

e trasparente delle risorse che consenta l'implementazione di un sistema basato su responsabilità e consapevolezza delle scelte gestionali.

Il percorso della *spending review* si è fortemente accentuato nel recente periodo. In via generale si segnalano i provvedimenti - unitariamente concepiti sul piano sistematico e temporale - approvati nella riunione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, nella quale risultano approvati il DL del 7 maggio 2012, n. 52, in corso di esame parlamentare, la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione presso la stessa Presidenza; la emanazione della Direttiva di indirizzo espressamente intesa a "garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo".

Nel prendere atto di tale unitaria iniziativa di Governo, finalizzata a prioritari obiettivi di revisione della spesa (*spending review*), che assumono valenza ancor più pregnante nell'attuale fase economico finanziaria, si ritiene di rappresentare le seguenti osservazioni.

Premesso che l'attività di revisione della spesa assume valenza prioritaria nell'azione di Governo, la Direttiva reca un elenco dei settori entro i quali si dovrà concentrare l'azione di ciascuna amministrazione "per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei flussi di spesa pubblica", quantificati in 4,2 miliardi per il 2012. All'esito di tale processo, ciascun Ministro dovrà proporre "un progetto contenente sia gli interventi di revisione e riduzione della spesa atti a generare i risparmi previsti, sia misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per gli esercizi futuri".

In via generale, con riguardo al tessuto normativo di riferimento, atteso che la Direttiva di indirizzo è espressamente intesa a "garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo", e che nelle premesse viene richiamato anche il d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 "Regolamento recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato", si ritiene necessario rappresentare l'esigenza di considerare anche il raccordo e le possibili interazioni con la normativa di cui al comma 68 e seguenti dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Specifiche indicazioni sono emerse nella sede istruttoria del controllo, ove si è evidenziato che, con riferimento ai settori entro i quali si dovrà concentrare l'azione di revisione della spesa di ciascuna amministrazione, l'esigenza di puntualizzare le indicazioni di carattere generale, il cui contenuto, talvolta, è apparso riproduttivo di obblighi riconducibili a vigenti disposizioni normative. In particolare per "l'estensione alle società in house dei vincoli vigenti in materia di consulenza" potrà meglio precisarsi se con tale indicazione si ritenga di imporre limiti quantitativi e di riduzione delle spese oppure di estendere l'applicazione delle procedure per l'attribuzione delle consulenze (definizione di un regolamento per l'attribuzione degli incarichi, pubblicazione di un bando per l'individuazione dei collaboratori, procedura comparativa per la selezione, tendenziale divieto di rinnovo dell'incarico in ragione della sua natura eccezionale).

Sempre nella lettura unitaria operata e nella considerazione delle prioritarie finalità perseguite, anche in ordine al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di istituzione di una struttura di missione per la "*spending review*", è stata segnalata l'opportunità di precisare sul piano operativo i raccordi con le strutture coinvolte, sia interne alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, che appartenenti al Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto specificamente concerne l'apparato, nel considerare positivamente le modifiche ispirate alla *spending review*, di cui sopra si è fatto cenno, residua, peraltro, sullo

sfondo il tema più generale delle fonti regolative in ordine a quegli aspetti cui si intenda conferire carattere di maggior cogenza, in quanto ispirati a logiche di uniformità, come con riguardo agli uffici di diretta collaborazione, che, pur prevedendo nel citato dPCM 1 marzo 2011 possibili deroghe in ragione della specificità delle funzioni di governo, sollecitano adeguata motivazione ove si discostino dai generali paradigmi ivi indicati<sup>16</sup>.

Con riguardo ai profili concernenti la spesa per il personale sono in atto specifici interventi di riduzione. In proposito, con riferimento ai dati del 2010, è stato evidenziato dalla Corte nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico che la Presidenza del Consiglio, in relazione alla peculiare conformazione dell'Amministrazione e alle modifiche normative che hanno prodotto effetti nel 2010, presentava tra il 2009 e il 2010 una crescita della consistenza del personale di tale comparto. E' stata poi sottolineata la forte presenza di personale in prestito, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999, che seppur in flessione nel biennio rappresenta una percentuale rilevante del personale in servizio. Nella citata Relazione viene altresì segnalato il processo di riduzione delle strutture amministrative, di generale razionalizzazione degli apparati e di riduzione della spesa avviato nel 2011, di cui si attende compiuta e rapida definizione. Secondo i dati forniti dall'amministrazione risultano 3825 unità di personale in servizio presso la Presidenza, di cui 269 dirigenti di ruolo, 2099 unità appartenenti alle categorie funzionali di ruolo, che rappresentano circa il 62 per cento del totale. Per quanto riguarda i profili della spesa, essa ammonta (in termini di impegno) nell'esercizio 2011 a complessivi 297 milioni, in diminuzione rispetto a quella dell'esercizio precedente, pari a circa 309 milioni. La spesa per il personale di ruolo della PCM (comprensiva della spesa per personale di cui all'articolo 19 del d.lgs. 165/2001) ammonta a 208 milioni. La spesa riferita al personale di prestito appartenente al comparto ministeri ammonta a circa 24 milioni, mentre quella riferita al personale di prestito appartenente ad altri comparti contrattuali si attesta a circa 15 milioni<sup>17</sup>.

Particolare attenzione nel processo di riduzione della spesa - già in parte avviato ma ulteriormente da accelerare - rivestono le strutture di missione, istituite ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Tali strutture hanno da sempre evidenziato criticità: il loro ruolo - finalizzato ad assicurare politiche contingenti e come tali coerenti al grado di flessibilità fisiologico per l'apparato di governo - si è talora trasformato, dando vita ad articolazioni contigue all'organizzazione stabile dalle cui funzioni non sempre netta è apparsa la linea di demarcazione.

Ad avvio della nuova compagine di Governo, tutte le preesistenti strutture sono state prorogate per un mese, per consentire una valutazione della loro rispondenza agli obiettivi, dopodiché, alla scadenza di tale provvedimento (il 16 dicembre 2011) è stata soppressa la struttura di missione per il completamento delle attività previste dall'atto di transazione del 30 giugno 2005 per la definizione del contenzioso pendente conseguente alla occupazione ed alla edificazione abusiva delle aree demaniali in località Pinetamare-Castel Volturno.

Più di recente con dPCM del 16 maggio 2012 è stata soppressa la struttura di missione *Unità per la comunicazione sull'attività di Governo*, mentre limitate al 30 giugno 2012 risultano le strutture di missione per il supporto organizzativo alla delegazione italiana della Commissione intergovernativa per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione e per il completamento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin"

<sup>16</sup> In particolare la riduzione a sei del numero dei Ministri senza portafoglio presso la Presidenza ha comportato una naturale diminuzione degli uffici di staff - con un accorpamento, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dei capitoli relativi alla diretta collaborazione e l'attribuzione di più strutture amministrative a ciascuna Autorità politica; gli effetti di tali modifiche e dei conseguenti atti di riorganizzazione, sulla struttura del bilancio, hanno avuto effetti a decorrere dall'esercizio 2012.

