

Ministero dell'economia e delle finanze

- 1. Struttura e funzioni.**
- 2. Analisi della spesa.**
- 3. Analisi delle entrate.**

1. Struttura e funzioni

L'attuale struttura del Ministero dell'economia e delle finanze - prefigurata dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (in base alla legge delega n. 57 dello stesso anno, che gli ha attribuito le funzioni dei soppressi Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze) è stata definita con regolamento di organizzazione emanato con d.P.R. n. 43 del 2008 e con decreto ministeriale 28 gennaio 2009, entrato in vigore il 1 settembre 2009.

Le sue principali competenze si possono così sintetizzare:

- politica economica e finanziaria: analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, vigilanza su mercati finanziari e sistema creditizio, elaborazione delle linee di programmazione, copertura del fabbisogno, gestione di debito pubblico e partecipazioni azionarie dello Stato;
- politiche, processi e adempimenti di bilancio: formazione e gestione del bilancio dello Stato e della tesoreria, monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e dei flussi di cassa, verifica della quantificazione degli oneri e delle coperture delle innovazioni normative, monitoraggio e controllo della spesa e delle entrate;
- entrate erariali: analisi del sistema fiscale in sede nazionale, comunitaria e internazionale, coordinamento, indirizzo, monitoraggio, vigilanza e controllo delle agenzie fiscali e degli altri enti con funzioni in materia di entrate erariali, sistema informativo della fiscalità;
- acquisizione, organizzazione e gestione di servizi comuni e personale, pagamento degli stipendi al personale statale, esclusi forze armate e corpi di polizia, stipula delle convenzioni quadro CONSIP per la Pubblica Amministrazione.

2. Analisi della spesa

Con l'avvertenza che, ove non diversamente indicato, l'analisi che segue si riferisce agli impegni totali (impegni sulla competenza dell'esercizio più impegni assunti nell'esercizio sui residui di stanziamento), il consuntivo del 2009 evidenzia spese impegnate per 485,4 miliardi di euro, che si ragguagliano a circa 1/3 del Pil. Nel quadriennio 2006-2009, l'incidenza degli impegni sul Pil è passata dal 28,5 al 31,9 per cento, anche per la flessione dell'indicatore

nell'ultimo anno. Considerando la sola spesa finale, l'incidenza sul Pil è stata del 20,4 per cento. La dimensione delle risorse gestite è legata a talune peculiarità della finanza pubblica, quali i crediti d'imposta, il ripiano dei debiti della sanità, le erogazioni per l'attuazione del federalismo, le poste correttive e compensative delle entrate.

Le spese finali impegnate hanno raggiunto 309,3 miliardi, soprattutto a causa dei trasferimenti di parte corrente, il cui peso sul totale passa, nello stesso periodo, dal 35,5 al 38,5 per cento. Tali oneri qualificano il dicastero come soggetto istituzionale con rilevante ruolo nel processo di redistribuzione delle risorse. Circa il 76 per cento dei trasferimenti correnti (119,3 miliardi) è destinato, nel 2009, alle regioni, mentre agli enti di previdenza e assistenza sociale è attribuito il 9,5 per cento.

2.1. Gli impegni rappresentano il 68,1 per cento del totale del bilancio statale, e si raffrontano a previsioni iniziali di 537,1 miliardi e definitive di 544,4 miliardi.

Prima missione in termini quantitativi è la "*Gestione del debito pubblico*" che, con 248,9 miliardi, copre il 51,3 per cento degli impegni. Oltre il 97 per cento della missione viene gestita dal Dipartimento del tesoro, comprese le spese per il collocamento dei titoli di Stato; la restante parte fa capo al Dipartimento della Ragioneria generale.

La missione "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" espone impegni per 93,9 miliardi, il 19,3 per cento del totale. Oltre la metà riguarda il programma "*Federalismo*" (56,6 miliardi), in gran parte trasferimenti alle Regioni per compartecipazione al gettito Iva e per l'attuazione del federalismo amministrativo. Rilevanti sono anche i programmi "*Regolazioni contabili e altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale*" (29,9 miliardi) e "*Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria*" (6,7 miliardi). Va notato che per questa missione il ruolo del dicastero è fondamentalmente quello di sottoscrivere accordi con le Regioni e trasferire le risorse, effettuando il monitoraggio sull'andamento della spesa.

Segue la missione "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 71,3 miliardi di impegni, pari al 14,7 per cento del totale, concentrati sul programma "*Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte*" (53,8 miliardi), che comprende le poste correttive e compensative delle entrate. Più contenuto è il programma "*Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità*" (8,7 miliardi), in gran parte trasferimenti alle agenzie fiscali. Di rilievo risultano anche i programmi "*Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio*", e "*Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali*". Altre missioni peculiari sono "*Italia in Europa e nel mondo*" (22,4 miliardi), incentrata sul programma "*Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE*"; "*Politiche previdenziali*" (16,7 miliardi), connessa in gran parte ai trasferimenti all'Inpdap per le gestioni previdenziali statali e, infine, "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*" (6,9 miliardi).

