

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica:** 1.1. *L'organizzazione operativa*; 1.2. *Programmazione e valutazione dei risultati*
- 2. Struttura organizzativa:** 2.1. *Organico e situazione di fatto del personale*; 2.2. *Criticità organizzative e operative*; 2.3. *Altri profili di spending review*
- 3. Risultati finanziari e contabili:** 3.1. *Gestione delle entrate extratributarie*; 3.1.1. *Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*; 3.1.2. *Analisi delle entrate riassegnate*; 3.2. *Gestione delle spese*; 3.3. *Osservazioni sulla gestione*: 3.3.1. - *Struttura del bilancio*; 3.3.2. - *Banca dati unitaria*; 3.3.3. *Razionalizzazione acquisti*; 3.3.4. *Revisione residui perenti*; 3.3.5. *Controllo amministrativo-contabile*; 3.3.6. *Economie debito pubblico*; 3.3.7. *Controllo agenzie fiscali*; 3.3.8. *Comitato privatizzazioni*; 3.3.9. *Federalismo demaniale*
- 4. Le missioni e i programmi**

Considerazioni di sintesi

Il Dicastero accentra, com'è noto, le principali competenze in materia economico-finanziaria, particolarmente delicate nell'attuale periodo storico, in relazione anche alla nuova *governance* europea e, sul piano interno, del federalismo fiscale.

Nella programmazione operativa, emerge una dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra direttiva ministeriale e note integrative al bilancio, mentre sulla valutazione dei risultati, si palesa ancora il non significativo utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, vanno prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

Il processo di riorganizzazione della struttura amministrativa ha avuto, nel 2012, un nuovo importante impulso a seguito dell'accorpamento delle agenzie fiscali, che ha visto la confluenza della soppressa Agenzia del territorio nell'Agenzia delle Entrate e della già Amministrazione autonoma dei Monopoli nell'Agenzia delle dogane, che ha assunto la denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Il percorso di razionalizzazione appare completato con la recente pubblicazione del nuovo regolamento di organizzazione, emanato in base alla manovra correttiva dello scorso anno¹.

Va ancora segnalato il ritardo della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che incide non poco sull'efficienza complessiva del dicastero. La già rilevata esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review*, affidata istituzionalmente al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è stata, com'è noto, di recente sottolineata con l'art. 6 del decreto legge n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, che fa riferimento a tale struttura dipartimentale e, in particolare, ai Servizi ispettivi di finanza pubblica, quale strumento di avvalimento del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, di cui all'art. 2

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, in G.U. n. 139 del 15 giugno 2013.

del decreto legge n. 52, convertito con modificazioni dalla legge n. 94 del 2012, nonché all'apporto determinante della Corte dei conti, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione interessata.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, dal lato della spesa si conferma l'accentramento degli oneri nelle missioni specifiche del Dicastero, intorno ai quattro quinti delle spese finali, se si considera tra le missioni proprie anche la 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, a stretto rigore più consona al Ministero degli interni. Tra le altre missioni gestite, ben 18 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale delle spese finali, palesando l'esigenza di urgenti interventi di razionalizzazione e migliore allocazione degli oneri nei diversi dicasteri con competenze specifiche.

Sul versante delle entrate extratributarie, sottoposte a particolare attenzione, si segnala il basso livello delle riscossioni rispetto all'accertato; per taluni capitoli con importo rilevante nelle previsioni, non si evidenziano versamenti. Si raccomanda ancora, in proposito, una più stretta collaborazione tra i centri di responsabilità interessati (dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), soprattutto in fase previsionale.

Profili gestionali di rilievo attengono alla necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato, anche sulla scorta delle osservazioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al dicastero, interessato oggi da un numero esorbitante di missioni, in gran parte di competenza di altre amministrazioni; alla ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite Consip; al ripetersi della negativa "prassi" dei debiti pregressi fuori bilancio e della loro sistemazione; all'anomala reiscrizione in bilancio, con l'assestamento, di rilevanti partite di residui passivi perenti, eludendo la disciplina contabile; all'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; al palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria prevista dalla riforma contabile; all'esigenza di rendere operativo, per le agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, il sistema di controllo disposto dal legislatore.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. L'organizzazione operativa

Il Ministero ha perseguito, nel 2012, le proprie finalità attraverso i seguenti centri di responsabilità amministrativa:

- quattro Dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi);
- l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, della quale era prevista la trasformazione in agenzia fiscale (art. 40 decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007), ora incorporata, a decorrere dal 1 dicembre 2012, nell'agenzia delle Dogane, con la denominazione di agenzia delle Dogane e Monopoli (art. 23-*quater* della legge n. 135 del 2012);
- la Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- il corpo militare della Guardia di finanza.

Sotto la vigilanza del Dicastero hanno operato le Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane e del Territorio; con decorrenza 1 dicembre 2012, l'agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio, mentre l'Agenzia delle dogane, incorporante l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ha assunto la denominazione di agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi dell'art. 23-*quater* citato. Ha anche operato sotto la sua vigilanza l'Ente pubblico economico agenzia del Demanio.

La *mission* del Dicastero ha come supporto alcune società strumentali a capitale interamente posseduto:

- CONSIP S.p.A. nell'azione di *procurement* e informatizzazione del settore economia;
- SOGEI S.p.A., nel governo del sistema informativo della fiscalità;
- SOSE S.p.A., nelle elaborazioni negli studi di settore;

- EQUITALIA S.p.A. e società da essa controllate, nel settore della riscossione dei tributi.

Per effetto dell'art. 3 *bis* della legge n. 135, di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, è stata avviata la scissione delle attività informatiche svolte da CONSIP e la loro attribuzione ad apposita divisione di SOGEI, mentre le attività di committenza svolte da SOGEI sono state contestualmente attribuite a CONSIP, dando luogo a un complessivo disegno di razionalizzazione di tali strutture, nell'ambito della riorganizzazione degli enti che si occupano di *information technology* nel settore pubblico, che vede la cancellazione di DigitPA e Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale. Nell'ambito di questa razionalizzazione, la CONSIP erediterà alcune funzioni finora esercitate dall'ex Cnipa.

Sotto il profilo organizzativo sul territorio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 2008 ha stabilito la soppressione di 80 uffici territoriali (40 ragionerie e 40 direzioni dell'economia e delle finanze) e la legge n. 73 del 2010 ha disposto la soppressione delle direzioni territoriali, con il passaggio del personale periferico in parte all'Amministrazione dei monopoli e in parte alle ragionerie territoriali. L'articolazione territoriale del Ministero è passata, dunque, da 206 a 103 sedi periferiche. Sono state attivate tutte le azioni propedeutiche alla ridefinizione dell'assetto logistico degli uffici territoriali. Oltre a consentire il funzionamento operativo dei nuovi uffici, è stata intrapresa la rilevazione e l'analisi degli spazi ora in uso e dei fabbisogni allocativi, ai fini dell'individuazione delle soluzioni logistiche ottimali.

Nel corso del 2012, si è completato l'accorpamento delle direzioni territoriali di economia e finanza e di 10 sedi delle ragionerie territoriali, in particolare riorganizzando le strutture dipartimentali della Ragioneria generale, anche attraverso la chiusura di un ufficio per ciascun Ufficio centrale di bilancio e la soppressione di alcuni uffici del Servizio studi, contestualmente all'istituzione di corrispondenti uffici dell'Ispettorato generale del bilancio.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione concernenti il Ministero (dismissioni del patrimonio pubblico, soppressione di Amministrazioni autonome e Agenzie, riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture, rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario²), si segnala che con due distinti decreti ministeriali dell'8 novembre 2012 si è provveduto a disciplinare il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'agenzia del Territorio nell'agenzia delle Entrate e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, che diventa anche dei Monopoli. Con successivo decreto ministeriale n. 108511 del 31 dicembre 2012, in applicazione dell'art. 1, commi da 476 a 478, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si sono costituite le contabilità speciali necessarie al funzionamento di giochi, scommesse e lotterie affidate alla nuova Agenzia delle dogane e dei Monopoli.

1.2 Programmazione e valutazione dei risultati

L'atto d'indirizzo delle priorità politiche per l'esercizio 2012, definito in largo anticipo fin dal 28 giugno 2011, è stato seguito dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione solo il 28 febbraio 2012, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 13 aprile, ad esercizio ormai inoltrato. Anche se i tempi risultano anticipati rispetto ai precedenti esercizi, permane un evidente problema di tempestività, e, quindi, di efficacia della programmazione operativa.

Il processo ha dato luogo all'individuazione di 79 obiettivi, 29 dei quali strategici e 50 strutturali, posti a carico dei centri di responsabilità. A tali obiettivi sono stati associati 93 indicatori di *performance*, in gran parte di realizzazione fisica o finanziaria (75, di cui 27 per gli obiettivi strategici), mentre risultano numericamente molto limitati gli indicatori binari (*outcome*) (7), di risultato (*output*) (8) e quelli qualitativi (3).

² Decreto-legge n. 87, confluite nella legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012.

