

PARTE II
Le amministrazioni centrali
dello Stato

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 - La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato

1.1 - L'analisi della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato

Le analisi illustrate nella Parte I di questo Rapporto hanno affrontato i principali aspetti relativi alla lettura del bilancio dello Stato. L'esame delle diverse fasi che costituiscono il processo di spesa, dalla formazione degli stanziamenti iniziali di bilancio all'erogazione delle risorse, rappresenta il contesto all'interno del quale sono stati affrontati temi quali: la significatività e trasparenza delle informazioni, la complessità di alcune procedure, la rigidità di alcune procedure di bilancio e la difficoltà di operare una puntuale programmazione ex-ante delle risorse e di valutazione ex-post dell'efficacia degli interventi. Essi rappresentano i principali fattori in grado di influire sull'efficienza del processo allocativo e gestionale della spesa. A questi si aggiunge lo scarso utilizzo di alcuni strumenti di flessibilità previsti dalla normativa vigente, nonché lo scarso orientamento al risultato delle amministrazioni.

Le principali manifestazioni di queste problematiche riguardano le difficoltà di confrontare le diverse dimensioni del bilancio e di utilizzare quest'ultimo, che nasce come strumento di autorizzazione e di controllo dell'amministrazione, per verificare la capacità di gestire la spesa entro i limiti preordinati. Particolarmente complessa risulta la ricostruzione del passaggio dagli stanziamenti iniziali a quelli finali e, successivamente, il raccordo tra la disponibilità delle risorse e il loro effettivo impiego, sia in termini di competenza che di cassa. La complessità e la numerosità delle operazioni che caratterizzano le diverse fasi del bilancio introducono elementi di rigidità che i determinano problemi nella fase di assegnazione delle risorse alle Amministrazioni titolari delle diverse funzioni di spesa. In altri casi, esse determinano la limitata capacità dei Ministeri di tradurre gli impegni assunti in pagamenti, con la conseguente formazione di un notevole ammontare di residui. Ulteriori rigidità sono riconducibili, in particolare nella fase di formazione, al contemporaneo operare del criterio della legislazione vigente e della classificazione delle diverse componenti della spesa. L'elevata numerosità dei capitoli presenti nel bilancio, ne accentua il carattere di rigidità durante la fase della gestione.

Questi temi emergono anche nelle analisi delle singole Amministrazioni dello Stato condotte nella Parte II. Per ciascun ministero si fornisce un quadro generale che comprende la dotazione di risorse, la finalità della spesa e la sua natura economica, l'organizzazione della struttura, il tipo di gestione delle risorse (diretta e indiretta). Sono stati inoltre approfonditi alcuni aspetti caratteristici della spesa. Essi non esauriscono i temi che avrebbero meritato un particolare approfondimento, ma costituiscono l'avvio di una riflessione che dovrà divenire sistematica sui possibili margini di razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa.

Tra i temi che hanno ricevuto particolare attenzione del corso dell'analisi si segnalano: l'utilizzo delle classificazioni economiche e funzionali per la rappresentazione della spesa; la complessità delle procedure di spesa, la numerosità degli atti amministrativi che esse richiedono e il numero degli attori coinvolti per il loro svolgimento; la diffusa rete di strutture periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato; la gestione indiretta di una quota rilevante della spesa tramite trasferimenti ad altre amministrazioni o enti; il funzionamento delle contabilità speciali; l'utilizzo dei mutui.

La lettura dei dati di bilancio, secondo la classificazione economica e funzionale, dovrebbe

consentire di evidenziare le caratteristiche principali della spesa. In alcuni casi, i problemi che si generano tra esigenze gestionali e di rappresentazione hanno influenzato le classificazioni dei capitoli di bilancio. L'esame puntuale di questi aspetti ha portato, in qualche caso, a proposte di affinamento nell'applicazione delle principali classificazioni.

La complessità delle procedure, la numerosità degli atti amministrativi che esse richiedono e il numero degli attori coinvolti per il loro svolgimento determina parte delle rigidità del bilancio, a cui si associa la formazione di residui. Questo è un tema comune a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e risulta di particolare evidenza nel caso dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e dei contributi agli investimenti alle imprese, richiamando il ruolo che anche questi soggetti hanno nell'assicurare un pieno ed efficace utilizzo delle risorse.

Molto articolati risultano i processi con cui si definiscono nel corso dell'anno le variazioni alle dotazioni di bilancio. Rientrano tra queste l'utilizzo dei fondi di riserva e da ripartire e la riassegnazione delle entrate. Nel primo caso, il ricorso ai capitoli di fondo quale strumento di flessibilità non consente di esprimere pienamente la significatività delle informazioni che si desumono dal bilancio; nel secondo, la tempistica richiesta dalle procedure di spesa riduce la possibilità di operare una gestione tempestiva di tali risorse. In generale, la semplificazione delle procedure con cui le variazioni di bilancio sono operate potrebbe produrre un rilevante beneficio sia in termini di programmazione che di gestione.

L'amministrazione dello Stato è caratterizzata da una diffusa rete di strutture periferiche. Il miglioramento organizzativo di tali strutture, nonché una loro eventuale razionalizzazione, sembrano poter portare ad una maggiore incisività dell'azione pubblica oltre che ad una certa razionalizzazione delle risorse.

Spesso le Amministrazioni statali realizzano una quota della propria spesa in modo indiretto attraverso il ricorso ad Enti strumentali che sono finanziati con trasferimenti da parte dello Stato. Questa pratica, protratta negli anni, ha portato in alcuni casi alla stratificazione di queste strutture e alla potenziale sovrapposizione di competenze. Anche in questo caso, una razionalizzazione del ricorso a questa forma di organizzazione amministrativa sembra poter assicurare un più efficiente intervento dello Stato.

Nell'ambito delle procedure con cui sono gestite le risorse dello Stato, l'analisi evidenzia l'ampio ricorso che le amministrazioni fanno delle cosiddette contabilità speciali. Questo strumento, finalizzato ad assicurare maggiore flessibilità nella gestione delle risorse assegnate alle amministrazioni dello Stato, comporta un certo *trade-off* tra la possibilità di controllare la gestione delle risorse iscritte su queste contabilità e la flessibilità concessa nell'utilizzo di queste somme. Il sistema di rendicontazione e di verifiche a consuntivo previsto dalla normativa vigente in questo ambito, con gli attuali mezzi a disposizione, può a volte non garantire un controllo significativo su questa parte di spesa, con conseguente perdita di trasparenza.

