

Per 51 capitoli sono state formulate previsioni, con incassi complessivi pari a 6,3 miliardi (83 per cento del totale, con uno scostamento del 10,6 per cento. In tale ambito, 5 interessano le entrate sanzionatorie tributarie, con versamenti per 1,9 miliardi. In particolare, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, si è rilevato uno scostamento con le previsioni, in più o in meno, maggiore del 50 per cento<sup>7</sup>. Da segnalare, inoltre, 3 capitoli, per i quali non sono state effettuate previsioni, ma che presentano nel 2011 versamenti totali per importi superiori a 100 milioni<sup>8</sup>.

In relazione alle entrate sanzionatorie tributarie, si è rilevato che, per due capitoli/articoli, vi sono versamenti superiori ai 100 milioni a fronte di assenza di previsioni<sup>9</sup>, e, per tre capitoli/articoli, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, si è rilevato uno scostamento rispetto alle previsioni in più o in meno, maggiore del 50 per cento<sup>10</sup>.

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

Le entrate riassegnate nel 2011 ammontano a circa 12 miliardi. Il 12 per cento circa delle riassegnazioni, pari a 1,2 miliardi, proviene da entrate extra-tributarie. Nell'ottica della revisione della spesa, la tavola seguente espone i dati relativi alle riassegnazioni: in particolare, sono anche evidenziate le riassegnazioni relative ad entrate derivanti vendita beni e servizi resi da amministrazioni statali e altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione (tipologia 2.1.2.2), fonte di possibile destinazione alla copertura dei costi del servizio reso. Per 69,8 milioni su 1,2 miliardi, tali entrate sono relative alla predetta tipologia e hanno finanziato alcune spese<sup>11</sup>, non sempre identificative di servizi espletati.

<sup>7</sup> Per l'articolo 3 del capitolo 2319 - *entrate eventuali e diverse concernenti il MEF già di pertinenza del Ministero delle finanze: versamento di somme a favore del bilancio dello Stato*: (+144,5 per cento con versamenti pari a 140 milioni a fronte di previsioni per 57 milioni (come nel 2010 e 2009).

<sup>8</sup> 3466 - *somme derivanti dal recupero degli aiuti di stato in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico* - versati 314 milioni; (398,6 nel 2010, anno di istituzione);

2326 - *quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanziari per scopi istituzionali* - versati 326,6 milioni (214,4 nel 2010, 167,8 nel 2009 e 144,8 nel 2008), trattandosi di un'entrata riassegnabile, si spiega la mancata previsione;

3320 *riversamenti relativi a somme accreditate per l'effettuazione dei rimborsi da conto fiscale da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze* - versati 112,3 milioni (importo in linea con quelli del 2010 e 2009), si tratta, comunque, di un'entrata riassegnabile.

<sup>9</sup> 3312/art. 11 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette/ soprattasse, pene pecuniarie e relativi interessi (ufficio delle imposte) relative alla definizione di pendenze e controversie tributarie* - Versati 333 milioni, situazione analoga negli esercizi precedenti con importi inferiori sia pure crescenti;

3313/art. 2 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette/ sanzioni amministrative, dovute dai trasgressori alle norme relative ai tributi indiretti diversi dall'IVA* - Versati 132 milioni, situazione analoga negli esercizi precedenti.

<sup>10</sup> 3313/art. 3 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette/ indennità ed interessi di mora in materia di tasse ed imposte indirette sugli affari*: +496,6 per cento con versamenti pari a 137 milioni a fronte di previsioni di 23 milioni (+468,6 per cento nel 2010 con versamenti di 153,5 milioni e previsioni di 27 milioni; di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti, mediamente pari a -81 per cento nei precedenti quattro anni);

3210/art. 1 - *interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette/ interessi per ritardata iscrizione a ruolo relativi all'IRE (già IRPEF)*: - +141 per cento con versamenti pari a 152 milioni a fronte di previsioni per 63 milioni (di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti, mediamente pari a -85 per cento negli ultimi quattro anni);

3312/art. 3 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette/ sanzioni relative a violazioni alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'IRE (già IRPEF)* - +140,5 per cento con versamenti pari a 586,8 milioni a fronte di previsioni per 244 milioni - (nel 2010 era +159 per cento con versamenti di 587,7 milioni e previsioni di 227 milioni; di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti (mediamente del -67 per cento nei precedenti quattro anni).

<sup>11</sup> capitolo 4439- *quote dovute ai funzionari dell'avvocatura dello stato, sul e somme versate dalle controparti, per competenze di avvocati e procuratori, poste a loro carico nei giudizi sostenuti direttamente dalla stessa avvocatura e pagamenti di spese gravanti le competenze medesime e quote dovute al personale da versarsi al tesoro, incluse le somme derivanti dagli arbitrati da riassegnare ai fondi perequativi*; cap. 4264- 4279- 4230-4315 - *spese per acquisto*

## ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2011

(in milioni)

Entrate riassegnate	Entrate riassegnate complessive	Entrate riassegnate al MEF(A)	Totale	Spesa finanziata			
				Di cui da entrate titolo II		Di cui da tipologia 2.1.2.2 (3)	
				Importo (B)	Incidenza % B/A	Importo (C)	Incidenza % C/A
Da Conosco genn-ott 2011(1)	9.110,2	7.799,3	7.802,9	757,2	9,71%	44,3	0,57%
-du cui: buoni postali da Conosco	883,6	883,6	883,6	261,8	29,63%	0,0	0,00%
Da monitoraggio Corte dei conti nov-dic 2010(2)	572,5	81,0	81,6	81,0	100,00%	25,5	31,51%
Non rilevate da Conosco ma relative a gen-ott 2011	2.321,9	2.321,9	2.321,9	321,9	13,86%	0,0	0,00%
<b>Totale</b>	<b>12.004,6</b>	<b>10.202,2</b>	<b>10.206,3</b>	<b>1.160,0</b>	<b>11,37%</b>	<b>69,8</b>	<b>0,68%</b>

(1): La differenza tra spesa finanziata ed entrata, pari in assoluto a 3,52 milioni - al netto dei casi in cui è l'entrata a superare la spesa finanziata- è parzialmente dovuta ai quattro Decreti sulla base dei quali la spesa supera l'entrata ( n. 056429, n.111557, n. 114789, n. 116686) per un totale di 4,11 milioni.

(2): Nel Decreto di variazione n. 92767 l'entrata è minore della spesa ( l'entrata pari a 0,7 milioni è afferente al periodo novembre - dicembre 2010).

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

### 3.3. Analisi della gestione delle spese

Il dicastero ha competenze di gestione su ben 25 missioni, articolate in 54 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo, nelle previsioni definitive, di 512 miliardi.

Di esse, le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 315 miliardi, il livello più basso del quadriennio 2008-2011, con una significativa flessione di 14 miliardi (-4,3 per cento). La flessione si accentua con riferimento agli impegni, che passano da 315,5 a 298 miliardi (-5,5 per cento); i pagamenti si riducono in misura inferiore, da 308,3 a 300,3 miliardi (-2,6 per cento).

In tale quadro, le missioni proprie del dicastero - *Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche economico-finanziarie e di bilancio* – sono passate, in termini di impegni, da 246 a 228,2 miliardi (-7,2 per cento), mentre tutte le altre si incrementano da 83 a 86,8 miliardi (+4,6 per cento).

