

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

N. 22/CONTR/D.REL-S/05

Repubblica Italiana
In nome del Popolo ItalianoLa Corte dei conti
a Sezioni riunite, composte dai magistrati:

Presidente:	Francesco STADERINI
Presidenti di Sezione:	Tullio LAZZARO Fulvio BALSAMO Rosario E. BALDANZA Giuseppe S. LAROSA Massimo VARI
Consiglieri:	Maurizio MELONI Luigi MAZZILLO Mario FALCUCCI Angelo BUSCEMA Gaetano D'AURIA Simonetta ROSA Gemma TRAMONTE Ermanno GRANELLI Renzo LIBERATI Alberto LONGO Maurizio PALA Giovanni COPPOLA Mario NISPI LANDI Stefano SIRAGUSA Giovanni MARROCCO Giorgio CANCELLIERI Vincenzo PALOMBA I Referendario Maria Luisa ROMANO Referendario Elena BRANDOLINI

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004 e sui conti ad esso allegati dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, degli Archivi notarili,

dell'Istituto agronomico per l'oltremare, del Fondo edifici di culto, presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze;

visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, contenente norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e la legge 20 dicembre 1996, n. 639, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti, nonché l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340, recante disposizioni per l'accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata ed integrata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, dalla legge 25 giugno 1999, n. 208 e dal decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito nella legge 31 ottobre 2002, n. 246;

visti il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, recante regolamento per la semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, il decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469, in materia di procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato e il decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2001, n. 482, in materia di pagamenti da e per l'estero delle amministrazioni statali;

visti il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come successivamente modificato ed integrato, recante la riforma dell'organizzazione del Governo, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303,

recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito nella legge 3 agosto 2001, n. 317;

vista la legge 23 novembre 2001, n. 410, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante, disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento;

visti il decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 2002, n. 123, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1986, n. 429, in materia di modalità di pagamento delle pensioni e degli assegni congenere a carico del bilancio dello Stato e il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che approva il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia;

vista la legge 15 giugno 2002, n. 112 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, recante, fra l'altro, disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture e il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178, recante, fra l'altro, interventi urgenti in materia tributaria e di privatizzazioni;

vista la legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici;

vista la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004);

vista la legge 24 dicembre 2003, n. 351, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 dicembre 2003, con il quale sono state ripartite in capitoli le unità previsionali di base relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2004;

visto il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 396, recante disposizioni in materia di debito pubblico;

vista la legge 24 aprile 2004, n. 104 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2004, n. 41, recante disposizioni in materia di determinazione del prezzo di vendita di immobili pubblici oggetto di cartolarizzazione;

vista la legge 30 luglio 2004, n. 191 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica;

vista la legge 22 novembre 2004, n. 278, recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2004;

visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2004, con il quale sono state ripartite in capitoli le variazioni alle unità previsionali di base apportate dalla citata legge di assestamento;

uditi nella pubblica udienza del 24 giugno 2005 il relatore, Presidente di sezione Fulvio BALSAMO, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore generale Vincenzo APICELLA.

Ritenuto in

F A T T O

Il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2004 è stato presentato alla Corte dei conti dal Ministro dell'economia e delle finanze, quanto al conto del bilancio ed ai conti ad esso allegati, il 31 maggio 2005, e quanto al conto generale del patrimonio ed ai conti ad esso allegati, il 6 giugno 2005.

In ordine all'ENTRATA,

sono stati rilevati:

- a) capitoli per i quali si riscontrano discordanze dei relativi importi rispetto a quelli risultanti nelle contabilità delle amministrazioni;

- b) capitoli per i quali gli importi dei residui attivi registrati nel rendiconto risultano diversi dagli importi che si ottengono sottraendo dai residui iniziali i versamenti effettuati nell'anno in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza dell'esercizio;
- c) nel "riscosso residui" dell'anno importi non derivanti da rilevazioni contabili, ma calcolati come differenza fra il totale dei residui riscossi e l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2003, con riporto a zero delle differenze negative;
- d) capitoli per i quali risultano versamenti di residui non rivenuti come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario 2003.

E' stato presentato per la prima volta un prospetto riepilogativo in materia di regolazioni contabili.