L'Amministrazione rappresenta che la direttiva sottoposta all'approvazione del Ministro non comprende gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, inseriti solo nel relativo applicativo informatizzato, in quanto non implicano alcuna attività discrezionale, e considerati invece nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo. La programmazione dell'attività prevede adempimenti prescritti da norme differenti, con tempistiche diverse e contenuti a volte non coordinati. Le Note integrative fanno capo al dipartimento della Ragioneria generale, prevedendo, ad esempio, la distinzione tra obiettivi strategici e strutturali, mentre la direttiva segue gli orientamenti del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio, che esclude gli obiettivi strutturali. Incide sulla situazione anche la mancata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010, che dovrebbe definire quali parti del decreto legislativo n.150 del 2009 si applicano al dicastero. La tabella che segue compendia, per il 2012, le predette differenze, distintamente per centri di responsabilità:

NOTA INTEGRATIVA 2012

Cdr	Strategico	Strutturali	Finanziari
DAG	5	7	1
DT	9	29	25
RGS	5	14	6
DF	5	12	14
GdiF	1	2	0
AAMS	2	1	0
sub totale	27	65	46
TOTALE	27	111	

AVVOC.	0	1	0
GABINETTO	0	2	1
TOT. GEN.	27	115	

DIRETTIVA 2012

Cdr	Strategico	Strutturale	Finanziari
DAG	5	7	1
DT	9	20	33
RGS	5	6	14
DF	5	12	14
Gdi F	1	2	0
AAMS	2	1	0
sub totale	27	48	62
TOTALE	27	110	

SSEF	2	2	0
TOT.GEN.	29	112	

Su tali incongruenze, la Corte esprime perplessità, auspicando l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio per quanto riguarda la programmazione degli obiettivi e la rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione degli obiettivi per il precedente esercizio, allegato alla direttiva come richiesto dalla norma, risulta che tutti gli obiettivi del precedente esercizio sono stati raggiunti, tranne quattro "parzialmente raggiunti" e uno "non raggiunto". Quest'ultimo concerne l'obiettivo strutturale del Dipartimento della Ragioneria generale "efficace vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche", a causa del ritardo nella realizzazione di un sistema informatico per la gestione dei processi amministrativi che ha indotto alla sua riproposizione nel nuovo esercizio.

I quattro obiettivi parzialmente raggiunti riguardano il Dipartimento del tesoro ("attività ispettiva di finanza pubblica" e "coordinamento informatico dipartimentale", entrambi strutturali) e la Ragioneria generale ("attuazione della riforma del bilancio" e "predisposizione e gestione del bilancio", il primo strategico e il secondo strutturale).

Per il Dipartimento del tesoro, l'attività ispettiva ha scontato la sospensione dei controlli sulle risorse della Banca europea per gli investimenti destinate ai Paesi ACP e talune criticità nell'azione di supporto normativo in materia di prevenzione del riciclaggio e dell'usura, mentre il coordinamento informatico ha subito gli effetti dei tagli di bilancio e dei ritardi dell'assestamento.

Per la Ragioneria generale, l'obiettivo strategico dell'attuazione della riforma contabile è stato solo parzialmente conseguito per le difficoltà di realizzazione della banca dati unitaria,

condizionata dal ritardo nel coinvolgimento di alcuni interlocutori istituzionali e dal protrarsi del processo di armonizzazione contabile, nonché per la riprogrammazione conseguente all'abbandono, deciso dal legislatore, del bilancio di sola cassa; la predisposizione e gestione del bilancio, obiettivo strutturale, ha sofferto per la riduzione dello stanziamento per trasferimenti a Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, cui era riferito l'indicatore di risultato.

Per il 2012, i 29 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti priorità politiche:

- quadro giuridico globale per stabilità e efficienza dei mercati (2 obiettivi);
- *governance* europea e riforme strutturali (4);
- risanamento finanziario (6);
- modernizzazione pubblica amministrazione (9);
- federalismo fiscale (2);
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (4);
- riforma del bilancio (2).

La Nota integrativa al rendiconto 2012 espone 126 obiettivi, di cui 27 strategici³ e 99 strutturali, comprensivi di quelli finanziari e di quelli gestiti dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli. A fronte di essi, sono stati individuati 149 indicatori, dei quali 83 finanziari e 52 fisici.

Dei complessivi 126 obiettivi, dalle schede risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 27 obiettivi, facenti capo ai Dipartimenti del tesoro (20) e della Ragioneria generale (7). Il raggiungimento solo parziale dell'indicatore può ritenersi significativo se inferiore alla soglia dell'80 per cento; in tal caso, gli scostamenti interessano 8 obiettivi, di competenza dei dipartimenti del Tesoro (1) e della Ragioneria generale (6).

Una breve analisi di queste *performances* induce a qualche considerazione.

Per il Dipartimento del tesoro, l'obiettivo con risultati al di sotto di tale soglia riguarda i trasferimenti alle imprese per interventi di sostegno (obiettivo 161, programma 6 della missione 29, indicatore finanziario al 52,5 per cento).

I risultati inferiori alla soglia, di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale, concernono, in primo luogo, 5 obiettivi relativi a trasferimenti per fondi da assegnare, di riserva e speciali (nn. 170 e 171, programmi 1 e 2 della missione 33), per sostegno all'istruzione (n. 13, programma 10 della missione 22), per opere pubbliche e infrastrutture (n. 10, programma 8 della missione 14) e per analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica (n. 182, programma 7 della missione 29), con risultati tra zero e 1 per cento; l'altro obiettivo riguarda il concorso per il finanziamento della spesa sanitaria (n. 168, programma 6 della missione 3).

Trattasi, con ogni evidenza, di procedimenti di attribuzione di mezzi finanziari per varie finalità, in gran parte interessanti il conto capitale, per i quali l'indicatore finanziario risulta inadeguato alla misurazione delle *performances*.

Peraltro, l'inidoneità di tale indicatore, basato sulla rilevazione di impegni e pagamenti, risulta del tutto evidente nel caso di dotazioni di bilancio per loro natura non impegnate dal dicastero, perché ripartite con decreti di variazione in corso d'anno. E' il caso degli obiettivi che risultano con *performance* zero dall'indicatore finanziario, che attengono ai vari fondi da ripartire, cui si è fatto cenno.

In tali fattispecie, si torna ad evidenziare l'esigenza di un'urgente sostituzione dell'indicatore di risultato.

³ La differenza con la direttiva è dovuta alla mancata considerazione dei 2 obiettivi strategici affidati alla Scuola superiore di economia e finanza.

2. Struttura organizzativa

2.1. Organico e situazione di fatto del personale

A fine 2012, l'organico complessivo del Dicastero era di 13.421 unità, di cui 776 dirigenti; la riduzione rispetto alla consistenza di fine 2009 risulta del 24 per cento circa, concentrata nel personale non dirigente di terza area (-29,5 per cento). La dotazione organica, trasfusa nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, emanato ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012, era di 12.225 unità, di cui 632 dirigenti. Il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.665 unità, di cui 617 dirigenti, a fronte di 14.235 unità, di cui 715 dirigenti, preventivate nella direttiva generale, al netto della Guardia di Finanza, quest'ultima con un contingente di 63.496 unità.

Le Agenzie delle entrate e delle dogane non hanno operato riduzioni delle spese di funzionamento, avvalendosi della possibilità di riversamento sostitutivo all'entrata del bilancio dello Stato pari all'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento⁴. L'Agenzia delle entrate ha provveduto alle riduzioni quantitative di personale disposte nell'ambito della *spending review*, tranne che per i dirigenti di prima fascia, la cui dotazione è rimasta invariata. Le nuove dotazioni organiche sono state formalizzate nel regolamento, con delibera del Comitato di gestione del 30 ottobre 2012, riducendo il personale non dirigente di 4.190 unità (da 37.960 a 33.770) e quello dirigente di 341 unità (da 1.214 a 873, di cui 29 di prima fascia).

Quanto all'incorporazione dell'Agenzia del territorio, la dotazione organica sarà definita all'atto del perfezionamento del processo di riorganizzazione. Il regolamento di amministrazione è stato modificato, inserendo tra le strutture di vertice centrali alcune direzioni centrali dell'agenzia incorporata, mentre altre sono confluite nelle corrispondenti direzioni centrali dell'incorporante, con la nomina a direttori centrali aggiunti di dirigenti già preposti alle direzioni centrali dell'incorporata. Non hanno, invece, subito variazioni le direzioni regionali e gli uffici provinciali già appartenenti all'*ex* Agenzia del territorio.

L'Agenzia delle dogane ha ridotto la dotazione organica in misura conforme alla prescrizione di legge, rideterminandola in 10.288 unità, di cui 268 dirigenti. A fine 2012, la struttura riconducibile all'area di attività dell'agenzia incorporante è organizzata in 12 direzioni centrali, 10 regionali o interregionali e 2 provinciali, con 81 uffici alle dipendenze delle direzioni territoriali e 171 sezioni operative territoriali alle dipendenze degli uffici. L'incorporata Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) non solo è stata esclusa dal limite di spesa previsto dalla norma, perché annoverata tra le strutture operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma nel 2012 ha sostenuto una spesa aggiuntiva, correlata all'ampliamento da 24 a 84 sedi territoriali, per consentire il presidio e il controllo finalizzato alla lotta all'evasione ed all'illegalità nei settori di competenza. Il suo organico complessivo, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2011, era passato da 1.297 a 2.895 unità; in seguito, l'organico è stato ridotto nella misura prevista dalla legge, fissandolo in 2.583 unità, di cui 84 dirigenti (dPCM del 6 marzo 2013). Pertanto, considerate anche le 10 unità di personale proveniente dall'agenzia per lo Sviluppo del settore ippico- ASSI, soppressa dal 15 agosto 2012, la dotazione organica complessiva della nuova Agenzia delle Dogane e dei Monopoli risulta di 12.863 unità, di cui 334 dirigenti (delibera Comitato di gestione del 20 marzo 2013), mentre il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.629 unità, di cui 257 dirigenti.

