

- differenza fra le somme accertate dalla Struttura di gestione dell’Agenzia delle entrate su deleghe di versamento dei contribuenti delle predette regioni e il versamento effettuato dagli stessi contribuenti al netto delle eventuali compensazioni, che, allo stato, non sembra risultino regolate contabilmente, con conseguente accumulo negli anni di “resti da versare” che non trovano sistemazione contabile.

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

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

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

Nell’apprizzare le intenzioni di chiarire l’annoso problema sarà obiettivo delle Corte quello di seguire gli sviluppi che tali iniziative avranno negli anni a venire.

Così come accaduto nel 2008 e 2009, e contrariamente a quanto si verificava nei precedenti esercizi, nel 2010 non sono stati i dati relativi ai resti da versare correlati a somme da regolare con la Regione Siciliana ad avere la preminenza. Infatti, la percentuale sul totale degli altri importi riferita allo Stato è superiore a quella degli importi da regolarsi con le tre regioni indicate: il 49 per cento del totale, circa 13 miliardi su 26,7 (erano 12 su 25 nel 2009 e 13 su 26 nel 2008). Il fenomeno risulta accentuato nel 2011 quando la totalità dell’aumento dei resti da versare iscritti nel consuntivo (+3.969 milioni -30.665 rispetto ai 26.696 del 2010) è ascrivibile allo Stato (per omogeneità di analisi nella voce Stato sono stati considerati anche gli importi relativi alla Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e Trento) (tavola A.13).

In ogni caso i resti da versare diversi da quelli da regolare contabilmente con le Regioni a statuto speciale presenti nell'allegato 23 ammontano nel 2011 a 16.968 milioni, (14.115 se non si considerassero gli importi del Trentino e di Bolzano e Trento) a fronte dei 12.959 del 2010, dei 12.272 del 2009, 12.959 del 2008 e 7.021 del 2007. A proposito di tali pendenze, da parte della R.G.S. è stato chiarito che non vi sono ricompresi importi che - se avessero controbilanciato corrispondenti importi di residui passivi reiscritti in competenza negli esercizi di pagamento, in forza dell'art. 54, ccomma 16, legge n.449/1997 – sarebbero dovuti essere cancellati dal bilancio. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come invece sarebbe avvenuto prima dell'applicazione della predetta disposizione di legge, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati.

La R.G.S. ha conclusivamente precisato che il richiamato art. 54, comma 16, della legge n. 449/1997 ha avuto effetto solo sul fronte della spesa e non ha in alcun modo riguardato i residui dell'entrata. Pur non essendone stata approfondita né l'origine, né la natura, da parte della stessa R.G.S. è stato ipotizzato che il fenomeno dei resti da versare non correlati a somme da regolare con le Regioni Siciliana, Sardegna e Friuli Venezia Giulia sarebbe, invece, da ricollegarsi ad una serie di fattori che comprendono, oltre ai c.d. "buoni di sgravio", sia spese di riscossione trattenute sul riscosso dagli agenti della riscossione, sia spese anticipate con i fondi della riscossione, da regolare contabilmente, ma che restano pendenti per la mancata allocazione degli stanziamenti di spesa necessari. Queste analisi dovranno, comunque essere riviste alla luce di risultati conseguenti ai suddetti approfondimenti in corso da parte degli uffici competenti .

Tavola A.13

RIEPILOGO DELL'ALLEGATO 23 AL CONSUNTIVO – RESTI DA VERSARE
ESERCIZI 2010 E 2011

	Stato (*)				Regione Siciliana				Regione Sardegna				Regione Friuli Venezia Giulia				Totale somme da versare nel consuntivo	
	2010		2011		2010		2011		2010		2011		2010		2011		2010	2011
	Min	% sul tot.	Min	% sul tot.	Min	% sul tot.	Min	% sul tot.	Min	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	% sul tot.	Mln	Mln
Dip. Finanze	12.448	48	16.433	55	9.232	35	8.819	29	470	2	470	2	4.024	15	4.397	15	26.174	30.119
Dip. Tesoro	347	100	350	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	347	350
Altri capitoli	164	94	185	94	11	6	11	6	-	-	-	-	-	-	-	-	175	196
Totale generale	12.959	49	16.968	55	9.243	35	8.830	29	470	2	470	2	4.024	15	4.397	14	26.696	30.665

(*) Per il 2011 il dato comprensivo della Regione Trentino Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano

(*) DETTAGLIO DELLA VOCE STATO PER IL 2011

	Stato	Regione Trentino A.A.	Provincia Bolzano	Provincia Trento	Totale 2011
Dip. Finanze	13.580	320	968	.565	16.433
Dip. Tesoro	350	-	-		350
Altri capitoli	185	-	-		185
Totale generale	14.115	320	968	1.565	16.968

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Allegato 23.