In ordine alla SPESA:

- a) sono state rilevate eccedenze rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui iniziali ed alle autorizzazioni definitive di cassa (allegato M). In tale ambito, sono state rilevate spese effettuate in mancanza di stanziamenti in bilancio, registrate nel consuntivo come eccedenze, verificatesi sui capitoli dei Ministeri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Istituto agronomico per l'oltremare di cui all'allegato N. Per tutte le suddette eccedenze il Ministro dell'economia e delle finanze ha comunicato che sarà proposta sanatoria con apposita norma da inserire nel disegno di legge di approvazione del rendiconto generale;
- b) sono indicati – nell'allegato O – decreti di accertamento residui, relativi ai capitoli ivi specificati, i quali non sono stati, ad oggi, vistati o registrati dalla Corte in quanto non si è concluso il relativo procedimento di controllo;
- c) è stato presentato per la prima volta un prospetto riepilogativo in materia di regolazioni contabili e debitorie;
- d) le note preliminari dei Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole e forestali, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, dell'Istituto agronomico per l'oltremare e degli Archivi notarili sono prive dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 4-quater, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come integrato dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e dall'art. 13 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;

- e) non sono state fornite indicazioni, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997, con riferimento agli scopi delle principali leggi di spesa, da parte dei Ministeri delle attività produttive, degli affari esteri, delle politiche agricole e forestali, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare;
- f) il rendiconto non contiene, altresì, gli allegati concernenti l'analisi delle spese vincolate, le somme destinate alle regioni per le sole spese in conto capitale, nonché quelle ripartite per regioni di cui all'art. 2, commi 5, 6 e 6-bis della legge n. 468 del 1978.
- g) con riferimento ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa dalle Direzioni provinciali dei servizi vari, distintamente in conto competenza e in conto residui, sussistono discordanze, per incomplete comunicazioni, tra i dati di bilancio riportati nel sistema informativo integrato RGS-CDC e le scritture contabili degli uffici periferici del Ministero dell'economia e delle finanze;
- h) in ordine al riscontro dei pagamenti sui mandati informatici si è riscontrata l'emissione di singoli pagamenti a favore di una pluralità di destinatari, non prevista dalle disposizioni contenute nel DPR n. 367 del 1994.

In ordine al CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO,

- a) sono state riscontrate discordanze tra i dati della gestione di tesoreria risultanti nel conto dare e avere dell'Istituto che svolge il servizio di tesoreria centrale e provinciale, allegato al conto generale del patrimonio, e quelli riportati nel conto riassuntivo del tesoro. Tali difformità riguardano, per le passività finanziarie, i conti correnti, gli incassi da regolare e le altre gestioni e, per le attività finanziarie, le disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria e i pagamenti da regolare. Inoltre incongruenze sono state accertate in ordine agli incassi e pagamenti di bilancio iscritti nel conto dare e avere del predetto Istituto, allegato al conto generale del patrimonio, e quelli riportati nel conto riassuntivo del tesoro, con conseguenti disallineamenti nel movimento generale di cassa;
- b) è stato presentato il riepilogo generale degli inventari dei beni immobili dello Stato soltanto il giorno 23 giugno 2005;
- c) è stato trasmesso alla Corte, ai sensi dell'art. 7 della legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, un documento denominato "Conto consolidato della gestione statale e della Patrimonio dello Stato

SpA” alla data del 31 dicembre 2004, non corredato da riferimenti metodologici e da criteri di calcolo;

- d) non sono stati iscritti nel conto generale del patrimonio i debiti relativi a mutui già assunti da amministrazioni statali nei confronti della Cassa depositi e prestiti SpA;
- e) non sono stati evidenziati nel conto i raccordi tra gli apporti dello Stato per il funzionamento degli organismi statali dotati di autonomia contabile e le relative situazioni patrimoniali riguardo ai beni materiali prodotti in gestione;
- f) per le poste patrimoniali relative alle attività finanziarie - crediti e partecipazioni - di cui all'allegato R, in gestione al Ministero dell'economia e delle finanze, non risulta prodotta documentazione idonea a dimostrare i requisiti di certezza ed esigibilità che ne giustifichino l'iscrizione nel conto;
- g) per le poste patrimoniali relative alle attività finanziarie - società non finanziarie controllate e quote dei fondi immobiliari, crediti e partecipazioni - di cui all'allegato R, in gestione al Ministero dell'economia e delle finanze, non risulta prodotta la documentazione idonea a dimostrare la veridicità dei valori per l'iscrizione nel conto;
- h) per le poste patrimoniali relative alle attività finanziarie – crediti, partecipazioni – dei ministeri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti, e della difesa, alle attività finanziarie – beni immobili di valore culturale – dei ministeri dei beni culturali, dell'istruzione, università e ricerca, ed alle passività finanziarie del ministero dell'economia e delle finanze di cui all'allegato R, non è stata fornita dimostrazione delle variazioni intervenute;
- i) per le poste attinenti alle anticipazioni passive relative alla Cassa depositi e prestiti, di cui all'allegato R in gestione al Ministero dell'economia e delle finanze, manca la dimostrazione degli importi dei mutui iscritti nel conto;
- j) per le poste relative alla gestione dei magazzini del Ministero della difesa, della Guardia di finanza, del Corpo forestale dello Stato e della Polizia di Stato, manca la corrispondenza con le consistenze esposte nei riepiloghi delle amministrazioni;
- k) non risultano completate le procedure di iscrizione tra i beni patrimoniali dello Stato dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio dei beni immobili dall'ex Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS) all'ANAS S.p.A. e dall'ex Azienda autonoma F.S. alle Ferrovie dello Stato S.p.A..