2.2. Criticità organizzative e operative

In sede di controllo preventivo dei decreti di variazione di bilancio, conseguenti alle manovre correttive, la Corte dei conti ha formalizzato alcune osservazioni, cui non sempre l'amministrazione ha dato seguito. In particolare, sull'utilizzo, a fini di copertura, delle giacenze

⁴ Art. 6, comma 21-sexies, del decreto legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

della contabilità speciale concernente i rimborsi d'imposta, è stata richiamata l'attenzione sui profili di criticità emergenti, puntualmente indicati dalla stessa Corte nelle relazioni trimestrali al Parlamento sulle coperture delle leggi; inoltre, sempre in tema di coperture, l'amministrazione è stata invitata a fornire chiare dimostrazioni di assenza di pregiudizio per il frequente definanziamento di altre autorizzazioni di spesa.

Numerosi sono stati i decreti di concessione della garanzia statale per gli interventi di stabilizzazione del sistema creditizio, concordati in sede comunitaria: nel complesso, la garanzia dello Stato è stata concessa per circa 87 miliardi.

Complessa si è rivelata l'operazione di accorpamento delle Agenzie fiscali, già richiamata in precedenza, con particolare riferimento alla gestione contabile dell'ultimo scorcio d'anno. L'operazione è stata definita con il trasferimento delle risorse umane dal 1° dicembre 2012 e delle risorse finanziarie dal 1° gennaio 2013, assicurando in tal modo la continuità gestionale e la chiusura dell'esercizio.

Va rilevata anche la ricorrente dilatazione sia dei tempi d'invio al controllo della Corte dei conti delle numerose delibere CIPE, sia di quelli intercorrenti tra le sedute del Comitato e la pubblicazione delle delibere⁵, con particolare riferimento a quella concernente l'interporto di Battipaglia – 1° stralcio funzionale, oggetto di ricusazione del visto a causa della mancata conclusione del procedimento di verifica di ammissibilità al finanziamento.

In materia contrattuale, si segnala la ricusazione del visto della Corte dei conti sul decreto di approvazione di un contratto di ripetizione dei servizi di sorveglianza sanitaria, perché mancante del presupposto della continuità temporale.

2.3. Altri profili di *spending review*

La riforma contabile e il decreto legislativo n. 123 del 2011 hanno attribuito un ruolo fondamentale ai Nuclei di valutazione della spesa, ai quali è demandato sostanzialmente un supporto al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, con l'individuazione di aree passibili di miglioramento di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa.

Nel 2012, il Nucleo di valutazione del Dicastero, oltre a partecipare alle attività trasversali con gli altri Nuclei (supporto al completamento della revisione strutturale del bilancio, consumi intermedi, debiti pregressi, potenziamento bilancio di cassa, etc.), ha contribuito alla preparazione del Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali redatto nel mese di luglio, ai sensi dell'articolo 41 della legge di riforma e all'analisi delle strutture periferiche, proponendo l'adozione di un programma *ad hoc* per la spesa da queste sostenute, proposta accolta in sede di bilancio di previsione 2013-2015 col programma "Supporto all'azione di controllo, vigilanza e Amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio". È interessante notare che, nel rapporto sulla spesa, il Nucleo ha proposto indicatori di *performance* costruiti in conformità a informazioni statistiche di fonte Ministero dell'economia e finanze, Guardia di finanza e agenzia delle Entrate, tra i quali taluni *indicatori di contesto*, che riguardano le politiche dei programmi di spesa, determinanti il fabbisogno e la domanda effettiva o potenziale.

Sempre in tema di *spending review*, al fine di razionalizzare le spese di funzionamento delle 124 Commissioni tributarie (103 Commissioni tributarie provinciali e 21 Commissioni tributarie regionali), è stato adottato un nuovo modello organizzativo, volto ad accentrare e uniformare i processi amministrativo-contabili, prevedendo un unico punto ordinante regionale, con positivi riflessi sui livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e lo sviluppo dell'utilizzo della posta elettronica certificata anche nel processo tributario, ai sensi dell'art. 39, comma 8, del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 138 del 2011.

L'Agenzia delle entrate non ha ricevuto alcuna richiesta di informazioni, ai sensi del decreto legge n. 52 del 2012; non è stato individuato il responsabile per la razionalizzazione

⁵ Cfr. Rapporto di monitoraggio dello stato di attuazione delle infrastrutture strategiche al 31/12/2012, Corte dei conti-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

della spesa, mentre un ruolo di coordinamento nelle strategie di acquisto è stato assunto dalla competente direzione centrale rispetto alle strutture periferiche. È in corso un piano di revisione del numero degli uffici territoriali, che prevede la chiusura di quelli che presentano carichi di lavoro modesti, tali da non giustificare l'onere connesso al loro mantenimento. Finora è stata disposta la graduale soppressione di 28 uffici⁶, sette dei quali sono stati già effettivamente soppressi; gli altri saranno chiusi nel 2013.

3. Risultati finanziari e contabili

3.1. Gestione delle entrate extratributarie

3.1.1 Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'Amministrazione, per l'esercizio 2012, è responsabile della gestione dell'86 per cento delle entrate extratributarie, rapportando gli importi gestiti dal Ministero sul totale del titolo II, sia nelle previsioni iniziali e definitive di cassa, sia per il riscosso che il versato.

Le suddette entrate fanno essenzialmente capo a due Dipartimenti: tesoro (57 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e 66 per cento dei versamenti) e finanze (29 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e solo 19 per cento per i versamenti).

Le entrate extratributarie in termini di cassa riscontrano versamenti totali (32 miliardi circa) superiori alle previsioni. In particolare si evidenzia una percentuale di versamenti superiore del 47 per cento delle previsioni iniziali e del 9 per cento delle finali. Differente è il valore per i due citati Dipartimenti: per il Dipartimento del tesoro l'indice di scostamento, rispetto alle previsioni, è consistente, con visibile sottostima delle entrate di cassa, soprattutto rispetto alle previsioni iniziali. Per il Dipartimento delle finanze, al contrario, si è in presenza di sovrastime delle previsioni sia iniziali che definitive di cassa.

L'analisi della competenza indica che le riscossioni si attestano al 49 per cento dell'accertato; va evidenziato che le riscossioni del Dipartimento del tesoro superano gli accertamenti, sia pur dell'1,1 per cento, mentre decisamente poco elevate sono le riscossioni in capo al dipartimento delle Finanze (19 per cento dell'accertato).

In riferimento alle entrate sanzionatorie tributarie, occorre sottolineare che, nell'esercizio considerato, i versamenti sono in linea con l'esercizio passato, (poco più di due miliardi di euro), mentre sovrastimato rispetto ai versamenti è il dato delle relative previsioni di cassa (pari ad 1,6 miliardi); infine circa il 10 per cento dell'accertato (27.527 milioni) è stato riscosso (2.724 milioni).

Sono stati analizzati, in particolare, i capitoli per i quali si sono registrati scostamenti tra previsioni e versamenti, analizzando gli scostamenti stessi, rilevati nel complesso e per capitolo, tra previsioni di cassa e versamenti totali: in considerazione anche della rilevanza che hanno i risultati di gettito, l'analisi, si è incentrata su alcuni capitoli/articoli, ponendo in evidenza elementi di anomalia, ovvero fenomeni da sottoporre a specifica attenzione. L'Amministrazione ha esposto le proprie osservazioni che si riportano in nota, per ciascun capitolo analizzato.

⁶ Atti del direttore dell'agenzia n. 103284 del 16 luglio 2012 e n. 1624 del 7 gennaio 2013.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE
PER CENTRO DI RESPONSABILITA' - ESERCIZIO 2012

(in milioni)

	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Var % vers./ prev. iniziali	Var % vers./ prev. def.	Accertato	Riscosso Totale	Riscosso /Accerta to
Dipartimento del Tesoro	11.838,32	19.826,67	25.158,59	112,5	26,9	25.259,91	25.544,60	101,1%
<i>incidenza % titolo II su tot. Stato</i>	46,0%	57,5%	66,6%			34,1%	65,1%	
Dipartimento delle Finanze	10.285,56	9.997,08	7.334,87	-28,7	-26,6	43.009,68	8.202,74	19,1%
<i>incidenza % titolo II su tot. Stato</i>	40,0%	29,0%	19,4%			58,1%	20,9%	
- di cui entrate sanzionatorie tributarie ^(*)	1.623,00	1.623,00	2.327,81	43,4	43,4	27.527,07	2.724,27	9,9%
<i>incidenza % titolo II su tot. Stato</i>	6,3%	4,7%	6,2%			37,2%	6,9%	
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	12,00	12,00	7,96	-33,7	-33,7	7,84	7,96	
<i>incidenza % titolo II su tot. Stato</i>	0,05%	0,03%	0,02%			0,01%	0,02%	
Totale Mef	22.135,89	29.835,75	32.501,42	46,8	8,9	68.277,43	33.755,30	49,4%
Totale Titolo II Stato	25.743,34	34.503,84	37.775,74	46,7	9,5	74.075,72	39.232,65	53,0%
<i>incidenza % Mef Tit. II</i>	86,0%	86,5%	86,0%			92,2%	86,0%	

Fonte: elaborazione dati S.I.C.R. - Cdc

^(*) Capitoli: 3210, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316.^(*) al Cdr 1 sono intestati due capitoli per i quali nel 2012 non risultano previsioni iniziali e versamenti. 2317 (proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie nei confronti di produttori di tabacchi lavorati per le violazioni di cui all'art. 7, commi 1 e 6 della legge n. 92/2001) e 3323 (sanzioni dovute dai trasgressori in materia di giochi)

Per i capitoli facenti capo al Dipartimento del tesoro (in totale n. 213), le previsioni iniziali ammontano a 11,8 miliardi, ma si sono registrati 25,5 miliardi di versamenti, con uno scostamento, espresso in termini percentuali, di circa +112 per cento. Rispetto alle previsioni definitive, la variazione si attesta, invece, intorno al 27 per cento.