Particolari aspetti, oggetto di specifiche analisi, sono quelli che attengono alle tematiche del ricorso e dell'utilizzo dei mutui (per il Ministero dell'Economia e delle finanze) e dei debiti pregressi (per i Ministeri della giustizia e dell'interno).

L'approccio fin qui adottato risponde all'obiettivo di individuare un metodo e avviare un processo di analisi che consenta di indagare quegli aspetti delle diverse attività delle Amministrazioni che possono produrre limitazioni all'efficienza e all'efficacia del loro operato, prospettando, laddove possibile, alcune prime soluzioni operative. Nell'esame di questi aspetti, in alcuni casi, ciò ha già consentito la "riprogrammazione" di alcune risorse, nel corso del 2009, per la copertura di nuove priorità individuate dal Governo (ad esempio per quanto riguarda le revoche della legge 488 disposte

con il D.L. 5/2009⁷⁸ o l'utilizzo di mutui con onere a carico dello Stato concessi ma non ancora erogati).

In questa prima fase, l'analisi si è fondata, nella maggior parte dei casi, sui dati di bilancio⁷⁹ e sulle informazioni derivanti da verifiche puntuali effettuate dagli uffici della Ragioneria generale dello Stato. Questo stesso processo ha richiesto un preliminare lavoro per la ricostruzione di serie storiche non sempre immediatamente disponibili o raccordabili con le informazioni relative alla gestione, che come tali, presentano una diversa natura. Le Tavole presentate dell'Appendice del Rapporto (e scaricabili dal sito del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato) costituiscono un primo tentativo di razionalizzazione delle informazioni disponibili, svolto con l'obiettivo di rendere più facilmente accessibili e consultabili questi dati.

A questa prima fase del lavoro, data la prevalenza, tra i temi trattati, delle analisi riferite al bilancio e al suo funzionamento, non hanno partecipato direttamente le amministrazioni centrali dello Stato. Il loro apporto è tuttavia fondamentale il patrimonio informativo e il ruolo che esse svolgono nel disegno e nel monitoraggio delle politiche di settore, appaiono indispensabili per valorizzare e rendere concreta qualunque attività di analisi della spesa.

Le analisi di seguito condotte, sono illustrate per singola amministrazione piuttosto che per finalità della spesa (ad esempio, per ciascuna Missione) cercando di mettere in luce il ruolo dei diversi Ministeri nell'attuazione e nella gestione delle risorse. Occorre infine ricordare che, con particolare riferimento alle funzioni svolte da alcuni Ministeri, il quadro che si riflette nel bilancio e di cui si dà conto nel presente Rapporto, è suscettibile di modificarsi sensibilmente a seguito dell'attuazione della riforma in senso federale che potrà comportare una diversa ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo e un diverso ruolo delle amministrazioni centrali (meno improntato alla gestione diretta delle risorse, ma maggiormente incisivo nel monitoraggio dei risultati).

⁷⁸ Convertito con legge n. 33 del 9 aprile 2009.

⁷⁹ Nel presente Rapporto, salvo diversa specificazione, i dati utilizzati sono della Ragioneria generale dello Stato.

CAPITOLO 2 - Ministero dell'economia e delle finanze

2.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

L'attività di analisi della spesa, in questa fase, ha permesso di acquisire ed elaborare elementi informativi importanti sia di tipo organizzativo che quantitativo riguardanti il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). In particolare è stata approfondita la struttura e analizzata la complessa attività, connessa sia al ruolo di coordinamento della politica economica svolto anche attraverso la gestione dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e agli altri soggetti esterni al perimetro pubblico, sia al ruolo di controllo del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica legati all'appartenenza del paese all'Unione europea.

Per quanto riguarda l'analisi quantitativa sono stati approfonditi alcuni aspetti classificatori, che consentono di migliorare la leggibilità della complessa base informativa di supporto al bilancio dello Stato, nelle varie fasi di programmazione, autorizzazione, gestione e rendicontazione della spesa.

L'approfondimento delle tematiche relative alle classificazioni presenti nel bilancio dello Stato, realizzata con lo scopo di interpretare i dati anche in termini economici e non soltanto contabili, ha messo in luce aspetti peculiari dell'attività del MEF che consentono una "lettura" della struttura organizzativa secondo diverse prospettive.

In questo senso, la caratteristica principale del bilancio del Ministero, connessa alla notevole componente di trasferimenti agli altri "attori istituzionali" delle Amministrazioni pubbliche, sarà richiamata in più occasioni, sia con riferimento all'articolazione in Missioni e Programmi - di cui rilevanti in questo senso sono i cosiddetti "programmi finanziari" - sia con riferimento all'analisi economica della spesa.

Ulteriore peculiarità del bilancio del MEF è la sua competenza in materia di gestione del debito pubblico.

L'attuale struttura del MEF è stata istituita con il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, emanato sulla base della legge delega 15 marzo 1999, n. 57 (legge Bassanini), che gli ha attribuito le funzioni dei soppressi Ministeri del tesoro, del bilancio e programmazione economica e del Ministero delle finanze.

In precedenza, i compiti in materia di programmazione economica, erano attribuiti al Ministero del bilancio, creato nel 1947. In seguito all'assegnazione delle competenze relative alla predisposizione degli schemi del programma economico nazionale e di verifica della sua attuazione, previste dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48 il Ministero del bilancio è stato denominato Ministero del bilancio e della programmazione economica. Parallelamente al suddetto Ministero hanno continuato ad operare, il Ministero del tesoro ed il Ministero delle finanze.

Con la legge 5 agosto 1978, n. 468, alla programmazione economica è stata affiancata quella finanziaria. La molteplicità degli interventi normativi che si sono succeduti fino alla prima metà degli anni '90 ha attribuito al Ministero competenze sempre più ampie e complesse ma non integrate in un

quadro istituzionale omogeneo. Nel frattempo le esigenze della programmazione economica e finanziaria, e il mutato quadro internazionale che ha portato alla nascita dell'Unione europea, hanno reso sempre più stringente l'esigenza di avere un unico centro responsabile della politica economica, agevolando in questo senso il coordinamento decisionale dei *policy maker*, nell'ambito di un processo di riforme, che ha contraddistinto la fine degli anni '90.

