

15594



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

31 LUG. 2017

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato Generale del Bilancio

UFFICIO II



All' Ufficio Legislativo Economia

SEDE

ROT. IN USCITA N. 155203/2017

ROT. IN ENTRATA N. 0152123/2017

e, p. c.: All' Ufficio Legislativo Finanze

SEDE

OGGETTO: A.S. 2874: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2016"

Il Dossier in oggetto fornisce un'analisi descrittiva delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 basata anche sulla sintesi e rielaborazione delle analisi prodotte dalla Corte dei conti e di quelle riportate nella Relazione illustrativa allo stesso Rendiconto predisposta da questo Dipartimento in accompagnamento al relativo Disegno di legge.

Le analisi e le elaborazioni contenute nel Dossier sono coerenti con le risultanze del Rendiconto 2016.

Per quanto riguarda gli "aspetti problematici del provvedimento", il Dossier fa essenzialmente riferimento alle osservazioni e ai rilievi della Corte dei Conti effettuati nella decisione di parifica del Rendiconto 2016. A tale riguardo si forniscono qui di seguito alcuni elementi informativi.

Con riferimento alle osservazioni formulate per le entrate del Bilancio dello Stato, il Dossier - nel riprendere quanto rilevato dalla Corte dei Conti - evidenzia che le predette entrate sono state oggetto di ripetuti specifici rilievi da parte della Corte medesima anche negli anni passati, connessi a incongruenze contabili presenti tra i dati riportati nel rendiconto e le effettive risultanze della gestione motivate, principalmente, da aspetti tecnico-amministrativi e contabili che rivestono natura strutturale.

Al fine di superare progressivamente tali incongruenze contabili, questo Dipartimento ha avviato diverse attività anche con gli uffici territoriali che seguono la gestione di diverse entrate

erariali, volte a migliorare la rappresentazione delle risultanze gestionali e, conseguentemente, a limitare gli interventi di rettifica operati in sede di predisposizione del rendiconto (come ad esempio la procedura di compensazione per l'eliminazione dei residui attivi che presentano segni negativi). Al riguardo, occorre osservare come la rinnovata attenzione in fase gestionale e le successive operazioni di rettifica operate a consuntivo siano oggetto di verifiche incrociate con lo scopo, tra gli altri, di evitare sovrapposizioni tra rettifiche automatiche e rettifiche manuali operate a seguito delle comunicazioni ritardatarie provenienti dagli uffici periferici della Ragioneria successivamente alla chiusura delle contabilità gestionali.

Occorre, inoltre, segnalare il continuo confronto operato con la Corte dei conti, con la quale, già a seguito dell'indagine specifica condotta nel 2016 dall'autorità di controllo sull'Allegato 23 al rendiconto, sono state avviate interlocuzioni, anche su un piano più informale, al fine di approfondire gradatamente le specifiche problematiche più volte segnalate dalla Corte stessa. Da ultimo, un approfondimento preliminare è stato avviato con riferimento all'Allegato 24 al rendiconto, in particolare per quelle entrate ricomprese nella voce aggregata "Altri capitoli", per le quali permangono negli anni resti da riscuotere di notevole entità che non vengono riscossi, ma che, al contempo, sono considerati di riscossione certa quantunque ritardata. Si ricorda, infatti, che tale componente dell'Allegato 24 è oggetto di mancata parifica da parte della Corte. Va inoltre ricordato, sempre con riferimento ai residui di riscossione, che anche nell'ambito delle attività avviate in attuazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016, di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, approfondimenti specifici sono in corso per una revisione dell'Allegato 24 orientata, altresì, ad una esposizione contenente un maggiore dettaglio informativo.

Con riferimento all'Allegato 23, oggetto di specifico approfondimento nel Dossier, occorre precisare che l'esclusione dalla parifica da parte della Corte dei conti non riguarda tutte le somme in esso riportate. Per il 2016, l'esclusione dalla decisione di regolarità contabile riguarda, in particolare, la mancata disaggregazione dei resti di versamento per le entrate cumulativamente rappresentate nella voce residuale "Altri capitoli", venendo meno i presupposti informativi sui quali poter definire il giudizio di regolarità. Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla componente dei residui relativa agli esercizi pregressi (per la componente c.d. "Stato") per la quale la nota integrativa non fornisce indicazioni di dettaglio, al pari dei residui di nuova formazione nell'esercizio di competenza, trattandosi di somme cumulatesi negli anni e la cui causa di formazione non risulta sempre di agevole individuazione. Si ricorda, infatti, che, a seguito della già citata indagine condotta nel 2016, nella nota integrativa all'entrata, per la componente c.d. "Stato",

sono illustrate le principali cause e i relativi importi da cui originano i resti da versare di competenza dell'esercizio di consuntivo.

