

Ministero dell'economia e delle finanze

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1 Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero; 1.2 Le funzioni e la gestione finanziaria: la coerenza tra funzioni e assetti organizzativi; 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie: 1.3.1 Il trasferimento di risorse e personale alle Regioni e agli Enti locali; 1.3.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale in relazione al riparto di funzioni e compiti fra amministrazione statale e sistema delle autonomie; 1.3.3 L'attività svolta dagli organi dell'amministrazione finanziaria in favore delle Regioni e degli Enti locali.*

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali; 2.2 Auditing; 2.3 Verifiche di affidabilità.*

3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento: Area economia *3.1 Le linee strategiche dell'azione amministrativa; 3.2 Dipartimento del tesoro; 3.3 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; 3.4 Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; 3.5 Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro;* Area finanze *3.6 Dipartimento per le politiche fiscali; 3.7 Guardia di finanza; 3.8 Scuola superiore dell'economia e delle finanze; 3.9 SECIT; 3.10 Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato; 3.11 Agenzie fiscali: 3.11.1 Struttura e contenuti delle convenzioni con il Dipartimento per le politiche fiscali; 3.11.2 Agenzia delle entrate; 3.11.3 Agenzia delle dogane; 3.11.4 Agenzia del territorio; 3.11.5 Agenzia del demanio Ente pubblico economico; 3.12 L'attività svolta dal SECIN; 3.13 L'attività contrattuale.*

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 Assetto organizzativo; 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale; 4.3 Informatica e nuove tecnologie.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero.

Il presente capitolo contiene, con riferimento all'esercizio 2004, una trattazione unitaria dell'andamento finanziario, organizzativo e gestionale del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Quanto sopra nonostante il perdurante ritardo del processo di integrazione delle due preesistenti strutture nel nuovo dicastero¹.

Con la emanazione del DPR 3 luglio 2003, n. 227, è intervenuta la auspicata riunificazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dei servizi di controllo interno.

I primi, in base alla nuova disciplina, sono in numero di 8 (compresa la segreteria e l'ufficio del vice ministro) a fronte dei 13 in precedenza esistenti per le due aree (7 per l'area tesoro e 6 per l'area finanze). Il riaccorpamento ha mantenuto ferma la disciplina relativa ai compiti, alle funzioni, ai settori di competenza e alle modalità per la selezione del personale, peraltro già fortemente omogenea per entrambe le aree, ed ha comportato una significativa riduzione dell'organico complessivo (15 per cento in meno per quanto attiene al personale dei livelli e riduzione del 40 per cento degli specifici posti di funzione dirigenziali di II fascia).

Particolarmente significativa la riunificazione dei servizi di controllo interno in relazione alle diverse modalità di funzionamento e di struttura dei due organi. La nuova disciplina attua una sorta di temperamento tra il modello più dettagliato ed analitico utilizzato dall'ex amministrazione del tesoro² e quello più sintetico adottato dal Sinco (Servizio interno di controllo) presso il Ministero delle finanze³. Relativamente all'esercizio 2004, quindi, la direttiva del Ministro risulta elaborata sulla base di una metodologia unitaria e strutturata in modo omogeneo per entrambe le aree. Analogo dovrebbe essere altresì il meccanismo per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi affidato all'apprezzamento della stessa struttura.

A fronte di quanto sopra, in relazione al perdurante ritardo nella emanazione del regolamento di riorganizzazione complessiva del Ministero previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, le diverse aree del Ministero continuano ad operare secondo un assetto organizzativo risultante dai recenti interventi normativi settoriali di riordino dei singoli apparati.

L'organizzazione dell'amministrazione preposta al settore tesoro deriva dal DPR 20 febbraio 1998, n. 38 con il quale sono stati rideterminati il numero, le funzioni e le articolazioni dei dipartimenti e delle direzioni generali a seguito della soppressione del Ministero del bilancio ed al trasferimento dei relativi compiti all'allora Ministero del tesoro.

L'amministrazione finanziaria è stata a sua volta oggetto di un radicale riordino organizzativo ed ordinamentale a seguito della istituzione delle Agenzie fiscali e della riunificazione delle precedenti strutture ministeriali preposte al settore finanze all'interno dell'unico Dipartimento per le politiche fiscali (DPR 26 marzo 2001, n. 107).

L'apparato amministrativo del MEF, quindi, al di là della riunificazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, è all'attualità ancora il risultato della giustapposizione delle due precedenti organizzazioni. Mancano nel complessivo assetto organizzativo uffici competenti a gestire problematiche comuni ad entrambe le aree, quali ad esempio le complessive strategie di acquisto di beni e servizi nonché gli aspetti concernenti le attività del personale. Tali compiti, del resto, difficilmente potrebbero essere inseriti all'interno di uno dei dipartimenti esistenti, ciascuno dotato di precise competenze funzionali per materie rientranti in una specifica area.

Al nuovo regolamento è, dunque, demandato il non facile compito di prevedere, all'interno di un modello organizzato per dipartimenti, strutture in grado di svolgere compiti cosiddetti trasversali, strumentali all'intera attività del Ministero e, soprattutto, individuare momenti di raccordo operativo tra gli apparati preposti ai due principali settori di attività.

Con riferimento alla gestione dei sistemi informativi automatizzati, ferma restando la assoluta peculiarità del sistema informativo della fiscalità gestito dalla SOGEI S.p.A e di quello

¹ Lo stato di attuazione del processo di riunificazione del Ministero dell'economia e delle finanze ha formato oggetto di una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione conclusasi con la delibera n. 13/2005 del 4 maggio 2005.

² DPR 22 settembre 2000, n. 451.

³ DPR 6 aprile 2001, n. 121.

relativo alla Ragioneria generale dello Stato, nell'esercizio 2004 è stato avviato un progetto volto ad unificare i sistemi e le procedure attualmente in uso per il protocollo informatico, per la classificazione ed archiviazione dei documenti e per la gestione di taluni aspetti relativi al rapporto di lavoro del personale.

Nell'ottica di un'effettiva riunificazione delle due aree del Ministero va, altresì segnalata la ridefinizione delle competenze della Scuola superiore tributaria e del SECT, strutture entrambe tradizionalmente di supporto alla attività del Ministero delle finanze, con una forte specializzazione nei settori di competenza, ed ora chiamate a svolgere compiti interessanti l'attività del Ministero nel suo complesso, attraverso anche un significativo cambio di denominazione, e la previsione di processi di riordino organizzativo e di riequilibrio delle professionalità presenti, peraltro non ancora conclusi.

La mancanza di una unitaria visione delle problematiche complessive dell'intera amministrazione è evidenziata dalle difficoltà tuttora presenti nella gestione delle entrate ricomprese nel capo X in precedenza di competenza dell'ex Ministero del tesoro. Nonostante infatti il MEF, dopo la riunificazione, sia competente a gestire nel suo complesso il 99 per cento delle entrate finali, nulla risulta innovato con riferimento alle procedure per la gestione dei predetti capitoli relativi al gettito di entrate extratributarie e patrimoniali (che rappresentano una percentuale del 6 per cento delle entrate complessive del Ministero), con conseguente perdurare di fenomeni, già più volte segnalati, di disinteresse gestionale, mancata individuazione di centri di responsabilità competenti, sottostima delle previsioni, esistenza di capitoli promiscui e di altri iscritti esclusivamente per memoria.

