



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

RAPPORTO SULLA SPESA

delle Amministrazioni centrali dello Stato

SINTESI E CONCLUSIONI

2009



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

RAPPORTO SULLA SPESA
delle Amministrazioni centrali dello Stato

Sintesi e conclusioni

2009

Sintesi e conclusioni

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 predisporre le risorse necessarie per i bisogni della collettività mantenendo l'equilibrio finanziario dei conti pubblici. Il secondo aspetto è invece relativo alle modalità di impiego delle risorse pubbliche, all'allocazione della spesa tra i diversi obiettivi che con l'intervento pubblico si intendono perseguire, al miglioramento del livello di efficienza con cui le risorse sono utilizzate e all'efficacia delle politiche adottate.

Per conseguire risultati concreti il controllo della spesa deve poter intervenire sui meccanismi che la generano e fornire le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore e a riconsiderare l'organizzazione della produzione dei servizi. Le amministrazioni centrali dello Stato svolgono un ruolo cruciale nella programmazione, l'indirizzo e la gestione della spesa pubblica. Tuttavia, parte rilevante della spesa non è sotto il diretto controllo delle stesse amministrazioni; la sua attivazione, inoltre, avviene attraverso procedure complesse. Per incidere sui meccanismi che regolano la spesa, si richiede pertanto un'approfondita conoscenza dell'intero processo di realizzazione, dei rapporti tra centro e periferia, del modo di operare delle amministrazioni e degli enti coinvolti; sul piano operativo il successo dipende da uno sforzo congiunto delle strutture e dei diversi livelli di responsabilità.

Recentemente anche l'Italia, sulla scia di altri paesi, ha avviato un programma di analisi e valutazione della spesa. Al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) è stato affidato, a partire dal 2007¹, il compito di effettuare un esame 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. In questa attività il Ministero si è avvalso della collaborazione della Commissione tecnica per la finanza pubblica. I principali risultati delle analisi condotte sono stati riportati in un rapporto pubblicato nel 2008. Sulla materia interviene ulteriormente anche il Disegno di legge di riforma della contabilità pubblica (AC 2555), attualmente in discussione in Parlamento.

Nel corso del 2009 la Ragioneria generale dello Stato ha svolto un lavoro di analisi sul bilancio dello Stato e sulle procedure di spesa che ha natura preliminare e propedeutica per una più completa attività di valutazione della spesa. I risultati dell'attività sono esposti nel presente Rapporto² che è organizzato in due volumi. Il primo riporta le analisi svolte e consiste, a sua volta, di due parti: una prima che esamina il processo di spesa attraverso i dati del bilancio nel suo complesso, individuando le principali criticità di carattere generale; una seconda che esamina le medesime tematiche a livello di singolo Ministero, tenendo conto delle caratteristiche, anche molto differenziate, dei diversi settori di spesa. Il secondo volume, invece, costituisce un'Appendice statistica al Rapporto.

¹ Articolo 1, comma 480 della legge finanziaria del 2007, e articolo 3 comma 67 della legge finanziaria del 2008.

² Il Rapporto riferisce sullo stato e sulle risultanze del programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali ai sensi dell'articolo 3, comma 67 della legge finanziaria per il 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, c.d. "lineare" o "orizzontale" (**Parte 1, capitolo 1**). Successivi decreti legge e leggi finanziarie³ hanno operato in larga misura attraverso la fissazione di vincoli alla possibilità di impegnare le risorse disponibili ed effettuare i pagamenti o attraverso la riduzione delle dotazioni di bilancio dei Ministeri. Nella pratica, tuttavia, queste misure si sono concentrate su alcuni comparti di spesa; in alcuni casi esse prevedevano interventi limitati nel tempo; in altri, sono state adottate nel corso dell'esercizio, quando la programmazione era ormai stata definita e la gestione si trovava in una fase avanzata. Queste caratteristiche degli interventi – insieme all'assenza di un contestuale progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture finalizzato alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa, e senza una preventiva verifica della congruità di medio-lungo termine degli stanziamenti rispetto ai servizi richiesti – rappresentano le principali motivazioni che ne hanno determinato il parziale successo. L'approccio adottato implicava che la riconsiderazione della spesa fosse affidata alle amministrazioni stesse, che avrebbero dovuto cercare al proprio interno le razionalizzazioni necessarie per rispettare i nuovi vincoli di bilancio, individuando meglio le priorità, i segmenti di spesa più efficaci e quelli meno produttivi. Questa reazione dell'amministrazione non si è tuttavia verificata nella misura attesa.

Dall'esigenza di superare questo approccio è derivata la scelta di affiancare alle misure di contenimento un'attività permanente di analisi della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato che si concentri sugli aspetti strutturali del processo.