<sup>17</sup> Dati desunti dalla Relazione che accompagna il conto finanziario PCM 2011. Le restanti somme che compongono la spesa di personale della PCM sono afferenti alle autorità di Governo e commissari straordinari (2,16 milioni), a personale di diretta collaborazione (22,4 milioni), a personale delle strutture di missione (8,1 milioni), a personale della Protezione civile, emolumenti accessori, (13,8 milioni), e a buoni pasto per il personale (4 milioni).

di Vicenza (scadenza al 30 giugno 2012). Per l'Unità tecnica di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia la scadenza è fissata al 31 luglio 2012.

Di recente è stata istituita una struttura di missione al fine di assicurare al ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione il necessario supporto tecnico-amministrativo in materia di cooperazione internazionale. Da ultimo, come detto, è stata prevista l'istituzione di una struttura di missione dedicata alla *spending review*<sup>18</sup>.

Nel prendere atto di una prima riduzione sia in termini numerici del personale, che finanziari, va segnalata l'opportunità di continuare in una rigorosa revisione di tali articolazioni contigue all'organizzazione stabile, onde evitare un possibile stravolgimento della loro iniziale connotazione di tipo marcatamente transitorio e funzionale ad obiettivi di specifiche politiche governative non riconducibili allo stesso apparato.

### 5.2. Editoria

Le risorse finanziarie di pertinenza del Dipartimento sono allocate nel Centro di responsabilità n. 9 - "Informazione ed Editoria" del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e provengono dallo stanziamento di bilancio iscritto nella tabella C allegata alla legge di stabilità, alla voce "Sostegno all'editoria", nell'ambito della missione 15, "Comunicazioni, Programma 4: Sostegno all'editoria", corrispondente ai capitoli 2183 e 7442 del Bilancio dello Stato<sup>19</sup> e da una quota dello stanziamento di bilancio iscritto nella tabella C allegata alla legge di stabilità, alla voce "Presidenza del Consiglio dei Ministri", nell'ambito della missione 1: "Organi Costituzionali e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Programma 4: Presidenza del Consiglio dei Ministri" corrispondente al capitolo 2115 del Bilancio dello Stato. Tale quota è finalizzata alle attività di funzionamento del Dipartimento, alle attività di informazione e di comunicazione istituzionale nonché alla stipula di convenzioni con le agenzie di stampa per la diffusione dei notiziari presso le Pubbliche Amministrazioni, in attuazione della legge 15 maggio 1954, n. 237, e successive modificazioni e integrazioni.

Per l'esercizio finanziario 2011 al centro di responsabilità n. 9 - "Informazione e editoria" sono state assegnate risorse per un ammontare complessivo di 381 milioni. In corso di esercizio, rispetto allo stanziamento iniziale di 238 milioni contenuto nel bilancio di previsione 2011, di cui 190 milioni provenienti dal cosiddetto "Fondo per l'editoria", previsto nella Tabella C allegata alla legge di stabilità per l'anno 2011, sono state effettuate variazioni in aumento per un ammontare complessivo pari ad euro 143 milioni circa provenienti da stanziamenti aggiuntivi finalizzati ad interventi in favore dell'editoria<sup>20</sup>.

Nell'esercizio finanziario 2011 sono stati assunti impegni in conto competenza per un ammontare pari ad euro 341 milioni con un indicatore della dinamicità nella capacità di spesa

<sup>18</sup> Attualmente operano anche:

- La segreteria tecnica Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;
- L'Unità tecnica per l'*e-government* e l'ICT;
- Per il rilancio dell'immagine dell'Italia;
- Progetto opportunità per le regioni in Europa (PORE);
- La struttura di missione per attivare le azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione;
- La struttura di missione per l'analisi e valutazioni delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto negli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

<sup>19</sup> Tale stanziamento è finalizzato all'erogazione dei contributi previsti dalla legislazione vigente per giornali, radio e TV locali, nonché per la stipula di Convenzioni integrative ed aggiuntive con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo (Rai International, minoranze linguistiche, Afghanistan).

<sup>20</sup> In particolare, con l'articolo 1, comma 58, della legge di stabilità (legge 13 dicembre 2010, n. 220) è stata autorizzata la spesa aggiuntiva per interventi di sostegno all'editoria di 100 milioni di euro per l'anno 2011; l'articolo 1, comma 10, ha previsto, inoltre, il rifinanziamento per 30 milioni di euro nel 2011 del credito di imposta sulla carta di cui all'articolo 4, commi da 181 a 186, della legge 24 dicembre 2003 n. 350; il "decreto milleproroghe" (decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) è intervenuto, successivamente, riducendo lo stanziamento aggiuntivo disposto dal comma 58 dell'articolo 1 della legge di stabilità di 20 milioni di euro.

(rapporto tra gli impegni assunti e gli stanziamenti definitivi di competenza) dell'89,4 per cento, ed un indice di realizzazione finanziaria (rapporto percentuale tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni assunti nell'esercizio) del 45,5 per cento. L'Amministrazione motiva la differenza tra i due indicatori oltre che nella tempistica peculiare dei procedimenti relativi alla concessione dei contributi alla stampa (con la conclusione delle istruttorie a ridosso della chiusura dell'esercizio finanziario e la conseguente difficoltà ad effettuare entro tale scadenza tutte le liquidazioni) anche nella maggiore complessità delle istruttorie stesse, che ha comportato la necessità di approfondimenti, nonché l'implementazione delle attività di controllo effettuate attraverso l'AGCOM e la Guardia di Finanza<sup>21</sup>. Per le attività di informazione e comunicazione istituzionale sono stati impegnati complessivamente euro 106 milioni circa, suddivisi tra programmi di informazione e comunicazione istituzionale per la realizzazione di campagne pubblicitarie di particolare utilità sociale o di interesse pubblico, per un importo complessivo pari ad euro 4 milioni<sup>22</sup> e la stipula di contratti e convenzioni con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione e con la RAI, per un importo complessivo di 102 milioni circa, riconducibili per 46,5 milioni circa per la stipula di contratti e convenzioni con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione, per soddisfare le esigenze informative di tutte le Amministrazioni dello Stato. Quanto ad euro 45,5 milioni (al netto di reiscrizioni) si tratta della stipula di contratti e convenzioni con la RAI, al fine, in particolare, di garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela delle minoranze linguistiche (euro 24 milioni) e di assicurare la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici e televisivi in lingua italiana attraverso RAI INTERNATIONAL (21 milioni in luogo dei 25 milioni corrisposti per lo stesso servizio nel 2010).

Quanto alla prima voce di spesa emerge la delicatezza delle problematiche coinvolte, al fine di assicurare il pluralismo dell'informazione, cui si perviene, in base a disposizioni normative, attraverso la stipula di contratti in esame con numerose agenzie di stampa nazionali. Nelle diverse sedi, anche di revisione normativa, appare opportuna una riflessione in ordine alle modalità attuative di tale principio, potendosi comunque migliorare le modalità di valutazione dei fabbisogni delle diverse amministrazioni.

Per gli interventi di settore a favore delle imprese editoriali e delle emittenti radiofoniche e televisive sono stati impegnati complessivamente 181,9 milioni, finalizzati alle politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali, attuate attraverso: l'erogazione delle provvidenze previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, a favore di diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, per complessivi 166,9 milioni nonché all'editoria speciale per non vedenti per un importo di 1 milione. L'erogazione di provvidenze a favore delle emittenti radiofoniche organi di partiti o movimenti politici, o che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, ha comportato un importo complessivo pari a 13,9 milioni. Si segnala che, per quanto riguarda i contributi alla stampa, nel 2011 ha trovato applicazione per la prima volta il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), in base al quale i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto. Pertanto, il contributo erogato è stato corrisposto nella misura dell'85 per cento di quanto spettante a ciascuna impresa in applicazione dei parametri di calcolo indicati dalla legge.

