanziario 2012, le due colonne espongono rispettivamente la riassegnazione (su capitoli del bilancio 2012) delle somme versate in entrata nei primi 5 bimestri del medesimo esercizio e la copertura di capitoli di spesa 2012 offerta da entrate versate nell'ultimo bimestre 2011. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha fornito, inoltre, separata indicazione degli importi complessivi riassegnati a capitoli di categoria economica soggetta a monitoraggio.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2012, complessivamente pari a 16.273,61 milioni, la Ragioneria generale ha, infine, fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola A.13). Oltre il 43 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare acquisizioni di attività finanziarie

con 7,09 miliardi, il 26 per cento rimborso passività finanziarie con 4,2 miliardi e circa il 10 per cento interessi passivi e redditi da capitale con 1,6 miliardi; minore la quota pari a poco più dell'8 per cento destinata ai redditi da lavoro dipendente.

In riscontro a specifica richiesta istruttoria la Ragioneria ha ribadito che, allo stato attuale, nei casi di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione, le funzionalità di sistema non permettono di collegare le somme riassegnate in spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento. Ciò determina, con riferimento al singolo esercizio finanziario, un disallineamento tra i volumi di entrata e spesa con potenziale impatto sui saldi di bilancio, registrandosi una variazione positiva (in quanto non compensata da spese per gli stessi importi) nell'esercizio precedente che verrà compensata da una variazione negativa dei saldi per gli stessi importi nell'esercizio successivo (in quanto le spese non risulteranno compensate da entrate già registrate nell'esercizio precedente). Al momento, quindi, l'unica soluzione disponibile per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono allo studio, afferma l'amministrazione, soluzioni tecniche per consentire in futuro il reperimento di tale informazione attraverso apposite funzionalità di sistema.

Per questo esercizio finanziario, così come era accaduto per il precedente biennio, sono stati forniti dal Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI),

contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV) alle quali complessivamente risultano riassegnati circa 2,8 miliardi che, tuttavia, rappresentano solo il 17 per cento del totale delle riassegnazioni.

Si rappresenta infine che con delibera 1/2013 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la Corte ha programmato un'indagine ulteriore riguardante le entrate riassegnabili: tipologie, procedimento e criteri di riassegnazione alla spesa seguiti dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Tavola A.13

RIASSEGNAZIONI 2012, PER AMMINISTRAZIONI,
SECONDO I DATI FORNITI DALLA RGS

STP	Amministrazione	Variazione per Decreto comma 1	Variazione per Decreto comma 2	TOTALE	Distrib. %
2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	12.329.058.877,00	1.539.667.166,00	13.868.726.043,00	85%
3	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	250.877.053,00	235.003.454,00	485.880.507,00	3%
4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	6.217.958,00	13.044.808,00	19.262.766,00	0,1%
5	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	46.164.936,00	122.270.588,00	168.435.524,00	1%
7	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	105.493.260,00	10.651.414,00	116.144.674,00	1%
8	MINISTERO DELL'INTERNO	385.485.332,00	624.876.663,00	1.010.361.995,00	6%
9	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	12.608.735,00	162.770.291,00	175.379.026,00	1%
10	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	52.061.911,00	4.038.452,00	56.100.363,00	0,3%
12	MINISTERO DELLA DIFESA	45.330.464,00	107.559.457,00	152.889.921,00	1%
13	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	13.742.300,00	55.677.898,00	69.420.198,00	0,4%
14	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	80.818.214,00	15.024.968,00	95.843.182,00	1%
15	MINISTERO DELLA SALUTE	7.934.173,00	47.234.988,00	55.169.161,00	0,3%
	TOTALE	13.335.793.213,00	2.937.820.147,00	16.273.613.360,00	**100%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