La legge 3 aprile 1997, n. 94, oltre alla modifica delle procedure del bilancio dello Stato, ha previsto l'accorpamento del Ministero del tesoro con quello del bilancio e della programmazione economica e la razionalizzazione delle strutture esistenti. In seguito, con il decreto legislativo n. 5 dicembre 1997, n. 430, e poi con due successivi decreti del 1998, il D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e il D.P.R. 28 aprile 1998, n. 154, il Ministero è riorganizzato secondo l'attuale modello di tipo dipartimentale. Con il D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 si è proceduto alla riorganizzazione del MEF, ai sensi dell'articolo 1, comma 404, della legge 296 del 2006, tuttora in corso di completamento.

2.1.1 - Principali aggregati finanziari

Il MEF⁸⁰, date le specifiche funzioni assegnate, ha gestito, per il periodo 2003-2008, mediamente il 69 per cento del complesso delle risorse iscritte sul bilancio dello Stato, sia in termini di impegni che di pagamenti. Tale percentuale diminuisce al 50 per cento se si fa riferimento alla spesa primaria. Il debito pubblico⁸¹ viene gestito pressoché interamente dal MEF, sia per la componente interessi che per il rimborso del debito.

Nella Tavola 2.1 sottostante vengono presentati i principali aggregati finanziari posti a confronto sia con il complesso delle risorse del bilancio dello Stato che con il PIL. Gli aggregati finanziari sono calcolati sia al lordo che al netto degli oneri per interessi e rimborso del debito pubblico⁸² per fornire un quadro significativo delle principali variabili della spesa pubblica gestite dal MEF. La differenza che si osserva nella percentuale in rapporto all'intero bilancio dello Stato tra impegni e pagamenti, da un lato, e stanziamenti dall'altro è in parte spiegata dalla presenza nel bilancio del MEF di fondi di riserva, di quelli speciali e di numerosi altri fondi da ripartire che, nel corso dell'esercizio, vengono assegnati ai vari Ministeri. In proposito occorre infatti sottolineare che sulle risorse appostate in tali fondi non sono registrati impegni e pagamenti, in quanto, secondo le norme di contabilità, le risorse stanziare sui fondi sono trasferite ad altri capitoli di bilancio per la gestione.

⁸⁰ Per completezza occorre ricordare che lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze contempla quale appendice il bilancio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che viene approvata dal Parlamento contestualmente al bilancio del MEF. Tale bilancio costituisce, per quanto riguarda le Note preliminari, parte integrante delle valutazioni effettuate. Questo è il motivo per cui dal confronto tra i risultati delle elaborazioni effettuate sulle Note preliminari e quelle sul bilancio si osservano degli scostamenti. Si veda come riferimento: Nota preliminare dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

⁸¹ Anche il Ministero per i beni e le attività culturali presenta delle voci di spesa relativamente alla Missione *Debito pubblico*; per quanto riguarda lo stanziamento 2009 si tratta di 7 milioni di euro di interessi passivi e 9 milioni di euro a titolo di rimborso di passività finanziarie, per interventi di salvaguardia, ripristino, recupero e restauro del patrimonio culturale.

⁸² Il rapporto al netto degli interessi e del rimborso del debito è stato ottenuto considerando tutte le categorie economiche di bilancio ad esclusione della categoria 9, interessi passivi e redditi da capitale, e della categoria 61, rimborso delle passività finanziarie.

Tavola 2.1 - Principali aggregati finanziari, percentuale sul bilancio dello Stato e sul PIL. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

SPESA TOTALE A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009 (*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziam. iniziali	490.050	73,1	465.903	71,2	455.835	70,6	460.469	70,7	481.424	70,4	517.779	70,8	537.070	71,4
Stanziam. definitivi	529.427	73,2	508.271	71,8	488.885	71,1	463.355	69,3	488.174	69,4	523.448	69,9	-	0,0
Impegni	489.436	71,7	442.907	69,1	439.421	69,1	424.277	67,3	443.289	67,7	500.293	69,4	-	0,0
Pagamenti	494.887	71,9	432.047	69,1	433.895	69,2	416.326	67,4	435.846	67,8	496.153	69,7	-	0,0
Stanziam. iniziali su PIL		36,7		33,5		31,9		31,0		31,2		32,9		

SPESA PRIMARIA A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009 (*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziam. iniziali	187.258	51,0	189.377	50,1	204.985	52,0	200.177	51,2	218.364	51,9	241.129	53,1	257.206	56,4
Stanziam. definitivi	196.512	50,4	198.093	49,9	211.025	51,6	198.596	49,2	220.535	50,6	243.584	52,0	-	-
Impegni	187.380	49,3	189.058	48,9	200.469	50,6	189.912	47,9	210.937	50,0	235.670	51,7	-	-
Pagamenti	191.466	49,8	187.428	49,3	189.662	49,6	187.882	48,2	200.068	49,1	228.352	51,4	-	-
Stanziam. iniziali su PIL		14,0		13,6		14,3		13,5		14,1		15,3		

(*) Dati da Legge di Bilancio 2009

Fonte dati Pil: Istat, Conti Nazionali

La spesa complessiva del MEF ha rappresentato nel 2008, con oltre 500 miliardi di euro di impegni, circa un terzo dell'intero PIL italiano; considerando la sola spesa primaria, l'incidenza percentuale sul PIL è stata pari al 15 per cento. Dalla tavola si può osservare come nell'ultimo triennio tale rapporto risulti in crescita, come anche la sua importanza nei confronti dell'intero bilancio dello Stato.

In ogni caso, considerata la specificità della spesa del MEF - caratterizzata in larga parte da transazioni che richiedono un trattamento particolare, come avviene nel caso del debito pubblico, dei Programmi finanziari, dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche - un esame approfondito delle sue caratteristiche principali risulta propedeutico ad una migliore comprensione dell'aggregato complessivo.

L'ampiezza delle risorse gestite dal MEF è strettamente connessa ad una serie di grandi tematiche che riguardano aspetti specifici della gestione della finanza pubblica, quali ad esempio: i crediti d'imposta, il ripiano dei debiti della sanità, i trasferimenti per l'attuazione del federalismo (fiscale ed amministrativo) che, dato il taglio di tipo descrittivo di questo documento non costituiranno oggetto di specifici approfondimenti.

In questa sede si cercherà di dare contezza delle risorse gestite dal MEF, mettendo in evidenza la pluralità delle finalità da esso perseguite allo scopo di individuare quelle che potrebbero essere più utilmente allocate sui Ministeri competenti all'attuazione delle politiche di settore.

2.1.2 - Finalità della spesa

2.1.2.1 - Missioni e programmi

Occorre precisare che l'analisi della spesa del Ministero secondo l'articolazione per Missioni e Programmi è stata svolta in generale con riferimento agli stanziamenti iniziali di competenza del bilancio di previsione 2009, salvo che non sia diversamente specificato.