Sempre in termini d'impegni, la missione più consistente resta quella destinata alle *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, anche se nel quadriennio flette da 104 a 95,3 miliardi; seguono il servizio del *Debito pubblico*, nella componente interessi (da 79,4 a 74 miliardi), le *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (da 62,6 a 58,9 miliardi), *l'Italia in Europa e nel mondo* (da 24,8 a 23 miliardi), le *Politiche previdenziali*, che, invece, mostrano quasi un raddoppio in termini assoluti (da 10,7 a 20,9 miliardi). Le altre missioni concorrono alla gestione in misura nettamente inferiore, con ampia variabilità tra gli oneri per *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (da 6,2 a 5,5 miliardi nel quadriennio) e quelli per *Politiche per il lavoro* (soltanto da 3,4 a 5,8 miliardi). Da notare che la missione *Difesa e sicurezza del territorio* non espone, nel periodo, nessun impegno e pagamento, limitandosi la gestione a variazioni di stanziamenti negli anni intermedi.

di beni e servizi; cap. 2171- spese di natura obbligatoria del Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali; cap. 7757 - somma da attribuire ai comuni di confine quale compensazione finanziaria dovuta dai competenti organi svizzeri per l'imposizione operata sulle remunerazioni dei lavoratori frontalieri italiani, da destinare alla creazione od al potenziamento di opere, di servizi pubblici e di infrastrutture.

L'incidenza percentuale sulle spese finali delle tre missioni proprie, nel quadriennio considerato, si mantiene sostanzialmente costante, vicina al 77 per cento; quella delle altre missioni gestite si rivela, in taluni casi, assolutamente trascurabile, con incidenze costantemente inferiori allo 0,5 per cento per *Comunicazioni, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Casa e assetto urbanistico, Tutela della salute, Istruzione scolastica, Politiche per il lavoro, Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti, Giovani e sport, Turismo*. Ove si considerino anche le missioni che espongono incidenze comprese tra lo 0,5 e l'1 per cento (*Ordine pubblico e sicurezza, Soccorso civile, Agricoltura politiche agroalimentari e pesca, Competitività e sviluppo delle imprese, Infrastrutture pubbliche e logistica, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire*), emerge con evidenza l'esigenza di por mano a una diversa allocazione delle risorse più attenta alle specifiche competenze dei dicasteri, oltre alla necessità, ripetutamente sottolineata dalla Corte dei conti, di una revisione della struttura complessiva della classificazione funzionale sinora adottata.

Con riferimento alla gestione 2011, emerge che il rimborso prestiti (programma 2 della missione *Debito pubblico*) è stato gestito in massima parte dal dipartimento del Tesoro, dando luogo a impegni per oltre 185,9 miliardi su una disponibilità di 197 miliardi; l'importo residuale di 102 milioni è stato quasi totalmente impegnato dal dipartimento RGS; le economie risultano di oltre 11 miliardi, dimensione nettamente inferiore all'esercizio precedente, ma comunque anomala, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Le spese finali, dal loro canto, espongono impegni per 298,7 miliardi su una massa impegnabile di oltre 318,1 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 93,9 per cento (93,6 nel 2010), distribuiti in maniera molto diversificata tra i sette centri di responsabilità: oltre il 98 per cento degli impegni sono concentrati nei tre centri del Tesoro (41,2 per cento), della RGS (40,8) e degli Affari generali (16,2). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 300,3 miliardi su una massa spendibile di 369,1 miliardi, con un tasso medio di erogazione dell'81,4 per cento (80 nel 2010), con concentrazione analoga.

Il raffronto qualitativo col precedente esercizio evidenzia, in termini di composizione percentuale delle spese finali, un maggior peso della parte corrente, che passa dal 91,2 al 92,7 per cento negli impegni e dal 90,2 al 91,7 per cento nei pagamenti, a scapito, ovviamente, del conto capitale. L'andamento va attribuito, essenzialmente, alla maggiore incidenza dei trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, concentrati nella missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, mentre stabili sono sia i redditi da lavoro dipendente, sia i consumi intermedi.

Un consistente miglioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 54,2 a 44,6 miliardi finali, per effetto della minore formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 21,6 miliardi, rispetto ai 37,9 del 2009 e ai 33,2 del 2010, nonostante la velocità di smaltimento sia lievemente calata, dal 46,5 del 2010 al 43,9 per cento.

I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2011, un incremento anomalo, che induce a qualche riflessione. Rispetto al biennio precedente, infatti, l'aumento risulta intorno al 250 per cento, raggiungendo il livello di 6.196 milioni, in gran parte attinenti al conto capitale, soprattutto contribuiti agli investimenti, altri trasferimenti e acquisizioni di attività finanziarie, ma interessanti anche la parte corrente, nella componente trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

### 3.3.1. Aspetti gestionali

#### *Struttura del bilancio*

Al fine di adeguare la struttura della classificazione di bilancio alle disposizioni della riforma contabile, sono stati individuati, d'intesa con i dicasteri interessati, i criteri per la razionalizzazione dei programmi, dando luogo alla revisione e alla modifica delle attribuzioni dei programmi ai centri di responsabilità amministrativa, a partire dal disegno di legge di bilancio per il triennio 2011-2013.

La revisione dei programmi, tenendo anche conto delle riorganizzazioni attuate dal

Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero degli affari esteri, ha individuato 30 nuovi programmi, sopprimendone 21 e modificando le denominazioni di altri 26, per renderle più aderenti alle attività svolte. Inoltre, per avvicinare la struttura del bilancio alla disposta corrispondenza biunivoca tra programmi e centri di responsabilità, si è pervenuti a una riduzione del numero dei programmi condivisi fra amministrazioni (7) e fra centri di responsabilità della stessa amministrazione (47).

In particolare, la revisione dei programmi attuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ha dato luogo alla suddivisione del precedente programma "Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio", prima condiviso fra i dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria generale, nei due nuovi programmi "Analisi e programmazione economico-finanziaria" per il dipartimento del Tesoro e "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio" per il dipartimento della Ragioneria generale. Inoltre, le attività espletate dall'Avvocatura dello Stato sono state puntualmente individuate nel nuovo programma "Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati", distinguendole dalle attività riconducibili prevalentemente al Dipartimento degli affari generali, ora ricomprese nel programma "Servizi generali, formativi e approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche". Ulteriori revisioni sono intervenute nei programmi del Ministero che riguardano i cosiddetti "programmi finanziari", per i quali il dicastero trasferisce ingenti risorse ad altri organismi.

In proposito, si osserva che non ha ancora avuto seguito la proposta della Corte dei conti, ribadita anche nella precedente relazione<sup>12</sup>, di approfondire la possibilità di pervenire, fin dalla previsione, ad una diversa e più appropriata allocazione di taluni oneri riguardanti la competenza primaria di altri dicasteri. Tale innovazione, sollevando il Ministero dell'economia e delle finanze dalla gestione di ben 23 missioni, per un totale di 86,8 miliardi di impegni per operazioni finali nel consuntivo 2011, avrebbe il vantaggio di contribuire a una maggiore significatività dell'intero bilancio dello Stato, con un'attribuzione dei relativi oneri più coerente con le funzioni demandate ai dicasteri interessati.

#### *Razionalizzazione degli acquisti*

In tema di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, nella quale il Ministero dell'economia e delle finanze esercita una funzione trainante, anche mediante la società per azioni CONSIP interamente controllata, disposizioni rilevanti sono state introdotte con l'articolo 11 del decreto-legge n. 98, recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. Tale norma prevede l'avvio di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione e la pubblicazione sul sito, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano. Per tali tipologie, la norma prevede la predisposizione per le pubbliche amministrazioni di strumenti di supporto per la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi.

A tal fine, il dicastero, anche avvalendosi di Consip, mette a disposizione delle amministrazioni che ne facciano richiesta il proprio sistema informatico di negoziazione, in riuso, nell'ambito del sistema a rete e in modalità telematica. Con decreti ministeriali saranno definite le modalità di riuso nel contesto del sistema a rete, previa intesa con la conferenza Stato-regioni, nonché tempi e meccanismi di copertura dei costi di utilizzo del sistema informatico.

