

## Premessa

*L'Italia si trova a dover affrontare un compito estremamente difficile: rimuovere i problemi strutturali che frenano le potenzialità di crescita, migliorare la qualità dei servizi pubblici e contestualmente mantenere il controllo dei conti pubblici. L'equilibrio della finanza pubblica rappresenta un presupposto essenziale per il buon funzionamento di un sistema economico. Finanze pubbliche sane significano la possibilità di utilizzare la politica di bilancio in maniera anticiclica. Nel nostro Paese, i margini per tali interventi sono oggi limitati a causa dell'elevato livello del debito pubblico. In queste circostanze, più di altri paesi, dobbiamo assicurare che la spesa pubblica ottenga il massimo risultato possibile in termini di effetti delle politiche e di risorse impiegate.*

*La spesa pubblica finanzia la produzione dei beni e dei servizi offerti a famiglie e imprese; attraverso di essa, lo Stato contribuisce a definire il contesto nel quale questi soggetti vivono e operano. Una pubblica amministrazione efficiente contribuisce in modo fondamentale alla produttività e alla competitività del sistema paese e, attraverso questo, a definire il tasso di sviluppo dell'economia. L'esigenza di utilizzare la spesa nella maniera più produttiva, richiede di avere contezza non solo di quanto si spende, ma soprattutto di come, per fare cosa e con quali risultati si utilizzano le risorse pubbliche. Il controllo della spesa, della sua quantità e della sua qualità, per essere efficace deve intervenire sui fattori che ne determinano la formazione e sui meccanismi e i comportamenti che la governano.*

*Negli ultimi anni il nostro Paese, sulla scia di esperienze già sperimentate in ambito internazionale, si è dotato di nuovi strumenti per l'analisi e la valutazione della spesa. Su questo, il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato un programma che dallo scorso anno è divenuto permanente e parte integrante dell'attività del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.*

*L'attività di analisi e valutazione della spesa deve entrare a pieno titolo nel processo di programmazione e allocazione delle risorse di bilancio, per fornire un concreto contributo al superamento del metodo della "spesa storica", per individuare i margini di miglioramento nell'efficienza della spesa e per comprendere come renderla più efficace.*

*Questo Rapporto costituisce un primo contributo in tale direzione. Esso si sofferma soprattutto su alcune criticità strutturali del processo di spesa, in primo luogo quelle che ostacolano il pieno utilizzo del bilancio come strumento di efficiente allocazione e gestione delle risorse pubbliche. Sono questioni da lungo tempo all'attenzione dei principali organismi internazionali: la presenza di rigidità in fase di previsione e di gestione delle risorse; la chiarezza e la fruibilità delle informazioni rese dal bilancio; la complessità di alcune procedure di spesa, che possono comportare difficoltà per le stesse amministrazioni e ritardi nell'erogazione delle risorse; lo scarso ruolo della rendicontazione ai fini sia della successiva programmazione di bilancio, sia della valutazione ex post degli effetti della spesa pubblica. Questi sono approfondimenti propedeutici a ogni forma di analisi e valutazione della spesa. Essi consentono, inoltre, di chiarire il contenuto delle grandezze in gioco (le risorse finanziarie messe in campo, da un lato, e i risultati finali conseguiti con la spesa, dall'altro) e costituiscono la necessaria premessa per gli studi sull'efficienza e sull'efficacia dell'intervento pubblico.*

IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

*Mario Cambi*

**PARTE I**  
**Il bilancio dello Stato**

PAGINA BIANCA

## Introduzione

In un contesto caratterizzato da una spesa pubblica elevata e prevalentemente “rigida”, la politica di bilancio incontra notevoli difficoltà a svolgere la propria funzione.

Molti dei paesi avanzati, tra questi l'Italia, si trovano oggi di fronte alla necessità di ristabilire condizioni di equilibrio finanziario dei conti pubblici, in relazione alla presenza di regole che impongono vincoli sul saldo e sul debito per i paesi dell'Unione monetaria europea. A tali pressioni non si può far fronte, in prospettiva, ricorrendo a maggiori entrate: dati i livelli raggiunti, ulteriori aumenti finirebbero con l'ostacolare la crescita economica; questo è tanto più vero in un contesto di integrazione economica, dove si amplificano gli effetti dei differenziali di pressione fiscale a causa di una elevata mobilità delle basi imponibili. Né è possibile ricorrere al debito pubblico, che produrrebbe ulteriori rigidità. La strada obbligata si indirizza verso una politica di controllo della spesa che rimetta in discussione l'allocazione delle risorse disponibili, entro livelli compatibili con gli equilibri macroeconomici, ristabilendo le priorità delle spese e governandone la dinamica grazie a interventi sui meccanismi che le regolano.

Queste esigenze di controllo macroeconomico della spesa si accompagnano a una richiesta sempre più pressante da parte dei cittadini, che in quanto contribuenti sono chiamati a farsi carico del finanziamento della spesa, affinché i servizi pubblici siano resi dalle amministrazioni con livelli e qualità adeguati.

Al decisore politico e alle amministrazioni che gestiscono la spesa si richiede, in sintesi, la capacità di governarne il livello e l'evoluzione su sentieri sostenibili; di migliorarne al contempo la qualità, in termini di efficienza dei modi di produzione e di efficacia nel conseguimento degli obiettivi perseguiti. Le modalità di intervento sono necessariamente diverse a seconda del tipo di spesa e dei meccanismi che la regolano.

Negli ultimi anni sono state avviate in Europa numerose riforme: alcune di carattere strutturale, che rivedono l'estensione dei benefici (come nel caso delle pensioni); altre di tipo istituzionale, come le riforme di tipo federalista; altre ancora, di natura procedurale, che afferiscono ai processi di decisione e di gestione del bilancio pubblico. Le tendenze in atto sembrano avere in comune un'enfasi maggiore rispetto al passato sull'analisi dei risultati ottenuti dall'impiego delle risorse pubbliche.