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

8.

Le analisi condotte con approfondimenti successivi sulla struttura e sulle classificazioni del Rendiconto dell'Entrata hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell'articolazione del bilancio che lo rendono inidoneo a fungere da fonte di dati utili per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

Entrate riassegnabili

8.1.

Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti⁴⁷: detta spesa negli anni precedenti era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata, per il fatto stesso che esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, vengono formulate previsioni iniziali di gettito “per memoria”, e cioè pari a zero, ma per le quali nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 sono poi stati consuntivati incassi, rispettivamente, per 17, per 5,6, per 7,1 e per 9,4 miliardi, che, da una parte, sono stati impropriamente rendicontati come extra-gettito, e, dall'altra, sono serviti a finanziare un ammontare equivalente di spesa per la quale non erano stati previsti

⁴⁷ Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: “Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili”.

stanziamenti (nel 2009, 2010 e 2011 le previsioni iniziali iscritte in bilancio per le tipologie individuate per le entrate riassegnabili sono state, rispettivamente, pari al 3,7, 5,2 e 4,9 per cento dell'accertato ed al 7,5, 12 e 10,1 per cento del riscosso e versato di competenza).

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

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

- attuare un sistematico, puntuale e rigoroso monitoraggio sia delle entrate riassegnabili sia della spesa dalle stesse resa possibile;
- evitare l'utilizzo di entrate riassegnabili, per loro natura aleatorie ed indeterminate, a copertura di quote di spese non eventuali e/o indeterminate, ma inderogabili e certe nel loro ammontare, qual è il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi, pratica che è stata constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni. Nel 2009 e 2010, si è rilevato il pagamento, solo degli interessi, rispettivamente per 899 e 875 milioni sul totale pagato di circa 7 e 9 miliardi, mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti. Nell'esercizio in consuntivazione si è tornati a finanziare sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi⁴⁸.

Queste, come altre, considerazioni sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio del SIRGS non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata. Tali informazioni sarebbero acquisibili esclusivamente con la rilevazione

⁴⁸ DMT 52096: entrate affluite sui cap. 3249 "Versamento della quota interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" per 261,8 milioni e 4532 "Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti" per 621,8 milioni per finanziare il cap. 2221 "Interessi sui buoni postali fruttiferi" del Ministero dell'Economia.

manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei.

L'attività posta in essere dalla Corte, ai fini del monitoraggio e del conseguente svolgimento dell'indagine, ha dimostrato che è possibile la costruzione di un *database* mediante l'analisi costante e continuativa dei decreti ministeriali di variazione di bilancio e con un minimo impegno di personale. Va sottolineato, inoltre, che le discordanze rilevate nel raffronto tra i dati forniti e quelli risultanti dal monitoraggio della Corte non riguardano solo elementi riferibili ad entrate verificatesi nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente a quello di riferimento.

Riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2011, complessivamente pari a 11.152,8 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria (tavola A.14). Oltre il 37 per cento delle riassegnazioni sono servite a finanziare acquisizioni di passività finanziarie con 4.199 milioni, il 31 per cento rimborso passività finanziarie con 3.451 milioni e il 12 per cento interessi passivi e redditi da capitale con 1.372 milioni; minore la quota pari circa all'8 per cento destinata ai redditi da lavoro dipendente.

Per questo esercizio finanziario, così come era accaduto per il precedente biennio, sono stati forniti dal Dipartimento anche i dati relativi a specifiche categorie di spesa rispetto alle quali ha ritenuto necessario svolgere un monitoraggio: si tratta delle categorie relative a redditi da lavoro dipendente (Cat. I), consumi intermedi (Cat. II), trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (Cat. V) ad imprese (Cat. VI) ed all'estero (Cat. VII), investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (Cat. XXI), contributi agli investimenti ad imprese (Cat. XXIII) ed all'estero (Cat. XXV) alle quali complessivamente risultano riassegnati 1.465 milioni che, tuttavia, rappresentano solo il 13 per cento del totale delle riassegnazioni.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola A.14

RIASSEGNAZIONI 2011, PER AMMINISTRAZIONI E PER CATEGORIE DI SPESA,
SECONDO I DATI FORNITI DALLA R.G.S.

