

L'Ufficio centrale del bilancio ha già accertato la compatibilità finanziaria degli accordi sottoscritti, che sono stati inviati al Dipartimento della funzione pubblica ed all'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale per le verifiche di competenza.

Con riferimento al personale dei livelli risulta concordato con le organizzazioni sindacali un sistema di valutazione, da avviare in fase sperimentale sulla cui base erogare, in tutto o in parte, le risorse destinate all'incentivazione della produttività.

L'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero ha segnalato le problematiche connesse con l'applicazione dell'art. 3, comma 165, della Legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003).

In base alla citata disposizione il Ministro dell'economia e delle finanze determina con proprio decreto la misura percentuale delle ulteriori somme da destinare alla contrattazione integrativa, al fine di incentivare la produttività del personale che ha concorso a determinare maggiori entrate derivanti dalla vendita di immobili pubblici e dal contrasto all'evasione fiscale nonché risparmi di spesa attraverso una migliore gestione della tesoreria e del debito e il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Con provvedimento del 29 dicembre 2006, sulla base delle risultanze del rendiconto relative agli esercizi 2005, il Ministro determinava l'ammontare degli importi aggiuntivi da destinare alla contrattazione integrativa rispettivamente nei seguenti valori (comprensivi degli oneri a carico dell'Amministrazione):

esercizio 2004 - 60 milioni di cui 45 alle Agenzie fiscali ed alla Amministrazione autonoma dei Monopoli;

esercizio 2005 - 350 milioni di cui 262,5 alle Agenzie fiscali ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli¹³.

La complessa attività istruttoria posta in essere dall'Ufficio di controllo¹⁴ si soffermava soprattutto sulla correlabilità dei risultati delle maggiori entrate e dei risparmi alla concreta attività amministrativa svolta dai singoli uffici in relazione anche alla definizione di obiettivi poco puntuali e non facilmente verificabili, e sul rispetto del limite posto dall'art. 1, comma 189, della Legge finanziaria per il 2006, in base al quale la dinamica dei fondi unici non può eccedere il valore di quello accertato al termine dell'esercizio 2004.

Relativamente al primo aspetto, l'Ufficio, nel prendere atto delle assicurazioni fornite, rimetteva alla responsabile valutazione dell'Amministrazione di definire in sede negoziale il concreto riparto delle disponibilità assegnate, sulla base di una valutazione obiettiva dell'impegno di ciascun ufficio, decidendo all'esito di tale verifica se assegnare per intero le risorse accertate.

Più complessa la seconda questione evidenziata. L'Amministrazione, sulla base anche di quanto contenuto nella circolare ministeriale del 14 giugno 2006, interpretativa del citato art. 1, comma 189, chiariva che quale parametro di riferimento va considerato l'ammontare del fondo unico di competenza dell'esercizio 2004, con esclusione delle risorse presenti quell'anno, ma riferibili a precedenti esercizi, e con aggiunta delle ulteriori risorse, di pertinenza dell'esercizio, ma assegnate in periodi successivi.

¹³ Le predette risorse rilevanti in valori assoluti rappresentano percentuali modeste delle maggiori entrate pari allo 0,69 per cento per il 2004 e al 7,23 per il 2005 e risultano determinate sulla base di un complesso calcolo volto a garantire la neutralità finanziaria della norma e la compatibilità con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli esercizi di riferimento.

¹⁴ Una prima versione del provvedimento formava oggetto di rilievo istruttorio e di successivo deferimento alla Sezione del controllo. Il provvedimento veniva quindi ritirato dall'Amministrazione e riproposto con alcune modifiche, attinenti soprattutto alla parte motiva ed alla predisposizione di opportune tabelle esplicative delle modalità di calcolo, tali da consentire l'ammissione al visto ed alla successiva registrazione.

In tal modo per il Ministero dell'economia e delle finanze il parametro risulta in concreto particolarmente elevato in relazione proprio alla ulteriore assegnazione di risorse effettuata nel 2005, ma di pertinenza dell'esercizio precedente, in prima applicazione della normativa all'esame, sulla base dei dati riferibili al rendiconto del 2004¹⁵.

Al di là dei predetti aspetti del provvedimento resta il fatto che il riparto delle risorse connesse con l'applicazione dell'art. 1, comma 165, della Legge finanziaria per il 2004 è stato effettuato privilegiando i compensi al personale rispetto all'altra possibile destinazione di potenziamento delle strutture dell'amministrazione economico-finanziaria, finalità alla quale viene assegnata la modesta percentuale del 10,8 per cento delle complessive disponibilità (rispettivamente 5,28 milioni per il 2004 e 38,11 milioni per il 2006 da ripartire tra le Agenzie, i Monopoli di Stato e l'Amministrazione centrale).

Rapportando le risorse assegnate al fondo unico del Ministero, con il citato provvedimento (87,5 milioni per l'esercizio 2006), con le unità di personale in servizio al 31 dicembre del predetto anno, come sopra riportate, emerge una entità *pro capite* del beneficio pari a circa 7.100 euro lordi annui comprensiva degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione.

Restano perplessità, non verificabili in sede di controllo di legittimità del provvedimento circa la riferibilità dei dati relativi alle maggiori imposte riscosse alla concreta attività di contrasto all'evasione, in relazione alle difficoltà di attuare un valido monitoraggio dell'efficacia delle singole misure introdotte e della attività conseguente dell'Amministrazione.

1.3. L'attività contrattuale.

Si rinvia al successivo paragrafo sull'*audit* finanziario-contabile per le specifiche problematiche evidenziate in sede di verifica a campione di alcuni titoli di pagamento relativi ad acquisti effettuati dall'Amministrazione ed alle criticità derivanti dalla limitazione delle risorse disponibili sui capitoli per spese di funzionamento di tutti i Centri di Responsabilità.

L'Ufficio di controllo preventivo non ha segnalato particolari problematiche relative alla attività contrattuale svolta dall'Amministrazione nel trascorso esercizio.

Tra i contratti di più rilevante importo e maggior complessità strutturale vanno segnalati quelli stipulati dalla Guardia di finanza relativamente a forniture per le esigenze del servizio aereo del Corpo¹⁶.

¹⁵ Nel referto sul costo del lavoro pubblico relativo agli anni 2004-2005, queste Sezioni riunite, commentando la disposizione contenuta nel citato art. 1, comma 189, osservavano come il parametro di crescita dei fondi unici avrebbe dovuto essere opportunamente depurato delle conseguenze di anomali crescite verificatesi sulla pertinenza dell'esercizio 2004, per il personale di alcune specifiche amministrazioni. Di fatto per i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze proprio la concentrazione nell'esercizio 2004 degli effetti connessi con la prima applicazione delle disposizioni contenute nella Legge finanziaria per il 2004 ha reso il parametro per il contenimento della spesa estremamente elevato (210,6 milioni per il Ministero e 866,2 per le Agenzie) e tale dunque da consentire una crescita pressoché incontrollata della retribuzione accessoria.