Il dipartimento, già lo scorso esercizio aveva segnalato che “sussistono una serie di problematiche o caratteristiche connesse al processo di programmazione e controllo che non consentono al dipartimento del Tesoro di formulare appropriate previsioni, di monitorare l'andamento della gestione, di effettuare l'analisi degli scostamenti tra previsioni e consuntivo e di rendicontare con il dovuto livello di dettaglio circa le anomalie riscontrate dall'organo di controllo”. Aveva altresì sottolineato che tali problematiche sono anzitutto riferibili all'accesso ai sistemi gestionali e conoscitivi ed alla numerosità di fenomeni, prassi o logiche di programmazione che danno luogo a previsioni nulle, ad esempio, dei capitoli per memoria o da riassegnare. Il dipartimento del Tesoro riteneva che fosse necessario un chiarimento in ordine ai propri ambiti di responsabilità, per poter agire con adeguati strumenti e appropriato supporto.

In proposito, si osserva che le problematiche già evidenziate sussistono anche per l'esercizio in esame.

Per alcuni capitoli (n. 59) risulta formulata una previsione iniziale. Gli incassi complessivi per i suddetti capitoli sono pari a 19,9 miliardi (79 per cento del totale). In quest'ambito, si evidenzia un capitolo⁷, per il quale, nel 2012, a fronte di una previsione iniziale superiori a 100 milioni, non risulta effettuato alcun versamento (né di competenza né in conto residui). Sono stati inoltre evidenziati quattro capitoli che, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, presentano uno scostamento con le previsioni, maggiore del 50 per cento⁸. Per

⁷ Cap. 3363 - *somme versate dalla regione Friuli Venezia Giulia quale contributo per l'attuazione del federalismo fiscale*. L'IGB ha riferito che il contributo è per l'attuazione del federalismo fiscale, ai sensi della legge di stabilità per il 2011. A fronte di una previsione di cassa pari a 200 milioni per il 2012, non si è registrato alcun versamento, precisando che, ad oggi, la Regione Friuli Venezia Giulia non ha ancora provveduto al versamento dovuto per il 2012; a partire dall'esercizio 2013, a seguito di confronti istituzionali, dovranno essere versate al bilancio anche le somme dovute per l'esercizio trascorso.

⁸ Cap. 2354 - *Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'Istituto di emissione*” per il quale a fronte di previsioni per 59 milioni ne risultano versati oltre 677 (oltre il mille per cento); nel 2011 sono stati versati circa 511 milioni contro previsioni per 59 milioni (+767 per cento). Sul capitolo affluiscono gli utili di gestione dell'Istituto di

uno di questi ultimi capitoli si è riscontrato uno scostamento molto pronunciato fra previsioni definitive e versamenti (+693 per cento)⁹. Al netto dell'anomalia relativa a quest'ultimo capitolo indicato, la percentuale di incidenza del versato rispetto alla previsione iniziale passa dal 68 per cento all'11 per cento.

I restanti capitoli (n. 154) riportano una previsione iniziale di cassa uguale a zero. Fra questi, dieci presentano versamenti di importo rilevante¹⁰; la loro mancata previsione di cassa

emissione che, per loro natura, sono legati ad eventi difficilmente prevedibili; pertanto la quantificazione delle previsioni risulta complessa e non sempre rispondente alle effettive risultanze.

Cap. 2368 *“Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica”* a fronte del quale risultano previsioni per 862 milioni e versamenti per 6,8 miliardi. In particolare si evidenzia l'articolo 7 *“Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni”*, per il quale sono stati effettuati versamenti di circa 6 miliardi rispetto ad una previsione pari a zero. Il capitolo si riferisce alle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze che, per loro natura, assumono carattere di straordinarietà ed erraticità nel tempo. Per l'esercizio finanziario 2012, a fronte di una previsione iniziale di cassa pari a 862,3 milioni di euro, risultano incassi a fine gestione per 6,8 miliardi di euro. In particolare, hanno influito su tale andamento alcuni versamenti di carattere straordinario, previsti da specifiche disposizioni, affluiti sull'articolo 7, destinato ad accogliere tale tipologia di somme, da riassegnare a capitoli di spesa in base alle disposizioni medesime. Si segnalano, più precisamente: i versamenti effettuati dalla Cassa Depositi e Prestiti (per un importo complessivo di 1,7 miliardi euro) a titolo di conguaglio per l'acquisto, al prezzo definitivo, delle quote azionarie detenute dallo Stato in Sace S.p.A. e Simest S.p.A., secondo quanto disposto dall'articolo 23-bis del decreto legge n. 95/2012; il versamento effettuato dall'Agenzia delle Entrate – Struttura di Gestione della contabilità speciale n.1778 *“Fondi di bilancio”* (per un importo di 3,4 miliardi di euro) in base a quanto previsto dall'articolo 35, comma 1 lettera a) e comma 2, del decreto legge n. 1/2012. Le entrate affluite dai citati versamenti sono state riassegnate, nel 2012 e nell'esercizio in corso, ai pertinenti capitoli di spesa e, per tale motivo, non sono state considerate nelle previsioni iniziali di bilancio.

Cap. 3331 *“versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile”* per il quale risultano versati 3,6 miliardi rispetto ad una previsione di 2 miliardi (+78 per cento). Data la complessità di formulazione della previsione, le effettive risultanze possono divergere dalle stime iniziali di incasso.

Cap. 3465 *“Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni e dalle provincie di Trento e di Bolzano”*, si rilevano previsioni iniziali pari a 600.000 euro e un versamento di 1,4 miliardi. Nell'esercizio finanziario in esame hanno influito, in particolar modo, i versamenti effettuati dall'Agenzia delle entrate (per 1,4 miliardi di euro) derivanti dagli accantonamenti – e conseguenti riversamenti al bilancio - operati a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome, quale concorso alle manovre di finanza pubblica introdotte da diverse disposizioni legislative intervenute nel corso dell'esercizio. La quantificazione di tali accantonamenti è avvenuta nel corso dell'esercizio e pertanto, in sede di formazione del bilancio annuale, non erano ancora disponibili elementi informativi utili.

⁹ Cap. 2368/7, denominato: *“Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni”*.

¹⁰ Cap. 3330 - *proventi derivanti da donazioni o da disposizioni testamentarie, dalla vendita di attività mobiliari ed immobiliari confiscate dall'autorità giudiziaria e corrispondenti a somme sottratte illecitamente alla pubblica amministrazione nonché da eventuali assegnazioni da parte del ministero dell'economia e delle finanze da destinare al fondo ammortamento dei titoli di Stato* – con oltre 650 milioni; anche per questo capitolo si tratta di entrate da riassegnare per le quali, a fronte di una previsione che non viene formulata, si registrano incassi.

Cap. 3518/art. 30 – *entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio/versamento dell'aliquota sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Inps, dall'Inpdap, dall'Inail e dall'Ipsema da destinare a finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale* – con 429 milioni;

Cap. 3249 - *versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla CDP trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali* - con proventi pari a 432 milioni, pur trattandosi di un'entrata riassegnabile;

Cap. 3223 - *versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto-legge n. 67/2010, da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato* – con 143 milioni; I capitoli 3323 e 3249 si riferiscono, rispettivamente, al versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto legge n. 67/2010 e al versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, entrambi da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato. Pertanto la previsione iniziale per entrambi i capitoli non viene formulata.

Cap. 2954 – *avanzo di gestione dell'AAMS* – con 372 milioni di versamenti. Il capitolo si riferisce all'avanzo di gestione dell'esercizio precedente versato dall'Amministrazione autonoma del Monopoli di Stato. Per il 2012, la previsione iniziale di cassa era pari a zero, atteso che la quantificazione dell'avanzo di gestione viene determinata a seguito della chiusura del rendiconto della citata Amministrazione. Al momento della presentazione del bilancio di previsione non si hanno, infatti, elementi informativi sufficienti per effettuare una previsione attendibile. Con la legge

potrebbe secondo l'Amministrazione essere giustificata dal fatto che si tratta di entrate da riassegnare.

Osserva l'Amministrazione che, tra i capitoli rilevati dall'analisi della Corte, numerosi accolgono somme riassegnate nel corso dell'esercizio o in quello successivo - se incassate nell'ultimo bimestre dell'anno - ad appositi capitoli di spesa e le cui previsioni iniziali, trattandosi appunto di entrate da vincolare a specifiche finalità di spesa, non sono state formulate. Rientrano tra questi, alcuni dei dieci capitoli per i quali, a fronte di previsioni iniziali nulle, sono stati rilevati versamenti superiori a 100 milioni di euro (ci si riferisce in particolare ai capitoli 3223, 3249, 3330 e 3382). Inoltre, prosegue l'amministrazione, diversi dei capitoli afferenti al Dipartimento del tesoro sono caratterizzati, per loro natura, dalla variabilità degli incassi: per tale motivo, le corrispondenti previsioni sono formulate sulla base di criteri prudenziali che, pertanto, potrebbero sottostimare l'effettivo afflusso al bilancio. Al riguardo, la Corte osserva che una più accurata previsione, pur in chiave prudenziale, consentirebbe il superamento di molte delle criticità riscontrate.

Per i capitoli facenti capo al Dipartimento delle finanze (in totale n.125) le previsioni ammontano a circa 10,2 miliardi e si sono registrati 7,3 miliardi di versamenti, con uno scostamento di -28,7 per cento. Dei suddetti capitoli, 6 sono relativi a interessi e entrate sanzionatorie tributarie (capitoli 3210, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316), dalle quali era atteso in termini di cassa un gettito di 1,6 miliardi (previsioni iniziali e definitive) mentre si sono registrati versamenti per 2,3 miliardi, con un notevole scostamento (+ 43,4 per cento rispetto alle previsioni di cassa). Di contro, una differenza notevole tra previsione definitiva e risultato gestionale si rileva con riguardo alla competenza, per la quale la previsione definitiva ammonta a 11,2 miliardi a fronte di accertamenti per 27,5 miliardi.