Contemporaneamente si stanno modificando le modalità con cui si affronta il problema del controllo della spesa. Oltre ad approcci di tipo giuridico-contabile tipici di paesi come il nostro - che fanno leva su vincoli ex-ante di tipo autorizzativo e su controlli ex-post del rispetto formale delle procedure - si stanno sempre più affermando strumenti di verifica e valutazione dei risultati della spesa anche sotto un profilo economico, che guardano all'efficienza nell'utilizzo delle risorse (la relazione tra costo e risultato del singolo intervento) e all'efficacia delle politiche adottate (la relazione tra prodotto conseguito dai singoli interventi e obiettivo finale della politica). Valutazioni ottenute da strumenti di questo tipo vengono talvolta inglobate, con modalità diverse, nello stesso processo decisionale di allocazione delle risorse, secondo modelli di cosiddetto *performance budgeting*. I risultati delle analisi possono esercitare riflessi più o meno diretti sul processo di programmazione e allocazione delle risorse da parte delle amministrazioni, in funzione dell'assetto istituzionale vigente e, soprattutto, introducono maggiore trasparenza nel processo di decisione. Solitamente queste pratiche si associano a una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nella gestione delle risorse e a una maggiore trasparenza nelle priorità selezionate e nei mezzi con cui esse vengono perseguite, così da sottoporre l'operato delle amministrazioni alla valutazione dei cittadini e del Parlamento che li rappresenta.

In alcuni paesi innovazioni nella funzione di governo della spesa sono state introdotte istituzionalizzando attività di analisi della spesa di tipo strutturato e permanente, che vanno sotto

denominazioni del tipo *spending review* (SR), letteralmente analisi/rassegna/revisione della spesa. La filosofia sottostante è quella del superamento di un approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione di bilancio, focalizzato esclusivamente sulle risorse 'aggiuntive' destinate ai programmi di spesa esistenti o a nuovi programmi, per spostare l'analisi e le valutazioni su tutta la spesa in essere.

Il controllo della spesa, per conseguire risultati concreti, deve intervenire sui meccanismi che la generano, fornire le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore, abbandonare eventualmente le attività "improduttive" e a riconsiderare l'organizzazione della produzione dei servizi.

Parte della spesa non è sotto il diretto controllo dell'amministrazione centrale e la sua attuazione avviene attraverso procedure complesse. E' pertanto necessario acquisire un'approfondita conoscenza del loro modo di operare e, sul piano operativo, il successo dipende da uno sforzo congiunto delle strutture e dei diversi livelli di responsabilità coinvolti. L'attività svolta dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) di cui si dà conto in questo Rapporto tenta di offrire un contributo in tal senso, a partire dall'analisi del funzionamento del bilancio dello Stato e dei dati contabili relativi ai diversi Ministeri.

## CAPITOLO 1 - Il controllo della spesa: verso un nuovo approccio

Il tema del controllo della spesa pubblica coinvolge due aspetti principali: quello della quantità e quello della qualità. Il primo dei due è in genere legato all'esigenza di mantenere finanze pubbliche equilibrate; nel caso dei paesi europei questo obiettivo è rafforzato dalla presenza delle regole fiscali sottoscritte con il Trattato di Maastricht. Il secondo aspetto è invece legato all'impiego delle risorse pubbliche, all'allocazione della spesa tra i diversi obiettivi che con l'intervento pubblico si intende perseguire, al miglioramento del livello di efficienza con cui le risorse sono utilizzate e all'efficacia delle politiche adottate.

Le due diverse accezioni con cui si qualifica il controllo della spesa - contenimento del livello e miglioramento della qualità - non necessariamente prevedono interventi che muovono lungo la stessa direttrice. L'aggiustamento del livello o della dinamica della spesa non implica obbligatoriamente un miglioramento della sua qualità; spesso, anzi, gli interventi correttivi che garantiscono un risultato nel breve periodo non sono quelli che prevedono revisioni delle strutture e dell'organizzazione dei processi produttivi, che tipicamente richiedono tempi più lunghi per esplicare i propri effetti sulla spesa. Allo stesso modo, un miglioramento della qualità della spesa può richiedere, almeno inizialmente, un incremento del suo livello.

Negli ultimi due decenni la questione del contenimento della spesa ha assunto in Italia un ruolo prioritario. L'elevato debito pubblico e la necessità di contenere la spesa nel breve/medio periodo entro livelli compatibili con le esigenze di equilibrio dei conti pubblici costituiscono le motivazioni principali di questa scelta. La questione della qualità della spesa ha avuto rilevanza prevalentemente con riferimento alla sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo e, in particolare, alle componenti maggiormente influenzate dall'evoluzione demografica della popolazione. In questo ambito, gli interventi di riforma attuati nel corso degli anni novanta hanno riguardato principalmente il sistema pensionistico e il comparto sanitario. Sulla spesa per i redditi da lavoro dipendente si è operato soprattutto attraverso limiti alle assunzioni di personale. Ulteriori interventi hanno riguardato le altre spese di gestione diretta dello Stato (consumi intermedi, investimenti e trasferimenti ai privati). In questo caso, per le Amministrazioni centrali, i risultati ottenuti evidenziano una rilevante riduzione in rapporto al PIL tra la metà degli anni ottanta e il 1997<sup>1</sup> e, anche in relazione agli interventi di contenimento adottati nel corso degli anni duemila, una sostanziale stabilizzazione nel resto del periodo.

Negli ultimi anni, in particolare, l'apertura di una Procedura di infrazione per disavanzo eccessivo ha spinto l'Italia ad adottare misure di contenimento della spesa di breve periodo. Gli interventi hanno operato in larga parte attraverso limitazioni applicate - con alcune eccezioni - in maniera trasversale e indistinta alle diverse voci e ai diversi comparti della spesa. L'aumento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche richiede tuttavia anche una revisione delle strutture organizzative, delle procedure e dei comportamenti degli agenti di spesa.

### 1.1 - Le misure adottate nel periodo 2002-2008

A partire dai primi anni duemila, l'intervento sulla spesa è avvenuto per una parte significativa attraverso misure che hanno inciso sul suo livello in maniera generalizzata. Gli strumenti utilizzati hanno operato soprattutto attraverso la fissazione di vincoli alla possibilità di impegnare e pagare le risorse

<sup>1</sup> Su questi aspetti si rimanda a Balassone F., Cesaroni G., Gisci G., Mazzotta B., Mocavini F. e Monacelli D., *Risanamento dei conti pubblici e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, I Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica, RGS (2008).

disponibili o la riduzione delle dotazioni di bilancio dei Ministeri, riproponendo, in alcuni casi, interventi già sperimentati a metà degli anni novanta con l'obiettivo di conseguire l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria<sup>2</sup>.

