

AVVERTENZA METODOLOGICA¹

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* – terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* – identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(*classe* 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziare per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *Centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero dell'economia e delle finanze**Parte I – Area Economia:****Sintesi e conclusioni.**

1. Il quadro programmatico: *1.1 La programmazione finanziaria:* 1.1.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2002-2006; 1.1.2 La Nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2002; 1.1.3 Le funzioni-obiettivo del Ministero dell'economia e delle finanze (Economia); *1.2 La programmazione strategica:* 1.2.1 I criteri della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'impianto della programmazione strategica; 1.2.2 La Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia) per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2002; 1.2.3 (segue) Obiettivi operativi, tempi e risultati attesi. Indicatori di efficacia e di efficienza; 1.2.4 Il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria; 1.2.5 Le linee della programmazione strategica per l'anno 2003; *1.3 Aree di criticità.*

2. Auditing contabile-finanziario: *1.1 Capitoli promiscui; 1.2 Scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa; 2.3 Accumulo dei residui di stanziamento; 2.4 Capitoli fondo; 2.5 Eccedenze di spesa; 2.6 Formazione di economie; 2.7 Capitoli per memoria; 2.8 Aree di criticità.*

3. I risultati della gestione: *3.1 I risultati finanziari:* 3.1.1 Dati di insieme; 3.1.2 Analisi della spesa per Centri di responsabilità; 3.1.3 Analisi della spesa per funzioni-obiettivo; 3.1.4 Analisi della spesa per categorie economiche; *3.2 I risultati economici;* *3.3 I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale:* 3.3.1 I risultati complessivi del Ministero (Economia); 3.3.2 I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale dei singoli Dipartimenti: 3.3.2.1 Dipartimento del tesoro; 3.3.2.2 (segue) L'azione del Dipartimento del tesoro in materia di privatizzazioni e cartolarizzazioni: 3.3.2.2.1 L'andamento delle privatizzazioni; 3.3.2.2.2 I risultati delle privatizzazioni dal 1994 al 2002; 3.3.2.2.3 Il peso delle privatizzazioni sul PIL; 3.3.2.2.4 Il contributo al risanamento della finanza pubblica e il Fondo ammortamento titoli; 3.3.2.2.5 Gli incassi relativi al periodo 1992-2002; 3.3.2.2.6 Le prospettive future; 3.3.2.2.7 I risultati delle operazioni di cartolarizzazione; 3.3.2.2.8 Il programma di cartolarizzazione SCIP; 3.3.2.2.9 Il programma di cartolarizzazione INPS; 3.3.2.3 (segue) La politica di gestione del debito pubblico; 3.3.2.4 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; 3.3.2.5 (segue) L'attività istituzionale del Dipartimento; 3.3.2.6 Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione; 3.3.2.7 (segue) L'azione del Dipartimento nell'ambito della politica regionale; 3.3.2.8 Dipartimento dell'amministrazione generale del personale

e dei servizi del tesoro; 3.3.2.9 (segue) L'azione del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi; 3.4 *Aree di criticità*.

4. Il sistema di gestione e di controllo: 4.1 *L'organizzazione del Ministero (Economia)*; 4.2 *Le procedure amministrative e contabili*: 4.2.1 Il codice unico di progetto; 4.2.2 Il codice gestionale; 4.2.3 Il "taglia spese"; 4.3 *La gestione del personale*; 4.4 *Il funzionamento dei controlli interni*; 4.5 *Aree di criticità*.

Parte II – Area Finanze:

1. Considerazioni preliminari, generali e di sintesi.

2. Analisi del rendiconto della spesa: 2.1 *Analisi complessiva*; 2.2 *Analisi funzionale*; 2.3 *Analisi per Centro di responsabilità*: 2.3.1 Dipartimento per le politiche fiscali; 2.3.2 Guardia di finanza-, 2.3.3 Indicatori finanziari.