L'analisi sistematica della spesa richiede un attento esame degli strumenti con cui avvengono le scelte allocative e con cui si effettua la gestione delle risorse. Tale considerazione ha diretto lo sforzo iniziale effettuato in questo Rapporto verso tre principali ambiti di indagine:

- *le informazioni direttamente desumibili dal bilancio dello Stato e il loro grado di utilizzabilità ai fini di un'analisi della spesa (Parte 1, capitolo 2)*. Il bilancio fornisce una rappresentazione della spesa attraverso vari aggregati che si riferiscono alle singole fasi del processo di bilancio e di esecuzione dell'attività di spesa, dagli stanziamenti iniziali, a quelli definitivi, agli impegni e alla realizzazione dei pagamenti. Da un esame di questi aggregati e delle varie procedure si tenta di individuare alcuni dei fattori che ostacolano il pieno utilizzo del bilancio come strumento di allocazione e di rendicontazione. Si tratta di elementi quali: la presenza di rigidità, sia in fase di formazione del bilancio che di gestione delle risorse, che derivano, ad esempio, dall'applicazione del criterio della legislazione vigente in un contesto in cui è elevata la quota di spesa considerata vincolata da leggi o da altri parametri stabiliti da leggi (circa il 93 per cento); la complessità e la numerosità di alcune procedure di spesa, che nella fase della gestione possono a volte comportare tempi non brevi nell'assegnazione delle risorse e nell'erogazione dei pagamenti; lo scarso utilizzo della rendicontazione a fini sia della nuova programmazione di bilancio sia della valutazione ex post degli impieghi della spesa pubblica. Alcune di queste considerazioni hanno contribuito alla formulazione di proposte confluite nel disegno di legge di riforma della contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione al Parlamento;
- *la misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni che accompagnano il*

³ In particolare il D.L. 194/2002, c.d. "taglia spese", il D.L. 168/2004, la L. 266/2005, la L. 296/2006 e il D.L. 112/2008.

bilancio dello Stato nelle cosiddette "Note preliminari" (Parte 1, capitolo 3). La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa non può infatti 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 degli obiettivi e la verifica degli indicatori di *performance* da associare alle politiche pubbliche fornisce lo strumento per favorire il confronto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi programmati e, potenzialmente, per innescare un circuito virtuoso in cui far emergere le migliori esperienze. Allo stato attuale emerge uno scarso orientamento al risultato da parte delle amministrazioni e la necessità di un deciso miglioramento nei contenuti e nell'utilizzo di questo tipo di strumento;

- *le risorse, le finalità della spesa, la struttura organizzativa delle singole Amministrazioni centrali dello Stato e alcuni approfondimenti su taluni aspetti caratteristici della spesa di ciascuna amministrazione (Parte 2).* Senza avere l'ambizione di fornire un quadro esauriente delle attività svolte dalle amministrazioni, si è avviata in questo ambito una riflessione sistematica su alcuni possibili margini di razionalizzazione e di miglioramento della qualità della spesa partendo da alcune delle criticità evidenziate nella prima parte del Rapporto. In taluni casi, l'esame di questi aspetti ha già consentito la riprogrammazione di alcune risorse nel corso del 2009, per la copertura di nuove priorità individuate dal Governo, ad esempio per quanto riguarda le revoche della legge 488 disposte con il D.L. 5/2009 o l'utilizzo di mutui con onere a carico dello Stato concessi ma non ancora erogati (D.L. 78/2009).

In questa prima fase l'analisi si è fondata principalmente sui dati di bilancio e sulle informazioni derivanti da verifiche puntuali effettuate dagli uffici della Ragioneria generale dello Stato. Questo processo ha richiesto un preliminare lavoro per la ricostruzione di serie storiche non sempre immediatamente disponibili o raccordabili con le informazioni relative alla gestione, che come tali, presentano una diversa natura. Le Tavole presentate nell'**Appendice del Rapporto** (e scaricabili in formato elaborabile dal sito del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato) costituiscono il punto di partenza di un'operazione che mira a rendere più facilmente fruibili i dati di bilancio attraverso una razionalizzazione delle informazioni disponibili.

Il processo di determinazione della spesa nelle informazioni desumibili dal bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato dal 2008 classifica le spese in base a una struttura articolata per Missioni e Programmi, con l'obiettivo di evidenziare le funzioni principali dello Stato e di rendere più immediato il legame tra risorse stanziare e azioni perseguite. Il 78 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009 fa riferimento a cinque Missioni delle trentaquattro in cui è articolato il bilancio (*Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche previdenziali, Politiche economiche-finanziarie e di bilancio e Istruzione scolastica*). Alcune Missioni, anche tra quelle che non si riferiscono a servizi di carattere generale, come i *Servizi istituzionali* e *Fondi da ripartire*, sono attribuite alle competenze di più Ministeri; tra queste ad esempio le Missioni *Ordine pubblico e sicurezza, Soccorso civile, Ricerca e innovazione*. A livello inferiore, anche i Programmi risultano articolati in maniera disomogenea (alcuni comprendono competenze molto ampie, altri competenze molto ristrette) e sono talora attribuiti in maniera trasversale; ciò richiede complesse forme di coordinamento tra i Ministeri che potrebbero essere superate attraverso l'affidamento, di norma, ad un unico responsabile di Programma.