Per quanto, in particolare, attiene all'attività di acquisizione centralizzata di beni e servizi svolta nel 2011, il valore complessivo della "spesa affrontata" comunicata risulta di circa 17.238 milioni, distribuita su 62 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 17 convenzioni attivate nell'anno. Rispetto al 2010, la "spesa affrontata" mostra un incremento di circa il 35 per cento, da ricondursi principalmente al processo di consolidamento; il "risparmio potenziale" è aumentato di circa il 42 per cento, mentre il risparmio diretto (pre-consuntivo) stimato si è ridotto di circa il 25 per cento, con una riduzione più accentuata (oltre il 45 per cento) sulle

<sup>12</sup> Cfr. Relazione al rendiconto 2010, vol. II, sezione II, pag. 65.

categorie merceologiche obbligatorie, solo parzialmente compensata dall'aumento (oltre il 35 per cento) sulle categorie merceologiche facoltative<sup>13</sup>.

Il transato in convenzione, cioè il valore dei beni e servizi effettivamente acquistati con l'utilizzo delle convenzioni quadro, ha raggiunto un valore di preconsuntivo pari a 1.787 milioni di euro, significativamente maggiore (37 per cento) rispetto all'obiettivo di transato atteso. La riduzione di circa il 12 per cento, rispetto al valore consuntivo del 2010, è da ricondurre all'andamento delle iniziative relative a buoni pasto e energia elettrica, oltre che alla temporanea sospensione delle attività di negoziazione, legata alla fase di sviluppo del nuovo sistema di *e-procurement*.

Dal punto di vista della disponibilità del servizio volto ad assicurare alle pubbliche amministrazioni la possibilità di usufruire in modo continuato delle convenzioni, in particolare di quelle concernenti le categorie merceologiche in regime di obbligatorietà, sono stati raggiunti risultati interessanti, con un indice di continuità dell'80 per cento<sup>14</sup>.

#### *Debiti pregressi fuori bilancio*

I debiti pregressi fuori bilancio sono generati, in buona parte, da fitti e utenze per i quali gli stanziamenti di bilancio, ad avviso dell'amministrazione, non sono sufficienti, nonostante il fabbisogno sia divenuto davvero incompressibile e la spesa programmata o programmabile. Tutto ciò rende particolarmente difficoltoso, se non impossibile – sempre secondo l'amministrazione - l'utilizzo degli strumenti di flessibilità previsti dalla vigente legislazione contabile.

Nel corso del 2011, ai sensi dell'articolo 10, comma 17, del decreto-legge n. 98 del 2011, sono state assegnate alle amministrazioni le risorse necessarie per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2010, il cui pagamento rientra, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, per l'ammontare accertato, per ciascuno degli anni 2009 e 2010, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 108861 dell'11 novembre 2011. Pertanto, si è proceduto all'utilizzo del fondo, di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per 502,4 milioni, con riferimento ai debiti registrati nel 2009 e per 1.045,6 milioni, con riferimento ai debiti registrati nel 2010.

In proposito, non si può fare a meno di osservare l'inderogabilità della disciplina contabile vigente, che vieta rigorosamente l'assunzione di obbligazioni al di là delle disponibilità di bilancio: l'analisi dei fabbisogni e una corretta programmazione dell'azione amministrativa dovrebbe impedire l'insorgere di debiti pregressi fuori bilancio, mediante una puntuale valutazione delle priorità, alla base di una sana e responsabile gestione.

#### *Residui passivi perenti*

Al dicastero è affidata la gestione complessiva dei fondi appostati in bilancio per far fronte ai residui passivi perenti agli effetti amministrativi. Nel 2011, a fronte di richieste di reinscrizione pervenute dalle amministrazioni per 7,7 miliardi di parte corrente e 2,2 miliardi di

<sup>13</sup> Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate. La percentuale di riduzione dei prezzi unitari è lo sconto medio ottenuto (tenuto conto di un tasso di inflazione medio), a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livelli di servizio richiesti. L'indagine statistica condotta dal MEF e dall'ISTAT ha consentito la corretta stima dei valori di risparmio potenziale, che è calcolato applicando, per ciascuna merceologia, la percentuale di riduzione dei prezzi unitari, ottenuta a valle delle procedure di gara, al valore della spesa affrontata. Il risparmio potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "benchmark" sulla spesa delle pubbliche amministrazioni che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

<sup>14</sup> L'indice di continuità viene calcolato, per le iniziative rinnovate nell'anno di riferimento, come percentuale di mesi di disponibilità del bene/servizio su base annua e per lotto, precisando che l'indicatore deriva dalla media dei mesi di fruibilità dei singoli lotti, considerando eventuali esaurimenti anticipati di massimale.

conto capitale, è stato possibile soddisfarne, rispettivamente, solo 1 e 1,5 miliardi, circa il 13 e il 68 per cento, utilizzando interamente i fondi disponibili.

Va notato che tra le richieste di reiscrizione non esaudite sono ricomprese quelle del Ministero degli interni, relative a residui perenti vantati dagli enti locali per esercizi anteriori al 2008, quantificati complessivamente in 4,1 miliardi, frequente oggetto di formale diffida e messa in mora da parte degli enti interessati<sup>15</sup>.

#### *Economie debito pubblico*

Minore rilevanza che nei precedenti esercizi mostrano le economie sui capitoli della missione 34 – Debito pubblico, pur conservando una rilevanza quantitativa anomala: 16,6 miliardi, di cui oltre 11 come rimborso di prestiti.

Si ribadisce, in proposito, l'esigenza di una migliore programmazione della spesa, almeno per quanto concerne il rimborso di prestiti, per sua natura quasi totalmente conosciuto nelle sue scadenze, anche in relazione alla circostanza che, a fine esercizio, la percentuale sullo stock dei titoli a breve (BOT) è ulteriormente calata all'8,3 per cento .

#### *Banca dati unitaria*

Un cenno particolare merita l'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art.13 della legge di riforma contabile, con avvio a regime dal 2012<sup>16</sup>.

Nella prima parte del 2011, le attività hanno riguardato l'analisi e la strutturazione dei dati, pervenuti dal Ministero dell'interno, sui certificati di consuntivo degli enti locali; l'analisi dei dati del Ministero dello sviluppo economico sugli investimenti pubblici finanziati dal FAS e dalla legge n. 488 del 1992; la realizzazione di una funzionalità d'interrogazione relativa agli ordini di accreditamento di contabilità speciale; il perfezionamento delle analisi della regionalizzazione della spesa statale, anche a supporto della *spending review* in corso. E' proseguita, inoltre, l'analisi delle informazioni esistenti, intesa a facilitare l'utilizzo degli utenti; si è conclusa l'intesa per l'acquisizione dei dati dei rendiconti degli enti locali dal sistema gestionale SIRTEL della Corte dei conti; è entrato in esercizio il nuovo sistema "bilancio enti" per la rilevazione dei dati contabili degli enti pubblici non territoriali e delle società per i quali è previsto l'invio dei bilanci alle amministrazioni vigilanti; è stata definita l'architettura tecnologica della banca dati unitaria e sono state avviate le gare e le procedure di acquisizione per l'*hardware* ed il *software* necessari.

Trattasi, come risulta evidente, di attività ancora preliminari per il concreto avvio della banca dati, che la riforma indica, invece, come elemento fondamentale, da attivare al più presto e, comunque, da portare a regime a decorrere dal 2012, per far compiere il salto di qualità decisivo per il monitoraggio e il controllo della finanza pubblica.

#### *Misure contenimento spese*

Con riferimento alle misure di contenimento della spesa, risultano monitorate le spese per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza e pubblicità, missioni, attività di formazione e autovetture, al fine di garantire il rispetto dei limiti prefissati, tenuto conto anche della redistribuzione tra capitoli per la stessa tipologia rispetto al tetto di spesa, sia delle variazioni tra le diverse tipologie sottoposte a tetto, in modo comunque da assicurare l'invarianza in termini di fabbisogno.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, la nota della provincia di Alessandria n. 50388 del 7/5/2012, relativa alla mancata reiscrizione di 9,2 milioni, riscontrata dal competente dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno con nota n. 7709 del 25/5/2012.