Le sei missioni predette caratterizzano fortemente la struttura della spesa del dicastero, rappresentando il 94,8 per cento degli impegni totali. Le altre 20 missioni gestite (25,4 miliardi) si ragguagliano pur sempre al 3,6 per cento della spesa complessiva e al 4,7 per cento della spesa finale dell'intero bilancio statale.

2.2. La pluralità delle finalità gestite induce a precisare le spese che potrebbero più utilmente essere allocate nei bilanci dei Ministeri competenti per l'attuazione delle politiche di settore.

In particolare, andrebbe approfondita la possibilità di inserire le seguenti missioni nelle strutture amministrative aventi competenza primaria in relazione alle finalità perseguite, fermi restando il ruolo di coordinamento tecnico riconosciuto al dicastero dell'Economia e delle finanze e l'esigenza di preservare la visibilità funzionale delle risorse gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- *Ordine pubblico e sicurezza*, limitatamente al programma "*Sicurezza democratica*" (0,7 miliardi di impegni di competenza nel 2009), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Soccorso civile* (3,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli interni;

- *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* (0,2 miliardi) al Ministero delle politiche agricole;
- *Competitività e sviluppo delle imprese* (2 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico;
- *Diritto alla mobilità* (8,5 miliardi) e *Infrastrutture pubbliche e logistica* (0,9 miliardi) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Comunicazioni* (0,9 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Ricerca e innovazione* (0,2 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* (0,2 miliardi) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- *Casa e assetto urbanistico* (37,6 milioni) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Istruzione scolastica* (0,1 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (6,9 miliardi) al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Politiche previdenziali* (16,7 miliardi) e *Politiche per il lavoro* (2,8 milioni) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (1 miliardo) al Ministero degli interni;
- *Giovani e sport* (0,8 miliardi) e *Turismo* (0,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Trattasi, come si vede, di ben 17 missioni, per complessivi 43,6 miliardi di impegni nel 2009, la cui più appropriata allocazione potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione dei relativi programmi e al miglioramento della significatività dei bilanci.

Nella stessa linea di affinamento della classificazione funzionale e di razionalizzazione della gestione si pone l'esigenza di rivedere l'allocazione di taluni oneri di rilevanti dimensioni affidati alla gestione del dicastero, sui quali la Corte dei conti si è soffermata nelle precedenti relazioni al Parlamento. Trattasi delle spese per le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite alla missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", invece che alle missioni di pertinenza; dei fondi soggetti a ripartizione amministrativa aventi specifica finalizzazione e invece attribuiti alla missione "*Fondi da ripartire*"; dei trasferimenti finalizzati inseriti nelle "*Relazioni finanziarie con gli enti territoriali*"; degli interessi sul debito, più opportunamente collocabili nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"; del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali ¹.

2.3. Il Ministero è articolato in quattro Dipartimenti, che corrispondono ad altrettanti Centri di Responsabilità. A questi si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, e la Guardia di finanza. Inoltre, alcune spese fanno ancora riferimento all'Avvocatura generale dello Stato e alla gestione di spese residuali connesse con il passaggio, avvenuto da tempo, di talune competenze alla Presidenza del Consiglio.

Sembra avviata finalmente con buone prospettive l'integrazione reale tra le diverse componenti ministeriali derivanti dai soppressi precedenti dicasteri, anche se permangono tuttora sacche di separatezza, come nel caso della Direzione centrale per la giustizia tributaria, che ancora amministra il personale e la logistica delle Commissioni tributarie.

Il Centro di Responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione" ha impegnato soli 22,5 milioni, concentrati nella missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", trasversale a tutti i ministeri:

¹ L'esercizio di riallocazione effettuato dalla Corte dei Conti nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (Relazione 2008, vol. I, cap. V, paragrafo 4.5.), al fine di contribuire all'approfondimento della problematica, è rimasto sinora senza seguito.

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi ha impegnato 1,6 miliardi. Le spese di funzionamento ammontano a circa 445,8 milioni, anche per le convenzioni Consip finalizzate all'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni. In tale ambito, va notato che l'attività di programmazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, in base alle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2008, ha avuto un riscontro ancora parziale, atteso che solo il 74 per cento dei Centri di Responsabilità ha trasmesso i dati richiesti².