3. Analisi del rendiconto dell'entrata: 3.1 *Monitoraggio ex post della legislazione di entrata*; 3.2 *Risultati complessivi di gettito*; 3.3 *Rapporto oneri/risultati*; 3.4 *Entrate tributarie*: 3.4.1 Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie; 3.4.2 Repressione delle violazioni alla normativa tributaria 3.5 *Entrate extra tributarie e patrimoniali*;

4. Analisi dei risultati per Centro di responsabilità: 4.1 *Uffici di diretta collaborazione*: 4.1.1 Servizio per il controllo interno (SInCo); 4.1.2 Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SeCIT); 4.2 *Dipartimento per le Politiche Fiscali*; 4.3 *Agenzie fiscali*: 4.3.1 Agenzia delle entrate; 4.3.2 Agenzia delle dogane; 4.3.3 Agenzia del territorio: 4.3.3.1 Impiego delle risorse; 4.3.3.2 Risultati di produzione; 4.3.3.3 Valutazione dei risultati della gestione; 4.3.4 Agenzia del demanio 4.4. *Guardia di finanza*: 4.4.1 Controllo "di qualità" dell'attività di verifica; 4.4.2 Risorse impiegate ed attività svolta; 4.4.2.1 Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari; 4.4.2.2 Area extra tributaria; 4.5 *Gli altri Centri di responsabilità*: 4.5.1. Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS); 4.5.2 Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

5. Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili: 5.1 *Capitoli per memoria*; 5.2 *Scostamenti tra previsioni iniziali e definitive*; 5.3 *Capitoli promiscui*; 5.4 *Divaricazioni tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa*; 5.5 *Consistenti economie sui residui propri*; 5.6 *Capitoli fondo*.

Appendice: Spesa statale per le aree depresse

1. Premessa: l'evoluzione del quadro istituzionale.

2. I diversi approcci conoscitivi.

3. La individuazione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato destinate alle aree depresse.

4. La ricognizione operata dalla Corte.

5. Le nuove linee programmatiche.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*(Migliaia di euro)*

Centro di responsabilità	Stanzamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	52.167	66.542	11.426	45.229	42.982	44.959	25.611	9.828
2. Amministrazione generale del personale e dei servizi	2.283.382	2.332.038	64.435	2.409.982	2.315.716	2.494.905	323.577	-217.033
3. Tesoro	334.124.847	339.212.853	14.093.464	294.889.085	293.787.845	298.225.472	12.207.709	41.226.043
4. Ragioneria generale dello Stato	106.496.031	108.259.806	16.482.219	101.457.414	96.941.711	88.788.185	30.886.945	6.354.652
5. Politiche di sviluppo e di coesione	845.136	2.021.320	1.790.498	710.179	534.986	1.025.769	2.286.719	675.753
6. Politiche fiscali	44.282.682	45.803.161	738.476	41.179.878	41.089.456	38.167.930	7.062.368	4.151.663
7. Guardia di finanza	3.227.979	3.268.275	84.287	3.071.099	3.007.388	3.079.189	190.622	260.350
9. Avvocatura generale dello Stato	121.096	138.237	1.394	121.347	118.092	126.288	21.816	3.111
11. Servizi tecnici nazionali	49.481	107.991	61.460	41.342	40.993	67.833	55.866	27.088
12. Servizio per la gestione delle spese residuali	347.197	2.050.407	1.161.103	334.246	334.159	1.567.148	586.038	325.999
TOTALE AMMINISTRAZIONE	491.829.999	503.260.631	34.488.763	444.259.802	438.213.328	433.587.678	53.647.270	52.817.454

Sintesi e conclusioni.

La maggiore criticità riguarda l'attuale mancanza di raccordo tra programmazione finanziaria e programmazione strategica: circostanza che rende più debole la complessa e impegnativa attività di elaborazione e monitoraggio delle Direttive ministeriali.

La Nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'esercizio finanziario 2002 omette ogni indicazione in ordine agli obiettivi e, conseguentemente, agli indicatori di efficacia ed efficienza.

La Direttiva generale del Ministro dell'economia e delle finanze per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2002 presenta, con riguardo all'Economia, punti critici sotto il duplice profilo della coerenza interna e della coerenza esterna.