<sup>16</sup> Ai sensi del comma 4, gli oneri relativi sarebbero stati a regime dal 2012; inoltre, vedi anche l'emendamento respinto in Assemblea del Senato n. 13.1, che mirava a posporre l'avvio della banca dati a dopo l'esercizio della delega sull'armonizzazione contabile.

*Flessibilità gestionale*

Le nuove norme di contabilità e finanza pubblica ampliano notevolmente i margini di flessibilità concessi alle amministrazioni, mediante l'attribuzione della facoltà di riallocare gli stanziamenti di bilancio definiti "rimodulabili", anche nella fase gestionale.

L'analisi delle variazioni apportate nel corso della gestione 2011 mostra, complessivamente per i 13 stati di previsione della spesa, 10 variazioni compensative all'interno dei programmi tra spese rimodulabili aventi natura di fabbisogno, effettuate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze; 320 variazioni compensative tra spese di adeguamento al fabbisogno, all'interno dello stesso macroaggregato, con decreti del Ministro competente e 1.750 variazioni compensative all'interno dei capitoli, tra articoli/piani gestionali riferiti a spese di fabbisogno, con decreti del dirigente generale.

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

Come peraltro già osservato al paragrafo 3.3. - Analisi della gestione delle spese, il Ministero è coinvolto in ben 25 missioni su 34. La tabella che segue illustra per ogni missione gli stanziamenti definitivi e la quota degli stessi che grava sull'Amministrazione dell'economia. Dalla stessa si evince il ruolo determinante del Ministero nella gestione di quasi tutte le missioni su cui si articola il bilancio dello Stato.

Missione	(in milioni)				
	Stanziamenti def. competenza	di cui MEF	altre amm.	% MEF	% altre amm.
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.012,77	3.012,77	-	100,0	0,0
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696,76		696,76	0,0	100,0
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.717,47	98.003,11	16.714,36	85,4	14,6
004. L'Italia in Europa e nel mondo	26.213,41	23.924,62	2.288,79	91,3	8,7
005. Difesa e sicurezza del territorio	22.671,10		22.671,10	0,0	100,0
006. Giustizia	8.331,71		8.331,71	0,0	100,0
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.737,69	2.178,61	9.559,09	18,6	81,4
008. Soccorso civile	5.433,69	3.142,23	2.291,46	57,8	42,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	981,03	124,29	856,74	12,7	87,3
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9,80		9,80	0,0	100,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.672,32	1.248,55	3.423,77	26,7	73,3
012. Regolazione dei mercati	46,34		46,34	0,0	100,0
013. Diritto alla mobilità	8.912,58	5.594,23	3.318,36	62,8	37,2
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	3.575,62	732,85	2.842,77	20,5	79,5
015. Comunicazioni	1.489,37	1.071,95	417,42	72,0	28,0
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172,77		172,77	0,0	100,0
017. Ricerca e innovazione	3.480,98	141,83	3.339,15	4,1	95,9
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056,99	58,42	998,57	5,5	94,5
019. Casa e assetto urbanistico	499,75	197,52	302,23	39,5	60,5
020. Tutela della salute	928,62	23,90	904,72	2,6	97,4
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.642,75		1.642,75	0,0	100,0
022. Istruzione scolastica	42.889,85	15,33	42.874,52	0,0	100,0
023. Istruzione universitaria	8.010,37		8.010,37	0,0	100,0
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.117,53	5.717,16	25.400,37	18,4	81,6
025. Politiche previdenziali	72.283,25	21.039,43	51.243,82	29,1	70,9
026. Politiche per il lavoro	6.001,34	5,85	5.995,49	0,1	99,9
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.652,13	1.143,71	508,43	69,2	30,8
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.631,39		7.631,39	0,0	100,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	63.493,23	63.493,23	-	100,0	0,0
030. Giovani e sport	666,48	666,48	-	100,0	0,0
031. Turismo	31,13	31,13	-	100,0	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.936,79	1.102,38	834,41	56,9	43,1
033. Fondi da ripartire	4.120,83	2.971,48	1.149,35	72,1	27,9
034. Debito pubblico	276.401,35	276.401,35	-	100,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>736.519,20</b>	<b>512.042,40</b>	<b>224.476,80</b>	<b>69,5</b>	<b>30,5</b>

Nella tavola successiva si evidenzia, secondo la classificazione economica, su quali voci incide la spesa finale gestita dal Ministero, prendendo in esame solo le missioni sulle quali esso ha competenza esclusiva. La voce maggiore di spesa è relativa ai trasferimenti, correnti e in conto capitale, che pesano sulla voce complessiva delle missioni trasversali, rispettivamente, per il 52,6 ed il 55,1 per cento. I trasferimenti alle amministrazioni pubbliche incidono, a loro volta, per il 52,2 e il 57 per cento, rispettivamente per la parte corrente e il conto capitale. I consumi intermedi gravano per il 21,5 per cento e i redditi da lavoro dipendente per il 20,1 sulla spesa complessiva delle relative voci. Per quanto riguarda i trasferimenti, in valore assoluto rilevano soprattutto i trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (114,41 miliardi), mentre i trasferimenti alle imprese raggiungono circa i 3,5 miliardi.

CATEGORIE	Totale Missioni trasversali MEF/Altri Min. (*)	Totale Missioni trasversali MEF	per cento MEF su Stato	per cento cat MEF su spesa finale
	Stanziamiento definitivo competenza			
Redditi di lavoro dipendente	69.268,45	13.984,74	20,19	8,12
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	3.309,04	96,89	2,93	0,06
Consumi intermedi	5.019,83	1.079,30	21,5	0,63
Trasferimenti di parte corrente	229.198,11	120.664,63	52,65	70,09
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	219.299,83	114.419,84	52,18	66,47
Altre uscite correnti	19.928,59	19.623,05	98,47	11,4
<i>di cui interessi</i>	48,04	2,13	4,44	0
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>323.414,97</b>	<b>155.351,72</b>	<b>48,03</b>	<b>90,24</b>
Investimenti fissi lordi	1.573,50	176,80	11,24	0,1
Trasferimenti di parte capitale	29.897,60	16.468,60	55,08	9,57
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	15.715,46	9.021,28	57,4	5,24
Altre spese in conto capitale	420,68	150,70	35,82	0,09
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>31.891,78</b>	<b>16.796,10</b>	<b>52,67</b>	<b>9,76</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>355.421,99</b>	<b>172.147,81</b>	<b>48,43</b>	<b>100</b>

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

Da rilevare che, rispetto al 2010, il programma “Programmazione economica e politiche di bilancio” è stato sostituito da due nuovi programmi: il n. 7 - Analisi e programmazione economico finanziaria<sup>17</sup>, intestata al dipartimento del Tesoro e il n. 8 - Analisi monitoraggio e controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio<sup>18</sup>, intestata al dipartimento RGS.

Le missioni che interessano esclusivamente il MEF sono la missione 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio” e la 34 “Debito pubblico”, che incidono percentualmente sugli stanziamenti definitivi dell’Amministrazione rispettivamente per il 12,74 per cento (203,65 miliardi) e per il 54,5 per cento (valore assoluto).

