

**Riquadro 2.2 - LE MODALITÀ DI ESECUZIONE DEI PAGAMENTI DI BILANCIO**

I ruoli di spese fisse (RSF) sono utilizzati per effettuare spese che non si esauriscono con un solo pagamento; si tratta ad esempio degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenze determinate. Tali titoli di spesa non costituiscono di per se ordini di pagare, ma hanno il valore di autorizzazione continuativa a pagare finché perdura per lo Stato l'obbligo che li ha generati; utilizzano iscrizioni a ruolo, i cosiddetti "ruoli", emessi dalle Amministrazioni centrali e da quelle periferiche investite di poteri di spesa imputabili ai capitoli.

Gli ordini di pagare (OP) costituiscono la forma normale di pagamento. Essi sono emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche che imputano direttamente al bilancio. Dal 1999, gli ordini di pagare sono disposti mediante mandati informatici<sup>49</sup>. Una parte rilevante degli OP trasferisce risorse agli enti decentrati della PA per la gestione della propria attività di spesa. I titoli di spesa sono di regola estinti mediante accredito su conto corrente bancario o postale del beneficiario<sup>50</sup>.

Gli ordini di accreditamento (OA) riguardano la cosiddetta spesa delegata. Le amministrazioni centrali - e alcune periferiche nei casi in cui è adottato il sistema di decentramento amministrativo ex legge n. 908/1960 - mettono a disposizione risorse presso le tesorerie (centrale o provinciali) in favore di propri funzionari delegati per l'effettuazione di alcune spese; si tratta normalmente di funzionari posti a capo di un ufficio o di servizi - prefetti, questori, provveditori agli studi, ecc. - che gestiscono la spesa in periferia. L'ordinativo per l'erogazione della spesa delegata è emesso su OA oppure su contabilità speciale (CS) qualora il FD ne sia titolare. In questo secondo caso il FD emette gli ordinativi di pagamento a beneficio del creditore (il FD è infatti definito anche "ordinatore secondario") fino a concorrenza degli importi indicati nell'OA.

Gli OA tratti su contabilità ordinaria sono aperture di credito. Se sull'OA è prevista la possibilità di prelevamento in contanti, il FD può emettere un buono in proprio favore per poter disporre delle somme per pagamenti che effettuerà direttamente. I FD sono personalmente responsabili delle somme prelevate in contanti, che devono limitarsi alle sole occorrenze per i pagamenti che non sia possibile disporre mediante OP ai creditori. Di regola, a fine esercizio gli OA non utilizzati o utilizzati parzialmente vengono, ridotti al pagato, ossia vengono imputati al bilancio per le somme effettivamente pagate. Per ciò che attiene alle spese in conto capitale, tuttavia, è previsto che gli OA emessi sia in conto competenza che in conto residui, rimasti in tutto o in parte inestinti alla chiusura dell'esercizio, possano essere trasportati all'esercizio successivo su richiesta del FD. Gli OA sono soggetti, per quanto concerne l'emissione ed i controlli, alla stessa procedura stabilita per gli ordini di pagare diretti. Ogni trimestre (o in periodi stabiliti da speciali regolamenti) e in ogni caso a fine esercizio, i FD devono presentare rendiconti delle somme concretamente erogate mediante OP o prelevate in contanti, accompagnati dalla documentazione giustificativa.

Gli OA possono essere commutati in contabilità speciale. In questo caso, l'ordine determina una immediata imputazione della spesa al bilancio dell'amministrazione emittente. Si genera pertanto una vera e propria dotazione di cassa a disposizione del FD delegato, che permane anche in assenza di concreti atti di pagamento (OP nei confronti del creditore): la dotazione di cassa conseguente all'OA commutato in CS, cioè, è immediatamente versata in tesoreria a disposizione del FD. Sulla medesima contabilità possono peraltro affluire OA da capitoli di bilancio diversi e/o da parte di più amministrazioni<sup>51</sup>, rendendo la disponibilità di cassa più flessibile e immediata. Gli OP emessi dai FD a valere sulle disponibilità derivanti dagli OA di CS sono sottoposti al controllo successivo attraverso la presentazione dei rendiconti amministrativi nei quali viene data dimostrazione delle somme effettivamente erogate per ciascun capitolo, nonché dei saldi a debito o a credito del conto.

<sup>49</sup> Introdotta con il D.P.R. n. 367/1994, il mandato informatico unifica le fasi della procedura di spesa presso un dirigente responsabile. Gli atti che danno luogo all'impegno a carico del bilancio dello Stato attivano l'inserimento nel Sistema informativo integrato della Ragioneria generale dello Stato (SIRGS) di un'ordinazione della spesa (con tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento); l'ordine di pagare una volta inserito nel SIRGS dal dirigente responsabile completa i dati e li convalida perfezionando il mandato. I mandati informatici hanno "dematerializzato" gli ordinativi diretti emessi dai Ministeri e dalle Amministrazioni statali che si avvalgono del SIRGS.

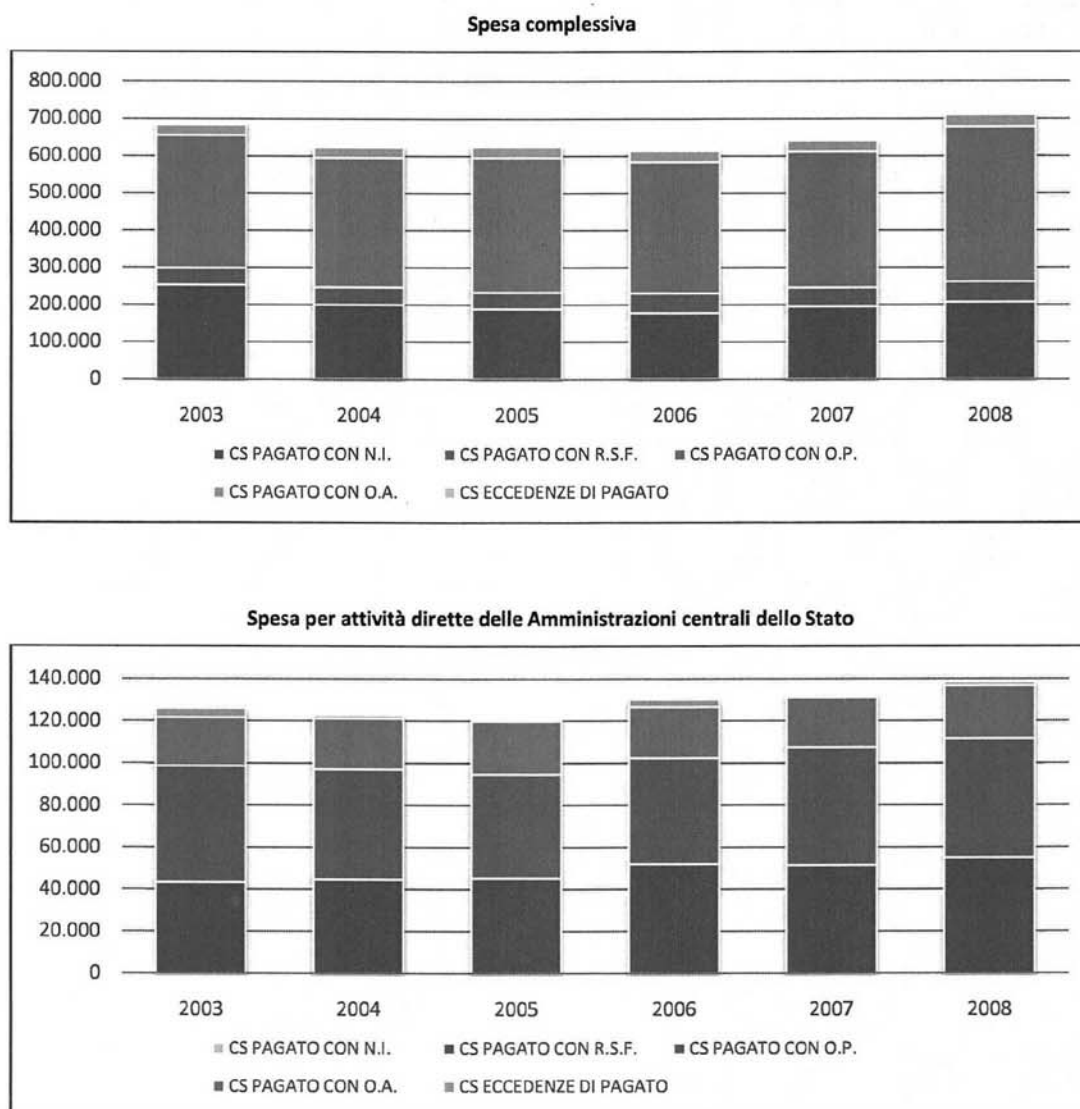
<sup>50</sup> In particolare, sono previste le seguenti modalità: a) accreditamento, per conto del creditore, a favore di una determinata banca; accreditamento in un c/c bancario intestato al creditore; b) emissione di vaglia cambiario della Banca d'Italia "non trasferibile" intestato al creditore; c) emissione di vaglia postale o telegrafico; d) accreditamento al c/c postale; e) pagamento in contanti presso le Poste (cosiddetto bonifico domiciliato).