Gli impegni del Dipartimento del tesoro, al netto del servizio del debito, ammontano a 120,9 miliardi, il 24,9 per cento del totale. Gli oneri più rilevanti riguardano le missioni *"Politiche previdenziali"*, con 16,5 miliardi, prevalentemente destinati al finanziamento degli enti di previdenza; *"Diritto alla mobilità"* (8,5 miliardi), relativi ai contributi per il trasporto ferroviario e per la gestione della viabilità; *"Politiche economico-finanziarie e di bilancio"* (10,1 miliardi), in massima parte devoluti al bilancio autonomo dei Monopoli per la gestione del servizio del lotto automatizzato; *"Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia"* (5,8 miliardi), soprattutto per trasferimenti ad Enti previdenziali e alla Presidenza del Consiglio in relazione alle attività assistenziali relative per il sostegno alla famiglia e la lotta alla droga; *"Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri"* (3,3 miliardi), concernente trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche e ai partiti politici; *"Soccorso civile"* (3,1 miliardi), riguardante i fondi al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; *"Giovani e sport"* (0,8 miliardi) per i trasferimenti al CONI e alla Presidenza del Consiglio per le politiche a sostegno dell'imprenditoria giovanile; *"Comunicazioni"* (0,9 miliardi), per i trasferimenti a Poste italiane per il servizio universale e all'editoria. Nell'ambito dell'attività del Dipartimento, significativi appaiono i risultati nella gestione del debito pubblico, in termini di allungamento della vita media, che ha superato i sette anni, e di riduzione del costo medio all'emissione, che ha toccato il minimo storico del 2,18 per cento.

Il Dipartimento della Ragioneria generale ha impegnato risorse per 121,9 miliardi, pari al 25,1 per cento del totale. La sua attività riguarda numerose missioni, tra cui le *"Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"* (93,1 miliardi), *"L'Italia in Europa e nel mondo"* (21,6 miliardi) e i *"Fondi da ripartire"* (30,2 milioni). Complessivamente, queste tre missioni riguardano il 94,1 per cento degli impegni del Dipartimento. Di rilievo risultano anche gli impegni per *"Infrastrutture pubbliche e logistica"* (0,9 miliardi), concernenti la concessione di contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche per il finanziamento dell'edilizia sanitaria e giudiziaria, e per *"Politiche economico-finanziarie e di bilancio"* (0,4 miliardi), sostanzialmente spese per il funzionamento del Dipartimento. Le altre missioni, per importi impegnati di gran lunga minori, riguardano *"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*, *"Istruzione scolastica"*, *"Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"*, *"Casa e assetto urbanistico"*, *"Politiche previdenziali"*, *"Ricerca e innovazione"*. Rilevante è stato l'apporto del Dipartimento alla positiva conclusione dell'iter parlamentare della riforma organica della contabilità e della finanza pubblica, varata con la legge n. 196 del 2009; altrettanto importante si profila il suo ruolo nel complesso processo di avvio e di attuazione della legge, con riferimento, ad esempio, alla prevista banca dati unitaria³, alla sperimentazione per il bilancio di cassa, alla revisione della spesa (*spending review*) e all'armonizzazione dei bilanci.

Il Dipartimento delle finanze concentra essenzialmente la sua gestione nelle *"Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*, con 58,3 miliardi di impegni, destinati al coordinamento del sistema tributario e attività connesse. Le altre missioni gestite sono *"Competitività e*

² A tal fine, è stata attivata apposita procedura informatica con specifiche istruzioni mediante circolare n. 12 del 2009 del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S. e DAG.

³ Il Dipartimento, responsabile della banca dati ai sensi del d.m. 17 marzo 2010, n. 23411, ha predisposto per il Parlamento una proposta di fattibilità sull'argomento, in ottemperanza all'atto di indirizzo contenuto nell'ordine del giorno n. 9/2555-A6.

sviluppo delle imprese” (1,4 miliardi) per i crediti d’imposta; *“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”* (1 miliardo) per l’erogazione dell’otto per mille Irpef alle confessioni religiose. Nei *“Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche”* sono allocate le spese di funzionamento. Nell’ambito dell’attività svolta, va segnalata la presentazione al Parlamento, soltanto nel luglio 2009 per attendere i dati del quarto trimestre 2008, della Relazione sulla lotta all’evasione fiscale, che la legge finanziaria 2007 prevede per ciascun esercizio.

La Guardia di finanza è prevalentemente concentrata nelle missioni *“Politiche economico-finanziarie e di bilancio”* (2,5 miliardi), per la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, e *“Ordine pubblico e sicurezza”*, in relazione al concorso del Corpo a tale finalità.

2.4. Le 26 missioni allocate nel Ministero sono suddivise in 47 programmi, con 188 obiettivi, 40 dei quali classificati come “strategici” e 148 come “strutturali”. Il ciclo di pianificazione e controllo per l’esercizio 2009 è stato riconfigurato in modo da consentire l’effettiva corrispondenza tra priorità politiche e connessi obiettivi e allocazione delle risorse nella legge di bilancio.