Si va espandendo un articolato sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze che spesso costituiscono soggetti strumentali dell'amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti, con attribuzione di una significativa serie di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie.

1.2 Le funzioni e la gestione finanziaria: la coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.

a) Con riferimento all'area economia le funzioni obiettivo, presentano alcune inadeguatezze che non consentono una loro chiara ed immediata riconducibilità alle risorse iscritte in bilancio ed agli obiettivi programmatici indicati nei documenti economico-finanziari.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che manca una funzione corrispondente ad interventi nelle aree depresse e che è generica l'indicazione utilizzata, come negli altri ministeri, di "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione", tipologia di spesa non prevista dalla COFOG.

Appare, inoltre, generica l'indicazione riferita agli "affari esteri", e quella per "transazioni relative al debito pubblico", estesa agli "oneri del debito pubblico", per la quale sono state stanziare cospicue risorse dell'Amministrazione.

Manca, inoltre, un criterio omogeneo per l'imputazione a funzione delle quote di ammortamento dei mutui e delle quote degli interessi sui mutui. Alcuni sono imputati genericamente ad "oneri del debito pubblico", altri invece al settore di appartenenza, come ad esempio i mutui della sanità imputati alla funzione-obiettivo anzidetta e quelli delle poste e telecomunicazioni imputati invece alla funzione-obiettivo "comunicazioni".

Si osserva, su un piano generale, che nonostante l'introduzione delle nuove classificazioni delle spese del bilancio dello Stato, funzionale ed economica, nonché della contabilità analitica, permangono inattuati obiettivi che la legge n. 94 del 1997 aveva indicato come prioritari.

Non risultano ancora essere stati riorganizzati i conti di tesoreria in modo tale da raccorderli con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997); non risultano essere stati razionalizzati i capitoli di bilancio in relazione alla normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio (art. 5, comma

1, lettera b, della legge n. 94 del 1997); non si è proceduto a modificare e integrare il regolamento di contabilità generale dello Stato, sulla base dei criteri e principi direttivi di cui al citato art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997.

Anche la classificazione, a consuntivo, riferita “agli scopi delle principali leggi di spesa” (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997), pur essendo stata avviata, permane non soddisfacente. Infatti, a causa delle difficoltà di riconciliazione dei dati connessi ai piani di formazione dei singoli capitoli e dei piani gestionali nonché della permanenza in bilancio di capitoli “misti”, non è possibile, il più delle volte, risalire in modo puntuale all’autorizzazione legislativa di riferimento, che costituisce presupposto della politica di settore che si intende conseguire con le risorse finanziarie poste a carico del bilancio dello Stato.

Nel corso del 2004 il Ministero dell’economia e delle finanze ha predisposto 35 schede che rappresentano lo stanziamento definitivo connesso con l’attuazione di 23 leggi di spesa (di cui alla tabella in allegato 1).

Circa l’80 per cento di tali leggi sono state sottoposte a monitoraggio nel biennio 2003-2004.

Sul piano metodologico occorre rilevare positivamente che la maggior parte delle leggi di spesa oggetto di monitoraggio è rappresentata in relazione a specifiche autorizzazioni; è in tal modo possibile una diretta correlazione tra la particolare finalità di spesa individuata dal legislatore e le risultanze di bilancio.

Sotto un profilo di significatività del monitoraggio va osservato che le leggi prescelte non sembrano idonee a consentire la ricostruzione di una sia pure limitata politica legislativa di settore. Sarebbe pertanto opportuna una selezione delle leggi di spesa più mirata, per corrispondere in modo più soddisfacente all’intento del legislatore di conoscere le risultanze gestionali, tenuto conto degli “scopi delle principali leggi di spesa” (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997).

In ogni caso va osservato che i riscontri di tipo finanziario, per un verso, dovrebbero trovare un appropriato collegamento con le direttive generali dei ministri responsabili della gestione delle risorse finanziarie in questione e, per altro verso, dovrebbero essere accompagnati da valutazioni a consuntivo in ordine al livello di conseguimento degli scopi di dette leggi (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997).

Deve aggiungersi che la scelta delle leggi in questione è riferita in larga parte a misure finanziarie comportanti obbligatorietà delle prestazioni sicché i meri risultati finanziari non paiono di per sé significativi per valutazioni di buona gestione.

b) A seguito della istituzione delle Agenzie fiscali disposta con il d.lgs. 30 luglio 1999 n.300, le precedenti articolazioni dell’allora Ministero delle finanze sono state raggruppate nel Dipartimento per le politiche fiscali, unico centro di responsabilità, unitamente alla Guardia di finanza, dell’area finanze del nuovo Ministero.

I compiti del Dipartimento, come evidenziati dall’art. 1 del DPR 26 marzo 2001 n. 107, consistono:

- nell’analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economico fiscali;
- nella predisposizione di studi, indagini e simulazioni per l’elaborazione della normativa in materia tributaria in campo nazionale e comunitario;
- nella pianificazione e coordinamento delle attività dei soggetti che operano nel campo della fiscalità.

Le risorse stanziare all’interno dei capitoli inseriti nel C.d.R. n. 6 “politiche fiscali” sono nel loro complesso, attribuite per il 71,1 per cento alla funzione obiettivo di IV livello 1.1.2.21 “gestione dei tributi” e per il 18,5 per cento alla funzione obiettivo 1.1.2.26 “regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità” che corrispondono, in particolare l’ultima, alla missione istituzionale prevalente del Dipartimento.

Nella funzione obiettivo “gestione dei tributi”, sono inseriti, peraltro, anche i capitoli relativi ai rimborsi delle imposte ed alle poste compensative e correttive dell’entrata per una percentuale complessiva superiore all’85 per cento dell’intero stanziamento del C.d.R.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha sottolineato l’improprietà della suddetti classificazione che non corrisponde alla specifica destinazione delle risorse, anche alla luce del carattere automatico di taluni rimborsi. Nel prosieguo della trattazione, quindi, i predetti capitoli saranno oggetto di separata analisi per quanto attiene alla ricostruzione degli indicatori finanziari.

All’interno del C.d.R. n. 6 sono, altresì, collocate le risorse destinate ad essere trasferite alle Agenzie fiscali per fronteggiare gli oneri di funzionamento delle predette strutture.

Il bilancio dell’esercizio 2004 riporta ancora per ciascuna Agenzia tre distinti capitoli, relativi rispettivamente al funzionamento ordinario, al fondo di incentivazione per il personale e alle somme necessarie per la realizzazione di programmi di investimento.

