

APPENDICE

Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata

1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.

Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica²⁵ delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni²⁶, 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 inferiore al riscosso di competenza, per il "da riscuotere di competenza", e importi di riscosso (ovviamente di competenza) inferiori all'importo del versato di competenza, per il "da versare di competenza", con il corollario di un importo per il da riscuotere ed il da versare di competenza con segno negativo e in misura pari, rispettivamente, alla differenza fra l'accertato ed il riscosso (di competenza) ed il riscosso (di competenza) e versato (di competenza).

Le anomalie riguardanti il conto residui consistono in importi di residui da riscuotere degli esercizi precedenti inferiori al riscosso residui per il "da riscuotere residui" e di riscosso residui inferiori al versato residui per il "da versare residui", con il corollario di importi per il da riscuotere residui e per il da versare residui con segno negativo e in misura pari alla differenza, rispettivamente, tra l'importo dei residui da riscuotere degli esercizi precedenti ed il riscosso residui e fra riscosso residui e versato residui. Con riferimento al complesso delle entrate finali, per i capitoli/articoli predetti l'importo complessivo del riscosso residui (5.095 milioni di euro) è, nel 2003, inferiore al versato residui (15.218 milioni di euro).

²⁵ Procedura di compensazione automatica e rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

²⁶ Presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti.

Nella Tabella 1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei conti delle amministrazioni degli ultimi quattro 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 -136 milioni di euro nel 2003, passando per il minimo di 446 milioni di euro nel 2001), mentre il da versare di competenza ha subito nel 2003 un'impennata con -17.894, dopo una progressiva riduzione costante negli esercizi precedenti: 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 ridimensionarsi a -831 nel 2002 e riprendere a salire nel 2003 con -934; 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, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni di euro ed ulteriormente cresciuti a 397 per -16.393 milioni di euro nel 2003.

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

	2000			2001			2002			2003		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	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	I	42	-127,09
	II	16	-5,4	II	19	-6,07	II	14	-0,99	II	43	-8,74
	III	3	-0,7	III	2	0	III	1	0	III	2	-0,32
	TOT.	56	-2.839,47	TOT.	55	-45,81	TOT.	35	-765,15	TOT.	87	-136,15
Da riscuotere residui	I	46	-2.555,10	I	50	-5.556,27	I	38	-635,24	I	60	-688,84
	II	27	-168,71	II	32	-613,3	II	33	-200,5	II	85	-245,60
	III	1	-0,18	III	2	-0,12	III	2	-0,06	III	1	-0,02
	TOT.	74	-2.723,99	TOT.	84	-6.169,69	TOT.	73	-835,8	TOT.	146	-934,46
Da versare competenza	I	130	-3.706,38	I	85	-2.506,86	I	104	-1.551,10	I	238	-17.246,84
	II	139	-274,51	II	155	-421,59	II	148	-276,98	II	199	-643,50
	III	9	-2,9	III	8	-6,95	III	9	-3,98	III	10	-4,11
	TOT.	278	-3.983,79	TOT.	248	-2.935,40	TOT.	261	-1.832,06	TOT.	447	-17.894,45
Da versare residui	I	86	-3.627,85	I	98	-5.715,06	I	101	-6.279,27	I	231	-15.903,19
	II	55	-138,09	II	68	-234,43	II	101	-406,37	II	160	-482,69
	III	5	-1,94	III	5	-2,3	III	5	-6,32	III	6	-7,19
	TOT.	146	-3.767,88	TOT.	171	-5.951,79	TOT.	207	-6.691,96	TOT.	397	-16.393,07

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti

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 2003.

Le anomalie illustrate nella scheda 1 vengono corrette dal SIRGS 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 RGS, 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».²⁷

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 RGS, 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

²⁷ Nota n. 29865 del 5.5.1995.

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 (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 RGS 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 2003, numerose e rilevanti. Interpretando per analogia la spiegazione fornita dalla RGS 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 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. La RGS 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 uffici²⁸, 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 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).

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.

²⁸ Tramite modello IPO2.