<sup>51</sup> È infatti prevista la possibilità di accreditare somme anche a dipendenti di un'altra amministrazione, previa intesa con il dirigente preposto alla struttura centrale o periferica presso cui presta servizio il funzionario delegato (art. 9 del D.P.R. n. 367/1994).

Le Amministrazioni dello Stato possono disporre i pagamenti delle spese mediante tre modalità<sup>52</sup> [cfr. Riquadro 2.2]: i ruoli di spese fisse (RSF); gli ordini di pagare (OP); gli ordini di accreditamento (OA). A questi si aggiungono alcune forme speciali di pagamento riguardanti gli oneri relativi al debito pubblico attraverso le cosiddette note di imputazione (NI).

Il Grafico 2.6 illustra l'andamento e la composizione dei pagamenti di bilancio distinguendoli per i principali tipi. La prima parte del grafico si riferisce alla spesa complessiva; la seconda alla spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato (che anche per i pagamenti costituisce, nel periodo considerato, circa il 20 per cento della spesa complessiva<sup>53</sup>).

Grafico 2.6 - Bilancio dello Stato: pagamenti per tipo di ordine. Anni 2003-2008. Milioni di euro.



La forma di pagamento più utilizzata è rappresentata, in entrambi i casi, dagli ordini di pagare. La composizione tuttavia non appare omogenea tra i due aggregati. Innanzitutto, depurando dalle componenti

<sup>52</sup> In base all'art. 54 e segg. della legge di contabilità generale dello Stato e all'art. 278 e segg. del relativo regolamento.

<sup>53</sup> Per ricostruire in maniera esaustiva i pagamenti di bilancio nel grafico sono considerate anche le eccedenze di pagato, sebbene di dimensione trascurabile rispetto alle altre voci.

relative a debito pubblico, scompaiono naturalmente le note di imputazione. Cresce inoltre il peso degli ordini di accreditamento, che interessano esclusivamente i funzionari delegati delle Amministrazioni centrali dello Stato, e il peso dei pagamenti per ruoli di spese fisse. Scende invece l'incidenza dei pagamenti tramite ordini di pagare.

La Tavola 2.16 riporta i pagamenti di bilancio relativi alla spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato nel 2008 classificandoli per tipologia e per voce economica. I ruoli di spese fisse risultano concentrati nelle voci relative alle retribuzioni (redditi e imposte sulla produzione, dove si contabilizza l'IRAP versata sugli stipendi); il pagamento di una parte rilevante di queste spese avviene anche tramite ordini di accreditamento utilizzati dai funzionari delegati. Anche la quota degli ordini di pagare destinata ai redditi è elevata; questi sono però il tipo di pagamento più utilizzato per le altre categorie di spesa, dai consumi intermedi ai trasferimenti al settore privato, agli investimenti diretti.

**Tavola 2.16 - Bilancio dello Stato: pagamenti per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato per tipo pagamento e per voce economica. Anno 2008. Milioni di euro.**

CATEGORIA ECONOMICA	Pagato con R.S.F.	Pagato con O.P.	Pagato con O.A.	Totale pagato
Redditi da lavoro dipendente	49.676,7	19.359,8	17.677,0	87.966,9
Consumi intermedi	381,8	6.211,1	3.946,3	10.781,4
Imposte pagate sulla produzione	3.211,5	238,7	1.384,3	4.885,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.092,5	2.982,0	478,4	4.586,5
Trasferimenti correnti a imprese	111,8	4.646,2	22,6	4.780,5
Trasferimenti correnti a estero	2,8	1.876,5	1,0	1.880,4
Altre uscite correnti	0,0	390,1	75,4	465,5
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	64,7	5.740,6	471,8	6.283,7
Contributi agli investimenti ad imprese	566,7	8.011,6	974,7	9.568,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0,0	27,7	90,8	118,5
Contributi agli investimenti a estero	0,0	915,1	0,0	915,1
Altri trasferimenti in conto capitale	0,3	6.340,5	17,1	6.357,9
<b>Totale complessivo</b>	<b>55.108,8</b>	<b>56.739,9</b>	<b>25.139,5</b>	<b>138.590,4</b>

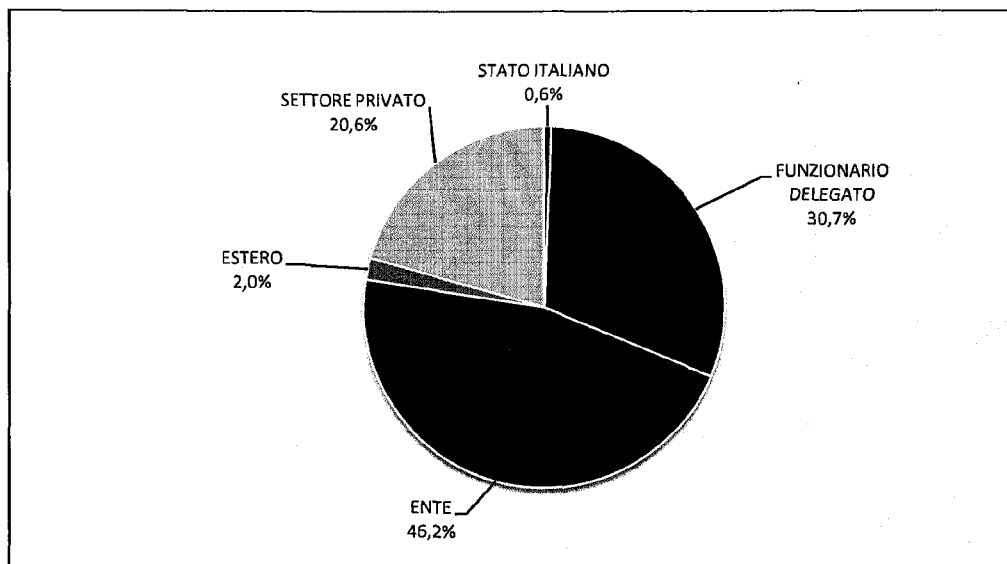
*Nota: Il Totale pagato comprende anche le eccedenze che nella tabella non sono indicate.*

Il ricorso ai ruoli di spese fisse risulta particolarmente elevato per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il quale il peso delle retribuzioni dei docenti sulla spesa per attività diretta delle Amministrazioni centrali dello Stato è significativo, e per il Ministero della giustizia. Gli ordini di accreditamento sono invece concentrati soprattutto nei Ministeri di difesa e interno, seguiti da giustizia ed economia e finanze. I pagamenti tramite ordine di pagare, infine, sono molto elevati nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze, a causa del forte peso dei trasferimenti al settore privato, ma anche nel caso della difesa.

Sui flussi di spesa che dal bilancio vengono ordinati attraverso le modalità ordine di accreditamento e ordine di pagare sono state effettuate analisi di maggiore dettaglio, sfruttando le informazioni desumibili dai dati di bilancio e dai flussi di Tesoreria. Per il 2008, in particolare, si è esaminata la composizione della spesa in base alle principali tipologie di beneficiario e di pagamento, nell'intento di verificare anche i margini attraverso cui le amministrazioni tendono ad utilizzare forme di pagamento più o meno flessibili nella gestione della cassa.