Per 53 capitoli sono state formulate delle previsioni, con incassi complessivi pari al 7 miliardi (96,6 per cento del totale, con uno scostamento del 31 per cento). In tale ambito, 5 interessano le entrate sanzionatorie tributarie, con versamenti per 1,9 miliardi.

In particolare, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, si è rilevato, per 6 capitoli, uno scostamento con le previsioni, in più o in meno, maggiore del 50 per cento¹¹. Da

di assestamento per il 2012, è stata iscritta la previsione definitiva di 372 milioni di euro, in misura equivalente all'avanzo realizzato e successivamente versato al bilancio.

Cap. 3364 – *versamenti di quota parte degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica prevista dall'art. 4, comma 1-bis, del d.l. 314/2003, nonché di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica*, con 405 milioni di versamenti

Cap. 3382 – *versamento delle somme rivenienti dai conti correnti e dai rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario e del comparto assicurativo da riassegnare ad apposito fondo per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziarie*, con 165 milioni di versamenti;

Cap. 3383 – *somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta*, con 1.524 milioni di versamenti;

Il capitolo si riferisce a risorse derivanti dalla contabilità speciale n. 1778 "Fondi di bilancio" i cui versamenti possono essere determinati, a titolo di copertura finanziaria, a seguito di disposizioni legislative che si perfezionano nel corso dell'esercizio e che possono essere iscritte in bilancio in sede di assestamento o con decreti di variazione. Tenuto conto che, anche dopo la presentazione e approvazione della legge di bilancio e della legge di assestamento possono essere emanate disposizioni in tal senso, i relativi versamenti non sempre possono essere considerati nelle previsioni. Con particolare riferimento all'esercizio 2012, a fronte di una previsione iniziale di cassa non formulata, è stato iscritto in bilancio nel corso dell'esercizio l'importo di 1,1 miliardi di euro e, a fine gestione, è stato registrato un incasso complessivo di 1,5 miliardi di euro. In particolare, nell'esercizio in esame, le entrate affluite al capitolo sono motivate dalle disposizioni previste dall'articolo 3, comma 16-bis, e dall'articolo 4-ter, comma 9, del decreto legge n. 16/2012, nonché dall'articolo 16, commi da 6 a 6-ter e comma 12-sexies, e dall'articolo 17, comma 13-ter, del decreto legge n. 95/2012.

Cap. 3458 – *anticipazioni e saldi, dovuti da amministrazioni e da privati, per spese da sostenersi dal ministero della difesa e da portarsi in aumento agli stanziamenti del relativo stato di previsione della spesa*, con 196 milioni di versamenti;

Cap. 3499 – *somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il ministero dell'economia e delle finanze*, con 137 milioni di versamenti.

¹¹ Cap. 2326 – *Quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanziari per scopi istituzionali* – versati 332 milioni (-65,4 per cento sulle previsioni). Le previsioni, riferisce l'amministrazione, sono

segnalare, inoltre, un capitolo, per il quale non è stata effettuata alcuna previsione, ma che presenta nel 2012 versamenti totali per importi superiori a 100 milioni¹².

L'Amministrazione ha sempre sostenuto che, per gli introiti appartenenti al comparto extra-tributario, le previsioni presentano un elevato margine di aleatorietà, per mancanza di elementi conoscitivi in ordine ai comportamenti degli agenti della riscossione.

3.1.2. Analisi delle entrate riassegnate

Le entrate riassegnate nel 2012 ammontano a circa 15,3 miliardi. Il 27 per cento circa delle riassegnazioni, pari a 4,1 miliardi, proviene da entrate extra-tributarie. Nell'ottica della revisione della spesa, la tavola seguente espone i dati relativi alle riassegnazioni: in particolare, sono anche evidenziate le riassegnazioni relative ad entrate derivanti da vendita di beni e servizi resi da amministrazioni statali e altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione (tipologia 2.1.2.2), fonte di possibile destinazione alla copertura dei costi del servizio reso, il cui importo corrisponde a 134 milioni, pari all'1 per cento delle entrate riassegnate del titolo II.

in genere formulate sulla base delle risultanze della gestione. La variabilità nel tempo dei relativi introiti può rendere difficoltosa una previsione che risulti, successivamente, in linea con gli incassi realizzati.

Cap. 2301 *Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria*, con versamenti pari a 282 milioni (-62 per cento). La variabilità nel tempo dei relativi introiti può rendere difficoltosa una previsione che risulti, successivamente, in linea con gli incassi realizzati.

Cap. 2319 *Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero delle finanze*, con versamenti pari a 177 milioni (-52 per cento). Il capitolo si riferisce alle entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze. La previsione del capitolo viene effettuata sulla base dell'analisi delle risultanze di gestione. La variabilità nel tempo dei relativi introiti – data la natura eventuale e diversa degli stessi – crea difficoltà all'amministrazione, per la formulazione di una previsione che risulti, successivamente, in linea con le risultanze effettive.

Cap. 3210 *Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette*, con versamenti pari a 407 milioni (+71 per cento rispetto alle previsioni).

Cap. 3312 *Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette*, con versamenti pari a 1,06 miliardi (+110 per cento).

I capitoli 3210 e 3312 si riferiscono rispettivamente agli interessi e alle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette. La formulazione delle previsioni è effettuata dall'Agenzia delle entrate. La realizzazione degli introiti è comunque caratterizzata da una elevata variabilità nel tempo.

Cap. 3321 *Contributo unificato di iscrizione a ruolo nei procedimenti giurisdizionali*, con esclusione di quelli relativi al processo tributario, con versamenti pari a 499 milioni (+58 per cento). Per tale capitolo, il gettito previsto in sede di formazione del bilancio per il 2012 è stato pari a 317 milioni di euro ed è stato variato in aumento in corso di esercizio per 109,5 milioni. Pertanto, a fronte di una previsione definitiva di 426,5 milioni, gli effettivi introiti sono stati pari a 499,2 milioni di euro, con uno scostamento del 17 per cento.

¹² Cap. 3320 *Riversamenti relativi a somme accreditate per l'effettuazione dei rimborsi da conto fiscale da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze* versati 121 milioni: si tratta, comunque, di un'entrata riassegnabile. Data la natura dell'entrata riferita sia a riversamenti da parte del concessionario di somme accreditate nelle contabilità speciali e non utilizzate entro il 31 dicembre, sia a riversamenti da parte delle banche di somme che non è stato possibile accreditare agli aventi diritto - e al fatto che essa è destinata ad appositi capitoli di spesa, le previsioni non vengono formulate.

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2012

(in milioni)

Entrate riassegnate	Entrate riassegnate complessive	Entrate riassegnate al MEF(A)	Spesa finanziata MEF ⁽¹⁾				
			Totale	Di cui da entrate titolo II		Di cui da tipologia 2.1.2.2. ⁽²⁾	
				Importo (B)	Incidenza % B/A	Importo (C)	Incidenza % C/A
Da Conosco genn-ott 2012	13.993	12.820	13.430	1.882	14.7%	123	0,9%
-di cui: buoni postali da Conosco	1.480	1.480	1.480	432	29,2%	0	0,0%
Da monitoraggio Corte dei conti nov-dic 2010	1.363	165	140	139	84,2%	11	6,7%
Totale	15.357	12.985	13.570	2.021	15,6%	134	1,0%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Conosco e monitoraggio non informatico.

(1): La differenza, nelle evidenze informatiche, tra spesa finanziata MEF ed entrata, pari in assoluto a 583 milioni - al netto dei casi in cui è l'entrata a superare la spesa finanziata - è da ricondurre al decreto n. 75207 in cui la spesa supera l'entrata di 600 milioni (ex co. 2, art. 2, d.P.R. 469/99), inserito solo per l'importo delle riassegnazioni di cui al comma 1, pur prevedendo anche riassegnazioni ex comma 2.

(2): Upb 2.1.2.2.: vendita beni e servizi resi da amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione - Cdr: Dipartimento del Tesoro (MEF).

3.2. Gestione delle spese

Il Dicastero ha competenze di gestione su ben 26 missioni, articolate in 55 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo, nelle previsioni definitive di competenza, di 569,5 miliardi.

Di esse, le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 321,3 miliardi, in contro tendenza rispetto agli ultimi tre anni in cui l'andamento risultava essere decrescente. Infatti, si riscontra un aumento pari al 2 per cento rispetto al 2011 (in cui si attestavano a euro 314,9 miliardi) ma comunque inferiore rispetto al 2008, in cui risultavano di 329 miliardi.

Rispetto al 2011, gli impegni passano da 298 a 302,3 miliardi (+1,4 per cento); i pagamenti, invece, si riducono da 300,3 a 298,7 miliardi (-0,5 per cento).

In tale quadro, le missioni più consone alle funzioni del Dicastero (*Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche economico-finanziarie e di bilancio*) sono passate, in termini di impegni, da 228,2 a 240,7 miliardi (+ 5,5 per cento), mentre tutte le altre flettono da 70 a 62 miliardi (-11,9 per cento).

Sempre in termini d'impegni, la missione più consistente resta quella dedicata alle *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, anche se nel quinquennio 2008-2012 flette da 104 a 99,7 miliardi; seguono il servizio del *Debito pubblico*, nella componente interessi (da 79,4 a 81,6 miliardi), le *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (da 62,6 a 59,4 miliardi), *l'Italia in Europa e nel mondo* (da 24,8 a 22,9 miliardi), le *Politiche previdenziali*, che mostrano un incremento del 18 per cento rispetto al 2008 (da 10,7 a 12,7 miliardi) e un decremento del 39 per cento rispetto all'anno precedente.