Il bilancio dello Stato costituisce lo strumento di autorizzazione, allocazione e rendicontazione della spesa. Il confronto tra le diverse rappresentazioni della spesa che esso offre in funzione delle varie fasi del processo di bilancio non è tuttavia immediato. Le informazioni, anche di dettaglio, da esso desumibili non sono da sole sufficienti per consentire di verificare la capacità delle amministrazioni nel gestire la spesa entro i limiti stabiliti.

La tavola 1 riporta le principali grandezze di bilancio riferite alle diverse fasi che caratterizzano il processo di spesa. 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 modifiche per effetto della legge di assestamento e degli atti amministrativi adottati in corso d'anno (variazioni di bilancio), alcuni dei quali dipendono dalle procedure contabili di gestione del bilancio (la riassegnazione delle entrate e la ripartizione dei fondi), altri da scelte adottate successivamente alla definizione del bilancio di previsione (le nuove leggi approvate dal Parlamento). Le variazioni di bilancio, consolidate negli stanziamenti definitivi, possono modificare, talvolta anche sensibilmente, le previsioni iniziali in termini di livello e/o di composizione.

Durante la gestione le somme stanziare sono impegnate, assumendo obbligazioni nei confronti di altri soggetti. Il processo termina con la fase del pagamento che può essere rivolto direttamente al settore privato o determinare il trasferimento delle risorse ad altri soggetti pubblici (amministrazioni regionali e locali, enti di previdenza, altre amministrazioni pubbliche) che, in un secondo momento, provvederanno all'erogazione delle somme ai beneficiari finali. Nell'ambito di un dato esercizio finanziario, non tutte le somme impegnate si trasformano in pagamenti. Le somme impegnate e non pagate costituiscono i cosiddetti residui passivi e sono conservate in bilancio per l'erogazione negli esercizi successivi.

Tavola 1– Bilancio dello Stato: stanziamenti iniziali e definitivi, impegni, pagamenti e residui. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SPESA COMPLESSIVA							
Stanziamenti iniziali di competenza	669.985,6	654.485,8	645.360,9	651.341,0	683.826,6	730.838,1	752.593,3
Stanziamenti definitivi di competenza	722.913,6	707.514,3	687.167,8	668.505,9	703.733,7	748.515,6	-
Impegni definitivi a rendiconto	682.422,8	640.853,2	635.556,4	630.714,4	654.545,4	720.544,5	-
Pagamento totale	688.034,4	624.861,5	626.598,2	617.951,3	642.950,9	711.874,0	-
Residui al 31/12	114.923,2	121.293,7	119.138,0	120.874,5	92.356,3	90.039,3	-
SPESA PRIMARIA (al netto del rimborso delle passività finanziarie e degli interessi passivi)							
Stanziamenti iniziali di competenza	367.161,9	377.929,0	394.479,4	391.016,7	420.677,8	454.100,0	456.027,7
Stanziamenti definitivi di competenza	389.954,2	397.291,7	409.270,6	403.688,0	436.002,0	468.585,9	-
Impegni definitivi a rendiconto	380.324,3	386.960,2	396.571,9	396.293,7	422.143,9	455.870,0	-
Pagamento totale	384.572,6	380.199,0	382.328,2	389.452,5	407.114,7	444.025,1	-
Residui al 31/12	113.742,3	111.673,2	115.069,1	110.887,2	88.133,0	89.127,7	-
Incidenza percentuale della spesa primaria sulla spesa complessiva							
Stanziamenti iniziali di competenza	54,8	57,7	61,1	60,0	61,5	62,1	60,6
Stanziamenti definitivi di competenza	53,9	56,2	59,6	60,4	62,0	62,6	-
Impegni definitivi a rendiconto	55,7	60,4	62,4	62,8	64,5	63,3	-
Pagamento totale	55,9	60,8	61,0	63,0	63,3	62,4	-
Residui al 31/12	99,0	92,1	96,6	91,7	95,4	99,0	-