Il complesso degli ordini di pagare e degli ordini di accreditamento nel 2008 ha ricoperto circa il 60 per cento dei pagamenti totali. Di questo aggregato, gli ordini di pagare rappresentavano oltre il 90 per cento se si fa riferimento alla spesa complessiva; circa il 70 per cento se si guarda alla spesa per attività diretta delle Amministrazioni centrali dello Stato. Il Grafico 2.7 riporta la ripartizione della somma di ordini di accreditamento e ordini di pagare per destinatario. Va ricordato che la quota che affluisce ai funzionari delegati corrisponde all'intero ammontare degli ordini di accreditamento.

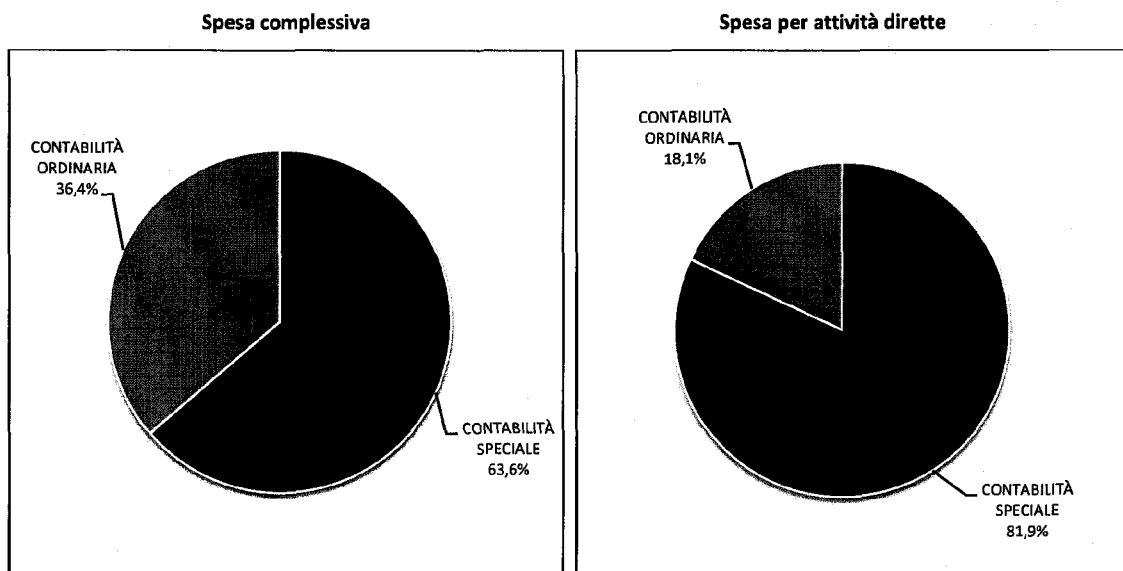
**Grafico 2.7 - Bilancio dello Stato: pagamenti per OP e OA per tipo di beneficiario nell'ambito della spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato. Anno 2008.**



La parte più consistente dei pagamenti relativi alla spesa per attività diretta delle Amministrazioni centrali dello Stato va a enti pubblici (diversi dallo Stato); queste risorse pervengono loro a titolo diverso dai trasferimenti erariali che sono destinati allo svolgimento delle funzioni istituzionali di tali enti (e che dall'aggregato di spesa qui esaminato sono esclusi). Va segnalato che la classificazione dei beneficiari dei pagamenti in Tesoreria qui utilizzata non è allineata a quella utilizzata per il bilancio dello Stato, poiché assimila a enti pubblici anche quelli che il bilancio considera esterni al settore pubblico e quindi classifica tra le imprese: tra questi, ad esempio, Poste e Ferrovie, che risultano intestatarie di conti presso la Tesoreria<sup>54</sup>. Si tratta di risorse che afferiscono a funzioni direttamente attribuibili alle Amministrazioni centrali. Una quota rilevante va alle Ferrovie dello Stato, a Poste italiane e all'Anas; altra parte attiene ad erogazioni in favore dell'Agenzia delle entrate. La seconda quota rilevante di pagamenti è destinata ai funzionari delegati che gestiscono in vece delle Amministrazioni centrali circa il 31 per cento della spesa per attività dirette.

Il Grafico 2.8 riporta l'ammontare degli ordini di accreditamento emesso nel 2008 distinguendo tra quelli relativi a funzionari delegati su contabilità speciali o su contabilità ordinaria. Sia per la spesa complessiva, sia per quella per attività dirette si evince una larga prevalenza del ricorso ai primi, in linea con la logica della delega che mira a garantire alla periferia maggiori margini di flessibilità nella gestione della cassa.

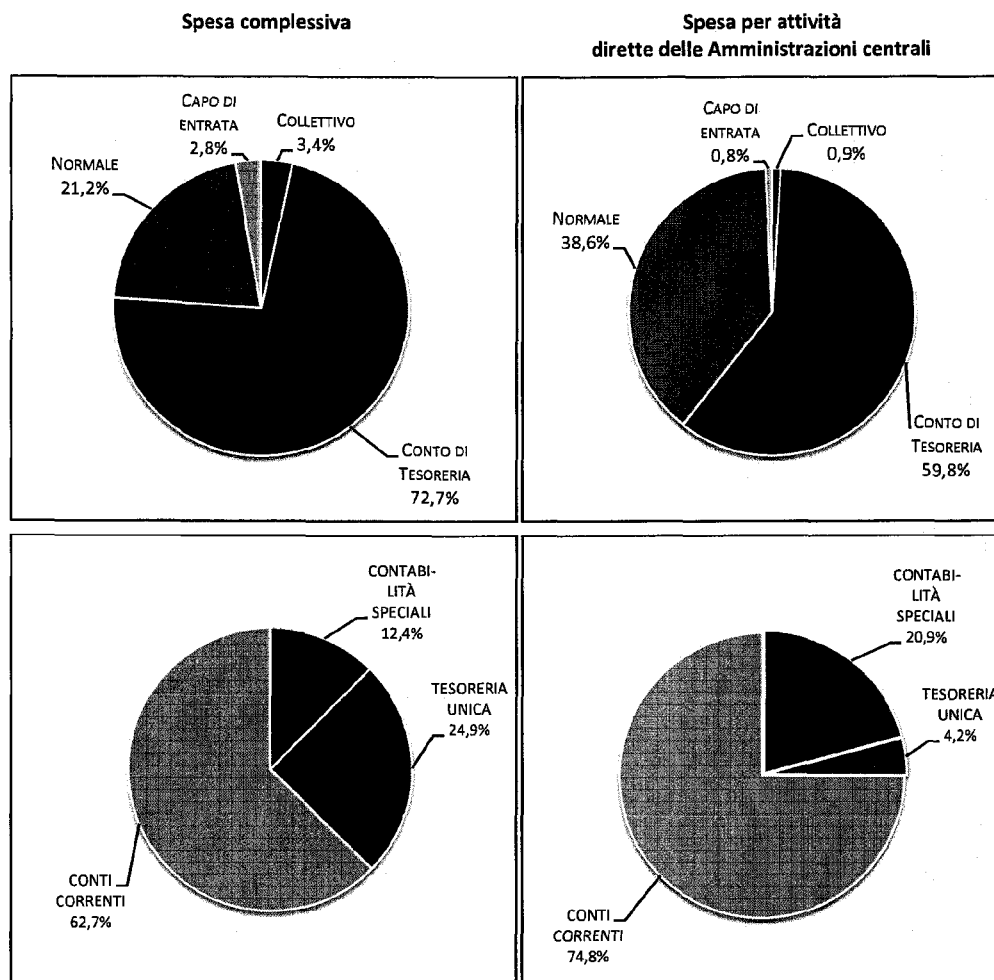
<sup>54</sup>Per una trattazione sintetica delle le definizioni di operatore pubblico si rimanda a F. Balassone, B. Mazzotta e D. Monacelli, *I principali saldi di finanza pubblica. Definizioni, utilizzo e raccordi*, Ragioneria Generale dello stato, *Strumenti e metodi*, n. 1, 2008, disponibile sul sito della RGS (cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/I-principa1/testo\\_completo\\_270608\\_FINALE\\_.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/I-principa1/testo_completo_270608_FINALE_.pdf)).

