

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi**1. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria:** 1.1.*Ruolo e funzioni; 1.2. Programmazione strategica e finanziaria***2. Struttura organizzativa:** 2.1. *Revisione degli assetti organizzativi e riduzione degli organici; 2.2. Uffici territoriali; 2.3. Organismi vigilati; 2.4. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza; 2.5. Criticità organizzative e operative***3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Risorse finanziarie assegnate; 3.2. Misure di contenimento della spesa; 3.3. Programma di privatizzazioni; 3.4. Gestione delle spese; 3.5. Residui passivi; 3.6. Situazione debitoria; 3.7. Gestione delle entrate extra-tributarie; 3.7.1. Entrate extra-tributarie; 3.7.2. Entrate riassegnate; 3.8. Osservazioni sulla gestione: 3.8.1. Struttura del bilancio; 3.8.2. Banca dati unitaria; 3.8.3. Razionalizzazione acquisti; 3.8.4. Reiscrizione e revisione residui perenti; 3.8.5. Debito pubblico; 3.8.6. Controllo Agenzie fiscali; 3.8.7. Federalismo demaniale e culturale; 3.8.8. Rendiconto patrimoniale a valori di mercato; 3.8.9. Quantificazione residui attivi; 3.8.10. Contenzioso tributario; 3.9. *Valutazione dei risultati****4. Missioni e programmi:** 4.1. *Missioni, programmi e Centri di responsabilità; 4.2. Articolazione del bilancio***Considerazioni di sintesi**

Al dicastero sono affidate le principali competenze in materia economico-finanziaria, anche in relazione alla nuova *governance* europea: politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale.

Nella fase della programmazione operativa, si confermano sia l'evidente ritardo nell'emanazione della direttiva generale per la gestione e l'azione amministrativa, che incide non poco sull'efficienza complessiva del dicastero, sia la dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra direttiva ministeriale e Note integrative al bilancio e al rendiconto; nella valutazione dei risultati, si palesa ancora non significativo l'utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, andrebbero prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

Sulla base dell'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche, formalizzato nel settembre 2013, è stato emanato, alla fine del 2013, anche l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2014-2016, che definisce, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti nel Documento di economia e finanza, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria.

La struttura dipartimentale articolata in direzioni generali è stata confermata nel recente regolamento di organizzazione, mentre non risulta ancora emanato il decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri sui limiti di applicabilità, per il dicastero, delle norme in materia di principi generali e di misurazione, valutazione e trasparenza delle performances.

L'esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review*, ribadita con l'art. 6 del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, con l'art. 49-*bis* del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, e con il titolo II del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, rende più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione. Non risulta superata la carenza di adeguati strumenti informatici, segnalata dall'Agenzia delle entrate lo scorso anno, circostanza che non consente di rilevare o stimare *ex post* gli effetti, in termini di minore o maggior gettito, delle singole misure di entrata contenute nelle manovre finanziarie.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, dal lato della spesa si conferma l'accentramento, circa i quattro quinti delle spese finali, degli oneri nelle missioni di specifica competenza del dicastero, considerando, oltre alla 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e alla 34 "Debito pubblico", anche la 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", a stretto rigore più vicina alle competenze specifiche del Ministero degli interni, nella componente Enti locali. 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, intesi a migliorare l'allocazione delle risorse e la significatività del bilancio.

Sul versante delle entrate extra-tributarie, si segnala ancora, per taluni capitoli, il basso livello delle riscossioni rispetto all'accertato e l'assenza di versamenti su capitoli con importo rilevante nelle previsioni.

Profili gestionali di rilievo riguardano: la necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato e, in particolare, per il dicastero, interessato da un numero esorbitante di missioni, in gran parte di competenza specifica di altre Amministrazioni; la ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite CONSIP, nonostante obblighi e ampliamenti delle recenti manovre; l'emersione di ancora cospicue economie sul rimborso di prestiti e l'esigenza di più adeguate informazioni sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico; il ritardo dell'avvio della banca dati unitaria; l'esigenza di rendere operativo, per le Agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, il sistema di controllo previsto dalla legge n. 259 del 1958; il riesame della configurazione normativa dell'Agenzia del demanio come Ente pubblico economico; l'opportunità di un raccordo tra conto patrimoniale a valore di mercato, elaborato dal Dipartimento del Tesoro, e Conto generale del patrimonio, di competenza della Ragioneria generale; l'esigenza di individuare una metodologia condivisa per procedere, a fine esercizio, a una ragionevole valutazione dei residui attivi concernenti le somme rimaste da riscuotere, che quest'anno hanno dato luogo a un abbattimento senza precedenti, in misura del tutto anomala; significativi ritardi nel processo di attuazione del federalismo demaniale; sofferenze nello smaltimento dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi; rilevanti diversità nella rilevazione del contenzioso tributario tra Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle entrate; la necessità di raggiungere gli obiettivi programmati nel processo di dismissioni patrimoniali, quantificati per il 2015 in 0,3 punti percentuali di prodotto interno lordo nel recente Documento di economia e finanza. Sono state, invece, superate le asimmetrie nelle procedure di controllo sui pagamenti di tesoreria concernenti i titoli del debito pubblico, adeguando il riscontro sul debito fluttuante a quello sui titoli a medio-lungo termine, avviando nel contempo approfondimenti per la rivisitazione della disciplina normativa in materia.

Merita menzione, infine, la segnalazione, da parte dell'agenzia Dogane-Monopoli, dell'esigenza di ponderata e attenta applicazione del criterio della rotazione del personale, connesso con l'attuazione delle norme anticorruzione, in settori ad alto contenuto tecnico, anche al fine di preservare il prezioso patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato.

I. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria

1.1. Ruolo e funzioni

Nel 2014, il Ministero ha perseguito le proprie finalità attraverso sette Centri di responsabilità amministrativa, i quali, oltre a Gabinetto e Avvocatura generale, sono:

- quattro Dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi);
- la Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- il corpo militare della Guardia di Finanza.

Il Dipartimento del Tesoro fornisce il supporto tecnico per elaborare e attuare la politica economica e finanziaria, in ambito nazionale e internazionale, le strategie macroeconomiche e i documenti di programmazione; rappresenta il Governo nelle materie economiche e finanziarie, in sede europea e internazionale; gestisce il fabbisogno, gli interventi finanziari, il patrimonio e il debito pubblico; vigila sul sistema bancario e finanziario e sulla prevenzione dei reati finanziari.

La Ragioneria generale dello Stato supporta Parlamento e Governo nelle politiche di bilancio e garantisce la corretta gestione delle risorse, l'affidabilità dei conti e gli andamenti della finanza pubblica; interviene su ogni atto avente effetti sui conti pubblici, assicurando l'uniforme e corretta applicazione delle norme contabili; sul piano internazionale, rappresenta l'Italia in materia di contabilità pubblica e partecipa a progetti di collaborazione europei con Paesi terzi.

Al Dipartimento delle Finanze spettano la regia complessiva del sistema fiscale, la progettazione del suo sviluppo e la strategia della politica fiscale; l'indirizzo e il controllo di agenzie, società e organismi dell'Amministrazione finanziaria; la partecipazione ai processi di integrazione europea e di cooperazione internazionale in campo tributario; i rapporti con le autonomie regionali e locali per il federalismo fiscale; il sistema informativo della fiscalità e i servizi di giustizia tributaria.