Tra i provvedimenti che hanno agito sull'esecuzione del bilancio, il decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, cosiddetto "taglia-spese", ha disposto un doppio strumento per il controllo della spesa: uno volto ad assicurare il rispetto delle previsioni di spesa contenute nelle relative leggi autorizzative tramite il "blocco" delle spese nel caso in cui queste avessero superato nel corso della gestione la dotazione prevista; l'altro finalizzato a contrastare eventuali scostamenti tra gli andamenti degli aggregati di finanza pubblica e gli obiettivi fissati con i documenti di programmazione, attraverso l'adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze di un provvedimento di limitazione degli impegni e dei pagamenti. Dall'ambito di applicazione della norma, erano escluse le spese per stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse o aventi natura obbligatoria e gli interessi<sup>3</sup>. Successivamente, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha introdotto un limite mensile alla possibilità di assumere impegni da parte delle amministrazioni dello Stato entro un dodicesimo della spesa prevista nel bilancio di previsione. Dalla norma erano escluse le medesime voci indicate nel decreto legge 194/2002 con l'aggiunta di quelle comunque non frazionabili in dodicesimi, nonché, guardando ai diversi settori, il comparto della sicurezza pubblica e del soccorso.

I provvedimenti disposti a riduzione degli stanziamenti di bilancio sono stati più numerosi. Essi sono stati adottati sia in corso d'anno, sia in sede di impostazione della legge di bilancio e hanno operato attraverso, salvo alcune esclusioni previste dalle stesse norme, la previsione di riduzioni "lineari" sulle diverse voci del bilancio. In questo senso hanno operato il D.L. 168/2004, la L. 266/2005, la L. 296/2006 e il D.L. 112/2008<sup>4</sup>. In particolare, il primo provvedimento, adottato nel mese di luglio, disponeva per le spese discrezionali la riduzione delle dotazioni iniziali di bilancio nella misura del 36 per cento; del 30 per cento per gli investimenti fissi lordi e del 4 per cento per le dotazioni degli enti e organismi vari. In maniera sostanzialmente analoga ha operato la L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), con la quale si disponeva la riduzione delle dotazioni dei Ministeri concernenti spese per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi, con esclusione del comparto della sicurezza pubblica e del soccorso<sup>5</sup>.

In tempi più recenti la L. 296/2006 ha previsto, con il comma 507, che per gli esercizi 2007, 2008 e 2009, fosse accantonata e resa indisponibile, in maniera "lineare", una quota delle dotazioni di spesa iscritte nel bilancio dello Stato<sup>6</sup> per consumi intermedi, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e altri soggetti oltre uscite correnti e spese in conto capitale<sup>7</sup>. Al fine di superare possibili criticità gestionali connesse alla linearità con cui operava la norma, è stata contestualmente concessa alle amministrazioni, come elemento di flessibilità, la possibilità di chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze compensazioni tra gli accantonamenti. Successivamente, con il D.L. 112/2008, gli accantonamenti previsti per il 2009 sono stati tradotti in riduzioni di stanziamenti<sup>8</sup>. Il medesimo provvedimento ha inoltre disposto un ulteriore contenimento delle dotazioni delle Missioni di spesa per ciascun ministero. In alcuni casi le

<sup>2</sup> Sull'argomento si vedano Chiorazzo V., Spaventa L., *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione monetaria*, (2000), Donzelli Editore.

<sup>3</sup> Erano inoltre escluse i trasferimenti correnti, sono esclusi il Fondo ordinario delle università statali, quelli a favore della protezione civile, degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli organi costituzionali, quelli all'estero aventi natura obbligatoria, le pensioni di guerra e altri assegni vitalizi, le erogazioni agli istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché alle confessioni religiose; per quanto concerne le spese in conto capitale, sono esclusi i trasferimenti a favore della protezione civile, una quota pari al 50 per cento dello stanziamento del Fondo per le aree sottoutilizzate, i limiti di impegno già attivati, le rate di ammortamento mutui, i trasferimenti agli enti territoriali e le acquisizioni di attività finanziarie.

<sup>4</sup> Convertito con L. 133/2008.

<sup>5</sup> Art. 1, commi 6 e 13, L. 266/2005.

<sup>6</sup> Per un importo pari a 4.572 milioni per il 2007, 5.031 milioni per il 2008 e 4.922 per il 2009.

<sup>7</sup> Per quanto concerne i trasferimenti correnti, sono esclusi il Fondo ordinario delle università statali, quelli a favore della protezione civile, degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli organi costituzionali, quelli all'estero aventi natura obbligatoria, le pensioni di guerra e altri assegni vitalizi, le erogazioni agli istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché alle confessioni religiose; per quanto concerne le spese in conto capitale, sono esclusi i trasferimenti a favore della protezione civile, una quota pari al 50 per cento dello stanziamento del Fondo per le aree sottoutilizzate, i limiti di impegno già attivati, le rate di ammortamento mutui, i trasferimenti agli enti territoriali e le acquisizioni di attività finanziarie.

<sup>8</sup> Dalle riduzioni sono escluse le dotazioni di spesa di ciascuna missione connesse a stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; alle spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili con le Regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; del fondo ordinario delle università; delle risorse destinate alla ricerca; delle risorse destinate al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; nonché quelle dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali.

riduzioni delle risorse sono state accompagnate da meccanismi di flessibilità che miravano ad alleviare l'onere della correzione prevedendo la possibilità per le Amministrazioni di procedere, a determinate condizioni, a una "rimodulazione" delle risorse disponibili<sup>9</sup>.

Un approccio parzialmente diverso è stato adottato con la L. 311/2004<sup>10</sup>. Mutuando dall'esperienza del Regno Unito, si è stabilito per il triennio 2005-2007 un limite percentuale all'incremento delle spese delle amministrazioni pubbliche<sup>11</sup> rispetto al consuntivo del 2003. L'incremento previsto era pari al 4,5 per cento per il 2005 e al 2 per cento per ciascuno degli anni successivi. Anche in questo caso erano escluse dall'applicazione della norma le spese di personale.