<sup>21</sup> Si segnala la sottoscrizione, in data 20 settembre 2011, di un Protocollo di intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'AGCOM e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria al fine di implementare l'attività di controllo sulla conformità alla normativa vigente degli assetti societari delle imprese beneficiarie dei contributi, nonché sull'assenza di situazioni di controllo e collegamenti delle imprese medesime.

<sup>22</sup> Cfr. Circolare del Sottosegretario di Stato con delega all'editoria n. 309/2011 del 6 giugno 2011, in ordine all'applicazione dell'articolo 6, comma 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che introduce particolari limiti sulle spese di pubblicità per le Amministrazioni centrali dello Stato.

Particolare rilievo ha dunque la riforma dei contributi pubblici per l'editoria, di cui al citato decreto-legge n. 63 del 18 maggio 2012, predisposta attraverso un decreto legge e un disegno di legge delega intesi ad incidere sull'intera materia<sup>23</sup>: In particolare, il decreto legge, nelle more di una ridefinizione complessiva delle forme di sostegno all'editoria, introduce misure transitorie finalizzate a razionalizzare l'utilizzo delle risorse e conseguire risparmi, attraverso l'introduzione di più rigorosi e selettivi requisiti di accesso, la limitazione dei costi ammissibili, la parametrizzazione del contributo alle copie vendute e non più a quelle distribuite, la rimodulazione dei coefficienti del calcolo, in termini di numero di copie computabili (che devono essere copie vendute, e non solo "distribuite") ed il contenimento dei tetti massimi dei contributi percepibili.

Di seguito una illustrazione sintetica delle principali voci di spesa di competenza del dipartimento:

	Stanziamiento iniziale	Variazione	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
<b>Spese correnti</b>	<b>238.469.815</b>	<b>143.069.992</b>	<b>381.539.807</b>	<b>341.217.056</b>	<b>155.192.938</b>	<b>186.024.117</b>	<b>40.322.751</b>
funzionamento	1.436.715	-626.028	810.687	767.416	288.098	479.318	43.270
interventi	237.033.100	143.696.020	380.729.120	340.449.639	154.904.840	185.544.799	40.279.481
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>0</b>	<b>60.000</b>	<b>60.000</b>	<b>52.799</b>	<b>52.799</b>	<b>0</b>	<b>7.200</b>
investimenti	0	60.000	60.000	52.799	52.799	0	7.200
<b>Totale</b>	<b>238.469.815</b>	<b>143.129.992</b>	<b>381.599.807</b>	<b>341.269.855</b>	<b>155.245.738</b>	<b>186.024.117</b>	<b>40.329.952</b>

Fonte: elaborazioni su dati sistema RGS

### 5.3. Protezione civile

Il centro di responsabilità relativo al dipartimento della Protezione civile, con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 3.350 milioni, e impegni pari 2.619,8 milioni rappresenta una quota rilevante delle risorse disponibili nel bilancio della Presidenza. In termini di stanziamenti definitivi di competenza tale quota è pari al 59,3 per cento ed in termini di pagamenti al 71 per cento. L'analisi svolta nella Relazione che accompagna il conto finanziario 2011 offre valutazioni anche "al netto" di tale componente. Componente, che a sua volta è strettamente condizionata dal verificarsi di eventi connessi a calamità naturali o di altra emergenza e a fronte dei quali il più delle volte sono disposti provvedimenti legislativi che comportano un innalzamento delle previsioni.

Le principali voci di spesa di competenza del dipartimento sono rappresentate nel prospetto che segue:

<sup>23</sup> Nell'ambito dei sostegni indiretti al settore dell'editoria, inoltre, sul fondo per gli interventi nel settore editoriale, anche nel 2011, quale onere inderogabile, è stato corrisposto il rateo di rimborso del debito con la società Poste Italiane SpA, previsto dall'articolo 2, comma 135, del decreto legge n. 262 del 2006, per un importo di 50,7 milioni. Lo stanziamento di 30 milioni di euro per il ripristino delle agevolazioni tariffarie postali per le pubblicazioni delle ONLUS per il solo anno 2010, previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e assegnato con decreto del Ministro dello sviluppo economico per la fornitura, da parte della RAI, dei servizi. In attuazione degli accordi di collaborazione in materia radiotelevisiva tra lo Stato italiano e la Repubblica di San Marino, prorogata fino al 31 dicembre 2011 ai sensi dell'art. 2, comma 16-novies del decreto legge n. 225 del 2010, per un importo di 3.098.741,00 euro. Per quanto riguarda la vigilanza sulla SIAE, si ricorda il Commissariamento della SIAE, operato con d.P.R. in data 9 marzo 2011. la vigilanza sul Nuovo IMAIE (Istituto Mutualistico Artisti Interpreti Esecutori), ai sensi del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, con legge 29 giugno 2010, n. 100, con la approvazione del nuovo Statuto dell'Istituto, nonché dei suoi Regolamenti di iscrizione e di ripartizione dei diritti.

	Stanziamiento iniziale	Variazione	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
<b>Spese correnti</b>	<b>697.771.446</b>	<b>764.174.138</b>	<b>1.461.945.584</b>	<b>979.629.135</b>	<b>825.832.756</b>	<b>153.796.378</b>	<b>482.316.448</b>
funzionamento	76.118.837	19.348.023	95.466.860	72.978.697	30.682.284	42.296.413	22.488.163
interventi	621.652.609	744.826.114	1.366.478.723	906.650.437	795.150.471	111.499.965	459.828.285
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>1.194.074.894</b>	<b>694.092.853</b>	<b>1.888.167.747</b>	<b>1.640.208.536</b>	<b>1.433.009.831</b>	<b>207.198.705</b>	<b>247.959.210</b>
investimenti	1.194.074.894	694.092.853	1.888.167.747	1.640.208.536	1.433.009.831	207.198.705	247.959.210
<b>totale</b>	<b>1.891.846.340</b>	<b>1.458.266.991</b>	<b>3.350.113.331</b>	<b>2.619.837.671</b>	<b>2.258.842.587</b>	<b>360.995.083</b>	<b>730.275.659</b>

Fonte: elaborazioni su dati RGS

La tematica contabile e finanziaria ha avuto particolare attenzione nella recente normativa, a partire dalle modalità di concorso della regione interessata dagli eventi calamitosi, oggetto di scrutinio di costituzionalità<sup>24</sup>, e della previsione del concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili di carattere finanziario.

Sempre sotto il profilo contabile va segnalata la cospicua presenza di risorse destinate alla copertura di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, pari complessivamente per il 2011 in termini di stanziamenti definitivi di competenza a 1.235 milioni. Le risorse sono allocate nel capitolo 958. Appare pertanto significativa la previsione inclusa nel decreto 59/2012 in base a cui il pagamento degli oneri dei mutui attivati sulla base di specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali è effettuato direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si procede ad una puntuale ricognizione dei predetti mutui ancora in essere e dei relativi piani di ammortamento, nonché all'individuazione delle relative risorse finanziarie autorizzate per il loro pagamento ed iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le relative risorse giacenti in tesoreria, sui conti intestati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono integralmente versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di provvedere al pagamento del debito residuo e delle relative quote interessi.