La spesa prevista appare quasi completamente non rimodulabile (98 per cento), non solo per il rimborso di prestiti, ma anche per gli interessi passivi (81 miliardi), per i trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (111 miliardi), per le poste correttive e compensative e per i redditi da lavoro dipendente (rispettivamente 54 miliardi e 18 miliardi). Tra le spese in conto capitale la quota non rimodulabile scende al 75 per cento, in relazione alla presenza di molti fattori legislativi. Si evidenzia una netta prevalenza degli oneri inderogabili, che costituiscono più dei tre quarti della spesa, in gran parte legata al debito pubblico.

L’atto di indirizzo del Ministro ha individuato 30 priorità politiche distribuite sui Centri di Responsabilità, compresi i Monopoli di Stato, ancora in attesa dell’emanazione, da parte dell’Autorità politica, delle disposizioni attuative dell’art. 40 del decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007, concernente la trasformazione in Agenzia fiscale. Per il perseguimento di tali priorità, i programmi ad esecuzione diretta hanno dato luogo a 127 obiettivi, mentre per i programmi finanziari ne sono stati definiti 61.

La Nota preliminare che accompagna il rendiconto non fornisce un quadro di sintesi del livello di raggiungimento degli obiettivi, limitandosi ad allegare n. 185 schede programma-obiettivo, 81 delle quali prive del valore a consuntivo dell’indicatore prescelto in sede preventiva. L’attuale scarsa significatività della procedura, ai fini di una ragionevole esposizione dei risultati conseguiti, è mostrata anche dalla netta prevalenza di indicatori di mera realizzazione finanziaria, ben 161 sui 185 obiettivi censiti, e dalla irrilevanza di indicatori di qualità (0,5 per cento). Su tali profili, di notevole portata nella delicata fase di prima attuazione del nuovo sistema di valutazione delle *performances*, si richiama l’attenzione dell’Organismo interno di valutazione, che ha assorbito le funzioni del SECIN.

La numerosità e la dimensione quantitativa dei programmi finanziari, connesse con la nota caratteristica di dicastero di trasferimenti, sono poste in evidenza dai pagamenti effettuati, che risultano di ben 425,8 miliardi (413,5 in conto competenza e 12,3 in conto residui), mentre solo 56,3 miliardi si riferiscono ai programmi ad esecuzione diretta.

Altra caratteristica del rendiconto del dicastero è l’avvenuta ripartizione, nei modi previsti dalla legge, dei fondi di riserva e speciali e degli altri fondi da ripartire, un insieme di risorse quantificate nelle previsioni iniziali in oltre 10,5 miliardi⁴. I fondi da ripartire, pur

⁴ I fondi di riserva e speciali prevedono le seguenti tipologie:

- spese obbligatorie e d’ordine, destinato all’incremento degli stanziamenti dei capitoli di spesa a carattere obbligatorio o connessi con l’accertamento e la riscossione delle entrate;
- riassegnazione dei residui perenti, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa;
- spese impreviste;
- spese della tabella C della legge finanziaria;
- adeguamento, in corso di esercizio, degli stanziamenti di cassa;

rappresentando un notevole strumento di flessibilità per le Amministrazioni, costituiscono un elemento che non contribuisce ad una piena trasparenza, in quanto una parte delle risorse allocate nel bilancio di previsione non ha una destinazione specifica, che emerge nel corso della gestione e si definisce solo in sede di rendicontazione.

2.5. Nel complesso, tre Centri di Responsabilità - Dipartimenti del tesoro e delle finanze e Guardia di finanza - hanno gestito circa il 90 per cento delle spese per consumi intermedi, che raggiungono nel complesso i 3,3 miliardi di impegni.

Un'analisi del contenuto degli oneri per consumi intermedi mostra che buona parte di essi concerne, più propriamente, l'intero apparato statale. Trattasi di spese sostenute anche per conto delle altre amministrazioni e per taluni servizi legati al sistema della fiscalità e alla gestione del debito pubblico. Tipico esempio sono, rispettivamente, gli oneri per le convenzioni Consip e per aggi e spese di riscossione delle entrate.

La tavola che segue dà conto della dimensione e dell'evoluzione del fenomeno nel periodo 2006–2009, con l'avvertenza che gli andamenti sono influenzati dallo smaltimento dei debiti pregressi, particolarmente significativo nel 2009:

SPESE IMPEGNATE PER CONSUMI INTERMEDI

	2006		2007		2008		2009	
	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale
Funzionamento	802,3	27,7	778,4	29,6	785,4	25,6	809,0	24,3
Servizi finali	1.380,8	47,6	1.191,9	45,4	1.339,2	43,6	1.172,9	35,2
- Aggi di riscossione	531,3	18,3	450,2	17,1	512,7	16,7	48,3	1,4
- Commissioni coll. titoli del debito	619,5	21,4	511,8	19,5	587,3	19,1	836,7	25,1
- Centri di assistenza fiscale	230,0	7,9	230,0	8,8	239,2	7,8	287,9	8,7
Beni e servizi per lo Stato	718,1	24,8	655,0	24,9	944,4	30,8	1.350,6	40,5
- Sicurezza della Repubblica	375,6	12,9	390,5	14,9	409,8	13,4	675,1	20,3
- S.S.P.A. e Formez	39,6	1,4	33,4	1,3	33,3	1,1	34,2	1,0
- Poligrafico e monetazione	197,0	6,8	137,8	5,2	400,8	13,1	536,5	16,1
- Convenz. CONSIP	44,8	1,5	39,9	1,5	42,2	1,4	42,9	1,3
- Tesoreria, valute etc	61,1	2,1	53,4	2	58,5	1,9	61,9	1,8
TOTALE	2.901,2	100,0	2.625,3	100,0	3.069,0	100,0	3.332,5	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti conforme a metodologie MEF

Gli oneri diretti di funzionamento del dicastero, con un lieve incremento in valore assoluto nel quadriennio, mostrano una flessione in termini di incidenza percentuale sul totale.

- oneri recati da nuovi provvedimenti legislativi;
- consumi intermedi del dicastero;
- flessibilità del bilancio del dicastero, per integrare fattori legislativi carenti;
- riassegnazione di entrate.

Gli altri fondi da ripartire riguardano, essenzialmente, il fondo per i rinnovi contrattuali del personale statale e quello per le aree sottoutilizzate.

La flessione, anche in valori assoluti, si accentua per l'acquisto di servizi finali, che passano dal 47,6 al 35,2 del totale. Una dinamica opposta manifesta l'acquisto di beni e servizi per conto di tutte le Amministrazioni statali, quasi raddoppiate in valore assoluto, con un peso sul totale che passa da un quarto al 40,5 per cento.

2.6. Appare opportuno sottolineare l'impropria allocazione nel dicastero di due ulteriori Centri di Responsabilità: l'Avvocatura generale dello Stato e la Gestione delle spese residuali. Trattasi di attività, peraltro di entità non rilevante, per le quali si impone una collocazione diversa, tenendo anche conto della nuova classificazione delle spese. Va condivisa la proposta dell'Amministrazione⁵ di trasferire i relativi oneri alla missione "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*", in ragione della competenza generale di quest'ultimo organismo. Non appare sufficiente, al riguardo, la semplice soppressione dell'autonomo Centro di Responsabilità relativo all'Avvocatura e la collocazione degli oneri nel dipartimento del Tesoro, effettuati col bilancio di previsione 2010.

Analoga decisione dovrebbe riguardare le spese che afferiscono al "Servizio per la gestione delle spese residuali", relative a consumi intermedi per il funzionamento del Formez e della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e a trasferimenti all'Agenzia per i rapporti negoziali delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). Tali spese permangono nel dicastero, nonostante l'autonomia contabile della Presidenza del Consiglio attuata con il lontano decreto legislativo n. 303 del 1999.

2.7. Altra rilevante problematica attiene ai mutui erogati dal Ministero e dalla Cassa depositi e prestiti a Enti pubblici⁶.

L'analisi condotta dall'Amministrazione ha posto in luce il fenomeno delle somme residue di mutui stipulati ma non ancora erogati, non avendo l'ente mutuatario ancora manifestato l'esigenza di pagare il connesso stato di avanzamento dei lavori. La situazione rilevata rappresenta una criticità nell'ambito della finanza pubblica, poiché determina oneri a carico del bilancio dello Stato cui corrisponde un mancato impiego di risorse utilizzabili per investimenti.

Attesa la dimensione del fenomeno, si rendono necessari e urgenti interventi idonei ad eliminare le anomalie riscontrate, partendo dalle proposte operative della stessa Amministrazione, che ha ipotizzato, sul piano normativo, un divieto generalizzato per tutte le Pubbliche Amministrazioni ad utilizzare, per la realizzazione di opere pubbliche, strumenti di debito che prevedano un ammortamento parametrato all'ammontare dell'intero importo concesso. In tal modo, si renderebbe obbligatorio il ricorso a strumenti con ammortamento correlato all'effettivo importo utilizzato dall'Ente (aperture di credito e prestiti flessibili).

Sul piano amministrativo, appare senza dubbio condivisibile l'azione volta alla verifica dei risultati gestionali, anche sulla base di un'attenta revisione straordinaria dei residui, onde individuare i mutui concernenti opere non concluse o addirittura mai iniziate le cui somme, non più necessarie, risultano ancora conservate in bilancio, e sulle quali l'ente continua a pagare le quote capitale e gli interessi al soggetto finanziatore, pur non avendo riscosso il mutuo.