Analizzando la spesa nelle sue varie fasi, non risulta immediata la ricostruzione del passaggio dagli stanziamenti iniziali a quelli finali (**Parte 1, paragrafo 2.2**) né, successivamente, il raccordo tra la disponibilità delle risorse e il loro effettivo impiego (**Parte 1, paragrafi 2.3-2.5**), sia in termini di competenza che di cassa. In una valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato si deve inoltre considerare che esse possono incidere in via amministrativa solo su una parte delle spese del bilancio; sulla parte restante esse hanno solo la possibilità di esercitare una funzione di indirizzo nei confronti dell'ente che effettivamente gestisce le risorse. Nel caso in cui lo Stato trasferisce a Regioni e Enti locali le risorse necessarie a finanziare le attività dirette allo svolgimento delle funzioni di loro competenza, 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. La spesa per le attività dirette delle Amministrazioni centrali dello Stato, ovvero quelle sostenute per il funzionamento e per gli interventi realizzati direttamente dall'amministrazione nonché per le risorse che esse erogano al settore privato senza il tramite di altre amministrazioni pubbliche⁴, si può stimare – in termini di impegni - pari a circa 144 miliardi di euro nel 2008. Si tratta del 20 per cento della spesa complessiva e del 32 per cento della spesa primaria.

Negli ultimi tre anni, l'incremento nella dotazione complessiva delle risorse tra previsione iniziale e finale (**Parte 1, paragrafo 2.2**) è stato dell'ordine del 2,5 – 3 per cento in ciascun anno. Nel 2008, circa il 42 per cento della variazione complessiva è stata determinata dalla legge di assestamento e il 58 per cento da atti amministrativi, relativi principalmente alla riassegnazione di entrate.

⁴ Questo aggregato è ottenuto escludendo dalla spesa complessiva le voci: Trasferimenti correnti alle AP; Risorse proprie UE; Interessi passivi e redditi da capitale; Poste correttive e compensative; Ammortamenti; Contributi agli investimenti ad AP; Altri trasferimenti in conto capitale ad AP; Acquisizioni di attività finanziarie; Rimborso di passività finanziarie.

Come si può cogliere dal confronto tra stanziamenti e impegni registrati a rendiconto (**Parte 1, paragrafo 2.3**), questi ultimi risultano con una certa regolarità inferiori all'ammontare complessivo delle risorse stanziate con il bilancio di previsione all'inizio dell'esercizio finanziario, per un ammontare che nel periodo 2003-2008 oscilla tra i 10 e i 30 miliardi di euro, ossia tra l'1,3 e il 4,3 per cento degli stanziamenti iniziali dell'esercizio corrispondente⁵. Questo fenomeno interessa, a livello aggregato, sia la spesa corrente che quella in conto capitale, con alcune difformità a livello più dettagliato delle categorie economiche.

In alcuni casi, pur in presenza di economie di stanziamento si registrano eccedenze di spesa. Ciò è in larga misura spiegato dal particolare meccanismo contabile che regola l'erogazione di alcune spese. Nel caso dei redditi da lavoro dipendente, ad esempio, le eccedenze di spesa possono essere ricondotte al meccanismo contabile che governa il pagamento degli arretrati relativi al rinnovo dei contratti del personale. Questi ultimi sono infatti imputati, ai sensi della normativa vigente, alla competenza dell'anno in cui sono pagati a prescindere dall'esistenza di un corrispondente stanziamento.

A ciò si aggiunga che nel corso degli ultimi anni è cresciuto l'ammontare di spese delle amministrazioni cui corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate che non trovano però adeguata copertura in bilancio. Ciò determina la formazione dei cosiddetti debiti pregressi o sommersi che ammontano a circa 2,2 miliardi di euro per il periodo 2002-2008 e che non hanno trovato negli anni in cui si sono formati alcuna rappresentazione in bilancio.

Lo scostamento tra stanziamenti iniziali e impegni che si osserva a livello aggregato e la contemporanea presenza di eccedenze di spesa e/o debiti pregressi possono essere ricondotte a vari fattori, tra cui:

- *il non completo utilizzo degli stanziamenti dei fondi di riserva e di altri fondi da ripartire.* Sebbene l'utilizzo dei fondi costituisca un importante strumento di flessibilità, a volte accade che la loro richiesta di assegnazione e la conseguente ripartizione avvenga in una fase molto avanzata dell'esercizio contabile non consentendo alle amministrazioni di impiegare in tempi rapidi le risorse trasferite. Per altro verso, il fatto che esse non conoscano a inizio esercizio la dimensione complessiva delle dotazioni di bilancio a loro disponibili, non favorisce una consapevole programmazione delle attività e delle risorse;
- *le modalità con cui hanno operato alcuni provvedimenti di contenimento delle spese nel corso degli ultimi esercizi.* Ad esempio, nel 2008, la disposizione della legge finanziaria per il 2007 articolo 1, comma 507 prevedeva che una parte delle dotazioni iniziali di bilancio fosse accantonata e resa indisponibile;
- *le regole inerenti la gestione di alcune tipologie di spese,* in particolare quelle pluriennali volte a finanziare progetti di investimento che coinvolgono più soggetti istituzionali e diversi livelli di governo e richiedono procedure complesse con tempi lunghi anche per l'adozione degli impegni;
- *una poco attenta programmazione di bilancio e un sistema di incentivi inadeguato a indurre una modifica nei comportamenti delle amministrazioni;*