**Grafico 2.8 - Bilancio dello Stato: ordini di accreditamento per tipologia. Anno 2008.**

Il Grafico 2.9 riporta l'ammontare degli ordini di pagare distinguendoli per tipologia di pagamento: con ordine di pagare collettivo<sup>55</sup>; con utilizzo di conti di tesoreria; con una normale modalità, di erogazione diretta per contanti, vaglia o accrediti in conto corrente; con rversamenti in capo di entrata (questi ultimi, riaffluendo al bilancio dello Stato, costituiscono di fatto delle partite di giro e comunque sono di dimensioni trascurabili). La parte principale degli ordini di pagare è destinata ad alimentare contabilità in Tesoreria, per una successiva erogazione ai destinatari finali: si tratta di circa il 73 per cento nel caso della spesa complessiva e di circa il 60 per la spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato. Nella parte inferiore del grafico gli ordini di pagare che alimentano la tesoreria vengono ripartiti distinguendo tra tipi di conti, ossia tra contabilità speciali, conti correnti o conti di Tesoreria Unica. La quota prevalente riguarda i conti correnti e raccoglie risorse che confluiscono nella Tesoreria Centrale. L'utilizzo dei conti di tesoreria appare relativamente maggiore per la spesa complessiva anche in relazione al fatto che questa comprende i trasferimenti erariali agli enti decentrati, che dalla tesoreria transitano necessariamente; questa circostanza spiega anche la più elevata incidenza su questo aggregato della componente dei conti relativi al regime di cosiddetta tesoreria unica.

<sup>55</sup> Gli OP possono essere individuali o collettivi in funzione del numero di soggetti in favore dei quali sono ordinati. I mandati collettivi riguardano generalmente un medesimo oggetto (ad es. stipendi) e gravano sul medesimo capitolo. Con riferimento alla spesa attività diretta dello Stato, per le quali gli stipendi e le pensioni seguono il canale di pagamento dei ruoli di spesa fissa, i mandati collettivi riguardano i pagamenti a sedi estere (se si guarda alla spesa complessiva entrano tra questi pagamenti anche le anticipazioni a enti della finanza locale). Si tratta comunque di un componente di poco rilievo quantitativo.

Grafico 2.9 - Bilancio dello Stato: ordini di pagare per tipologia. Anno 2008.



La Tavola 2.17, infine, riportata il dettaglio della composizione per tipologia di ordini di pagare e per tipo di beneficiario. I dati riguardano i pagamenti con ordini di pagare riferiti alla sola spesa per attività diretta dello Stato. Nel 2008 degli oltre 56 miliardi di ordini di pagare, quasi 34 sono affluiti su conti di Tesoreria. Di questi, 7 miliardi circa sono stati versati su contabilità speciale, e quasi interamente alla Contabilità speciale Fondi di bilancio dell’Agenzia delle entrate, istituita a fini di lordizzazione delle entrate tributarie e dei contributi versati dai contribuenti in regime di compensazione, in base alla procedura di cosiddetta Delega Unica. Oltre 25 miliardi, invece, sono stati gestiti in Tesoreria Centrale; di questi, quasi 16 miliardi afferivano alla categoria economica redditi da lavoro e riguardavano i versamenti all’Inpdap della contribuzione aggiuntiva a carico dello Stato sulle retribuzioni dei dipendenti delle Amministrazioni statali per il finanziamento delle prestazioni pensionistiche dei pubblici dipendenti (pari al 16 per cento delle retribuzioni lorde), che vengono effettuate direttamente dallo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze<sup>56</sup>. I pagamenti destinati direttamente al di fuori dello Stato, attraverso conti correnti bancari, per la parte più rilevante erano costituiti da contributi ad investimenti a imprese e enti (tra cui le ferrovie) o da spese per investimento.

<sup>56</sup> La contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato è stata istituita nel 1996, nell’ambito delle riforma del sistema pensionistico (comma 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335).

**Tavola 2.17 - Spesa per attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato: ordini di pagamento per modalità e tipo di beneficiario. Anno 2008. Milioni di euro.**

Modalità di pagamento	Beneficiario				Totale
	Stato italiano	Ente	Estero	Settore privato	
<b>COLLETTIVO</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>503,2</b>	<b>0,0</b>	<b>503,2</b>
<b>CONTO DI TESORERIA</b>	<b>0,0</b>	<b>33.988,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>33.988,4</b>
di cui: Contabilità Speciali	0,0	7.110,5	0,0	0,0	7.110,5
Tesoreria Unica	0,0	1.437,7	0,0	0,0	1.437,7
Conti correnti	0,0	25.440,2	0,0	0,0	25.440,2
<b>NORMALE</b>	<b>48,0</b>	<b>3.866,9</b>	<b>1.101,7</b>	<b>16.925,7</b>	<b>21.942,3</b>
di cui: Contanti e vaglia	48,0	38,1	0,0	481,3	567,4
Conti correnti	0,0	2.636,4	1.101,7	15.566,9	19.305,0
Sistemazione pagamenti urgenti	0,0	11,6	0,0	70,6	82,2
Altro	0,0	1.180,7	0,0	807,0	1.987,7
<b>CAPO DI ENTRATA</b>	<b>440,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>440,4</b>
<b>TOTALE ORDINI DI PAGARE</b>	<b>488,4</b>	<b>37.855,3</b>	<b>1.604,9</b>	<b>16.925,7</b>	<b>56.874,4</b>

In sintesi, guardando all'aggregato di spesa relativo alle attività direttamente gestite sotto il profilo amministrativo le Amministrazioni centrali dello Stato, si può osservare che nella fase di pagamento tali Amministrazioni ne erogano:

- circa la metà attraverso enti pubblici;
- circa un terzo indirettamente, affidando il pagamento a propri funzionari delegati che operano in periferia;
- solo la parte restante (circa un quinto), in maniera diretta al settore privato.

Questo aggregato di spesa va ricordato comprende non solo i pagamenti effettuati dalle strutture ministeriali centrali ma anche la parte della propria periferia che ha poteri di spesa direttamente imputabili su capitoli di bilancio dello Stato.

Sulla componente di spesa delegata, oltre l'80 per cento dei pagamenti è affidato a funzionari delegati titolari di contabilità speciali.

La facoltà di ricorrere alle contabilità speciali facilita il decentramento dell'erogazione della spesa a livello territoriale per quelle Amministrazioni centrali le cui funzioni sono distribuite sul territorio in maniera articolata o che presentano particolari esigenze di mobilità (Ministero dell'interno per le prefetture, dell'istruzione per gli uffici periferici, dei beni culturali per le soprintendenze, la difesa per le forze armate, ecc.).

Il ricorso alle contabilità speciali costituisce per le amministrazioni un meccanismo di flessibilità gestionale importante che opera nell'ultima fase del processo di spesa. La contabilità speciale, infatti, mette a disposizione una massa spendibile da più capitoli di bilancio che, seppur destinata alle specifiche finalità nei limiti massimi entro cui le somme sono state messe a disposizione, offre la possibilità di effettuare pagamenti per una determinata finalità anche in caso di insufficienza della dotazione iniziale, in attesa che l'amministrazione provveda a ricostituire la disponibilità dei capitoli in questione, utilizzando i fondi disponibili in tesoreria. Poiché sulla medesima contabilità speciale possono affluire fondi stanziati da capitoli di bilancio diversi e/o da parte di più amministrazioni, la contabilità speciale può fornire ai suoi titolari margini anche significativi di flessibilità nella gestione dei fondi rispetto ai soggetti che operano in regime di contabilità ordinaria.

## 2.6 - La natura della spesa: autorizzazione legislativa e tipo di obbligo

L'autorizzazione a spendere è determinata, nel bilancio decisionale approvato dal Parlamento, a livello di macroaggregati di spesa, che rappresentano dal 2008 le nuove unità previsionali di base (UPB). La gestione e la rendicontazione della spesa avvengono ad un livello di partizione più dettagliato, costituito dai capitoli del bilancio e dai relativi piani gestionali. Ad essi vengono assegnati specifici attributi classificatori volti ad individuare le diverse caratteristiche dalla spesa, come ad esempio il suo contenuto economico e quello funzionale<sup>57</sup>.

