

La spesa della divisione 9 “istruzione” (45.313 e 45.270 milioni) è alimentata, soprattutto, dalle voci “istruzione secondaria” (20.414 e 20.227 milioni), “istruzione prescolastica e primaria” (16.682 e 16.699 milioni) e “istruzione superiore” (6.997 e 7.393 milioni).

Mantengono il secondo posto in termini di consistenza finanziaria gli oneri della divisione 10 “protezione sociale” (63.808 e 62.892 milioni) la cui principale componente è costituita dalla voce residuale (39.394 e 38.437 milioni). Notevole è anche l’incidenza dei gruppi “vecchiaia” (10.114 e 10.189 milioni), “malattia ed invalidità” (9.814 e 9.812 milioni) e “disoccupazione” (3.121 e 3.171 milioni).

**APPENDICE****Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata dell'esercizio finanziario 2002<sup>1</sup>****1. Premessa.**

In sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle amministrazioni (che costituiscono la base di partenza per la costruzione del rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2002.

Per quanto riguarda le prime, sono stati rilevati:

- importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere

- importi per riscossioni e/o accertamenti inferiori a quelli dei versamenti.

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, meritano attenzione:

- l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze) rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre con le variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali

- la presenza di capitoli per i quali non sono stati contabilizzati come resti iniziali nel rendiconto somme che risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;

- la presenza di capitoli per i quali si riscontrano come resti da versare iniziali dell'esercizio finanziario somme che non risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;

- l'inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità;

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda i dati e le elaborazioni utilizzate, la nota si basa, oltre che sulle tabelle riportate nel testo, anche sugli allegati alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002.

- il trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi.

Per quanto riguarda gli ultimi esercizi finanziari, la Ragioneria generale dello Stato non ha fornito in proposito specifiche e puntuali spiegazioni, limitandosi ad indicare che ad illustrazione delle persistenti discordanze fra le scritture di base e le difformi risultanze esposte in quelle finali valevano le cause di ordine generale già indicate in una nota del 1° giugno 1995 inviata a seguito di richieste di chiarimento della Corte con riferimento al rendiconto 1994.

Le cause allora individuate venivano ricondotte a sei tipologie di operazioni:

- 1) rettifica e/o annullamento di quietanze, con conseguente modifica del livello dei versamenti;
- 2) modifica delle somme rimaste da versare e/o da riscuotere;
- 3) compensazione degli eventuali saldi negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere";
- 4) rimborsi effettuati dai concessionari e compensi dagli stessi trattenuti a valere sui fondi della riscossione;
- 5) valutazione degli effetti connessi ai fattori legislativi che incidono sull'entità dei residui attivi;
- 6) inclusione nei conti riassuntivi delle somme relative alle entrate proprie della Regione Siciliana corrispondenti alla quota del 12,60% del gettito ILOR, sia del cap. 1025 che del cap. 1030.

In considerazione del tempo trascorso e dei significativi cambiamenti nel frattempo intervenuti nella struttura e nella gestione del bilancio dello Stato, si è chiesto all'Amministrazione di precisare se ci fossero aggiornamenti da apportare alla richiamata analisi del 1995. Nella sua risposta<sup>2</sup> la R.G.S. ha ribadito che le cause delle discordanze precedentemente indicate potevano essere sostanzialmente confermate, con una duplice precisazione:

- per effetto di una modifica delle procedure contabili, a decorrere dal rendiconto relativo all'anno 2000, le correzioni e/o l'annullamento delle quietanze per errate imputazioni dei versamenti sono operate in modo tale da essere recepite direttamente nei conti periodici riassuntivi<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Nota n.0090556 in data 6 agosto 2002, pervenuta alla Corte il successivo 19 agosto.

<sup>3</sup> E quindi non è più operante la procedura che prevedeva l'emissione dei modelli IP01.

- a decorrere dall'anno 1999 non vengono più effettuati rimborsi a valere sui fondi della riscossione.

Non avendo la risposta ricevuta completamente chiarito tutti gli interrogativi e i dubbi prospettati, si è reso necessario sollecitare la stessa R.G.S. e l'Agenzia delle entrate a fornire, in fasi successive e per quanto di rispettiva competenza, ulteriori precisazioni e/o approfondimenti, che hanno consentito di progressivamente pervenire ad una maggiore comprensione dei fattori, delle ragioni e delle conseguenze delle anomalie e delle incongruenze contabili prima riepilogate.

Alla migliore comprensione delle ragioni e delle implicazioni delle anomalie segnalate ha altresì contribuito l'attività di analisi autonomamente condotta dalla Corte e che è stata centrata sulle rettifiche concretamente intervenute nel passaggio dai conti periodici riassuntivi al preconsuntivo e da quest'ultimo al rendiconto.