RIASSEGNAZIONI 2012, PER CATEGORIE E CATEGORIE MONITORATE, SECONDO I DATI FORNITI DALLA RGS

	CATEGORIE	Variazione per decreto CP	% su totale
1	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.307.249.151	8,03
2	CONSUMI INTERMEDI	524.050.489	3,22
3	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	38.244.289	0,24
4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	184.721.078	1,14
5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	103.111.168	0,63
6	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	446.971.083	2,75
7	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	10.189.083	0,06
9	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	1.613.614.604	9,92
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	71.946.649	0,44
12	ALTRE USCITE CORRENTI	63.954.176	0,39
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	157.358.632	0,97
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	193.938.506	1,19
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	241.628.608	1,48
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	4.813.043	0,03
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-3.676.118	-0,02
31	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	7.085.663.318	43,54
61	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	4.229.835.601	25,99
	TOTALE	**16.273.613.360**	**100,00**

	CATEGORIE monitorate (1,2,5,6,7,21,23,24,25)	Variazione per decreto CP	% su totale
1	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1.307.249.151	46,76
2	CONSUMI INTERMEDI	524.050.489	18,75
5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	103.111.168	3,69
6	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	446.971.083	15,99
7	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	10.189.083	0,36
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	157.358.632	5,63
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	241.628.608	8,64
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	4.813.043	0,17
	TOTALE	**2.795.371.257**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio[43] ha introdotto una serie di innovazioni per l'Entrata, tra le quali la costruzione di una specifica tipologia nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali: si tratta della tipologia 2.1.2.2. – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre

[43] Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione.

La Corte ha esaminato la modifica, nell'ambito dell'indagine svolta nel 2008[44] sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008, rilevando che l'Unità di voto si presenta come un tentativo di razionalizzazione, attraverso il raggruppamento dei capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa. Tuttavia, l'analisi del bilancio di previsione ha evidenziato che il raggruppamento suddetto non è del tutto significativo, in quanto si riferisce ad una quota molto parziale del complesso delle entrate riassegnate, con la conseguenza di risultare anche fuorviante ai fini di un corretto monitoraggio del fenomeno. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la tipologia 2.1.2.2 è stata istituita, operando al livello formale, cioè includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, in molti casi la riassegnazione viene effettuata – se esplicitamente prevista dalla legislazione vigente – sulla base dell'afflusso di introiti a capitoli generici o, comunque, per i quali, nella denominazione, non viene specificata la riassegnazione. In relazione alla precisazione della Ragioneria, si ritiene che, se una specifica entrata viene definita dalla norma come "da riassegnare", l'indicazione debba essere contenuta esplicitamente nella denominazione del corrispondente capitolo, e, nel caso in cui la destinazione alla spesa sia solo parziale, il capitolo andrebbe articolato, per evidenziarne la quota destinata, in base ad una disposizione di legge, ad una specifica spesa.

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, sia in sede della specifica indagine che in occasione dell'esame dei consuntivi, e condividendo la constatazione che quanto operato per l'esercizio 2008 era insufficiente

[44] Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008".

per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Nel bilancio di previsione, pertanto, oltre alla tipologia 2.1.2.2 collocata nell'ambito delle "Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali", sono state istituite le nuove tipologie (2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) collocate, rispettivamente, nell'ambito delle "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", "Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari" e "Entrate di carattere straordinario", per consentire una individuazione più precisa della natura dell'introito che viene riassegnato. Nel 2010 è proseguita l'opera di razionalizzazione mediante l'istituzione, nelle entrate extratributarie, di una nuova tipologia (2.1.3.7) collocata nell'ambito dei "Redditi da capitale".

L'articolazione più analitica e la ricordata razionalizzazione, tuttavia, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla tavola A.14, considerando, per l'aspetto che si sta esaminando, solo le entrate extra tributarie, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio[45] per le tipologie definite come riassegnabili ed appartenenti alle entrate extratributarie (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2012 a circa 2.677 milioni, circa il 65 per cento del totale, pari a 4.130 milioni; i restanti 1.453 milioni (per oltre il 35 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate tipologie di titolo II, riguardanti entrate riassegnabili, si evidenzia che l'82 per cento di esse, 2.199 milioni, concerne entrate ricorrenti mentre l'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si

[45] I DMT di variazione di bilancio per il 2012 hanno riguardato complessivamente 15 miliardi, per tutti i titoli delle entrate.

distribuisce tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per il 70 e 30 per cento (1.023 milioni e 430 milioni).