Alcune di queste caratteristiche riflettono la natura dell'obbligo sottostante la spesa, indicando la tipologia di vincolo esistente e il relativo grado di cogenza, ossia se e in quale misura la destinazione della spesa sia determinata da obblighi giuridicamente vincolanti. Questi elementi rilevano il carattere obbligatorio o discrezionale della spesa e, tenuto conto del meccanismo della legislazione vigente sulla base del quale si definisce il bilancio di previsione, ne condizionano la decisione sia in fase di formazione del bilancio, vincolando in tutto o in parte le previsioni iniziali, sia in fase di gestione, segnalando la maggiore o minore possibilità per l'amministrazione di variare le dotazioni di competenza in corso di esercizio con atti amministrativi interni o decreti di variazione di bilancio<sup>58</sup>. Per questo motivo tendono a tradursi in elementi di rigidità o, quantomeno, a essere percepiti come tali.

La determinazione delle caratteristiche attinenti alla natura dell'obbligo di spesa deriva da vari fattori:

- l'inclusione di taluni capitoli nell'apposito elenco delle "spese obbligatorie" del bilancio (elenco n. 1 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze);
- la natura dell'autorizzazione di spesa sottostante al capitolo, in relazione alla quale si definisce la classificazione in onere inderogabile, fattore legislativo o fabbisogno;
- l'esistenza di un obbligo giuridicamente perfezionato già assunto nei confronti di soggetti esterni all'amministrazione.

Di questi fattori, solo il primo si colloca all'interno della decisione parlamentare sul bilancio; il secondo è un riferimento importante nella fase di previsione e il terzo discende della pratica gestionale. La questione degli attributi dei capitoli di bilancio in base alla natura delle spese interessa in maniera trasversale tutto il processo di spesa nelle sue varie fasi.

I capitoli classificati come "spesa obbligatoria" ai sensi dell'elenco n. 1 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, riguardano principalmente il pagamento di stipendi, assegni, pensioni, interessi passivi, nonché gli obblighi comunitari e internazionali, l'ammortamento di mutui e ad altre spese identificate come obbligatorie in base a specifiche disposizioni normative. Queste spese costituiscono oneri di natura inderogabile e indifferibile tali che, gli eventuali stanziamenti insufficienti si fronteggiano con un prelevamento di risorse dallo specifico fondo di riserva (il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine). Circa il 39 per cento delle previsioni iniziali del bilancio 2009 si riferisce a capitoli di questo tipo (per un ammontare dell'ordine di 200 miliardi), in linea con gli anni precedenti [Tavola 2.18].

<sup>57</sup> La legge n. 94/1997 stabilisce che le spese dello Stato sono ripartite in "...capitoli, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa riferito alle categorie e funzioni di cui al terzo comma, nonché secondo il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa medesima. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione." (cfr, comma 1, art.4, lettera c)).

<sup>58</sup> "...su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministro del tesoro e alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere effettuate variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge. Sono escluse le variazioni compensative fra le unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare. La legge di assestamento del bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare compensazioni tra le diverse unità previsionali..." (Cfr, comma 4-quinquies, art.1, legge n. 94/1997).

**Tavola 2.18 - Bilancio dello Stato: spese obbligatorie ex elenco n. 1 allegato allo stato di previsione del MEF per categoria economica. Legge di bilancio 2009. Milioni di euro.**

CATEGORIA ECONOMICA	Spese obbligatorie	
	Milioni di euro	Percentuale sulla spesa complessiva
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>211.212,5</b>	<b>43,4</b>
Redditi da lavoro dipendente	66.758,8	73,1
Consumi intermedi	1.408,4	18,3
Imposte pagate sulla produzione	4.862,1	99,9
Trasferimenti correnti ad A.P.	37.885,3	17,8
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	1.697,3	43,3
Trasferimenti correnti ad imprese	1,0	0,0
Trasferimenti correnti all'estero	645,0	43,2
Risorse proprie UE	17.000,0	100,0
Interessi passivi e redditi di capitale	65.108,5	80,1
Poste correttive e compensative	15.319,1	28,4
Ammortamenti	-	0,0
Altre uscite correnti	527,1	6,9
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>359,8</b>	<b>0,7</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-	0,0
Contributi agli investimenti	150,0	0,7
Contributi agli investimenti alle imprese	-	0,0
Contributi agli investimenti a famiglie e isp	-	0,0
Contributi agli investimenti all'estero	130,7	63,9
Altri trasferimenti in conto capitale	-	0,0
Acquisizioni di attività finanziarie	79,0	22,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>211.572,3</b>	<b>39,4</b>

Un altro aspetto del grado di vincolo della spesa si coglie attraverso la classificazione basata sulla natura dell'autorizzazione di spesa, secondo cui sono considerate "oneri inderogabili" (OI) le spese che devono essere assolte in quanto vincolate da particolari meccanismi o parametri stabiliti dalla legge che ne regolano autonomamente l'evoluzione (come i diritti soggettivi stabiliti per norma) o in quanto derivano da obbligazioni contrattuali (come quelle relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro). Sono considerate, invece, "fattori legislativi" (FL) le risorse iscritte in bilancio sulla base di uno specifico dispositivo legislativo che ne fissa la durata e l'importo per ciascun esercizio<sup>59</sup>. Sono classificate, infine, come "fabbisogno" (FB) le rimanenti spese, destinate per lo più a coprire le esigenze del funzionamento delle amministrazioni; come tali sono le uniche caratterizzate da margini di discrezionalità e, per questo, ritenute comprimibili.

Con riferimento alla legge di bilancio per il 2009, escludendo gli oneri per il rimborso di passività finanziarie [Titolo III], è classificato tra gli oneri inderogabili circa il 65 per cento delle spese finali (350 miliardi) e tra i fattori legislativi circa il 28 per cento (150 miliardi). Solo il 7 per cento (36,8 miliardi) delle uscite è costituito da spese di fabbisogno [Tavola 2.19]. I redditi da lavoro dipendente e le imposte sulla produzione, assieme alle risorse destinate all'UE, sono classificati pressoché interamente tra gli oneri inderogabili, mentre tra i fattori legislativi figura la maggior parte della spesa in conto capitale. Le categorie economiche che vengono classificate prevalentemente tra la componente di fabbisogno sono invece i consumi intermedi (il 58 per cento dei consumi intermedi) e gli investimenti fissi lordi (il 47 per cento).

<sup>59</sup> La proposta di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione (Atto Camera 2555) chiarisce che per oneri inderogabili "si intendono le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione; tali parametri possono essere determinanti sia da leggi sia da atti normativi"; per fattori legislativi "si intendono le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio".

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tavola 2.19 - Stanziamenti iniziali di competenza destinati alla spesa finale per titolo, categoria economica e autorizzazione. Anno 2009. Milioni di euro.**

Titolo e Categoria economica	FABBISOGNO		FATTORE LEGISLATIVO		ONERI INDEROGABILI	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>34.451,5</b>	<b>7,1</b>	<b>105.879,5</b>	<b>21,8</b>	<b>346.428,3</b>	<b>71,2</b>
Redditi da lavoro dipendente	2.110,8	2,3	3.458,0	3,8	85.802,2	93,9
Consumi intermedi	4.439,7	57,6	1.060,3	13,8	2.209,6	28,7
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,0	-	-	4.864,4	100,0
Trasferimenti correnti ad AP	20.630,0	9,7	94.985,8	44,5	97.643,9	45,8
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	437,5	11,2	561,4	14,3	2.923,8	74,5
Trasferimenti correnti a imprese	12,7	0,4	1.050,8	31,8	2.241,4	67,8
Trasferimenti correnti a estero	37,9	2,5	487,5	32,7	967,4	64,8
Risorse proprie UE	-	-	-	-	17.000,0	100,0
Interessi passivi e redditi da capitale	2.174,1	2,7	115,6	0,1	79.030,4	97,2
Poste correttive e compensative	4.503,1	8,3	274,1	0,5	49.250,7	91,2
Ammortamenti	-	-	-	-	889,9	100,0
Altre uscite correnti	105,2	1,4	3.886,0	51,2	3.604,5	47,5
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>2.388,1</b>	<b>4,7</b>	<b>44.122,4</b>	<b>87,2</b>	<b>4.078,1</b>	<b>8,1</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.375,6	48,8	2.399,3	49,3	93,1	1,9
Contributi agli investimenti	0,7	0,0	18.102,0	88,3	2.388,6	11,7
Contributi agli investimenti ad imprese	11,3	0,1	10.216,9	96,7	335,6	3,2
Contributi agli investimenti a famiglie e isp	-	-	95,5	100,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	-	-	73,8	36,1	130,7	63,9
Altri trasferimenti in conto capitale	0,5	0,0	12.964,0	92,5	1.051,0	7,5
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	270,9	77,4	79,0	22,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>36.839,6</b>	<b>6,9</b>	<b>150.001,9</b>	<b>27,9</b>	<b>350.506,4</b>	<b>65,2</b>