Un ulteriore intervento che si contraddistingue per il carattere di generalità con cui è stato applicato pur avendo natura diversa dai precedenti, è quello relativo alla modifica dei termini di perenzione dei residui disposta con la L. 244/2007<sup>12</sup>, che ha permesso di contenere il potenziale di spesa rappresentato da somme impegnate ma non ancora erogate. La norma, in particolare, ha ridotto da 7 a 3 anni la possibilità di conservare in bilancio i residui propri relativi a spese in conto capitale prevedendo, al contempo, un programma di ricognizione degli stessi residui con l'obiettivo di individuare quelli per i quali si sarebbe dovuto procedere all'eliminazione.

Questi provvedimenti hanno rappresentato in ciascun anno circa il 20 per cento della correzione complessivamente disposta sulle spese<sup>13</sup>. Il risultato ottenuto, tuttavia, non è sempre stato in linea con le previsioni. Le cause vanno ricercate in più di una motivazione.

In primo luogo, alcune voci e comparti di spesa sono stati sistematicamente esclusi dai vincoli imposti essendo riferibili a spese inderogabili e non comprimibili, in quanto predeterminate per legge o derivanti da diritti soggettivi già acquisiti, ovvero ritenute meritevoli di particolari tutele in relazione agli obiettivi politici e sociali perseguiti. Seppur comprensibile nelle motivazioni, questa esclusione ha in parte limitato la portata dell'intervento e quindi la possibilità di incidere sull'evoluzione della spesa complessiva. Peraltro, tali esclusioni hanno seguito modalità e caratteristiche differenti nei diversi casi. In secondo luogo, la temporaneità del blocco degli impegni e dei pagamenti ha determinato in diversi casi il rinvio di una parte delle spese dell'anno all'esercizio successivo<sup>14</sup>. Infine, come si vedrà in maniera più articolata nel resto di questo Rapporto, l'adozione di misure correttive nel corso dell'esercizio ha, in alcuni casi, creato alcuni problemi alle amministrazioni le cui risorse finanziarie sono state ridotte quando la gestione si trovava già in una fase avanzata. Il risultato ultimo di queste misure è stato che, in molti casi, in mancanza di una riarticolazione delle proprie attività e di una revisione delle procedure di spesa da parte delle amministrazioni interessate dalle riduzioni degli stanziamenti di bilancio, si sono generate situazioni debitorie, legate in genere a spese per l'acquisto di quei beni e servizi (canoni, utenze, affitti, ecc.) a cui le amministrazioni non avrebbero potuto comunque rinunciare nel breve periodo.

Il parziale raggiungimento degli obiettivi programmati di questa tipologia di interventi, in definitiva, è principalmente attribuibile al fatto che in molti casi tagli sono stati applicati in assenza un contestuale progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture, finalizzato alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa, che tenesse conto anche della congruità nel medio e lungo termine degli stanziamenti di bilancio rispetto ai servizi forniti dalle stesse amministrazioni. Di fatto, questa ristrutturazione è stata affidata alle amministrazioni stesse, che avrebbero dovuto cercare al proprio interno le razionalizzazioni necessarie al rispetto del nuovo vincolo di bilancio. Questa reazione delle

<sup>9</sup> In particolare, in via sperimentale e per il solo esercizio 2009, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, possono essere rimodulate tra i Programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

<sup>10</sup> Legge finanziaria per il 2005.

<sup>11</sup> Con esclusione degli enti di previdenza, delle altre fondazioni ed associazioni di diritto privato e degli enti del sistema camerale.

<sup>12</sup> Legge finanziaria per il 2008.

<sup>13</sup> Le altre misure correttive hanno riguardato: gli enti territoriali, la sanità, il pubblico impiego, la previdenza, altri enti pubblici, ecc.

<sup>14</sup> Per una analisi dettagliata degli effetti del D.L. 194/2002 sulle uscite dell'anno 2003, si veda la Decisione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato 2003.

amministrazioni tuttavia non si è verificata, o almeno non nella misura attesa. Nel caso degli accantonamenti disposti con il comma 507 della legge finanziaria per il 2007, ad esempio, solo alcuni Ministeri hanno effettivamente esercitato (peraltro in minima parte) la facoltà di “riallocare” le risorse loro assegnate in bilancio, lamentando piuttosto la complessiva insufficienza delle risorse finanziarie a loro disposizione. D'altra parte potrebbe aver influito anche la maggiore consuetudine delle amministrazioni a sfruttare i margini di flessibilità tradizionalmente offerti dai meccanismi del bilancio in fase di gestione (proposte in fase di assestamento, aggiustamenti tramite atti amministrativi, ecc.), su cui ci si soffermerà nel capitolo 2.

## 1.2 - L'analisi e la valutazione della spesa

Recentemente anche l'Italia, sulla scia di esperienze di altri paesi, ha avviato un programma di analisi e valutazione della spesa. Al Ministero dell'economia e delle finanze è stato affidato il compito di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, per individuare le possibili criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziato sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Il ruolo principale di questo strumento sta nella sua capacità di migliorare la programmazione delle risorse e l'efficienza organizzativa, a partire dall'analisi empirica delle attività svolte. In quest'ottica, esso è essenziale per completare il percorso di contenimento della spesa avviato con i cosiddetti tagli “orizzontali” o “lineari” che, in assenza di misure strutturali, rischiano di risultare inefficaci nel medio e nel lungo periodo.

Il successo di questo diverso approccio presuppone che alle modalità di governo della spesa di natura giuridico-contabile siano affiancati strumenti fondati sull'analisi economica del comportamento delle amministrazioni responsabili. In questo ambito, diventa fondamentale l'individuazione del sistema di incentivi e sanzioni che il processo di spesa genera di fatto, e non solo formalmente, sui comportamenti delle amministrazioni, a partire dalla fase di formazione e allocazione delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato fino alla effettiva produzione e fornitura dei servizi pubblici.

