

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. CCVIII
n. 19**

RELAZIONE

**SULLO STATO DELLA SPESA, SULL'EFFICACIA
NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E SUL GRADO
DI EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA
SVOLTA DAL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE**

(Aggiornata ai dati dell'anno 2009)

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)**

Trasmessa alla Presidenza il 15 dicembre 2009

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	1
PARTE I – IL BILANCIO DELLO STATO	»	25
Introduzione	»	5
<i>Capitolo 1 – Il controllo della spesa: verso un nuovo approccio</i>	»	29
1.1 – Le misure adottate nel periodo 2002-2008	»	29
1.2 – L’analisi e la valutazione della spesa	»	32
1.2.1 – L’analisi dei dati di bilancio	»	34
1.2.2 – La misurazione dei risultati delle politiche	»	35
1.3 – I limiti e le prospettive	»	36
<i>Capitolo 2 – Il bilancio dello Stato e il processo di determinazione della spesa</i>	»	38
2.1 – Il bilancio dello Stato: le principali dimensioni finanziarie . .	»	40
2.2 – Dagli stanziamenti iniziali a quelli definitivi	»	46
2.3 – Dallo stanziamento finale all’impegno a rendiconto	»	51
2.4 – Dall’impegno a rendiconto ai pagamenti: i residui passivi . .	»	57
2.5 – La fase finale del processo: i pagamenti	»	64
2.6 – La natura della spesa: autorizzazione legislativa e tipo di ob- bligo	»	72
2.7 – Alcune considerazioni di sintesi	»	83
<i>Capitolo 3 – La misurazione dell’attività delle amministrazioni: l’esper- ienza delle Note preliminari</i>	»	88
3.1 – Primi risultati	»	89
3.2 – I margini di miglioramento	»	94
PARTE II – LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO	»	97
<i>Capitolo 1 – La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato</i>	»	99
1.1 – L’analisi della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato	»	99
<i>Capitolo 2 – Ministero dell’economia e delle finanze</i>	»	102
2.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	102
2.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	103
2.1.2 – Finalità della spesa	»	104
2.1.2.1 – Missioni e programmi	»	104
2.1.3 – Organizzazione	»	110
2.1.3.1 – Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	»	113
2.1.3.2 – Dipartimento dell’amministrazione gene- rale del personale e dei servizi	»	113
2.1.3.3 – Dipartimento del tesoro	»	113

2.1.3.4 – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	Pag.	114
2.1.3.5 – Dipartimento delle finanze	»	115
2.1.3.6 – Guardia di Finanza	»	115
2.1.3.7 – Struttura periferica	»	118
2.1.4 – Natura economica ed altre caratteristiche della spesa	»	120
2.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	125
2.2.1 – Avvocatura dello Stato e Servizio per la gestione delle spese residuali	»	125
2.2.2 – Fondi da ripartire	»	127
2.2.3 – Analisi dei consumi intermedi del MEF	»	129
2.2.4 – Approfondimento sui mutui gestiti da Cassa Depositi e Prestiti	»	131
2.2.4.1 – Analisi dei finanziamenti	»	133
2.2.4.2 – Osservazioni e proposte	»	137
2.3 – Analisi schede programmi/obiettivi - Note preliminari 2009	»	139
<i>Capitolo 3 – Ministero dello sviluppo economico</i>	»	144
3.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	144
3.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	145
3.1.2 – Finalità della spesa	»	145
3.1.3 – Organizzazione	»	149
3.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa	»	150
3.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'Amministrazione	»	154
3.2.1 – Formazione e analisi dei residui	»	154
3.2.1.1 – Analisi dinamica degli <i>stock</i> di residui in conto capitale	»	154
3.2.1.2 – Analisi dei residui in conto capitale per esercizio di formazione	»	156
3.2.2 – Economie rivenienti da mutui	»	158
3.2.3 – Analisi degli impegni non movimentati e dei meccanismi di revoca delle agevolazioni in conto capitale alle imprese	»	159
3.2.4 – Enti Strumentali	»	161
3.2.4.1 – IPI – Istituto per la promozione industriale (ex IASM)	»	161
3.2.4.2 – Invitalia S.p.a. (ex Sviluppo Italia S.p.a.)	»	165
3.2.4.3 – Simest S.p.a	»	169
3.2.5 – Riassegnazioni delle entrate: gli Ispettorati territoriali del Dipartimento per le comunicazioni	»	170
3.2.6 – Verifica delle autorizzazioni di spesa e delle classificazioni di bilancio	»	171
3.2.7 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note preliminari 2009	»	172
<i>Capitolo 4 – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali</i>	»	177
4.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	177
4.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	177
4.1.2 – Finalità della spesa	»	178
4.1.3 – Organizzazione	»	184
4.1.3.1 – Struttura periferica in materia di salute	»	187