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi supporta il Ministero nei servizi comuni e fornisce servizi alle Pubbliche amministrazioni, tra cui la centralizzazione degli acquisti, tramite CONSIP, e il servizio stipendi dei dipendenti delle Amministrazioni statali; cura i servizi logistici, la comunicazione istituzionale e il contenzioso generale.

Nel 2014, è stata avviata l'unificazione delle scuole di formazione pubbliche, che prevede, tra l'altro, la soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, le cui funzioni vengono attribuite alla nuova Scuola nazionale dell'Amministrazione. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del 24 dicembre 2014, ha provveduto al trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite. Nelle more della sua entrata in vigore, si è già provveduto alla chiusura delle cinque sedi territoriali di Milano, Bologna, Bari, Palermo e Torino, con conseguente ricollocazione del personale ivi in servizio, pari a 18 unità. Sotto la vigilanza del dicastero hanno operato le tre Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane-Monopoli e del Demanio, quest'ultima configurata giuridicamente come ente pubblico economico. La Corte dei conti auspica che sia legislativamente chiarita la natura di tale agenzia, poiché l'attuale dicotomia tra agenzia fiscale e ente pubblico economico appare foriera di rilevanti problemi applicativi delle singole normative, incluse quelle relative al reclutamento del personale; si confermano, al riguardo, le perplessità già espresse sull'utilità del permanere di una configurazione "economica" dell'ente, attesa la natura essenzialmente di servizio alla Pubblica amministrazione delle funzioni svolte¹.

Il Dipartimento delle Finanze svolge la propria attività di *governance* sulle Agenzie fiscali, anche con riferimento all'azione di coordinamento e monitoraggio per la razionalizzazione delle strutture e la revisione della spesa di ciascuna agenzia. Nel 2015 dovrebbero essere completati i processi di integrazione e di accorpamento che hanno interessato

¹ Determinazione n. 98 del 2014 della Corte dei conti-Sezione di controllo sugli enti, e relativa relazione al Parlamento.

le tre agenzie, compreso l'allineamento della consistenza effettiva del personale in servizio alle ridotte dotazioni organiche definitive.

La missione del dicastero ha come supporto anche alcune società strumentali a capitale interamente posseduto, tra cui:

- CONSIP S.p.A. nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi;
- SOGEI S.p.A., per i sistemi informatici;
- SOSE S.p.A., nell'elaborazione degli studi di settore;
- EQUITALIA S.p.A. e società da essa controllate, per la riscossione dei tributi.

Nelle prime due società è stato avviato un disegno di razionalizzazione, in base all'art. 3 bis della legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, mediante la concentrazione delle attività informatiche in SOGEI e dell'acquisizione di beni e servizi in CONSIP; l'operazione è parte della riorganizzazione degli organismi pubblici, che ha portato alla cancellazione di DigitPA e di Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale e l'attribuzione a CONSIP di alcune funzioni finora esercitate dall'ex Cnipa.

La SOSE ha aggiunto alla sua attività istituzionale, prevista dall'articolo 10, comma 12, della legge n. 146 del 1998 (esercizio in concessione dell'elaborazione degli studi di settore, studi e ricerche in materia tributaria), la predisposizione di metodologie e l'elaborazione dei dati per la definizione di fabbisogni e costi *standard* delle funzioni e dei servizi resi da Regioni e Enti locali, nei settori diversi dalla sanità.

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

L'atto d'indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'esercizio 2014, datato 23 settembre 2013, indicava i seguenti obiettivi, riportati in sintesi:

- consolidamento del percorso di risanamento finanziario;
- rafforzamento della *governance* economica europea e adozione delle riforme strutturali;
- utilizzo prudente e equo della leva fiscale;
- lotta all'evasione e all'elusione;
- completamento della riforma del bilancio;
- contenimento dei costi di funzionamento e miglioramento dell'efficienza;
- contribuire alla modernizzazione dell'Amministrazione pubblica;
- valorizzazione del capitale umano.

Seguiva, a fine 2013, l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2014-2016, che, con riferimento alle indicate priorità politiche, alle convenzioni con le Agenzie fiscali, alla *governance* del sistema della fiscalità di competenza del Dipartimento delle Finanze e al contributo della Guardia di Finanza, specificava gli obiettivi demandati alle agenzie:

- prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione;
- centralità del rapporto con il contribuente e della qualità dei servizi;
- ottimizzazione dell'organizzazione;
- gestione efficiente ed economica.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2014, definita solo l'8 maggio 2014, è divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 7 luglio, ad esercizio ormai ampiamente inoltrato, evidenziando difficoltà nei tempi del complesso processo di programmazione operativa. Essa conferma, tra gli obiettivi strategici della Guardia di Finanza, il "contrasto degli illeciti in materia di spesa pubblica", al pari della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e dell'attuazione delle norme in materia di anticorruzione e trasparenza.

La direttiva continua a non comprendere i centri di responsabilità "impropri", costituiti dal Gabinetto del Ministro e dall'Avvocatura generale, non destinatari di obiettivi strategici; comprende, invece, gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, che non implicano alcuna attività discrezionale. I due richiamati centri di responsabilità sono, invece, considerati nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo, che,

tuttavia, non considerano la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, gestita su unico capitolo del Dipartimento delle finanze.

La Nota integrativa al bilancio di previsione indica, nell'ambito delle 8 priorità politiche, 128 obiettivi, 40 strategici e 88 strutturali, comprensivi di quelli finanziari; la loro ripartizione per missioni ne prevede 81 ad esecuzione diretta e 47 per trasferimenti finanziari, nell'ambito delle 25 missioni assegnate al dicastero. La ripartizione per centri di responsabilità presenta 49 obiettivi, di cui 15 strategici, assegnati al Dipartimento del Tesoro; 28, di cui 7 strategici, al Dipartimento delle Finanze; 27, di cui 7 strategici, alla Ragioneria generale; 16, di cui 8 strategici, al Dipartimento Affari generali; 4, di cui 2 strategici, alla Guardia di Finanza; 3 al Gabinetto e 1 all'Avvocatura generale, tutti strutturali.

La programmazione dell'attività si basa su 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 non considera 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 tavola che segue compendia, per il 2014, le predette differenze, distintamente per centri di responsabilità:

TAVOLA I

OBIETTIVI 2014

NOTA INTEGRATIVA					DIRETTIVA ²			
Cdr	Totale complessivo	Strategici	Strutturali	Finanziari	Cdr	Totale complessivo	Strategici	Strutturali
DAG	16	8	7	1	DAG	13	8	5
DT	49	16	8	25	DT	37	16	21
RGS	27	7	10	10	RGS	14	8	6
DF	28	7	10	11	DF	17	7	10
GdF	4	2	2	0	GdF	5	3	2
sub totale	124	40	37	47	TOTALE	86	42	44
TOTALE	124	40	84					
					SSEF	4	2	2
AVVOC.	1	0	1	0	TOT. GEN.	90	44	46
GABINETTO	3	0	3	0				
TOT. GEN.	128	40	88					

Nella Nota integrativa non sono menzionati 2 obiettivi strategici collegati alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, non considerata centro di responsabilità; invece, un obiettivo strategico del Dipartimento Affari generali è presente solo in Nota (Garantire lo svolgimento delle attività di supporto al funzionamento delle strutture del ministero coerentemente con le risorse disponibili), mentre nella direttiva risulta nell'ambito dell'obiettivo strategico "Garantire il livello dei servizi di supporto al funzionamento delle Pubbliche amministrazioni e la realizzazione di sviluppi che consentano miglioramenti di efficienza e riduzioni di spesa".