(in euro)

STP	Amministrazione	Variazione per Decreto	Distrib. %
2	Economia e delle finanze	9.115.780.779,00	81,74
3	Sviluppo economico	411.008.456,00	3,69
4	Lavoro, della salute e delle politiche sociali	14.387.317,00	0,13
5	Giustizia	74.965.223,00	0,67
6	Affari esteri	11.606.958,00	0,10
7	Istruzione, università' e ricerca	354.721.536,00	3,18
8	Interno	779.377.774,00	6,99
9	Ambiente e tutela del territorio e del mare	62.912.927,00	0,56
10	Infrastrutture e trasporti	122.380.526,00	1,10
12	Difesa	68.674.162,00	0,62
13	Politiche agricole alimentari e forestali	25.319.983,00	0,23
14	Beni e attività culturali	60.293.254,00	0,54
15	Salute	51.367.713,00	0,46
	TOTALE	11.152.796.608	100,00

	Categorie	Variazione per Decreto	Distrib. %
1	Redditi da lavoro dipendente	870.725.032	7,81
2	Consumi intermedi	266.596.485	2,39
3	Imposte pagate sulla produzione	51.800.053	0,46
4	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	258.477.403	2,32
5	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	12.735.811	0,11
6	Trasferimenti correnti a imprese	134.613.118	1,21
7	Trasferimenti correnti a estero	3.666.660	0,03
9	Interessi passivi e redditi da capitale	1.371.832.407	12,30
10	Poste correttive e compensative	710.280	0,01
12	Altre uscite correnti	271.204.575	2,43
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	101.275.072	0,91
22	Contributi agli investimenti	83.597.872	0,75
23	Contributi agli investimenti ad imprese	70.741.362	0,63
25	Contributi agli investimenti a estero	4.813.043	0,04
26	Altri trasferimenti in conto capitale	0	0,00
31	Acquisizioni di attività finanziarie	4.198.961.050	37,65
61	Rimborso passività finanziarie	3.451.046.385	30,94
	TOTALE	11.152.796.608	100,00

	Categorie monitorate (1,2,5,6,7,21,23,25)	Variazione per Decreto	Distrib. %
1	Redditi da lavoro dipendente	870.725.032	59,43
2	Consumi intermedi	266.596.485	18,20
5	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	12.735.811	0,87
6	Trasferimenti correnti a imprese	134.613.118	9,19
7	Trasferimenti correnti a estero	3.666.660	0,25
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	101.275.072	6,91
23	Contributi agli investimenti ad imprese	70.741.362	4,83
25	Contributi agli investimenti a estero	4.813.043	0,33
	TOTALE	1.465.166.583	100,00

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S..

Per l'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio⁴⁹ ha introdotto una serie di innovazioni per l'Entrata, tra le quali la costruzione di una specifica tipologia

⁴⁹ Legge n. 245 del 24 dicembre 2007.

nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali: si tratta della tipologia 2.1.2.2. – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione.

La Corte ha esaminato la modifica nell'ambito dell'indagine svolta nel 2008 sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008⁵⁰, rilevando che l'UPB si presenta come un tentativo di razionalizzazione attraverso il raggruppamento dei capitoli relativi alle entrate da riassegnare a singoli stati di previsione della spesa. Tuttavia la semplice analisi del bilancio di previsione ha evidenziato che il raggruppamento non ha un impatto significativo, riferendosi in realtà ad una quota molto parziale del complesso delle entrate riassegnate, con la conseguenza di risultare anche fuorviante ai fini di un corretto monitoraggio del fenomeno. L'Amministrazione ha specificato che, invero, la suddetta tipologia è stata istituita includendovi i soli capitoli/articoli nella cui denominazione è esplicitata la riassegnazione alla spesa. Tuttavia, all'atto pratico, in molti casi la riassegnazione viene effettuata – se esplicitamente prevista dalla legislazione vigente – sulla base dell'afflusso di introiti a capitoli generici o, comunque, per i quali nella denominazione non viene specificata la riassegnazione. Comunque sull'argomento si preannunciava un approfondimento, finalizzato a rendere maggiormente significativa la tipologia in questione.