Le risultanze del rendiconto sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

(in euro)

	COMPETENZA	CASSA
Risparmio pubblico	(+) 15.216.798.622,44	(-) 602.810.150,28
Saldo netto da finanziare	(-) 21.155.387.040,18	(-) 33.586.580.776,59
Indebitamento netto	(-) 15.271.839.717,64	(-) 27.865.372.726,77
Ricorso al mercato	(-) 214.083.964.562,44	(-) 217.328.015.605,45
Avanzo primario	(+) 39.809.039.310,38	(+) 27.334.477.110,35
Differenza fra entrate complessive e spese complessive	(-) 4.398.946.479,80	(-) 7.642.997.522,81

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO

Consistenze al 31 dicembre 2004

ATTIVITA'

Attività finanziarie	432.565.508.079,71
Attività non finanziarie prodotte	96.301.069.071,03
Attività non finanziarie non prodotte	3.096.533.248,18
Totale	531.963.110.398,92

PASSIVITÀ'

Passività finanziarie	1.870.797.492.366,77
Totale	1.870.797.492.366,77
Eccedenza passiva al 31 dicembre 2004	1.338.834.381.967,85
Peggioramento patrimoniale dell'esercizio 2004	32.123.527.676,50

Osservazioni in ordine all'affidabilità e alla regolarità dei dati contabili, nonché considerazioni sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività delle amministrazioni, sono contenute nella relazione annessa alla decisione.

Il Pubblico Ministero, nell'intervento in udienza, ha confermato le richieste formulate nelle memorie scritte dell'8 giugno e del 21 giugno 2005.

Considerato in

D I R I T T O

Ai fini del presente giudizio, la Corte ha esaminato il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2004, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto generale del patrimonio e conti ad essi allegati.

Ai sensi degli articoli 21 e 39, commi primo e secondo, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, si è proceduto:

per il Conto del bilancio,

- quanto all'ENTRATA:

ai riscontri di conformità con le scritture indicate nel predetto art. 21 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, ed in particolare con i conti periodici di cui all'art. 262 del regolamento di contabilità generale dello Stato, nonché con i riassunti generali delle riscossioni e dei versamenti;

- quanto alla SPESA:

a verificare la concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l'esercizio e le scritture tenute o controllate dalla Corte, dalle amministrazioni e dai competenti uffici centrali di bilancio; ad accertare la regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi, nei limiti della documentazione allegata e dell'esistenza delle obbligazioni giuridiche che giustificano l'iscrizione delle somme nelle scritture contabili; a verificare la regolare estinzione di tutti i titoli di spesa e la corrispondenza dei dati conseguenti ai titoli estinti con quelli riportati nel conto riassuntivo annuale; ad accertare che i dati recati dai conti allegati corrispondano ai prospetti riassuntivi prodotti dai competenti uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

per il Conto generale del patrimonio:

alle verifiche concernenti la gestione patrimoniale, effettuate anche su documenti forniti dall'amministrazione, allo scopo di accertare la regolare iscrizione delle singole movimentazioni patrimoniali sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili.

Sono state pertanto riscontrate:

- l'iscrizione delle singole movimentazioni patrimoniali;
- la corrispondenza delle variazioni intervenute nel conto patrimoniale con le relative iscrizioni nel conto del bilancio;
- le modalità di aggiornamento dei valori iscritti nelle poste patrimoniali e relativi allegati;
- la sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione nelle poste patrimoniali e relativi allegati;
- la corrispondenza tra le iscrizioni dei conferimenti patrimoniali a favore di amministrazioni ed organismi statali dotati di autonomia contabile ed i dati esposti nelle relative situazioni patrimoniali;
- le modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti;
- le modalità di utilizzazione dei terreni e dei fabbricati di proprietà statale.

Per le operazioni finanziarie con riflessi patrimoniali, la Corte ha effettuato le verificazioni sui conti periodici e sui riepiloghi generali dell'entrata. Per la spesa sono stati effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate. Per le entrate riscosse e versate, per le somme

riscosse e “da versare” e per quelle “da riscuotere”, è stata verificata, analogamente con quanto effettuato con riferimento al conto del bilancio, la corrispondenza dei dati esposti nel conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riassunti generali, trasmessi dai competenti uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

A.- Conto del bilancio e conti ad esso allegati.