Le altre missioni concorrono in misura nettamente inferiore, con ampia variabilità tra gli oneri per *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (da 6,2 a 5,2 miliardi nel quinquennio) e quelli per *Politiche per il lavoro* (da 3,5 a 10,7 milioni). Da notare che la missione *Difesa e sicurezza del territorio* non espone, nel periodo, nessun impegno e pagamento, limitandosi la gestione a variazioni di stanziamenti a favore di altri dicasteri.

L'incidenza percentuale sulle spese finali delle tre missioni "consone", nel quinquennio considerato, si mantiene sostanzialmente costante, vicina al 77 per cento; quella delle altre missioni gestite si rivela, in taluni casi, assolutamente trascurabile, con incidenze quasi costantemente inferiori allo 0,5 per cento per *Comunicazioni, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Casa e assetto urbanistico, Tutela della salute, Istruzione scolastica, Politiche per il lavoro, Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti, Giovani e sport, Turismo*. Ove si considerino anche le missioni che espongono incidenze comprese tra lo 0,5 e

l'1 per cento (*Ordine pubblico e sicurezza, Soccorso civile, Competitività e sviluppo delle imprese, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche* (fino al 2010), *Fondi da ripartire* (fino al 2009), emerge con evidenza l'esigenza di por mano a una diversa allocazione delle risorse, più attenta alle specifiche competenze dei dicasteri e, in taluni casi, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre alla necessità, ripetutamente sottolineata dalla Corte dei conti, di una revisione della struttura complessiva della classificazione funzionale sinora adottata.

Con riferimento alla gestione 2012, emerge che il rimborso prestiti (programma 2 della missione *Debito pubblico*) è stato gestito in massima parte dal dipartimento del Tesoro, dando luogo a impegni per oltre 214 miliardi su una disponibilità di 248 miliardi; le economie risultano di oltre 34 miliardi, dimensione nettamente superiore all'esercizio precedente, confermando la sua caratteristica anomalia, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Le spese finali, dal loro canto, espongono impegni per 302 miliardi su una massa impegnabile di oltre 322 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 93,4 per cento (93,9 nel 2011); gli impegni sono distribuiti in maniera molto diversificata tra i sette Centri di responsabilità, con oltre il 98 per cento concentrati nei tre centri del Tesoro (40,8 per cento), della Ragioneria generale (42) e del Dipartimento delle Finanze (15,3). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 298,7 miliardi su una massa spendibile di 365 miliardi, con un tasso medio di erogazione dell'81,7 per cento (81,4 nel 2011), con concentrazione analoga.

Il raffronto qualitativo col precedente esercizio evidenzia, in termini di composizione percentuale delle spese finali, un minor peso negli impegni di parte corrente (dal 92,7 al 92,4 per cento), al contrario dei pagamenti (dal 91,7 al 92,1 per cento). L'andamento va attribuito, essenzialmente, alla maggiore incidenza dei trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, concentrati nella missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*.

Un consistente miglioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 44,6 ai 32,7 miliardi finali, per effetto della minore formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 18,6 miliardi, rispetto ai 37,9 del 2009, ai 33,2 del 2010 e ai 21,6 del 2011, nonostante la velocità di smaltimento sia lievemente calata, dal 46,5 del 2010 al 34 per cento del 2012.

I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2012, un incremento anomalo, che induce a qualche riflessione; essi raggiungono, infatti, il livello di 14,5 miliardi, in gran parte attinenti al conto capitale, soprattutto contributi agli investimenti e acquisizioni di attività finanziarie, interessanti anche la parte corrente, nella componente trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

3.3. Osservazioni sulla gestione

3.3.1. Struttura del bilancio

Va ribadita la proposta della Corte dei conti di approfondire la possibilità di pervenire, fin dalla previsione, a una diversa e più appropriata allocazione di oneri riguardanti la competenza primaria di altri dicasteri, sollevando il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ipotesi più drastica, dalla gestione di ben 24 missioni, per un totale di 161,3 miliardi di impegni nel consuntivo 2012. In tal modo, sarebbero gestite soltanto le missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e 34 "Debito pubblico", contribuendo a una maggiore significatività dell'intero bilancio dello Stato, con attribuzione degli oneri più coerente con le funzioni demandate ai dicasteri interessati. L'innovazione potrebbe essere adottata contestualmente alla modifica complessiva dell'attuale classificazione funzionale, più volte proposta dalla Corte dei conti, in occasione dell'esercizio delle deleghe per il completamento della revisione della struttura e per il potenziamento del bilancio di cassa, nell'ambito del nostro sistema a doppio vincolo.

3.3.2. Banca dati unitaria

L'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art.13 della legge di riforma, già sottolineato nelle precedenti relazioni della Corte dei conti come tassello fondamentale del complesso processo riformatore, non è ancora avvenuto, nonostante l'impegno dell'amministrazione. Nel decorso anno, le relative attività hanno riguardato fasi ancora preliminari, quali il consolidamento progettuale, con l'avvio del portale, che presenta diverse innovazioni tecnologiche e funzionali; l'acquisizione di informazioni disponibili, quali i certificati di bilancio degli enti locali e i dati relativi agli investimenti pubblici; la realizzazione del "gestionale" e del "cruscotto" della spesa statale regionalizzata. Particolarmente significative sono state alcune elaborazioni utilizzate a supporto delle analisi di *spending review*, come le elaborazioni sulle società *in house* degli enti locali e la costruzione di regole di riclassificazione e attualizzazione della serie storica della spesa delle amministrazioni centrali.

Non emergono mutamenti di sorta nell'impostazione di fondo del progetto, ad avviso della Corte non condivisibile, che subordina il concreto avvio dello strumento alla conclusione del disegno di armonizzazione degli schemi di bilancio e delle regole contabili nel comparto pubblico, mentre il legislatore della riforma prefigurava un avvio a regime sin dal 2012, sulla base della situazione vigente, facendo salve le opportune modifiche e integrazioni successive.

3.3.3. Razionalizzazione acquisti

Numerosi interventi normativi hanno inciso sul programma di razionalizzazione degli acquisti, in particolare i decreti legge n. 98, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011; n. 52, convertito con modificazioni dalla legge n. 94 del 2012, e il n. 95, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012. L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto che lo caratterizzano, all'incremento dell'impiego della negoziazione telematica e al potenziamento della razionalizzazione dei processi, ha prodotto un aumento del transato¹³, rispetto al 2011, del 28 per cento nel sistema delle convenzioni e del 48 per cento nel mercato elettronico. Sono state gestite 68 convenzioni, di cui 24 attivate nell'anno, con una spesa affrontata¹⁴ di circa 17.876 milioni; la stima del risparmio potenziale¹⁵ è di 4.345 milioni, del risparmio diretto di 865 milioni, se calcolato sul "transato", e di 547 milioni, se calcolato sull'"erogato"¹⁶.

Di notevole rilievo sono le sinergie avviate tra i diversi soggetti del sistema a rete, a livello territoriale, per mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione, con azioni volte ad aumentare la quota di spesa per beni e servizi gestita attraverso le centrali di committenza territoriali, mediante l'aumento dei volumi delle merceologie oggetto di negoziazione, intervenendo su nuovi ambiti merceologici e con l'avvio della definizione dell'elenco delle centrali, per la pubblicazione dei dati di contratti e convenzioni.

Con riguardo alle Amministrazioni statali, per le quali il ricorso al mercato elettronico degli acquisti assume più ampia dimensione, la delibera n. 3/2013/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha evidenziato come il ricorso alle procedure di approvvigionamento in questione produca un'ampia gamma di benefici: dalla riduzione dei costi del processo di acquisto, sotto il profilo tanto della minore quantità di risorse

¹³ Il transato corrisponde al valore dei beni e servizi acquisiti tramite le convenzioni Consip.

¹⁴ Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

¹⁵ Il risparmio potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "benchmark" sulla spesa delle amministrazioni che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

¹⁶ L'"erogato" è il valore complessivo delle forniture e dei servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o periodi precedenti.

umane impiegate che dei tempi di contrattazione, alla potenziale espansione della base dei fornitori, tale da rendere più agevole l'individuazione delle ditte più competitive; dalla facilità di confronto dei prodotti e trasparenza informatica, grazie all'utilizzo dei cataloghi on line, alla eliminazione dei supporti cartacei e, non ultimo per importanza, all'azzeramento del contenzioso legato agli acquisti

Va, comunque, rilevato che, in base alle stime al momento disponibili, nel 2012, il valore complessivo del "transato" col sistema delle convenzioni (2.704 milioni) e con il mercato elettronico (360 milioni) si avvicina ai 3,1 miliardi, a fronte di una spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale che supera i 132,1 miliardi, con un'incidenza di appena il 2,3 per cento; il che indica con chiarezza, ad avviso della Corte dei conti, che il programma di razionalizzazione degli acquisti può e deve avere ulteriore impulso, data la sua tuttora ampia potenzialità.

3.3.4. Revisione residui perenti

Di dimensioni ragguardevoli appare il risultato della revisione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati nel corso dei precedenti esercizi dal conto del bilancio al patrimonio, nonché delle somme comunque iscritte tra i residui passivi¹⁷: circa 8,7 miliardi sono stati eliminati dal conto del patrimonio, perché insussistenti.