4.1.3.2 – Struttura periferica in materia di lavoro . .	Pag.	188
4.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	191
4.1.5 – La rappresentazione dei dati di bilancio e l'analisi della spesa	»	195
4.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	196
4.2.1 – Il quadro degli interventi più recenti	»	196
4.2.2 – Il Fondo per l'occupazione	»	197
4.2.3 – Il finanziamento della ricerca sanitaria	»	207
4.2.4 – La definizione di obiettivi e indicatori nell'ambito delle note preliminari al bilancio di previsione	»	217
<i>Capitolo 5 – Ministero della giustizia</i>	»	218
5.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	218
5.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	218
5.1.2 – Finalità della spesa	»	219
5.1.3 – Organizzazione	»	220
5.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	222
5.1.5 – Cenni sulla formazione dei residui	»	225
5.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	226
5.2.1 – Debiti pregressi e la ricostruzione della spesa effettiva	»	226
5.2.2 – Spese di giustizia	»	228
5.2.2.1 – Alcune proposte per il contenimento della spesa	»	232
5.2.3 – I trasferimenti agli Enti locali	»	239
5.2.4 – L'informatizzazione delle procedure	»	240
5.2.5 – La durata dei processi ed i costi della legge Pinto . .	»	241
5.2.6 – Proposte di intervento aventi ad oggetto la struttura e le finalità istituzionali della Cassa delle ammende . .	»	242
5.3 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note preliminari 2009 .	»	244
<i>Capitolo 6 – Ministero degli affari esteri</i>	»	248
6.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	248
6.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	248
6.1.1.1 – Finalità della spesa	»	249
6.1.2 – Organizzazione	»	251
6.1.3 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	257
6.1.3.1 – Analisi per categoria economica	»	263
6.2 – Approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	265
6.2.1 – Approfondimento su alcuni attributi classificatori . .	»	266
6.2.2 – Gli istituti italiani di cultura all'estero	»	267
6.2.3 – La cooperazione allo sviluppo	»	270
6.2.3.1 – Premessa	»	270
6.2.3.2 – L'andamento della gestione	»	271
6.2.3.3 – L'andamento della rendicontazione delle somme erogate	»	274
6.2.3.4 – Problematiche connesse all'attività di ren- dicontazione	»	278
6.2.3.5 – Approfondimenti	»	278
6.2.4 – Fondo speciale da donazioni e contratti di sponsoriz- zazioni	»	280