Un'ulteriore caratteristica della spesa è connessa all'eventuale presenza su un capitolo di un obbligo giuridicamente perfezionato nei confronti di terzi, che comporta un vincolo di indisponibilità delle somme iscritte nello stanziamento di bilancio. Il capitolo può essere vincolato al 100 per cento o solo in parte. La presenza di tale attributo viene individuata nei documenti di bilancio mediante un asterisco: "\*". Nel bilancio di previsione 2009, il 17 per cento delle spese di fabbisogno risultavano "asteriscate". Questo tipo di indicazione, particolarmente importante nel caso dell'esistenza di contratti pluriennali, consente di indicare in fase di formazione del bilancio che una quota della dotazione delle risorse ha già una destinazione assegnatagli negli anni precedenti e sulla quale non può operare alcuna forma di riduzione.

Dalla considerazione del complesso dei criteri classificatori sopra menzionati, in fase di formazione del bilancio circa il 94 per cento delle risorse risulta in qualche modo predeterminato e interessato dalla presenza di forme di incomprimibilità o di ridotta flessibilità degli stanziamenti (gli oneri inderogabili, i fattori legislativi e la quota vincolata del fabbisogno), circoscrivendo in modo sensibile la quota del bilancio suscettibile di allocazione discrezionale. In fase di gestione, elementi di rigidità possono derivare dalle procedure, dalla pratica contabile e dalla capacità di programmazione all'interna delle amministrazioni. La numerosità dei capitoli [cfr. Riquadro 2.3] e la complessità delle procedure contabili che consentono lo "storno" di fondi da un capitolo all'altro del medesimo stato di previsione contribuiscono ad accrescere la rigidità del bilancio, scoraggiando ulteriormente le amministrazioni dalla ricerca di una eventuale riallocazione della spesa tra i diversi impieghi.

**Riquadro 2.3 - LA NUMEROSITÀ DEI CAPITOLI DI BILANCIO**

*Le innovazioni normative e le numerose riorganizzazioni delle amministrazioni hanno influito nel corso del tempo sulla numerosità dei capitoli del bilancio dello Stato.*

*Pur operando una rilevante semplificazione tramite l'innalzamento del voto parlamentare a livello di unità previsionali di base, la riforma della legge di contabilità di Stato del 1997 ha determinato un notevole aumento del numero di capitoli di cui era composto il bilancio. Ciò è da attribuirsi principalmente al fatto che, in fase di applicazione, la ristrutturazione del bilancio dovesse tenere conto dell'assegnazione di ciascuna unità previsionale di base a un unico centro di responsabilità amministrativa e, al fine di rispettare tale requisito, è stato necessario suddividere i capitoli preesistenti o istituire nuovi capitoli, portando complessivamente il numero dei capitoli di spesa a più di settemila.*

*In considerazione di questa complessa articolazione, si è operata, con il bilancio 2007, una significativa riduzione del numero di capitoli, in particolare nell'ambito delle spese per competenze accessorie relative ai redditi da lavoro dipendente e delle spese per l'acquisto di beni e di servizi. In tale sede il numero di capitoli si è ridotto di circa il 41 per cento. Tuttavia, la successiva riorganizzazione della struttura del bilancio per Missioni e Programmi e il suo affinamento hanno reso necessari, nel 2008 e poi nel 2009, sdoppiamenti e istituzioni di nuovi capitoli che hanno determinato un nuovo incremento complessivo del numero delle unità di gestione, pur senza tornare ai livelli di numerosità degli esercizi antecedenti il 2007. Sebbene l'unificazione di alcuni ministeri disposta nel 2008 abbia agito nel senso di una contrazione dei capitoli relativi alle funzioni generali, come i servizi amministrativi e l'indirizzo politico, complessivamente dal 2006 al 2009 il numero di capitoli del bilancio si è ridotto solo del 17 per cento [Tavola 2.20]. Nel caso di alcune amministrazioni (Lavoro, Difesa, Giustizia, Ambiente), si è avuta però una riduzione più significativa [Tavola 2.21]. Va inoltre rilevato che la variazione del numero dei capitoli - spesso verificatosi in corrispondenza di riforme o innovazioni delle classificazioni utilizzate nel bilancio, oltre che per i diversi accorpamenti e sdoppiamenti tra vari dicasteri - appare in molti casi guidata da esigenze di natura gestionale connesse ai mutati assetti organizzativi, alla conservazione delle risorse disponibili e allo scongiurare complicazioni nelle procedure di gestione della spesa. Queste esigenze hanno talvolta prevalso su quelle di rappresentazione della spesa in termini di finalità, natura economica, ecc.*

## XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tavola 2.20 - Bilancio dello Stato: numero di capitoli di spesa a consuntivo per titolo e categoria economica. Anni 2003-2009.**

Titolo e Categoria economica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(*)
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>5.670</b>	<b>5.449</b>	<b>5.470</b>	<b>5.737</b>	<b>3.046</b>	<b>4.506</b>	<b>4.387</b>
Redditi da lavoro dipendente	1.359	1.246	1.245	1.291	933	1.614	1.509
Consumi intermedi	2.868	2.754	2.776	2.934	807	1.276	1.259
Imposte pagate sulla produzione	159	149	151	159	170	329	286
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	354	382	382	399	358	392	400
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	159	165	162	181	134	151	161
Trasferimenti correnti a imprese	164	162	160	169	121	113	133
Trasferimenti correnti a estero	129	125	127	133	107	110	113
Risorse proprie cee	3	2	2	2	2	2	2
Interessi passivi e redditi da capitale	117	118	116	121	121	147	145
Poste correttive e compensative	78	81	76	63	65	68	66
Ammortamenti	2	2	2	2	2	2	2
Altre uscite correnti	278	263	271	283	226	302	311
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>1.465</b>	<b>1.472</b>	<b>1.466</b>	<b>1.486</b>	<b>1.211</b>	<b>1.479</b>	<b>1.600</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	665	677	698	693	590	856	874
Contributi agli investimenti	352	356	342	351	277	274	325
Contributi agli investimenti ad imprese	194	190	169	186	170	182	207
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	26	27	26	30	24	24	25
Contributi agli investimenti a estero	19	20	19	20	20	16	21
Altri trasferimenti in conto capitale	178	169	180	174	104	99	116
Acquisizioni di attivita' finanziarie	31	33	32	32	26	28	32
<b>TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>51</b>
Rimborso passivita' finanziarie	51	52	52	51	49	47	51
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.186</b>	<b>6.973</b>	<b>6.988</b>	<b>7.274</b>	<b>4.306</b>	<b>6.032</b>	<b>6.038</b>
Variazione percentuale rispetto all'anno precedente (%)		-3,0	0,2	4,1	-40,8	40,1	0,1