La differenza di 7 obiettivi strutturali tra Nota e direttiva è dovuta a 2 obiettivi accorpate nel Dipartimento Affari generali; a 13 del Dipartimento del Tesoro dettagliati in direttiva e accorpate in unico obiettivo in Nota; a 4 della Ragioneria generale dettagliati in Nota e unificati in direttiva. L'analoga differenza negli obiettivi finanziari va riferita a 4 obiettivi classificati come strutturali in Nota e, più correttamente, come finanziari in direttiva, sia per il Dipartimento del Tesoro che per la Ragioneria generale, trattandosi sostanzialmente di trasferimenti. Inoltre,

² I dati degli obiettivi finanziari non sono presenti nella direttiva ma solo nell'applicativo informatizzato.

l'obiettivo strutturale "Effettuare pagamenti per interessi e rivalutazione monetaria" è presente in Nota ma non in direttiva, in quanto inserito in sede di gestione e rendicontazione.

Riguardo alle richiamate differenze, si confermano le perplessità già espresse, auspicando l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio in materia di programmazione degli obiettivi e rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione della programmazione per il precedente esercizio 2013, ancora riportato come provvisorio nonostante l'avvenuto varo della direttiva 2014 nel mese di maggio, si limita a segnalare che tutti gli obiettivi sono stati sostanzialmente raggiunti, tranne l'obiettivo strategico "Pieno supporto al Governo per l'attuazione della riforma del bilancio", demandato alla Ragioneria generale, in relazione all'esigenza del rinvio, poi assentita dal legislatore, per l'esercizio delle deleghe in materia di elaborazione del testo unico di contabilità di Stato, di completamento della riforma strutturale del bilancio e di potenziamento del bilancio di cassa.

2. Struttura organizzativa

2.1. Revisione degli assetti organizzativi e riduzione degli organici

Nel corso del 2014, è stata data attuazione alla normativa sulla riduzione del personale, con l'emanazione, in data 17 luglio 2014, del decreto ministeriale di individuazione degli uffici centrali di livello dirigenziale non generale, ripartendo tra le strutture il taglio di 139 posizioni di livello dirigenziale rispetto al precedente decreto del 5 luglio 2012. Per il personale delle aree, con decreto del 20 novembre, è stata attuata la ripartizione delle dotazioni organiche nell'ambito del contingente complessivo di 11.589 unità.

A fine 2014, l'organico complessivo del dicastero, al netto della Guardia di Finanza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, era di 12.221 unità, di cui 632 dirigenti. Il personale effettivamente in servizio era, secondo l'Amministrazione, di 11.145 unità, di cui 573 dirigenti, a fronte delle 11.120 unità, di cui 531 dirigenti, previste nella direttiva generale.

La quota di acquisti effettuati tramite convenzioni CONSIP e mercato elettronico si aggira intorno al 57 per cento del totale. In relazione alle misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, l'adempimento di maggiore interesse posto in essere nell'acquisto di beni e servizi riguarda la pubblicazione dei dati sugli affidamenti, mediante lo specifico sistema informativo (SIGMA – Sistema informativo gestione manutenzione e acquisti), che consente di registrare e gestire tutte le informazioni prodotte nello svolgimento dell'iter procedurale nelle diverse fasi.

Il corpo militare della Guardia di Finanza espone un organico di 64.222 unità, di cui 428 dirigenti; i militari effettivamente in servizio risultano, a fine anno, 58.719 unità, di cui 387 dirigenti, rispetto alle 61.500 unità, di cui 332 dirigenti, previste nella direttiva ministeriale. Sul complesso degli acquisti, la quota effettuata tramite CONSIP e mercato elettronico non supera il 60 per cento.

L'Agenzia delle entrate, che ha incorporato la soppressa agenzia del Territorio, presenta una pianta organica provvisoria di 43.886 unità, di cui 1.430 dirigenti, invariata rispetto al 2013; quella definitiva, al termine del processo di riorganizzazione, conta 43.794 unità, di cui 1.137 dirigenti.

A fine 2014, il personale effettivamente in servizio risultava di 40.695 unità, di cui 420 dirigenti, a fronte delle 40.347 unità, di cui 446 dirigenti, alla fine dell'anno precedente.

L'Agenzia è articolata in 10 direzioni centrali, più un Ufficio stampa; 19 direzioni regionali; 2 direzioni provinciali a Trento e Bolzano. L'articolazione periferica conta 108 direzioni provinciali, 7 centri di assistenza multicanale (Bari, Cagliari, Pescara, Roma, Salerno, Torino e Venezia), 3 centri operativi (Pescara, Venezia e Cagliari) e 103 uffici provinciali ex Territorio, con 138 servizi di pubblicità immobiliare. Appaiono evidenti ampi spazi per una razionalizzazione complessiva delle strutture, soprattutto in periferia; l'agenzia conferma che il riassetto sarà completato entro il 2015. Il piano predisposto prevede la chiusura di 58 uffici territoriali di minori dimensioni, di livello non dirigenziale e ubicati in località diverse dal

capoluogo di provincia; al 31 dicembre 2014 ne erano stati chiusi 46, gli altri saranno chiusi nel corrente anno.

Degli acquisti del 2014, risultano effettuati tramite CONSIP e mercato elettronico solo il 37,3 per cento; per il resto, l'Amministrazione afferma l'assenza di convenzioni o di offerte MEPA con le caratteristiche richieste, l'esaurimento del massimale, ovvero condizioni più vantaggiose di quelle centralizzate.

L'Agenzia delle Dogane-Monopoli ha provveduto alla rideterminazione della pianta organica con delibera del Comitato di gestione n. 196 del 2013, stabilendo in 12.920 le unità di personale, di cui 336 dirigenti; il personale in servizio al 31 dicembre 2014 risulta, complessivamente, di 11.405 unità, di cui 142 dirigenti, rispetto alle 11.472 unità, di cui 112 dirigenti del precedente anno. Va notato il ricorso a procedure negoziate nella quasi totalità dei casi di acquisto di beni e servizi, obbligato, a detta dell'Amministrazione, per l'indisponibilità delle caratteristiche richieste sia nell'ambito delle convenzioni attive CONSIP, sia sul mercato elettronico. Nel corso del 2014, l'Agenzia ha proseguito l'azione di razionalizzazione organizzativa, con la revisione del piano di riordino, del quale, con delibera n. 261, è stata avviata l'attuazione. La struttura organizzativa a fine anno contempla, per l'area Dogane, 9 direzioni centrali, 3 uffici centrali, 7 direzioni interregionali, 2 regionali, 1 interprovinciale e ben 264 strutture territoriali (dogane, sezioni operative, laboratori chimici); per l'area Monopoli, 5 direzioni centrali, 4 uffici centrali, 16 direzioni territoriali (uffici dei monopoli) e 71 sezioni staccate. Ad avviso della Corte dei conti, sussistono ancora ampi margini di razionalizzazione e di riduzione.