A partire dall’esercizio 2005 le somme da trasferire alle Agenzie fiscali risultano accorpate in un unico capitolo per ciascuna struttura, genericamente finalizzato a fronteggiare i complessivi oneri di gestione.⁴

Tale riunificazione prende atto della perdita di importanza del fondo incentivante, ormai in gran parte utilizzato nell’ambito della contrattazione collettiva nazionale e integrativa per garantire la copertura ad incrementi nelle voci fisse della retribuzione, e delle difficoltà incontrate dalle Agenzie nella realizzazione di programmi di investimento a fronte di una predefinita ed eteronoma quantificazione delle disponibilità e della esigenza di disporre di ulteriori margini di flessibilità nella gestione, tali da consentire, in relazione alle concrete esigenze operative, di destinare a spese correnti e oneri di funzionamento quota parte delle somme previste per la realizzazione di progetti di investimento, rivelatisi poi non del tutto praticabili.

La distribuzione delle risorse complessive tra ordinario funzionamento delle strutture e progetti di investimento viene in tal modo interamente demandata alle convenzioni tra ciascuna Agenzia e il Dipartimento per le politiche fiscali e, in ultima analisi, alle decisioni strategiche di ciascun Ente ed alle valutazioni effettuate nelle competenti sedi del controllo sul bilancio e sulla gestione operativa.

Le risorse da trasferire alle Agenzie fiscali sono complessivamente imputate alla funzione obiettivo 1.1.2.26 che corrisponde, come detto, alla missione istituzionale del Dipartimento per le politiche fiscali (regolazione e coordinamento delle politiche fiscali), ma non già alle attività svolte dalle Agenzie, di tipo operativo e gestionale. Sarebbe pertanto più opportuna, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, una imputazione alla funzione obiettivo 1.1.2.21 “gestione dei tributi”. La classificazione funzionale si rivela ancor più impropria con riferimento all’Agenzia del demanio che ha, quale principale missione, il compito di gestire e valorizzare il patrimonio pubblico affidato in gestione.

Nel C.d.R. n. 6 sono inserite anche le risorse necessarie al funzionamento della Scuola superiore dell’economia e delle finanze, nonostante la stessa sia chiamata allo svolgimento di attività interessanti l’intera area di competenza del Ministero riunificato e il Dipartimento per le politiche fiscali non abbia alcun potere di dettare indirizzi strategici od operativi sulla attività della Scuola, che opera con un bilancio autonomo ed è posta alle dirette dipendenze del Ministro.

⁴ A seguito della trasformazione dell’Agenzia del demanio in ente pubblico economico, i rapporti con il Ministero sono affidati ad un vero e proprio contratto di servizio che individua il corrispettivo delle prestazioni effettivamente rese sulla base di un raffronto con i prezzi di mercato. Il relativo capitolo di bilancio, pertanto, a partire dall’esercizio 2005 non è più riferito alla spesa necessaria a garantire il funzionamento ordinario dell’Agenzia, ma al pagamento di un corrispettivo contrattuale.

Le risorse stanziare nel capitolo 3953 sono trasferite al conto corrente di tesoreria della Scuola, ad eccezione di quelle necessarie per il pagamento dei compensi al personale amministrativo ed ai docenti stabili, tuttora a carico del Dipartimento sia come gestione finanziaria che come attività amministrativa, attesa la mancanza all'interno dell'organico della Scuola di professionalità adeguate in materia.

La spesa per il funzionamento della Scuola superiore è imputata per il 99 per cento alla funzione obiettivo di IV livello 1.1.2.91 "supporto alla attività istituzionale dell'amministrazione", estremamente generica e poco significativa dei compiti svolti dall'Istituto.

Come ampiamente dettagliato nel successivo paragrafo dedicato all'auditing finanziario-contabile, a fronte di uno stanziamento complessivo di risorse all'interno del C.d.R. n.6 "politiche fiscali", pari a 50.522 milioni, solo il 5 per cento delle risorse è effettivamente riferibile alle funzioni istituzionali tipiche del Dipartimento.

I soggetti destinatari dei trasferimenti di risorse (Scuola superiore ed Enti della fiscalità) operano con un ordinamento contabile che consente di considerare l'avanzo di amministrazione quale posta attiva del successivo esercizio finanziario, il che provoca ulteriori difficoltà di lettura dei dati complessivi della gestione finanziaria, con particolare riferimento agli indicatori che evidenziano il tasso di smaltimento degli impegni e la capacità di spesa dello specifico Centro di responsabilità.

Le risorse attribuite al C.d.R. n. 7 "Guardia di finanza"⁵ sono imputate per il 35,8 per cento alla funzione obiettivo 1.1.2.22 "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari", per il 32,9 per cento alla funzione obiettivo n. 3 "ordine pubblico e sicurezza" e, per la restante parte, con percentuali talvolta inferiori all'1 per cento, alle altre funzioni svolte dalla struttura; 6,7 per cento, alla funzione 2.1.1 "difesa militare".

Nonostante la estrema disaggregazione, la classificazione non tiene conto delle funzioni svolte dalla Guardia di finanza in materia di interventi per pubbliche calamità, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, di prevenzione e repressione di attività illegali e pericolose, di tutela dell'ambiente in collaborazione con le Agenzie regionali per la protezione ambientale; funzioni estremamente significative anche sotto il profilo della ricostruzione di una complessiva immagine delle attività svolte dal Corpo, e che trovano adeguata e dettagliata evidenziazione nelle relazioni predisposte dalla struttura e trasmesse per la verifica dei risultati complessivi dell'attività svolta nei diversi settori di intervento.

⁵ I compiti del Corpo della Guardia di finanza rideterminati da ultimo dal d.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, consistono per quanto attiene alla materia oggetto del presente capitolo e con esclusione, quindi, della attività di polizia giudiziaria e del contributo alla difesa militare, nella prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di:

- a. imposte dirette e indirette, tasse, contributi, monopoli fiscali e ogni altro tributo, di tipo erariale o locale;
- b. diritti doganali, di confine e altre risorse proprie nonché uscite del bilancio dell'Unione europea;
- c. ogni altra entrata tributaria, anche a carattere sanzionatorio o di diversa natura, di spettanza erariale o locale;
- d. attività di gestione svolte da soggetti privati in regime concessorio, ad espletamento di funzioni pubbliche inerenti la protesta amministrativa d'imposizione;
- e. risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa;
- f. entrate ed uscite relative alle gestioni separate nel comparto della previdenza, assistenza e altre forme obbligatorie di sicurezza sociale pubblica;
- g. demanio e patrimonio dello Stato, ivi compreso il valore aziendale netto di unità produttive in via di privatizzazione o di dismissione;
- h. valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nazionali, europei ed esteri, nonché movimentazioni finanziarie e di capitali;
- i. mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio;
- j. diritti d'autore, *know-how*, brevetti, marchi ed altri diritti di privativa industriale, relativamente al loro esercizio e sfruttamento economico;
- k. ogni altro interesse economico-finanziario nazionale o dell'Unione europea.

Le risorse necessarie al funzionamento del SECIT, considerato tuttora quale Centro di responsabilità dell'amministrazione finanziaria, sono imputate alla funzione obiettivo "prevenzione e repressione della violazione degli obblighi tributari", nonostante la avvenuta perdita di importanza e significato dei compiti di alta vigilanza sul corretto operato degli organi addetti all'accertamento ed alla riscossione delle imposte e la sostanziale trasformazione del Servizio in organo di alta consulenza in tutte le materie di interesse del Ministero riunificato, posto alle dirette dipendenze del Ministro.