Tavola A.14

DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO PER LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER L'ESERCIZIO 2012

(in euro)

	Dati di previsione rilevati dai D.M. di variazione di bilancio			
	Tipologie	**Importi**	**% su subtotali**	**% sul totale variazioni di bilancio**
Tipologie riassegnabili	2.1.2.2	339.352.218	12,68	8,22
	2.1.3.7	195.621.014	7,31	4,74
	2.1.5.3	74.379.598	2,78	1,80
	2.1.7.3	1.589.409.642	59,39	38,49
	Totale ricorrenti	*2.198.762.472*	*82,15*	*53,24*
	2.2.1.3	477.682.835	17,85	11,57
	Totale non ricorrenti	*477.682.835*	*17,85*	*11,57*
	Totale Tipologie riassegnabili	***2.676.445.307***	***100,00***	***64,81***
Altre Tipologie	*Ricorrenti altre Tipologie*	*1.023.436.896*	*70,43*	*24,78*
	Non ricorrenti altre Tipologie	*429.741.709*	*29,57*	*10,41*
	Totale altre Tipologie	***1.453.178.605***	***100,00***	***35,19***
Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio		**4.129.623.912**		**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su D.M.T. di variazione di bilancio

8.2. Entrate eventuali e diverse

Una ulteriore inadeguatezza nell'articolazione del bilancio è quella derivante dalla presenza di cospicui capitoli aventi per oggetto entrate *eventuali e diverse.*

Come noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, è prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

Sebbene il Dipartimento RGS abbia dichiarato di porre specifica attenzione a che, in sede di istituzione di nuovi capitoli, la denominazione degli stessi non ingeneri confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l'oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione, si è rilevato un notevole aumento, nel 2012, delle entrate eventuali e diverse. Con riferimento alle sole entrate extratributarie, infatti, ammontano nel 2012 a 8.752,6 milioni di accertamenti e 8.241,1 di riscossioni di competenza.

Tali valori risultano decisamente superiori rispetto a quanto mai registrato da quando la Corte ha iniziato l'esame del fenomeno: nel 2011, quando si è rilevato l'importo minimo, ammontavano a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza (nel 2010 erano pari a 3.505 milioni di accertato e 3.137 milioni di riscosso di competenza, e nel 2009 rispettivamente pari a 6.243 e 6.059 milioni) ed addirittura superiori alle cifre rilevate negli esercizi precedenti[46]. Negli scorsi esercizi, in non pochi casi erano confluite nelle eventuali e diverse anche entrate prima imputate ad altri capitoli che contestualmente erano stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile; tale fenomeno ha riguardato nel 2012 cinque capitoli/articoli per quali solo in due casi si sono rilevati importi di riscossioni e versamenti nell'ordine delle migliaia di euro[47].

[46] Infatti, nel 2008 gli importi erano di 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 erano rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 a 1.923 e 1.817 milioni, nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni e nel 2004 a 2.856 e 2.831. Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

[47] Si tratta dei capitoli: 2582/15 (*Entrate di pertinenza del Ministero della salute - Versamento di un contributo, da parte di soggetti pubblici e privati e società scientifiche che chiedono il loro accreditamento per lo svolgimento di attività di formazione continua*) confluito nel capitolo 3500 (Entrate eventuali e diverse dello stesso Ministero) che aveva fatto registrare nel 2010 e 2011 rispettivamente 45 mila e 13 mila euro di riscossioni e versamenti totali; e 2164 (*Tassa erariale per l'utilizzazione delle installazioni e del servizio di assistenza alla navigazione aerea in rotta e relative soprattasse e interessi di mora*) confluito nel cap. 3570, di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti che nel 2011 ha presentato riscossioni e versamenti totali per 6 mila e 2 mila euro.