All’interno della missione 29, il programma relativo alle regolazioni contabili, alle restituzioni ed ai rimborsi di imposte grava per quasi il 50 per cento sullo stanziamento definitivo (circa 48,6 miliardi di euro su 63,5 miliardi totali della missione). Le attività inerenti i programmi sono da ricondurre alle peculiari competenze dell’amministrazione, funzioni connesse con le attività di elaborazione di linee di politica fiscale, di coordinamento del sistema

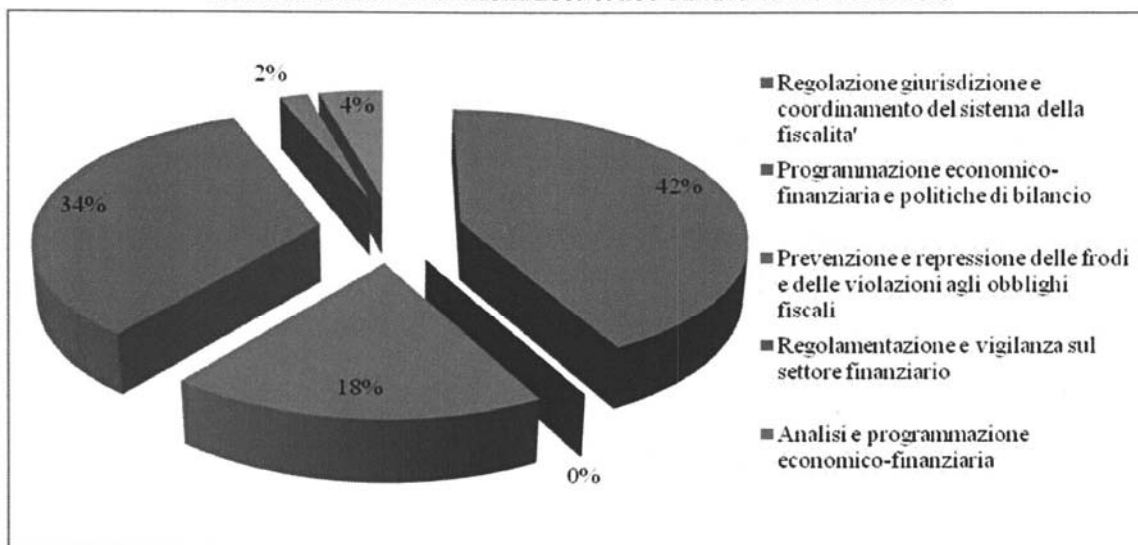
<sup>17</sup> Il programma si esplica nelle seguenti attività: Elaborazione documenti di programmazione economica e finanziaria; Analisi problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali; Monitoraggio economia italiana e verifica previsioni macroeconomiche; Analisi conti pubblici; Previsione e verifica fabbisogno e indebitamento settore statale; Elaborazione statistica, sviluppo e gestione modello econometrico; Emissione e gestione debito pubblico; Monitoraggio strategico Conto Disponibilità; Gestione e dismissione enti e imprese; Monetazione; Analisi mercati azionari; Gestione partecipazioni in imprese; Erogazione contributi, finanziamenti ed indennizzi; Gestione operazioni finanziarie; Valorizzazione dell’attivo e del patrimonio dello Stato.

<sup>18</sup> Il programma si esplica nelle seguenti attività: Bilancio dello Stato; Rendiconto generale dello Stato; Gestione conti Tesoreria; analisi flussi cassa; Contabilità economica P.A.; Vigilanza enti pubblici; Attività ispettiva di finanza pubblica; Normativa economico finanziaria; Monitoraggio finanza pubblica, leggi di spesa, Patto di stabilità interno, spesa sociale, costo del personale P.A.

tributario, di programmazione economica e finanziaria, di gestione del bilancio dello Stato, di analisi di problemi economici, monetari e finanziari, monitoraggio della finanza pubblica, ecc.

Il programma relativo alla “Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità”, ha comportato una spesa di circa 6,3 miliardi di euro ripartiti tra due centri di responsabilità, dipartimenti del Tesoro e delle Finanze.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI DEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE 29 POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO



Lo stanziamento di circa 5 miliardi, destinato al programma “Regolamentazione e vigilanza del settore finanziario”, è stato utilizzato nella quasi totalità (4,966 miliardi) sul capitolo 7601 “Somme destinate al finanziamento delle operazioni di prestiti in favore della Grecia”. È da notare che il finanziamento iniziale del programma era pari solo a 15,5 milioni di euro. Il relativo capitolo è stato istituito con decreto del 30 luglio 2010, in attuazione dell’articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 67 del 2010, che ha recepito il piano programmatico triennale di sostegno finanziario alla Grecia, con una spesa prevista fino al limite massimo complessivo di 14,8 miliardi. Dal 2010 al 2011 sono stati erogati 8,87 miliardi di euro.

Il programma “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”, assegnato all’esclusiva competenza della Guardia di finanza, ha subito una riduzione di circa 44 milioni, che ha inciso in particolare sui consumi intermedi (circa 31 milioni).

Infine, l’esame del consuntivo rileva una forte riduzione nel corso dell’esercizio delle risorse destinate all’analisi, al monitoraggio e al controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio. Con decreti di variazione, lo stanziamento iniziale di circa 1.364 milioni di euro è stato ridotto di 750 milioni. Nell’ambito del programma in parola, le cui attività afferiscono al bilancio ed al rendiconto generale dello Stato, nonché alla normativa economico finanziaria ed al monitoraggio della finanza pubblica, si segnala la recente adozione di due decreti predisposti ai sensi dei decreti legge nn. 1 e 16 del 2012<sup>19</sup>. Il primo provvedimento ha previsto il pagamento dei debiti a carico dello Stato con l’assegnazione di speciali certificati di credito del tesoro, con decorrenza dal 1 novembre 2012 al 1 novembre 2016. Con il secondo provvedimento è stata dettata la disciplina di certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti dello Stato, certificazione utile alla successiva cessione del credito da parte dei soggetti che vantano crediti commerciali nei confronti delle amministrazioni statali.

<sup>19</sup> Decreti del Ministro dell’economia e delle finanze del 22 maggio 2012.

La seconda missione, assegnata esclusivamente al Ministero, è relativa al debito pubblico e si articola in due programmi: “Oneri per il servizio del debito statale” e “Rimborso del debito statale”. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 276 miliardi, di cui 79,4 per oneri del servizio debito statale e 197 per rimborsi del debito pubblico. Nel corso dell’esercizio, la missione complessivamente ha avuto una riduzione di circa 17,5 miliardi; in particolare, in sede di assestamento di bilancio, sul capitolo 9537<sup>20</sup> è stata apportata una riduzione pari a 14,3 miliardi.

### 5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

L’atto di indirizzo delle priorità politiche per l’esercizio 2011, definito in largo anticipo fin dal 17 giugno 2010, è stato seguito dalla direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione solo il 18 aprile 2011, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 1 luglio, ad esercizio ormai ampiamente inoltrato. La circostanza pone in luce un evidente problema di tempestività, e, quindi, di efficacia della programmazione operativa.

Il processo ha dato luogo all’individuazione di 23 obiettivi strategici, oltre ai 118 strutturali, per un totale di 141 obiettivi, posti a carico dei centri di responsabilità. A tali obiettivi sono stati associati 171 indicatori di *performance*, in gran parte di realizzazione finanziaria (91) e fisica (70), mentre gli indicatori di impatto (*outcome*) e di risultato (*output*) risultano numericamente molto limitati (10) e mancano del tutto quelli qualitativi.

La direttiva è corredata dallo stato di realizzazione degli obiettivi per il precedente esercizio, come richiesto dalla norma per la specificazione degli obiettivi raggiunti, di quelli che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e di quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre e rimodulare. Da tale documento, per il dicastero risulta che tutti gli obiettivi del precedente esercizio sono stati raggiunti, tranne 5, che risultano “parzialmente raggiunti”.