In relazione alla precisazione della Ragioneria, si ritiene che, se una specifica entrata viene definita dalla norma come “da riassegnare”, l'indicazione debba essere contenuta esplicitamente nella denominazione del corrispondente capitolo, e, nel caso che la destinazione alla spesa sia solo parziale, il capitolo andrebbe articolato, comunque, per evidenziarne la quota destinata, in base ad una disposizione di legge, ad una specifica spesa. In ogni caso, anche per questa tipologia vale l'osservazione della sua incoerenza con il principio dell'unicità del C.d.R.

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

⁵⁰ Delibera n. 15/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: “Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008”.

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

Tale operazione, tuttavia, esaminata alla luce delle elaborazioni svolte con il monitoraggio interno della Corte, pur meritando l'apprezzamento per l'intento dimostrato, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, come si evidenzia dalla sottostante tavola A.15, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio⁵¹ per le tipologie definite come riassegnabili ed appartenenti alle entrate extratributarie (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2011 a circa 1.107 milioni, oltre il 40 per cento del totale, pari a 2.753 milioni; i restanti 1.646 milioni (per circa il 60 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Analizzando il contenuto delle citate tipologie di titolo II riguardanti entrate riassegnabili si evidenzia che il 98 per cento di esse, 1.082 milioni, riguarda entrate ricorrenti mentre l'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per il 90 e 10 per cento (1.481 milioni e 165 milioni).

⁵¹ I DMT di variazione di bilancio per il 2011 hanno riguardato complessivamente 10 miliardi, tuttavia, per l'aspetto che si sta esaminando sono state considerate solo le entrate extratributarie e non anche le somme destinate a:

- finanziamento delle operazioni di erogazione dei prestiti in favore della Grecia (4,97 miliardi),
- rimborso dei Buoni postali fruttiferi e relativi interessi (2,6 miliardi detratta la somma di 262 milioni affluita sul cap. 3242 appartenente al titolo II),
- Fondo ammortamento titoli di Stato (1,45 miliardi),
- Fondo rotativo per le imprese (0,24 miliardi).

Tavola A.15

DISTRIBUZIONE DEI DATI DI PREVISIONE RILEVATI DAI D.M. DI VARIAZIONE DI BILANCIO PER LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER L'ESERCIZIO 2011

(in euro)

	UPB	Importi	% su subtotali	% sul totale variazioni di bilancio
<i>UPB riassegnabili</i>	2.1.2.2	292.082.465	26,39	10,61
	2.1.3.7	282.710.463	25,54	10,27
	2.1.5.3	57.261.318	5,17	2,08
	2.1.7.3	449.949.418	40,65	16,34
	<i>Totale ricorrenti</i>	<i>1.082.003.664</i>	<i>97,74</i>	<i>39,30</i>
	2.2.1.3	24.995.786	2,26	0,91
	<i>Totale non ricorrenti</i>	<i>24.995.786</i>	<i>2,26</i>	<i>0,91</i>
	<i>Totale UPB riassegnabili</i>	<i>1.106.999.450</i>	<i>100,00</i>	<i>40,21</i>
<i>Altre UPB</i>	<i>Ricorrenti altre UPB</i>	<i>1.480.819.122</i>	<i>89,95</i>	<i>53,78</i>
	<i>Non ricorrenti altre UPB</i>	<i>165.430.393</i>	<i>10,05</i>	<i>6,01</i>
	<i>Totale altre UPB</i>	<i>1.646.249.515</i>	<i>100,00</i>	<i>59,79</i>
Totale previsioni da D.M. di variazione di bilancio		2.753.248.965		100,00

Fonte: elaborazione Cdc su D.M.T. di variazione di bilancio

Entrate eventuali e diverse

8.2.

Una delle inadeguatezze nell'articolazione del bilancio è quella, come già detto, della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate *eventuali e diverse* - che per le sole entrate extratributarie ammontano nel 2011 a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza. Tali valori risultano molto ridimensionati rispetto a quanto registrato negli esercizi precedenti quando si sono rilevati importi pari a circa il doppio nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza) ed al quadruplo nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni) ed addirittura inferiori alle cifre rilevate negli esercizi precedenti⁵². Negli scorsi esercizi, in non pochi casi si erano fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente erano stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile; tale fenomeno ha riguardato nel 2011 un solo capitolo che ha fatto registrare importi al sotto del migliaio di euro negli ultimi tre anni⁵³.