## ***2. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.***

Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte atiene alle modalità di rettifica<sup>4</sup> delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni<sup>5</sup>, in quanto alle stesse modalità di rettifica sono probabilmente da correlare nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti di cui non è stata data spiegazione.

Trattandosi di ragionamenti complessi basati su ricostruzioni di ordine induttivo, per essere, per quanto possibile, rigorosi e chiari è necessario procedere per gradi.

Va anzitutto evidenziato che anomalie in buona parte analoghe caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza. Con riferimento a quest'ultimo, le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi di accertato e riscosso (ovviamente di competenza) inferiori all'importo del versato di competenza, con il corollario di un importo per il da versare di competenza con segno negativo e in misura pari alla differenza fra riscosso (di competenza) e versato (di competenza).

Le anomalie riguardanti il conto residui consistono in importi per il riscosso residui inferiori al versato residui, con il corollario di importi per il da versare residui con segno negativo e in misura pari alla differenza fra riscosso residui e versato residui. Con riferimento al

---

<sup>4</sup> Procedura di compensazione automatica e rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

<sup>5</sup> Presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti.

complesso delle entrate finali, per i capitoli/articoli predetti l'importo complessivo del riscosso residui (1.986 milioni di euro) è inferiore al versato residui (10.006 milioni di euro).

Nella Tabella 1 è riportato il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei delle amministrazioni degli ultimi tre esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalla tabella risulta evidente il ridimensionamento del fenomeno per quanto riguarda soprattutto il da riscuotere di competenza (da 2.839 a nel 2000 a -764 milioni di euro nel 2002, passando per il minimo di 46 milioni di euro nel 2001), ma anche del da versare di competenza, con una progressione di riduzione costante - da -3.984 milioni di euro nel 2000 a 2.935 nel 2001 ed a 1.832 nel 2002. Più erratico l'andamento per i residui degli esercizi precedenti: l'importo del da riscuotere residui dei capitoli/articoli con segno negativo è aumentato da 2.724 nel 2000 a 6.170 milioni di euro nel 2001. Per poi ridimensionarsi 831 nel 2002; per il da versare residui il fenomeno appare in crescita: 146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni di euro nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni di euro nel 2001 ed a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni di euro nel 2002.

**Tabella 1. Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo**

	2000			2001			2002		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO
<b>Da riscuotere competenza</b>	I	37	-2.833,37	I	34	-39,74	I	20	-764,16
	II	16	-5,40	II	19	-6,07	II	14	-0,99
	III	3	-0,70	III	2	0,00	III	1	0,00
	<b>TOT.</b>	<b>56</b>	<b>- 2.839,47</b>	<b>TOT.</b>	<b>55</b>	<b>-45,81</b>	<b>TOT.</b>	<b>35</b>	<b>-765,15</b>
<b>Da riscuotere residui</b>	I	46	-2.555,10	I	50	-5.556,27	I	38	-635,24
	II	27	-168,71	II	32	-613,30	II	33	-200,50
	III	1	-0,18	III	2	-0,12	III	2	-0,06
	<b>TOT.</b>	<b>74</b>	<b>- 2.723,99</b>	<b>TOT.</b>	<b>84</b>	<b>- 6.169,69</b>	<b>TOT.</b>	<b>73</b>	<b>-835,80</b>
<b>Da versare competenza</b>	I	130	-3.706,38	I	85	-2.506,86	I	104	-1.551,10
	II	139	-274,51	II	155	-421,59	II	148	-276,98
	III	9	-2,90	III	8	-6,95	III	9	-3,98
	<b>TOT.</b>	<b>278</b>	<b>- 3.983,79</b>	<b>TOT.</b>	<b>248</b>	<b>- 2.935,40</b>	<b>TOT.</b>	<b>261</b>	<b>-1.832,06</b>
<b>Da versare residui</b>	I	86	-3.627,85	I	98	-5.715,06	I	101	-6.279,27
	II	55	-138,09	II	68	-234,43	II	101	-406,37
	III	5	-1,94	III	5	-2,30	III	5	-6,32
	<b>TOT.</b>	<b>146</b>	<b>- 3.767,88</b>	<b>TOT.</b>	<b>171</b>	<b>- 5.951,79</b>	<b>TOT.</b>	<b>207</b>	<b>-6.691,96</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIR.G.S.-Corte dei conti

Tali anomalie vengono corrette dal SIR.G.S. in sede di formazione del conto consuntivo utilizzando apposite procedure, e in particolare la c.d. "procedura di compensazione", che,

secondo quanto comunicato dalla stessa R.G.S., provvede a rettificare i dati delle contabilità delle amministrazioni dalle anomalie registrate nei totali, eliminando parte dei segni negativi prodotti da incompletezza di informazioni o da errori materiali. A tal proposito non sono stati forniti specifici chiarimenti, né omissioni ed errori sono stati individuati, o quanto meno ricercati: gli stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. L'unica spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già offerta nel 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»*.<sup>6</sup>

E' sul senso e sulle implicazioni di tale spiegazione che ci si deve, pertanto, soffermare per tentare di comprendere le implicazioni delle rettifiche introdotte e di comprendere altresì 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.