Il Dipartimento del tesoro è interessato da uno di tali ultimi obiettivi, relativo al “costante miglioramento della qualità dei processi e dell’efficacia dell’azione amministrativa”, a causa di criticità emerse nell’analisi dei risultati degli aiuti di Stato e nell’individuazione di talune operazioni finanziarie attivate per l’utilizzo di contributi pluriennali.

Altri tre obiettivi solo parzialmente raggiunti attengono al dipartimento della Ragioneria generale:

- la riforma del bilancio correlata al federalismo fiscale, a causa di ritardi nell’avvio della costruzione dei conti di cassa per sottosettori e in altre attività connesse con la nomina dei nuclei di valutazione della spesa;
- il consolidamento della nuova struttura del bilancio e delle regole sui livelli di spesa, per difficoltà nei progetti di gemellaggio con la Turchia e nella definizione di regole da introdurre nel sistema integrato di contabilità;
- l’ottimizzazione delle analisi degli andamenti di finanza pubblica, per problematiche gestionali nello sviluppo di modelli econometrici, banche dati e pubblicazioni di finanza pubblica.

Al Dipartimento delle finanze compete l’altro obiettivo parzialmente raggiunto, che riguarda il coordinamento delle strutture per garantire l’integrazione e la qualità del sistema informativo della fiscalità, a causa del ritardo nell’emanazione, da parte di DigitPA, delle linee guida propedeutiche al piano triennale per l’informatizzazione.

Per il 2011, i 23 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti priorità politiche:

- definizione del quadro giuridico globale (2 obiettivi);
- risanamento finanziario (6);

<sup>20</sup> Capitolo 9537: “Rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d’Italia, rimborso di prestiti internazionali nonché pagamento di oneri derivanti dall’estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli e sui prestiti predetti”.

- crescita (2);
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (2);
- riforma del bilancio (1);
- *governance* dell'Unione europea (4);
- misurabilità e verifica delle *performances* (6).

Dei complessivi 141 obiettivi, dalle schede obiettivo contenute nella nota integrativa al rendiconto risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 28 obiettivi, facenti capo ai dipartimenti del Tesoro (21) e della Ragioneria generale (7); ulteriori 6 obiettivi, con indicatori di carattere finanziario, risultano totalmente inattivati dal dipartimento Ragioneria (5) e dal Gabinetto (1).

Il raggiungimento solo parziale dell'indicatore può ritenersi significativo se inferiore alla soglia dell'80 per cento. In tal caso, gli scostamenti interessano 6 obiettivi, di competenza dei dipartimenti del Tesoro (2) e della Ragioneria generale (3); del restante obiettivo, non risulta dalla scheda né il centro di responsabilità competente, né il programma interessato (obiettivo 161- trasferimenti, con percentuale di realizzazione al 55 per cento).

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

Per il dipartimento del Tesoro, gli obiettivi con risultati al di sotto di tale soglia riguardano gli incentivi alle imprese per interventi di sostegno (obiettivo 38, programma 2 della missione 11, indicatore finanziario al 26,9 per cento); i trasferimenti per servizi generali e formativi per amministrazioni pubbliche (obiettivo 207, programma 1 della missione 32, indicatore 41,6 per cento).

I risultati inferiori alla soglia, di competenza del dipartimento della Ragioneria generale, concernono i trasferimenti per il concorso statale al finanziamento della spesa sanitaria (obiettivo 7, programma 4 della missione 3, indicatore finanziario al 65,2 per cento); le erogazioni agli enti territoriali per interventi di settore (obiettivo 4, programma 5 della missione 3, indicatore al 77,9 per cento); i trasferimenti per opere pubbliche (obiettivo 10, programma 1 della missione 10, indicatore 1,7 per cento). Trattasi di procedimenti di attribuzione di mezzi finanziari per varie finalità, in gran parte interessanti il conto capitale, per i quali il solo indicatore finanziario risulta inadeguato alla misurazione delle *performances*.

Peraltro, l'inidoneità di tale indicatore, basato sulla rilevazione di impegni e pagamenti, risulta del tutto evidente nel caso di dotazioni di bilancio per loro natura non gestite, perché destinate ad essere ripartite con decreti di variazione in corso d'anno. E' il caso degli obiettivi che risultano con *performance* zero dall'indicatore finanziario, che attingono ai vari fondi da ripartire, cui si è fatto cenno (obiettivi 13, 19, 20, 84 e 97 della Ragioneria e 152 del Gabinetto). In tali fattispecie, emerge l'esigenza di un'urgente sostituzione dell'indicatore di risultato.

## MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

### Considerazioni di sintesi.

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

**2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 2.2. *La riorganizzazione delle strutture periferiche;* 2.3. *La riorganizzazione degli enti vigilati.*

**3. I risultati finanziari e contabili:** 3.1. *Primi risultati della attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese.* 3.3.1. *I principali andamenti delle spese per categoria economica;* 3.3.2. *Caratteristiche e criticità della gestione.*

#### **4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.**

**5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali:** 5.1. *Energia e diversificazione delle fonti energetiche;* 5.2. *Competitività e sviluppo delle imprese;* 5.3. *Regolazione dei mercati;* 5.4. *Comunicazioni;* 5.5. *Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo;* 5.6. *Ricerca e innovazione;* 5.7. *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente;* 5.8. *Sviluppo e riequilibrio territoriale*

### Considerazioni di sintesi

Guardando ai risultati della gestione 2011 del Ministero dello sviluppo economico non si può non partire da una valutazione del funzionamento del complesso e articolato sistema di sostegno delle imprese. Un sistema che trova in questa amministrazione ancora il principale punto di riferimento. Degli interventi finanziari a sostegno delle imprese si è parlato in questi mesi alternativamente come “fonte” a cui attingere per rendere possibile una riduzione della spesa pubblica (ed una conseguente flessione della pressione fiscale) o come “il grande assente” tra gli strumenti di politica economica di un paese che deve affrontare una severa recessione e il cui sistema produttivo ha perso negli ultimi anni significative quote di mercato.

Ove si guardi all'indagine della Direzione generale della concorrenza della Commissione UE, quella deputata alla verifica di eventuali distorsioni alla concorrenza dei regimi di aiuto, si trae una rappresentazione ben lontana da quella che, qualche anno fa, faceva guardare all'apparato manifatturiero italiano come sostenuto da un eccessivo sistema di incentivi. Nel 2010 l'Italia ha destinato ad interventi di sostegno all'accumulazione delle imprese lo 0,3 per cento del prodotto, contro lo 0,6 per cento della Germania e della Francia e lo 0,5 per cento della Spagna. Guardando alla distribuzione tra settori, l'Italia concentra il 64 per cento degli aiuti sul settore manifatturiero contro il 79 per cento della Germania e una media a 27 paesi del 66 per cento. E ancora, gli aiuti alla ricerca nel 2010 sono stati poco più di un sesto di quelli tedeschi, un terzo di quelli francesi e meno della metà di quelli spagnoli.

Anche guardando ai dati finanziari, la necessità di una revisione del sistema di incentivazione su cui il Governo è intervenuto di recente con il decreto legge “Misure urgenti per la crescita economica”, appare ancora più netta. Nel 2011, se si eccettuano gli interventi per

il settore aeronautico e gli importi relativi agli acquisti di unità navali Fremm o unità aeree, le risorse destinate alle altre numerose normative stratificatesi negli anni risultano limitate, mentre le nuove iniziative stentano a diventare operative. E' il caso del Fondo nazionale innovazione e dei progetti a favore dei distretti o i contratti di rete. Solo dal fondo rotativo della 394/81 per il sostegno alle esportazioni si traggono segnali positivi di un qualche rilievo, in attesa della riforma dell'ex-ICE. Non minori difficoltà emergono ove si guardi alle misure destinate al riequilibrio territoriale e al sostegno delle aree sottoutilizzate. Anche per gli interventi del PRS la conclusione è lontana e, nel frattempo, le risorse del FAS sono dirottate alla copertura dei debiti sanitari. Stentano a partire gli interventi a sostegno degli investimenti innovativi e dei contratti di innovazione tecnologica (le domande sono ancora in istruttoria). Una lentezza certamente legata anche alla difficile fase congiunturale che condiziona le scelte di investimento delle imprese. Le difficoltà di accesso al credito sono alla base della forte crescita del Fondo di garanzia che rimane lo strumento più efficace in questa fase.