⁵² Infatti, nel 2008 gli importi erano di 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 erano rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 a 1.923 e 1.817 milioni, nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni e nel 2004 a 2.856 e 2.831. Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 miliardi di lire per accertamenti e 3.751 miliardi di lire di riscossioni per competenza.

⁵³ Cap. 3387 recupero di somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sui crediti finanziari concessi da istituti ed aziende di credito nazionali a favore del governo dell'U.R.S.S.. ai sensi dell'accordo italo-sovietico del 2 gennaio 1991.

Come dimostra quanto finora descritto, il tentativo da parte dell'Amministrazione di razionalizzare il bilancio annullando i riferimenti a cespiti non più attuali sembra produrre qualche risultato e si riconosce alle Amministrazioni che gli sforzi finora compiuti possono condurre a risultati soddisfacenti.

Lo scarso interesse da parte delle Amministrazioni, in passato censurato dalla Corte, per la conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e della composizione delle stesse, neanche in termini meramente qualitativi, si orienta verso il ridimensionamento del fenomeno. Si riconosce, almeno negli intenti ed adeguandosi alle osservazioni negli anni formulati dalla Corte nelle diverse sedi, l'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento delle RGS ha convenuto, infatti, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato *entrate eventuali e diverse* risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

Negli scorsi anni è stato più volte rilevato dalla Corte che, considerata l'entità dell'aggregato, sarebbe stato necessario, ove possibile, per rendere più trasparente il contenuto dei capitoli, l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate *eventuali e diverse*. La R.G.S., già dall'esercizio 2009, ha comunicato di avere effettuato un adeguato monitoraggio delle entrate imputate al cap. 2368 concernente le entrate del Ministero dell'economia, già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro. Sul cap. 2368, che costituisce quanto ad importi la gran parte di tutte le entrate eventuali e diverse (nel 2011 circa 499 milioni sia di accertamenti che di riscossione di competenza su 1.433 e 1.179 per le extratributarie e 2.838 e 1.876 per le entrate finali) affluiscono, infatti, una molteplicità di tipologie di versamento. Il monitoraggio effettuato ha consentito di distinguere e classificare alcune di queste tipologie all'interno della massa informale che costituisce il contenuto del capitolo, consentendo l'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza dell'ex Ministero delle finanze.

Dal consuntivo 2011, così come già per il 2010 ed il 2009, si evidenzia il tentativo di razionalizzare il contenuto dei due capitoli mediante l'istituzione di otto articoli per il

capitolo 2368 e cinque per il capitolo 2319, che la R.G.S. ha reputato sufficienti per poter acquisire distintamente le principali tipologie di introiti che affluiscono agli stessi.

L'analisi effettuata sul capitolo, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, fa evidenziare che circa il 60 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del cap. 2368 (299 milioni) è collocato in UPB di entrate non ricorrenti: oltre il 42 per cento (211 milioni) è imputato all'art. 8 - "altre entrate di carattere straordinario" e circa il 18 per cento del totale (89 milioni) all'art. 7 che riguarda somme da riassegnare. Relativamente alle entrate ricorrenti si constata che l'ammontare maggiore si è rilevato per l'art. 6 (109 milioni) nel quale affluiscono "versamenti di somme a favore dello Stato" non altrimenti identificate. Ai restanti articoli, di cui si apprezza il dettaglio delle definizioni, sono affluiti importi minori ad eccezione dell'art. 1 sul quale sono affluiti 83 milioni per restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti.

Alla luce di quanto rilevato, pur riconoscendo lo sforzo effettuato per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte. Rimangono, in tal modo, di fatto sconosciute le componenti di una parte di gettito, sebbene ridimensionato rispetto agli scorsi anni, che presenta, così, un carattere largamente straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato.

Riguardo al cap. 2319, per il quale, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, oltre il 97 per cento del totale degli accertamenti ed il 93 per cento delle riscossioni di competenza (360 e 144 milioni); anomala la situazione dell'art. 1 "versamenti di somme varie iscritte a ruolo" per il quale si registrano accertamenti per 218 milioni cui corrispondono riscossioni di competenza per meno di 2 milioni.