(\*) dati da legge di bilancio 2009

**Tavola 2.21 - Bilancio dello Stato. numero di capitoli di spesa per Ministero. Anni 2003-2009.**

Ministero	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)	var % 2006-2009
Affari esteri	453	458	458	457	258	297	315	-31,1
Lavoro, Salute e Politiche Sociali	455	497	836	852	454	256	419	-50,8
Difesa	555	381	386	391	198	196	224	-42,7
Giustizia	240	238	244	249	119	124	130	-47,8
Ambiente e tutela del territorio e del mare	407	440	441	434	176	261	274	-36,9
Infrastrutture e trasporti	689	671	656	683	489	356	715	4,7
Politiche agricole, alimentari e forestali	415	417	408	413	221	297	312	-24,5
Economia e Finanze	1.224	1.133	1.093	1.098	800	927	1.029	-6,3
Interno	364	362	377	434	219	362	348	-19,8
Istruzione, Università e Ricerca	1.346	1.325	1.168	1.281	672	1.320	1.395	8,9
Sviluppo Economico	485	489	528	587	407	576	430	-26,7
Beni e attività culturali	553	562	393	395	293	404	447	13,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.186</b>	<b>6.973</b>	<b>6.988</b>	<b>7.274</b>	<b>4.306</b>	<b>6.032</b>	<b>6.038</b>	<b>-17,0</b>

(\*) dati da legge di bilancio 2009

Per l'esercizio 2009, al fine di ampliare i margini di flessibilità delle amministrazioni nella formazione del bilancio è stata introdotta in via sperimentale (ai sensi dell'articolo 60, comma 6, del decreto legge 112/2008) un'ulteriore classificazione, trasversale rispetto a quelle già esistenti, che individua un sottoinsieme di spese considerate "rimodulabili". Nell'ambito di questo nuovo aggregato viene concessa la facoltà di riallocare le risorse anche tra Programmi, purché all'interno di ciascuna Missione del proprio stato di previsione. Sono considerate rimodulabili le spese per le quali l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo su tutte le variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano in tale categoria anche le spese autorizzate da disposizioni legislative che definiscono l'importo complessivo delle risorse, ma non ne individuano i parametri e i criteri di utilizzo (dunque prevalentemente quelle classificate come fabbisogno e fattore legislativo).

Complessivamente, tenendo conto degli interventi della manovra finanziaria<sup>60</sup>, la dimensione delle spese considerate rimodulabili per il 2009 è stata pari a 24,8 miliardi di euro, circa il 4,6 per cento degli stanziamenti iniziali del bilancio; tra queste risultano prevalenti le spese autorizzate in forza di fattori legislativi [Tavola 2.22].

Tavola 2.22 - Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali di competenza per autorizzazione e rimodulabilità. Anno 2009. Milioni di euro.

Tipo di autorizzazione	Spese rimodulabili		Spese non rimodulabili	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Oneri indrogabili	1.303,8	5,2	349.202,6	68,1
Fattore legislativo	18.899,8	76,1	131.102,1	25,6
Fabbisogno	4.634,9	18,7	32.204,6	6,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>24.838,6</b>	<b>100,0</b>	<b>512.509,3</b>	<b>100,0</b>

Nell'ambito della sperimentazione introdotta per l'esercizio 2009<sup>61</sup>, le rimodulazioni tra spese di funzionamento ed interventi sono consentite entro il limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. 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. È inoltre precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. La flessibilità introdotta, oltre a interessare una quota comunque limitata delle uscite previste, riguarda in prevalenza voci di spesa in conto capitale (il 60 per cento) e, nell'ambito della parte di spesa corrente, i consumi intermedi (il 20 per cento). Data la loro natura, è proprio su queste spese che, tuttavia, hanno inciso in maniera più significativa le misure correttive adottate nel corso del 2008, indebolendo in parte il potenziale accrescimento della flessibilità perseguito dal dispositivo. Le amministrazioni (alcune delle quali si trovavano ad avere una quota di risorse considerata rimodulabile piuttosto elevata, anche oltre il 50 per cento, come ad esempio il Ministero dell'ambiente e quello dello sviluppo economico in cui è elevata la presenza di fattori legislativi) hanno utilizzato, probabilmente anche per la novità dello strumento, solo in maniera minimale i margini di rimodulabilità disponibile.

I diversi criteri di classificazione adottati per individuare i limiti posti all'utilizzo delle risorse o per segnalare il grado di flessibilità nella loro destinazione non sono nati per evidenziare il loro legame con la finalità della spesa e, al di là della fonte legislativa, non rendono espliciti i fattori che ne determinano

<sup>60</sup> Esaminando i capitoli di spesa considerati rimodulabili prima e dopo l'intervento della manovra finanziaria del D.L. 112/2008, si può constatare che la somma delle corrispondenti risorse è passata da 40 miliardi di euro (il 7,3 per cento delle spese finali) a 24,8 miliardi di euro (cfr. Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio in breve 2009*, <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/II-Bilanci/2009/Bilancio-in-breve-2009.pdf>).

<sup>61</sup> La "rimodulabilità" in fase di previsione di bilancio stata estesa anche al 2010 in sede di conversione del D.L. 78 del 2009, mentre viene messa a regime (in termini ben più ampi) con il disegno di legge di riforma della contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento (AC 2555).

l'obbligatorietà. Essi in particolare segnalano la presenza di vincoli senza distinguere le determinanti della spesa e la temporalità dei vincoli esistenti; non vengono dunque rese esplicite le leve sulle quali agire sia nel breve, sia nel medio termine per contenere la crescita di alcuni aggregati di spesa. In fase di previsione, con il bilancio che è formato con il criterio della legislazione vigente, questo può contribuire alla sensazione che siano ridotti e limitati gli spazi di riallocazione o di discrezionalità. In fase di gestione, la presenza di obblighi derivanti dalla legge di autorizzazione può essere percepita vincolante in quanto tale e disincentivare la ricerca di modalità più efficienti con cui assolvere agli obblighi previsti e rispondere agli obiettivi della spesa.

Risultano inoltre indistinte le spese la cui obbligatorietà e inderogabilità derivano da motivazioni molto diverse tra loro: dall'esistenza di un impegno derivante da contratto, alla stipula di accordi con altri Governi, dal riscontro della presenza in un soggetto dei requisiti che lo rendono eleggibile ad ottenere un beneficio dallo Stato (monetario o di altra natura), alla restituzione di somme erroneamente riscosse.

Un ulteriore elemento che merita considerazione riguarda il fatto che gli attributi classificatori si sono aggiunti nel corso del tempo in relazione a diverse esigenze; la loro applicazione ai fini della classificazione dei capitoli di spesa coinvolge inoltre una molteplicità di operatori nell'ambito delle diverse amministrazioni. L'esigenza di evitare che la classificazione sulla natura dell'obbligo della spesa costituisca un elemento di rigidità, richiama l'attenzione sull'importanza della standardizzazione dei criteri di riferimento e la continua "manutenzione" dei sistemi informativi.

Il testo del disegno di legge di riforma della contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento<sup>62</sup> dispone una sistematizzazione degli attributi utilizzati nel bilancio di previsione. Innanzitutto, per le spese obbligatorie è previsto l'utilizzo dell'apposito fondo di riserva, chiarendo che esse devono essere un sottoinsieme degli oneri inderogabili. Questo consentirà di ricondurre le classificazioni attuali a criteri generali e di chiarire meglio il legame tra gli aggregati di riferimento. In secondo luogo viene precisato il concetto di rimodulabilità della spesa, circoscrivendolo ai fattori legislativi e alle spese di adeguamento al fabbisogno e consentendo alle amministrazioni in fase di formazione dello stato di previsione proposte di riallocazione tra programma all'interno della stessa missione (con esclusione dell'utilizzo di stanziamenti in conto capitale per finanziare spese di parte corrente). L'approccio prospettato contiene importanti innovazioni, a cui tuttavia dovrà corrispondere una maggiore responsabilizzazione da parte delle amministrazioni e una continua verifica sull'utilizzo delle classificazioni. Un potenziale limite della proposta consiste nell'aver escluso gli oneri inderogabili dalla spesa considerata rimodulabile. Tale aggregato rappresenta, infatti, la maggior parte della spesa e, pur non essendo "totalmente sotto il controllo dell'amministrazione", in quanto influenzato da fattori esogeni, potrebbe in alcuni casi offrire spazi di razionalizzazione (si pensi, ad esempio, alle spese per il personale) o contenere risorse riprogrammabili sulle quali le stesse amministrazioni potrebbero agire (anche in via normativa). D'altra parte, la flessibilità concessa alle amministrazioni deve conciliarsi con l'esigenza di mantenere il controllo sui saldi: fornendo margini troppo ampi su tipologie di spesa che in ultima analisi devono in ogni caso essere assicurate per tutelare diritti, si potrebbe incentivare in modo indesiderato comportamenti meno attenti al rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Nel tentativo di rappresentare in maniera più esplicita la varietà delle forme di spesa che comportano un obbligo per le amministrazioni dello Stato, si è effettuato un esercizio di "rilettura" del bilancio basato principalmente sull'analisi delle categorie economiche e delle denominazioni dei capitoli. Pur con i limiti di una riclassificazione basata sull'esame di alcune caratteristiche dei capitoli di spesa<sup>63</sup>, questo primo esercizio, intende mettere in luce gli elementi che, indipendentemente dalla finalità della