Tabella n. 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2003 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	38	-150,09	38	-150,09			
	II	13	-8,1	13	-8,10			
	III	1	-0,01	1	-0,01			
	TOT.	52	-158,20	52	-158,20	0	0,00	
Da riscuotere residui	I	38	-680,86	38	-680,86			
	II	67	-245,52	67	-245,52			
	III	1	-0,24	1	-0,24			
	TOT.	106	-926,62	106	-926,62	0	0,00	
Da versare competenza	I	192	-8587,99	34	-313,94	158	-8.274,05	18.068,79
	II	185	-587,26	65	-69,22	120	-518,04	740,65
	III	9	-2,81	3	-1,38	6	-1,43	2,10
	TOT.	386	-9.178,06	102	-384,54	284	-8.793,52	18.811,54
Da versare residui	I	220	-12354,55	106	-1.678,70	114	-10.675,85	14.486,36
	II	146	-468,16	98	-406,52	48	-61,64	408,49
	III	7	-7,19	7	-7,19			
	TOT.	373	-12.829,90	211	-2.092,41	162	-10.737,49	14.894,85

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2003 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della RGS 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 2003.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3. -Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2003

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCOUTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 3/5/2004	13.049.877.440,28	612.910.138.959,92	625.960.016.400,20
- Procedura di compensazione	+ 7.539.421.168,94	+ 817.877.866,62	+ 8.357.299.035,56
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2004	20.589.298.609,22	613.728.016.826,54	634.317.315.435,76
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 4.907.466,49	- 4.907.466,49
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 24/5/2004	20.589.298.609,22	613.723.109.360,05	634.312.407.969,27
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 Rettifiche Lotto	- 1.819.853.482,81	-	- 1.819.853.482,81
- IPO2 Accisa oli minerali Siracusa	-	- 478.101.377.384,41	- 478.101.377.384,41
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 725.727.752,16	- 824.959.400,99	- 99.231.648,83
TOTALE PARZIALE	19.495.172.878,57	88.551.278.651,33	108.046.451.529,90
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 30.085.166.922,52	- 30.085.166.922,52
Residui al 31/12/2003 (stampa del 27/5/2004)	19.495.172.878,57	58.466.111.728,81	77.961.284.607,38
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 3/5/2004	395.195.147,40	104.716.327.472,69	105.111.522.620,09
- Procedura di compensazione	+ 383.927.777,72	+ 253.336.868,59	+ 637.264.646,31
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2004	779.122.925,12	104.969.664.341,28	105.748.787.266,40
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 3.082.872,36	- 3.082.872,36
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 24/5/2004	779.122.925,12	104.966.581.468,92	105.745.704.394,04
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 25.848.665,08	-	+ 25.848.665,08
TOTALE PARZIALE	804.971.590,20	93.891.679.724,86	94.696.651.315,06
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 34.141.221.241,44	- 34.141.221.241,44
Residui al 31/12/2003 (stampa del 27/5/2004)	804.971.590,20	59.750.458.483,42	60.555.430.073,62
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 3/5/2004	- 7.053.913,37	32.856.105,87	25.802.192,50
- Procedura di compensazione	+ 8.568.107,69	- 123.251,22	+ 8.444.856,47
Residui al 31/12/2003 (stampe del 12 e 27/5/2004)	1.514.194,32	32.732.854,65	34.247.048,97
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 3/5/2004	13.438.018.674,31	717.659.322.538,48	731.097.341.212,79
- Procedura di compensazione	+ 7.931.917.054,35	+ 1.071.091.483,99	+ 9.003.008.538,34
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2004	21.369.935.728,66	718.730.414.022,47	740.100.349.751,13
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 7.990.338,85	- 7.990.338,85
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 Rettifiche Lotto	- 1.819.853.482,81	-	- 1.819.853.482,81
- IPO2 Accisa oli minerali Siracusa	-	- 478.101.377.384,41	- 478.101.377.384,41
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 751.576.417,24	- 824.959.401	- 73.382.983,75
TOTALE PARZIALE	20.301.658.663,09	182.475.691.230,84	202.777.349.893,93
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 64.226.388.163,96	- 64.226.388.163,96
Residui al 31/12/2003 (stampa del 27/5/2004)	20.301.658.663,09	118.249.303.066,88	138.550.961.729,97

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 RGS 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 RGS