Nel dare atto dell'impegno dell'Amministrazione di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione al fine di conoscere l'incidenza delle diverse fonti di entrata e la relativa composizione, si sottolinea ancora una volta che, come riconosciuto anche dal Dipartimento della RGS, occorre rendere più trasparente l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate *eventuali e diverse* e che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato *entrate eventuali e diverse* risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni. Tale esigenza diventa ancora più stringente con il picco di entrate verificatosi nel 2012 concentrato essenzialmente (5.989 milioni) nell'art. 7 del cap. 2368 – Entrate eventuali e diverse del Ministro dell'economia/Tesoro[48], somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni classificato tra le entrate ricorrenti.

La RGS, già dall'esercizio 2009, aveva comunicato di avere effettuato un adeguato monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, che ha sempre costituito per importo la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse[49], ove affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie di versamento. Il monitoraggio effettuato ha consentito, evidentemente in parte, di distinguere e classificare alcune di queste tipologie, all'interno dell'aggregato indistinto che costituiva il contenuto del capitolo, consentendo l'articolazione dello stesso. Ad

[48] In gran parte riconducibili ai già citati anomali versamenti della complessiva somma di 5,07 miliardi ripartiti in due sole quietanze (n. 77736 dell'8:5:12 per 3,44 miliardi versante Agenzia Entrate e n. 24098 del 28.12.12 per 1,63 miliardi versante Cassa DD.PP) sulle cui causali si legge rispettivamente "ripartizione versamenti delega unica" e "somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni conguaglio prezzo definitivo acquisto quote azionarie SACE op f n. 600005 c 29814 cassa DD.PP.".

[49] Nel 2012 circa 5.989 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 8.752 e 8.241 per le extra tributarie e 9.643 e 8.773 per le entrate finali.

analogo intervento è stato interessato il cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Negli ultimi quattro consuntivi si apprezza il tentativo di razionalizzare il contenuto dei due capitoli, mediante l'istituzione di otto articoli per il capitolo 2368 e cinque per il capitolo 2319, che la RGS ha reputato sufficienti per poter acquisire distintamente le principali tipologie di introiti che affluiscono agli stessi; l'enorme importo affluito sull'art. 7 del cap. 2368 meriterebbe, tuttavia, una maggiore riflessione sulla materia.

L'analisi effettuata sul citato capitolo 2368, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa il 95 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del cap. 2368 (6.471 milioni) è collocato in tipologie di entrate non ricorrenti con la concentrazione nelle somme da riassegnare dell'art. 7 di cui si è detto. Relativamente alle entrate ricorrenti si constata che l'ammontare maggiore si è rilevato per l'art. 6 (316 milioni di accertato e 281 di riscossioni di competenza) nel quale affluiscono "versamenti di somme a favore dello Stato" non altrimenti identificate. Ai restanti articoli, di cui si apprezza il dettaglio delle definizioni, sono affluiti importi minori ad eccezione dell'art. 1 sul quale sono affluiti 72 milioni per restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti.

Alla luce di quanto rilevato, pur riconoscendo l'impegno profuso per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte. Rimangono, in tal modo, di fatto sconosciute le componenti di una parte di gettito, sebbene ridimensionato rispetto agli scorsi anni, che

presenta, così, un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Riguardo al cap. 2319, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, che presentano il 99 per cento del totale sia degli accertamenti che delle riscossioni di competenza (582 e 138 milioni); nel dettaglio degli articoli, tuttavia; risulta anomala la situazione dell'art. 1 "versamenti di somme varie iscritte a ruolo" per il quale si registrano accertamenti per 447 milioni cui corrispondono riscossioni di competenza per meno di 3 milioni; inoltre si nota come l'importo di 132 milioni degli accertamenti e riscossioni di competenza dell'art. 3 "versamenti di somme a favore del bilancio dello Stato" rappresenta rispettivamente il 23 ed il 95 per cento del totale del capitolo.

La Ragioneria generale dello Stato, relativamente alle *entrate eventuali e diverse*, ha evidenziato che la relativa denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di *una tantum*.