Gli stanziamenti di competenza del MEF per l'anno 2009, pari a 537,1 miliardi di euro, rappresentano il 71,4 per cento del totale delle spese del bilancio statale (752,6 miliardi). Date queste caratteristiche dello stato di previsione, l'esame delle finalità della spesa farà riferimento anche al peso che Missioni e Programmi hanno in rapporto al totale delle spese dello Stato, come indicato nella Tavola 2.2.

La gestione del *Debito pubblico*, con 296,5 miliardi di euro pari al 55,2 per cento delle spese

complessive 2009, riguarda sia le passività finanziarie dello Stato verso altri soggetti istituzionali⁸³ - cioè delle quote di rimborso del debito pubblico, classificate nella categoria economica 61 (Titolo III) del bilancio, e relative al Programma *Rimborso del debito statale* - sia gli oneri per gli interessi passivi a carico dello Stato⁸⁴ connessi ai titoli del debito che sono venuti a scadenza nell'anno stesso. I predetti oneri fanno capo al Programma *Oneri per il servizio del debito statale*.

La Missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, contiene risorse per 94,4 miliardi di euro - pari al 17,6 per cento del totale degli stanziamenti 2009 del MEF - di cui oltre la metà riferite al Programma *Federalismo* (56 miliardi). Il 90 per cento di queste ultime sono costituite da trasferimenti alle Regioni finanziati dalla compartecipazione al gettito dell'Iva e per la parte rimanente prevalentemente da trasferimenti statali per l'attuazione del federalismo amministrativo. Nell'ambito di questo programma, l'unica eccezione ai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche di parte corrente, è costituita dai trasferimenti diretti da parte dello Stato alle FS S.p.a., effettuati⁸⁵ per conto di alcune regioni a statuto speciale. Il corrispondente rapporto tra le FS e le regioni a statuto ordinario viene gestito direttamente da queste ultime a valere sui finanziamenti generali per l'attuazione del federalismo amministrativo.

Nell'ambito della Missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* è compreso il programma relativo a *Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale* che opera in maniera esclusiva attraverso trasferimenti di parte corrente e in conto capitale per uno stanziamento 2009 pari a 31 miliardi di euro. La quota più rilevante dell'intero programma è costituita dalle devoluzioni del gettito erariale spettanti alle regioni a statuto speciale.

Altro importante Programma con uno stanziamento per il 2009 pari a 6,7 miliardi di euro, è il *Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria*⁸⁶. In questo settore, il ruolo dello Stato è fondamentalmente quello di sottoscrivere accordi con le Regioni, monitorarne l'attuazione, trasferire le risorse e effettuare il monitoraggio sull'andamento della spesa. I produttori pubblici di servizi sanitari sono enti produttori che operano a livello locale - Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Policlinici universitari - la cui attività è monitorata dal Ministero del lavoro, salute e solidarietà sociale unitamente al MEF.

La Missione *Politiche economico-finanziarie e di bilancio*, con 66,3 miliardi di euro pari al 12,3 per cento dello stanziamento 2009, costituisce la terza Missione in ordine di importanza per le risorse complessivamente stanziare in bilancio. Essa risulta fortemente caratterizzata dal Programma *Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte*, 57,8 miliardi di euro, consistente

⁸³ I titoli del debito pubblico che concorrono a formare la categoria 61 possono essere posseduti sia da soggetti esterni alla Pubblica amministrazione che da istituzioni ad essa appartenenti. La contabilizzazione nel bilancio dello Stato è indipendente dal settore di contropartita degli acquirenti dei titoli del debito; questo comporta che lo stock di titoli del debito pubblico qui considerato è al lordo dei titoli stessi posseduti da altri enti delle Amministrazioni pubbliche per le quali essi costituiscono un'attività finanziaria. Questo significa che, ad esempio, se gli Enti di Previdenza hanno acquistato titoli del debito pubblico tali titoli risultano registrati come una passività dello Stato, in categoria 61. Tali flussi andranno quindi eliminati, attraverso un processo di consolidamento dello stock delle passività e attività finanziarie tra i soggetti che entrano nel perimetro delle AP, per un corretto calcolo del debito pubblico.

⁸⁴ Gli interessi passivi dello Stato considerati in questa sede, che risultano dal bilancio del MEF, differiscono dalla corrispondente voce del conto Stato delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale; in questo secondo caso si fa infatti riferimento ad una metodologia definita come *full accrual*, che contabilizza gli interessi come un flusso scaturente con continuità dallo stock del debito, utilizzando per il calcolo una struttura dei tassi di interesse che tiene conto di tutte le scadenze dei vari titoli emessi.

⁸⁵ Il corrispondente capitolo relativo alle somme da corrispondere alle Ferrovie per i contratti di servizio e di programma, da destinare alle regioni in attuazione del federalismo amministrativo, per uno stanziamento 2009 pari a circa 180 milioni di euro, è classificato come un trasferimento corrente al settore delle imprese, e costituisce l'unico capitolo del programma Federalismo gestito dalla Direzione del Tesoro. Tutti i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche sono gestiti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁸⁶ Il *Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria* è relativo alla parte non inclusa nel *Federalismo fiscale*.

essenzialmente nelle restituzioni e rimborsi di imposte dirette e indirette, nonché di gestione dei rapporti con i Monopoli di Stato, 4,5 miliardi di euro. Il Programma contiene, in massima parte, voci di spesa relative a poste correttive e compensative delle entrate. Ciò consente una corretta e completa contabilizzazione delle imposte, al lordo delle compensazioni d'imposta che il contribuente essere opera in sede versamento unificato. Il Programma *Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità*, con 5,3 miliardi di euro rappresenta l'8 per cento della Missione *Politiche economiche-finanziarie e di bilancio*. L'attività si sostanzia per il 70 per cento dello stanziamento complessivo 2009 (3,7 miliardi di euro) in trasferimenti alle Agenzie fiscali per il loro funzionamento e per gli investimenti; l'11 per cento è costituito da interessi passivi dovuti a pagamento di interessi di mora ai contribuenti relativi ad indebita riscossione di imposte indirette e tasse sugli affari (200 milioni di euro) e indennità per ritardato sgravio di imposte pagate, nonché interessi di mora ai contribuenti relativi ad indebita riscossione di imposte dirette (400 milioni di euro)⁸⁷.

Infine, le spese di funzionamento per consumi intermedi del *Dipartimento delle finanze* impegnano risorse per circa 500 milioni di euro, di cui oltre 300 milioni di euro connessi ai compensi per l'assistenza fiscale⁸⁸ prestata da C.A.F. e altri soggetti, e 61 milioni di euro per le Commissioni tributarie.