Sul terreno delle politiche per le comunicazioni continuano gli interventi per incidere sulla competitività di sistema. Le misure portate avanti riguardano la banda larga, la tecnologia digitale, il miglioramento dei servizi postali e lo sviluppo di condizioni migliori nei servizi, anche perseguito con il finanziamento di studi e sperimentazioni nel campo delle reti ottiche di nuova generazione e della ricerca digitale. Un impegno che si traduce in un consistente volume di spesa affidato con rapporti convenzionali a società che, pur sotto il controllo dell'amministrazione, sono al di fuori della gestione. Anche su questo fronte, l'eccessiva "vicinanza al mercato" di alcuni interventi finanziati e lo strumento scelto richiedono una attenta valutazione, specie in una fase in cui la scarsità di risorse richiede una riconsiderazione dei confini dell'intervento pubblico.

Anche nel settore dell'energia l'esercizio mantiene le caratteristiche di un cantiere ancora aperto nella definizione di una chiara politica energetica una volta chiusa l'opzione nucleare. Quali soluzioni offre il piano di azione per le fonti rinnovabili, quali oneri sono prevedibili a carico delle tariffe elettriche per l'incentivazione del settore o, anche, quale strategia adottare per gestire l'operare sui grandi settori produttivi degli oneri di emissione? Le azioni avviate per la sicurezza degli approvvigionamenti e la riduzione della dipendenza da alcuni mercati di rifornimento non dissolvono i quesiti che l'esercizio 2011 sembra lasciare tra le righe dell'attività svolta e che nel 2012 il Governo affronta nel recente decreto legge.

Incertezze emergono anche dall'esame delle caratteristiche della gestione: assetti organizzativi in continua revisione, che devono conciliare obiettivi di contenimento dei costi del personale con i processi di reinternalizzazione; forti compressioni nelle spese di funzionamento (almeno a preventivo) che a consuntivo risultano disattese, anche al di là delle variazioni riconducibili al riparto del fondo consumi intermedi; tutto ciò, mentre gli acquisti attuati attraverso le convenzioni Consip rappresentano ancora una quota limitata della spesa (inferiore al 10 per cento); si consolida il ricorso a convenzioni con società controllate dalla stessa amministrazione per l'esercizio di funzioni e per lo svolgimento di attività per importi consistenti. Sotto il profilo strettamente contabile-finanziario va segnalato che non mancano i casi di spese di funzionamento pagate su capitoli di conto capitale e rimangono da risolvere debiti fuori bilancio di dimensioni consistenti.

Tali risultati non possono non far guardare con preoccupazione a tendenze legate a fenomeni anche recenti che vedono aumentare la dimensione strutturale dell'amministrazione in ragione di processi di riorganizzazione che hanno interessato organismi controllati. Il riassorbimento dell'IPI e degli esuberi occupazionali rispetto al progetto di trasformazione dell'ex ICE in Agenzia, devono consentire di rivedere politiche di esternalizzazione dei servizi che hanno caratterizzato le gestioni degli ultimi anni. Il rischio è, altrimenti, di vedere crescere gli oneri della gestione e del funzionamento di una struttura a fronte di un impoverimento dei contenuti della missione istituzionale ad essa affidata.

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

Il Ministero dello Sviluppo economico è costituito a seguito dell'accorpamento degli ex Ministeri delle attività produttive, del commercio internazionale e delle comunicazioni e rappresenta l'amministrazione di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana. Da esso dipendono i grandi interventi a sostegno delle imprese, le azioni di sostegno delle esportazioni e dei processi di innovazione delle imprese, le attività di monitoraggio e di vigilanza dei mercati, la definizione delle linee programmatiche e delle iniziative progettuali nel campo dell'energia e delle comunicazioni.

Con il DL 78/2010 le funzioni relative alle politiche di coesione, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate FAS (oggi fondo per la crescita e la coesione) sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i rapporti con le Regioni (oggi Ministro della coesione territoriale) sebbene le risorse finanziarie siano rimaste nel bilancio del Ministero e la gestione affidata ad una struttura dipartimentale che opera in regime di avvalimento.

Dalla struttura del MISE dipende il garante per la sorveglianza dei prezzi e l'Osservatorio prezzi e tariffe e ad essa è attribuita l'attività di raccordo con l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, che ha competenza sulla regolamentazione del settore delle comunicazioni, con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) al fine di garantire la correttezza del mercato dell'energia e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) per la tutela contro le pratiche distorsive dalla concorrenza.

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

### *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi*

Con d.P.R. 197/2008 è stato predisposto il regolamento per la riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo economico. Un processo che ha riguardato le strutture centrali e periferiche e che ha portato alla rideterminazione della dotazione organica del Ministero (derivata dalla fusione delle strutture ministeriali). Con la riorganizzazione si è data attuazione all'articolo 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 che prevedeva la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti e la "rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico". Il successivo decreto del Ministro del 28 maggio 2009 ha completato il ridisegno con l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Il decreto-legge 194/2009 ha successivamente disposto una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici e/o posti di funzione dirigenziale di livello non generale e conseguentemente della relativa dotazione organica e della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico del personale non dirigenziale.

Il dPCM del 26 maggio 2011 ha dato attuazione a tale disposizione. Un provvedimento che ha tenuto conto del trasferimento del personale e delle attribuzioni dell'Istituto per la Promozione Industriale al Ministero dello Sviluppo economico disposto con il DL 78/2010 che aveva previsto la soppressione dell'istituto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per l'individuazione dei posti di organico su cui far gravare il ridimensionamento, l'amministrazione ha considerato le esigenze funzionali delle strutture, il rispetto della situazione di organico complessiva vigente, la garanzia del mantenimento delle disponibilità di organico anche per la stabilizzazione dei rapporti di utilizzazione temporanea (comando), attraverso le procedure di mobilità e concorsuali avviate alla data di entrata in vigore del DL 194/2009, come espressamente previsto dall'articolo 2, comma 8 quater, della relativa legge di conversione n. 26/2010 e la distribuzione della riduzione di spesa tra tutte le posizioni, ad eccezione per l'area I dove la riduzione avrebbe comportato l'esubero di personale di ruolo già inquadrato. Con il decreto interministeriale dell'11 febbraio 2011 il personale dei diversi ruoli che sono andati ad integrare la dotazione organica del Ministero è stato quantificato in 229 unità, di cui 19 dirigenti, 123 unità di area III e 106 di area II. Alla dotazione risultante dalle riduzioni effettuate in attuazione del D.L. 194/2009, è stato aggiunto il contingente di personale, dirigenziale e delle aree, trasferito dall'IPI.

Ruoli	Dotazione DPR 197/2008	Riduzione Art.2. co.8bis L.25/2010	% variazione	Dotazione dopo riduz.	Incremento IPI Art.7. co.20 L.122/2010	Dotazione finale
dirigenti I fascia	29	0	0,00%	29	0	29
dirigenti II fascia	208	21	10,10%	187	19	206
<b>totale qualifiche dirigenziali</b>	<b>237</b>	<b>21</b>	<b>8,86%</b>	<b>216</b>	<b>19</b>	<b>235</b>
Area III	1.955	196	10,03%	1.759	123	1.882
Area II	1.679	169	10,07%	1.510	106	1.616
Area I	99	8	8,08%	91	0	91
<b>totale personale delle aree</b>	<b>3.733</b>	<b>373</b>	<b>9,99%</b>	<b>3.360</b>	<b>229</b>	<b>3.589</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.970</b>	<b>394</b>	<b>9,92%</b>	<b>3.576</b>	<b>248</b>	<b>3.824</b>

Al momento non è stato ancora emanato il DM che deve individuare e definire i compiti degli uffici e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale, nonché la loro distribuzione nelle strutture di livello dirigenziale generale in cui si articola l'Amministrazione, nella misura corrispondente ai 206 posti.