¹⁶ In dettaglio i principali contratti esaminati in sede di controllo preventivo hanno riguardato le seguenti forniture:

- "sottosistema di visualizzazione, gestione e rappresentazione dati nell'ambito della realizzazione di un "Sistema integrato con funzioni di comando, controllo, comunicazioni, computer ed informazioni (cosiddetto sistema C41)" - 3,2 milioni;
- "5 elicotteri A109 e 6 kits completi di radar RDR 1550 B e Flir Ultra 700" - 55,5 milioni;
- "Sottosistema di comunicazione rete radio R.A.F.D. (Rete Alturiera Fonia Dati) per Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche e Lazio" - 3,6 milioni;
- "Supporto tecnico-logistico ed addestrativi e retrofit del sistema di "data link", in versione NDL2L, necessari alla flotta di aerei ATR42MP" - 6,6 milioni;
- "Sottosistema di comunicazione e data-link nelle bande HF e V-UHF e riparazione e reinstallazioni delle stazioni radio HF in dotazione al Corpo" - 3,48 milioni;

In applicazione della legge n. 413 del 1998 (riguardante interventi per l'industria cantieristica ed amatoriale) e della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), per provvedere ai pagamenti delle predette forniture l'Amministrazione è autorizzata a farsi carico degli oneri di ammortamento di contratti di mutuo¹⁷, stipulati dalle imprese fornitrici con Istituti di credito nazionali o europei, nei limiti dei corrispettivi indicati nei singoli contratti, provvedendo a trasferire gli importi dovuti direttamente agli Istituti eroganti.

Significativi anche i contratti stipulati dal Comando generale della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 28 del 1999, modificato dall'art. 52, comma 24, concernente la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserme ed alloggi di servizio per la Guardia di finanza, anche tramite il ricorso all'istituto della locazione finanziaria ai sensi dell'art. 1, comma 444, della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005).

Verificata l'indisponibilità, sul mercato, di immobili già esistenti, in grado di soddisfare le specifiche esigenze del Corpo, la Guardia di finanza si è orientata sulla locazione di beni da costruire o da ristrutturare (*locazione di cosa futura*)¹⁸.

In data 3 agosto 2006 è stata approvata la Convenzione tra il Dipartimento del tesoro e la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., stipulata il 25 luglio 2006 per definire gli indirizzi relativi allo svolgimento della gestione amministrativa e contabile dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF ai sensi dell'art. 3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i) del d.m. 5 dicembre 2003.

In sede istruttoria l'Ufficio di controllo chiedeva chiarimenti in merito alla entità della commissione annuale riconosciuta alla Cassa nell'importo di 3 milioni annui. Il provvedimento veniva ammesso al visto sulla base di una dettagliata ricostruzione analitica dei costi.

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

2.1. Gli effetti sul quadro contabile del Ministero dell'economia e delle finanze dei provvedimenti di riordino delle amministrazioni centrali dello Stato.

La ridefinizione del quadro contabile dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione della normativa sul riordino delle amministrazioni centrali dello Stato contenuta nel DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio n. 233 del medesimo anno, si è rivelata

- la fornitura di un "Sottosistema supporto informativo operativo data-base per le esigenze della componente aeronavale" - 3,5 milioni.

¹⁷ Per la determinazione del tasso di interesse relativo a tali contratti di mutuo si fa riferimento alla comunicazione del Ministro del tesoro pubblicata sulla G.U. dell'8 novembre 1999, ai sensi dell'art. 45, comma 32, della legge n. 448 del 1998.

¹⁸ Gli interventi principali, come segnalato dagli uffici di controllo preventivo, hanno riguardato:

- un complesso immobiliare da realizzarsi a Padova, località Zona Direzionale - 14,1 milioni;
- 3 appartamenti da ristrutturare in Napoli - 1,47 milioni;
- un complesso immobiliare da realizzarsi a Lucca, Quartiere S. Anna - 8,4 milioni;
- 2 appartamenti da ristrutturare in Napoli - 1,2 milioni;
- un immobile da ristrutturare a Benevento, "ex Scuola Moscati" - 4,7 milioni;
- un immobile da ristrutturare a Trieste, "ex Mensa C.R.D.A." - 14,9 milioni;
- 10 appartamenti da realizzarsi a Firenze, "Aerea Leopolda" - 3,3 milioni;
- un immobile da ristrutturare in Roma, via F. Depero, 21,6 milioni;
- 28 appartamenti da realizzarsi in Roma, località Cecchignola - 16,3 milioni.

estremamente complessa; a tutt'oggi il processo non risulta ancora compiutamente definito.

In sede di applicazione della citata normativa, si è rivelata non praticabile l'ipotesi di effettuare le necessarie variazioni di bilancio a valere sull'esercizio finanziario 2006, in relazione ai tempi necessari per la ricognizione delle risorse da trasferire alle strutture incaricate dello svolgimento delle predette funzioni, in presenza di una classificazione di bilancio che non consentiva una immediata ed univoca correlazione tra unità previsionali di base (UPB) e capitoli e singole specifiche funzioni svolte dal competente Centro di Responsabilità. Problematica si rivelava, inoltre, l'individuazione della percentuale dei costi generali di funzionamento da imputare alle strutture da trasferire.

Con atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2006, allo scopo di consentire, in attesa della compiuta ridefinizione degli assetti organizzativi e contabili, comunque, la costituzione degli Uffici di diretta collaborazione con i vertici politici dei nuovi ministeri istituiti con la normativa di riordino, necessari per l'avvio della attività istituzionale, il Ministro dell'economia e delle finanze veniva autorizzato ad istituire nuovi stati di previsione corrispondenti ai Ministeri dello sviluppo economico, del commercio internazionale, delle infrastrutture, dei trasporti, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, con dotazioni finanziarie riferite esclusivamente ai Centri di Responsabilità amministrativa "Gabinetto".

Al fine di rispettare il principio di invarianza della spesa contenuto nella normativa di riordino, la citata direttiva prevedeva una contestuale riduzione, in misura non inferiore al 10 per cento, delle risorse iscritte nello stato di previsione di tutti i ministeri per l'esercizio 2006, riferibili alle spese di funzionamento, di natura non obbligatoria, dei C.d.R. 1 "Gabinetto".

Il punto 4 della citata direttiva del Presidente del Consiglio prevedeva, inoltre, in relazione alla entità delle funzioni di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze trasferite ad altre amministrazioni, una ulteriore riduzione di 350.000 euro da ripartire percentualmente tra i capitoli interessati, nella considerazione che la soppressione di un intero Centro di Responsabilità amministrativa avrebbe dovuto ripercuotersi in un ridimensionamento del Gabinetto sulla base del principio di contabilità economica di una riduzione dei costi generali di funzionamento di ciascun Ministero, correlata alla minor importanza a regime delle attività di competenza.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 103315, registrato il 29 agosto 2006, viene data attuazione alla citata previsione.

Per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze il citato decreto prevede una variazione in diminuzione dei capitoli interessati¹⁹, per un importo totale - comprensivo anche dell'ulteriore taglio di 350.000 euro - pari a 1.056.474 euro (corrispondente - al netto dell'ulteriore riduzione - a 706.474 euro, cioè al 10 per cento circa degli stanziamenti iniziali di competenza dei capitoli interessati alla riduzione, il cui totale ammonta a 7.059.561 euro).

Il medesimo decreto, peraltro, in relazione ai maggiori oneri connessi con il pagamento dei compensi al Vice Ministro ed ai Sottosegretari e della specifica indennità di funzione per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione, prevede un incremento sui

¹⁹ I capitoli interessati ai predetti provvedimenti di variazione sono stati i seguenti: 1002, 1003, 1004, 1005, 1015, 1017, 1018, 1020, 1031, 1032, 1034, 1036, 1037, 1039, 1040, 1041, 1043, 1044, 1045, 1060.

capitoli 1001, 1007 e 1008, iscritti anche essi nel C.d.R. "Gabinetto" pari a 670.392 euro²⁰.

Il saldo complessivo delle variazioni positive e negative sui capitoli iscritti nel predetto C.d.R. 1, per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, risulta, dunque, pari a - 385.542 euro (cioè a -35.542 euro al netto dell'ulteriore riduzione prevista al punto 4 della direttiva del Presidente del Consiglio)²¹.