Allo stesso modo, il Programma *Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio* è quello che fa riferimento principalmente alle attività proprie del *Dipartimento del Tesoro* e della *Ragioneria generale dello Stato* ed è relativo, prevalentemente, a spese per il funzionamento dei due Dipartimenti. Va sottolineato che l'attività del Dipartimento del tesoro è caratterizzata da una forte componente di consumi intermedi⁸⁹, imputabili sia ai compensi da corrispondere alle Poste Italiane per lo svolgimento di servizi di tesoreria per conto dello Stato che alle spese connesse alla monetazione metallica e allo stoccaggio delle monete.

Il Programma *Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali* si sostanzia in una vera e propria attività di produzione di servizio pubblico; difatti il 95 per cento dello stanziamento 2009 su tale programma (2,4 miliardi), riguarda spese per redditi da lavoro, consumi intermedi e imposte sulla produzione relative al CDR *Guardia di finanza*.

Le Missioni fin qui analizzate caratterizzano fortemente la struttura di bilancio del MEF in quanto rappresentano l'85,1 per cento del totale delle risorse stanziare.

Altre Missioni peculiari del Ministero sono *Italia in Europa e nel mondo*, per la quale il MEF gestisce circa il 93 per cento delle somme legate soprattutto al Programma *Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE* (17 miliardi di euro)⁹⁰; *Politiche previdenziali* (16,7 miliardi di euro) connessa in gran parte ai trasferimenti all'INPDAP per le gestioni previdenziali statali e, infine,

⁸⁷ L'analisi sui dati di consuntivo 2007 e 2008 mostra valori anche più elevati per questa voce economica: 900 milioni di impegni 2007 e circa 1 miliardo nel 2008, poco diversi dallo stanziamento iniziale, fatta eccezione per gli interessi 2007 relativi alle imposte dirette, e corrispondenti per la maggior parte ai pagamenti effettuati nell'anno stesso.

⁸⁸ I compensi per l'assistenza fiscale vengono effettuati a valere sul cap. 3845 "Spese per i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale nonché per i commercialisti, per gli esperti contabili e consulenti del lavoro che prestino assistenza fiscale nei confronti dei contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo o di impresa".

⁸⁹ I consumi intermedi costituiscono oggetto di successivo approfondimento.

⁹⁰ Il finanziamento al bilancio dell'Unione europea vale 17 miliardi di euro nel 2009, ed è classificato all'interno della categoria economica *Risorse proprie CEE*. Il riferimento è costituito da due capitoli di spesa che individuano le tipologie di risorse che finanziano l'Unione europea a titolo di contribuzione degli stati membri al suo bilancio: 14,4 miliardi riferiti alle risorse proprie da versare in base al Reddito nazionale lordo (Il Reddito Nazionale Lordo, aggregato rilevante dei conti nazionali, è calcolato a partire dal Prodotto Interno Lordo, che misura la produzione all'interno del paese, considerando i flussi netti di reddito relativi alle unità residenti nel paese) e all'Iva e 2,6 miliardi a titolo di risorse proprie tradizionali relative a dazi doganali, prelievi agricoli, contributi zucchero. L'altra posta di rilievo del programma relativo alla partecipazione italiana alle politiche UE è costituita dalla quota di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari, pari a 6,9 miliardi per il 2009. Il CDR competente per lo svolgimento di queste attività è il Dipartimento della RGS.

Fondi da ripartire (10,5 miliardi di euro).

La Missione *Fondi da ripartire* è articolata nei due programmi *Fondi da assegnare* e *Fondi di riserva e speciali*, rispettivamente 6,7 e 3,8 miliardi. La peculiarità nelle modalità di gestione dei Programmi di questa Missione, è tale da costituire oggetto di un apposito approfondimento.

Pur rappresentando le 6 Missioni analizzate fino ad ora il 95 per cento del bilancio del MEF, per totali 509 miliardi, rimangono ancora 21 Missioni per complessivi 28,2 miliardi di euro che costituiscono il 3,7 per cento dell'intero bilancio dello Stato e il 6,2 per cento delle risorse se considerate in rapporto alla spesa primaria statale. Basti pensare che ben cinque ministeri come il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero degli affari esteri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della giustizia e il Ministero dello sviluppo economico cumulano uno stanziamento complessivo praticamente uguale (28,4 miliardi di euro).

In questo paragrafo, si esamineranno quelle Missioni che realizzano la produzione di alcuni servizi o l'attuazione di indirizzi della politica economica. Le Missioni cui fanno capo i cosiddetti "programmi finanziari" sono trattate nel successivo riquadro.

La Missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* con 6 miliardi di stanziamenti 2009 è realizzata prevalentemente attraverso il Programma *Protezione sociale per particolari categorie* (5,5 miliardi) che riguarda prestazioni sociali sia erogate direttamente, come nel caso della concessione di pensioni e assegni di guerra e similari, che attraverso trasferimenti a Enti di Previdenza, come nel caso del contributo all'INPS per la gestione del fondo pensioni Ferrovie. I Programmi *Lotta alle dipendenze* e per *Promozione dei diritti e delle pari opportunità* riguardano trasferimenti alla *Presidenza del Consiglio* per l'attuazione delle corrispondenti politiche.

Ordine pubblico e sicurezza, con 2 miliardi di stanziamento 2009, riguarda il concorso della Guardia di Finanza alla pubblica sicurezza che rappresenta la produzione di un servizio pubblico puro o collettivo realizzato prevalentemente attraverso il servizio della *Guardia di Finanza* e la spesa sostenuta per la *Sicurezza democratica*. Si tratta di una Missione comune ad altre amministrazioni, in quanto contiene le spese che fanno capo ai corpi di Polizia, tra cui il Ministero dell'interno (con il 73 per cento della spesa), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 6 per cento, il Ministero delle politiche agricole con il 2 per cento, alla cui realizzazione il MEF concorre per il 19 per cento dell'intera spesa. Non sono incluse in tale Missione le spese relative ai carabinieri imputate nella Missione *Difesa e sicurezza del territorio* del Ministero della difesa.

Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche è costituita prevalentemente da spese di funzionamento dell'amministrazione, 470 milioni di euro di consumi intermedi, circa 380 milioni di euro per redditi da lavoro dipendente e imposte sulla produzione e 190 milioni per trasferimenti ad altre istituzioni pubbliche dell'amministrazione centrale.