L'Agenzia del demanio, ente pubblico economico, non ha un vero e proprio organico, anche se è possibile, ovviamente, definire una dotazione ottimale di personale in base alle attività affidate; l'Amministrazione, comunque, lamenta un sensibile sottodimensionamento. Il personale effettivamente in servizio a fine 2014 risulta di 1.039 unità, di cui 53 dirigenti, a fronte di 1.025 unità, di cui 53 dirigenti, del precedente fine esercizio. Circa un ventesimo delle acquisizioni di beni e servizi risulta effettuato con l'utilizzo delle convenzioni CONSIP e del mercato elettronico. La struttura organizzativa si compone di 8 direzioni centrali, 16 regionali o interregionali e 9 altre sedi.

Le tre Agenzie fiscali non hanno operato riduzioni delle spese di funzionamento, avvalendosi della possibilità di riversamento sostitutivo all'entrata del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento.

Va notato che le agenzie devono affrontare la situazione venutasi a creare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità della norma recante la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti. La vicenda interessa soprattutto l'Agenzia delle entrate, con 867 funzionari incaricati. Tali incarichi sono venuti meno a decorrere dalla data di esecutività della sentenza (26 marzo 2015). L'Amministrazione auspica ora un intervento normativo che consenta di risolvere la questione, segnalando che gli atti emessi dai funzionari incaricati restano pienamente validi, anche sulla scorta di pareri dell'Avvocatura generale dello Stato. I posti divenuti vacanti sono stati assegnati ad interim ai pochi dirigenti di ruolo tuttora in servizio, che hanno rilasciato deleghe per la sottoscrizione degli atti. Con bando pubblicato il 13 maggio 2014, l'Agenzia delle entrate ha indetto un concorso pubblico per 403 dirigenti di seconda fascia, non ancora espletato per contenziosi instaurati dinanzi al giudice amministrativo.

Nel complesso, il personale in servizio al 31 dicembre 2014 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, comprese Agenzie fiscali e Guardia di Finanza, era di 123.003 unità, di cui 1.575 dirigenti, a fronte delle 123.623 unità, di cui 1.628 dirigenti, del precedente esercizio.

2.2. Uffici territoriali

Nell'ambito della riorganizzazione degli uffici territoriali del dicastero, il decreto ministeriale 17 luglio 2014 ha previsto la riduzione del numero degli uffici dirigenziali delle Ragionerie territoriali dello Stato da 116 a 87, demandando ad un successivo provvedimento la ridefinizione della loro articolazione territoriale e delle relative competenze, definendone le linee guida. In base agli approfondimenti di apposito gruppo di lavoro, è proseguito il processo di riorganizzazione delle Ragionerie territoriali, con la soppressione, dal 1 febbraio 2015, di dieci di esse (Biella, Crotone, Enna, Lecco, Lodi, Massa e Carrara, Prato, Rimini, Verbania e Vibo Valentia), la localizzazione dei restanti uffici in edifici con altri uffici territoriali del Ministero e governativi, la definizione delle dotazioni organiche su base regionale. E' in corso di perfezionamento il provvedimento che definisce la riduzione a 87 degli uffici dirigenziali non generali; la concentrazione nelle sedi della Ragionerie territoriali nei capoluoghi regionali delle attività che possono essere meglio gestite in un'unica sede; il rafforzamento delle funzioni di coordinamento, controllo di gestione e monitoraggio.

Le segreterie delle Commissioni tributarie sono state escluse dai tagli di organico, mentre l'attività della Commissione tributaria centrale si è esaurita entro il 31/12/2014³. E' proseguita la razionalizzazione delle spese di funzionamento delle 124 Commissioni tributarie (103 Commissioni tributarie provinciali e 21 Commissioni tributarie regionali), adottando un modello organizzativo di accentramento e standardizzazione dei processi, con un unico punto ordinante regionale, l'utilizzo della posta elettronica certificata anche nel processo tributario e l'accorpamento dei locali, d'intesa con l'Agenzia del demanio. Resta sullo sfondo l'ipotesi di riduzione del numero delle Commissioni tributarie, anche in relazione alle riforme costituzionali in itinere, che prevedono il "superamento" delle province.

2.3. Organismi vigilati

A fine 2014, le società direttamente partecipate, con le quote possedute, risultano le seguenti:

1. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (100 per cento)
2. ANAS S.p.A. (100 per cento)
3. ARCUS S.p.A. (100 per cento)
4. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (80,10 per cento)
5. Coni Servizi S.p.A. (100 per cento)
6. Consap S.p.A. (100 per cento)
7. Consip S.p.A. (100 per cento)
8. ENAV S.p.A. (100 per cento)
9. ENEL S.p.A. (31,24 per cento)
10. ENI S.p.A. (4,34 per cento) [Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. detiene una partecipazione del 25,76 per cento]
11. EUR S.p.A. (90 per cento)
12. EXPO 2015 S.p.A. (40 per cento)
13. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (100 per cento)
14. Finmeccanica S.p.A. (30,20 per cento)
15. Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A. (12,50 per cento).
16. Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.A. (100 per cento)
17. INVIMIT SGR (100 per cento)
18. Istituto Luce - Cinecittà S.r.l. (100 per cento)
19. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (100 per cento)
20. Italia Lavoro S.p.A. (100 per cento)
21. Poste Italiane S.p.A. (100 per cento)

³ A conclusione dell'attività della Commissione si è proceduto, ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. n. 545 del 1992, all'interpello dei componenti rimasti in servizio per la nomina nelle commissioni tributarie regionali e provinciali.

22. RAI Radio Televisione Italiana S.p.A. (99,56 per cento)
23. Rete Autostrade Mediterranee S.p.A. (100 per cento)
24. SOGEI S.p.A. (100 per cento)
25. SOGESID S.p.A. (100 per cento)
26. SOGIN S.p.A. (100 per cento)
27. STMMicroelectronics Holding N.V. (50 per cento)
28. Studiare Sviluppo S.r.l. (100 per cento).

Sul piano generale, il Dipartimento del Tesoro, in qualità di azionista, non esercita attività di vigilanza sulle società partecipate operanti in settori di competenza di altre Amministrazioni vigilanti. Su talune società in house (CONSIP, CONSAP, Studiare sviluppo, SOGEI), il dicastero esercita il cosiddetto controllo analogo, con l'emanazione di atti di indirizzo da parte della struttura ministeriale competente, rendicontazioni periodiche delle attività del Consiglio d'amministrazione, approvazione o obblighi di informativa per gli atti di gestione più rilevanti. Altre società in house sono sottoposte al controllo di altre Amministrazioni, come SOGESID, vigilata dal ministero dell'Ambiente, ARCUS e Istituto Luce Cinecittà, dal ministero dei Beni culturali.

Per altre società, la vigilanza riguarda le sole attività svolte per conto dell'Amministrazione competente, come Italia lavoro (ministero del Lavoro); GSE, Poste italiane, SOGIN e RAI (Sviluppo economico), Ferrovie dello Stato, ENAV, ANAS e RAM (Infrastrutture e trasporti); Istituto poligrafico e zecca dello Stato (MEF- Dipartimenti del Tesoro e dell'Amministrazione generale).