Per i resti da versare in conto residui, nel Dossier si rileva, inoltre, l'aumento registrato nel 2016 rispetto al 2015: come precisato nella nota integrativa, l'incremento è imputabile in larga parte a resti da versare formati nel 2015 e non regolati nel 2016, ma che saranno oggetto di regolazione contabile nell'esercizio in corso.

Per quanto riguarda le spese, nel Dossier vengono richiamati i rilievi della Corte dei Conti riportando in particolare i seguenti dati:

- capitoli che presentano eccedenze nei conti della competenza, dei residui e della cassa concernenti tutte le Amministrazioni dello Stato, ad eccezione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Allegato 5 annesso alla Decisione della Corte dei conti n. 7/SSRRCO/PARI/17 del 27 giugno 2017) rispettivamente pari, nel complesso, a 52 milioni di euro, 17 mila euro e 49 milioni di euro, ricollegabili a discordanze relative ai pagamenti disposti mediante ruoli di spesa fissa”;
- capitoli in ordine ai quali non sono pervenuti, ovvero non sono stati registrati i decreti di accertamento dei residui, ovvero sono state evidenziate anomalie, riguardanti i Ministeri dello sviluppo economico, della giustizia, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche agricole, alimentari e forestali (allegato 6 annesso alla sopracitata Decisione).

In relazione al primo rilievo va precisato che in numerose circostanze le eccedenze che si generano a livello di capitolo di spesa trovano compensazione con le economie registrate all'interno dell'Unità di voto di appartenenza. Un apposito articolo del disegno di legge di approvazione del rendiconto è dedicato a proporre una sanatoria legislativa per gli eccessi di spesa (le eccedenze, appunto) rispetto agli stanziamenti definitivi eventualmente verificatisi in ciascuna unità di voto, qualora non siano compensate dalle economie realizzate all'interno dell'unità di voto stessa.

I dati sopra riportati e ripresi dal Dossier riguardano eccedenze registrate a livello di singolo capitolo di spesa. Tenendo conto delle compensazioni a livello di Unità di voto, così come evidenziato nella Relazione illustrativa al Disegno di legge del Rendiconto, nel 2016 le eccedenze nette ammontano a 5 milioni per la competenza, a 17 mila euro per i residui, mentre non si registrano eccedenze in conto cassa. Il fenomeno concerne, essenzialmente, spese di natura obbligatoria (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, compresi oneri sociali e Irap) i cui pagamenti vengono eseguiti con modalità del tutto particolari previste dalla legge di contabilità (nella quasi totalità dei casi mediante l'esecuzione di ruoli di spesa fissa). In via generale, tale

modalità di pagamento anticipa le fasi gestionali in cui si articola il regime giuridico delle spese dello Stato, per cui la relativa contabilizzazione avviene solo dopo la chiusura dell'esercizio finanziario, generando un esubero di impegno/pagamento rispetto alle previsioni, con il conseguente formarsi delle eccedenze. L'inderogabilità e l'indifferibilità delle spese stesse comporta, del resto, la imprescindibilità della loro erogazione e quindi il verificarsi dell'eccedenza. In particolare le eccedenze in conto competenza hanno riguardato principalmente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della Difesa per 2,4 milioni di euro per ogni ministero, mentre le eccedenze in conto residui hanno interessato esclusivamente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Con riferimento, invece, al secondo rilievo sono stati richiesti specifici approfondimenti agli uffici centrali del bilancio delle Amministrazioni interessate circa i motivi che hanno comportato il mancato invio dei decreti di accertamento dei residui, ovvero la mancata registrazione o la rilevazione di anomalie. Non appena le risposte saranno inoltrate all'Ispettorato generale del bilancio sarà cura del medesimo fornire gli adeguati riscontri alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda, poi, i residui passivi l'andamento registrato per il 2016 risente delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 93 del 2016 in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa. In particolare, l'articolo 6 del citato decreto legislativo ha modificato la normativa relativa al regime contabile dei residui passivi, con particolare riferimento alla disciplina della conservazione dei residui di bilancio (nuovo art. 34-bis della legge 196/2009), nonché alle attività di accertamento e riaccertamento annuale dei residui passivi di bilancio e dei residui passivi perenti (nuovo art. 34-ter della legge 196/2009).

Gli aspetti della nuova disciplina contabile dei residui passivi, che hanno effetto a partire dal Rendiconto 2016, sono sintetizzabili nel modo seguente:

- modifica dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi e delle modalità di eliminazione dei residui stessi dal conto del bilancio: vengono portati da 2 a 3 anni i termini di conservazione in bilancio dei residui relativi alla categoria 4 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" del Titolo I e di tutte le spese in conto capitale (Titolo II). Inoltre, il meccanismo, in base al quale in passato allo scadere dei termini di conservazione, i residui passivi venivano colpiti dalla perenzione amministrativa e venivano quindi iscritti fra le passività del conto del patrimonio, è sostituito - per le sole spese correnti (Titolo I) - dal nuovo meccanismo secondo cui le somme impegnate e non pagate entro i termini diventano automaticamente economie; mentre per il mantenimento nel conto del patrimonio in qualità di residui passivi perenti occorre che l'amministrazione competente dimostri il permanere delle ragioni del debito.