⁵ Fa eccezione l'anno 2006, in cui gli impegni sulle spese per redditi, consumi intermedi e contributi agli investimenti alle imprese hanno superato i corrispondenti stanziamenti iniziali di circa 11 miliardi.

- *lo scarso ricorso a riallocazioni interne della spesa*, peraltro reso ancor più complesso dalla numerosità dei capitoli in cui il bilancio si articola. Nonostante le amministrazioni possano effettuare, ad esempio tramite decreti del ministro competente (DMC), variazioni compensative in fase gestionale tra articoli dei singoli capitoli nell'ambito di una stessa unità previsionale di bilancio o mediante la ripartizione di alcuni fondi, nel 2008 l'ammontare di risorse riallocate direttamente dalle amministrazioni per via amministrativa è stato pari a circa l'1 per cento (circa 5 miliardi) del bilancio dello Stato (al netto del Titolo III e delle regolazioni contabili e debitorie); le riallocazioni hanno prevalentemente riguardato spese per l'acquisto di beni e servizi e gli investimenti fissi.

L'esistenza di pochi strumenti che consentono nel corso dell'esercizio di rivedere l'allocazione delle risorse inizialmente prevista, e il loro parziale utilizzo da parte delle amministrazioni, comporta che durante l'anno eventuali carenze di stanziamenti debbano essere adeguate con la legge di assestamento piuttosto che con decreti amministrativi compensativi. La carenza di risorse, che permane anche a causa della scarsa riallocazione, concorre alla formazione di situazioni debitorie pregresse che riducono la significatività delle informazioni desumibili da alcune voci del bilancio.

Il mancato pagamento degli impegni entro la fine dell'esercizio finanziario genera i residui. Tali somme rappresentano debiti delle amministrazioni statali nei confronti di altri enti pubblici o di soggetti appartenenti ad altri settori. La formazione di residui è connaturata, per una parte di essi, alle regole contabili e in altri casi alle modalità di funzionamento di alcune procedure spesa; tuttavia il permanere di un consistente ammontare di residui nel bilancio – a volte per diversi anni – può essere rivelatore dell'esistenza di potenziali criticità (**Parte 1, paragrafo 2.4**).

L'ammontare complessivo dei residui accertati al 31 dicembre del 2008 risulta complessivamente pari a 90 miliardi di euro. Di questi, i residui propri – ovvero quelli che corrispondono a somme impegnate ma non pagate – costituiscono l'80 per cento dello stock complessivo. La quota rimanente è rappresentata dai cosiddetti residui di stanziamento (o impropri), quasi esclusivamente per la parte in conto capitale⁶, che rappresentano risorse mantenute in bilancio per il successivo esercizio in attesa che le amministrazioni definiscano i relativi progetti di attuazione.

La formazione dei residui propri è connessa ad una molteplicità di fattori, tra cui:

- *le incertezze, la farraginosità e la complessità di alcune procedure di spesa* a causa delle quali le somme sono assegnate alle strutture responsabili solo nella parte finale dell'anno;
- *le procedure che disciplinano la fase dei pagamenti di bilancio* che, per la chiusura dell'esercizio finanziario, non consentono alle amministrazioni di ordinare pagamenti dopo la prima decina del mese di dicembre;
- *le procedure che prevedono il coinvolgimento di numerosi soggetti* – come ad esempio nel caso degli accordi di programma e delle conferenze di servizi – che possono essere

⁶ I residui di stanziamento rappresentano solo in minima parte spesa di natura corrente (generalmente inferiore al 10 per cento); si concentrano prevalentemente sulle spese per redditi da lavoro dipendente – in base del meccanismo del fondo per il rinnovo dei contratti del personale appartenente al settore statale.

- complesse e richiedere tempi lunghi;
- *la diacronia tra il momento dell'impegno e quello del pagamento nel caso di spese relative a programmi di investimento pluriennali* (ad esempio nel caso di opere infrastrutturali, convenzioni di studio e ricerca, ecc.). In questi casi l'impegno è assunto per l'intero importo al momento di avvio del progetto mentre il pagamento segue lo stato di avanzamento dei lavori, si vengono a formare residui.

Negli anni '90 hanno, inoltre, contribuito alla formazione dei residui le misure di contenimento della spesa operate in corso di esercizio sulla cassa.