L'attività di analisi della spesa, pertanto, fa leva sull'introduzione nella pubblica amministrazione di una cultura della misurazione dei risultati, finalizzata a una valutazione del proprio operato in relazione alle risorse ricevute. Queste informazioni, oltre a costituire un prezioso strumento di gestione interna, possono essere utilizzate dal decisore politico per porre in atto correzioni destinate a migliorare l'efficienza della spesa pubblica e a selezionare le politiche pubbliche effettivamente meritevoli di essere sostenute.

La normativa che disciplina l'attività di analisi e valutazione della spesa, avviata due anni fa in via sperimentale, è ancora in fase di evoluzione. Da ultimo, è interessata anche dal Disegno di legge di riforma della contabilità pubblica attualmente in discussione. Il legislatore ha comunque ritenuto dallo scorso anno di rendere questa attività permanente.

A partire da quest'anno la RGS ha avviato un programma di lavoro articolato su tre direttrici principali:

1. l'analisi del bilancio dello Stato e delle procedure che governano il processo della spesa;
2. l'analisi di efficienza e di efficacia della spesa per settori e comparti delle Amministrazioni centrali;
3. lo studio di indicatori per l'analisi dei risultati e della *performance* delle amministrazioni.

Si tratta di attività che prevedono modalità di svolgimento e tempi di realizzazione diversi.

**Riquadro 1.1 - L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLA SPESA NEL CONTESTO ISTITUZIONALE ITALIANO**

Con la legge finanziaria per il 2007<sup>15</sup> è stato previsto un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa che ha affidato al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali<sup>16</sup>, per individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa. In tale attività il Ministero si è avvalso della collaborazione della Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP) e di alcune strutture del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). In particolare per garantire il necessario raccordo tra Commissione e il Dipartimento è stato costituito nell'ambito della RGS il Servizio Studi Dipartimentale (SeSD).

Come passo preliminare, è stata elaborata dalla RGS - nell'ambito della normativa vigente - una nuova struttura del bilancio, orientata a rappresentare in maniera più trasparente le principali funzioni svolte dallo Stato: si è passati da una rappresentazione che evidenzia l'allocazione delle risorse in base a "chi spende", ad una che evidenzia "per cosa si spende"<sup>17</sup>. Questa struttura rappresenta la spesa, a fini decisionali, in funzione delle Missioni e dei Programmi svolti dalle singole amministrazioni e conserva, a fini gestionali, l'articolazione per centri di responsabilità amministrativa. La riclassificazione tende a migliorare la qualità dell'informazione fornita al Parlamento e ai cittadini; tuttavia non riflette ancora a pieno le esigenze di una rendicontazione finalizzata alla valutazione del risultato.

Con la legge finanziaria per il 2008 tale programma di analisi è stato reso permanente; si è stabilito che i programmi ministeriali di spesa siano impostati sulla base di obiettivi verificabili con indicatori di performance, da utilizzare per la valutazione a consuntivo dei risultati raggiunti.

In particolare, è stato disposto<sup>18</sup> che il Ministero dell'economia e delle finanze prosegua ed aggiorni il programma di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali sui temi dell'efficienza e dell'efficacia e dell'organizzazione amministrativa. L'analisi della spesa è stata affidata al Dipartimento della RGS<sup>19</sup>, che ha assunto i compiti precedentemente attribuiti alla CTFP. L'analisi, inizialmente circoscritta a cinque Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture, Trasporti e Istruzione), è stata estesa a tutte le Amministrazioni dello Stato<sup>20</sup>.

In via preliminare, l'attività di analisi si è concentrata su questioni sulla leggibilità e significatività delle informazioni desumibili dal bilancio dello Stato e sulla funzionalità di alcune procedure di spesa; nonché sulla leggibilità e significatività delle informazioni relative agli obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni pubbliche che accompagnano il bilancio dello Stato nelle cosiddette note preliminari.

<sup>15</sup> Articolo 1, comma 480.

<sup>16</sup> Per le amministrazioni locali è in corso un ampio processo di riforma (L. 42/2009, varata recentemente in attuazione della riforma dell'articolo 119 del Titolo V delle Costituzioni, che delega il Governo ad emanare norme in materia di finanziamento degli enti decentrati) che stabilisce una ripartizione del fondo perequativo in base a nozioni di costo e fabbisogno standard che premiano comportamenti efficienti degli enti.

<sup>17</sup> Cfr. Ragioneria Generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello stato per Missioni e Programmi*, (2007), disponibile sul sito all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Nota-introduttiva-alla-lettura-del-bilancio-dello-Stato-per-missioni-e-programmi.pdf>. Il bilancio riclassificato, sperimentale per il 2008 e ormai a regime dal 2009, è articolato in 34 Missioni, definite dal Ministero dell'economia d'intesa con le Amministrazioni centrali dello Stato. Le Missioni indicano le funzioni principali da svolgere e possono essere trasversali a più ministeri. Ad esse è associata la spesa in termini di risorse finanziarie allocate dal bilancio, indicano la specifica funzione cui si riferiscono, indipendentemente dal soggetto che svolge tale funzione. Al di sotto delle Missioni sono i Programmi, attualmente 165, che rappresentano aggregati omogenei di attività da svolgere all'interno di ogni singolo ministero; si articolano a loro volta in macroaggregati che raggruppano le attività che le singole amministrazioni compiono per il raggiungimento delle proprie finalità (sono le unità di voto oggetto dell'approvazione parlamentare).

<sup>18</sup> Art. 3, comma 67 della L. 244/2007.

<sup>19</sup> Art. 9, comma 10, D.P.R. 30 gennaio 2009, n. 43, recante il nuovo Regolamento di riorganizzazione del MEF.

<sup>20</sup> Recentemente il D.L. 78/2009 ha previsto che al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie tutte le amministrazioni pubbliche - ad eccezione delle regioni e delle province autonome - applichino il programma di analisi e di revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse di bilancio di cui all'articolo 9, comma 1-ter, del D.L. 185/2008, inizialmente previsto per le sole amministrazioni ministeriali. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti.