Le difficoltà di individuare una corretta classificazione della spesa della amministrazione finanziaria si inserisce all'interno di una linea di tendenza che vede, in conseguenza di un sempre più accentuato policentrismo, la perdita di significatività complessiva del bilancio dello Stato quale strumento di programmazione delle risorse da destinare ai diversi centri in modo coerente con la definizione di strategie operative e gestionali, all'interno di un sistema che consenta di determinare il costo effettivo di ciascuna funzione e l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Contestualmente assume rilevanza sempre più marginale il circuito di programmazione e controllo basato sulla nota preliminare al bilancio, sulla direttiva del Ministro e sulle verifiche demandate al SECIN, non in grado di rappresentare, nonostante i significativi progressi compiuti anche in esito alla riunificazione degli organi di controllo interno per l'intero Ministero, il momento di sintesi e di coordinamento di una complessa rete di rapporti e di strumenti relazionali (convenzioni quadro, contratti di servizi, vigilanza) spesso di elevato livello qualitativo ed ispirati a modelli aziendalistici evoluti di gestione e di controllo, che rischiano però di essere confinati in una logica settoriale e frammentata e rispondere a criteri di autoreferenzialità nella individuazione delle priorità, delle strategie e degli obiettivi operativi da raggiungere.

Alla luce delle considerazioni che precedono le valutazioni effettuate nel prosieguo della relazione, sui dati contabili e finanziari e sui concreti risultati gestionali, avranno ad oggetto l'attività svolta dai diversi soggetti singolarmente considerati, raffrontata con il contenuto dei diversi strumenti di programmazione, mentre per una valutazione complessiva del conseguimento degli obiettivi di politica fiscale e di andamento delle poste di entrata tributarie, extratributarie e patrimoniali si rinvia alle specifiche trattazioni.

1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.

1.3.1 Il trasferimento di risorse e personale alle Regioni e agli Enti locali.

In esito alla riforma amministrativa disposta con la legge n. 300 del 1999 e, successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione, nel corso del triennio 2000-2003 sono state trasferite dalle amministrazioni statali alle Regioni funzioni e relative risorse finanziarie; in relazione a tale passaggio, sono stati assegnati alle Regioni, oltre ai trasferimenti ordinari, con esclusione degli oneri del personale, complessivamente 13.841,4 milioni, più dettagliatamente riportati negli allegati, dal n. 1 al 6.

Nel 2003 le somme trasferite sono state di 4.580,9 milioni; in particolare, le somme più cospicue sono quelle concernenti il trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (1.934,8 milioni) ed all'edilizia residenziale pubblica (720,1 milioni).

Nel 2004 le somme trasferite sono state pari a 4.446,6 milioni; tra di esse i maggiori importi hanno riguardato il trasporto pubblico locale (1.934,8 milioni), l'edilizia residenziale pubblica (639,8 milioni) e gli incentivi alle imprese (636,1 milioni).

Il decentramento amministrativo ha portato ad una riorganizzazione delle strutture amministrative statali; nelle tabelle nn. 7 e 8 allegate sono riportati i dati relativi al personale assegnato a seguito del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali.

Dall'esame di tali tabelle emerge che il maggior numero di personale (1.671 unità) è stato assegnato alle province dall'ANAS per la funzione viabilità, seguito da quello assegnato alle

Regioni dal Ministero per le infrastrutture per le opere pubbliche (327 unità) e per il servizio di escavazione dei porti (244 unità).

Elevato è comunque il numero delle persone ancora da assegnare alle Regioni ed agli Enti locali in relazione allo svolgimento di funzioni trasferite a seguito del decentramento.

E' ancora in attesa di definizione il previsto trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali del personale, già in servizio presso gli uffici scolastici, in relazione al passaggio della funzione relativa all'istruzione scolastica.

1.3.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale in relazione al riparto di funzioni e compiti fra amministrazione statale e sistema delle autonomie.

Con una serie di pronunce, la Corte Costituzionale, in esito a giudizi in via principale attivati dalle Regioni, si è pronunciata, in relazione all'art. 119 della Costituzione, sulla legittimità costituzionale di alcuni fondi speciali istituiti dallo Stato.

Nel biennio 2003-2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale di cinque Fondi speciali riportati nella sotto indicata tabella.

Tabella 1

Sentenza Corte Costituzionale	Provvedimento legislativo	Fondo vincolato	Amministrazione capitolo
370/03	Art. 70, c. 1 legge n. 448/01	Fondo asili nido	Min lavoro UPB 3.1.2.2 cap. 1771
16/04	Art. 25, c. 10 legge n. 448/01	Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni	Min interno UPB 2.2.3.6 cap 7249
49/04	Artt. 54 e 55 legge n. 448/01	Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli Enti locali e Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale	Min economia UPB 5.2.3.17 cap. 7719 UPB 5.2.3.18 cap. 7720
308/04	Art. 4, c. 99/103 legge n. 350/03	Fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei c.d. prestiti fiduciari	Min economia UPB 3.2.3.45 cap. 7368
320/04	Art. 30 legge n. 289/02	Fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro	Min lavoro UPB 6.2.3.1 cap. 7432
423/04	Art. 46, c. 2 legge n. 289/02	Fondo per le politiche sociali	Min politiche sociali UPB 3.1.5.1 cap. 10711

La Corte ha ritenuto che nel nuovo contesto costituzionale di distribuzione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie non possono trovare spazio interventi diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi in favore di determinati Comuni.⁶ In sostanza, la Corte Costituzionale ritiene che l'art.

⁶ La Corte ha ritenuto non ammissibili tali forme di intervento, in particolare, nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato.

117 della Costituzione vieti che in una materia di competenza legislativa regionale si prevedano interventi finanziari statali, anche se destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe ad alterare il riparto delle competenze legislative.

La sentenza n. 425 del 2004 ha deciso in merito alle impugnative proposte avverso le disposizioni della Legge Finanziaria 2004 le quali prevedono che le Regioni a statuto ordinario, gli Enti locali, le aziende e gli organismi di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento⁷.

La Corte Costituzionale ha ritenuto comunque fondate le censure che investono le disposizioni che attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimento" stabilite ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in quanto tali disposizioni conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le proprie spese senza che sia osservato il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo, incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale), può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino, in via generale, il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità.

Sul sistema finanziario e tributario degli Enti locali, va considerata la fondamentale sentenza n. 37 del 2004, con la quale la Corte Costituzionale⁸ - in occasione della impugnativa nei confronti di diverse disposizioni della Legge Finanziaria 2002 relative all'imposta sulla pubblicità, a diversi tributi locali, all'addizionale comunale e provinciale all'IRPEF ed alla compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IRPEF - ha sottolineato che l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali. Un siffatto intervento richiede, altresì, secondo la Corte, la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema - caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata" e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità di autonome scelte riconosciute a Regioni ed Enti locali - ad uno affatto nuovo.