Più volte la Corte ha segnalato l'incidenza dell'istituto del riporto in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, che, come detto, riguarda principalmente il centro di responsabilità relativo alla Protezione civile. Tali economie di competenza, registrate anche nei precedenti esercizi, sono riconducibili alle difficoltà connesse all'attivazione delle relative risorse, in quanto impegnate solo a termine di complesse fasi procedurali.

Con riguardo alle voci più significative che compongono le economie, di importo complessivo pari a circa 730 milioni (465 milioni di euro nell'esercizio 2010, a euro 854 milioni nel 2009), si evidenzia il capitolo 702 riguardante le spese dirette a fronteggiare lo stato di

<sup>24</sup> Il comma 5-*quater* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 è stato oggetto di pronuncia di incostituzionalità da parte della sentenza n.22/2012 in quanto, per il finanziamento delle emergenze, autorizzava la regione a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad aumentare ulteriormente l'aliquota sulla benzina nel caso in cui il bilancio della regione non recasse le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa. Viene altresì sostituito il nuovo comma 5-*quater* attribuisce alla regione interessata dallo stato di emergenza la facoltà di elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina fino a un massimo di cinque centesimi per litro. L'articolo 1, comma 1, lettera c, n. 10, sostituisce il comma 5-*quinquies* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 disponendo che agli oneri connessi con gli interventi conseguenti agli eventi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza si provvede con l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile, la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge di stabilità. Qualora venga utilizzato il Fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 28 della legge n. 196/2009 il Fondo verrà reintegrato in pari misura, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, mediante la riduzione delle voci di spesa indicate nell'elenco allegato al decreto-legge; in combinazione con tale riduzione il Fondo viene integrato con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante in misura non superiore a cinque centesimi al litro.

emergenza in relazione agli eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo. Con uno stanziamento definitivo nel 2011 pari a 447,9 milioni (nel 2010 pari a euro 906,9 milioni, nel 2009 pari a 1.668 milioni) e impegni pari a euro 822 milioni (nel 2009 pari a 1.294 milioni, di cui risultavano pagati 909 milioni), le economie ammontano a 75,2 milioni (nel 2010 pari a 84 milioni euro, nel 2009 pari a 373,9 milioni).

Altre economie si riferiscono principalmente come in ogni esercizio ai capitoli di seguito citati:

- Capitolo 703, relativo a risorse del fondo per la prevenzione del rischio sismico con una economia pari a 149,3 milioni;
- capitolo 958, per gli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, per un ammontare pari a 92,9 milioni di euro;
- capitolo 705 relativo a spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del nord Africa, con una economia di competenza pari a 125 milioni circa.

L'analisi dei dati finanziari e le stesse cennate modifiche normative evidenziano una attenzione più marcata alle tematiche finanziarie e contabili, cui appare coerente e di chiusura la funzione del controllo affidato alla Corte in materia, innovativamente anche in via preventiva. Come è noto, il decreto-legge 23 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 recante "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*", ha introdotto all'art.2, comma 2-sexies una nuova tipologia di atti da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. La citata norma dispone, infatti, che "*all'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 dopo la lettera c) è inserita la seguente: c-bis) i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225*".

Con la deliberazione n. 23/CONTR/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo, nell'affermare la competenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti, si è statuito che la Sezione regionale competente all'esercizio del controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20 del 1994, va individuata sulla base della sede dell'ufficio del Commissario delegato. Al riguardo - insieme alle valutazioni di "vicinanza al territorio" e di considerazioni sistematiche - è stato posto in luce quanto contenuto nell'art. 2, comma 2-*quinquies* del citato decreto-legge n. 225/2010, secondo il quale i rendiconti dei commissari delegati di protezione civile sono trasmessi "*alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti*", rinvenendo in tale disposizione una innegabile *vis attractiva* nei confronti del comma 2-*sexies* che riguarda la competenza sostanziale dei commissari delegati, "*poiché sarebbe incomprensibile che i rendiconti siano esaminati in sede periferica, mentre gli atti di gestione che ivi vengono esposti, siano controllati in sede centrale*".

Su tale primo impianto si è poi sviluppata sul piano sostanziale e dell'ambito contenutistico dei provvedimenti assoggettati a controllo, statuendo che (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 42/CONTR/11) sono assoggettabili al controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-*bis*) della legge n. 20 del 1994, oltre gli atti provvedimentali emessi dal commissario delegato, anche quelli di ogni altro soggetto che, per investitura del commissario delegato ovvero dell'OPCM di protezione civile, ponga in essere atti di natura provvedimentale che costituiscano esercizio di potere in deroga, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, e, pertanto, anche gli atti dei soggetti attuatori che operino con i poteri e le deroghe conferite al Commissario delegato.

In tema di gestioni commissariali il decreto legge 59/2012 ne prevede una limitazione, stabilendo che le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e per la durata massima di trenta giorni;

per la prosecuzione dei relativi interventi trova applicazione l'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della predetta legge n. 225 del 1992, sentite le amministrazioni locali interessate<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Specifiche disposizioni concernono talune gestioni con l'avvalimento degli enti locali interessati.



## MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

### Considerazioni di sintesi.

#### 1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni.

#### 2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. Criticità organizzative e operative.

#### 3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese: 3.3.1. Aspetti gestionali.

#### 4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

#### 5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

### Considerazioni di sintesi

Il dicastero accentra, come è noto, le principali competenze in materia economico-finanziaria, particolarmente delicate nell'attuale periodo storico, in relazione anche ai processi in corso di nuova *governance* europea e, sul piano interno, del federalismo fiscale.

L'organizzazione sembra aver raggiunto una certa stabilità, dopo le trasformazioni conseguenti ai successivi accorpamenti delle precedenti strutture ministeriali; resta da completare la già decisa mutazione dell'Azienda autonoma del Monopoli di Stato in agenzia fiscale. L'Azienda è stata interessata nel 2011 da un considerevole ampliamento strutturale, che ha più che raddoppiato il personale in servizio, spostato dalle soppresse direzioni territoriali.

Sempre sotto il profilo organizzativo, si osserva che non è stato ancora adottato il dPCM di rideterminazione della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, né il decreto ministeriale per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale conseguente al nuovo regolamento di organizzazione. Ancora, va segnalato l'eccessivo ritardo della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione.

Dovrebbe essere conferito maggiore impulso, sul piano operativo, all'attività di *spending review*, affidata istituzionalmente al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ma rimasta sostanzialmente alla fase iniziale di approfondimento di alcune tematiche individuate dal Nuclei di analisi e valutazione della spesa. I più recenti interventi normativi in materia, culminati col decreto legge n. 52 del 2012, sottolineano l'importanza di tale attività, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'amministrazione.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, emerge, dal lato della spesa, un accentramento degli oneri nelle tre missioni specifiche del dicastero, in misura superiore ai tre quarti del totale. Tra le altre missioni gestite, ben 17 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento, rendendo urgenti interventi di razionalizzazione e di migliore allocazione degli oneri nei diversi dicasteri con competenze specifiche.

