

E' stato aggiunto, in attuazione della riforma del 1997, un quarto livello di dettaglio che dovrebbe rappresentare le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna Amministrazione.

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono stati evidenziati i limiti di significatività della classificazione basata sulle funzioni obiettivo.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse ed evitare sovrapposizioni di attività, quest'anno la Corte – sulla base di intese raggiunte con la Ragioneria generale dello Stato – utilizza la classificazione per funzioni obiettivo adottata dalla RGS per il 2003 e ribaltata sul rendiconto finanziario 2002.

Si è così determinata una discontinuità che non consente la prospettazione di omogenee serie storiche e un significativo confronto delle risultanze degli ultimi esercizi.

La classificazione funzionale della RGS non è peraltro supportata da una nota metodologica idonea ad illustrare i criteri seguiti nella nuova impostazione, che sconta anche l'aggiornamento delle strutture organizzative intervenute fra il 2002 e il 2003.

Infatti, non viene esplicitato il metodo di costruzione del quarto livello riferito ai singoli stati di previsione ed essenziale per una valutazione degli andamenti gestori dei Ministeri.

Ciò, fra l'altro, finisce parzialmente per incidere sul terzo livello di classificazione ed anche – seppure in misura più contenuta – sugli aggregati superiori.

D'altra parte, un consistente spazio – al di là della spesa non altrimenti classificabile – viene occupato da somme non direttamente finalizzate al conseguimento di specifici obiettivi e ricomprese sotto la voce "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione". Specifiche incongruenze sono segnalate, comunque, nell'avvertenza metodologica con cui si apre il volume dedicato all'analisi dei singoli Ministeri.

La Corte non sottovaluta certo le difficoltà dell'operazione di riclassificazione, che avrebbe dovuto ampiamente coinvolgere i Ministeri di spesa.

E' per questa ragione che appare necessario attivare un confronto/collaborazione tra la Corte e la Ragioneria generale dello Stato per la messa a punto – nell'attuale contesto normativo – di una più adeguata classificazione funzionale.

3.8.2 In questa sede, riservata a valutazioni di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti che riguardano i livelli superiori della classificazione funzionale.

Resta largamente prevalente la spesa della divisione I "servizi generali delle pubbliche Amministrazioni" (396.295 e 392.950 milioni), per oltre tre quarti rappresentata dalla voce "organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esteri" (303.586 e 301.260

milioni), mentre la gran parte dei rimanenti oneri è assorbita dai “trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi”(70.642 e 73.066 milioni).

L'impatto finanziario della divisione 2 “difesa” (20.042 e 20.124 milioni) è sostanzialmente legato all'evoluzione dell'aggregato maggioritario “difesa militare” (16.372 e 15.951 milioni) e degli oneri per la “difesa civile” (3.159 e 3.691 milioni).

La spesa della divisione 3 “ordine pubblico e sicurezza” (18.255 e 18.412 milioni) è in buona misura riconducibile ai “servizi di polizia” (10.695 e 10.736 milioni), mentre la restante quota è riferibile ai gruppi “tribunali” (3.451 e 3.522 milioni), “carceri” (2.651 e 2.663 milioni) e “servizi antincendio” (1.454 e 1.485 milioni).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie l'eterogenea divisione 4 “affari economici” (51.755 e 50.934 milioni), per circa la metà costituita dalla voce “affari generali, economici, commerciali e del lavoro” (25.474 e 24.783 milioni). Consistenti risorse sono poi destinate a “trasporti” (13.544 e 13.549 milioni) ed “attività estrattive, manifatturiere ed edilizie” (7.464 e 6.965 milioni), mentre a 1.833 e 2.268 milioni corrisponde la spesa per “agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia”. Al settore delle “comunicazioni” risultano assegnati 1.175 e 1.457 milioni.

Ammonta a poco più di 2.100 milioni la spesa della divisione 5 “tutela dell'ambiente”, al cui interno prevalgono le voci “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici” (1.355 e 1.250 milioni) e “riduzione dell'inquinamento”(402 e 390 milioni).

Sulla quota di 2.044 e 2.693 milioni sono attestati gli oneri per la divisione 6 “insediamenti urbani ed assetto del territorio”, sostanzialmente ripartiti per “assetto territoriale (1.002 e 1.314 milioni), “sviluppo delle abitazioni” (649 e 863 milioni) e “approvvigionamento idrico” (387 e 511 milioni).