Particolare rilevanza assume il disegno di razionalizzazione che ha investito le società strumentali CONSIP e SOGEI, entrambe società per azioni interamente possedute, inteso ad accentrare nella prima le attività di acquisizione di beni e servizi per l'intera Amministrazione, e nella seconda le attività e i servizi informatici del dicastero, anche mediante l'affidamento a CONSIP delle attività di centrale di committenza di reti telematiche, del Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale delle Pubbliche amministrazioni. Le attività CONSIP di sviluppo e gestione dei sistemi informatici a favore della Corte dei conti e dei Dipartimenti dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, del Tesoro e della Ragioneria generale sono state trasferite, mediante operazione di scissione, a SOGEI S.p.A., con efficacia dal 1° luglio 2013, affidandole a una specifica divisione interna, che opera sulla base del precedente modello di relazione. La legge di stabilità 2015 ha introdotto significative modifiche per la gestione dell'informatica, che porteranno alla rivisitazione del modello di relazione, da formalizzare entro il 30 giugno 2015 in un accordo quadro comprensivo del Sistema informativo della fiscalità, nel cui ambito le singole articolazioni stipuleranno accordi derivati.

Quanto all'avvalimento di CONSIP da parte di SOGEI per l'acquisizione di beni e servizi informatici, le due società hanno stipulato un'apposita convenzione, di durata quinquennale, per regolare i rispettivi ruoli e responsabilità. Sono stati segnalati notevoli ritardi nell'espletamento delle procedure di gara, con conseguente autorizzazione a SOGEI a prorogare i contratti in scadenza per assicurare la continuità dei servizi.

2.4. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza

L'adozione, con decreto ministeriale del 31 gennaio 2014, del piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) per il triennio 2014-2016 (escluse le Agenzie fiscali e la Guardia di Finanza, che hanno assunto iniziative analoghe nella loro autonomia) ha avviato il percorso indicato dal legislatore nella legge n. 190 del 2012, individuando le azioni da svolgere per ridurre o eliminare il rischio di corruzione, distintamente per ufficio interessato, con precise scadenze e uno stringente monitoraggio. Un'apposita sezione del piano è dedicata al programma triennale per la trasparenza e l'integrità, disposto dal decreto legislativo n. 33 del 2013, elaborato con l'ausilio delle linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC, che costituisce, per il dicastero, il primo atto programmatico in materia di trasparenza; è allegato al piano anche il programma per la formazione sui temi della prevenzione della

corruzione. Pur non essendo stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto per l'individuazione di limiti e modalità applicative del decreto legislativo n. 150 del 2009, comprese le disposizioni in materia di trasparenza, il dicastero ha adempiuto, negli anni, agli obblighi di pubblicazione previsti dalla disciplina vigente: le informazioni richieste sono pubblicate, prevalentemente, nell'ambito dei siti istituzionali dei diversi Dipartimenti del Ministero, in relazione alle rispettive competenze.

Nell'ambito del piano triennale, è in corso di adozione un nuovo codice di comportamento, che integra il codice applicabile alla generalità dei dipendenti pubblici; è stata effettuata la rotazione nelle aree a maggiore rischio, con modalità differenziate a seconda dei settori; in caso di comando, mobilità o assunzione a qualsiasi titolo, viene richiesta apposita dichiarazione di assenza di condanne, per i reati previsti nel capo I del libro II del codice penale; nell'ambito delle procedure di assunzione, i membri della commissione e della vigilanza sottoscrivono dichiarazioni sull'assenza di rapporti di parentela e affinità entro il quarto grado con i candidati ammessi alle prove, sull'inesistenza di incompatibilità e di cariche politiche e sindacali; è in corso di emanazione uno schema di regolamento sugli incarichi vietati (*black list*); sono state impartite direttive sulle dichiarazioni d'insussistenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità; nei contratti individuali è stato inserito l'espresso divieto di prestare attività lavorativa presso soggetti privati per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro; mediante procedura informatica, dal dicembre 2014 è possibile inviare segnalazioni di illecito da parte dei dipendenti; è stato avviato un programma di formazione obbligatoria per gli uffici maggiormente a rischio; è stato predisposto uno schema di protocollo generale di legalità, al quale faranno rinvio tutti gli avvisi, bandi di gara, lettere invito; la relazione sul rispetto dei termini procedurali è periodicamente aggiornata e pubblicata sul sito istituzionale; sono state effettuate le dichiarazioni obbligatorie dei dirigenti sull'assenza di cause di inconfiribilità e di incompatibilità, verificate e pubblicate sul sito internet istituzionale. Quanto alla trasparenza, nel 2014 è stata completata l'area "amministrazione trasparente", per la quale i monitoraggi svolti dall'Autorità nazionale anticorruzione non hanno evidenziato criticità.

L'Agenzia delle entrate ha adottato e pubblicato sul sito istituzionale il piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016, che descrive le azioni per l'analisi delle attività a rischio e la definizione dei presidi di controllo interno, nonché per le attività formative sui temi della prevenzione della corruzione. Al titolare della direzione centrale Audit e sicurezza, con atto del direttore n. 5841 del 16 gennaio 2015 e delibera del Comitato di gestione n. 1 del 27 gennaio 2015, è stato attribuito l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione, nonché l'incarico di responsabile per la trasparenza.

L'Agenzia delle Dogane-Monopoli ha adottato il piano triennale nell'aprile 2014, controllandone la corretta e puntuale applicazione tramite il responsabile, che si è avvalso dell'Audit interno, assicurando che tutte le strutture avevano intrapreso le iniziative previste, "compatibilmente con i vincoli connessi alla disponibilità di risorse umane e alla necessità di garantire, comunque, efficienza e continuità all'azione amministrativa", rappresentando che la rotazione del personale, in settori ad alto contenuto tecnico, non può essere applicata acriticamente, senza tener conto dell'esigenza di non disperdere il patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato. L'agenzia segnala, inoltre, incertezze interpretative circa l'esatta portata degli obblighi di pubblicazione, previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, nei confronti delle Agenzie fiscali, in quanto la legge di stabilità per il 2014 ne limita l'applicazione ai soli profili che non riguardano l'organizzazione e l'esercizio delle attività in materia tributaria e doganale; allo specifico quesito, sottoposto all'Ufficio legislativo del dicastero, non è stato ancora dato riscontro.

L'Agenzia del demanio, ente pubblico economico, non ha ancora adottato il proprio piano triennale anticorruzione, comunicando, tuttavia, l'intento di provvedervi a breve; nel dicembre 2014, ha approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, avviandone l'applicazione.

Per le società controllate o partecipate, sono stati rafforzati i meccanismi di prevenzione della corruzione e di garanzia di trasparenza, chiarendo le modalità di applicazione delle norme

in materia, mediante una direttiva del Ministro, basata su un documento condiviso dall'Autorità anticorruzione, che integra il modello di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedendo il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle società controllate, nonché l'applicabilità alle società solo partecipate limitatamente alle attività di pubblico interesse; per le società quotate, invece, si ritengono necessari ulteriori approfondimenti con CONSOB.