<sup>62</sup> Cfr. artt.22 e24, Atto Camera 2555, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

<sup>63</sup> In questo primo esercizio le diverse tipologie di obbligo sono state individuate prevalentemente tramite criteri basati congiuntamente sulla categoria economica e sull'analisi delle denominazioni dei capitoli, anche attraverso operazioni di ricerca per parola-chiave. L'analisi sconta pertanto alcune approssimazioni dovute all'applicazione, in taluni casi, di procedure semi-automatiche e al fatto che a volte - anche quando si è proceduto all'esame puntuale dei singoli capitoli - la denominazione del capitolo non sempre fornisce elementi sufficienti a individuare il tipo di obbligo, oppure a stabilire la prevalenza tra i diversi tipi di obbligo afferenti uno stesso capitolo. Indicazioni più accurate derivano dalla riclassificazione analitica effettuata al livello dei singoli piani gestionali.

spesa, determinano per le amministrazioni dello Stato l'insorgenza di tipologie di obbligo tra loro molto diversificate. Questa rilettura consente in alcuni casi di precisare i fattori sui quali agire se si vogliono determinare i fabbisogni (o se si vogliono comprimere) e di circoscrivere con maggiore chiarezza le leve a disposizione delle amministrazioni.

Il punto di vista adottato nell'individuazione delle tipologie di obbligo è quello delle Amministrazioni centrali dello Stato e l'esercizio è stato effettuato sulle dotazioni finanziarie delle previsioni iniziali per il 2009. Non si guarda quindi all'aspetto del perfezionamento giuridico dell'obbligo (che richiederebbe un esame degli impegni), ma si cerca di cogliere, unitamente alla destinazione della spesa e al di là della sua categoria economica, lo strumento che ne consente l'erogazione e ne costituisce il presupposto: tra le spese, vengono ad esempio distinte quelle erogate tramite la stipula di un contratto con un fornitore per l'acquisizione da parte delle amministrazioni di beni e servizi strumentali allo svolgimento delle proprie funzioni, da quelle che riguardano le spese connesse agli edifici e immobili utilizzati dalle stesse amministrazioni dello Stato (acquisizione, costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, eventuali fitti figurativi etc.), da quelle finalizzate alla realizzazione di progetti di intervento e alla fornitura di servizi e infrastrutture per la collettività. Tra i trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, si evidenziano separatamente (per quanto possibile) quelli per il finanziamento ordinario degli enti (destinato essenzialmente alle spese per il loro funzionamento ordinario), tenendoli distinti dai trasferimenti destinati a coprire le spese che gli enti effettuano per conto dello Stato per erogare benefici economici o servizi a imprese e famiglie, per realizzare infrastrutture, ecc. Analogamente, vengono considerati diversamente i trasferimenti alle imprese e alle famiglie che derivano dalla maturazione di un diritto soggettivo o dal possesso di un requisito stabilito per norma, verificato al fine dell'ottenimento di un contributo monetario, e i trasferimenti che sono dovuti a un rimborso da parte dello Stato per somme erroneamente rimosse o a risarcimenti per un danno subito a cause derivanti all'azione dello Stato.

Questa rilettura consente di mettere in luce che approssimativamente un quinto della spesa (circa il 21 per cento) è direttamente connesso ad obblighi derivanti dal funzionamento delle amministrazioni dello Stato e degli organi costituzionali (contratti per il personale, per l'uso e la gestione del patrimonio immobiliare utilizzato e per l'acquisizione di beni e servizi strumentali); poco più di un quinto (il 23 per cento) al finanziamento ordinario di altre amministrazioni pubbliche italiane e estere; poco più di un quarto (il 27 per cento) alla vera e propria erogazione di beni e servizi a famiglie cittadini ed imprese, diverse dalle spese per il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche; un quarto sono somme dovute a titolo di interessi, risarcimenti, rimborsi ed oneri pregressi; circa il 4 per cento deriva da obblighi contratti in ambito internazionale. Le rimanenti spese (0,5 per cento) sono sostanzialmente delle riserve rappresentate dai fondi per le spese impreviste, spese casuali, maggiori esigenze consumi intermedi [Tavola 2.23].

**Tavola 2.23 - Forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Milioni di euro.**

Forme di spesa per tipo di obbligo	Milioni di euro	%	
Contratti a tempo determinato e indeterminato per il personale a carico dello Stato	92.313	17,2	Spese correnti e di investimento per il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e gli organi costituzionali
Contratti per l'acquisizione di beni e servizi, durevoli e non durevoli, strumentali alle funzioni delle amministrazioni dello Stato	13.517	2,5	
Contratti e costi relativi al patrimonio immobiliare in uso da parte delle Amministrazioni dello Stato	1.614	0,3	
Imposte a carico dello Stato per lo svolgimento delle proprie funzioni	4.970	0,9	
Finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali	125.892	23,4	Finanziamento di altre amministrazioni pubbliche italiane e estere
Contratti di servizio e di programma	8.651	1,6	Spese per l'erogazione di beni e servizi a famiglie cittadini ed imprese, diverse dalle spese per il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche
Benefici economici individualmente erogati ad imprese, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	20.842	3,9	
Benefici individualmente erogati alle famiglie o ai singoli cittadini, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	72.015	13,4	
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di infrastrutture e altri fondi e finanziamenti indistinti per lo sviluppo delle infrastrutture	22.367	4,2	
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di servizi e altri fondi e finanziamenti indistinti per l'erogazione di servizi collettivi	12.299	2,3	
Mutui contratti da altre amministrazioni pubbliche	5.093	0,9	
Organi con particolari funzioni (commissioni, comitati, consigli, osservatori, segreterie tecniche, ecc.)	303	0,1	
Accordi, convenzioni e protocolli internazionali	20.397	3,8	
Risarcimenti	588	0,1	Somme dovute a titolo di interessi, risarcimenti, rimborsi ed oneri pregressi
Rimborsi	52.014	9,7	
Pagamento di interessi	79.239	14,7	
Residui passivi perenti	2.500	0,5	Fondi spese impreviste, spese casuali, maggiori esigenze consumi inetermedi, ecc.
Non attribuibili	2.733	0,5	
<b>Totale</b>	<b>537.348</b>	<b>100,0</b>	

La riclassificazione effettuata tenta di far emergere e raggruppare le spese secondo tipologie di obbligo omogenee per le amministrazioni dello Stato; d'altra parte, una stessa tipologia può comportare spese che per loro natura appartengono a diverse categorie economiche. A titolo di esempio nel Grafico 2.10 è riportata la distribuzione per categoria economica di alcune delle tipologie di obbligo individuate in base all'esercizio di riclassificazione effettuato.

Spese che comportano l'acquisizione per l'amministrazione di beni e servizi strumentali, durevoli e non durevoli rientrano in numerose categorie economiche (consumi intermedi, investimenti, varie tipologie di trasferimenti, ecc.).

I benefici economici individualmente erogati ad imprese, sulla base del riscontro del possesso di requisiti prestabiliti, sono principalmente erogati per il tramite di altre amministrazioni pubbliche cui vengono trasferite le relative risorse (67 per cento); si tratta, ad esempio, di sgravi o altre agevolazioni erogate alle imprese da Regioni, Enti locali o altre amministrazioni. I benefici direttamente erogati dallo Stato alle imprese rappresentano il 30 per cento del totale (trasferimenti correnti 5 per cento; trasferimenti in conto capitale 25 per cento; in misura minore sono erogati attraverso altre forme di spesa).