Per la categoria 4, pertanto, si registra il consistente aumento di residui iniziali che passa da 1.666,2 milioni del 2015 a 16.490,3 milioni nel 2016, mentre per quanto riguarda il Titolo II il fenomeno è meno apprezzabile in quanto i residui iniziali passano da 6.065,6 milioni nel 2015 a 7.713,8 nel 2016.

L'allungamento del periodo di conservazione dei residui si riflette anche nel fatto che le economie e i residui perenti di categoria 4 calano drasticamente nel 2016 rispetto al 2015: le economie in conto residui della medesima categoria, infatti, passano da 2.726 milioni di euro del 2015 a 410,9 milioni del 2016; le perenzioni passano da 5.013,1 milioni del 2015 a 155,4 milioni del 2016 con evidenti riflessi al livello del complesso del Titolo I dove le economie in conto residui si attestano a 2.700,6 milioni rispetto a 3.375,4 del 2015, mentre i residui perenti passano da 5.682,7 a 794,1 milioni;

- maggiore flessibilità per la rimodulazione delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennali e per le altre spese di conto capitale nell'ambito delle previsioni effettuate nel piano finanziario dei pagamenti. In particolare, per le somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, provenienti dall'esercizio di consuntivazione o da esercizi precedenti (residui di lettera F), la nuova disciplina (art. 34-ter, comma 1 della legge n. 196 del 2009) prevede la facoltà per le amministrazioni, da esercitarsi in sede di predisposizione del decreto di accertamento dei residui, di provvedere alla loro eliminazione dal conto dei residui di stanziamento e successivamente iscrivere, dopo il giudizio di parificazione della Corte dei conti, nella competenza dei bilanci futuri in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

L'esercizio di questa nuova facoltà ha prodotto 17,4 milioni di euro di stanziamenti non impegnati in conto competenza 2016 e 17 milioni di residui di stanziamento di cui si richiede la reiscrizione in esercizi futuri; tale reiscrizione sarà effettuata con la legge di bilancio 2018-2020;

- riaccertamento annuale della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato (residui passivi perenti), ai sensi dell'articolo 34-ter, commi 4 e 5 della legge n. 196 del 2009: il riaccertamento dello stock dei residui perenti comporta l'eliminazione dal Conto del patrimonio delle partite debitorie non più dovute, mediante apposite scritture contabili. Tali risorse, con legge di bilancio 2018-2020, potranno essere iscritte su base pluriennale in appositi Fondi da ripartire negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate.

Nello specifico sono stati eliminati complessivamente 5.266,3 milioni di euro di cui 2.355 di parte corrente e 2.911,3 in conto capitale.

Con riferimento infine al Conto del Patrimonio, si specifica preliminarmente che, in merito a quanto riportato nel Dossier, con riferimento alle osservazioni della Corte dei Conti sul valore dei beni mobili iscritti nelle poste patrimoniali in carico ai consegnatari, il rilievo non risulta mosso al solo Ministero dell'Economia e Finanze, ma anche al Ministero dello Sviluppo Economico, al Ministero della Giustizia, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, al Ministero dell'Interno, al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

Inoltre, il Dossier nel riprendere quanto osservato dalla Corte dei Conti, evidenzia innanzi tutto discordanze e omissioni in materia di attività non finanziarie prodotte. Il fenomeno riguarda essenzialmente i beni immobili patrimoniali e i beni immobili demaniali di valore storico e artistico di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, i cui dati sono gestiti e trasmessi dall'Agenzia del Demanio. Si registrano alcune difformità con le scritture contabili dell'Agenzia del Demanio in quanto l'attività di riscontro delle Ragionerie Territoriali dello Stato, svolta ai fini della predisposizione del Conto del Patrimonio dello Stato viene effettuata, in conformità alla normativa vigente, sulla base della documentazione probatoria trasmessa dalla stessa Agenzia. Tale attività di controllo, è da tempo completamente informatizzata grazie all'integrazione dei Sistemi Informativi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con i sistemi informativi dell'Agenzia del Demanio. Infatti, la gestione dei dati viene svolta dall'Agenzia del Demanio per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, col proprio sistema informatizzato REMS (Real Estate Management System) e le variazioni intervenute vengono poi trasmesse con un flusso informatico all'applicativo IBIS (applicativo per l'informatizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato). I dati così inviati, sono successivamente validati dalle Ragionerie Territoriali dello Stato competenti territorialmente alla vigilanza qualora risultino conformi a tutti i controlli previsti, per poter essere poi recepiti e contabilizzati nel sistema informativo del conto generale del Patrimonio (Sipatr). Ciò premesso, l'osservanza della normativa di riferimento comporta di non procedere alla validazione delle variazioni patrimoniali qualora si rilevassero eventuali carenze documentali o incongruenze riguardanti la valutazione dei beni o discordanze sulla categoria patrimoniale o sulla classificazione Sec.