2.5. Criticità organizzative e operative

I profili di maggiore rilievo che emergono dall'attività di controllo attengono ai due ambiti delle variazioni di bilancio e delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE.

In materia di variazioni di bilancio, sono stati adottati provvedimenti talvolta assai complessi, anche per quanto riguarda l'accertamento della corretta copertura finanziaria.

Di particolare complessità è stato l'esame del decreto di variazioni n. 40812 del 2014, adottato in attuazione del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, per il quale è stata verificata la correttezza dell'iter seguito per la procedura prevista, in caso di eventi eccezionali, dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio. Tale procedura, entrata in vigore dal 1° gennaio 2014, è stata applicata per la prima volta con la presentazione al Parlamento del Documento di economia e finanza 2014, con la relazione che supporta la richiesta di specifica autorizzazione sullo scostamento rispetto agli obiettivi prefissati, indicando le finalità alle quali destinare le risorse disponibili e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo, secondo un programma che tenga conto della durata e della gravità degli eventi da fronteggiare.

Col decreto n. 67590 del 4 settembre 2014, è stata data parziale attuazione alla proroga delle missioni internazionali di pace⁴, che ha disposto, tra l'altro, l'utilizzo a copertura di una quota degli interessi attivi derivanti dalla sottoscrizione, a favore dell'emittente Monte dei Paschi di Siena, dei nuovi strumenti finanziari, non necessari al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi per l'acquisizione delle risorse necessarie⁵.

Quanto al controllo sulle delibere CIPE, nel corso del 2014, come avvenuto negli anni precedenti, l'esame è stato, non di rado, reso più difficile dalla mancata o inadeguata documentazione, con conseguenti solleciti, formali o per le vie brevi, al fine di acquisire gli atti occorrenti.

I maggiori profili problematici, che in numerosi casi hanno comportato il deferimento alla Sezione centrale del controllo della Corte dei conti, hanno riguardato gli interventi per le infrastrutture strategiche (legge obiettivo n. 443 del 2001).

Inoltre, hanno richiesto un esame particolarmente attento le delibere del CIPE aventi ad oggetto i "contratti di programma" e i "contratti di servizio", intercorsi tra Ministero delle infrastrutture e trasporti e ANAS S.p.A., RFI S.p.A. e ENAV S.p.A.. Non raramente, questi contratti sono approvati con molto ritardo, quando gli effetti giuridici sono prossimi ad essere esauriti. In particolare, i contratti di investimento e servizi con ENAV S.p.A., inviati alla Corte dei conti nel mese di novembre, riguardavano il triennio 2010-2012, ormai concluso e il successivo triennio 2013-2015, anch'esso per due terzi esaurito.

Tematiche di particolare rilevanza sono state anche quelle afferenti i finanziamenti di programmi e opere infrastrutturali in assenza di risorse certe e documentate, a seguito delle quali potrebbero determinarsi affidamenti, se non vere e proprie obbligazioni giuridiche, con

⁴ Decreto-legge n. 109 "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei comitati degli italiani all'estero", convertito dalla legge n. 141 del 2014.

⁵ Articoli da 23-sexies a 23-duodecies del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

conseguente necessità di ulteriori assegnazioni di risorse per assicurarne il completamento; in taluni casi, la carenza di progettazione preliminare genera ritardi e incremento dei costi, traducendosi in varianti, con richieste di lodi arbitrali, aumenti di spesa e contenziosi. Si è rilevato, fra l'altro, che nei dispositivi delle delibere non sempre sono riportate in modo esaustivo tutte le indicazioni necessarie, con conseguenti richieste di correzione.

Le delibere di maggior rilievo esaminate nel 2014 sono:

- 1) la delibera n. 73/2013, relativa all'approvazione del progetto preliminare ed alla proposta del promotore per la realizzazione del corridoio autostradale Civitavecchia-Orte-Mestre, che ha dato luogo alla riconsultazione del visto;
- 2) la delibera n. 3/2014 relativa al completamento del servizio ferroviario metropolitano e della filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano di Bologna, sottoposta a rilievi che hanno indotto l'Amministrazione al ritiro del provvedimento prima del termine fissato per l'adunanza collegiale;
- 3) la delibera n. 19/2014, sulla velocizzazione della linea Catania-Siracusa: tratta Bicocca-Targia, 1° lotto funzionale Bicocca-Augusta;
- 4) la delibera n. 60/2013, concernente la riqualificazione con caratteristiche autostradali della strada provinciale 46 Rho-Monza - Lotto 2, ammessa al visto ed alla conseguente registrazione a seguito dell'esame della Sezione di controllo;
- 5) la delibera n. 28/2014, avente ad oggetto " Variante di Cannitello: modifica del soggetto aggiudicatore", ritirata dall'Amministrazione a seguito di rilievo;
- 6) la delibera n. 20/2014, avente ad oggetto "Via del Mare, collegamento A4-Isoleo e Litorali", alla quale è stato riconsultato il visto con deliberazione della Sezione del controllo n. 33/2014;
- 7) la delibera n. 27/2014, recante modifica del soggetto aggiudicatore dell'intervento "Schema idrico Rasento Bradano, tronco di Acerenza distribuzione III lotto", alla quale è stato riconsultato il visto con delibera della Sezione del controllo n. 37/2014.

In questa prima parte del 2015, va segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 9/2015, con la quale è stato riconsultato il visto alla delibera CIPE n. 43/2014, concernente i lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1/A delle norme CNR/80 dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, in quanto un progetto definitivo di infrastruttura strategica, non preceduto dalla approvazione del progetto preliminare, deve essere previamente rimesso al Consiglio superiore dei lavori pubblici, affinché renda il parere obbligatorio di propria competenza. Una fattispecie analoga ha condotto al ritiro della delibera n. 41/2014, concernente il corridoio viabilità autostradale Civitavecchia-Orte-Mestre.

Altrettanto significativa appare la riconsultazione del visto della delibera n. 44/2014⁶, concernente il nuovo collegamento ferroviario Arcisate-Stabio, avvenuta nell'adunanza della Sezione del controllo del 7 maggio scorso, in quanto il significativo incremento dei costi non appare supportato né dalla definizione del nuovo contratto di programma, né dai pareri previsti, in un contesto di sostanziale modifica del quadro economico originario.

Nel quadro descritto, particolare rilevanza assume la procedura delle delibere CIPE, che consente la loro definizione e *drafting* anche molti mesi dopo la loro approvazione da parte del Comitato, con negative conseguenze non in linea con il principio di completezza, cui dovrebbe

⁶ La delibera presenta, in sintesi, i seguenti contenuti: 1) in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale, la circostanza che intervenga un rilevante incremento del finanziamento dell'opera determina, in ogni caso, l'esigenza di modificare il Piano economico-finanziario e di realizzare un nuovo crono-programma, soprattutto laddove il precedente, assunto insieme al piano in occasione dell'approvazione del progetto definitivo, sia palesemente inosservato e, dunque, inattuale; 2) l'incremento finanziario, disposto *ex-lege* a valere su di un nuovo contratto di programma, peraltro non ancora approvato e al quale è rinviata la reale copertura finanziaria, non può prescindere dalle valutazioni economiche del CIPE, la cui funzione non può limitarsi a prenderne atto e ad approvare interventi, nella fattispecie di delocalizzazione, che pure determinano nuovi costi; - la mancata previsione in un decreto-legge dei pareri delle Commissioni parlamentari, previsti dalla normativa di settore, non può costituire elemento irrilevante nelle valutazioni del CIPE, in considerazione dell'avvenuto inserimento della previsione dei pareri nella legge di conversione intervenuta a ridosso dell'approvazione della delibera CIPE, in un quadro che, ai sensi dell'attuale regolamento CIPE, prevede tempi significativi di definizione dell'iter della delibera medesima, successivi alla sua approvazione, fattore questo che connota gli atti intervenuti in tale arco temporale del carattere "endoprocedimentale" e, al tempo stesso, impegna il CIPE a tener conto di tali modifiche normative.

corrispondere il provvedimento amministrativo; si auspica, al riguardo, una sollecita revisione di tale procedura che permetta il superamento di talune problematiche rilevate.