Riquadro 2.1- I PROGRAMMI FINANZIARI

Come evidenziato in precedenza, una gran parte dell'attività del MEF è caratterizzata dallo svolgimento di azioni attraverso cui una notevole quantità di risorse è trasferita ad altri soggetti. Ciò ha portato a individuare una categoria di programmi, definiti come "programmi finanziari"⁹¹, contenuti in diverse Missioni, che realizzano operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie ai rispettivi enti destinatari, e sui quali i competenti Centri di responsabilità amministrativa svolgono un'attività di monitoraggio.

La tabella successiva mostra i Programmi finanziari che impegnano il 35,09 per cento delle risorse complessive relative agli stanziamenti iniziali 2009, ordinati in sequenza decrescente.

Tavola 2.2 - Programmi finanziari. Stanziamenti iniziali 2009. Milioni di euro.

PROGRAMMI FINANZIARI	Stanziamenti iniziali	%	Distribuzione cumulata
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	57.791	30,8	30,8
Federalismo	56.197	30,0	60,8
Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	31.059	16,6	77,4
Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	16.743	8,9	86,3
Sostegno allo sviluppo del trasporto	6.956	3,7	90,0
Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	6.662	3,6	93,6
Organi costituzionali	1.958	1,0	94,6
Incentivi alle imprese	1.778	0,9	95,6
Protezione civile	1.508	0,8	96,4
Opere pubbliche e infrastrutture	1.182	0,6	97,0
Rapporti con le confessioni religiose	1.075	0,6	97,6
Attività ricreative e sport	732	0,4	98,0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	578	0,3	98,3
Organi a rilevanza costituzionale	522	0,3	98,5
Servizi postali e telefonici	521	0,3	98,8
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	487	0,3	99,1
Sostegno alla famiglia	305	0,2	99,2
Sostegno all'editoria	296	0,2	99,4
Sostegno al settore agricolo	178	0,1	99,5
Ricerca di base e applicata	176	0,1	99,6
Sviluppo sostenibile	136	0,1	99,7
Garanzia dei diritti dei cittadini	127	0,1	99,7
Sostegno all'istruzione	120	0,1	99,8
Interventi per pubbliche calamità	119	0,1	99,9
Incentivazione e sostegno alla gioventù	96	0,1	99,9
Edilizia abitativa e politiche territoriali	81	0,0	100,0
Sviluppo e competitività del turismo	76	0,0	100,0
Infortuni sul lavoro	7	0,0	100,0
Totale complessivo	187.466	100,0	100,0

Nella tabella sottostante è illustrata la composizione percentuale dello stanziamento del MEF per il 2009 secondo una ripartizione molto aggregata per finalità della spesa, in cui è stata data

⁹¹ Per la definizione di "programmi finanziari" si faccia riferimento alla pubblicazione RGS 2007 "Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi" all'indirizzo web <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Nota-introduttiva-alla-lettura-del-bilancio-dello-Stato-per-missioni-e-programmi.pdf>

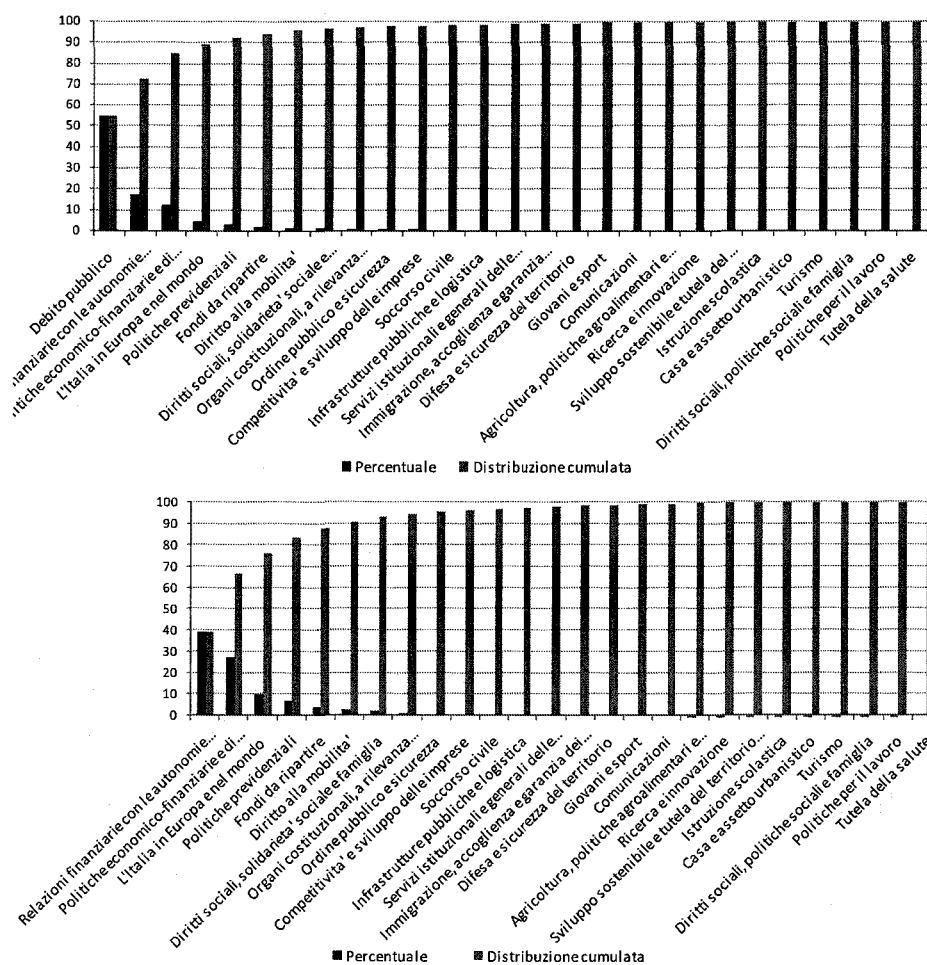
evidenza, oltre al *Debito pubblico*, anche quei programmi finanziari che si sostanziano prevalentemente in trasferimenti. Per una presentazione completa degli stanziamenti iniziali di competenza 2009 per Missione, Programma e CDR si veda la Tavola 2.1 nell'appendice statistica.

Tavola 2.3 - Stanziamenti iniziali 2009 per Programmi finanziari e non finanziari. Milioni di euro.