A parte tale variazione di bilancio, relativamente all'esercizio 2006, non risulta effettuato, per le ragioni sopraesposte, alcun ulteriore spostamento di risorse finanziarie verso le strutture incaricate di svolgere le funzioni previste nella normativa di riordino.

Per l'intero esercizio 2006, quindi, le strutture incaricate di gestire le attività trasferite ai sensi della normativa di riordino, cioè Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dello sviluppo economico, hanno operato sulla base dell'istituto del cosiddetto avvalimento alle dipendenze dei nuovi dicasteri, utilizzando risorse formalmente ancora allocate all'interno del C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" del MEF.

Conseguentemente l'attività di riscontro sulla regolarità contabile delle diverse operazioni risulta effettuata, per l'intero esercizio finanziario, dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze chiamato ad interloquire e a rapportarsi con una struttura collocata in posizione di dipendenza funzionale da altre amministrazioni.

In relazione a quanto sopra, la circolare n. 16 del 12 marzo 2007 emessa dalla Ragioneria Generale dello Stato prevede che il conto del bilancio, pur presentato dal titolare dello stato di previsione in cui gli stanziamenti sono allocati, dovrà recare la firma anche del Ministro incaricato della gestione totale o parziale delle relative disponibilità.

La stessa circolare prevede che gli effetti amministrativo contabili del processo di riordino, confluenti nella impostazione del rendiconto per l'esercizio 2006, siano opportunamente evidenziati in un apposito paragrafo della nota preliminare.

Nelle more della definizione dei dPCM previsti dall'art. 10 della legge n. 233 del 2006, necessari per la ricognizione delle strutture da trasferire e dei successivi decreti di variazione di bilancio, il disegno di legge di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2007 (atto Camera n. 1407) anticipa gli effetti contabili della normativa di riordino.

L'intero quadro contabile relativo al C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" viene soppresso²² con trasferimento delle disponibilità in parte al capitolo 2115 "fondo di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" e per la restante quota allo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, all'interno del quale viene istituito il nuovo C.d.R. 6.

La nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze non contiene peraltro alcuna esplicitazione dei criteri seguiti per effettuare il

²⁰ Gli art. 25 *quinquies* e *sexties*, introdotti dalla citata legge di conversione n. 233 del 2006, prevedono che al maggior onere derivante rispettivamente dalla corresponsione del trattamento economico ai nuovi Ministri, Vice Ministri e Sottosegretari di Stato, nonché dalla corresponsione al personale addetto ai Gabinetti della indennità prevista dalla legge 9 novembre 1999, n. 418, si faccia fronte mediante corrispondente riduzione del fondo speciale iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso, utilizzando parzialmente gli accantonamenti relativi al Ministero degli affari esteri.

²¹ Come più dettagliatamente evidenziato nei successivi paragrafi, le risorse originariamente stanziare nel C.d.R. 1 "Gabinetto" in termini di competenza pari a 78,1 milioni, risultano in sede di rendiconto, per effetto di numerosi provvedimenti di variazione, pari a 49,2 milioni. In particolare il capitolo 1001 "compensi al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato" risulta incrementato di quasi il 100 per cento delle originarie previsioni.

²² In realtà la tabella 2 allegata alla legge di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 298), prevede ancora un C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione" con un'unica UPB ed un unico capitolo, privo peraltro di risorse sia per quanto attiene alla competenza che ai residui.

predetto riparto e neppure l'entità complessiva delle risorse trasferite. Né risulta possibile ricavare le suddette informazioni da un esame congiunto dei diversi stati di previsione, atteso che le variazioni in aumento del fondo per la Presidenza del Consiglio risultano comprensive degli incrementi derivanti dallo svolgimento di tutte le funzioni trasferite dalla normativa di riordino, mentre per quanto attiene alle risorse trasferite al MISE, la intervenuta ridefinizione del numero, del contenuto e della denominazione dei capitoli rende difficile un confronto tra il precedente quadro previsionale e quello relativo al nuovo esercizio.

La tabella 1 riportata, in allegato, desunta dalle specifiche elaborazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato - I.G.B.- che, come detto, non hanno trovato adeguata rappresentazione, sia pur sintetica, nei documenti accompagnatori del disegno di legge di bilancio, ricostruisce le premesse alla base del nuovo quadro contabile.

Il totale delle risorse destinato allo svolgimento delle funzioni trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MISE, allocate nel precedente esercizio finanziario all'interno del soppresso C.d.R. 5, in coerenza con la complessiva manovra economica relativa all'esercizio 2007, è stato preliminarmente rideterminato in complessivi 115,9 milioni con una riduzione rispetto agli stanziamenti iniziali riferibili al precedente esercizio (139,7 milioni) di circa il 17 per cento.

Il riparto delle risorse risulta effettuato, relativamente ai singoli capitoli, sulla base di una percentuale - desunta in prima approssimazione dall'incidenza relativa del personale in servizio presso il C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze impiegato in ciascuna delle funzioni da trasferire - del 15 per cento alla Presidenza del Consiglio e dell'85 per cento al MISE.

La tabella individua per ciascun capitolo dell'ex C.d.R. 5 l'entità degli stanziamenti iniziali, la quota di risorse attribuita alla Presidenza ed al MISE, con indicazione del nuovo capitolo di destinazione e dello specifico piano gestionale.

Complessivamente, dunque, le dotazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per effetto del trasferimento delle funzioni svolte dal MEF prima della normativa di riordino, risultano integrate di 4,5 milioni, mentre il nuovo Centro di Responsabilità 6 istituito presso il MISE riceve, a valere sul soppresso C.d.R. 5 del MEF, risorse pari a 111,4 milioni.

In aggiunta a quelle stanziare sui capitoli di pertinenza del C.d.R. 5, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri vengono trasferite per intero le disponibilità iscritte nei capitoli 1290 e 1291 - spese di funzionamento e compensi al personale in servizio presso l'Unità tecnica di finanza istituita nell'ambito del CIPE - inseriti nel precedente quadro contabile del MEF all'interno del C.d.R. 2 per un ammontare pari rispettivamente a 429.338 e 946.979 euro.

Al MISE vengono, inoltre, trasferite le disponibilità previste in alcuni capitoli fondo tra i quali il 7576 "fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate" e il 7531 "fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma"²³, attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 2, comma 1, della legge n. 233 del 2006. In tal modo al predetto Ministero viene demandata non solo la gestione dei diversi capitoli fondo per la parte relativa all'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, ma anche la complessa attività preliminare al riparto delle disponibilità tra i diversi possibili impieghi non tutti rientranti

²³ I predetti capitoli erano inseriti nel C.d.R. 4, in quanto la complessa attività di riparto tra i diversi impieghi, non tutti riconducibili alla attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, era demandata ai competenti uffici della Ragioneria Generale dello Stato.

nelle competenze trasferite al Ministero. Tale riparto dovrà comunque avvenire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in quanto comportante integrazioni di capitoli di spesa non tutti di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico²⁴.

Particolarmente complessa si è rivelata la regolamentazione della gestione dei residui sui capitoli trasferiti alle altre amministrazioni.

Scartata l'ipotesi di una gestione stralcio da parte dei ministeri originariamente destinatari delle funzioni, la materia risulta disciplinata dall'art. 22, commi 8 e 9, della legge di approvazione del bilancio per l'esercizio 2007 e dalle precisazioni contenute nella circolare n. 7 del 10 febbraio 2006 della Ragioneria Generale dello Stato.