Secondo la Corte Costituzionale la materia del "sistema tributario degli enti locali" spetterebbe fin da oggi alla potestà legislativa residuale delle Regioni, in quanto non si hanno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli Enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà

⁷ Al riguardo la Corte ha dichiarato che l'articolo 119, sesto comma, Cost. enuncia espressamente il vincolo di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento, che si applica sia alle Regioni a statuto ordinario che a quelle a statuto speciale, in quanto fanno parte della "finanza pubblica allargata", nei cui riguardi lo Stato conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento. Nell'esercizio di tale attività lo Stato può chiamare anche le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi ai vincoli provenienti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno.

⁸ La Corte ha ritenuto che "l'art. 119 della Costituzione considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma), hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma)". Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, debbono consentire agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti autonomi".

impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto dei soli principi di coordinamento (attualmente assenti in quanto “incorporati” in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato), diversamente da quanto avviene per i c.d. tributi attribuiti dallo Stato (v. in tal senso le sentenze nn. 296, 297, 311 del 2003, nn. 241, 381 e 431 del 2004)⁹.

1.3.3 L'attività svolta dagli organi dell'amministrazione finanziaria in favore delle Regioni e degli Enti locali.

I rapporti fra l'amministrazione finanziaria statale, le Regioni e gli Enti locali in materia di accertamento del corretto assolvimento degli obblighi tributari e di contrasto all'evasione, sono uno degli argomenti oggetto dei lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale¹⁰.

In attesa di una complessiva ridefinizione dei rispettivi ruoli, nell'esercizio 2004 è proseguita la attività di collaborazione della Guardia di finanza con le Regioni ed i Comuni, concernente, soprattutto, lo scambio di informazioni e dati sui soggetti potenzialmente a rischio di evasione e sulle tecniche e metodologie di indagine per la rilevazione di illeciti fiscali.

Al di là di specifici protocolli di intesa già stipulati, l'attività di contrasto all'evasione dei tributi di competenza delle Istituzioni locali viene, di fatto, effettuata in occasione e a margine di verifiche e ispezioni aventi altre finalità principali (il controllo in materia di IRAP viene di regola svolto in concomitanza con quello concernente le imposte dirette e l'IVA, mentre le verifiche sull'ICI derivano soprattutto dai controlli sulle locazioni degli immobili).

Con riferimento all'IRAP nell'esercizio 2004 a fronte di 7.570 interventi, la Guardia di finanza ha accertato un maggior imponibile pari ad 214.500.000 euro.

L'evasione accertata relativamente alla TARSU ammonta a 196.000 euro in complessivi 280 interventi localizzati soprattutto nelle Regioni del nord Italia.

477 sono stati gli interventi volti a verificare il corretto pagamento dell'ICI per un imponibile evaso scoperto pari a 711.749 euro.

Nell'esercizio 2004, sulla base di una positiva esperienza pilota con la Regione Lombardia, è stato predisposto uno schema generale di protocollo di intesa concernente la collaborazione tra la Guardia di finanza e le Regioni in materia di verifica dei requisiti dei soggetti ammessi a godere di prestazioni sociali agevolate.

Sul fronte della attività di polizia finanziaria, a tutela della regolarità e correttezza della spesa pubblica, va segnalata la predisposizione, di concerto con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di uno schema di convenzione quadro concernente le attività di verifica e controllo sull'andamento dei programmi connessi con l'attuazione delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione europea, al fine di agevolare il recupero di quanto indebitamente corrisposto.

Alla predetta convenzione hanno aderito, al 31 dicembre 2004, 17 Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano.

La Guardia di finanza, infine, è il referente delle Regioni per i controlli e le verifiche sulla correttezza della spesa sanitaria e collabora con i competenti assessorati alla scoperta di ipotesi di erogazione indebita di prestazioni o di uso improprio delle risorse.

In materia di tributi di competenza delle Regioni e degli Enti locali va segnalata anche la attività svolta dalla Agenzia delle Entrate.

⁹ Per quanto poi riguarda i tributi locali, stante la riserva di legge (art. 23 della Costituzione), dovrà anche essere definito, da un lato, l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi, e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali (potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa a tre livelli – legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale – oppure a due soli livelli – statale e locale, ovvero regionale e locale -).

¹⁰ Il termine per la conclusione dei lavori della Commissione è stato prorogato al 30 settembre 2005.

L'Agenzia, nel perseguimento dei propri fini istituzionali (art. 57 del d.lgs. n. 300 del 1999 e art. 3 dello Statuto), ha promosso e fornito servizi alle Regioni ed agli Enti locali per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per l'accertamento, la riscossione e la gestione dell'eventuale contenzioso.

In materia di IRAP e di addizionale regionale all'IRPEF è stata avviata una attività di monitoraggio sui risultati raggiunti in esito alle 5 convenzioni stipulate nel 2003 e sono stati conclusi altri 5 accordi rispettivamente con le Regioni Toscana, Emilia - Romagna, Valle d'Aosta, Molise e Veneto.

Le convenzioni prevedono che ciascuna Regione mantenga poteri di indirizzo e controllo dell'attività di gestione delle imposte e stabilisca i criteri generali per individuare i soggetti da sottoporre a controllo, mentre ad una commissione paritetica è demandato il coordinamento delle attività oggetto di collaborazione.

Alla data del 31 dicembre 2004 risultano stipulate con i Comuni 370 convenzioni in materia di ICI, a fronte di una intensa attività svolta dall'Agenzia per la promozione del servizio.

Le predette convenzioni prevedono la riscossione dell'imposta tramite modello F24 con possibilità di operare compensazioni tra debiti e crediti fiscali, con il vantaggio di annullare i tempi di attesa per gli eventuali rimborsi dovuti.

I flussi informativi, indispensabili per la verifica della correttezza delle dichiarazioni ICI, sono assicurati dalla rete telematica SIATEL, che contiene i dati relativi ai beni immobili, desunti dalle dichiarazioni di successione e dai contratti di locazione.

Il meccanismo è stato progressivamente esteso ad altri tributi comunali quali la tassa per l'occupazione di spazi pubblici e la TARSU.

L'Agenzia delle entrate, infine, nel 2004 ha provveduto alla stipula di 791 convenzioni concernenti attività di formazione e di assistenza del personale alle dipendenze di Regioni ed Enti locali.

In tema di rapporti con gli Enti locali permangono le difficoltà già evidenziate dalla Sezione del controllo con la delibera 21/2004/G del 16 settembre 2004, per il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni in relazione allo scarso numero di richieste di adesione spesso inoltre formulate in mancanza dei previsti requisiti.

Nel corso del 2004 sono stati, comunque aperti 149 sportelli catastali presso tutti i Comuni che hanno manifestato disponibilità in tal senso.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.

2.1 Valutazione degli andamenti finanziari globali.

A seguito del riaccorpamento dell'amministrazione del tesoro e di quella delle finanze lo stato di previsione del Ministero comprende il 76,6 per cento del totale delle risorse stanziare sui capitoli di spesa del bilancio dello Stato (73,2 per cento nel 2003) ed il 99 per cento degli stanziamenti di entrata.

Per una migliore analisi dell'andamento dei dati contabili, appare più significativa una separata trattazione delle due aree.