Su presentazione, parifica e controllo di regolarità amministrativa dei conti giudiziari, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 123 del 2011, si è espressa, in sede consultiva, la Corte dei conti, riaffermando la sussistenza dell'obbligo della società Equitalia di presentare alle Sezioni giurisdizionali della Corte, quale agente contabile principale, un unico conto riguardante l'intera gestione, nel quale devono confluire le operazioni contabili poste in essere per suo conto da soggetti che per detta società agiscono, quali sub-agenti contabili. Nelle more dell'applicazione della procedura prevista nel Protocollo di intesa tra Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Agenzia delle entrate ed Equitalia, la stessa Agenzia delle entrate potrà definire, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le opportune forme di raccordo con le articolazioni territoriali dello stesso Dipartimento per lo svolgimento dei necessari compiti di controllo sui conti presentati dagli agenti contabili della riscossione⁷.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risorse finanziarie assegnate

Il dicastero ha competenze di gestione su ben 26 missioni, articolate in 57 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo di 592,5 miliardi di stanziamento definitivo; le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 365,9 miliardi, con un aumento del 6,2 per cento sul 2013 (344,4 miliardi).

TAVOLA 2

MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (STANZIAMENTI) ESERCIZIO 2014

							<i>(in milioni)</i>
Missione	Programma	Cdr Spese	Stanzamenti iniziali di competenza	Stanzamenti definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complessive (Stanz. def.)	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	Costituzionali	3 TESORO	1.828	1.788	0,5	0,3	
	Rilevanza costituzionale	3 TESORO	527	524	0,1	0,1	
	Presidenza del Consiglio	3 TESORO	478	469	0,1	0,1	
	Totale Missione 001		2.833	2.781	0,8	0,5	
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi di settore	3 TESORO	14.996	23.330	6,4	3,9	
	Federalismo	4 RAGIONERIA	0	0	0,0	0,0	
	Regolazioni ed trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	4 RAGIONERIA	60.638	60.651	16,6	10,2	
	Concorso spesa sanitaria	4 RAGIONERIA	8.409	9.279	2,5	1,6	
	Enti territoriali	4 RAGIONERIA	281	299	0,1	0,1	
	Totale Missione 003		112.223	121.437	33,2	20,5	
004. L'Italia in Europa e nel mondo	Politiche di bilancio UE	4 RAGIONERIA	23.106	23.139	6,3	3,9	
	Politica internazionale	3 TESORO	929	1.023	0,3	0,2	
	Totale Missione 004		24.035	24.162	6,6	4,1	
005. Difesa e sicurezza del territorio	Missioni militari di pace	4 RAGIONERIA	615	0	0,0	0,0	
006. Giustizia	Giustizia tributaria	6 FINANZE	197	216	0,1	0,0	
007. Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza democratica	3 TESORO	602	607	0,2	0,1	
	Concorso della Guardia di Finanza	7 GUARDIA DI FINANZA	1.374	1.383	0,4	0,2	

⁷ Parere delle Sezioni riunite in sede consultiva del 12 settembre 2014 e successivo parere delle medesime Sezioni riunite del 10 maggio 2015.

Missione	Programma	Cdr Spese	Stanziam. iniziali di competenza	Stanziam. definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complesive (Stanz. def.)
Totale Missione 007			1.976	1.989	0,5	0,3
008.Soccorso civile	Pubbliche calamità	3 TESORO	118	297	0,1	0,1
	Protezione civile	3 TESORO	2.225	2.535	0,7	0,4
Totale Missione 008			2.343	2.832	0,8	0,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sostegno al settore agricolo	3 TESORO	153	146	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	Incentivi	3 TESORO	0	1	0,0	0,0
	Incentivi Sostegno	3 TESORO	329	752	0,2	0,1
	Fiscalità	6 FINANZE	1.786	6.740	1,8	1,1
Totale Missione 011			2.115	7.474	2,0	1,3
013.Diritto alla mobilità	Sostegno trasporto	3 TESORO	5.270	5.095	1,4	0,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere pubbliche e infrastrutture	4 RAGIONERIA	2	2	0,0	0,0
	Servizi postali e telefonici	3 TESORO	405	1.004	0,3	0,2
015.Comunicazioni	Editoria	3 TESORO	220	207	0,1	0,0
	Totale Missione 15			625	1.212	0,3
017.Ricerca e innovazione	Ricerca di base e applicata	3 TESORO	143	151	0,0	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Sviluppo sostenibile	3 TESORO	38	38	0,0	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	Edilizia territorio	3 TESORO	512	502	0,1	0,1
022.Istruzione scolastica	Sostegno all'istruzione	3 TESORO	0	0	0,0	0,0
		4 RAGIONERIA	16	15	0,0	0,0
Totale Missione 022			16	15	0,0	0,0
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	Lotta alle dipendenze	3 TESORO	8	10	0,0	0,0
	Protezione sociale	3 TESORO	4.909	5.412	1,5	0,9
	Garanzia dei diritti	2 AFFARI GENERALI	98	114	0,0	0,0
	Sostegno alla famiglia	3 TESORO	32	20	0,0	0,0
	Pari opportunità	3 TESORO	41	44	0,0	0,0
	Pensionati di guerra e perseguitati	2 AFFARI GENERALI	775	775	0,2	0,1
Totale Missione 024			5.863	6.375	1,7	1,1
025.Politiche previdenziali	Previdenza e sicurezza sociale	3 TESORO	12.851	12.710	3,5	2,1
		4 RAGIONERIA	13	10	0,0	0,0
Totale Missione 025			12.864	12.720	3,5	2,1
026.Politiche per il lavoro	Infortuni sul lavoro	3 TESORO	6	6	0,0	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Confessioni religiose	6 FINANZE	1.148	1.108	0,3	0,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Sistema della fiscalità	3 TESORO	0	0	0,0	0,0
		6 FINANZE	22.055	23.669	6,5	4,0
	Programmazione e bilancio	4 RAGIONERIA	0	0	0,0	0,0
	Prevenzione e repressione	7 GUARDIA DI FINANZA	2.455	2.467	0,7	0,4
	Vigilanza settore finanziario	3 TESORO	218	12.166	3,3	2,1
	Regolazioni e rimborsi d'imposte	3 TESORO	0	0	0,0	0,0
		6 FINANZE	43.235	43.111	11,8	7,3
		3 TESORO	317	395	0,1	0,1
Controllo finanza pubblica e bilancio	4 RAGIONERIA	231	278	0,1	0,0	
Controllo sul territorio	4 RAGIONERIA	205	251	0,1	0,0	
Totale Missione 029			68.716	82.336	22,5	13,9
030.Giovani e sport	Ricreazione e sport	3 TESORO	621	630	0,2	0,1
	Sostegno alla gioventù	3 TESORO	18	68	0,0	0,0
Totale Missione 030			639	698	0,2	0,1