La citata normativa, peraltro di non agevole lettura, stabilisce i seguenti principi:

- i decreti di accertamento residui al 31 dicembre 2006 dovranno essere approntati a cura delle amministrazioni originariamente attributarie delle funzioni, chiamate a collaborare con i competenti Uffici centrali del bilancio;
- nei casi di soppressione di interi quadri contabili, come avvenuto relativamente al C.d.R. 5 del MEF, la attività di gestione dei residui verrà posta in essere dalle amministrazioni destinatarie delle funzioni trasferite;
- in particolare per quanto attiene ai pochi capitoli trasferiti per intero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non essendo possibile l'utilizzo dei normali meccanismi di collegamento tra diversi stati di previsione del bilancio dello Stato, attesa l'autonomia contabile della Presidenza stessa, le disponibilità impegnate al termine dell'esercizio 2006 ovvero quelle non utilizzate (cioè, come chiarito nella citata circolare della Ragioneria Generale, i residui di stanziamento) dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, ai fini della loro successiva riassegnazione al fondo di dotazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la assunzione o la riassunzione dei corrispondenti impegni e la prosecuzione della gestione di competenza;
- per quanto attiene ai capitoli trasferiti *pro quota*, con particolare riferimento a quelli riguardanti l'attribuzione di compensi al personale, la gestione dei residui avverrà a totale carico del Ministero dello sviluppo economico, previa intesa con la Presidenza del Consiglio in relazione al principio di buon andamento dell'amministrazione e al fine di evitare disparità di trattamento tra i creditori interessati con possibile insorgenza di contenzioso.

Il primo dei dPCM necessari alla ricognizione delle strutture da trasferire, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10 della legge n. 233 del 2006, relativo ai rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta promulgato come evidenziato nel precedente capitolo, in data 31 gennaio 2007²⁵.

Per quanto attiene agli aspetti finanziari e contabili, l'allegato tecnico al citato dPCM, rispetto al quadro contabile definito con l'approvazione del bilancio preventivo per il 2007, ridetermina nella percentuale del 19,17 la quota di risorse dei capitoli iscritti nell'ex C.d.R. 5 da trasferire alla Presidenza del Consiglio e individua alcuni capitoli da attribuire per intero alla predetta struttura.

²⁴ Il totale degli stanziamenti iniziali di competenza per l'esercizio 2007 del C.d.R. 6, istituito presso il MISE, risulta pari a 4.470.263.491 euro.

²⁵ Risultato di una complessa attività istruttoria avviata fin dalla emanazione della normativa di riordino, il citato decreto, a causa di un evidente difetto di coordinamento con la legge di bilancio nel frattempo intervenuta, continua a far riferimento, per quanto attiene agli aspetti finanziari e contabili, ad unità previsionali di base non più esistenti nel bilancio per l'esercizio in corso. Viene, inoltre, prevista una attribuzione di risorse a valere sull'esercizio 2006 non più praticabile.

Secondo quanto desumibile dal citato allegato tecnico, quindi, in corso di esercizio, a valere sulle risorse attribuite al MISE e allocate nel C.d.R. 6, alla Presidenza dovranno essere assegnati ulteriori 14,9 milioni²⁶.

Il dPCM concernente la ricognizione delle strutture da trasferire al Ministero dello sviluppo economico non risulta ancora emanato: come già riferito, particolarmente complessa si è rivelata, infatti, la quantificazione della quota di spese generali da imputare al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, considerato altresì che nell'attuale assetto organizzativo e contabile del Ministero dell'economia e delle finanze le attività di supporto al funzionamento di tutti i dipartimenti inseriti nell'area Tesoro è affidata ad una apposita struttura organizzativa con gestione unificata dei pertinenti capitoli di spesa.

Sotto il profilo contabile lo schema di decreto trasmesso in data 3 maggio 2007, alla Presidenza del Senato prevede il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle risorse stanziare sui capitoli facenti parte dell'ex C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze, al netto di quanto già devoluto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di quelle stanziare nelle UPB 4.3.1.16 e 4.2.3.27 iscritte nel C.d.R. 4 e concernenti rispettivamente il fondo per le intese istituzionali di programma ed il fondo per interventi nelle aree depresse.

Al fine di garantire il rispetto del principio dell'invarianza della spesa, la dotazione organica del personale, dirigenziale e non, da trasferire al predetto Ministero, viene quantificata in 580 unità, comprensiva anche della quota di posti da imputare allo svolgimento dei servizi generali. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze, inoltre, viene resa indisponibile una quota del contingente del personale assegnato ad Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro a vantaggio del Ministero dello sviluppo economico, pari a 22 unità.

In allegato al citato decreto vengono individuati gli immobili e le porzioni di immobili da trasferire per lo svolgimento delle funzioni. E' infine previsto che per garantire la necessaria continuità dell'azione amministrativa il MISE possa continuare ad avvalersi del supporto amministrativo del Dipartimento dell'amministrazione generale e dei servizi generali del tesoro, fino al 31 dicembre 2007, data entro la quale dovranno essere stipulati specifici accordi tra le due amministrazioni per una collaborazione a titolo gratuito nelle materie trasferite.

Allo stato attuale dunque gli effetti del procedimento di riordino delle competenze delle amministrazioni centrali hanno determinato per il Ministero dell'economia e delle finanze una diminuzione degli stanziamenti relativi al C.d.R. "Gabinetto" pari a complessivi 385.542 euro, risultante dalla differenza tra la riduzione delle spese di funzionamento a carattere non obbligatorio e gli aumenti dei capitoli di spesa riguardanti il pagamento dei compensi a personale politico ed amministrativo, evidenziata nel rendiconto per l'esercizio 2006.

La sopradescritta vicenda, particolarmente complessa per quanto attiene alle necessarie rimodulazioni dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione al trasferimento di un importante settore di attività a due diverse amministrazioni, una delle quali dotata di autonomia di bilancio, evidenzia come le difficoltà di attuazione sotto il profilo contabile della normativa di riordino delle competenze dei ministeri, derivi dai limiti strutturali della attuale classificazione di

²⁶ Anche la predetta operazione, considerata l'autonomia di bilancio della Presidenza del Consiglio, dovrà avvenire tramite versamento allo stato di previsione dell'entrata della somma corrispondente da parte del MISE e successiva riassegnazione della stessa ad integrare il capitolo 215 "fondo di dotazione ordinario della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

bilancio, più volte evidenziata da questa Corte, che non consente una immediata correlazione tra UPB e capitoli e le specifiche attribuzioni dei diversi uffici di ciascuna amministrazione.

Sotto altro profilo, le difficoltà evidenziate nella quantificazione della quota delle spese generali di funzionamento da imputare alle strutture oggetto di trasferimento, effettuata con criteri ancora molto approssimativi, testimonia la limitata utilità del sistema di contabilità economica per Centri di costo, introdotto dall'art. 10 del d.lgs. 7 agosto 1997 n. 279, che nonostante il notevole impegno profuso nella stesura di dettagliati manuali operativi, non rappresenta ancora un valido strumento per individuare, con un sufficiente grado di analiticità ed affidabilità, tutti i costi diretti ed indiretti, da imputare alle singole missioni di ciascuna amministrazione.

Non può non sottolinearsi, infine, come la leggibilità del percorso contabile di destinazione delle risorse trasferite in attuazione della normativa di riordino risulta ancor più difficoltosa in relazione alle modifiche apportate alla classificazione del bilancio, relativamente all'esercizio 2007, attraverso la riaggregazione dei precedenti capitoli di spesa e la loro suddivisione in articoli e piani gestionali.