Deve ancora essere precisata la ripartizione dei contingenti di personale nelle strutture centrali e periferiche nonché nell'ambito delle aree prima, seconda e terza, in fasce retributive e profili professionali. La legge 214/2011 che istituisce l'Agenzia per il commercio con l'estero, ha previsto infatti che personale dell'ex ICE e relative competenze vengano attribuite al Ministero dello sviluppo economico.

Al 31 dicembre 2011 risultavano coperte 26 delle posizioni dirigenziali di prima fascia (il 90 per cento), 161 di seconda fascia (il 78 per cento) mentre il personale non dirigente in servizio era pari a 3.184 unità (l'89 per cento del previsto in ruolo).

### 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Il Ministero dello Sviluppo economico presenta una rete di strutture territoriali afferenti al Dipartimento per le comunicazioni, costituita da 16 Ispettorati territoriali per le comunicazioni, a cui vanno aggiunti 3 uffici territoriali afferenti al Dipartimento dell'energia.

Gli Ispettorati territoriali per le comunicazioni sono articolati sul territorio in sessanta sedi istituzionali. Essi generano, attraverso l'attività in conto terzi, significativi livelli di entrate nel bilancio dello Stato. Tali entrate affluiscono in numerosi piani gestionali del capitolo delle entrate 2569. Non sono stati previsti, per il momento, interventi di riorganizzazione delle strutture periferiche. Come si vedrà in seguito, un'analisi dell'efficienza di tali strutture è stata avviata nell'ambito dei lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

### 2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Il Ministero dello sviluppo economico per lo svolgimento delle proprie funzioni si avvale delle attività di alcuni enti pubblici e privati nei quali partecipa (con apporto al capitale o al patrimonio in relazione alla natura giuridica di tali soggetti o solo mediante l'esercizio del diritto di azionista) o su cui vigila per espressa scelta normativa o a seguito della acquisita e/o dichiarata natura 'in house' degli stessi enti (acquisita per intervento statutario e atto amministrativo).

Ad oggi, gli enti vigilati dal Ministero dello sviluppo economico, secondo le disposizioni di legge o di regolamento richiamate, sono i seguenti:

- FONDAZIONE UGO BORDONI (art. 41 l. 16 gennaio 2003, n. 3 – art. 18 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ENEA - AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE (art. 37 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CASSA CONGUAGLIO GPL – GAS DI PETROLIO LIQUEFATTO art. 1 l. 26 gennaio 1948, n. 98 – art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- GSE S.p.A. – GESTORE SERVIZI ENERGETICI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- AU S.p.A. – ACQUIRENTE UNICO (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- GME S.p.A. – GESTORE MERCATI ENERGETICI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- RSE S.p.A. – RICERCA SISTEMA ENERGETICO (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SOGIN S.p.A. – SOCIETA' GESTIONE IMPIANTI NUCLEARI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO CONOE – CONSORZIO OBBLIGATORIO NAZIONALE DI RACCOLTA E TRATTAMENTO OLI E GRASSI VEGETALI E ANIMALI ESAUSTI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO COOU – CONSORZIO OBBLIGATORIO DEGLI OLI USATI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- INVITALIA S.p.A. - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA – GIA' SVILUPPO ITALIA S.p.A. (art. 1, c. 460-463, l. 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 14 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- FONDAZIONE VALORE ITALIA (art. 4 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SIMEST S.p.A. – SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO (art. 9 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO INFOMERCATI (art. 2 DL 17 giugno 1996, n. 321, convertito in l. 8 agosto 1996, n. 421 – art. 19 Statuto)
- CONSAP S.p.A. – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI (limitatamente alla gestione dei fondi - art. 19 DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102)
- ACCREDIA – ENTE ITALIANO DI ACCREDITAMENTO (art. 4 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 1 Statuto)
- CEI – COMITATO ELETTROTECNICO ITALIANO (art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- UNI – ENTE NAZIONALE ITALIANO DI UNIFICAZIONE (art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SISTEMA CAMERALE ITALIANO: CAMERE DI COMMERCIO; UNIONCAMERE; UNIONI REGIONALI; AZIENDE SPECIALI (art. 4bis l. 29 dicembre 1993, n. 580 – art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DI STUDI COOPERATIVI “LUIGI LUZZATTI” (art. 10 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 7 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO (art. 7 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122)
- CONSORZI AGRARI (di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - art. 7 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197).

Dal 2008, a seguito del processo di riorganizzazione e incorporazione di altri due Dicasteri (Comunicazioni e Commercio Internazionale), il Ministero ha gestito anche l'incorporazione delle attività con gli enti partecipati e vigilati dei Ministeri confluiti.

Nel 2010 il DL 78 ha disposto la soppressione dell'IPI<sup>2</sup> e la sua incorporazione nel Ministero, nonché di altri enti vigilati dallo stesso Ministero ma confluiti in altre

---

<sup>2</sup> L'IPI aveva il compito istituzionale di promuovere lo sviluppo produttivo delle imprese e promuovere iniziative nel settore degli incentivi e della produzione di energia. Svolgeva, inoltre, attività di studio e assistenza tecnica per l'attuazione delle azioni e dei programmi del Ministero dello sviluppo economico in materia di politiche comunitarie e degli interventi pubblici, a sostegno del sistema imprenditoriale. Gli stessi servizi sono stati resi anche in favore delle altre pubbliche amministrazioni centrali e locali (a titolo esemplificativo le Regioni Veneto, Lombardia, Molise e la Regione Sicilia) tramite apposite convenzioni e previa autorizzazione del MISE. La programmazione dell'attività veniva effettuata su base pluriennale e aggiornata annualmente.

Per lo svolgimento dei compiti istituzionali lo Stato, con legge finanziaria, riconosceva all'Istituto un contributo annuale. Dal 2008 il versamento delle quote di contributo era stato subordinato alla rendicontazione delle spese effettivamente sostenute.

L'IPI, nella natura giuridica di Associazione, aveva individuato i propri organi nel Presidente, il Consiglio di amministrazione, l'assemblea degli associati, il Direttore generale, il Collegio dei revisori. Il personale dell'ente, cui si applicava il Contratto collettivo nazionale per dirigenti d'azienda (Industria) e il Contratto di lavoro del personale IPI per le qualifiche non dirigenziali del 23.7.2001 (in regime di proroga), era impiegato con rapporto a tempo indeterminato e determinato. La dotazione organica è stata oggetto di diverse rideterminazioni operate con decreto del Ministro vigilante. In base all'ultima, effettuata il 30.11.2007, aveva una consistenza di 250 unità. Al momento della soppressione risultavano in servizio a tempo indeterminato 248 unità, di cui 19 di livello dirigenziale. I rapporti di lavoro a tempo determinato in essere al momento della soppressione e le collaborazioni afferenti alle attività istituzionali o di supporto al funzionamento generale sono stati mantenuti sino al 31 dicembre 2010 al fine di garantire il buon andamento delle attività stabilito dalla norma di soppressione.

Al 31 dicembre 2010 all'Istituto sono state assegnate contribuzioni da parte del MISE (contributo statale annuale) per 16 milioni di euro. La mancata ridenominazione del capitolo preordinato alla erogazione del contributo annuale (atta a consentirne l'utilizzo dopo la data di soppressione per gestire le operazioni di pagamento dei debiti del soppresso