	Conti periodici riassuntivi			Preconsuntivo (dati del 03/05/04)		
	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	38	-150,09	I	38	-150,03
	II	13	-8,10	II	14	-8,36
	III	1	-0,01	III	1	-0,01
	TOT.	52	-158,20	TOT.	53	-158,40
Da riscuotere residui	I	38	-680,86	I	38	-678,84
	II	67	-245,52	II	72	-245,52
	III	1	-0,24	III	1	-0,02
	TOT.	106	-926,62	TOT.	111	-924,38
Da versare competenza	I	192	-8.587,99	I	111	-4.613,60
	II	185	-587,26	II	167	-568,94
	III	9	-2,81	III	9	-2,81
	TOT.	386	-9.178,06	TOT.	287	-5.185,35
Da versare residui	I	220	-12.354,55	I	128	-6.154,12
	II	146	-468,16	II	121	-437,93
	III	7	-7,19	III	7	-7,19
	TOT.	373	-12.829,90	TOT.	256	-6.599,24

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Sistema Informativo RGS - Corte dei conti

Ritornando alla precedente Tabella 3, compensazioni automatiche risultano, infatti, operate dal SIRGS anche successivamente all'acquisizione del preconsuntivo (per un totale di +9.003 milioni di euro, di cui +7.932 per i resti da versare e +1.071 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 731.097 milioni di euro in data 3 maggio 2004, siano state effettuate una serie di operazioni che hanno portato a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 138.551 milioni di euro.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 3 e il 12 maggio 2004²⁹, a cura del SIRGS, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato la cifra di partenza di

²⁹ I dati di cui la Corte dei conti è in possesso, relativamente a ciascun esercizio finanziario, ed in particolare per l'esercizio 2003, sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo RGS - Corte dei conti il 25 del mese di gennaio quando il sistema Cdc ha acquisito dall'area Entrate i dati aggiornati a tutto dicembre 2003, seppure non

circa 9.003 milioni di euro, di cui +7.932 milioni di euro per le somme rimaste da versare e 1.071 per le somme rimaste da riscuotere.

Successivamente al 12 maggio 2004 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'I.G.P.B., relative alla cancellazione di resti da riscuotere per:

- un'errata contabilizzazione dell'accisa oli minerali di Siracusa per 478.101 milioni di euro,
- i 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 rettifiche in diminuzione (-1.820 milioni di euro), hanno riguardato resti da versare dei Monopoli. Analoga rettifica, ancorché di importo ben maggiore (-32.808 milioni di euro) era stata operata anche lo scorso anno. La spiegazione fornita fu che la riduzione nasceva da duplicazioni di accertamenti correlate alle procedure di contabilizzazione. Successive precisazioni avevano chiarito che tali duplicazioni sarebbero nate da un equivoco, poi definitivamente 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 erano 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. Quest'anno la riduzione delle somme rimaste da versare sul capitolo 1801, per l'importo di euro 1.820 milioni di euro, è stata spiegata con l'esigenza di allineare gli accertamenti indicati dal Rendiconto generale 2003 a quelli risultanti dalle comunicazioni mensili sul gioco del lotto, effettuate dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che trovano - tra l'altro - conferma nel Bollettino delle entrate tributarie di Dicembre 2003. Circa le cause che hanno determinato, nelle risultanze contabili, un ammontare di accertamenti superiore a quello reale, sarebbero in corso approfondimenti da parte dei Monopoli.

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+752 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 SIRGS (-7.990 milioni di euro), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste

definitivi. I dati definitivi dell'anno 2003 sono stati acquisiti in data 25 maggio recependo anche i dati dei primi due bimestri dell'anno 2004. L'area entrate ha chiuso l'esercizio precedente il 30 aprile dell'anno corrente, ma il passaggio delle informazioni sarebbe inspiegabilmente prevista per il 25 maggio, secondo accordi che sarebbero stati presi in occasione dell'instaurazione del flusso delle entrate verso la Corte dei conti.

da riscuotere). A proposito di quest'ultima rettifica, la RGS 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 (-64.226 milioni di euro) si riferisce alle riduzioni del 50 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 50 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).

3. 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 2003 i residui al 31 dicembre risultano pari, per le entrate finali, a 138.551 milioni di euro, rispetto a 196.616 delle contabilità finali (che comprende il saldo dei dati negativi) ed a 718.331 del preconsuntivo (comprensivo dell'errore di imputazione dell'accisa oli minerali di Siracusa).

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.