A maggior ragione, allora, la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto evidenziare in modo analitico la destinazione delle risorse trasferite, al fine di consentire il necessario raffronto tra le risultanze gestionali del precedente esercizio finanziario e il nuovo quadro previsionale e non limitarsi al mero richiamo alla legge n. 233 del 2006 per giustificare la soppressione dell'intero quadro contabile relativo al C.d.R. 5.

Difficile, infine, formulare allo stato attuale della procedura valutazioni sul rispetto del principio di invarianza della spesa.

Con riferimento agli oneri di personale il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità effettivamente in servizio, mentre il provvedimento all'esame delle commissioni parlamentari contiene, per il personale del Gabinetto e dei servizi generali, una riduzione dell'organico teorico di competenza delle predette strutture.

In ogni caso gli effettivi costi di personale potranno essere valutati solo a regime al momento della stipula della nuova contrattazione integrativa in relazione al disallineamento tra la retribuzione accessoria spettante nel comparto di provenienza ed in quello di destinazione che potrebbe portare a situazioni di tensione per ottenere un riallineamento verso l'alto di tutto il personale ministeriale.

Anche la norma che prevede il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico della somma corrispondente ai minori costi sostenuti dal Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione ai beni trasferiti, potrebbe rivelarsi insufficiente a coprire le spese del Ministero di destinazione, in relazione al possibile venir meno di economie di scala.

Ulteriore rischio da considerare consiste nella possibilità che il Ministero dell'economia e delle finanze, per evitare ben più onerose riorganizzazioni si trovi di fatto nella condizione di mantenere per intero la disponibilità di edifici in locazione, a fronte di una diminuita presenza di personale per effetto degli intervenuti trasferimenti.

2.2. Valutazioni sugli andamenti contabili dei diversi Centri di Responsabilità.

Al termine dell'esercizio 2006 il rendiconto dello stato di previsione del MEF evidenzia un valore degli stanziamenti definitivi di competenza pari a 463,35 miliardi di euro, il 5,2 per

cento in meno dell'analogo dato riferito al precedente esercizio, dato che rappresenta il 69,3 per cento del totale degli stanziamenti definitivi dell'intero bilancio dello Stato²⁷.

Considerato il valore complessivo dello stanziamento - che ricomprende, tra l'altro, gli oneri relativi al debito pubblico, il Fondo sanitario nazionale, le somme da trasferire alle Regioni in attuazione del federalismo fiscale e di quello amministrativo - gli effetti del trasferimento alle altre amministrazioni competenti in materia, delle risorse stanziare nel C.d.R. 5 "Politiche di sviluppo e coesione", in attuazione della normativa sul riordino delle competenze delle amministrazioni centrali dello Stato, è destinato ad incidere in misura marginale sul totale delle disponibilità (0,18 per cento)²⁸.

Le tabelle 4, 5 e 6 riportate in allegato evidenziano l'evoluzione degli stanziamenti dei diversi C.d.R. del MEF nell'esercizio 2006 per effetto delle intervenute variazioni di bilancio, e l'andamento della gestione di competenza e di cassa.

Esaminando in modo disaggregato i dati riferiti a ciascun Centro di Responsabilità²⁹ emergono le seguenti considerazioni.

C.d.R. 1 Gabinetto

Lo stanziamento iniziale risulta ridotto, per effetto di intervenuti decreti di variazione, in misura pari al 36,9 per cento, attestandosi su un valore in linea con le previsioni definitive relative al precedente esercizio.

Tale riduzione risulta in realtà solo apparente, in quanto imputabile, pressoché per intero, non a tagli di spesa quanto, piuttosto, all'avvenuto riparto tra i capitoli di destinazione delle risorse stanziare nel capitolo 7005 - "fondo da ripartire per gli investimenti nel settore degli incentivi alle imprese" - impropriamente collocato, come evidenziato nelle precedenti relazioni, nel C.d.R. 1³⁰, che presentava un totale di disponibilità pari a 18,5

²⁷ Al netto delle previsioni iscritte nel titolo III - "rimborso passività finanziarie" - gli stanziamenti definitivi dello stato di previsione del MEF per l'esercizio 2006, quali accertati a consuntivo dell'esercizio 2006, ammontano a 274,2 miliardi con una incidenza sul totale del bilancio statale pari al 57,2 per cento.

²⁸ A fronte della soppressione del C.d.R. 5 e degli altri capitoli trasferiti al MISE ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il bilancio preventivo per l'esercizio 2007 evidenzia un incremento degli stanziamenti iniziali di competenza del MEF pari al 4,3 per cento rispetto al valore del precedente esercizio 2006.

²⁹ Il seguito della trattazione ricomprende la disamina degli andamenti finanziari e contabili del C.d.R. 5 - politiche di sviluppo e coesione - in quanto per l'intero esercizio 2006 gli uffici del predetto Dipartimento, trasferiti alle dipendenze del Ministero dello sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno operato attraverso l'utilizzo di risorse rimaste nella loro originaria collocazione all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli ultimi tre Centri di Responsabilità non trovano corrispondenza in una struttura organizzativa di livello dipartimentale presente nell'organigramma del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare il C.d.R. 9 raggruppa in diverse UPB le somme necessarie al funzionamento dell'Avvocatura Generale dello Stato, organismo non dotato, a differenza delle magistrature amministrative, di un proprio autonomo bilancio, chiamato, quindi, a gestire le risorse necessarie al proprio funzionamento sulla base dei vincoli di destinazione derivanti da una classificazione delle voci di spesa analoga a quella utilizzata per le strutture ministeriali. Il C.d.R. 11, che presenta stanziamenti nulli per il 2006, riguarda la gestione stralcio di eventuali somme ancora di pertinenza dei Servizi tecnici nazionali. Il C.d.R. 12 "Servizio per la gestione delle spese residuali" evidenzia, sin dalla denominazione, la funzione di mero contenitore di voci di spesa in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio, non omogenee e difficilmente collocabili all'interno degli altri C.d.R. del Ministero. Oltre alle spese riservate del Sismi, del Sisde e del Cesis raggruppa in modo disordinato e discontinuo, unità previsionali relative al funzionamento della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, del Fornez, dell'Aran, nonché numerose gestioni stralcio (per lo più con movimentazioni del solo conto residui) relative a programmi di intervento per la difesa del suolo e a provvidenze ed incentivi alla ripresa economica di scarsa entità e significato.

³⁰ Nel precedente esercizio 2005 presso il Gabinetto era collocato un altro capitolo fondo il 7003 ("fondo da ripartire per gli investimenti nel settore del suolo e della tutela ambientale" con disponibilità pari a 131 milioni, soppresso, come evidenziato nella nota preliminare allo stato di previsione 2006, per cessazione dell'onere recato dall'art. 12 della legge n. 131 del 1989.

milioni di euro³¹. L'altra significativa variazione in diminuzione riguarda l'avvenuto utilizzo, pressoché per intero, attraverso trasferimenti ad altri capitoli dello stato di previsione del MEF, degli stanziamenti iscritti nel capitolo 1055 – "fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze di spesa per consumi intermedi".

Al netto delle predette movimentazioni le risorse stanziare nel C.d.R. 1 evidenziano, allora, nonostante i tagli commentati nel precedente paragrafo per consentire il funzionamento dei Ministeri di nuova istituzione, un incremento pari al 13,4 per cento.