In taluni casi il permanere in bilancio dei residui può essere legato alla obsolescenza degli obiettivi a cui le somme appostate erano inizialmente destinate. L'esistenza nel bilancio di residui passivi di lunga durata può offrire margini di razionalizzazione attraverso la possibilità di riallocare, previa apposita analisi, le risorse non utilizzate (come si è verificato, ad esempio, per il settore delle infrastrutture e dei trasporti). La riduzione dei termini di conservazione dei residui per la spesa in conto capitale, che ha portato il limite del loro mantenimento in bilancio da 7 a 3 anni, pur non agendo direttamente sui tempi di realizzazione della spesa pubblica, potrebbe indurre le amministrazioni a cambiare i propri comportamenti e ad accelerare lo smaltimento dei residui. La riduzione dei termini di conservazione dei residui aumenta i casi in cui sarà necessario attivare le procedure per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti, peraltro subordinate alla disponibilità dello specifico fondo di riserva.

Con l'esclusione delle note di imputazione relative al pagamento degli oneri relativi al debito pubblico, le modalità di pagamento a cui ricorrono le amministrazioni dello Stato sono tre: i ruoli di spese fisse, che risultano concentrati nelle voci relative ai redditi da lavoro (circa l'11 per cento dei pagamenti effettuati nel 2008); gli ordini di pagare, che sono tipicamente utilizzati nel caso dei consumi intermedi e del trasferimento di risorse ad altre amministrazioni pubbliche e al settore privato (circa l'82 per cento); gli ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati delle amministrazioni (circa il 6 per cento). Restrungendo l'attenzione alla spesa direttamente gestita dalle amministrazioni centrali dello Stato, si può osservare che nella fase di pagamento la metà delle risorse finanziarie è immessa nel sistema economico attraverso enti pubblici; circa un terzo è erogata sempre indirettamente, affidando il pagamento a propri funzionari delegati che operano in periferia; su tale componente di spesa delegata, oltre l'80 per cento dei pagamenti è affidato a funzionari delegati titolari di contabilità speciali (**Parte 1, paragrafo 2.5**). Solo la parte restante della spesa viene erogata direttamente al settore privato.

La facoltà di ricorrere alle contabilità speciali facilita l'erogazione della spesa a livello territoriale, in particolare 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, Ministero dell'istruzione per gli uffici periferici, Ministero dei beni e delle attività culturali per le soprintendenze, Ministero della difesa per le forze armate, ecc.). Il ricorso alle contabilità speciali costituisce per le amministrazioni un meccanismo di flessibilità gestionale importante. La contabilità speciale, infatti, mette a disposizione dei funzionari delegati in periferia una massa spendibile tratta da più capitoli di bilancio che, nei limiti delle specifiche finalità (capitoli) e delle somme complessivamente messe a disposizione, offre la possibilità di *sopperire ad eventuali insufficienze di dotazione su dati capitoli ed effettuare pagamenti utilizzando la cassa in maniera indistinta* in attesa che

l'amministrazione provveda in tempo utile, prima della presentazione del rendiconto e comunque entro l'esercizio finanziario di competenza, ad accreditare i fondi per ricostituire la disponibilità dei capitoli in questione. La flessibilità offerta dalle contabilità speciali si confronta con un sistema di controlli successivi a rendiconto, che non consente il monitoraggio in tempo reale della spesa. Il ricorso alle contabilità speciali in alcuni casi genera l'accumulo di giacenze di tesoreria.

Dal lavoro svolto il Rapporto trae la conclusione che il processo di spesa è caratterizzato da alcune rigidità e da potenziali inefficienze. L'analisi si è focalizzata soprattutto su questioni inerenti la fase della gestione del bilancio. Occorre tuttavia considerare anche alcuni meccanismi che regolano la formazione del bilancio. In fase di previsione iniziale, infatti, il combinato disposto di una classificazione delle spese fondata sulla natura autorizzatoria del capitolo di spesa (che determina un modesto importo della spesa considerata discrezionale) e il meccanismo della legislazione vigente con cui la previsione di bilancio è formulata vincola in modo significativo l'allocazione delle risorse. Il carattere di obbligatorietà della spesa derivato dalla tipologia di autorizzazione (se relativa a onere inderogabile, fattore legislativo o fabbisogno) comporta la presenza di un vincolo di cui si tiene necessariamente conto in fase di previsione, senza tuttavia distinguere elementi quali le determinanti della spesa, l'effettiva cogenza e la durata dei vincoli esistenti. Nel Rapporto viene proposto un esercizio di rilettura del bilancio dello Stato finalizzato a rappresentare in maniera più esplicita la varietà delle forme di spesa che comportano un obbligo per le amministrazioni dello Stato (**Parte 1, paragrafo 2.6**). Questa riclassificazione, basata principalmente sull'analisi delle denominazioni dei capitoli e delle voci della classificazione economica, intende mettere in luce gli elementi che determinano per le amministrazioni dello Stato l'insorgenza di tipologie di obbligo tra loro molto diversificate. Ciò consente, in alcuni casi, di precisare, in fase di previsione, i fattori sui quali agire per la determinazione dei fabbisogni di spesa e di circoscrivere con maggiore chiarezza le leve a disposizione delle amministrazioni per contenere la spesa in fase di gestione.