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997³⁰ per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze) fino all'esercizio finanziario 2002. I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti passati – sempre per 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 per ridursi notevolmente a -4.344 nel 2003.

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 (Tabella n. 5). 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

³⁰ 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.

base del rendiconto o del *data base* del sistema informativo RGS - Corte dei conti.

Tabella n. 5.- Articoli/Capitoli del rendiconto 2003 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MEURO
Riaccertamenti	I	80	2.294,63
	II	163	1.151,89
	III	4	0,95
	TOT.	247	3.447,47
Insussistenze	I	478	-6.543,29
	II	113	-1.247,33
	III	9	-0,55
	TOT.	600	-7.791,17

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS - Corte dei conti

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001, 381 nel 2002 e 600 nel 2003), per un importo di -24.894 milioni di euro nel 2000, di -25.939 milioni nel 2001, -35.307 nel 2002 e -7.791 nel 2003, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002 e 247 nel 2003), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074 e 3.447 milioni di euro nel 2000, nel 2001, nel 2002 e nel 2003.

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 RGS 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 RGS 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 RGS 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.

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, rivolgendo in tal senso specifiche richieste istruttorie alla RGS ed all'Agenzia delle entrate. La prima ha fatto a tal proposito presente che l'I.G.P.B. 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*³¹, 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

³¹ 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

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 entrate³², precedenti indagini della Corte³³ hanno, infatti, appurato che esse spesso risultano addirittura sconosciute agli stessi Centri di responsabilità ai quali sono formalmente imputate, mentre la RGS 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 RGS, 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 a 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

³² Entrate extra tributarie (Titolo II) diverse dalle entrate sanzionatorie ex tributarie.

³³ 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. n. 3/2002/G

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 presupporrebbe la corretta tenuta da parte delle amministrazioni di una completa ed aggiornata contabilità dei crediti riscuotibili e del loro stato di riscossione. Si tratta, però, di una situazione che non corrisponde alla realtà, anche se un importante passo avanti potrebbe essere fatto, sia pure limitatamente alle entrate da accertamento e controllo gestite dall'Agenzia delle entrate, a seguito dell'operatività della procedura "stato della riscossione", grazie alla quale, dando finalmente seguito ai reiterati rilievi della Corte, si dovrebbero poter monitorare nel tempo gli esiti delle attività di controllo - dalla verifica all'avviso di accertamento, all'emissione del ruolo, all'eventuale contenzioso ed al suo esito ed alle relative riscossioni.

Circa l'operatività della procedura "stato della riscossione", tuttavia, non sono state fornite indicazioni sugli elementi informativi acquisibili: si tratta di una carenza molto seria, giacché è proprio sulle potenzialità della procedura informatica in questione, insieme con le procedure complementari della Guardia di finanza, che si può fare affidamento per riuscire a monitorare, continuativamente e sistematicamente, l'iter dei risultati dei controlli, dalla fase della contestazione a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. Gli effetti indotti da tale innovazione sul grado di affidabilità del rendiconto potranno comunque essere valutati a conclusione dell'apposita indagine di controllo programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n.1/2003/G, ed in corso di svolgimento³⁴.

Il secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell'ottica del controllo di regolarità finanziario contabile, si riferisce alla circostanza che, sulla base di quanto argomentato si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2003 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tabella 6, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità del rendiconto 2001 può non essere messa in discussione per il 90,98

³⁴ Indagine I.1. "Esiti della riscossione rapportati a quelli degli accertamenti: verifica della qualità dell'attività di accertamento degli Uffici e dell'attività di controllo della Guardia di finanza".

per cento delle entrate finali (366.537³⁵ su 399.593 milioni di euro), quella del rendiconto 2002 per 90,27 per cento delle entrate finali (354.584³⁶ su 392.803 milioni di euro) e quella del rendiconto 2003 per l'89,57 per cento delle entrate finali (375.731³⁷ su 419.507 milioni di euro). Per circa il 10 per cento delle entrate finali resta, quindi, il dubbio che, con l'eccezione ovviamente dei versamenti, i dati riportati nel rendiconto possano discostarsi da quelli effettivi. Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo realmente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia fedelmente la realtà contabile effettiva che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile 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 estinti³⁸. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

³⁵ L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab.6).

³⁶ Vedi nota precedente.

³⁷ Vedi nota precedente.

³⁸ SEC95, par.1.57.