Aspetti gestionali di rilievo appaiono la ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite la Consip; il ripetersi della negativa "prassi" dei debiti pregressi fuori bilancio e della loro sistemazione; l'endemica insufficienza dei fondi per il pagamento, previa reiscrizione, dei

residui passivi perenti; l'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; il palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria prevista dalla riforma contabile.

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 risultano versamenti. Si raccomanda, in proposito, una più stretta collaborazione tra i centri di responsabilità interessati (dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), soprattutto in fase previsionale.

Quanto ai programmi di spesa gestiti, si pone l'accento sulla notevole riduzione in corso d'esercizio delle dotazioni destinate all'analisi, al monitoraggio e al controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio, in palese contraddizione col particolare momento storico che stiamo attraversando, imperniato sull'esigenza di più stringenti ed efficaci strumenti di regolazione delle pubbliche finanze.

Sulla valutazione dei risultati, si rileva il non significativo utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, vanno prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

### **1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni**

Il Ministero unifica le competenze in materia di politica economica e finanziaria, di adempimento dei processi di bilancio, di gestione di servizi comuni per l'amministrazione centrale e di politica fiscale, accorpando le funzioni, un tempo svolte dai cessati dicasteri del Bilancio e della programmazione economica e delle Finanze.

Si articola in quattro dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze, Amministrazione generale, personale e servizi), che corrispondono ad altrettanti centri di responsabilità, ai quali si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, e la Guardia di finanza. Permane la peculiarità della collocazione dell'Avvocatura generale dello Stato quale centro di responsabilità nell'ambito dell'organizzazione del dicastero.

Il Dipartimento del *Tesoro* elabora e attua le scelte di politica economica e finanziaria del Governo, sia in ambito nazionale sia internazionale. Le sue competenze riguardano: strategie macroeconomiche e documenti di programmazione; rappresentanza del Governo nei principali consessi economici e finanziari, europei e internazionali; gestione del fabbisogno e degli interventi finanziari; gestione e valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato; vigilanza e regolamentazione del sistema bancario e finanziario; prevenzione dei reati finanziari e delle frodi sui mezzi di pagamento.

Il Dipartimento della *Ragioneria generale* coordina e controlla i processi e gli adempimenti in materia di finanza pubblica e di bilancio, al fine di garantire la rigorosa programmazione e la sana gestione delle risorse; monitora, verifica e vigila sugli andamenti di spese e entrate; riscontra la validità giuridica ed economico-finanziaria dei provvedimenti legislativi, assicurando l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme contabili; controlla la gestione finanziaria degli enti pubblici; propone innovazioni normative nel settore economico-finanziario.

Il Dipartimento delle *Finanze* coordina il sistema e le norme in materia tributaria, anche mediante direttive interpretative; sovrintende alle agenzie fiscali, cui è affidata la concreta applicazione del sistema impositivo nei confronti dei contribuenti; monitora e analizza l'andamento delle entrate per valutare le politiche tributarie; garantisce l'unità di indirizzo e il coordinamento generale del sistema e la verifica dei risultati; assicura la partecipazione allo sviluppo dei processi di integrazione europea e di cooperazione internazionale in campo tributario; gestisce i rapporti con le autonomie per lo sviluppo del federalismo fiscale; coordina il sistema informativo della fiscalità; cura la gestione dei servizi relativi alla giustizia tributaria.

Il Dipartimento *Affari generali, personale e servizi*, oltre ai compiti di amministrazione generale, eroga servizi specialistici alle pubbliche amministrazioni, tra cui il supporto metodologico e strumentale per la razionalizzazione del sistema pubblico di

approvvigionamento, la gestione del trattamento economico del personale e dei trattamenti pensionistici di guerra.

Il Corpo della *Guardia di finanza*, militarmente organizzato, ha compiti di accertamento, prevenzione e repressione delle violazioni in materia tributaria, doganale e finanziaria. Ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2001, il Corpo ha anche compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in danno del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli altri enti pubblici e dell'Unione europea.

Accanto alla struttura ministeriale vera e propria, opera l'Amministrazione autonoma dei *Monopoli di Stato*, che regola il comparto dei giochi e controlla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati e relative imposte; l'azienda è tuttora in attesa di essere trasformata in agenzia fiscale, ai sensi dell'articolo 40 della legge n. 222 del 2007.

Sotto la direzione e la vigilanza del dicastero, hanno finora svolto il loro ruolo di applicazione della normativa tributaria ai contribuenti le *Agenzie fiscali*: Entrate, Territorio, Dogane e Demanio, costituita quest'ultima in ente pubblico economico; per talune di esse, si prospettano ora ulteriori iniziative di riordino per effetto del recentissimo decreto legge sullo sviluppo.

A supporto dell'azione ministeriale, infine, svolgono attività strumentale quattro società per azioni, nei campi degli acquisti centralizzati e dell'informatica (*Consip*), del sistema informatico della fiscalità (*Sogei*), degli studi di settore (*Sose*), della riscossione dei tributi (*Equitalia* e controllate).

## **2. Analisi della struttura organizzativa**

Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi è culminato con il nuovo regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 43/2008), seguito dal decreto ministeriale del 28 gennaio 2009, in vigore dal 1 settembre 2009.

Con il decreto ministeriale 23 dicembre 2010 si è provveduto alla riallocazione, tra le competenze delle ragionerie territoriali e degli uffici centrali del dipartimento degli Affari generali, del personale e dei servizi, di alcune funzioni svolte in precedenza dalle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, soppresse a far data dal 1° marzo 2011, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 *ter*, della legge n. 73 del 2010, di conversione del decreto legge n. 40.

Il personale in servizio presso la struttura soppressa è stato trasferito, a domanda, prioritariamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, anche in soprannumero, con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio a qualunque titolo, ovvero è stato assegnato alle ragionerie territoriali dello Stato. Per effetto di tale passaggio, il personale in servizio nell'azienda autonoma alla fine del 2011 ammontava a 2.473 unità (di cui 38 dirigenti), rispetto alle 1.211 unità di fine 2010 (di cui 33 dirigenti), tenuto conto del personale trasferito dalle soppresse direzioni territoriali, cioè di ben 1.439 unità in dotazione organica.

Per tale massiccia implementazione del personale, giustificata come potenziamento della struttura in vista della sua trasformazione in agenzia fiscale nell'ambito del complessivo processo di razionalizzazione organizzativa del dicastero, manca tuttora una convincente analisi dei costi e dei benefici attesi dall'operazione, che ha comportato un notevole ampliamento del numero delle sedi decentrate dell'azienda sul territorio, con conseguente consistente incremento delle spese di funzionamento.

A fine 2011, la dotazione organica complessiva del dicastero era di 14.392 unità, con una riduzione di oltre il 10 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente e di oltre il 18 per cento rispetto al 2009; il personale dirigente era di 850 unità, di cui 61 di prima fascia. Il grado di copertura delle dotazioni organiche era del 100 per cento per i dirigenti di prima fascia, del 76 per cento per quelli di seconda fascia e dell'84 per cento per il personale non dirigente. A tale consistenza va aggiunta quella del Corpo della Guardia di finanza, con 66.690 addetti, dei quali 485 ufficiali dirigenti e 2.571 ufficiali non dirigenti.