Area economia

Il volume delle risorse di competenza a disposizione del Ministero (area economia) nel 2004 è stato di 460.398,4 milioni (482.846,9 nel 2003) (massa impegnabile), di cui 453.905,5 milioni (474.797,4 nel 2003) risultanti dagli stanziamenti definitivi di competenza.

Nel complesso, è stata impegnata, come risulta dal prospetto che segue, una somma pari al 83,1 per cento della massa impegnabile; a differenza dell'anno precedente, che registrava un dato del 91,1 per cento.

Sul versante della cassa, il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è del 76,1 per cento (83,4 nel 2003).

I capitoli con la maggiore dotazione finanziaria dell'area economia sono allocati come negli esercizi precedenti nelle unità previsionali di base del Dipartimento del tesoro e riguardano rimborsi e pagamenti di interessi relativamente a buoni del tesoro e certificati di credito.

Si riportano di seguito le tabelle relative all'andamento delle principali grandezze contabili dei Centri di responsabilità dell'area economia.

Tabella 2

(in milioni di euro)

C.d.R.	Stanziamenti definitivi			% Variaz. 2003/2004	Massa impegnabile			% Variaz. 2003/2004	Impegni effettivi in c/competenza			% Variaz. 2003/2004
	2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	52,2	50,8	45,2	-11,0	52,2	198,6	47,8	-75,9	43,0	43,5	39,7	-8,7
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.283,4	2.250,8	2.713,7	20,6	2.391,4	2.353,3	2.789,6	18,5	2.315,7	1.790,9	1.994,2	11,4
Tesoro	334.124,8	363.407,5	345.187,3	-5,0	336.219,8	364.933,0	346.273,2	-5,1	293.787,8	331.640,0	280.151,5	-15,5
Ragioneria generale dello Stato	106.496,0	107.919,9	104.431,0	-3,2	110.603,3	113.797,6	109.706,7	-3,6	96.941,7	96.597,4	96.260,7	-0,4
Politiche di sviluppo e di coesione	845,1	1.168,4	1.528,3	30,8	1.184,8	1.564,4	1.581,1	1,1	535,0	1.046,4	332,6	-68,2
Totale C.d.R.	443.801,5	474.797,4	453.905,5	-4,4	450.451,5	482.846,9	460.398,4	-4,6	393.623,2	431.118,2	378.778,7	-12,1
Totale bilancio Stato	678.828,6	722.913,6	707.514,3	-2,1	693.565,0	736.979,8	716.997,6	-2,7	617.499,8	674.598,0	623.163,8	-7,6
<i>incidenza % Totale C.d.R. sul Totale Stato</i>	<i>65,4</i>	<i>65,7</i>	<i>64,1</i>	<i>-2,4</i>	<i>64,9</i>	<i>65,5</i>	<i>64,2</i>	<i>-2,0</i>	<i>63,7</i>	<i>63,9</i>	<i>60,7</i>	<i>-4,9</i>

Tabella 3

(in milioni di euro)

C.d.R.	Autorizzazioni di cassa			% Variaz. 2003/2004	Massa spendibile			% Variaz. 2003/2004	Pagamenti totali			% Variaz. 2003/2004	Residui totali			% Variaz. 2003/2004
	2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004		2002	2003	2004	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	66,5	52,8	53,8	1,9	80,4	76,6	69,0	-9,9	44,9	42,6	42,2	-0,9	25,3	24,1	16,5	-31,5
Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.332,0	2.306,5	2.762,9	19,8	2.601,5	2.575,0	2.953,3	14,7	2.494,9	1.976,6	2.017,1	2,0	323,6	251,8	252,9	0,4
Tesoro	339.213,0	366.305,6	346.739,6	-5,3	351.659,2	385.314,5	363.834,2	-5,6	298.225,4	333.736,0	279.137,5	-16,4	12.207,8	18.733,4	27.230,4	45,4
Ragioneria generale dello Stato	108.259,8	116.828,3	108.332,8	-7,3	126.029,8	134.472,1	123.429,0	-8,2	88.788,2	103.799,8	95.814,6	-7,7	30.887,0	22.217,9	21.884,4	-5,7
Politiche di sviluppo e di coesione	2.021,3	1.825,0	1.803,9	-1,2	3.988,2	6.424,8	7.337,1	14,2	1.026,0	1.685,8	1.533,6	-9,0	2.286,8	4.618,4	5.617,3	21,6
Totale C.d.R.	451.892,6	487.318,2	459.693,0	-5,7	484.359,1	528.863,0	497.622,6	-5,9	390.579,4	441.240,8	378.545,0	-14,2	45.730,5	45.845,6	55.001,6	18,2
Totale bilancio Stato	703.720,3	749.293,3	726.927,9	-2,9	814.007,5	855.388,7	821.835,6	-3,9	615.767,1	688.034,3	624.861,5	-9,2	132.475,0	114.923,2	121.293,7	4,9
<i>incidenza % Totale C.d.R. sul Totale Stato</i>	<i>64,2</i>	<i>65,0</i>	<i>63,2</i>	<i>-2,8</i>	<i>59,5</i>	<i>61,8</i>	<i>60,6</i>	<i>-2,1</i>	<i>63,4</i>	<i>64,1</i>	<i>60,6</i>	<i>-5,5</i>	<i>34,5</i>	<i>39,9</i>	<i>45,0</i>	<i>12,7</i>

Tabella 4

(in percentuale)

C.d.R.	Impegni totali/ massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/massa spendibile		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	82,4	21,9	88,5	82,7	68,9	78,0	55,8	55,6	61,2
Amministrazione generale del personale e dei servizi	96,8	76,1	74,2	89,6	89,6	93,6	95,9	76,8	68,3
Tesoro	87,4	90,9	81,2	96,5	95,1	95,3	84,8	86,6	76,7
Ragioneria generale dello Stato	87,6	84,9	91,2	85,9	86,9	87,8	70,5	77,2	77,6
Politiche di sviluppo e di coesione	45,2	66,9	-29,3	50,7	28,4	24,6	25,7	26,2	20,9

Come si è detto, il rapporto impegni totali/massa impegnabile del Ministero (area economia) è del 83,1 per cento. Il dato rappresenta, peraltro, una media tra i valori percentuali dei Dipartimenti della Ragioneria e del Tesoro, le cui dotazioni finanziarie sono particolarmente rilevanti, e i valori percentuali marcatamente più bassi degli altri tre Centri di responsabilità.

La situazione della cassa è diversificata. Rispetto al valore medio del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari al 61 per cento, si collocano al livello più alto l'indicatore del Dipartimento del tesoro (76,7 per cento) e al livello più basso, anche quest'anno, quello del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (20,9 per cento).

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, occorre peraltro tener conto che la spesa di trasferimento o di erogazione degli stipendi è molto più veloce di quella per la realizzazione di un'opera pubblica, specie allorché le procedure di programmazione e di spesa prevedono il coinvolgimento di altri soggetti, com'è il caso dell'attività svolta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

L'analisi dell'andamento delle grandezze contabili, disaggregate per funzioni obiettivo di terzo livello, evidenzia innanzitutto il diverso peso dei vari Dipartimenti. Il Dipartimento del tesoro è titolare o contitolare di quaranta funzioni-obiettivo¹¹ che assorbono il 76,5 per cento delle risorse dell'Economia (75 per cento nel precedente esercizio); segue il Dipartimento della Ragioneria, con il 22,7 per cento.