La prima considerazione che si può in proposito formulare è che la R.G.S., evidentemente per ragioni di brevità, sembra riferirsi alla sola gestione di competenza. Si ipotizza, infatti, il caso in cui nella contabilità delle Amministrazioni si riscontri un importo di versamenti maggiore di zero in corrispondenza di accertamenti di importo nullo o comunque inferiore all'importo dei versamenti, con conseguenti segni negativi per l'importo del “da versare di competenza” e/o del “da riscuotere di competenza”, o, meglio, per la somma algebrica (saldo) dei due importi. Sulla base del presupposto logico che non si può avere un importo di riscossioni e/o di accertamenti inferiore a quello dei versamenti, il sistema informativo procede, in sede di acquisizione dei dati delle contabilità delle amministrazioni (“entrate totali”) ai fini della costruzione del conto consuntivo, alla correzione automatica, assumendo che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso di competenza (rettificato) con l'aggiunta del da riscuotere di competenza. Le correzioni introdotte comportano, quindi, che, sempre automaticamente, l'importo delle riscossioni di competenza venga reso uguale a quello dei versamenti (di competenza) e quello degli accertamenti alla somma del riscosso di competenza e del da riscuotere di competenza

---

<sup>6</sup> Nota n. 29865 del 5.5.1995.

(negli importi rettificati), mentre l'importo negativo del da versare di competenza viene ad essere azzerato.

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 su 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.

La spiegazione di ordine generale fornita dalla R.G.S. si riferisce alla sola gestione di competenza. Nulla viene, invece, esplicitamente indicato per quanto riguarda la gestione del conto residui, relativamente al quale le anomalie e le incongruenze risultano, per il 2002, ben più numerose e rilevanti. Interpretando per analogia la spiegazione fornita dalla R.G.S. per la competenza, appare ovvio che, nel caso del conto residui, 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 nell'azzeramento del da versare residui (negativo).

Anche a questo proposito va ripetuta, *mutatis mutandis*, la considerazione, appena svolta con riguardo al conto di competenza, sui successivi, ma separati, aggiustamenti operati in sede di acquisizione del preconsuntivo e di costruzione del consuntivo finale. Si verificano, cioè, in sede di consuntivo, casi in cui, restando invariati (rispetto al preconsuntivo e in ogni caso rispetto ai dati risultanti dall'applicazione della procedura di compensazione automatica) i versamenti in conto residui, gli importi delle riscossioni residui risultano maggiori e quelli del da versare residui non più pari a zero, ma positivi. Anche in questo caso si può ritenere che i correttivi apportati nelle successive fasi non si compensino, ma si cumulino, introducendo nuove poste presunte, a loro volta responsabili di altre incongruenze accertate e rese evidenti dalle analisi condotte dalla Corte.

Riepilogando si può, quindi, affermare, sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla R.G.S., 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. La R.G.S. ha a tal

proposito fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'I.G.P.B. sono quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli uffici<sup>7</sup>, riguardanti comunicazioni ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità stabilita per il 30 aprile. La seconda precisazione è che l'I.G.P.B. attiva le operazioni di rettifica direttamente sui dati già compensati. Si può, pertanto, presentare il caso che un capitolo/articolo, al quale sia stato eliminato il segno negativo attraverso la procedura di compensazione, subisca un'ulteriore rettifica per effetto delle predette comunicazioni ritardatarie.

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 R.G.S., 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).

Nella Tabella 2 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.