MISSIONE/PROGRAMMA	Stanziamento iniziale	Distribuzione percentuale
Debito pubblico	296.542	55,2
Programmi finanziari	187.466	34,9
Programmi non finanziari	53.062	9,9
di sui Fondi da ripartire	10.504	2,0
Stanziamento complessivo LB 2009	537.070	100,0

Nel Grafico 2.1 è stata riportata la distribuzione cumulata della spesa del MEF per Missioni al lordo e al netto del *Debito pubblico*.

Grafico 2.1 - Stanziamenti iniziali 2009 per Programmi. Percentuale e distribuzione cumulata.



XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2.4 - Missioni e Programmi, stanziamento 2009 in milioni di euro, distribuzione percentuale e confronto con il bilancio dello Stato.

MISSIONE E PROGRAMMA	Stanziamen- to iniziale	Percentuale sul totale MEF	Stanziamen- to bilancio dello Stato	Percentuale sul bilancio dello Stato	MISSIONE E PROGRAMMA	Stanziamen- to iniziale	Percentuale sul totale MEF	Stanziamen- to bilancio dello Stato	Percentuale sul bilancio dello Stato
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.058	0,57	3.058	100,0	Tutela della salute	-	0,0	841	-
Organi costituzionali(*)	1.958	0,36	1.958	100,0	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	-	0,0	87	-
Organi a rilevanza costituzionale(*)	522	0,10	522	100,0	Istruzione scolastica	120	0,0	44.016	0,3
Presidenza del Consiglio dei Ministri(*)	578	0,11	578	100,0	Sostegno all'istruzione(*)	120	0,0	120	100,0
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	94.405	17,58	111.057	85,0	Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	5.982	1,1	25.372	23,6
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore(*)	487	0,09	487	100,0	Lotta alle dipendenze	10	0,0	10	100,0
Federalismo(*)	56.197	10,46	56.197	100,0	Protezione sociale per particolari categorie	5.510	1,0	5.510	100,0
Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale(*)	31.059	5,78	31.059	100,0	Garanzia dei diritti dei cittadini(*)	127	0,0	127	100,0
Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria(*)	6.662	1,24	6.662	100,0	Sostegno alla famiglia(*)	305	0,1	305	100,0
L'Italia in Europa e nel mondo	24.382	4,54	26.297	92,7	Promozione dei diritti e delle pari opportunità	30	0,0	30	100,0
Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	23.890	4,45	23.890	100,0	Politiche previdenziali	16.743	3,1	73.996	22,6
Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	491	0,09	491	100,0	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati(*)	16.743	3,1	73.996	22,6
Difesa e sicurezza del territorio	1.000	0,19	19.244	5,2	Politiche per il lavoro	7	0,0	2.934	0,2
Missioni militari di pace	1.000	0,19	1.000	100,0	Infortunati sul lavoro(*)	7	0,0	7	100,0
Ordine pubblico e sicurezza	2.022	0,38	10.639	19,0	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.075	0,2	1.416	75,9
Sicurezza democratica	566	0,11	571	99,1	Rapporti con le confessioni religiose(*)	1.075	0,2	1.080	99,5
Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.457	0,27	1.457	100,0	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	66.254	12,3	66.254	100,0
Soccorso civile	1.627	0,30	3.505	46,4	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	5.341	1,0	5.341	100,0
Interventi per pubbliche calamità(*)	119	0,02	119	100,0	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	577	0,1	577	100,0
Protezione civile(*)	1.508	0,28	1.508	100,0	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.518	0,5	2.518	100,0
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	178	0,03	1.004	17,8	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	27	0,0	27	100,0
Sostegno al settore agricolo(*)	178	0,03	178	100,0	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte(*)	57.791	10,8	57.791	100,0
Competitività e sviluppo delle imprese	1.778	0,33	4.690	37,9	Giovani e sport	828	0,2	828	100,0
Incentivi alle imprese(*)	1.778	0,33	1.778	100,0	Attività ricreative e sport(*)	732	0,1	732	100,0
Diritto alla mobilità	6.956	1,30	10.017	69,4	Incentivazione e sostegno alla gioventù(*)	96	0,0	96	100,0
Sostegno allo sviluppo del trasporto(*)	6.956	1,30	6.956	100,0	Turismo	76	0,0	76	100,0
Infrastrutture pubbliche e logistica	1.182	0,22	3.640	32,5	Sviluppo e competitività del turismo(*)	76	0,0	76	100,0
Opere pubbliche e infrastrutture(*)	1.182	0,22	1.182	100,0	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.139	0,2	2.324	49,0
Comunicazioni	817	0,15	1.030	79,3	Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	807	0,2	807	100,0
Servizi postali e telefonici(*)	521	0,10	521	100,0	Indirizzo politico	26	0,0	221	11,6
Sostegno all'editoria(*)	296	0,06	296	100,0	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	307	0,1	1.296	23,7
Ricerca e innovazione	176	0,03	3.613	4,9	Fondi da ripartire	10.504	2,0	13.750	76,4
Ricerca di base e applicata(*)	176	0,03	176	100,0	Fondi da assegnare	6.694	1,2	9.939	67,3
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	136	0,03	1.443	9,4	Fondi di riserva e speciali	3.811	0,7	3.811	100,0
Sviluppo sostenibile(*)	136	0,03	397	34,2	Debito pubblico	296.542	55,2	296.558	100,0
Casa e assetto urbanistico	81	0,02	890	9,1	Oneri per il servizio del debito statale	81.342	15,1	81.349	100,0
Edilizia abitativa e politiche territoriali(*)	81	0,02	81	100,0	Rimborsi del debito statale	215.201	40,1	215.209	100,0
					Totale complessivo	537.070	100,0	752.593	71,4

(*) Programmi finanziari

2.1.3 - Organizzazione

Il MEF, nella sua struttura attuale, svolge le funzioni statali per quanto riguarda:

- politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, alla vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria, alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico e alla gestione di partecipazioni azionarie dello Stato, compreso l'esercizio dei diritti dell'azionista e l'alienazione dei titoli azionari di proprietà dello Stato;
- politiche, processi e adempimenti di bilancio, con particolare riguardo alla formazione e gestione del bilancio dello Stato, compresi gli adempimenti di tesoreria e la verifica dei relativi andamenti e flussi di cassa, assicurandone il raccordo operativo con gli

adempimenti in materia di copertura del fabbisogno finanziario, nonché alla verifica della quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti e dalle innovazioni normative ed al monitoraggio della spesa coordinandone e verificandone gli andamenti e svolgendo i controlli previsti dall'ordinamento;