Il rapporto impegni totali/massa impegnabile evidenzia nell'esercizio 2004 valori molto alti (nella misura di circa il 90 per cento oltre ha riguardato oltre trenta funzioni obiettivo); particolare il caso delle spese relative al pagamento delle pensioni di guerra, civili e di vecchiaia (funzione per la quale si registra il valore anomalo del 105,1 per cento).

Valori molto più bassi si rilevano, invece, per le funzioni obiettivo in materia di ricerca e sviluppo, superstiti e istruzione.

In ordine al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile undici funzioni-obiettivo superano il parametro del 90 per cento.

Area finanze

In relazione a quanto evidenziato nel paragrafo 1.2, la tabella di seguito riportata riaggrega gli stanziamenti e gli impegni del C.d.R. n. 6 "politiche fiscali", al fine di evidenziare separatamente i rimborsi delle imposte e le somme da trasferire alle Agenzie fiscali ed alla

¹¹ Tra esse riveste primaria importanza quella delle transazioni relative al debito pubblico che incide in misura del 64,1 per cento sullo stanziamento totale del Ministero (Economia).

Scuola superiore dell'economia e delle finanze, rispetto a quelle effettivamente finalizzate allo svolgimento delle missioni istituzionali tipiche del Dipartimento, a loro volta suddivise in funzionamento e investimenti.

Tabella 4

DIPARTIMENTO POLITICHE FISCALI

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanzamenti definitivi			Impegni effettivi conto competenza			% Variazione 2003-2004	
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	stanziam.	impegni
FUNZIONAMENTO	1.251,8	1.966,7	1.405,7	1.223,5	1.845,4	1.161,4	-36,3	-33,7
INVESTIMENTI	106,3	55,9	64,1	28,8	51,4	55,0	90,1	-44,0
TOTALE	1.358,1	2.022,6	1.469,8	1.252,3	1.896,8	1.216,4	-32,9	-34,0
Totale AGENZIE*	4.235,8	3.734,8	3.680,3	4.235,8	3.734,8	3.507,6	13,4	13,4
Agenzia entrate	2.745,4	2.471,9	2.413,9	2.745,4	2.471,9	2.303,2	11,1	11,1
Agenzia demanio	165,4	217,9	217,4	165,4	217,9	184,8	-24,1	-24,1
Agenzia territorio	714,6	502,7	505,7	714,6	502,7	497,3	42,1	42,1
Agenzia dogane	610,4	542,3	543,3	610,4	542,3	522,3	12,6	12,6
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI	5,1	30,6	31,9	5,1	23,1	22,1	-83,4	-78,2
DEVOLUZIONE CANONI RADIOTELEVISIVI**	1.564,5	1.534,0	1.368,1	1.564,5	1.534,0	1.368,1	2,0	2,0
ALTRE SPESE***	45,4	112,2	22,9	45,4	112,3	21,9	-59,5	-59,6
SCUOLA SUPERIORE DELL'ECONOMIA E FINANZE (CAP. 3935)	19,1	11,4	11,6	19,1	11,1	11,3	67,4	71,7
TOTALE	7.227,8	7.445,6	6.584,6	7.122,0	7.312,1	6.147,4	-2,9	-2,6
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	43.294,2	43.407,7	37.698,1	39.746,9	42.076,6	34.942,1	-0,3	-5,5
Totale generale	50.522,0	50.853,3	44.282,7	46.868,9	49.388,7	41.089,5	-0,7	-5,1

* La voce comprende per ciascuna Agenzia le risorse stanziare in tre distinti capitoli di bilancio, relativi rispettivamente alle spese di funzionamento, alla quota incentivante e agli investimenti. Come evidenziato nella relazione, a partire dall'esercizio finanziario 2005 per ciascuna Agenzia è previsto un unico capitolo nello stato di previsione della spesa del MEF

** Si tratta del trasferimento delle quote dei canoni di abbonamento alle radio audizioni e alla televisione spettanti alla società concessionaria e all'accademia di Santa Cecilia.

*** La voce raggruppa gli stanziamenti iscritti per memoria per la riassegnazione dei residui perenti e le vincite al lotto.

Il totale generale degli stanziamenti definitivi pari a 50.522 milioni (9,9 per cento dello stanziamento complessivo del MEF) risulta composto per l'85,7 per cento dalle somme destinate al rimborso delle imposte; i trasferimenti alle Agenzie fiscali incidono per l'8,4 per cento; quelli alla Scuola superiore per lo 0,03 per cento. Le spese per il funzionamento e gli investimenti rappresentano rispettivamente percentuali del 2,5 per cento e dello 0,2 per cento dell'intero stanziamento del C.d.R.

A fronte di una complessiva diminuzione del totale generale degli stanziamenti definitivi pari allo 0,7 per cento rispetto all'esercizio 2003, l'ammontare di risorse destinate al funzionamento evidenzia una riduzione del 36,3 per cento. Aumenta viceversa significativamente, fino quasi al raddoppio (+ 90,1), la quota destinata agli investimenti.

I trasferimenti alle Agenzie fiscali, complessivamente evidenziano un incremento del 13,4 per cento. All'interno di tale categoria, le somme destinate all'Agenzia del territorio aumentano del 42,1 per cento, mentre minori percentuali di crescita (11,1 per cento e 12,6 per cento) si rilevano con riferimento agli stanziamenti finalizzati all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle dogane. Le risorse stanziare per l'Agenzia del demanio, calcolate sulla base del costo del contratto quadro di servizio, subiscono viceversa una riduzione del 24,1 per cento (da 217,9 milioni a 165,4 milioni).

Modesta appare l'incidenza sul totale degli stanziamenti delle somme necessarie alla gestione dei residui degli ex Dipartimenti per un totale di 5,1 milioni, con una flessione rispetto al precedente esercizio di oltre l'83,4 per cento. Peraltro, come sottolineato dal competente Ufficio centrale di bilancio, l'importo stanziato si è rivelato sottostimato, a fronte della

conclusione nell'esercizio 2004 di un contenzioso con i creditori, che ha evidenziato un debito notevolmente maggiore rispetto alle previsioni.

Gli stanziamenti relativi al rimborso delle imposte risultano sostanzialmente in linea con il dato dell'esercizio precedente (- 0,26 per cento), confermando la notevole crescita percentuale rispetto all'esercizio finanziario 2002 (+ 18,8 per cento).

Gli impegni effettivi in conto competenza, relativamente ai trasferimenti, alla gestione dei residui degli ex Dipartimenti, alla devoluzione dei canoni radiotelevisivi, evidenziano una percentuale pari al 100 per cento dello stanziamento. Elevata anche (97 per cento) la percentuale di impegno delle risorse destinate al rimborso delle imposte. Gli stanziamenti effettivamente utilizzati dal Dipartimento per lo svolgimento delle proprie missioni istituzionali, evidenziano un rapporto tra impegni effettivi in conto competenza e stanziamenti pari al 97 per cento per quanto attiene al funzionamento ed al 28 per cento per gli investimenti.