### 2.1. Criticità organizzative e operative

Sotto il profilo organizzativo, come sopra analizzato, si osserva che la variazione in aumento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, intervenuta a seguito di innovazioni legislative, quali l'art. 21, comma 5, lett. b), del decreto legge n. 201, convertito dalla legge n. 214/2011<sup>1</sup>, impone l'adozione di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di rideterminazione delle predetta dotazione organica, atto che, al momento, non risulta ancora intervenuto.

Del pari, non è stato ancora adottato il decreto ministeriale, di natura non regolamentare, che il dicastero, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del regolamento di riorganizzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 173 del 2011, avrebbe dovuto emanare entro 60 giorni, per adeguare l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun dipartimento e definire i relativi compiti, nonché la loro distribuzione tra le strutture di livello dirigenziale generale.

Non risultano, altresì, adottati i decreti, previsti dall'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio 30.06.2011, di ripartizione dei contingenti di personale nelle strutture in cui si articola l'amministrazione, compresi i Monopoli di Stato, nonché, nell'ambito delle aree prima, seconda e terza, in fasce retributive e profili professionali.

Da ultimo, con riferimento all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, va rilevato che, al momento, non risulta ancora definito il livello dirigenziale delle sezioni distaccate aggregate agli uffici regionali, istituite con decreto ministeriale n. 220/CGV del 14.02.2011. Si sottolinea, poi, che l'attuale carenza di personale dirigenziale in servizio, a fronte di una dotazione organica più che raddoppiata in quanto elevata a 100 posti, potrebbe determinare la necessità dell'amministrazione di ricorrere all'istituto della reggenza, per poter garantire l'effettivo funzionamento degli uffici dirigenziali, in particolare delle predette sezioni.

Sotto il profilo operativo, si ritiene meritevole di segnalazione l'eccessivo ritardo con cui è stata emanata la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2012, pervenuta al controllo della Corte dei conti il 19 aprile scorso, comunque in anticipo rispetto all'anno precedente (23 maggio 2011), in contrasto con l'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che ne prevede l'adozione entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

Si evidenzia, anche, il mancato invio al controllo preventivo di legittimità del provvedimento delle "performance" il quale, ripetutamente sollecitato dalla Corte dei conti, risulterebbe condizionato dalla mancata adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010<sup>2</sup>.

## 3. I risultati finanziari e contabili

### 3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

La riforma della legge di contabilità ha attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa, anche per favorire il raggiungimento degli obiettivi programmatici e un più efficiente impiego delle risorse. La valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, volta a individuare aree d'inefficienza e inefficacia delle politiche perseguite, diviene essenziale,

<sup>1</sup> Secondo il disposto di cui all'art. 21, comma 5, lett. a) e b) comma 5, DL n. 201/11, convertito dalla legge n. 214/2011, "i posti corrispondenti all'incarico di componente del Collegio dei sindaci dell'INPDAP, di qualifica dirigenziale di livello generale, in posizione di fuori ruolo istituzionale, sono così attribuiti: a).....; b).....tre posti in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze sono trasformati in posizioni dirigenziali di livello generale per le esigenze di consulenza, studio e ricerca del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato, le dotazioni organiche dei rispettivi Ministeri sono conseguentemente incrementate in attesa dell'emanazione delle disposizioni regolamentari intese ad adeguare in misura corrispondente l'organizzazione dei medesimi Ministeri. La disposizione di cui all'art. 3, comma 7, del citato decreto legislativo n. 479 del 1994, si interpreta nel senso che i relativi posti concorrono alla determinazione delle percentuali di cui all'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni, relativamente alle dotazioni organiche dei Ministeri di appartenenza.

<sup>2</sup> In proposito, sono state formalizzate due note di richiesta chiarimenti e si è in attesa di riscontro da parte dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro.

affiancandosi al tradizionale controllo giuridico-contabile, per consentire una migliore allocazione delle scarse risorse disponibili secondo una scala di priorità.

Il soggetto istituzionale per lo svolgimento di tali compiti è individuato in via permanente nel Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dalla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 24 dicembre 2007, articolo 3, commi 67-73), la cui azione si avvale dei “Nuclei di analisi e valutazione della spesa” (legge n. 196 del 2009, articolo 39), che, nelle amministrazioni centrali dello Stato, definiscono, fra l’altro, i fattori che impediscono l’allocazione ottimale e efficiente delle risorse, verificando l’efficacia delle misure disposte per il raggiungimento degli obiettivi e la corretta articolazione dei programmi di spesa.

I Nuclei possono proporre la revisione delle missioni e dei programmi, l’individuazione delle azioni sottostanti e la programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore, la rimodulazione delle dotazioni, l’adozione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e di indicatori idonei a rappresentare obiettivi intermedi e finali, da collegare alle Note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Il decreto istitutivo dispone che i Nuclei siano composti di cinque rappresentanti dell’amministrazione e cinque del Ministero dell’economia e delle finanze; alle riunioni partecipa, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, per gli evidenti collegamenti della *spending review* con la riforma del lavoro pubblico, operata dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

L’attività dei Nuclei è anche funzionale alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (legge n. 196, articolo 41), da produrre entro il 20 luglio 2012.

Il decreto legislativo n. 123 del 2011 sui controlli di ragioneria, nel prevedere il potenziamento dell’analisi e revisione della spesa, specifica le modalità di funzionamento dei Nuclei, fornendo indicazioni per il programma di lavoro (organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale), disponendo strumenti di sostegno della loro attività, come la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni, il ricorso a metodologie provenienti dall’analisi economica e statistica, etc.. I Nuclei si sono insediati alla fine del primo semestre 2011 e hanno predisposto i programmi di lavoro entro luglio del medesimo anno, includendo la tempistica delle attività. Il lavoro e i risultati del 2011 hanno formato oggetto delle previste relazioni ai Ministri interessati, entro il mese di gennaio 2012.

Nel descritto contesto, si sono inserite le disposizioni recate dalle manovre correttive del 2011, prima attraverso la definizione dei fabbisogni *standard* per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (decreto-legge n. 98, convertito dalla legge n. 111, art. 9), poi con il programma di riorganizzazione e revisione integrale della spesa (legge n. 148, art. 1), infine, con il recente decreto legge n. 52 del 2012, in corso di conversione, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica” e con una contestuale direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questi ultimi provvedimenti hanno preposto al coordinamento operativo della *spending review* un Comitato interministeriale, prevedendo la nomina di un Commissario straordinario, con il compito di definire il livello di spesa per gli acquisti di tutte le amministrazioni pubbliche, la supervisione, il monitoraggio, il coordinamento e la generale collaborazione per l’intera attività; il rafforzamento del *benchmark* delle convenzioni Consip quale misura di coordinamento della finanza pubblica, con l’obbligo di rispettare i parametri prezzo-qualità nei bandi di gara oltre che alla stipula dei contratti; obblighi informativi a carico dell’Osservatorio dei contratti pubblici e misure di semplificazione e valorizzazione del mercato elettronico e della centrale di committenza.

In particolare, le attività avviate nel 2011 dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze concernono, essenzialmente, la definizione di idonei indicatori di risultato associati ai programmi di spesa; l’analisi dei programmi di spesa per capitolo e la determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard* degli uffici periferici.