In particolare l'esame dettagliato dei singoli capitoli mostra, in connessione con l'incremento del personale politico del Ministero, il sostanziale raddoppio del capitolo 1001 – "spese per stipendi ed altri assegni al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato", e un ancor più rilevante aumento delle disponibilità del capitolo 1002 – "spese per viaggi all'estero del personale politico del Ministero". Una modesta eccedenza di spesa (13.287 euro) risulta accertata sul capitolo 1003 relativo al pagamento delle retribuzioni del personale addetto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Come evidenziato nelle precedenti relazioni, presso il Gabinetto sono collocate in una apposita UPB (1.1.3) le somme occorrenti al funzionamento del Secit, organismo dotato di un proprio bilancio autonomo al quale le disponibilità vengono trasferite, considerato, ai fini del controllo strategico e di gestione, quale specifico Centro di Responsabilità amministrativa.

C.d.R. 2 Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro

L'incremento degli stanziamenti definitivi del C.d.R. 2 pari al 33,3 per cento è da imputare in gran parte alla istituzione del capitolo 1328 e della relativa UPB 2.1.2.6, riguardante gli oneri connessi con la attuazione dell'art. 1, comma 231 e seguenti, della Legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 2005) ("concessione di un *bonus* alle famiglie per i figli nati nel 2005 e nel 2006"), con uno stanziamento di 696 milioni di euro³².

L'inserimento di tale capitolo nel C.d.R. 2 all'interno di una UPB denominata "interventi famiglia", collocata tra quelle riguardanti le somme da corrispondere all'INAIL e ai servizi del Poligrafico dello Stato, evidenzia il disordine della attuale classificazione di bilancio e le difficoltà a leggere, sulla base delle risultanze del rendiconto, l'andamento di specifici programmi di spesa adottati con interventi normativi nel corso dell'esercizio.

Si rinvia al successivo paragrafo 3 per le considerazioni relative alla gestione del predetto intervento³³.

Va segnalata l'integrazione intervenuta sul capitolo 1260 "spese per liti ed arbitraggi" pari a 14,9 milioni a testimonianza della esistenza di oneri latenti dovuti all'esito del contenzioso non favorevole alla Amministrazione ed, in generale, a quelle intervenute sui capitoli concernenti acquisti di cancelleria e pagamento canoni (1278 e 1279), non sufficienti, tuttavia, come evidenziato nei successivi paragrafi, a far fronte alle fisiologiche esigenze di funzionamento dell'Amministrazione.

³¹ La legge di approvazione del bilancio preventivo per il 2007 ha portato l'ammontare del predetto fondo, secondo quanto esposto nella tabella F della Legge finanziaria, ad un valore pari a 68,52 milioni a fronte di una iniziale proposta che lasciava invariato l'ammontare rispetto al 2006.

³² Le risorse relative erano originariamente stanziare nel capitolo 1905, istituito all'interno dell'UPB 3.1.2.51 del C.d.R. 3 Tesoro. Trattandosi di beneficio *una tantum* il predetto capitolo risulta soppresso nel bilancio preventivo per l'esercizio 2007.

³³ Il restante importo delle variazioni in aumento degli stanziamenti del predetto C.d.R. è imputabile a lievi e generalizzate integrazioni in aumento dei capitoli di parte corrente, relativi a spese di funzionamento, la più rilevante delle quali riguarda la fornitura di materiale di cancelleria da parte del Poligrafico dello Stato (capitolo 1340 per 34,5 milioni).

Significativa, infine, l'integrazione, pari a 7 milioni di euro, sul capitolo 1289 determinata dalla necessità di provvedere, a notevole distanza di tempo dalla soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno, a regolazioni finanziarie economiche e retributive concernenti il personale del predetto ente.

I dati di rendiconto non evidenziano particolari criticità relativamente alla gestione di cassa e di competenza ed alla capacità di impegno e di pagamento dell'Amministrazione.

C.d.R. 3 Tesoro

Al netto delle somme iscritte nella UPB 3.1.7 – “rimborso passività finanziarie”, per il cui andamento si rinvia alle parti generali della relazione - gli stanziamenti definitivi del C.d.R. 3 ammontano a 111,08 milioni con una diminuzione del 6,38 per cento rispetto al precedente esercizio.

Come evidenziato nella precedente relazione, il predetto C.d.R. raggruppa all'interno dell'aggregato 2 “interventi” una serie eterogenea di UPB e capitoli finalizzati, tra l'altro, al funzionamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, ai trasferimenti al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a costituire le dotazioni ordinarie di numerosi enti pubblici, agenzie, autorità indipendenti, commissioni, a sovvenzioni, rimborsi contributi ad enti pubblici ed a privati.

Con riferimento alle variazioni intervenute in corso d'anno si segnala l'istituzione del capitolo 7124 “contributi da concedere alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema alta velocità” istituito, con una dotazione pari a 1,9 miliardi, interamente trasferita nell'anno, ai sensi dell'art. 17, comma 1, del DL n. 223 del 2006, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 che dispone, a valere sull'esercizio 2006, un contributo in conto impianti a favore della predetta società pari al limite massimo di 1,8 milioni³⁴. Una rilevante variazione in termini di cassa, per complessivi 2,2 miliardi, risulta effettuata, a valere sull'apposito fondo di riserva iscritto nell'unità previsionale 4.1.5.2, sul capitolo 7372 “apporto al capitale sociale dell'ANAS” ai sensi dell'art. 17, comma 2, del citato DL 223 del 2006, che eleva il limite dei pagamenti relativi a spese di investimento dell'ANAS relativamente ai cantieri aperti.

L'elevata capacità di impegno e di pagamento riscontrata a consuntivo deriva dalle caratteristiche dei capitoli che riguardano nella maggior parte dei casi trasferimenti ad altre amministrazioni.

C.d.R. 4 Ragioneria Generale dello Stato

Il Centro raggruppa, tra l'altro, il fondo sanitario nazionale (cap. 2700), il Fondo per il federalismo amministrativo (UPB 4.1.2.17) e quello per il federalismo fiscale (UPB 4.1.2.18)³⁵, i Fondi di riserva ed i Fondi speciali per assicurare la necessaria flessibilità

³⁴ L'art. 40 della legge n. 248 del 2006 prevede la copertura del predetto onere mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dalle introdotte misure di contrasto all'evasione e delle riduzioni di spesa previste nella stessa legge. L'ulteriore importo di 100 milioni trova fondamento nell'art. 1, comma 184, della Legge finanziaria per il 2006, concernente la attribuzione di un contributo quindicennale per le attività relative al potenziamento delle linee Milano-Genova e Milano-Verona ricomprese in progetti approvati dal CIPE da avviare in via anticipata.

³⁵ Con deliberazione n. 8 del 24 aprile 2006, la Sezione di controllo sulla legittimità degli atti delle amministrazioni statali, in sede di esame di un decreto di variazione di bilancio che imputava al fondo per il federalismo fiscale le risorse necessarie a coprire il rinnovo dei contratti collettivi del personale addetto al trasporto pubblico locale, ha sottolineato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, la differenza tra i due fondi. Il primo (federalismo amministrativo) è finalizzato alla copertura degli oneri conseguenti all'esercizio di funzioni statali delegate o conferite alle Regioni in relazione a quanto disposto dalla legge delega n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 112 del 1998. Si tratta, quindi, di risorse trasferite dallo Stato alle Regioni in senso proprio.

gestionale all'intero bilancio statale³⁶, i fondi da ripartire per assicurare lo sviluppo territoriale delle aree depresse e le politiche di coesione (cap. 7576).

Anche relativamente al C.d.R. 4 vanno segnalate le integrazioni intervenute sui capitoli relativi a spese di funzionamento (2644 "fitto locali", + 1,9 milioni; 2657 "pagamento canoni ed utenze", + 1,68 milioni; 2655 "spese per liti ed arbitraggi", + 15,6 milioni).