Missione	Programma	Cdr Spese	Stanziamen- ti iniziali di competenza	Stanziamen- ti definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complessive (Stanz. def.)
031.Turismo	Sviluppo turismo	3 TESORO	0	0	0,0	0,0
	Servizi generali	3 TESORO	0	0	0,0	0,0
	Indirizzo politico	1 GABINETTO E DIRETTA COLLABORA- ZIONE	22	22	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi per le amministrazioni	2 AFFARI GENERALI	157	220	0,1	0,0
	Approvvigionamenti	2 AFFARI GENERALI	61	90	0,0	0,0
	Difesa in giudizio e consulenza	3 TESORO 9 AVVOCATURA DELLO STATO	333 135	477 161	0,1 0,0	0,1 0,0
Totale Missione 032			708	970	0,3	0,2
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1 GABINETTO E DIRETTA COLLABORA- ZIONE	6	4	0,0	0,0
		2 AFFARI GENERALI	745	756	0,2	0,1
		3 TESORO	41	36	0,0	0,0
		4 RAGIONERIA	1.357	1.859	0,5	0,3
	Fondi di riserva e speciali	4 RAGIONERIA	4.782	599	0,2	0,1
Totale Missione 033			6.931	3.253	0,9	0,5
034.Debito pubblico	Servizio del debito	2 AFFARI GENERALI	10	10	0,0	0,0
		3 TESORO	87.670	86.503	23,6	14,6
		4 RAGIONERIA	5.598	3.948	1,1	0,7
Spese finali			343.250	365.981	100,0	61,8
034.Debito pubblico	Rimborsi del debito	2 AFFARI GENERALI	0	0		0,0
		3 TESORO	235.091	226.316		38,2
		4 RAGIONERIA	162	162		0,0
Totale Missione 034			328.531	316.939		53,5
Spese complessive			578.503	592.458		100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In tale quadro, le missioni che presentano uno scostamento rilevante tra stanziamenti definitivi e iniziali, sono “Difesa e sicurezza del territorio”, “Competitività e sviluppo delle imprese”, “Comunicazioni”, “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, e “Fondi da ripartire”. La missione 5, “Difesa e sicurezza del territorio”, presenta il sostanziale azzeramento dello stanziamento iniziale, a seguito dell’avvenuta ripartizione dell’unico programma, gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a favore del dicastero della Difesa.

La missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” si realizza attraverso 3 programmi, gestiti dai Dipartimenti del Tesoro (2) e delle Finanze (1). Tra previsioni iniziali e definitive, si rileva, complessivamente, un rilevante incremento (+253 per cento), attribuibile principalmente al programma “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità”, pari al 277 per cento, gestito dal Dipartimento delle Finanze. Tale programma incide sul totale missione per il 90 per cento.

Nella missione 15 “Comunicazioni”, l’incremento risulta pari al 93,8 per cento, dovuto prevalentemente al programma “Servizi postali e telefonici” del Dipartimento del Tesoro.

La missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche” si realizza tramite n. 5 programmi gestiti da quattro Dipartimenti, con un incremento tra stanziamenti iniziali e definitivi del 37 per cento. La missione 33 “Fondi da ripartire”, invece,

presenta una flessione del 53 per cento, attribuibile in gran parte al programma “Fondi di riserva e speciali”, gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In termini di composizione percentuale sul totale delle spese finali, al netto cioè del programma 2 della missione 34 “Rimborsi del debito statale”, le previsioni definitive, in altri termini le dotazioni effettivamente disponibili per la gestione (366 miliardi), mostrano l’accentramento in solo 5 missioni, nell’ordine: “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (33,2 per cento), “Debito pubblico”, limitatamente agli interessi (24,7 per cento); “Politiche economico-finanziarie e di bilancio (22,5 per cento), “L’Italia in Europa e nel mondo” (6,6 per cento); “Politiche previdenziali” (3,5 per cento). Trattasi di un complesso di dotazioni definitive, in termini di competenza, di oltre 330,5 miliardi, pari al 90,3 per cento delle spese finali.

3.2. Misure di contenimento della spesa

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 un prezioso supporto per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche con l’individuazione di aree passibili di maggiore efficienza, efficacia e economicità dell’azione amministrativa.

Nel 2014, l’attività dei Nuclei è stata limitata sia per le esigenze legate alla ristrutturazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato, a seguito della riorganizzazione delle Amministrazioni, sia per l’azione, in qualche modo sostitutiva, dei gruppi di lavoro tra ministeri di spesa e Ragioneria generale dello Stato, istituiti dal Commissario straordinario per la *spending review*. Tuttavia, essi hanno proseguito l’individuazione degli indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa e l’analisi della struttura del bilancio. Gli indicatori dovrebbero offrire un quadro di lettura strutturato e sintetico dell’attività dell’Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e programmi; un insieme di indicatori periodicamente aggiornato dovrebbe orientare alla valorizzazione delle basi di monitoraggio e migliorare i contenuti delle Note integrative. Nel secondo semestre 2014, è stato portato a termine l’aggiornamento degli indicatori individuati negli anni precedenti, con la revisione delle serie storiche e il completamento per programmi precedentemente non esaminati, quali quelli trasversali 32.2. “Indirizzo politico” e 32.3. “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza”.

Sono state monitorate le spese per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza, pubblicità, missioni, formazione, autovetture, mobili e arredi, al fine di garantire il rispetto dei tetti di spesa, previsti dalla vigente normativa. L’attenzione è stata incentrata prioritariamente sulla riduzione delle spese postali, mediante l’utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) per le comunicazioni alle parti processuali nelle commissioni tributarie, sui risparmi derivanti dall’accentramento dei punti ordinanti per l’acquisizione di beni e servizi e sui minori canoni di locazione connessi con la razionalizzazione degli immobili in uso.

3.3. Programma di privatizzazioni

L’attuale programma di dismissioni delle partecipazioni detenute dallo Stato, alla luce di quanto esposto nel Documento di economia e finanza 2014 e nella relativa Nota di aggiornamento, include la cessione di quote di minoranza di Poste Italiane S.p.A., ENAV S.p.A., ENEL S.p.A. e di Ferrovie Italiane S.p.A., oltre che dell’intera partecipazione detenuta in STH Holding N.V., *holding* di controllo della STMicroelectronics. Sono inoltre previste dismissioni di quote in società in cui lo Stato detiene indirettamente partecipazioni attraverso: Cassa Depositi e Prestiti (operazioni già effettuate nei mesi scorsi in FINCANTIERI, CDP Reti, TAG), Ferrovie dello Stato (Grandi Stazioni – Cento Stazioni; il ramo d’azienda relativo alla rete elettrica ferroviaria) e RAI (Rai Way, anch’essa conclusa nei mesi scorsi).