La Direttiva inoltre include obiettivi operativi che in realtà costituiscono mere competenze, ossia ordinaria attività amministrativa.

Infine, come ha osservato il Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la qualità della Direttiva del Tesoro non è alta, relativamente alla fase discendente.

Sul piano della regolarità contabile-finanziaria, si rilevano scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa. Trattasi di una prassi che ha l'effetto di ridurre la significatività delle decisioni di bilancio.

La promiscuità dei capitoli di spesa, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, impedisce una trasparente ripartizione delle spese alla stregua dei vari criteri di classificazione (economica o funzionale), abbassando la soglia di attendibilità dei dati finanziari.

In ordine ai risultati di gestione, l'andamento della cassa segnala difficoltà. Tanto più la situazione è preoccupante, considerato che dette difficoltà caratterizzano la gestione dei residui in misura maggiore di quella della competenza.

La classificazione delle funzioni-obiettivo presenta ampi margini di miglioramento (mancanza di una funzione obiettivo corrispondente ad interventi nelle aree depresse, tipologia di spesa non prevista dalla COFOG, ambiti troppo ampi, disomogeneità di imputazione).

I costi medi per il personale dei centri di responsabilità presentano scarti rilevanti.

Con riguardo ai risultati delle politiche, il numero degli obiettivi operativi conseguiti in corso di conseguimento supera di poco il 40%.

Permane la situazione di separatezza tra l'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e l'ex Ministero delle finanze.

La prima esperienza applicativa del "taglia spese" ha evidenziato molti e gravi inconvenienti, di cui l'Amministrazione dovrà tenere conto in futuro.

In ordine alla gestione del personale, non sono disponibili i dati sulla spesa. Ciò impedisce una analisi ponderata di tale gestione.

1. Il quadro programmatico.

1.1 La programmazione finanziaria.

1.1.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2002-2006.

Gli interventi di politica economica che, in base al Dpef 2002-2006¹, hanno un impatto diretto sulla politica di bilancio pubblico previsti dal Dpef sono i seguenti:

- investimenti pubblici per un importo complessivo di 100.000 miliardi di lire (50% a carico del bilancio dello Stato e 50% con il metodo di *project financing*);
- manovra di riduzione della pressione fiscale e di congiunto contenimento della spesa corrente;
- adeguamento delle pensioni sociali più basse;
- aumenti retributivi del pubblico impiego pari al tasso di inflazione programmata + l'1% legato a eventuali incrementi di produttività e riduzione dell'occupazione complessiva nella pubblica amministrazione in misura dell'1% all'anno;
- realizzazione di entrate da privatizzazioni attraverso la dismissione di imprese di proprietà pubblica (introiti previsti di 120.000 miliardi distribuiti secondo un profilo decrescente nel corso dell'intera legislatura), al fine di determinare una parallela riduzione del debito pubblico con conseguente risparmio degli interessi;
- formazione del capitale umano tramite la riforma del sistema educativo nazionale;
- potenziamento della ricerca e dell'innovazione tecnologica, attraverso il raggiungimento di un livello di spesa, rispetto al PIL, pari all'attuale media europea;
- recupero e ammodernamento del capitale fisico pubblico;
- azione per favorire l'avvento della società dell'informazione;
- miglioramento del livello di qualità della vita e promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle attività economiche;
- nella salvaguardia dei principi universalistici e solidaristici del servizio sanitario nazionale, abbandono, nella logica della devoluzione, della pretesa di indicare modelli organizzativi rigidi da applicare su tutto il territorio;
- redistribuzione territoriale delle forze di polizia;
- maggiore incisività ed efficacia dell'amministrazione della giustizia;

¹ Il Dpef 2002-2006 è stato presentato al Senato della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze il 22 luglio 2002. Il Parlamento si è espresso sul documento con Risoluzioni del Senato della Repubblica, Doc. LVII, N. 2, seduta del 24 luglio 2003 e Camera dei Deputati, Doc. LVII, N. 2/1, seduta del 25 luglio 2003.