La considerazione di questi aspetti consente di migliorare la conoscenza, da un lato, dell'*input* iniziale (cioè di come le risorse finanziarie vengono allocate a monte del processo produttivo) e, dall'altro, dell'*output* finale (cioè di quali sono le realizzazioni delle spesa e la loro misurazione) del processo di spesa; la finalità è di rendere maggiormente significativo l'utilizzo di queste informazioni nell'ordinario processo di formazione e gestione del bilancio. In questo senso, le attività in corso costituiscono un passaggio necessario per le successive analisi strutturali dell'intervento pubblico, che richiedono l'approfondimento di aspetti quali l'organizzazione dell'attività sul territorio, la dimensione ottima delle strutture, le modalità di fornitura dei servizi pubblici, ma anche la valutazione delle efficacia dei programmi di intervento pubblico.

Per quanto riguarda i temi della *qualità delle informazioni fornite dal bilancio dello Stato*, l'attività è stata indirizzata a individuare le criticità che ostacolano la leggibilità e la significatività delle informazioni. Attraverso l'analisi delle procedure di spesa inoltre si mira a identificare i fattori che impediscono il pieno utilizzo del bilancio come strumento di efficiente allocazione e gestione delle risorse pubbliche. Si tratta di elementi quali: la presenza di alcune rigidità, sia in fase di formazione che di gestione delle risorse; il grado di chiarezza e di effettiva fruibilità delle informazioni rese dal bilancio pubblico; la complessità di alcune procedure di spesa, che richiedono spesso tempi non brevi nell'assegnazione delle risorse e nell'effettuazione dei pagamenti; lo scarso ruolo della rendicontazione a fini sia della nuova programmazione di bilancio sia della valutazione ex post degli impieghi della spesa pubblica.

Anche per quanto riguarda la *misurazione di obiettivi e risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche*, il lavoro si è concentrato sull'esame delle "Note preliminari" allegate allo stato di previsione di ciascun Ministero per valutarne l'attuale contenuto e i possibili margini di miglioramento a fini della programmazione. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa non può prescindere dalla misurazione, seppur nei limiti posti dalla natura peculiare dell'attività svolta dall'operatore pubblico, dei risultati effettivamente conseguiti a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse utilizzate; l'individuazione di sistemi e metodi per la definizione e la verifica degli indicatori di *performance* da associare alle politiche pubbliche fornisce lo strumento per favorire il confronto tra i risultati ottenuti e, potenzialmente, innescare un circuito virtuoso in cui far emergere le migliori esperienze.

Si è, infine, avviato un'analisi sul comportamento effettivo di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, esaminando le risorse, le finalità di spesa e la struttura organizzativa delle singole amministrazioni e alcuni aspetti relativi ai comportamenti di spesa a livello settoriale. Pur non avendo l'ambizione di fornire un quadro esauriente delle attività svolte dalle amministrazioni, molti dei temi illustrati sono manifestazioni di alcune delle criticità evidenziate nella prima parte del Rapporto e possono costituire l'avvio di una riflessione sistematica sui possibili margini di razionalizzazione e di miglioramento della qualità della spesa.

Il lavoro organizzato in gruppi per ciascun Ministero, ha coinvolto alcuni Ispettorati della RGS e gli Uffici centrali di bilancio (UCB) competenti.

### **1.2.1 - L'analisi dei dati di bilancio**

Il processo di determinazione della spesa è stato analizzato nei diversi momenti in cui esso si articola con l'obiettivo di identificare i fattori che ostacolano il controllo effettivo della spesa.

L'analisi è stata svolta in particolare per gli esercizi 2008 (l'ultimo disponibile a consuntivo) e 2009 (attualmente in corso di gestione) per ciascun Ministero utilizzando prevalentemente i dati di bilancio della RGS. Ove possibile, l'analisi è stata estesa anche al periodo dal 2003 al 2009. Informazioni aggiuntive sono state ottenute dai gruppi di lavoro facendo ricorso a fonti diverse di cui si dà conto nei singoli capitoli.

Altra parte del lavoro dei gruppi ha esaminato tematiche specifiche di ciascun Ministero in relazione ad alcune particolari funzioni di spesa da questi svolte. Si tratta di aree di spesa anche molto diverse tra loro.

In via preliminare, nell'ambito delle analisi dei dati di bilancio sono stati avviati due esercizi di:

- A. *verifica dei principali attributi dei capitoli di spesa* (relativi alla natura delle spese, alla classificazione economica, a quella funzionale, ecc.);
- B. *ricognizione di alcune autorizzazioni normative* sottostanti gli stanziamenti dei vari programmi.

L'attività è stata svolta con riferimento alla legge di bilancio 2009. In alcuni casi è stata sistematica; in altri invece si è concentrata su singole categorie di spesa e/o specifici Programmi. Il lavoro ha portato comunque a proposte di riclassificazione finalizzate ad accrescere la capacità informativa e l'omogeneità dei dati di bilancio a fini di analisi economica. Si tratta di attività che dovranno essere svolte in maniera permanente e strutturata in modo da coprire ciclicamente l'insieme delle amministrazioni.

Per quanto concerne l'analisi delle autorizzazioni di spesa l'obiettivo programmatico da perseguire insieme alle amministrazioni, dovrebbe essere quello di censire gli specifici interventi e distinguerli in base ad alcune caratteristiche standard rilevanti:

- i. la sovrapposizione con interventi similari;
- ii. la rispondenza alle motivazioni originariamente menzionate nella norma e alle eventuali modifiche intervenute con lo stratificarsi della legislazione.

La finalità ultima è di individuare quelle componenti di spesa che non rispondono pienamente alle priorità stabilite per ciascun settore o che potrebbero essere oggetto di razionalizzazione attraverso il coordinamento con le altre norme che operano nell'ambito degli stessi settori di spesa.

Nel contempo questa attività rileva per il processo di manutenzione della classificazione del bilancio dello Stato in Missioni e Programmi assicurando la coerenza delle autorizzazioni di spesa con le finalità proprie di ciascun Programma o Missione.