Tra di essi, emergono, per la parte corrente, le compartecipazioni all'IVA a favore delle regioni a statuto ordinario (6,6 miliardi), il contributo per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato (516,5 milioni) e il Fondo sanitario nazionale (456,2 milioni); per il conto capitale, il contributo in conto impianti all'ANAS (584,5 milioni) e l'ammortamento dei mutui contratti dalle regioni per il trasporto pubblico locale (108,7 milioni). Di tali partite, sono state eliminate per accertata insussistenza del debito il contributo al fondo pensioni FS e l'ammortamento dei mutui per il trasporto pubblico, mentre per le altre partite l'eliminazione si configura come compensazione per l'iscrizione dei relativi importi nella competenza degli esercizi 2011 (contributo impianti ANAS) e 2012, avvenuta con i relativi provvedimenti di assestamento: ben 7,6 miliardi iscritti in palese violazione delle procedure normativamente previste per i residui passivi perenti e del principio dell'annualità del bilancio, utilizzando una sorta di "riporto" non autorizzato da alcuna disposizione in deroga alla legge contabile.

3.3.5. Controllo amministrativo-contabile

L'analisi delle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo amministrativo-contabile da parte del sistema delle Ragionerie è stata eseguita, per la prima volta, con riferimento al 2012, nelle relazioni annuali per ogni dipartimento, trasmesse anche alla Corte dei conti¹⁸. Da esse emerge l'assenza di irregolarità di rilievo per Ragioneria generale e Gabinetto, mentre per gli altri dipartimenti i rilievi hanno dato luogo generalmente alla riformulazione in senso conforme degli atti controllati; solo in 5 casi l'amministrazione ha dato corso ai provvedimenti sotto la propria responsabilità, con trasmissione degli atti alla Corte dei conti, mentre in 16 casi i provvedimenti sono stati ritirati.

¹⁷ La revisione è stata disposta con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS - n. 6 del 2012, recante "Monitoraggio e smaltimento dei residui passivi perenti. Applicazione dell'articolo 35 comma 1, lettera a) del decreto-legge n.1 del 2012. Istruzioni per la ricognizione dei debiti fuori bilancio formati nell'anno 2011 ed attuazione dell'articolo 3, comma 39, della legge n. 244 del 2007 - Revisione residui passivi perenti di conto capitale".

¹⁸ Art. 18 decreto legislativo n. 123 del 2011, recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" e circolare n. 3 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato.

Per l'*ex* amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, confluita ora nella nuova agenzia delle Dogane-Monopoli, si sono riscontrate carenze documentali nei decreti di concessione di rivendite e ricevitorie e nei conti giudiziali.

3.3.6. Economie debito pubblico

Il rimborso prestiti (programma 2 della missione "Debito pubblico"), gestito in massima parte dal dipartimento del Tesoro, ha dato luogo a impegni per oltre 214 miliardi su una disponibilità di 248 miliardi. Le economie risultano di oltre 34 miliardi, dimensione nettamente superiore a quella dell'esercizio precedente, del tutto anomala, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Si torna a ribadire, in proposito, l'esigenza di una migliore programmazione della spesa, almeno per quanto concerne il rimborso di prestiti, per sua natura quasi totalmente conosciuto nelle sue scadenze.

3.3.7. Controllo agenzie fiscali

Le agenzie fiscali, nella loro configurazione giuridica di enti pubblici non economici (Entrate e Dogane-Monopoli, dopo l'accorpamento, nella prima, dell'*ex* agenzia del Territorio e, nella seconda, dell'*ex* amministrazione autonoma dei monopoli di Stato-A.A.M.S.), rientrano nel novero degli enti la cui gestione finanziaria deve essere sottoposta al controllo della Corte dei conti nelle forme e con le modalità specificate dalla legge n. 259 del 1958, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. L'altra agenzia fiscale, il Demanio, ente pubblico economico, risulta, invece, regolarmente sottoposta a tale controllo, con un magistrato delegato, dal 2005¹⁹.

Agli oneri di gestione delle agenzie si provvede, com'è noto, con specifici stanziamenti annuali, per importi rilevanti, inseriti nel programma "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità", della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", in gestione al dipartimento delle Finanze: la legge richiamata appare, pertanto, pienamente applicabile anche alle due agenzie fiscali costituite in enti pubblici non economici, come avvenuto per il Demanio²⁰.

La cointestazione del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994²¹, non esclude lo svolgimento del controllo *ex lege* n. 259, in quanto la coesistenza delle due tipologie, lungi dall'essere irragionevole, risulta invece complementare: sia perché diversi sono gli ambiti e le finalità del controllo (legge n. 259: la gestione amministrativa; legge n. 20: la verifica dei risultati della gestione e le sue conseguenze ai fini del coordinamento della

¹⁹ Previa determinazione della Corte dei conti n. 25 del 30/04/2004, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 18 aprile 2005.

²⁰ Si riporta l'art. 12 della legge n. 259 del 1958: "Il controllo previsto dall'art. 100 della Costituzione sulla gestione finanziaria degli Enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, e' esercitato, anziché nei modi previsti dagli articoli 5 e 6, da un magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione". A nulla rileva l'avvenuta abrogazione dell'art. 61, comma 4, della legge n. 300 del 1999, operata dall'art. 27 della legge n. 340 del 2000, norma che richiamava esplicitamente l'art. 12 della legge n. 259, in quanto quest'ultima legge è tuttora vigente.

²¹ Con la deliberazione n. 9/CONTR./Q.COMP/01, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno ritenuto la riconducibilità del controllo sulle Agenzie fiscali nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994. Ferme restando le conclusioni di tale delibera, va notato che l'avvenuta abrogazione (per opera dell'art. 27, comma 5, della legge n. 340 del 2000) del comma 4 dell'art. 61 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che espressamente prevedeva il controllo della Corte dei conti ex art. 12 della legge n. 259 del 1958 anche sulle Agenzie fiscali, non pare costituire utile argomento per escludere il permanere di detta forma di controllo. Infatti, la legge n. 259 del 1958 ha portata generale, sicché il solo concorrere degli elementi dalla stessa prescritti, per l'assoggettamento di amministrazioni pubbliche cui lo Stato concorra in via ordinaria, costituisce condizione necessaria e sufficiente per affermare la legittimazione *ex lege* della Corte dei conti allo svolgimento di detta forma di controllo.

finanza pubblica), sia perché il controllo sulla gestione è un controllo solo eventuale, oggetto di apposita programmazione annuale, a differenza di quello *ex lege* n. 259, che è una forma di controllo necessaria, continua e permanente. D'altro canto, il controllo sulla gestione comprende necessariamente tutti gli enti e organismi ricadenti nell'ambito soggettivo e oggettivo dei filoni d'indagine individuati con la cennata programmazione, anche se già controllati ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Tale approdo ermeneutico pare dunque, a legislazione vigente, quello più razionale, anche perché è l'unico idoneo a ripristinare la necessaria simmetria nelle modalità di controllo di tutte le agenzie fiscali, evitando l'ulteriore protrarsi dell'attuale situazione, che vede assoggettata al controllo della Corte *ex lege* n. 259 soltanto l'agenzia del Demanio.

A tale anomalia, che potrebbe produrre un significativo *vulnus* nel sistema dei controlli predisposto dal legislatore, va posto rimedio, con la sollecita assunzione delle conseguenti iniziative²².

3.3.8. Comitato privatizzazioni

Il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia, istituito nel 1993 allo scopo di supportare l'amministrazione nel processo di privatizzazione, mediante assistenza tecnica con carattere di unitarietà, assicurando trasparenza e congruità delle procedure, è stato oggetto di indagine specifica della Corte dei conti²³. E' emersa una metodologia di azione non sempre uniforme e omogenea, una platea alquanto ristretta di soggetti tecnici a vario titolo coinvolti e un generale condizionamento derivante dalle pressanti esigenze di ordine finanziario, che potrebbe aver determinato, in taluni casi, la non piena valorizzazione degli *assets*.

3.3.9. Federalismo demaniale

Si segnala che, nel 2012, non ha fatto progressi l'attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010, recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009", in gran parte di competenza dell'agenzia del Demanio, in quanto non sono stati emanati i previsti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il solo procedimento che ha avuto una qualche attuazione nel decorso anno, in ragione della sua specificità, è quello relativo al cosiddetto federalismo demaniale culturale: a fine 2012, risultano trasferiti a enti territoriali, a titolo non oneroso, 13 compendi immobiliari, situati nel centro-nord.

4. Le missioni e i programmi

Il Ministero è coinvolto in ben 26 missioni sull'insieme delle 34 del bilancio dello Stato. La tabella che segue illustra per ogni missione la massa impegnabile e la quota gestita dal dicastero: emerge con chiarezza il suo ruolo determinante solo in 12 delle 26 missioni gestite, mentre ben 18 missioni presentano una massa impegnabile inferiore all'1 per cento delle spese finali del dicastero.

²² Art. 3, comma 1, legge n. 259 del 1958: "Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto col Ministro per il tesoro e col Ministro competente, gli enti per i quali sussistono le condizioni di cui all'art. 2 sono dichiarati sottoposti al controllo, previsto dalla presente legge. Il decreto è comunicato per estratto ai singoli enti interessati."; L'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica è stata sostituita da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito dell'elencazione tassativa degli atti di competenza del Presidente della Repubblica effettuata dall'art. 1 della legge n. 13 del 1991.

²³ Delibera n. 19/2012 del 20 dicembre 2012 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, concernente "Il ruolo svolto dal Comitato di consulenza e garanzia nel processo di privatizzazione".