2.8. L'Amministrazione non ha fatto ricorso allo strumento della rimodulazione, nè in sede di previsione, nè in assestamento. Peraltro, non è stata utilizzata neanche la disponibilità dei fondi per sopravvenute maggiori esigenze relative alle autorizzazioni di spesa ridotte del 10 per cento con la legge finanziaria 2006, altro strumento approntato dal legislatore per favorire la

⁵ Cfr. "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato – 2009", del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S., pag. 105.

⁶ Idem, pag. 110 e seguenti. Da notare che la rivalutazione delle somme concesse e non erogate o solo parzialmente erogate a prezzi 2008, in base a coefficienti derivati dagli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, dà luogo a una quantificazione di ben 4,7 miliardi, partendo da un valore globale rilevato di circa 4,1 miliardi di euro.

flessibilità del bilancio nel corso della gestione⁷. Il fenomeno è in linea con la generale inerzia mostrata dalle Amministrazioni rispetto a un elemento essenziale per la valorizzazione del bilancio come strumento di programmazione.

I pagamenti in conto sospeso, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 30 del 1997, sono ammontati a 177,6 milioni, dei quali 129,3 ripianati entro l'anno. La sola parziale sistemazione contabile di tali partite finisce per contribuire al fenomeno dell'accumulo dei sospesi di tesoreria, ormai pervenuti, nel complesso, a livelli anomali, suscitando l'attenzione della Corte anche nel capitolo relativo all'ordinamento contabile della presente relazione (par. 2.7.).

Nel 2009 sono notevolmente aumentate le dotazioni dei fondi per i residui passivi perenti, fino a complessivi 7,5 miliardi; il loro utilizzo, tuttavia, è stato solo parziale, come risulta dalle ampie economie emerse a fine esercizio, oltre 2,3 miliardi. Ove si consideri che non è stato dato seguito a ulteriori richieste di reinscrizione in bilancio per circa 5 miliardi, si manifesta con evidenza la scarsa capacità programmatica delle amministrazioni e, conseguentemente, le difficoltà procedurali che caratterizzano il processo appena avviato di accelerazione dei pagamenti statali, ai fini di sostegno dell'attuale delicata fase congiunturale dell'economia.

Nel quadro dell'attività di revisione della spesa, resa permanente dalla riforma contabile, particolare menzione merita l'analisi del rimborso dei mutui contratti soprattutto da enti locali, con oneri a totale o parziale carico del bilancio dello Stato. Nei casi di mutui non totalmente utilizzati, sia per ribassi d'asta, sia per mancata esecuzione dell'opera, appare necessario accertare che il rimborso per capitale e interessi a carico dell'erario sia corrispondente all'effettivo ammontare delle risorse utilizzate dal destinatario del finanziamento agevolato, evitando rimborsi sovradimensionati ragguagliati all'importo dell'intero mutuo originariamente contratto e utilizzato solo parzialmente. Quest'ultima ipotesi, infatti, potrebbe aver comportato, oltre che un irragionevole immobilizzo di risorse, anche un onere ingiustificato a carico del bilancio.

2.9. Nell'attuale classificazione funzionale del bilancio, due missioni, con i relativi programmi, interessano, in via pressoché esclusiva, il Ministero dell'economia e delle finanze e non sono inserite nell'analisi delle politiche pubbliche di cui al volume secondo.

Trattasi delle missioni 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" e 34 "*Debito pubblico*", che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 371,5 miliardi, pari al 46,8 per cento delle spese dell'intero bilancio dello Stato; tenendo conto delle sole spese finali, l'incidenza di tali oneri, al netto del rimborso prestiti, raggiunge il 27 per cento.

Relativamente alla missione 34, la Corte suggerisce nuovamente di valutare l'opportunità di una revisione dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocatione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione

⁷ Si riporta il comma 20 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006):

"20. Per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed al fine di assicurare la necessaria flessibilità del bilancio, le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge sono ridotte del 10 per cento. A tal fine sono rideterminate le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri per l'anno finanziario 2006. La disposizione non si applica alle autorizzazioni di spesa aventi natura obbligatoria, alle spese in annualità ed a pagamento differito, agli stanziamenti indicati nelle Tabelle C ed F della presente legge, nonché a quelli concernenti i fondi per i trasferimenti correnti alle imprese ed i fondi per gli investimenti di cui, rispettivamente, ai commi 15, 16 e 608. In ciascuno stato di previsione della spesa sono istituiti un fondo di parte corrente e uno di conto capitale da ripartire nel corso della gestione per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese oggetto della riduzione, la cui dotazione iniziale è costituita dal 10 per cento dei rispettivi stanziamenti come risultanti dall'applicazione del primo periodo del presente comma. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente, comunicati, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti per la registrazione."

29 “*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*” gli oneri per il servizio del debito, in massima parte interessi.