La Ragioneria generale dello Stato ha fatto più volte presente di essere consapevole dell'esistenza dei problemi segnalati dalla Corte e di essere costantemente impegnato nella ricerca delle relative soluzioni, nella considerazione, peraltro, che la revisione delle unità elementari di entrata per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, sono, come prima ricordato, previste anche dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della nuova legge di contabilità e

finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quali principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

I risultati di consuntivo del 2011 dimostrerebbero che l’obiettivo enunciato dalla norma sarebbe comunque perseguito dal Dipartimento R.G.S.: l’intento sarebbe, infatti, in particolare, quello di porre specifica attenzione a che, in sede di istituzione di nuovi capitoli, la denominazione degli stessi non ingeneri confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l’oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione.

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

Analogamente a quanto effettuato per i capitoli 2319 (ex Finanze) e 2368 (ex Tesoro), che per la loro complessità apparivano i capitoli con maggior criticità, il Dipartimento, in occasione del rendiconto 2010, ha ipotizzando di poter disporre l’articolazione dei capitoli che accolgono le *entrate eventuali e diverse* dei rimanenti ministeri, in modo che l’art. 1 - versamenti di somme diverse a favore del bilancio dello Stato - accoglierebbe entrate ricorrenti e l’art. 2 - altre entrate di carattere straordinario – le entrate non ricorrenti. Tale intento, tuttavia, non ha trovato ancora esecuzione nel consuntivo 2011.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola A.16

CLASSIFICAZIONE ED ARTICOLAZIONE NEL BILANCIO 2011 DEI CAPITOLI 2319 E 2368 RIGUARDANTI LE ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE – ACCERTATO E RISCOSSO DI COMPETENZA

(in milioni)

Natura	U.P.B.	Cap. 2319						Cap. 2368						
		Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze						Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica						
		Articolo	Accertato		Riscosso di competenza		Articolo	Accertato		Riscosso di competenza				
			Mln.	Distr. %	Mln.	Distr. %		Mln.	Distr. %	Mln.	Distr. %			
Entrate ricorrenti	2.1.2.1	Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali					3	Versamento delle somme relative all'acquisto di modelli per carte di identità	3,13	0,63	3,13	0,63		
			2	Somme relative a servizi resi dall'amministrazione	3,23	0,87	3,23	2,10	5	Somme relative a servizi resi dall'amministrazione	0,04	0,01	0,04	0,01
	2.1.3.3	Interessi					2	Interessi a favore dello Stato	3,31	0,66	3,31	0,66		
	2.1.7.2	Altre entrate							1	Restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti	83,03	16,62	83,03	16,64
			1	Versamento di somme varie iscritte a ruolo	217,80	58,84	1,91	1,24	4	Versamento di somme varie iscritte a ruolo	0,70	0,14	0,02	0,00
			3	Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	138,83	37,50	138,83	89,98	6	Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	109,87	22,00	109,87	22,03
5			Altre entrate di carattere straordinario	1,04	0,28	1,04	0,67	8	Altre entrate di carattere straordinario	210,69	42,18	210,69	42,24	
2.2.1.2	Altre entrate in conto capitale													
Entrate non ricorrenti	2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione	4	Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni	9,28	2,51	9,28	6,01	7	Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni	88,75	17,77	88,75	17,79
			Totale			370,17	100,00	154,28	100,00			499,54	100,00	498,86

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Complessivamente gli accertamenti delle entrate *eventuali e diverse* di tutte le Amministrazioni nel 2011 si sono molto ridimensionate rispetto al 2010 (-43,3 per cento) dopo il pressoché dimezzamento avvenuto nel 2010 rispetto al 2009 (-41 per cento) ed addirittura inferiori ai valori del 2008 (2.577 milioni rispetto ai 4.544 milioni del 2010 ed ai 7.673 del 2009 e 3.222 del 2008); analogo l'andamento dei soli capitoli riguardanti le entrate extratributarie per le quali si registra la riduzione rispetto al 2010 (-52,5 per cento) che segue quella del 2010 rispetto al 2009 (- 44 per cento) e con valori ancora inferiori a quelli del 2008: 1.322 milioni rispetto ai 3.137 del 2010, ai 6.059 del 2009 ed ai 1.920 del 2008. Escludendo l'andamento dei capp. 2368 e 2319, già illustrato, le diminuzioni percentualmente più elevate, anche se per importi non particolarmente importanti hanno riguardati i capitoli (sempre relativi ad entrate

eventuali e diverse): 3540 – Affari esteri – con il - 69 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 171 milioni a 53) e 3580 – Difesa – con - 47 per cento (da 329 milioni a 175). Presenta, invece, l'aumento in percentuale più rilevante il capitolo 1999 – lotto, lotterie ed altre attività di gioco con il +134 per cento di accertato e riscosso di competenza (da 51 milioni a 121).