La capacità di impegno appare in linea con i dati del precedente esercizio, mentre si registra una diminuzione dei residui.

C.d.R. 5 Politiche di sviluppo e coesione

Il rilevante scostamento tra le previsioni iniziali di competenza e quelle definitive (+553,8 milioni) è la fisiologica conseguenza della attribuzione al Centro di Responsabilità, a valere sul capitolo 7709, della quota di risorse di competenza, provenienti dal fondo da ripartire per gli interventi nelle aree depresse.

Il predetto capitolo presenta al 31 dicembre 2006 una rilevante entità di residui accertati (4,05 miliardi – pari al 78,8 per cento del totale dei residui del Centro) derivante dalla esistenza di una ancor più rilevante entità di residui relativi ad anni precedenti ed alla limitata disponibilità di cassa, peraltro non totalmente utilizzate nel corso dell'esercizio.

Per l'intero C.d.R. la capacità di pagamento è pari al 30,1 per cento, mentre decisamente migliorata risulta la capacità di impegno sia in conto residui che in conto competenza.

Si segnalano eccedenze di spesa sul capitolo 3313 (+1,8 milioni) relativo al pagamento degli stipendi al personale.

C.d.R. 6 Politiche fiscali

Gli stanziamenti iscritti nei capitoli del C.d.R. 6 sono stati riaggregati nell'allegata tabella 7 allo scopo di evidenziare distintamente le spese relative al funzionamento degli uffici ministeriali, i trasferimenti alle Agenzie fiscali ed alla Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, i rimborsi di imposta e le poste correttive e compensative delle entrate.

Rispetto al precedente esercizio gli stanziamenti definitivi mostrano una flessione del 6,3 per cento, particolarmente evidente (-29,8 per cento) con riferimento alle spese di funzionamento del Dipartimento. Aumentano di una percentuale pari al 21,1 per cento³⁷ i trasferimenti all'Agenzia per le dogane.

A distanza di quasi 5 anni dall'avvio delle Agenzie fiscali va segnalata l'istituzione, con legge di assestamento, di un apposito capitolo per regolazioni contabili di aggi e

Il secondo (federalismo fiscale) è, invece, alimentato dalla quota di compartecipazione all'IVA da parte delle Regioni. Si tratta pertanto di attribuzione alle Regioni di risorse proprie e non di meri trasferimenti a carico del bilancio statale.

Nell'ammettere al visto il provvedimento di variazione di bilancio all'esame, in quanto frutto di una intesa con le Regioni formalizzata nella conferenza unificata, la Sezione ha sottolineato, peraltro, che la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. (rimarcata dalla Corte costituzionale da ultimo con le sentenze n. 222 del 2005 e n. 37 del 2004) espone gli interventi del legislatore statale al rischio di possibili censure di legittimità costituzionale.

³⁶ Anche relativamente all'esercizio 2006 l'Ufficio di controllo preventivo ha segnalato talune problematiche nella gestione dei predetti fondi. In particolare con riferimento al fondo spese impreviste i capitoli oggetto di variazione spesso non sono chiaramente riconducibili alle destinazioni di spese indicate nell'elenco 4 annesso allo stato di previsione del MEF, così come previsto dall'art. 9 della legge n. 468 del 1978, tenuto conto delle ampie formulazioni delle voci di spesa in esso ricomprese.

Spesso inoltre il legislatore, in deroga a quanto disposto dall'art. 9 della legge n. 468 del 1978, utilizza il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa, derivanti da provvedimenti legislativi in corso, per la copertura di nuovi o maggiori oneri connessi a provvedimenti non ricompresi nell'elenco allegato alla legge di approvazione del bilancio.

³⁷ A fronte di una variazione di 210 milioni in conto competenza sul capitolo 3920 "somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane" i dati di consuntivo evidenziano una formazione di residui pari a 119 milioni.

provvigioni all'interno dell'UPB "gestione residui soppresso Dipartimento entrate" con uno stanziamento pari a 100 milioni.

Vanno altresì segnalati gli incrementi sul capitolo relativo a spese per liti ed arbitraggi (+3 milioni) e quello intervenuto sul capitolo 3578 "gestione del sistema informativo" (+3,2 milioni), capitolo che a consuntivo evidenzia, peraltro, un'elevata formazione di residui relativi in parte a precedenti esercizi, dichiarati perenti agli effetti amministrativi.

Relativamente ai trasferimenti di fondi alla Scuola Superiore dell'economia e delle finanze va segnalato il capitolo 3936 che prevede, in aggiunta alle somme occorrenti per il funzionamento ordinario della Scuola, un'ulteriore assegnazione di risorse pari a 4,05 milioni, finalizzate ad un programma straordinario di riqualificazione del personale del Dipartimento e delle Agenzie fiscali sulle tematiche del contrasto all'elusione fiscale.

L'elevata capacità di impegno e di pagamento sui capitoli relativi a rimborsi di imposte evidenzia come i ritardi nello smaltimento dello stock di arretrato derivino, in parte, dalle limitate disponibilità di bilancio.

C.d.R. 7 Guardia di finanza

Gli stanziamenti definitivi di competenza evidenziano una modesta riduzione rispetto all'analogo dato del precedente esercizio (-1,1 per cento).

Le riduzioni effettuate in conseguenza della legge n. 248 del 2006, pari a 7,42 milioni, risultano ampiamente compensate dalle variazioni in aumento intervenute, in corso di gestione, sui diversi capitoli.

Sul totale dello stanziamento la spesa per funzionamento rappresenta il 94,7 per cento del totale delle disponibilità.

Come evidenziato nelle precedenti relazioni, la classificazione funzionale della spesa applicata ad un C.d.R. che non prevede la macroarea "interventi", appare estremamente significativa, in quanto basata su una verifica a consuntivo dell'effettivo impiego del personale e delle risorse strumentali nelle diverse funzioni e in grado di evidenziare il diverso peso e la diversa incidenza delle molteplici missioni istituzionali affidate al Corpo. In particolare, la missione principale "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" assorbe il 35 per cento delle disponibilità, il 12 per cento delle risorse finanziarie è imputabile al controllo del territorio, il 9,4 al contrasto alla criminalità comune, il 2,2 alla tutela dell'ordine pubblico.

Elevata appare la quota di risorse imputata ad attività di supporto allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione (31,1 per cento).

Con riferimento alla gestione del bilancio i dati di rendiconto evidenziano:

- un limitato utilizzo del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (815.000 euro sul capitolo 4215 e 2 milioni sul capitolo 4260 "spese per liti ed arbitraggi") e del fondo per le spese impreviste (3 milioni sul capitolo 4204 e 4 milioni sul capitolo 4243, concernete il pagamento dei canoni di affitto degli immobili sedi di uffici del Corpo);
- un limitato ricorso a variazioni compensative tra i capitoli inseriti nelle medesime unità previsionali, a testimonianza di una valida capacità di programmazione della spesa;
- una capacità di impegno superiore al 97 per cento con un andamento omogeneo per i singoli capitoli di parte corrente ed in conto capitale, con eccezione degli interventi di edilizia abitativa (79 per cento).

2.3. Verifica del rispetto delle norme di razionalizzazione e contenimento della spesa previste dalla Legge finanziaria per il 2006 e nella legge n. 248 del 2006 di conversione del DL n. 223 del medesimo anno.