Disaggregando i dati per categorie economiche, emerge una diminuzione degli stanziamenti per redditi da lavoro dipendente (- 4,2 per cento). Più rilevante la diminuzione dei consumi intermedi (- 28,5 rispetto all'esercizio 2004 e - 16,3 per cento rispetto al 2002).

Lo stesso Dipartimento per le politiche fiscali, in coerenza con le osservazioni formulate nella relazione per l'esercizio finanziario 2003, ha proceduto, nella relazione trasmessa per le attività di verifica del SECIN, ad una riaggregazione dei dati contabili, con una metodologia simile a quella utilizzata nella tabella 4. Lo stanziamento "ripartito" (cioè il totale delle somme necessarie allo svolgimento delle missioni istituzionali del Dipartimento da suddividere, sulla base dei giorni-uomo, imputati dal sistema di controllo di gestione, alle singole funzioni del Dipartimento) ammonta, in esito alla predetta ricostruzione, a 254,8 milioni.

Rispetto al contenuto della tabella 4, la elaborazione del Dipartimento esclude ulteriormente dal calcolo gli importi necessari al pagamento dei compensi relativi al personale in esubero dell'Ente Tabacchi Italiani, comandato presso altre amministrazioni, i cui oneri di gestione, in attesa del definitivo inquadramento presso gli enti di destinazione, sono posti a carico del Dipartimento per le politiche fiscali.

Vengono inoltre considerati separatamente gli importi necessari al pagamento dei compensi ai giudici tributari, in quanto la missione del Dipartimento per le politiche fiscali consiste esclusivamente nell'assicurare le attività di supporto alla funzione giurisdizionale.

Emerge da tale ricostruzione che il totale delle risorse effettivamente destinate a coprire gli oneri connessi con la missione istituzionale prevalente del Dipartimento rappresenta la modesta percentuale dello 0,5 per cento dello stanziamento complessivo del C.d.R. n. 6.

Con le avvertenze che precedono si riporta di seguito il valore degli indicatori finanziari riferibili all'intero ammontare delle risorse stanziati nel C.d.R. n. 6 posti a raffronto con quelli relativi all'intero bilancio del Ministero.

C.d.R.	Impegni totali/ massa impegnabile (capacità di impegno)			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa (velocità di spesa)		
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	2004	2003	2002
Politiche fiscali	92,8	97,1	92,8	91,1	89,4	92,8	95,3	96,1	83,3
Totale									
Amministrazione	84,4	91,3	88,8	92,2	91,9	93,2	83,8	91,1	86,2

Gli elevati valori della capacità di impegno e della velocità di spesa, come si evince dall'analisi disaggregata in precedenza effettuata, sono influenzati dalla presenza di capitoli relativi a trasferimenti e rimborsi delle imposte (prevalentemente di tipo automatico), in cui gli impegni sono pari al 100 per cento degli stanziamenti.

Disaggregati per unità previsionali di base i dati relativi al C.d.R. n. 7 "Guardia di finanza", mostrano l'andamento evidenziato dalla seguente tabella.

GUARDIA DI FINANZA

(in milioni di euro)

Voci di spesa	Stanziam. definitivi			Impegni effettivi di competenza			% Variazione 2003-2004	
	2004	2003	2002	2004	2003	2002	stanziam.	impegni
Reclutamento, formazione e addestramento	12,9	11,7	12,2	12,9	11,7	11,5	10,5	10,7
Mezzi operativi e strumentali	56,8	55,6	69,2	56,9	55,6	58,4	2,2	2,4
Potenziamento	46,4	30,0	30,3	31,3	29,3	20,8	54,7	6,8
Spese generali di funzionamento(1)	3.128,3	3.110,7	3.064,2	3.068,8	2.831,5	2.912,1	0,6	8,4
Edilizia di servizio	47,0	59,3	46,5	15,8	0,0	0,1	-20,8	78.900,0
Edilizia abitativa	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	-68,8	0,0
Altre(2)	5,8	7,3	5,4	5,7	7,3	4,3	-20,2	-21,5
TOTALE	3.297,3	3.274,9	3.228,0	3.191,5	2.935,4	3.007,4	0,7	8,7

(1): spese generali di funzionamento, fondi di previdenza, indennità, informatica di servizio.

(2): residui passivi perenti, beni mobili.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 3.297,3 milioni (0,6 per cento dell'intero stato di previsione del MEF), non evidenziano significative variazioni rispetto al dato del precedente esercizio (+0,7 per cento) e risultano ripartiti per il 95 per cento tra le spese generali di funzionamento; l'1,7 per cento delle risorse è destinato all'acquisto e manutenzione di mezzi operativi e strumentali, l'1,4 per cento al potenziamento. Il reclutamento, la formazione e l'addestramento del personale incidono per lo 0,4 per cento sul totale.

Disaggregando il dato per categorie economiche la voce relativa ai redditi da lavoro dipendente, sostanzialmente stabile rispetto al precedente esercizio (-1,5 per cento), rappresenta l'82,8 per cento degli stanziamenti definitivi. I consumi intermedi (+12,9 per cento) incidono sul totale delle risorse disponibili per l'8,4 per cento; gli investimenti aumentano del 3,5 rispetto al 2003.

Gli indicatori finanziari evidenziano una capacità di impegno pari al 96,9 per cento, in aumento rispetto al precedente esercizio (+7,8 per cento) e un rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (94,1 per cento) ed una velocità di pagamento (95,6 per cento) sostanzialmente in linea con i dati del rendiconto 2003.

2.2 Auditing.

Nel corso del 2004 sono state effettuate regolazioni contabili per 8.368,3 milioni, di cui 7.253,2 milioni per anticipi dei concessionari effettuati nel 2003 sui capitoli 3930, 3931 e 3932, e 1.115,1 milioni afferenti alla struttura di gestione a valere sul capitolo 3814. Ulteriori regolazioni hanno riguardato le entrate devolute alla Regione Siciliana e alla Regione Sardegna, rispettivamente, per 8.021,9 milioni (capitolo 2763) e 341,9 milioni (capitolo 2764).

Sono stati evidenziati, dal competente Ufficio centrale di bilancio, oneri latenti connessi con le restituzioni e i rimborsi relativi alle accise, alle imposte di consumo, ai diritti all'esportazione, nonché con erronei versamenti delle banche in relazione alle deleghe F24 e con spese per liti, arbitraggi, risarcimenti anche da ingiusta detenzione. Si tratta di settori relativamente ai quali, in sede di previsione, non sempre è facile una esatta quantificazione degli stanziamenti sui corrispondenti capitoli di bilancio soggetti, nel corso dell'anno, a necessarie integrazioni¹².

¹² A conferma della non prevedibilità degli oneri in rassegna, nel corso del 2005 è stata avanzata una richiesta di integrazione di 33 milioni sul capitolo 3818, originata dalla decisione della Corte d'Appello di Catania che ha