- c) finanze, con particolare riguardo alle funzioni di cui all'articolo 56 del D.lgs. 300/1999, all'analisi del sistema fiscale e delle scelte inerenti alle entrate tributarie ed erariali in sede nazionale, comunitaria e internazionale, alle attività di coordinamento, indirizzo, vigilanza e controllo previste dalla legge sulle Agenzie fiscali⁹² (che svolgono le funzioni operative dell'amministrazione finanziaria) e sugli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in materia di tributi ed entrate erariali di competenza dello Stato, al coordinamento monitoraggio e controllo del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, all'informazione istituzionale nel settore della fiscalità, alle funzioni previste dalla legge in materia di demanio patrimonio dello Stato, catasto e conservatorie dei registri immobiliari;
- d) pagamento degli stipendi per il personale statale, escluse le Forze armate e i corpi di polizia, e stipula delle convenzioni CONSIP per tutta la Pubblica amministrazione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è articolato in 4 Dipartimenti che perseguono le funzioni sopra descritte e che corrispondono ad altrettanti CDR. A questi si aggiungono il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione e la Guardia di Finanza. Esistono, infine alcune spese⁹³ che fanno riferimento alle competenze relative all'Avvocatura generale dello Stato e alla gestione di spese residuali connesse alla Presidenza del Consiglio, che fino all'emanazione del D.lgs. 300/1999 faceva parte delle amministrazioni dello Stato. Nei successivi grafici e tavole si farà riferimento a tali spese come ad un CDR fittizio "Altro". Il trattamento di tali competenze costituirà oggetto di approfondimento nella specifica sezione.

I CDR a cui si farà riferimento sono quelli elencati di seguito. Nel commento viene data separata evidenza della Missione *Debito pubblico*, per consentire una lettura più agevole della spesa, e del CDR fittizio *Altro* definito come sopra:

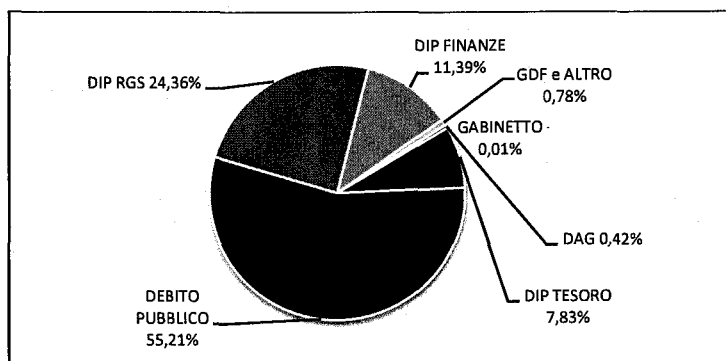
1. Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
2. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi
3. Dipartimento del tesoro
4. Dipartimento della ragioneria generale dello Stato
5. Dipartimento delle finanze
6. Guardia di finanza
7. Altro: Avvocatura dello Stato e Servizio per la gestione delle spese residuali

⁹² Le 4 Agenzie fiscali sono considerate, ai fini del presente rapporto, e come anche inteso nel bilancio dello Stato, come Enti delle Amministrazioni pubbliche a livello centrale, dotate di propria autonomia, considerate come unità istituzionali che ricevono trasferimenti per il loro funzionamento dal MEF, ma le cui spese di funzionamento non costituiscono parte del funzionamento del MEF. D'altro canto, secondo l'accezione usata correntemente nei Conti nazionali, le Agenzie fiscali, unitamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri e agli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, concorrono a definire lo Stato inteso come entità più ampia, rispetto a quanto non risulti dal solo bilancio dello Stato, inteso come raggruppamento dei 12 Ministeri. Questa seconda definizione di Stato fa riferimento in modo particolare alle linee guida del SEC95, soprattutto in applicazione delle analisi richieste ai fini della Procedura EDP e del GFSM2001 secondo cui il perimetro dello Stato va determinato in modo da consentirne la rappresentazione contemporanea dei poteri statali: esecutivo, legislativo, impositivo, di controllo.

⁹³ I due CDR rappresentano, rispettivamente, lo 0,023 per cento (Avvocatura generale dello Stato) e lo 0,007 per mille (Servizio per la gestione delle spese residuali che effettua principalmente trasferimenti ad Amministrazioni Centrali) dello stanziamento complessivo 2009.

In termini di stanziamenti iniziali di competenza per l'anno 2009, il peso dei diversi CDR si presenta come illustrato nel Grafico 2.2.

Grafico 2.2 - Stanziamenti iniziali di competenza per CDR - Anno 2009.



La Missione *Debito pubblico* fa riferimento principalmente al *Dipartimento del tesoro* e per una minima parte al *Dipartimento della ragioneria generale dello Stato*. La quota che afferisce al CDR *Tesoro* ammonta a complessivi 290,2 miliardi di stanziamento iniziale di competenza 2009, che rappresenta l'87,3 per cento della spesa del Dipartimento; le categorie economiche sottostanti tale Missione sono costituite dal rimborso di passività finanziarie (215 miliardi), interessi passivi (74,4 miliardi), consumi intermedi (circa 65 milioni di euro) relativi a spese per le attività degli intermediari finanziari per il collocamento dei titoli. Si segnala che i capitoli inerenti i consumi intermedi della Missione in considerazione potrebbero essere più opportunamente collocati nella Missione *Politiche economico-finanziarie e di bilancio*, Programma *Programmazione economico finanziaria e politiche di bilancio* (29.2) nell'ambito dei quali sono ricomprese le attività relative alla emissione e gestione del debito pubblico.

Per il *Dipartimento della ragioneria generale dello Stato* la Missione *Debito pubblico*, con 6,4 miliardi di euro, rappresenta il 4,6 per cento dello stanziamento 2009, ed è relativa prevalentemente al pagamento degli interessi corrisposti sui conti di tesoreria fruttiferi.

La Tavola 2.5 riporta l'analisi della Missione *Debito pubblico* per CDR, Programma e categoria economica.

Tavola 2.5 - Missione *Debito pubblico*: analisi per CDR e categoria economica, stanziamenti iniziali 2009. Milioni di euro.

MISSIONE 34: DEBITO PUBBLICO				
Programma	Categoria Economica	DIPARTIMENTO DEL TESORO	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	Totale per categorie economiche
Oneri per il servizio del debito statale	2 Consumi intermedi	652	-	652
	4 Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	4	-	4
	6 Trasferimenti correnti a imprese	-	-	-
	9 Interessi passivi e redditi da capitale	74.407	6.279	80.686
Rimborsi del debito statale	61 Rimborso passività finanziarie	215.108	93	215.201
Totale per Cdr		290.171	6.372	296.543