Analogamente a quanto effettuato per i capitoli 2319 (ex Finanze) e 2368 (ex Tesoro), che per la loro complessità apparivano i capitoli con maggior criticità, il Dipartimento, in occasione del rendiconto 2010, ha ipotizzando di poter disporre l'articolazione dei capitoli che accolgono le *entrate eventuali e diverse* dei rimanenti

ministeri, in modo che l'art. 1 - versamenti di somme diverse a favore del bilancio dello Stato - accoglierebbe entrate ricorrenti e l'art. 2 - altre entrate di carattere straordinario – le entrate non ricorrenti. Tale intento, tuttavia, non ha trovato ancora esecuzione nel consuntivo 2012.

Tavola A.17

CLASSIFICAZIONE ED ARTICOLAZIONE NEL BILANCIO 2012 DEI CAPITOLI 2319 E 2368 RIGUARDANTI LE ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE – ACCERTATO E RISCOSSO DI COMPETENZA

(in milioni)

Natura	U.P.B.		Cap. 2319						Cap. 2368					
			Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze						Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica					
			Articolo		Accertato		Riscosso di competenza		Articolo		Accertato		Riscosso di competenza	
					Mln.	Distr. %	Mln.	Distr. %			Mln.	Distr. %	Mln.	Distr. %
Entrate ricorrenti	2.1.2.1	Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali							3	Versamento delle somme relative all'acquisto di modelli per carte di identità	*3,88*	0,06	*3,88*	0,06
			2	*Somme relative a servizi resi dall'amministrazione*	*2,86*	0,49	*2,86*	2,06	5	*Somme relative a servizi resi dall'amministrazione*	*0,19*	0,00	*0,19*	0,00
	2.1.3.3	Interessi							2	Interessi a favore dello Stato	*5,70*	0,08	*5,70*	0,08
	2.1.7.2	Altre entrate							1	Restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti	*71,89*	1,05	*71,89*	1,05
			1	*Versamento di somme varie iscritte a ruolo*	*447,03*	76,65	*2,85*	2,05	4	*Versamento di somme varie iscritte a ruolo*	*0,25*	0,00	*0,09*	0,00
			3	Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	*131,97*	22,63	*131,97*	94,95	6	*Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato*	*315,70*	4,60	*280,60*	4,11
Entrate non ricorrenti	2.2.1.2	Altre entrate in conto capitale	5	*Altre entrate di carattere straordinario*	*1,30*	0,22	*1,30*	0,94	8	*Altre entrate di carattere straordinario*	*482,54*	7,02	*482,54*	7,06
	2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione	4	*Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*	*0,01*	0,00	*0,01*	0,01	7	*Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni*	*5.988,73*	87,19	*5.988,73*	87,64
Totale					**583,17**	**100,00**	**139,00**	**100,00**			**6.868,88**	**100,00**	**6.833,62**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Pur non considerando il picco di entrate del capitolo 2368, complessivamente gli accertamenti delle entrate *eventuali e diverse* di tutte le Amministrazioni nel 2012 risultano in aumento rispetto al 2011; la variazione rispetto al 2011, al netto degli

importi del cap. 2368 per entrambi gli anni, vede un aumento del 76,5 per cento. L'andamento delle variazioni percentuali nei precedenti esercizi finanziari avevano fatto registrare nel 2011 una contrazione del -43,3 per cento rispetto al 2010, anno in cui si era registrato un dimezzamento rispetto al 2009 (-41 per cento). Il valore di 9.643 milioni del 2012 è superiore a quelli registrati in tutti gli esercizi precedenti analizzati dalla Corte (2.577 milioni nel 2011, 4.544 milioni del 2010, 7.673 milioni del 2009 e 3.222 milioni del 2008). Al netto dell'andamento dei capitoli 2368 e 2319, già illustrato, l'aumento percentualmente più elevati ha riguardato il capitolo (sempre relativo ad entrate eventuali e diverse) 3560 – Interno – con il +149 per cento di accertato e +146 per cento di riscosso di competenza (rispettivamente da 261 milioni a 649 e da 255 milioni a 626); importante anche l'aumento percentuale di +584 e +615 per cento del cap. 3600 - Sviluppo economico, anche se per importi meno importanti (da 13 a 89 milioni di accertato e da 12 a 88 milioni di riscosso di competenza).