RENDICONTO DELLA SPESA

- 1. Premessa e metodologie di indagine adottate**
- 2. Sintesi e conclusioni**

Premessa e metodologie di indagine adottate

1.

La Corte dei conti ha affiancato, ormai da qualche anno, alle tipiche attività di *auditing* finanziario-contabile una serie di verifiche dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di interesse. Tali attività sono volte a valutare l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2011 (cfr. Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2012 approvata dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 61/CONTR/11).

Con riferimento al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2011, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in relazione a quanto specificamente previsto nei documenti di programmazione annuale dei lavori, hanno consolidato le attività di *auditing* volte alla misurazione del grado di attendibilità e affidabilità dei conti, affinando le relative metodologie.

Deve osservarsi – per inciso – che anche per l'analisi svolta nel 2012, riferita all'esercizio finanziario 2011, la Corte dei conti ha potuto operare solo sulle risultanze del “pagato”, persistendo l'impossibilità di accedere direttamente al c.d. “conto impegni” del sistema informativo integrato Corte dei conti - RGS. A tale riguardo non può non ribadirsi quanto già espresso nella precedente relazione in merito alla prioritaria esigenza informativa, base imprescindibile per la messa a punto di un ampio sistema conoscitivo della Corte, finalizzato a mettere la Corte stessa nella condizione di svolgere in modo compiuto i compiti di referto e di controllo sulla gestione che ad essa sono dalla legge assegnate. Tale fondamentale questione non ha trovato ancora adeguata

soluzione istituzionale. Pur conservando lo stesso livello di validità tecnica e scientifica, infatti, il modello campionario applicato agli ordinativi di pagamento (OP), anziché agli atti di impegno contabile, risente di un inevitabilmente divario temporale che, come talvolta accaduto, anche in relazione alle note e diffuse difficoltà derivanti dall'insufficienza degli stanziamenti di cassa che incontrano molte amministrazioni, può evidenziare anomalie riferite ad esercizi finanziari pregressi anziché a quello in esame, con conseguente affievolimento del grado di rappresentatività delle operazioni campionate rispetto alla complessiva gestione di bilancio dell'anno oggetto della rendicontazione.

Trattandosi, comunque, di “stimare” l'attendibilità e l'affidabilità di un aggregato contabile come il bilancio dello Stato, particolare valore riveste, per la validità tecnica del progetto, l'attività di campionamento statistico, basata su modelli statistici consolidati anche in ambito europeo, in grado di esprimere i rischi tecnici del campionamento stesso e la sua percentuale di affidabilità. L'approccio campionario si adegua al sistema MUS (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'Assurance – DAS*), i cc.dd. “test di convalida”, mirati alla verifica postuma della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio.

La metodologia campionaria per il 2012 è sostanzialmente quella utilizzata nello scorso anno¹, alla quale sono state apportate alcune modifiche.

Rispetto all'anno precedente, un primo elemento di novità riguarda la definizione della “popolazione obiettivo” e la distribuzione delle unità statistiche campionate.

L'esperienza degli anni passati ha evidenziato, in termini di irregolarità riscontrate, che l'individuazione dell'area di “rischio” è determinante per cercare di trarre un campione statistico che possa esprimere quella parte di bilancio dello Stato sulla quale l'azione amministrativa ha carattere più discrezionale, ovvero sulla quale non sono applicabili i controlli previsti per determinati importi di spesa. In tal senso, la

¹ Le fasi qui di seguito riportate, nelle quali si è articolata l'indagine, sono quelle tipiche di una indagine campionario:

- determinazione dell'universo di riferimento (c.d. “popolazione obiettivo”);
- esecuzione del “piano di campionamento” e costruzione del “campione statistico adeguatamente rappresentativo”;
- raccolta dei dati;
- elaborazione ed analisi dei dati.