L'applicazione dell'art. 1, comma 7, della Legge finanziaria per l'esercizio 2006 che prevede la cosiddetta gestione per dodicesimi della spesa ha riguardato il 4 per cento circa degli stanziamenti complessivamente iscritti nello stato di previsione del MEF. L'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto alla ricognizione preliminare dei capitoli interessati, rivelatasi particolarmente complessa per quelli concernenti il trasferimento di risorse a numerosi enti pubblici, agenzie, autorità, organi costituzionali dello Stato, che raggruppano in modo promiscuo spese di funzionamento e compensi al personale (esclusi questi ultimi dalla previsione del citato comma).

Le variazioni compensative previste dal successivo comma 8 come riportato nelle allegate tabelle 2 e 2a, redatte distintamente per i C.d.R dell'area Tesoro e dell'area Finanze, hanno riguardato un totale di risorse movimentate pari rispettivamente a 153 e 7,6 milioni.

L'Ufficio centrale del bilancio ha provveduto ad una rigorosa attività di monitoraggio per garantire il rispetto dei limiti fissati dai commi 9, 10 e 11 della citata Legge finanziaria alla spesa per attività di consulenza, a quella cosiddetta di rappresentanza ed a quella relativa all'acquisto o al noleggio di autovetture di servizio (50 per cento del dato riferibile all'esercizio 2004, percentuale successivamente ridotta al 40 per cento dal DL n. 223 del 2006)³⁸. Gli allegati prospetti 2, 3, e 4 riportano l'andamento della spesa per ciascuna delle diverse tipologie ed evidenziano, a livello di singoli Centri di Responsabilità e per l'intera Amministrazione, previa redistribuzione del tetto tra i capitoli interessati, il rispetto dei limiti scaturenti dall'applicazione delle norme di riferimento.

Il fondo previsto dal comma 15 relativo ai trasferimenti correnti alle imprese (istituito con una dotazione di competenza pari a 1,98 miliardi) è stato interamente utilizzato³⁹.

I capitoli interessati all'applicazione del comma 20, in base al quale le autorizzazioni di spesa direttamente regolate dalla legge sono ridotte del 10 per cento con contestuale istituzione di due fondi: uno di parte corrente ed uno in conto capitale da ripartire per far fronte ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze, sono stati individuati dall'allegato 4 della circolare n. 7 del 10 febbraio 2006, emanata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Le relative riduzioni sono confluite sul capitolo di parte corrente 3097 e sul capitolo di parte capitale 7591⁴⁰. Nel corso dell'esercizio è avvenuto, peraltro, esclusivamente il riparto del fondo di parte corrente per un totale di 2,7 milioni a fronte di una disponibilità di 3,9 milioni, con variazioni in aumento apportate ai capitoli 3415 (UPB "valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici" - legge n. 388 del 2000, art. 145, comma 10) 5210 e 5211 (UPB "minoranze linguistiche" - legge n. 482 del 1999)⁴¹.

³⁸ Per quanto attiene alle spese di consulenza, per la quantificazione del tetto di spesa è stato preso a riferimento il minore importo tra quello calcolato applicando i criteri previsti dal citato art. 1, comma 9 e quelli ulteriori contenuti nel successivo comma 57, in base al quale l'ammontare totale dei contratti di consulenza non può superare gli importi risultanti alla data del 30 settembre ridotto del 10 per cento, ai sensi del precedente comma 56.

³⁹ Con decreto di variazione n. 17648 del 2006 il fondo iscritto al capitolo 2197 è stato in particolare assegnato alla Poste Italiane S.p.A., alla Ferrovie dello Stato S.p.A., all'ANAS e ad integrazione delle risorse relative al finanziamento di contratti, in linea con le indicazioni contenute nella citata circolare n. 7 della Ragioneria Generale dello Stato.

⁴⁰ Gli stanziamenti dei predetti capitoli determinati sulla base di quanto indicato nel citato comma 20 sono stati successivamente ridotti ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL n. 223 del 2006.

⁴¹ L'intero stanziamento iscritto nel predetto capitolo, pari a 15,76 milioni, ha costituito, al termine dell'esercizio, economia di bilancio.

Nel corso dell'esercizio 2006 per quanto attiene al complessivo andamento della spesa non sono emerse problematiche tali da giustificare il ricorso ai provvedimenti previsti nei commi 21 e 22 (emissione di decreti ministeriali di sospensione degli impegni su singoli capitoli di bilancio).

Con riferimento alle prescrizioni contenute nel comma 34, i pagamenti disposti nell'esercizio 2006 relativamente a spese per investimenti fissi lordi sono risultati ammontanti a 296,8 milioni, pari al 73 per cento circa del dato accertato al termine dell'esercizio 2004 (percentuale inferiore al limite del 95 per cento fissato nella citata disposizione).

Le entrate riassegnate nell'esercizio 2006 (pari complessivamente a 123,9 milioni) sono state di gran lunga inferiori, a livello complessivo di amministrazione, al limite previsto nel comma 46, che impone di non superare il dato registrato a consuntivo dell'esercizio 2005 (316,8 milioni).

In attuazione del comma 50 è stato istituito il capitolo 3084 "fondo per l'estinzione dei debiti pregressi, ecc." con uno stanziamento di 170 milioni. Nel corso dell'esercizio il relativo importo è stato totalmente ripartito, con assegnazione di 89,6 milioni al Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzati prevalentemente a vantaggio dell'Agenzia del demanio (50 milioni) e del Dipartimento per le politiche fiscali (33,3 milioni).

La allegata tabella 3 evidenzia per i diversi C.d.R. del Ministero gli accantonamenti ed i conseguenti versamenti in conto entrata effettuati come prescritto entro il 30 novembre 2006, di quote percentuali degli stanziamenti dei capitoli interessati alla applicazione dell'art. 25, comma 1, del DL 4 luglio 2006, n. 223 convertito, con modificazioni, dalla legge del 4 agosto 2006, n. 248⁴². L'importo complessivo degli accantonamenti effettuati ammonta a 104 milioni, comprensivo anche delle ritenute effettuate sui capitoli relativi a trasferimenti all'Avvocatura Generale dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.4. Audit finanziario-contabile.

Le regolazioni contabili effettuate nel 2006 sono state relative a:

- anticipo dei concessionari delle imposte dei versamenti previsti dall'art. 9, comma 1, del DL 28 marzo 1997, n. 79 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997 n. 140, e successive modificazioni, a titolo di acconto sulle riscossioni dell'anno seguente con successiva compensazione sulle riscossioni effettuate a partire dal 1 gennaio, per complessivi 4,5 milioni a valere sul capitolo 3930, al netto dei rimborsi diretti effettuati ai concessionari per 20,2 milioni;
- somme devolute alle Regioni Sicilia e Sardegna per importi pari rispettivamente a 7,7 miliardi e a 296,5 milioni (a valere sui capitoli 2763 e 2764);
- rimborso di anticipazioni effettuate per aggi e provvigioni, distribuzione valori bollati in favore di SIAE, ACI, Poste S.p.A. e di alcuni Istituti di credito relativamente a crediti risalenti al 2001 per complessivi 100 milioni a valere sul capitolo 3612, istituito con la legge di assestamento del bilancio (legge n. 273 del 2006).

Con riferimento alle regolazioni debitorie va evidenziata l'iscrizione nel C.d.R. 6 - Dipartimento per le politiche fiscali - del capitolo 3566 "fondo da ripartire per l'estinzione di debiti pregressi, ecc." con uno stanziamento di 150 milioni, quale ultima quota annuale

⁴² Le somme accantonate sui capitoli fondo 3097 e 7591 non sono state versate in conto entrata ed hanno costituito accertamento di economie di bilancio a fine esercizio.