La gestione 2009 mostra impegni di spese finali per 309,3 miliardi, pari al 91,7 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (71,3 miliardi) e 34-programma 1 (72,7 miliardi). L’operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Nella missione 29 si rinvenivano attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono. Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte, con oltre 58,9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 91,3 per cento, concernenti i rimborsi Iva e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari. A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 4-Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, con 4,2 miliardi; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,7 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con 2,3 miliardi.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 72,7 miliardi, oltre il 92,6 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,8 miliardi, in relazione all’andamento flettente dei tassi. Quanto al programma 2-Rimborsi del debito, si evidenziano rilevanti economie per circa 39,8 miliardi, dimensioni notevolmente superiori a quelle registrate negli ultimi anni. Le cause di formazione di tali economie vanno ricondotte soprattutto a una previsione di bilancio forse eccessivamente prudentiale, in considerazione della particolarità dell’onere, influenzato nel 2009 dall’andamento del mercato finanziario, che ha inciso sull’aleatorietà delle operazioni di concambio e di riacquisto.

3. Analisi delle entrate

Sul versante delle entrate, occorre, in via preliminare, un doveroso, indispensabile, riferimento al capitolo III della parte generale della presente relazione (denominato “La gestione dell’entrata”), nel quale taluni, essenziali, aspetti degli assetti organizzativi del Ministero sono oggetto di specifica disamina.

In particolare, vengono evidenziati l’accresciuto ruolo ed i preesistenti e nuovi problemi dell’Amministrazione.

Speciale attenzione viene posta sulla nuova centralità degli apparati amministrativi, illustrando “le sfide” e le necessità reali. Nello stesso capitolo si dà atto dei progressi compiuti, evidenziando punti di forza e vecchie e nuove criticità.

Anche in questa sede, dedicata in modo espresso al Ministero come tale, appare utile richiamare quanto già, più ampiamente, illustrato nella parte generale, sottolineando che i cambiamenti intervenuti hanno avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull’intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa; al ridimensionamento degli spazi e del grado di cogenza delle prime ha finito – infatti – per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell’apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti: così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all’amministrazione (Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, essenzialmente).

Nei termini che precedono è stata evidenziata, in modo chiaro, la essenziale strumentalità degli apparati per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia fiscale.

3.1. Ulteriori considerazioni possono svilupparsi, in questa sede, richiamando nuovamente il d.P.R. 30 gennaio 2008, 43, emanato ai sensi dell'art.1, comma 404, della legge finanziaria 2007, che ha completato, rafforzandone le funzioni, la disciplina organizzativa del Dipartimento delle finanze⁸, già previsto con il d.P.R. n. 107 del 2001, per il governo della gestione del sistema fiscale, unitamente all'istituzione delle quattro Agenzie per svolgere attività operative di gestione dei tributi e di relazione con i contribuenti.

La direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa 2009 individua, tra i principali obiettivi strategici, il miglioramento degli strumenti di governo e regolazione della fiscalità, anche attraverso l'espletamento dell'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dalle quattro Agenzie.

Come è noto, caratteristica comune delle convenzioni tra il Ministro e le Agenzie fiscali è la previsione della corresponsione di una quota incentivante di risorse finanziarie correlate al raggiungimento di un significativo stato di avanzamento delle azioni necessarie al raggiungimento di obiettivi considerati strategicamente rilevanti. La struttura delle convenzioni prevede, a livello generale, la individuazione di direttrici strategiche, alle quali viene assegnata una determinata quota di risorse e di personale. Ciascuna direttrice si articola in specifici obiettivi da raggiungere attraverso il compimento di azioni operative indicate in dettaglio, e corredata da appositi indicatori per la verifica *ex post* dei risultati. Il modello di relazioni sopra delineato è stato confermato anche nel 2009.

3.2. Per quanto attiene alla tematica del governo dell'informatica della fiscalità, si rammenta che nel contratto di servizi quadro 2006-2011, stipulato nel 2005 (cui è seguito, nel dicembre 2009, contratto esecutivo 2009-2011), tra la Sogei e l'Amministrazione finanziaria è ribadita la spettanza esclusiva al Dipartimento delle finanze dei compiti connessi con il governo del sistema e della definizione delle linee strategiche dell'informatica tributaria. Nel contratto di servizi quadro citato è stata ridefinita la responsabilità del *partner* tecnologico nel senso di una limitazione delle attività di sviluppo del sistema e di un costante adeguamento delle procedure operative, finalizzate al miglioramento dell'efficacia ed al contenimento dei costi del servizio.