**Tabella n. 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2002 per i capitoli /articoli del conto residui delle contabilità delle amministrazioni con segno negativo**

	Conti periodici riassuntivi			Consuntivo				Differenza complessiva della positivizzazione
	Cap/art con importi negativi			Dati azzerati		Dati positivizzati		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MEURO	n. dei cap/art	Importo in MEURO	n. dei cap/art	Importo in MEURO	
Da riscuotere competenza	I	20	-764,16	20	-764,16			
	II	14	-0,99	14	-0,99			
	III	1	0,00	1	0,00			
	<b>TOT.</b>	<b>35</b>	<b>-765,15</b>	<b>35</b>	<b>-765,15</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	
Da riscuotere residui	I	38	-635,24	38	-635,24			
	II	33	-200,50	33	-200,50			
	III	2	-0,06	2	-0,06			
	<b>TOT.</b>	<b>73</b>	<b>-835,80</b>	<b>73</b>	<b>-835,80</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	
Da versare competenza	I	104	-1.551,10	55	-326,60	49	2.273,70	3.824,80
	II	148	-276,98	47	-50,80	101	147,67	424,65
	III	9	-3,98	3	-3,46	6	0,08	4,06
	<b>TOT.</b>	<b>261</b>	<b>-1.832,06</b>	<b>105</b>	<b>-380,86</b>	<b>156</b>	<b>2.421,45</b>	<b>4.253,51</b>
Da versare residui	I	101	-6.279,27	63	-14,22	38	421,37	6.700,64
	II	101	-406,37	90	-406,37	11	1,37	407,74
	III	5	-6,32	5	-6,32	0	0,00	6,32
	<b>TOT.</b>	<b>207</b>	<b>-6.691,96</b>	<b>158</b>	<b>-426,91</b>	<b>49</b>	<b>422,74</b>	<b>7.114,70</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIR.G.S. – Corte dei conti

<sup>7</sup> Tramite modello IPO2.



**3. Riepilogo interventi per predisposizione conto consuntivo 2002.**

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2002 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della R.G.S. ha fatto pervenire un prospetto (Tabella 3), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'IGPB ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2002.

**Tabella n. 3 – Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2002**

TITOLO I	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2003	<b>40.905.173.467,88</b>	<b>128.489.611.905,44</b>	<b>169.394.785.373,32</b>
- Procedura di compensazione	+ 6.565.182.137,25	+ 1.274.578.304,84	+ 7.839.760.442,09
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 19/5/2003	47.470.355.605,13	129.764.190.210,28	177.234.545.815,41
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 Rettifiche Monopoli (*)	- 32.807.915.492,24	-	- 32.807.915.492,24
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 6.888.775.779,32	-	+ 6.888.775.779,32
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 818.004.558,24	- 818.004.558,24
<b>TOTALE PARZIALE</b>	<b>21.551.215.892,21</b>	<b>82.700.691.728,72</b>	<b>104.251.907.620,93</b>
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 33.187.737.481,76	- 33.187.737.481,76
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 26/5/2003	<b>21.551.215.892,21</b>	<b>49.512.954.246,96</b>	<b>71.064.170.139,17</b>
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
<b>Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)</b>	<b>18.811.215.892,21</b>	<b>49.512.954.246,96</b>	<b>68.324.170.139,17</b>
<b>TITOLO II</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	<b>320.364.746,09</b>	<b>96.773.892.706,50</b>	<b>97.094.257.452,59</b>
- Procedura di compensazione	+ 361.360.888,96	+ 199.694.511,85	+ 561.055.400,81
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 19/5/2003	<b>681.725.635,05</b>	<b>96.973.587.218,35</b>	<b>97.655.312.853,40</b>
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 77.623.407,83	-	+ 77.623.407,83
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 903.223.297,61	- 903.223.297,61
<b>TOTALE PARZIALE</b>	<b>759.349.042,88</b>	<b>84.995.462.176,68</b>	<b>85.754.811.219,56</b>
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 36.689.847.664,97	- 36.689.847.664,97
<b>Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)</b>	<b>759.349.042,88</b>	<b>48.305.614.511,71</b>	<b>49.064.963.554,59</b>
<b>TITOLO III</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	<b>- 6.742.450,53</b>	<b>27.970.878,60</b>	<b>21.228.428,07</b>
- Procedura di compensazione	+ 6.823.798,27	- 66.398,67	+ 6.890.196,94
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 19/5/2003	<b>81.347,74</b>	<b>28.037.277,27</b>	<b>28.118.625,01</b>
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 789,55	- 789,55
<b>Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)</b>	<b>81.347,74</b>	<b>28.036.487,72</b>	<b>28.117.835,46</b>
<b>TOTALE ENTRATE FINALI</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	<b>41.218.795.763,44</b>	<b>225.291.475.490,54</b>	<b>266.510.271.253,98</b>
- Procedura di compensazione	+ 6.933.366.824,48	+ 1.474.339.215,36	+ 8.407.706.039,84
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 19/5/2003	<b>48.152.162.587,92</b>	<b>226.765.814.705,90</b>	<b>274.917.977.293,82</b>
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 Rettifiche Monopoli (*)	- 32.807.915.492,24	-	- 32.807.915.492,24
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 6.966.399.187,15	-	+ 6.966.399.187,15
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 1.721.228.645,40	- 1.721.228.645,40
<b>TOTALE PARZIALE</b>	<b>22.310.646.282,83</b>	<b>167.724.190.393,12</b>	<b>190.034.836.675,95</b>
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 69.877.585.146,73	- 69.877.585.146,73
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 26/5/2003	<b>22.310.646.282,83</b>	<b>97.846.605.246,39</b>	<b>120.157.251.529,22</b>
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
<b>Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)</b>	<b>19.570.646.282,83</b>	<b>97.846.605.246,39</b>	<b>117.417.251.529,22</b>