6.3 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note preliminari 2009 .	Pag.	281
<i>Capitolo 7 – Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca . . .</i>	»	284
7.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	284
7.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	284
7.1.2 – Finalità della spesa	»	285
7.1.3 – Organizzazione	»	287
7.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	289
7.1.5 – Attributi dei capitoli gestionali	»	291
7.2 – Il quadro della situazione attuale e gli interventi più recenti nell'ambito dell'istruzione scolastica	»	292
7.2.1 – La situazione attuale	»	293
7.2.2 – Il quadro degli interventi	»	299
7.2.3 – Istruzione e federalismo fiscale	»	303
7.2.4 – I finanziamenti diretti alle istituzioni scolastiche . . .	»	304
7.2.5 – L'appoggio di fondi sui bilanci delle istituzioni scola- stiche	»	310
7.3 – Elementi di analisi dell'università e della ricerca	»	311
7.3.1 – Alcune criticità nel finanziamento ordinario delle uni- versità e gli interventi più recenti	»	316
7.3.2 – I fondi per la ricerca del MIUR	»	323
7.3.3 – I finanziamenti per l'edilizia universitaria	»	327
7.4 – La definizione di obiettivi e indicatori nell'ambito delle Note preliminari al bilancio di previsione 2009	»	328
<i>Capitolo 8 – Ministero dell'interno</i>	»	333
8.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	333
8.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	333
8.1.2 – Finalità della spesa	»	334
8.1.3 – Organizzazione	»	337
8.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	340
8.1.5 – Accenni alla formazione dei residui	»	343
8.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	345
8.2.1 – Analisi dei residui passivi propri	»	345
8.2.2 – Debiti pregressi	»	347
8.2.3 – Spese relative all'istituzione di nuove province	»	350
8.2.3.1 – Costituzione degli uffici periferici	»	351
8.2.3.2 – Gli uffici periferici del Ministero dell'in- terno: le prefetture	»	352
8.2.3.3 – Criticità	»	354
8.2.4 – La definizione di obiettivi e indicatori nell'ambito delle note preliminari al bilancio di previsione	»	356
<i>Capitolo 9 – Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	»	358
9.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	358
9.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	358
9.1.2 – Finalità della spesa	»	359
9.1.3 – Organizzazione	»	365
9.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa .	»	368
9.1.5 – Accenni alla formazione dei residui	»	371
9.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione	»	375

9.2.1 – Formazione e analisi dei residui	Pag.	375
9.2.2 – Il finanziamento degli enti parco	»	378
9.2.3 – La definizione di obiettivi e indicatori nell’ambito delle note preliminari al bilancio di previsione	»	380
<i>Capitolo 10 – Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	»	384
10.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	384
10.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	385
10.1.2 – Finalità della spesa	»	385
10.1.3 – Organizzazione	»	389
10.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa	»	391
10.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell’Amministrazione	»	394
10.2.1 – Formazione e analisi dei residui	»	394
10.2.1.1 – Analisi dinamica degli <i>stock</i> di residui in conto capitale	»	394
10.2.1.2 – Analisi dei residui in conto capitale per esercizio di formazione	»	396
10.2.2 – Autorità Portuali	»	405
10.2.2.1 – L’ordinamento delle Autorità portuali .	»	405
10.2.2.2 – I mutui delle Autorità portuali	»	408
10.2.2.3 – Considerazioni e proposte	»	411
10.2.3 – Verifica delle autorizzazioni di spesa e delle classi- ficazioni di bilancio	»	411
10.2.4 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note prelimi- nari 2009	»	412
<i>Capitolo 11 – Ministero della difesa</i>	»	417
11.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	417
11.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	417
11.1.2 – Finalità della spesa	»	417
11.1.3 – Organizzazione	»	422
11.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa	»	423
11.1.5 – Accenni alla formazione dei residui	»	428
11.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell’amministrazione	»	432
11.2.1 – La spesa per il personale militare	»	432
11.2.1.1 – La determinazione del personale mili- tare e delle relative spese	»	432
11.2.1.2 – Analisi dei dati di contabilità finanziaria ed economica	»	433
11.2.1.3 – Conclusioni e proposte operative	»	437
11.2.2 – La gestione del patrimonio immobiliare	»	437
11.2.3 – Le Casse previdenziali dei militari	»	442
11.2.3.1 – Funzionamento e attività delle Casse . .	»	443
11.2.3.2 – La situazione economico-patrimoniale e finanziaria delle Casse	>	445
11.2.3.3 – Il controllo sulla gestione	»	446
11.2.3.4 – Regolamento di riordino delle Casse militari	»	446
11.2.3.5 – Alcuni elementi di criticità delle Casse	»	447
11.2.4 – La contabilità speciale	»	448
11.2.4.1 – Aspetti generali	»	448