- 1) Il riscontro delle risultanze concernenti le entrate è stato eseguito per tutte le poste contabili (unità previsionali di base, capitoli ed articoli) sui conti periodici nella versione definitiva ottenuta attraverso il sistema informativo RGS – Corte dei conti;
- 2) sulla base delle verifiche di conformità – agli effetti dei commi primo e secondo dell’art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti – sono stati elaborati gli allegati da B1 a B8 che danno conto delle discordanze tra il conto consuntivo e i conti periodici definitivi, con riguardo al conto di competenza ed al conto dei residui. Sui passaggi dalle scritture di base alle difformi risultanze esposte in quelle finali sono pervenute da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato spiegazioni a livello di titolo, sulle quali si riferisce nelle “Note sull’attendibilità e sull’affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell’entrata”, contenute nell’annessa relazione e che vanno viste alla luce dell’illustrazione di ordine generale delle cause che determinano le discordanze, fornita dallo stesso Dipartimento. Tra queste cause va, fra l’altro, evidenziata la presenza di “dati compensati”, risultanti da operazioni con cui il sistema informativo automaticamente elimina le somme rimaste da versare (e quelle “da riscuotere”) con segno negativo, assumendosi che l’importo accertato sia almeno pari a quello versato. In presenza di procedure di rettifica di tipo meramente presuntivo, permangono dubbi sulla stessa complessiva attendibilità delle scritture di base e, conseguentemente, sulla loro idoneità ad essere utilizzate a fini di controllo anche nel corso della gestione, ai sensi dell’art. 262 del regolamento generale di contabilità, essendo le discordanze numerose e consistenti. Alle rettifiche automatiche si aggiungono successivamente quelle manuali conseguenti alle “comunicazioni ritardatarie” inviate dalle amministrazioni e contabilizzate senza verificare se le stesse costituiscono, in tutto o in parte, una componente delle già intervenute compensazioni automatiche. Ciò comporta l’inattendibilità di alcune voci del conto consuntivo e l’emersione di incongruenze all’interno del rendiconto finale, quali sono i casi di riaccertamenti e insussistenze non spiegate relativamente ai resti da riscuotere a fine esercizio per numerosi capitoli. Per tali

motivi va dichiarata l’irregolarità del conto dei residui relativi alle poste risultanti dagli allegati da B1 a B8;

3) sulla base delle verifiche di conformità – sempre agli effetti dei commi primo e secondo dell’art. 39 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti – negli allegati C1 e C2 si dà conto delle minori entrate risultanti dall’esito del confronto per titolo e per unità previsionale di base, disaggregate per capitoli ed articoli, tra le previsioni di bilancio iniziali e definitive, da una parte, e il totale degli importi versati, da versare e da riscuotere, dall’altra, con l’evidenziazione della notevole frequenza, specialmente fra le entrate non tributarie, di capitoli per memoria, o comunque privi di previsione, o anche sistematicamente sottostimati. Occorre, a tal proposito, anche quest’anno ribadire come la sommaria “nota preliminare” che correda il rendiconto non appaia sufficiente a soddisfare l’obbligo dell’Amministrazione di giustificare i risultati della gestione;

4) in ordine alle risultanze dei residui, e specificamente alle somme rimaste da versare (allegato 23 al rendiconto), si osserva che queste ultime si riferiscono a partite (del complessivo ammontare di circa 17.095 milioni, come da apposito allegato al rendiconto), collegate a residui della spesa per regolazioni contabili, e ad altri residui per i quali non è stato chiarito se ricomprendano anche importi che, in applicazione dell’art. 54, comma 16, della legge n. 449 del 1997, non vengono più riportati nel conto dei residui, per essere, invece, reiscritti nella competenza degli esercizi in cui vengono disposti i relativi pagamenti. In corrispondenza della cancellazione delle pendenze passive si sarebbe, infatti, imposta anche quella delle corrispondenti partite attive. E ciò per evitare di mantenere un’esposizione di crediti non più bilanciata, come invece avveniva prima dell’applicazione della predetta disposizione di legge, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati. A seguito delle richieste istruttorie della Corte, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato:

- argomenta che la mancata riduzione dei residui attivi troverebbe motivazione, dal punto di vista giuridico, nel fatto che tale riduzione non è prevista dalla normativa esistente, nonché nell’esigenza, da un punto di vista contabile, di mantenere la conoscenza del credito vantato nei confronti dell’agente contabile, credito risultante dalla contabilità dell’agente stesso;
- riconosce che “da quanto esposto può derivare una certa asimmetria contabile, in quanto mentre tra gli accertamenti risultano le somme che dovrebbero essere versate in entrata, tra gli impegni non appaiono le somme che dovranno essere erogate per operare tale versamento”;