Per quanto riguarda poi le osservazioni in merito a omesse variazioni relative alle consistenze dei beni mobili di proprietà dello Stato, si fa presente che nel rispetto del disposto dell'art. 14, comma 4 del decreto legislativo n. 279 del 1997, le Ragionerie Territoriali dello Stato e gli Uffici

centrali del Bilancio acquisiscono al patrimonio le sole contabilità trasmesse dai consegnatari ritenute regolari.

Diverso è invece il discorso relativo alle omissioni concernenti le attività non finanziarie non prodotte (riguardanti principalmente il demanio naturale), nonché le attività finanziarie prodotte destinate alla difesa nazionale e ad altre opere. In svariati casi il fenomeno è riconducibile alla mancata trasmissione da parte delle Amministrazioni competenti dei dati necessari all'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica. A tale proposito si sottolinea che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sollecita costantemente le amministrazioni mediante le proprie circolari annuali o anche con specifiche iniziative. Da ultimo nella Circolare del 9 Novembre 2016, n. 24 "Chiusura della contabilità dell'esercizio finanziario 2016" la RGS ha raccomandato a tutte le Amministrazioni dello Stato di comunicare ai competenti uffici riscontranti - limitatamente ai beni di propria stretta pertinenza, allo scopo di rispettare le prescrizioni dell'articolo n.14 del D.Lvo. n.279/1997 e quindi includere nel Conto generale del Patrimonio i beni suscettibili di utilizzazione economica - i dati, per ciascun bene, concernenti il codice Sec 95, il numero d'ordine, la descrizione ed il valore.

Infine, sempre con riferimento alle osservazioni della Corte dei Conti in materia di Conto del Patrimonio, il Dossier rileva che per il Patrimonio dello Stato non è ancora stata adottata la classificazione Sec 2010. Al riguardo, premesso che questo Dipartimento ha provveduto ad effettuare uno studio preliminare per predisporre i necessari collegamenti tra le classificazioni Sec 2010 e Sec 95 al fine di pervenire all'adeguamento dei sistemi informativi, si fa presente quanto già condiviso in varie interlocuzioni istituzionali con la Corte dei Conti. In particolare l'applicazione del Sec 2010 è stata rinviata nel tempo per motivi di economicità ed efficienza, atteso che le modifiche sostanziali rispetto alla classificazione Sec '95 sono circoscritte. Infatti dalle analisi preliminari effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato sul raccordo tra le classificazioni Sec'95 e Sec'10 con particolare riferimento al caso dello Stato, è emerso che sotto il profilo sostanziale per la maggior parte delle voci esiste una corrispondenza biunivoca tra le due classificazioni. A parte poche voci che vengono enucleate con il Sec 2010, nella maggior parte dei casi la differenza è essenzialmente di carattere formale e consiste nel trasferire al terzo livello del Sec 2010 alcune voci che nel Sec '95 erano individuate al quarto livello. Ciò, se da un lato non comporta rilevanti cambiamenti sostanziali, dall'altro altera sensibilmente la codifica delle poste patrimoniali che, nel caso dello Stato, raggiunge un quinto livello, determinando in questo modo un impatto notevole sui sistemi informativi interessati alla gestione e rendicontazione del patrimonio. Per tale ragione il necessario adeguamento dei sistemi informativi relativi al patrimonio è stato rinviato al più ampio contesto del rifacimento dei sistemi informativi connessi alle riforme del bilancio attualmente in

corso, che comporterà adattamenti derivanti anche da altre innovazioni (si fa riferimento alle riforme derivanti dai d. lgs. N. 90 e n. 93 del 2016, nonché alla Legge 163 del 2016). A fronte di questa esigenza di contemplare l'adeguamento al Sec 2010 in un contesto integrato di rifacimento dei sistemi informativi, si ritiene che per lo Stato non ci sia di fatto una rilevante carenza di rappresentazione sotto il profilo sostanziale per le ragioni sopra esposte.

Per maggiori dettagli sugli elementi sopra forniti si rinvia alla Relazione illustrativa di accompagnamento al Disegno di legge del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2016.



Il Ragioniere Generale dello Stato