3.2.1. L'attuale sistema informativo della fiscalità (SIF) contiene applicazioni create nel tempo appositamente dalla Sogei per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze, Guardia di finanza). Inoltre, nel tempo la normativa tributaria ha ampliato e continua ad ampliare il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria determinando, conseguentemente, un incremento dei volumi di informazioni e dei processi amministrativi da gestire⁹:

Sempre più numerosi sono e diventeranno nel tempo i soggetti istituzionali che interloqueranno con l'Anagrafe tributaria, in particolare per il rafforzamento delle azioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Tali profili evolutivi pongono importanti problemi di governo, integrazione e omogeneizzazione delle banche dati e dei processi amministrativi che

⁸ Il Dipartimento, ferma restando l'attività del Ministro di valutazione e controllo strategico nonché di alta vigilanza: a) realizza la verifica sui risultati di gestione delle agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalle convenzioni, individuando le cause degli scostamenti; b) effettua il monitoraggio organizzato e sistematico dei fattori gestionali interni alle agenzie al fine di acquisire le conoscenze necessarie allo sviluppo dei rapporti negoziali con le agenzie; c) compie le attività dirette al controllo delle deliberazioni dei comitati di gestione delle Agenzie nonché le attività di controllo previste dalla legge nei confronti degli altri organismi di settore, inclusi i consorzi e le società partecipate; d) svolge la funzione di coordinamento del sistema informativo della fiscalità, in relazione al quale presta attività di supporto al Ministro per la definizione degli obiettivi strategici e delle linee guida dello sviluppo dell'informatica e delle tecnologie di comunicazione; e) assicura, sulla base degli indirizzi del Ministro, l'attuazione, l'integrazione ed il coordinamento del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore; f) definisce i criteri e le regole per l'utilizzazione delle informazioni e dei dati che costituiscono il sistema informativo della fiscalità.

⁹ L'attuale sistema si basa su oltre 6.000 *server* e oltre 1.500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi.

esse supportano. Tenuto anche conto dell'avvio del federalismo fiscale, sono divenuti ineludibili la razionalizzazione delle soluzioni tecnologiche che supportano i diversi sistemi e l'introduzione di meccanismi effettivi di governo e coordinamento dell'informatica della fiscalità, nel quadro del potenziamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo prioritario della legge n. 42 del 2009. Il raggiungimento di detto obiettivo è infatti indispensabile sia in relazione all'obiettivo strategico di una sempre più intensa partecipazione degli enti locali alla lotta all'evasione fiscale sia, a maggior ragione, come premessa e fondamentale supporto all'attuazione di un equilibrato processo di federalismo fiscale.

Sul piano generale va perseguito l'obiettivo di un sistema sempre più integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria e finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico.

3.3. In tema di organizzazione dei servizi di riscossione, l'articolo 3 del decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, del citato decreto legge ha previsto che, a decorrere dal 1° ottobre 2006, fosse soppresso l'allora vigente sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, disponendo che le relative funzioni fossero direttamente attribuite all'Agenzia delle entrate, che opera attraverso l'affidamento del servizio ad un nuovo organismo di diritto privato, Riscossione S.p.a. (oggi Equitalia S.p.a.), interamente partecipato dall'Agenzia delle entrate (51 per cento) e dall'Inps (49 per cento). In tale contesto, si è quindi ritenuta necessaria una profonda riforma della disciplina della riscossione coattiva dei crediti degli enti pubblici, attraverso il passaggio della titolarità di tale attività dai soggetti privati a Riscossione S.p.a.¹⁰

3.3.1. Il numero delle società controllate svolgenti le funzioni di agente della riscossione è "ridotto", alla data del 31 dicembre 2009, a 17 (il che comporta oneri di spesa per altrettanti Consigli di amministrazione), a fronte delle 38 società ex concessionarie esistenti al momento della conclusione delle procedure di acquisto.

La Sezione sugli enti (con determinazione n. 43/2010 del 18 maggio 2010) ha richiamato l'attenzione sul nuovo assetto dei rapporti tra l'Agenzia delle entrate e Equitalia che è venuto a delinearsi a seguito della disposta soppressione, ad opera dall'art. 83, comma 28-*septies*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, del potere di controllo precedentemente intestato all'Agenzia delle entrate dall'art. 3, comma 14, della legge di riforma. Tale "novella" ha determinato la sostanziale limitazione di detto controllo alla sola gestione societaria (nella specie, mediante la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da adottare), mentre non è più prevista alcuna attività di controllo o di vigilanza, nemmeno in via indiretta, nei riguardi della vera e propria attività di riscossione effettuata dalle società agenti, al fine di verificarne la regolarità, l'efficacia e l'efficienza.

Quelli del controllo e della vigilanza costituiscono, indubbiamente, profili organizzativi di particolare criticità, dato che l'Agenzia delle entrate ha titolo a svolgere dette funzioni solo sulla *holding*, mentre, con salvezza della giurisdizione della Corte in tema di giudizio di conto, meritano specifica – ulteriore – attenzione le problematiche inerenti alla compiuta definizione della complessiva sistematizzazione dei due profili enunciati.

¹⁰ Deliberazione n. 160/2010 della Sezione Regionale di Controllo per la Calabria.