### **1.2.2 - La misurazione dei risultati delle politiche**

Il secondo filone di lavoro affronta un tema, quello della misurazione dei risultati dell'attività delle amministrazioni e delle politiche pubbliche, che negli ultimi decenni è stato oggetto di crescente attenzione nel dibattito pubblico. Le riforme dell'amministrazione pubblica degli anni novanta, la riforma del bilancio dello Stato e l'avvio dell'introduzione della contabilità economico-analitica nel 1997, hanno creato i presupposti per lo sviluppo di sistemi di misurazione della performance e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche. L'attenzione per la misurazione deriva dalla necessità di disporre di informazioni quantitative su aspetti rilevanti dell'attività svolta dall'amministrazione al fine di ottimizzare l'organizzazione dell'amministrazione stessa e la sua capacità di programmazione, nonché di migliorare l'attuazione delle politiche e l'erogazione dei servizi pubblici. Al tempo stesso, la disponibilità di informazioni sintetiche sulle performance rende più trasparente e comprensibile ai decisori e alla collettività l'intento dello Stato e il risultato delle scelte politiche effettuate.

Su questo fronte, l'attività si è focalizzata sull'analisi e sul monitoraggio dell'evoluzione degli indicatori di performance utilizzati dalle Amministrazioni centrali dello Stato per misurare le attività da loro svolte e contenuti nelle Note preliminari allegate allo stato di previsione del bilancio dello Stato. Attraverso le Note preliminari, le amministrazioni illustrano gli obiettivi che intendono perseguire in termini di livello dei servizi e di interventi e gli indicatori di efficienza ed efficacia che intendono utilizzare per valutare i risultati. Questa attività è stata limitata al contenuto delle Note preliminari allegate ai bilanci di previsione degli anni 2008 e 2009. L'analisi è stata finalizzata anzitutto alla verifica dell'accessibilità, della completezza, chiarezza e fruibilità delle informazioni contenute nei documenti istituzionali, e ha classificato e posto a confronto gli indicatori prescelti dalle amministrazioni. L'analisi delle Note preliminari ha inoltre messo in luce le principali criticità che ancora caratterizzano questo processo, proponendo spunti operativi per la valorizzazione del contenuto informativo delle Note e per il miglioramento del processo già avviato. Tali proposte riguardano in particolare l'individuazione degli obiettivi dei programmi di spesa, la più accurata definizione di indicatori per la loro misurazione, la fissazione di un arco temporale per il raggiungimento degli obiettivi e di termini di paragone o *benchmark* per qualificare il livello dell'intervento e/o del miglioramento atteso.

Le innovazioni proposte nelle nuove linee guida rispondono alla finalità di migliorare la comprensione dell'attività svolta dalle amministrazioni, la misurazione della quantità e qualità dei servizi erogati e la capacità di programmazione dell'impiego delle risorse da parte delle stesse amministrazioni. Le proposte operative sono state in larga parte recepite nell'aggiornamento delle linee guida per la compilazione delle Note preliminari emanato a maggio 2009 dalla RGS.

In prospettiva, questa attività di monitoraggio è destinata a proseguire al fine di consentire raffronti temporali che permettano di valutare l'evoluzione dei risultati conseguiti dalle amministrazioni. In questo percorso di affinamento del processo di programmazione e del sistema di misurazione dei risultati è indispensabile avviare un programma di supporto alle amministrazioni.

### 1.3 - I limiti e le prospettive

Il processo del bilancio, che governa il livello dell'intervento pubblico e l'allocazione delle risorse tra le finalità di spesa alternative, insieme alle procedure di spesa, che ne determinano l'effettiva immissione nel circuito economico, restano fattori determinanti nel condizionare i comportamenti di spesa delle amministrazioni. Le regole con cui le amministrazioni operano sono il risultato dei vincoli di bilancio, dei margini di flessibilità loro offerti nelle riallocazioni delle risorse finanziarie (che operano in diverse fasi del processo di spesa), dei diversi gradi di effettiva responsabilità dei propri comportamenti di spesa di fronte ai cittadini. Si tratta di un assetto complesso che può rivelarsi estremamente differenziato in relazione alle tipologie di spesa e ai contesti in cui operano le varie amministrazioni. L'attività di analisi su questi aspetti richiede il concorso di conoscenze istituzionali, giuridiche ed economiche che si applichino ai vari settori. In questa prima fase il lavoro di analisi della spesa si è dunque concentrato sull'analisi del bilancio dello Stato sia come strumento informativo del comportamento di spesa delle diverse amministrazioni, sia come strumento di autorizzazione e gestione. In merito al primo aspetto, in particolare, il tentativo è stato quello di consolidare la significatività delle informazioni desumibili dal bilancio, anche attraverso proposte di riclassificazione di alcune grandezze finanziarie, ai fini di assicurare una solida base informativa per le successive analisi di efficienza. Per quanto riguarda i processi di spesa, si sono approfonditi gli aspetti di maggiore criticità, formulando, ove possibile, proposte di riforma che mirano a rimuovere quei fattori che ostacolano la gestione della spesa. Il passo successivo richiede un rafforzamento del sistema di rilevazione delle informazioni relative alle modalità con cui sono resi i servizi prestati dalle Amministrazioni pubbliche e una valutazione periodica delle politiche di settore.

Per incidere concretamente, è importante segnalare che l'attività di analisi e valutazione della spesa deve coinvolgere direttamente i Ministeri interessati. Il loro apporto è fondamentale per una reale valutazione dell'efficienza dei processi produttivi e l'efficacia delle politiche perseguite. Sono infatti le amministrazioni dello Stato a conoscere dati e aspetti più rilevanti dei singoli processi di spesa e sono loro a stabilire le priorità strategiche delle rispettive politiche; ma soprattutto sono le stesse amministrazioni che dovranno affrontare e risolvere le criticità insite nelle diverse fasi che caratterizzano la propria attività.

Più in generale, l'approccio al controllo della spesa basato sull'attività di analisi e la valutazione non può che coinvolgere direttamente tutti gli attori del processo di spesa. In caso contrario, si finirebbe con il circoscrivere l'azione a un sottoinsieme di aspetti interessati, in un'ottica di *second best* che può risultare poco efficace; interventi migliorativi su aspetti, anche essenziali per la fase del processo in cui si collocano, rischiano di vedere compromessa la propria portata poiché altre fasi dell'iter della spesa potrebbero annullarne in tutto o in parte gli effetti. La riforma della legge di contabilità pubblica attualmente in discussione<sup>21</sup> prefigura un quadro normativo nel quale l'attività di analisi e valutazione della spesa assume un ruolo centrale. Muove nella direzione di coinvolgere direttamente in questo processo i vari attori interessati, promuovendo la costituzione di appositi organismi. Il testo all'esame del Parlamento, infatti, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze collabori con le Amministrazioni centrali dello Stato "al fine di garantire il supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ..., per il

<sup>21</sup> Cfr. AC 2555.

*monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni stesse" e che la collaborazione abbia luogo nell'ambito di appositi "nuclei di analisi e valutazione della spesa".*

## CAPITOLO 2 - Il bilancio dello Stato e il processo di determinazione della spesa

Il bilancio dello Stato rappresenta lo strumento attraverso cui il legislatore autorizza lo Stato ad accertare le entrate e ad impegnare le spese e definisce l'allocazione delle risorse tra i diversi impieghi. E' pertanto il documento che espone le grandezze finanziarie a disposizione dello Stato per dare attuazione alle politiche ad esso affidate e attraverso cui l'opinione pubblica è in grado di conoscere, in termini finanziari, l'attività dell'amministrazione.

In questo capitolo si illustrano le principali grandezze finanziarie rilevate dal bilancio nelle sue varie fasi, da quella previsionale a quella gestionale e fino alla rendicontazione ricostruendo, di volta in volta, gli aggregati di spesa maggiormente significativi per le finalità delle analisi condotte. Si analizzano inoltre i meccanismi e le procedure del bilancio che regolano il processo di spesa rilevandone alcuni aspetti di criticità che influiscono sull'efficiente utilizzo delle risorse.

Nelle varie fasi del processo di bilancio la spesa assume definizioni e connotati caratterizzati da un contenuto informativo diverso. Nella fase previsionale si definiscono gli stanziamenti iniziali, che rappresentano i limiti di spesa entro i quali le amministrazioni possono impegnare le proprie risorse o erogare i pagamenti. Questi subiscono successive variazioni per effetto della legge di assestamento e degli atti amministrativi adottati in corso d'anno; sulla base delle predette modifiche si determina il livello degli stanziamenti definitivi. Durante la gestione le somme stanziare sono impegnate, assumendo obbligazioni nei confronti di altri soggetti. Il processo termina con la fase del pagamento, atto con cui le risorse sono effettivamente immesse nel sistema economico. Non tutte le somme impegnate si trasformano tuttavia in pagamenti. Una quota delle somme impegnate e non pagate costituisce i cosiddetti residui passivi ed è conservata in bilancio per l'erogazione negli esercizi successivi. L'esame della spesa condotto in questo capitolo riguarda tutte queste diverse accezioni di spesa; dalla loro analisi è possibile evidenziare alcune delle rigidità che ne caratterizzano il processo.

Nella valutazione dei comportamenti di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, una qualche utilità può trarsi, dalla definizione di un aggregato di spesa su cui più diretto è il controllo dello Stato. La possibilità che queste amministrazioni hanno di incidere sulla dimensione e sulla evoluzione della spesa dipende dal diverso grado di governabilità che ciascuna voce presenta. Solo per una parte del bilancio infatti le Amministrazioni centrali dello Stato possono incidere in via amministrativa; per altra parte esse hanno solo la possibilità di esercitare una funzione di indirizzo nei confronti dell'ente che effettivamente gestisce le risorse. Ancora diverso è poi il caso in cui lo Stato trasferisce ad altri enti territoriali le risorse necessarie a finanziare le attività dirette allo svolgimento delle funzioni di loro competenza. In questo caso infatti, a meno di una riconsiderazione dei livelli dei servizi richiesti a questi enti, lo Stato svolge un ruolo di mero intermediario tra le risorse acquisite con la fiscalità generale e le spese degli enti decentrati. Una quota consistente di spesa è inoltre condizionata da fattori di natura esogena. Nel caso, ad esempio, degli interessi passivi sul debito pubblico, in larga parte determinati dal livello del debito e dei tassi d'interesse, i margini di intervento sono molto esigui. Per alcune poste la dimensione e la variazione dipendono da obblighi precedentemente assunti dallo Stato: tra questi possono essere ricompresi, in primo luogo, gli oneri per il rimborso del debito, la cui dimensione può essere in parte modificata attraverso adeguate politiche di gestione del debito; le risorse proprie UE destinate al finanziamento del bilancio europeo e le rate di ammortamento di mutui contratti da altri soggetti il cui onere è stato assunto a totale carico dello Stato.

Alcune voci di spesa, invece, riflettono meccanismi puramente contabili. Alcuni di questi riguardano la regolazione dei rapporti tra enti di governo di livello differente, come ad esempio le poste iscritte in

spesa a fronte di corrispondenti entrate fiscali registrate nel bilancio dello Stato, ma spettanti alle Regioni a statuto speciale (cosiddette "regolazioni contabili"); altre operazioni contabili nascono dalla necessità di regolare posizioni relative ai rimborsi fiscali; queste tipologie di spesa vengono registrate nella categoria poste correttive e compensative. Infine, una natura analoga caratterizza la contabilizzazione della spesa per ammortamenti.

Il primo paragrafo illustra le principali grandezze finanziarie del bilancio e il loro andamento negli ultimi anni. I paragrafi successivi approfondiscono, scomponendoli, gli aspetti legati alle diverse fasi del processo di spesa: dallo stanziamento iniziale a quello definitivo finale [paragrafo 2.2], dallo stanziamento finale all'impegno a rendiconto [paragrafo 2.3], dagli impegni ai pagamenti, con un particolare approfondimento sul fenomeno della formazione dei residui [paragrafo 2.4], fino alla fase finale del processo di spesa del bilancio dello Stato, in cui le risorse si traducono in pagamenti, eseguiti attraverso la Tesoreria, per la successiva gestione da parte di enti esterni al settore statale o l'erogazione diretta al settore privato [paragrafo 2.5]. Il paragrafo 2.6 analizza la spesa con riferimento al tipo di vincolo sottostante, in fase di autorizzazione e di gestione, mettendo in luce le implicazioni in termini di manovrabilità del bilancio. Il paragrafo 2.7 trae alcune conclusioni, riassumendo quanto emerso dall'analisi delle singole fasi del processo di bilancio.