Influenzata dalla ricomposizione dei flussi derivante dal primo avvio del federalismo fiscale, la spesa classificata nella divisione 7 “sanità” si commisura a 19.161 e 11.878 milioni: Tale importo pressoché si identifica con la spesa non altrimenti classificabile (18.223 e 10.883 milioni). Di gran lunga minore è il peso finanziario delle voci “ricerca e sviluppo per la sanità (494 milioni) e “servizi di sanità pubblica” (424 e 474 milioni).

Si cifrano in 8.724 e 8.500 gli oneri della divisione 8 “attività ricreative, culturali e religiose” fondamentalmente assorbiti dai gruppi “attività ricreative” (4.200 e 4.150 milioni), “servizi radiotelevisivi e di editoria” (2.189 e 2.413 milioni) e “attività culturali” (2.074 e 1.684 milioni).

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 2002¹****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;

¹ 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 risposta² 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 riassuntivi³;

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

³ 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 attiene alle modalità di rettifica⁴ delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni⁵, 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

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

⁵ 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
Da riscuotere competenza	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
	TOT.	56	- 2.839,47	TOT.	55	-45,81	TOT.	35	-765,15
Da riscuotere residui	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
	TOT.	74	- 2.723,99	TOT.	84	- 6.169,69	TOT.	73	-835,80
Da versare competenza	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
	TOT.	278	- 3.983,79	TOT.	248	- 2.935,40	TOT.	261	-1.832,06
Da versare residui	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
	TOT.	146	- 3.767,88	TOT.	171	- 5.951,79	TOT.	207	-6.691,96

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»*.⁶

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

⁶ 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 uffici⁷, 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			
	TOT.	35	-765,15	35	-765,15	0	0,00	
Da riscuotere residui	I	38	-635,24	38	-635,24			
	II	33	-200,50	33	-200,50			
	III	2	-0,06	2	-0,06			
	TOT.	73	-835,80	73	-835,80	0	0,00	
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
	TOT.	261	-1.832,06	105	-380,86	156	2.421,45	4.253,51
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
	TOT.	207	-6.691,96	158	-426,91	49	422,74	7.114,70

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

⁷ 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	40.905.173.467,88	128.489.611.905,44	169.394.785.373,32
- 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
TOTALE PARZIALE	21.551.215.892,21	82.700.691.728,72	104.251.907.620,93
- 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	21.551.215.892,21	49.512.954.246,96	71.064.170.139,17
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)	18.811.215.892,21	49.512.954.246,96	68.324.170.139,17
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	320.364.746,09	96.773.892.706,50	97.094.257.452,59
- 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	681.725.635,05	96.973.587.218,35	97.655.312.853,40
- 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
TOTALE PARZIALE	759.349.042,88	84.995.462.176,68	85.754.811.219,56
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 36.689.847.664,97	- 36.689.847.664,97
Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)	759.349.042,88	48.305.614.511,71	49.064.963.554,59
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	- 6.742.450,53	27.970.878,60	21.228.428,07
- 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	81.347,74	28.037.277,27	28.118.625,01
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 789,55	- 789,55
Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)	81.347,74	28.036.487,72	28.117.835,46
TOTALE ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa 6/5/2003	41.218.795.763,44	225.291.475.490,54	266.510.271.253,98
- 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	48.152.162.587,92	226.765.814.705,90	274.917.977.293,82
- 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
TOTALE PARZIALE	22.310.646.282,83	167.724.190.393,12	190.034.836.675,95
- 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	22.310.646.282,83	97.846.605.246,39	120.157.251.529,22
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
Residui al 31/12/2002 (stampa del 28/5/2003)	19.570.646.282,83	97.846.605.246,39	117.417.251.529,22

(*) 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 risultati 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
	TOT.	35	-765,15	TOT.	33	-764,88
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
	TOT.	73	-835,80	TOT.	76	-825,76
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
	TOT.	261	-1.832,06	TOT.	125	-394,38
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
	TOT.	207	-6.691,96	TOT.	201	-6.538,98

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 definitamente 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
Riaccertamenti	I	74	840,70
	II	107	232,74
	III	9	0,50
	TOT.	190	1.073,94
Insussistenze	I	200	-19.990,23
	II	175	-15.316,46
	III	6	-0,13
	TOT.	381	-35.306,82

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 1997⁸, per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze). I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti passati – sempre per

⁸ 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.