Missione	Massa Impegnabile (Cdc)	di cui mef	altre Amm.	Composizione % delle missioni Mef	Composizione % delle missioni altre Amm.	% Mef su totale Spese Finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.921	2.921	0	100,0	0,0	0,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	608	0	608	0,0	100,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.914	100.873	16.041	86,3	13,7	31,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.818	24.682	2.136	92,0	8,0	7,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.177	13	22.164	0,1	99,9	0,0
006.Giustizia	8.086	0	8.086	0,0	100,0	0,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.791	2.172	9.619	18,4	81,6	0,7
008.Soccorso civile	4.956	2.785	2.171	56,2	43,8	0,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.141	155	986	13,6	86,4	0,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	207	0	207	0,0	100,0	0,0
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	5.272	1.359	3.913	25,8	74,2	0,4
012.Regolazione dei mercati	67	0	67	0,0	100,0	0,0
013.Diritto alla mobilita'	8.630	5.243	3.388	60,7	39,3	1,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.190	1.204	3.987	23,2	76,8	0,4
015.Comunicazioni	1.014	787	227	77,6	22,4	0,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	207	0	207	0,0	100,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	3.846	135	3.710	3,5	96,5	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	827	37	790	4,5	95,5	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	532	273	259	51,3	48,7	0,1
020.Tutela della salute	1.079	101	978	9,4	90,6	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.655	0	1.655	0,0	100,0	0,0
022.Istruzione scolastica	42.221	11	42.211	0,0	100,0	0,0
023.Istruzione universitaria	8.209	0	8.209	0,0	100,0	0,0
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	31.015	5.469	25.545	17,6	82,4	1,7
025.Politiche previdenziali	80.604	12.785	67.819	15,9	84,1	4,0
026.Politiche per il lavoro	6.123	11	6.112	0,2	99,8	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.692	1.174	518	69,4	30,6	0,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.563	0	10.563	0,0	100,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.548	65.548	0	100,0	0,0	20,3
030.Giovani e sport	623	623	0	100,0	0,0	0,2
031.Turismo	25	25	0	100,0	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.073	1.197	876	57,7	42,3	0,4
033.Fondi da ripartire	6.262	4.710	1.553	75,2	24,8	1,5
034.Debito pubblico	336.567	336.567	0	100,0	0,0	
Totale	815.464	570.859	244.605	70,00	30,00	
Spese Finali (al netto di M34 P2)	567.255	322.649	244.605			100,0

Nella tavola successiva si evidenzia, secondo la classificazione economica, su quali voci incide la spesa finale gestita, prendendo in esame solo le missioni di attuale competenza non esclusiva. La voce maggiore riguarda i trasferimenti, correnti e in conto capitale, che pesano sul

complesso delle missioni trasversali, rispettivamente, per il 49,8 e il 51,7 per cento. I trasferimenti alle amministrazioni pubbliche incidono, a loro volta, per il 49,3 e il 53,7 per cento, rispettivamente per la parte corrente e il conto capitale; i consumi intermedi gravano per il 22,1 per cento e i redditi da lavoro dipendente per il 20,1 per cento. Nei trasferimenti, in valore assoluto, rilevano soprattutto quelli correnti alle pubbliche amministrazioni (109,4 miliardi), mentre quelli alle imprese raggiungono circa i 3 miliardi.

MISSIONI TRASVERSALI: MASSA IMPEGNABILE^(*)

(in milioni)

Categoria di Spesa	Totale Missioni trasversali altri ministeri	Totale Missioni trasversali MEF	Totale Stato	Percentuale cat. Mef su cat. Stato	Percentuale Mef su Spesa Finale Stato
Redditi da lavoro dipendente	54.031,6	13.617,9	67.649,5	20,1	3,8
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	<i>3.110,8</i>	<i>95,0</i>	<i>3.205,8</i>	<i>3,0</i>	<i>0,0</i>
Consumi intermedi	3.741,0	1.058,5	4.799,4	22,1	0,3
Trasferimenti di parte corrente	116.306,4	115.365,5	231.671,9	49,8	31,9
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	<i>112.611,3</i>	<i>109.408,5</i>	<i>222.019,8</i>	<i>49,3</i>	<i>30,3</i>
Altre uscite correnti	340,8	21.557,6	21.898,4	98,4	6,0
<i>di cui interessi</i>	<i>48,4</i>	<i>5,2</i>	<i>53,6</i>	<i>9,7</i>	<i>0,0</i>
SPESE CORRENTI	174.419,8	151.599,5	326.019,3	46,5	41,9
Investimenti fissi lordi	1.909,7	172,1	2.081,8	8,3	0,0
Trasferimenti di parte capitale	15.486,1	16.597,9	32.084,0	51,7	4,6
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	<i>7.521,8</i>	<i>8.734,8</i>	<i>16.256,6</i>	<i>53,7</i>	<i>2,4</i>
Altre spese in conto capitale	894,0	361,3	1.255,3	28,8	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	18.289,8	17.131,3	35.421,1	48,4	4,7
SPESE FINALI	192.709,6	168.730,8	361.440,4	46,7	46,7

^(*) al netto delle Missioni 29, 34 che interessano esclusivamente il Mef e delle Missioni 2, 5, 6, 10, 12, 16, 21, 23 e 28 non di competenza del Mef.

In termini di impegni lordi, tre delle 24 missioni gestite, con 454,9 miliardi, assorbono oltre l'88 per cento della spesa complessiva; con riguardo alla spesa finale, che esclude il rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34 "Debito pubblico"), l'incidenza passa al 79,6 per cento, a conferma della forte concentrazione degli oneri. A parte la missione 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, maggiormente collimante con le competenze del dicastero degli Interni, le due missioni di competenza esclusiva del Ministero presentano impegni per 355,2 miliardi, con un'incidenza sugli impegni complessivi del 68,8 per cento.

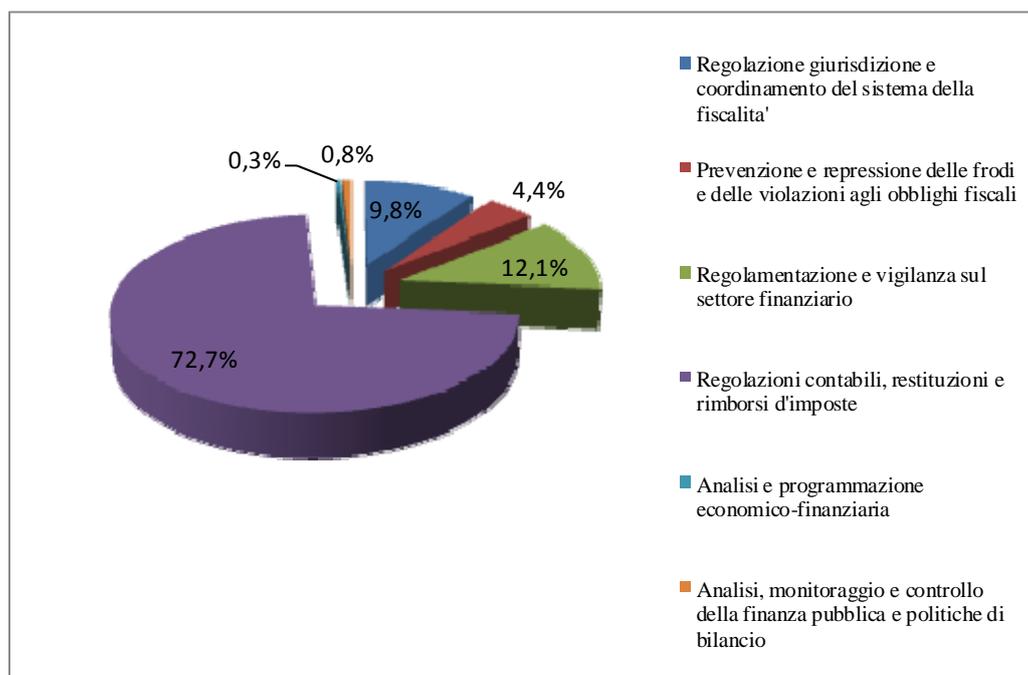
La struttura del bilancio, rispetto al 2011, non presenta novità di rilievo, tranne due variazioni: il programma "Rapporti con le confessioni religiose", già condiviso tra Tesoro e Finanze, è stato gestito solo dal dipartimento Finanze; il programma "Fondi da assegnare" è stato condiviso anche dal dipartimento delle Finanze, oltre che da Gabinetto, Affari generali, Tesoro e Ragioneria generale.

Nell'ambito della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", il programma relativo a regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte assorbe il 72,6 per cento degli impegni. Le relative attività riguardano peculiari competenze dell'amministrazione: funzioni connesse con le attività di elaborazione di linee di politica fiscale, di coordinamento del sistema tributario, di programmazione economica e finanziaria, di gestione del bilancio dello Stato, di analisi di problemi economici, monetari e finanziari, monitoraggio della finanza pubblica, ecc.

Appare utile rappresentare, nelle seguenti tabella e figura, la composizione percentuale degli impegni relativi alla missione.

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEGLI IMPEGNI LORDI DEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE 29 POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO

		<i>(in milioni)</i>	
Missione	Programma	Impegni Lordi	composizione % su tot. M 29
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	5.820	9,8
	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.590	4,4
	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	7.180	12,1
	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	43.146	72,7
	Analisi e programmazione economico-finanziaria	175	0,3
	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	455	0,8
		59.366	100,0



La seconda missione di esclusiva competenza (34-Debito pubblico), con impegni per 295,8 miliardi, si articola in due programmi: “Oneri per il servizio del debito statale” e “Rimborso del debito statale”, quest’ultimo di gran lunga preponderante, con 214,1 miliardi di impegni. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 336,6 miliardi, di cui 88,4 per interessi e 248,2 miliardi per rimborsi del debito. Nel corso dell’esercizio, la missione complessivamente ha avuto un incremento nelle previsioni definitive di competenza di circa 8,8 miliardi.

Vanno sottolineati, infine, i notevoli incrementi intervenuti in sede di assestamento su taluni capitoli concernenti il rimborso di debiti, per circa 5 miliardi, e le regolazioni finanziarie con le autonomie territoriali, per oltre 9 miliardi, quest’ultima partita collegata essenzialmente con la già descritta eliminazione di residui passivi perenti.