La prima attività è concentrata sulle tre principali missioni del dicastero, cui afferisce per il 2012 circa l'85 degli stanziamenti: "Debito pubblico", "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", iniziando dalle ultime due di tali missioni.

L'analisi dei programmi per capitolo mira a individuare una migliore allocazione delle risorse per le missioni rientranti nella competenza propria di altri dicasteri, con l'obiettivo di proposte operative, in linea con quanto osservato ripetutamente anche dalla Corte dei conti circa l'eccessiva concentrazione nel dicastero di oneri non direttamente connessi con le sue specifiche funzioni, onde conferire maggiore significatività al bilancio, evitando il mero trasferimento di risorse ad altri dicasteri cui spetta la concreta gestione.

Il lavoro si pone anche come propedeutico all'esercizio della delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, che sarà efficace solo se potrà avvalersi di analisi dettagliate e di un'attenta revisione dei programmi di spesa, concentrata sui contenuti delle autorizzazioni e sul rispetto delle competenze specifiche attribuite ai singoli Ministeri.

Quanto ai fabbisogni e ai costi *standard* degli uffici periferici, è stato avviato un lavoro di raccolta di informazioni, onde formulare ulteriori proposte di razionalizzazione della rete sul territorio, anche in base a un'attenta ricognizione dei servizi offerti alla collettività.

### 3.2. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie

L'Amministrazione, per l'esercizio 2011, è responsabile della gestione del 80 per cento circa delle entrate extra-tributarie nelle previsioni definitive di cassa, che fanno essenzialmente capo a due dipartimenti: Tesoro (57 per cento) e Finanze (23 per cento). Le entrate extra tributarie in termini di cassa riscontrano versamenti superiori alle previsioni. In particolare si evidenzia una percentuale di versamenti superiore del 36 per cento delle previsioni iniziali e del 19 per cento delle finali. L'analisi della competenza indica che le riscossioni si attestano al 47 per cento dell'accertato; va evidenziato che le riscossioni di competenza del dipartimento del Tesoro superano gli accertamenti, sia pur dell'1,6 per cento, mentre decisamente poco elevate sono le riscossioni in capo al dipartimento delle Finanze (22 per cento dell'accertato). In riferimento alle entrate sanzionatorie tributarie, occorre sottolineare che, nell'esercizio considerato, solo il 10 per cento dell'accertato è stato riscosso.

#### ENTRATE EXTRA-TRIButarIE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO 2011

(in milioni)

	Previsioni iniziali di cassa	Previsioni definitive di cassa	Versamenti totali	Variaz. % vers/prev. iniz.	Variaz % vers/prev. def.	accertato	riscosso	risc. /accert.
<b>Dipartimento del tesoro</b>	13.222,30	15.439,10	18.055,60	37%	17%	18.115,10	18.405,80	101,6
<i>incidenza % titolo II</i>	54,81%	57,11%	53,47%			27,57%	56,73%	101,61%
<b>Dipartimento delle finanze</b>	5.764,00	6.274,00	7.713,20	33,82%	22,94%	39.203,00	8.626,10	22,00%
<i>incidenza % titolo II</i>	23,89%	23,21%	22,84%			59,67%	26,59%	
<i>- di cui entrate sanzionatorie tributarie</i>	931	931	2.269,00	143,72%	143,72%	25.404,70	2.702,50	10,64%
<i>incidenza % titolo II</i>	3,86%	3,44%	7%			38,67%	8,33%	
<b>Dipartimento amministrazione generale personale e servizi</b>	12	12	7,6	-36,87%	-100,00%	7,4	7,6	102,7
<i>incidenza % titolo II</i>	0,05%	0,04%	0,02%			0,01%	0,02%	
<b>Totale MEF</b>	18.998,40	21.725,10	25.776,50	35,68%	18,65%	57.325,40	27.039,50	47,2
<i>totale titolo II</i>	24.123,20	27.034,80	33.770,40	39,99%	24,91%	65.697,90	32.441,90	49,4
<i>incidenza % MEF sul titolo II</i>	78,76%	80,36%	76,33%			87,26%	83,35%	

Fonte: elaborazioni su dati S.i.Rgs - Cdc

(\*): al Cdr sono intestati due capitoli per i quali nel 2011 non risultano previsioni iniziali e versamenti.

(\*\*): capitoli: 3210,3312, 3313,3314,3315, 3316.

In ordine alle entrate extra tributarie, sono stati analizzati i capitoli, per i quali si sono registrati scostamenti tra previsioni e versamenti, con particolare riferimento agli scostamenti, rilevati nel complesso e per capitolo, tra previsioni di cassa e versamenti totali: in considerazione anche della rilevanza che i risultati di gettito hanno, l'analisi, si è incentrata su alcuni capitoli/articoli, rilevando elementi di anomalia/attenzione.

Per i capitoli facenti capo al dipartimento del Tesoro (in totale n. 214), le previsioni iniziali ammontano a poco più di 13 miliardi ma si sono registrati 18 miliardi di versamenti, con uno scostamento, espresso in termini percentuali, di circa +37 per cento. Rispetto alle previsioni definitive, la variazione si attesta al 17 per cento.

Il dipartimento ha 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”. Tali problematiche sono anzitutto riferibili all'accesso ai sistemi gestionali e conoscitivi<sup>3</sup> 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 quindi ritiene necessario che vengano chiariti i propri ambiti di responsabilità, per poter agire con adeguati strumenti e appropriato supporto.

Per 63 dei capitoli, sono state formulate previsioni, con incassi complessivi pari a 14,2 miliardi (78 per cento del totale), con uno scostamento rispetto alle previsioni del 7 per cento.

In quest'ambito, si evidenziano tre capitoli, per i quali, nel 2011, a fronte di previsioni iniziali superiori a 100 milioni, non risultano effettuati versamenti (né di competenza né in conto residui)<sup>4</sup>. Tra i rimanenti 151 capitoli, per i quali non si rileva alcuna previsione iniziale di

<sup>3</sup> Attualmente le strutture dipartimentali non hanno accesso, neppure a fini meramente informativi, al Sistema Informativo delle Entrate. L'impossibilità di analizzare il dato storico, di effettuare statistiche sulla variabilità, nel corso degli anni, dei versamenti, unitamente al mancato controllo, nel corso della gestione, delle singole operazioni che alimentano i capitoli di entrata, rende oltremodo ostica l'attività di elaborazione delle previsioni, il monitoraggio nel corso della gestione e l'analisi degli scostamenti tra previsioni e consuntivo.