(\*) La rilevante riduzione è giustificata dal fatto che, sia per il lotto sia per l'imposta di consumo sui tabacchi, si sono verificate delle duplicazioni di accertamenti correlate alle procedure di contabilizzazione. Per il gioco del lotto, la riduzione ha interessato altresì le somme da versare in conto residui in quanto le sopracitate duplicazioni si sono verificate anche in anni pregressi.

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Con riferimento alle entrate finali, da tale prospetto si evidenzia innanzi tutto come risulti confermato che i conti delle amministrazioni vengano assunti come preconsuntivo dopo che sono già state operate, ma solo in parte, le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte le anomalie e le incongruenze di partenza. Come risulta dalla Tabella 4, la stampa delle contabilità finali acquisita come preconsuntivo dalla R.G.S. presentava ancora, per l'aggregato delle entrate finali, riscossioni ed accertamenti inferiori ai versamenti, con conseguenti importi negativi per i residui.

**Tabella n. 4 – Raffronto fra Conti periodici riassuntivi e Stampa Preconsuntivo R.G.S.**

	Conti periodici riassuntivi			Preconsuntivo (dati del 08/05/03)		
	Cap/art con importi negativi			Cap/art con importi negativi		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO
Da riscuotere competenza	I	20	-764,16	I	18	-763,89
	II	14	-0,99	II	14	-0,99
	III	1	0,00	III	1	0,00
	<b>TOT.</b>	<b>35</b>	<b>-765,15</b>	<b>TOT.</b>	<b>33</b>	<b>-764,88</b>
Da riscuotere residui	I	38	-635,24	I	40	-625,24
	II	33	-200,50	II	33	-200,46
	III	2	-0,06	III	3	-0,06
	<b>TOT.</b>	<b>73</b>	<b>-835,80</b>	<b>TOT.</b>	<b>76</b>	<b>-825,76</b>
Da versare competenza	I	104	-1.551,10	I	68	-343,19
	II	148	-276,98	II	54	-50,66
	III	9	-3,98	III	3	-0,53
	<b>TOT.</b>	<b>261</b>	<b>-1.832,06</b>	<b>TOT.</b>	<b>125</b>	<b>-394,38</b>
Da versare residui	I	101	-6.279,27	I	98	-6.221,99
	II	101	-406,37	II	98	-310,70
	III	5	-6,32	III	5	-6,29
	<b>TOT.</b>	<b>207</b>	<b>-6.691,96</b>	<b>TOT.</b>	<b>201</b>	<b>-6.538,98</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Sistema Informativo R.G.S. - Corte dei conti

Ritornando alla precedente Tabella 3, compensazioni automatiche risultano, infatti, operate dal SIR.G.S. anche successivamente all'acquisizione del preconsuntivo (per un totale di +8.408 milioni di euro, di cui +6.933 per i resti da versare e +1.474 per i resti da riscuotere).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. E', infatti, possibile comprendere come, partendo da un importo totale di residui rilevato in 266.510 milioni di euro in data 6 maggio 2003, siano state effettuate una serie di operazioni che hanno portato a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 177.417 milioni di euro.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 6 e il 19 maggio 2003, a cura del SIR.G.S., che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato la cifra di partenza di circa 8.408 milioni di euro, di cui +6.933 milioni di euro per le somme rimaste da versare e 1.474 per le somme rimaste da riscuotere..

Successivamente al 19 maggio 2003 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'IGPB, relative alla cancellazione di resti da riscuotere relativi a ruoli attinenti ad accertamenti per i quali è intervenuto il condono e ad accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli risultati inesigibili (-57.320 milioni di euro).