11.2.4.2 – Le contabilità speciali del Ministero della difesa	Pag.	449
11.2.4.3 – La rendicontazione delle spese	»	451
11.2.4.4 – Proposte	»	452
11.2.5 – Questioni che necessitano di ulteriori approfondimenti	»	452
11.2.6 – La definizione di obiettivi e indicatori nell’ambito delle note preliminari al bilancio di previsioni . . .	»	454
<i>Capitolo 12 – Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali . .</i>	»	458
12.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	458
12.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	459
12.1.2 – Finalità della spesa	»	459
12.1.3 – Organizzazione	»	462
12.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa	»	463
12.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell’amministrazione	»	467
12.2.1 – Formazione e analisi dei residui	»	467
12.2.1.1 – Analisi dinamica degli <i>stock</i> di residui in conto capitale	»	468
12.2.1.2 – Analisi dei residui in conto capitale per esercizio di formazione	»	469
12.2.2 – La legge 499 del 1999 e l’analisi degli impegni .	»	474
12.2.3 – Enti strumentali	»	478
12.2.3.1 – Entrate ed autonomia finanziaria	»	479
12.2.4 – Riassegnazioni delle entrate	»	482
12.2.4.1 – Riassegnazioni delle entrate ai Comandi regionali del Corpo forestale dello Stato	»	483
12.2.4.2 – Procedura di riassegnazione	»	483
12.2.4.3 – L’accreditamento al Comandante regionale	»	484
12.2.5 – Verifica delle autorizzazioni di spesa e delle classificazioni di bilancio	»	485
12.2.6 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note preliminari 2009	»	486
<i>Capitolo 13 – Ministero per i beni e le attività culturali</i>	»	490
13.1 – Struttura organizzativa e articolazione della spesa	»	490
13.1.1 – Principali aggregati finanziari	»	490
13.1.2 – Finalità della spesa	»	491
13.1.3 – Organizzazione	»	493
13.1.4 – Natura economica e altre caratteristiche della spesa	»	495
13.1.5 – Cenni sulla formazione dei residui e dei debiti pregressi	»	498
13.2 – Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell’amministrazione	»	499
13.2.1 – Riclassificazione del bilancio	»	500
13.2.2 – Analisi dei trasferimenti operati tramite il Fondo Unico dello Spettacolo	»	501
13.2.2.1 – Fondazioni Lirico Sinfoniche	»	503
13.2.2.2 – Settore attività musicali	»	503
13.2.2.3 – Settore Attività Teatrali	»	505
13.2.2.4 – Settore Attività di Danza	»	506

13.2.2.5 – Settore Attività Circensi e dello Spettacolo Viaggiante	Pag.	507
13.2.2.6 – Settore attività cinematografiche	»	508
13.2.3 – L'analisi delle contabilità speciali	»	510
13.2.4 – Soprintendenze dotate di autonomia speciale	»	512
13.3 – Analisi schede programmi/obiettivi – Note preliminari 2009	»	516

INDICE DEI RIQUADRI

Riquadro 1.1 – L'Analisi e la valutazione della spesa nel contesto istituzionale italiano	Pag.	33
Riquadro 2.1 – Il processo di formazione del bilancio dello Stato e le variazioni in corso d'anno	»	41
Riquadro 2.2 – Le modalità di esecuzione dei pagamenti di bilancio	»	65
Riquadro 2.3 – La numerosità dei capitoli di bilancio	»	75
Riquadro 2.4 – Il meccanismo dei fondi di bilancio	»	85
Riquadro 2.1 – I programmi finanziari	»	108
Riquadro 5.1 – Le migliori pratiche: il procuratore aggiunto dei servizi nella procura di Roma	»	234
Riquadro 10.1 – Alcuni capitoli di spesa caratterizzati da un significativo ammontare di residui	»	399
Riquadro 10.2 – Alcuni programmi di spesa caratterizzati dalla significativa presenza di impegni non movimentati	»	403
Riquadro 10.3 – Quadro normativo di riferimento	»	407
Riquadro 12.1 – Alcuni capitoli di spesa caratterizzati da un significativo ammontare di residui	»	472
Riquadro 13.1 – Normativa relativa alle contabilità speciali del MIBAC	»	510
Riquadro 13.2 – L'istituzione delle soprintendenze dotate di autonomie speciali	»	513
APPENDICE STATISTICA	»	519
SINTESI E CONCLUSIONI	»	799

PAGINA BIANCA