<sup>4</sup> 3519 - versamento delle somme prelevate dalla contabilità speciale prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009<sup>4</sup> (previsioni pari a 215 milioni e versamenti per 9,4 euro in c/residui; sul capitolo, istituito nel 2010, a fronte di previsioni, per detto esercizio, pari a 211 milioni non erano stati effettuati versamenti). La RGS ha replicato che, in ordine al capitolo 3519, l'articolo 8, comma 1-lettera a), secondo periodo, del decreto-legge n. 5 del 2009, ha previsto, quale parziale copertura del provvedimento stesso, il versamento in entrata degli importi di milioni 311,1 – 211 – 215 e 95,9 rispettivamente per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012. Per l'anno 2009, non esistendo ancora il capitolo specifico, la somma di milioni 311,1 è stata iscritta in bilancio con DMT 103225 sul capitolo 2368 art. 08 che ha registrato, durante la gestione, il versamento di tale importo con quietanza n. 77923 del 5/8/2009. A decorrere dall'anno successivo, con il bilancio di previsione, è stato istituito l'apposito capitolo 3519 al quale, come prevedeva la norma in argomento, sono state iscritte le relative previsioni. Per quanto riguarda la somma di milioni 211 relativa all'anno 2010, si fa presente che la stessa risulta essere stata versata, invece, nell'anno 2011, con erronea imputazione al cap. 2368 art. 8 con quietanza 57163 del 23/5/2011 e che per tale errata imputazione è stata richiesta la rettifica della quietanza. Anche per quanto riguarda la quota relativa all'anno 2011, il versamento è stato effettuato sul cap. 2368 art. 08, ma in misura parziale (mln 103,9 anziché 215, come previsto dalla legge). Pure in questo caso è stata richiesta la rettifica della relativa quietanza (n. 57164 del 23/5/2012).

3338 - entrate derivanti dall'adozione delle misure di cui al comma 14 quater, dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>4</sup>, con previsioni pari a 200 milioni (istituito nel 2011). La RGS ha chiarito che, durante la gestione 2011, è stato predisposto il DMT 39824, con il quale venivano attribuite al comune di Roma, le somme previste dal comma 15 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Con tale decreto è stato istituito, tra l'altro, il capitolo 3569 di entrata per il versamento dell'addizionale commissariale di cui al comma 14-quater del citato articolo 14. Solo successivamente si è appurato che un capitolo con analoga denominazione e identica previsione di entrata era già presente in bilancio. Preso atto della duplicazione, si è provveduto a sanare l'errore in sede di assestamento di bilancio, eliminando dal cap. 3338 la previsione di 200 milioni e rendendo così possibile il riequilibrio dei saldi di bilancio, con un adeguato strumento legislativo; la gestione, conseguentemente, si è esplicata sul nuovo capitolo 3569 che, con quietanza n. 160467 del 28/12/2011, ha registrato il relativo versamento. Per evitare ulteriori disguidi, il capitolo 3338 è stato soppresso dallo stato di previsione dell'entrata con il disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2012.

cassa, molti presentano tuttavia versamenti di importo rilevante<sup>5</sup>; la loro mancata previsione di cassa è giustificata dal fatto che si tratta di entrate da riassegnare. Sono stati inoltre evidenziati due capitoli/articoli che, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, presentano uno scostamento con le previsioni in più o in meno, maggiore del 50 per cento<sup>6</sup>.

Per i capitoli facenti capo al dipartimento delle Finanze (in totale n.124) le previsioni ammontano a circa 5,8 miliardi e si sono registrati 7,7 miliardi di versamenti, con uno scostamento del +34 per cento. Dei suddetti capitoli, 10 sono relativi alle entrate sanzionatorie tributarie, dalle quali era atteso in termini di cassa un gettito di 931 milioni e si sono registrati versamenti per 2,3 miliardi, con un notevole scostamento in più, pari al 144,6 per cento.

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 DL 314/2003, nonché di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica* (Previsioni pari a 135 milioni, presentava dati identici nei consuntivi 2006, 2007 e 2008 e 2010; nel 2009, invece, a fronte di previsioni pari a zero, sono stati versati 370 milioni). Il capitolo ha presentato le seguenti previsioni: milioni 100 per il 2005 e milioni 135 per il 2006, 2007 e 2008. Tali previsioni, secondo la RSG, sono state formulate correttamente, in quanto rispecchiano quanto previsto in base alle disposizioni in materia (legge finanziaria 2005 n. 311/2004, introiti per milioni 100 annui dal 2005; legge finanziaria 2006 n. 266/2005, introiti aggiuntivi per milioni 35 annui dal 2006). In effetti, le cennate previsioni non si sono realizzate in quanto il decreto di fissazione degli importi da versare è stato adottato soltanto nel 2009, anno in cui sono stati versati gli importi relativi al triennio 2005-2007. In ogni caso, si fa presente che la previsione annua del capitolo è pari, a regime, a milioni 135.

<sup>5</sup> 3330 - *proventi derivanti da donazioni o da disposizioni testamentarie, dalla vendita di attività mobiliari e 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 600 milioni;

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 468,7 milioni (517 e 663 milioni rispettivamente nel 2010 e 2009), pur trattandosi di un'entrata riassegnabile<sup>3</sup>;

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 456,5 milioni (420,6 e 492,4 nel 2010 e 2009);

3223 - *versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto-legge n. 67/2010<sup>5</sup>, da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato* – con 328,7 milioni (74 nel 2010);

La RGS giustifica la mancata previsione di cassa per i seguenti capitoli 3223, 3249, 3330, 3518/art. 30, in quanto si tratta di entrate da riassegnare.

2954 – *avanzo di gestione dell'AAMS* – con 313,9 milioni di versamenti, erano 329 nel 2010 e 288 nel 2009: la RGS sostiene che non sia possibile formulare una previsione iniziale per tale capitolo, atteso che, al momento della presentazione del bilancio di previsione (15 ottobre), non essendo chiuso l'esercizio, non è noto il risultato della gestione di AAMS. Pertanto, si ritiene più coerente non formulare la previsione, piuttosto che indicare un importo non basato su elementi attendibili. 3220 - *versamento degli interessi derivanti dalla sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n.185/2008* – con 307,4 milioni (erano stati 227 nel 2010, mentre per il 2009 non si erano registrati incassi).

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 511 (+767 per cento); nel 2010 è stato versato circa un miliardo contro previsioni per 58 milioni (+1.626 per cento); nei precedenti esercizi lo scostamento presentava valori inferiori: 2006 - 74 per cento, 2007 +167 per cento, 2008 +63 per cento e 2009 +84 per cento; la RGS riconosce che, in effetti, la previsione formulata per il 2011 non si è rivelata attendibile e, al riguardo, occorre ribadire quanto esposto circa il capitolo 2954 (avanzo di gestione AAMS); gli utili di gestione dell'Istituto d'emissione possono essere noti soltanto nell'anno successivo a quello di presentazione del disegno di legge di bilancio di previsione.

2368/art 8 – *entrate eventuali e diverse del MEF/altre entrate di carattere straordinario anche se in miglioramento rispetto agli scorsi anni si rileva uno scostamento del +234 per cento* con 525,6 milioni di versamenti a fronte di 157,2 di previsioni; nel 2010 lo scostamento è stato pari al +467 per cento, con versamenti pari a 851,2 milioni e previsioni di 150 (nel 2009 sono stati versati 1,1 miliardi a fronte di previsioni pari a 0). La RGS evidenzia che all'articolo in esame affluisce un numero limitato di versamenti, ciascuno di importo considerevole, correlati a specifiche disposizioni normative che ne prevedono l'effettuazione. In molti casi le risorse versate provengono da conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, ovvero da capitoli di spesa del bilancio dello Stato (quindi, si tratta di risorse di provenienza pubblica) ed i versamenti effettuati hanno finalità di manovra o di copertura dei relativi provvedimenti. La possibilità di formulare le previsioni d'entrata è, in base a quanto esposto, limitata alle norme già in essere che prevedono versamenti da far affluire all'articolo suddetto. Nulla è possibile prevedere con riguardo ai versamenti stabiliti da norme adottate successivamente alla presentazione del bilancio.