Altre consistenti rettifiche in diminuzione (-32.808 milioni di euro), hanno riguardato resti da versare dei Monopoli, nascenti, secondo la spiegazione fornita, da duplicazioni di accertamenti correlate alle procedure di contabilizzazione. Successive precisazioni hanno chiarito che tali duplicazioni nascerebbero da un equivoco, che ora sembrerebbe definitamene chiarito, generato dalle regolazioni contabili che vengono operate per la sistemazione delle piccole vincite. La contabilità dei Monopoli è caratterizzata da una codifica, mentre le quietanze emesse per regolazione contabile, non sono mai state codificate. Questo avrebbe comportato che le regolazioni contabili, pur effettuate, non riducevano il carico delle somme rimaste da versare in conto residui, facendo loro assumere, nel corso degli anni, una dimensione molto consistente.

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+6.966 milioni di euro) si riferiscono a informazioni contabili ritardatarie ed all'allegato 23 (somme rimaste da versare).

Rettifiche in diminuzione sono state invece apportate ai resti da riscuotere direttamente dal SIR.G.S. (-1.721 milioni di euro), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste da versare). A proposito di quest'ultima rettifica, la R.G.S. ha precisato che le prime stampe del consuntivo contengono i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere, così come vengono trasmesse dalle contabilità finali. Il caricamento dell'allegato 24 genera la rilettura di tali somme selezionandole secondo il loro grado di esigibilità. Tale suddivisione, attraverso un calcolo matematico, crea una conseguente riduzione in base ad una percentuale diversa a seconda della colonna in cui le stesse vengono collocate.

La successiva consistente rettifica (-69.878 milioni di euro) si riferisce alle riduzioni del 60% 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 60% 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.

Un'ultima rettifica, anch'essa in diminuzione, ma dei resti da versare, risultante dal prospetto, riguarda "rettifiche operate per duplicazioni accertamenti". A quest'ultimo proposito la R.G.S. ha chiarito che i 2.740 miliardi di euro, sono stati denominati "duplicazioni di accertamenti" per motivi di monitoraggio interno, in quanto, in momenti particolarmente delicati a causa dell'emergenza, per la R.G.S. si presenta la necessità di controllare i passaggi di aggiornamento per non perdere di vista le variazioni effettuate. In realtà, però, anche queste sarebbero rettifiche operate su segnalazione IPO2 e riguarderebbero somme affluite nel territorio della Regione Siciliana.

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).

La ricostruzione dei passaggi essenziali di formazione del rendiconto dell'entrata così effettuata con la collaborazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, alla luce degli approfondimenti operati attraverso le già citate indagini svolte dalla Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, consente di formulare valutazioni puntuali ed articolate sull'affidabilità dei dati del rendiconto.

#### **4. Riaccertamenti e insussistenze.**

A seguito delle compensazioni automatiche e delle rettifiche manuali operate sul conto di competenza e sul conto residui vengono ad essere modificati anche i dati relativi ai residui al 31 dicembre. Questi devono risultare, naturalmente ed alternativamente, pari, da una parte, alla somma delle loro quattro componenti (da versare competenza, da riscuotere competenza, da versare residui, da riscuotere residui) e, dall'altra, all'importo dei residui al 31 dicembre risultanti in preconsuntivo corretto tenendo conto delle rettifiche apportate attraverso sia la procedura di compensazione automatica (in particolare con l'azzeramento degli importi negativi del da versare), sia la procedura manuale (positivizzazione degli importi azzerati del da versare e rideterminazione – indipendente - degli importi del da riscuotere).

Nel consuntivo 2002 i residui al 31 dicembre risultano pari, per le entrate finali, a 117.417 milioni di euro, rispetto a 262.352 delle contabilità finali ed a 169.395 del preconsuntivo.

L'attenzione va a questo punto centrata sulla duplice circostanza che: 1) le compensazioni automatiche vengono operate "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) e 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 da ricollegarsi l'emergere di buona parte degli indiscutibili 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 precedenti indagini di controllo. 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 al prezzo dell'introduzione di ulteriori distorsioni che, con il passare del tempo, tendono ad amplificarsi, rischiando di far perdere, non solo di sicura attendibilità, ma addirittura di reale significatività, lo stesso conto residui nel suo insieme.

La distorsione più evidente e più rilevante attiene sicuramente al fenomeno dell'emergere, alternativamente per numerosi capitoli/articoli, di consistenti importi di riaccertamenti (residui in più) o di insussistenze (residui in meno) come differenza fra residui finali, così come risultano in consuntivo, ed i corrispondenti importi calcolati sottraendo l'importo dei versamenti residui dai residui iniziali ed aggiungendovi l'importo dei resti da versare e da riscuotere della competenza (Tabella n. 5).

**Tabella n. 5.- Articoli/Capitoli del rendiconto 2002 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze**

	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MEURO
<b>Riaccertamenti</b>	I	74	840,70
	II	107	232,74
	III	9	0,50
	<b>TOT.</b>	<b>190</b>	<b>1.073,94</b>
<b>Insussistenze</b>	I	200	-19.990,23
	II	175	-15.316,46
	III	6	-0,13
	<b>TOT.</b>	<b>381</b>	<b>-35.306,82</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIR.G.S. - Corte dei conti

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997<sup>8</sup>, per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze). I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti passati – sempre per

<sup>8</sup> I riaccertamenti si erano andati progressivamente riducendo da 7.929 mld di lire nel 1995 a 3.802 nel 1996 ed a 395 nel 1997.

le entrate finali – da –14.914 milioni di euro nel 1998 a –1.813 milioni nel 1999, risalendo poi a –16.770 milioni nel 2000, a –19.286 milioni nel 2001 ed a –34.233 milioni nel 2002.

L'entità delle differenze aumenta notevolmente se si tiene conto degli effetti di parziale compensazione che si verificano sommando algebricamente, da una parte, gli importi dei saldi dei capitoli con differenze positive con quelli dei capitoli con differenze negative, e, dall'altra, i riaccertamenti e le insussistenze all'interno di ciascun capitolo. Sulla base dei dati disponibili è allo stato possibile tenere conto solo del primo ordine di compensazioni. Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, in quanto i dati relativi non sono né rilevabili né calcolabili sulla base del rendiconto o del *data base* del sistema informativo R.G.S. - Corte dei conti.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001 e 381 nel 2002), per un importo di –24.894 milioni di euro nel 2000, di –25.939 milioni nel 2001 e –35.307 nel 2002, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001 e 190 nel 2002), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654 e 1.074 milioni di euro nel 2000, nel 2001 e nel 2002.

A proposito di queste differenze non spiegate fra residui finali di consuntivo e importo risultante dall'applicazione della formula algebrica utilizzabile per determinare i residui stessi partendo dai residui iniziali, la R.G.S. ritiene che le stesse si verifichino, sia per eventuali riaccertamenti dei residui iniziali, sia per le riduzioni apportate a questi ultimi per effetto della loro classificazione per grado di esigibilità da parte dell'Agenzia delle entrate. Mentre elementi informativi utili, ma in ogni caso parziali, su questa seconda componente sono stati forniti dall'Agenzia delle entrate, non è stato possibile ottenere dalla R.G.S. gli elementi contabili indispensabili per effettuare le operazioni di raccordo. In particolare, non sono state fornite informazioni dirette e precise sulle rettifiche (in aumento o in diminuzione) apportate ai residui iniziali ed alle quali sono, evidentemente, da ricollegare gli effetti dell'applicazione della procedura automatica di compensazione, la quale comporta l'equiparazione dell'importo del riscosso e dell'accertato almeno a quello del versato, con il conseguente azzeramento dei dati con segno negativo dei resti da versare e da riscuotere. La R.G.S. si è, infatti, limitata a comunicare che la procedura di compensazione opera sui dati provenienti dalle contabilità dei singoli uffici e viene attivata direttamente dal sottosistema ENTRATE, nel momento della trasmissione dei suddetti dati al BILANCIO.

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, rivolgendo in tal senso specifiche richieste istruttorie alla R.G.S. ed all'Agenzia delle entrate. La prima ha fatto a tal proposito presente che l'IGPB non influisce sulla definizione degli accertamenti, se non per effetto di modifiche che apporta a seguito di comunicazioni degli uffici interessati, ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità.

L'Agenzia delle entrate, da parte sua, ha riferito che, per quanto riguarda le entrate tributarie, gli importi relativi agli accertamenti contabili vengono diversamente determinati. In particolare:

1) *per le entrate autoliquidate*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con quello tributario, il quale, a sua volta, coincide con l'importo versato. Questo tipo di contabilizzazione riguarda le entrate tributarie da ordinaria gestione;

2) *per le entrate da ruolo*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo dei ruoli consegnati, il quale, a sua volta, coincide con l'importo dell'accertamento tributario. Questa tipologia di contabilizzazione si applica alle entrate tributarie da accertamento e controllo imputate sia al Titolo I (maggiore imposta accertata), sia al Titolo II (sanzioni ed interessi relativi alla maggiore imposta accertata);

3) *per le entrate da accertamento con adesione*<sup>9</sup>, l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo delle somme versate nell'anno da parte dell'obbligato a seguito della sottoscrizione per adesione, insieme con l'Ufficio, dell'atto con cui viene determinata la maggiore imposta dovuta e che, unitamente alle sanzioni (ridotte) ed agli interessi, viene a costituire l'accertamento tributario. Quest'ultimo a sua volta differisce (è di norma inferiore a) dall'importo dell'accertamento inizialmente effettuato dall'Ufficio (che non ha rilevanza esterna) e differisce altresì (può essere maggiore di) dall'importo dell'accertamento contabile, il quale, come si è detto, risulta pari all'importo dei versamenti fatti nell'anno dall'obbligato.

Le distorsioni nella determinazione e nella contabilizzazione dell'importo degli accertamenti sono, pertanto, imputabili, da una parte, alle modalità prima illustrate di complessiva costruzione del conto consuntivo, e, dall'altra, alla vera e propria mancata gestione contabile di tutte le entrate diverse da quelle facenti capo all'Agenzia delle entrate. A proposito di tali entrate<sup>10</sup>, precedenti indagini della Corte<sup>11</sup> hanno, infatti, appurato che esse spesso

---

<sup>9</sup> La caratteristica dell'istituto dell'"accertamento con adesione" consiste, com'è noto, nel fatto che la rettifica della base imponibile dichiarata (o la sua determinazione in caso di omessa dichiarazione) – e quindi la determinazione dell'importo dell'accertamento così come inteso dall'art.222 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato - non è un atto unilaterale dell'Ufficio (*avviso di accertamento*), ma è fatta in contraddittorio tra l'Ufficio finanziario e il contribuente, il quale, sottoscrivendo, appunto per adesione, l'atto dell'Ufficio, può fruire anche dei vantaggi della riduzione delle sanzioni amministrative ad un quarto del minimo previsto dalla legge, della chiusura totale della controversia e della riduzione (fino alla metà) delle pene previste per i reati tributari e della non applicabilità delle sanzioni accessorie

<sup>10</sup> Entrate extra tributarie (Titolo II) diverse dalle entrate sanzionatorie ex tributarie.

risultano addirittura sconosciute agli stessi Centri di responsabilità ai quali sono formalmente imputate, mentre la R.G.S. non è stata in grado, da parte sua, di fornire alcun concreto elemento informativo sulle procedure e sulle modalità, tanto della loro determinazione, quanto della loro della loro contabilizzazione in rendiconto.

La stessa R.G.S., peraltro, pur essendone stata richiesta dalla Corte, non ha dato notizia di risultati acquisiti a seguito di verifiche eventualmente avviate per verificare le disfunzioni procedurali, organizzative ed operative nelle contabilizzazioni delle amministrazioni cui andrebbero correlate le anomalie contabili dei dati con segno negativo e degli importi di accertamenti e riscossioni inferiori a quelli dei versamenti e che rendono necessaria l'applicazione della procedura di compensazione automatica da parte del Sistema Informativo.

Le considerazioni di ordine generale che si possono ricavare dall'analisi svolta sono principalmente due. La prima, rilevante soprattutto nell'ottica del controllo sulla gestione, attiene alla constatazione che la costruzione del rendiconto è sostanzialmente centrata sui versamenti - l'unico dato certo di cui si dispone (la cassa). In altri termini, gli importi delle riscossioni e degli accertamenti non vengono direttamente e distintamente rilevati, ma devono essere induttivamente ricostruiti partendo dai versamenti: siccome un certo importo è stato versato, un importo almeno equivalente deve essere stato riscosso ed accertato. Si tratta di una deduzione di ordine logico sicuramente incontrovertibile: se le riscossioni sono inferiori ai versamenti e gli accertamenti inferiori alle riscossioni, vuol dire che le amministrazioni hanno ommesso di annotare crediti liquidi ed esigibili. La procedura di compensazione automatica corregge l'evidente anomalia, ma, ovviamente, lascia irrisolto il problema della disfunzione gestionale che l'ha originata: resta, cioè, il dato dell'evidente non conoscenza da parte dell'Amministrazione titolare del credito dell'esistenza stessa del credito. Ciò porta, fra l'altro, a fondatamente ipotizzare che possano esserci anche altri crediti che, non essendo stati spontaneamente versati dall'obbligato, non emergono come accertamenti e dei quali nessun monitoraggio risulta possibile, né in sede di rendiconto (auditing finanziario-contabile), né, tanto meno, in sede amministrativa (controllo di gestione).

In altri termini, si può dire che ci troviamo di fronte ad un'ottica del tutto rovesciata rispetto a quella che dovrebbe valere ai fini di una corretta gestione e che richiederebbe di partire dal dato dell'accertamento, da disarticolare poi in riscossioni e resti da riscuotere, successivamente distinguendo le riscossioni in versamenti e resti da versare. Ciò

---

<sup>11</sup> Vedi, in particolare quanto analizzato riguardo ai Centri di responsabilità delle entrate nell'indagine «Analisi su possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extratributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte» (Cap. 2) svolta dalla Sezione del Controllo – Delibera n. 3/2002/G