D'altra parte, le amministrazioni non paiono sufficientemente incentivate a proporre, nell'ambito del processo di formazione del bilancio, una revisione delle dotazioni finanziarie così come emergono dalla semplice applicazione del criterio della legislazione vigente. Gli strumenti volti a introdurre una maggiore flessibilità in fase di previsione, come la rimodulabilità introdotta per il bilancio 2009 e confermata in via sperimentale anche per il 2010⁷, che riguarda peraltro solo il 5 per cento del bilancio, hanno mostrato alcuni limiti e, anche laddove possibile, sono stati scarsamente utilizzati dalle amministrazioni.

L'analisi effettuata suggerisce che, di fronte al nuovo strumento della rimodulabilità non ancora noto in tutte le sue implicazioni e all'incertezza sulle future risorse disponibili, per le amministrazioni è risultato più facile ricorrere in via principale agli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa nel corso dell'esercizio, in primo luogo il provvedimento di assestamento di bilancio. Con questo meccanismo le risorse vengono riallocate solo ad esercizio avviato. Tuttavia, spesso, i tempi necessari per l'espletamento delle procedure con cui esse sono effettivamente assegnate alle amministrazioni ne compromette l'effettivo utilizzo. In alcuni casi, anche quando si riesca ad impegnare le risorse, questo avviene con una tempistica tale per cui non è poi possibile procedere alla effettiva erogazione del corrispondente pagamento, originando una parte del fenomeno dei residui. La rigidità nella fase di

⁷ Decreto legge n. 78 del 2009 articolo 23, comma 21-quater.

gestione è in parte superata nell'esecuzione dei pagamenti attraverso un utilizzo significativo, per la spesa erogata a livello periferico dalle amministrazioni centrali, di strumenti più flessibili quali i conti correnti e le contabilità speciali di tesoreria.

Il processo di spesa del nostro Paese si basa su un sistema di tipo autorizzatorio in cui il bilancio dello stato è lo strumento con cui il Parlamento indirizza l'attività delle amministrazioni e assegna le risorse. In questo contesto, la concessione di maggiore flessibilità nelle decisioni allocative alle amministrazioni richiede una loro piena responsabilizzazione, il rafforzamento della capacità di programmazione, e un attento monitoraggio della realizzazione e dell'efficacia delle politiche pubbliche.

La misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato secondo le informazioni riportate nelle "Note preliminari"

Negli ultimi anni, è cresciuto l'impegno delle amministrazioni pubbliche nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, in termini sia finanziari (somme erogate) che fisici (ciò che si è realizzato con tali somme). L'esame effettuato in questo Rapporto sul contenuto delle Note preliminari che hanno accompagnato le Leggi di bilancio del 2008 e del 2009, mostra che esistono ancora notevoli margini di miglioramento. Le amministrazioni incontrano, infatti, difficoltà nel descrivere le proprie attività, nel definire gli obiettivi delle proprie politiche, nell'identificare indicatori per misurare la quantità e la qualità dei servizi erogati. Si riscontra inoltre la mancanza di un'esplicita fase di raccordo tra i risultati conseguiti e gli obiettivi iniziali, essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche. A questo si aggiunge uno scarso utilizzo pratico delle informazioni derivanti dalle Note preliminari, sia da parte del Parlamento, sia da parte delle amministrazioni, che ha di fatto ridotto l'utilità delle stesse.

Affinché l'intero processo non si riduca a un mero adempimento formale, gli obiettivi che le amministrazioni si pongono dovrebbero cogliere meglio la finalità della spesa e gli indicatori elaborati dalle amministrazioni dovrebbero riguardare maggiormente il livello di servizi erogato e gli interventi. Ai fini di una maggiore trasparenza delle attività svolte dalle amministrazioni e di un progressivo utilizzo di indicatori sul livello dei servizi erogati e degli interventi realizzati, appare utile suggerire che:

- gli obiettivi formulati dalle amministrazioni siano mantenuti più stabili negli anni. La continuità nel tempo degli obiettivi è un elemento cruciale per poter condurre analisi sui risultati conseguiti, specie per il fatto che la maggior parte della spesa pubblica è destinata ad attività istituzionali e continuative che prevedono l'erogazione di servizi ben individuati. Potrebbe inoltre essere opportuno muovere verso un sistema che concentri l'attenzione su un insieme più limitato di obiettivi, per evitare una produzione eccessiva di dati che rischia di rendere difficile distinguere chiaramente ciò che è più rilevante traducendosi in un appiattimento dell'informazione;
- venga effettuato uno sforzo maggiore nella selezione di indicatori adeguati alla misurazione dei servizi erogati o degli interventi realizzati, nella chiarezza delle definizioni e nell'affidabilità della fonte e dei criteri di misurazione. Attualmente appare ancora limitato il ricorso a indicatori che misurano ciò che viene realizzato con le risorse, mentre si tende a voler misurare l'attività dell'amministrazione (come la predisposizione di atti, piani,

programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, ecc..). La qualità degli indicatori rende credibile la misurazione e accresce l'utilizzo dell'informazione da parte di tutti i soggetti destinatari;

- venga introdotto, a fianco di ciascun indicatore, un termine di paragone (*benchmark*) che consenta di qualificare il valore-obiettivo dell'amministrazione (ad esempio il valore dell'indicatore osservato per l'anno precedente o un valore medio di riferimento, ecc.). La mancanza di termini di confronto rende infatti difficile capire se l'indicazione fornita riguarda un miglioramento rispetto al passato, rispetto alla situazione di partenza, rispetto a standard generalmente accettati, o rispetto ad altri soggetti o linee di spesa che hanno simile finalità;
- vi sia una maggiore attenzione al processo nella fase di verifica a consuntivo, attraverso ad esempio l'indicazione - nelle Note preliminari a rendiconto - dei motivi degli scostamenti eventualmente registrati dal valore-obiettivo e delle eventuali azioni intraprese dalle amministrazioni per correggere tali scostamenti.

Alcune considerazioni sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato

La seconda parte del Rapporto avvia un esame della spesa a livello di singole Amministrazioni centrali dello Stato. Tra i temi che hanno ricevuto particolare attenzione sono stati quelli relativi a: l'utilizzo delle classificazioni economiche e funzionali per la rappresentazione della spesa; la complessità delle procedure di spesa, la numerosità degli atti amministrativi che esse richiedono e il numero degli attori coinvolti per il loro svolgimento; la diffusa rete di strutture periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato; la gestione indiretta di una quota rilevante della spesa tramite trasferimenti ad altre amministrazioni o enti; il funzionamento delle contabilità speciali; l'utilizzo dei mutui.

Alcuni dei temi trattati, emersi anche dall'analisi a carattere generale sul processo di bilancio svolta nella prima parte, si presentano in maniera diffusa per la gran parte dei Ministeri, seppur mantenendo le loro peculiarità. I principali temi vengono qui illustrati sintetizzandone gli aspetti più di rilievo per la conoscenza dei meccanismi e dei comportamenti di spesa oggetto del Rapporto.

La rappresentazione della spesa

L'esame della spesa a livello di Ministero si è basata innanzitutto sui dati di bilancio, focalizzandosi sulle caratteristiche della spesa così come rappresentate mediante le diverse classificazioni da esso applicabili. La normativa ha determinato nel corso degli anni cambiamenti nella rappresentazione del bilancio sotto il profilo economico, funzionale e amministrativo-gestionale⁸. L'unità di riferimento per l'applicazione delle classificazioni della spesa è rappresentata dal capitolo di bilancio e, nei casi in cui è prevista, dalla sua ulteriore articolazione in piani gestionali. L'applicazione di

⁸ Si fa riferimento, ad esempio, alla classificazione economica, uniformata ai criteri di contabilità nazionale, introdotta a partire dall'anno 2000, alla classificazione per funzioni COFOG utilizzata dal 1999 e successivamente accompagnata, a partire dal 2008, dalla nuova classificazione per Missioni e Programmi; oppure ancora all'evoluzione che ha subito nel tempo la classificazione per unità previsionali di base e le unificazioni o separazioni di Ministeri.

tali criteri in alcuni casi privilegia esigenze di flessibilità amministrativa o gestionale piuttosto che di rappresentazione delle caratteristiche della spesa per finalità o per natura economica⁹.

L'esame puntuale effettuato per ciascun Ministero sulle categorie economiche e funzionali dei capitoli di spesa ha evidenziato:

- *l'aggiornamento nel tempo degli attributi di alcuni capitoli in conseguenza dell'evoluzione normativa introdotta con le manovre di contenimento della spesa pubblica.* Questo accade tipicamente per l'attribuzione della categoria economica della spesa, a cui sono ad esempio legati i termini di conservazione dei residui (tre anni per la spesa in conto capitale e due anni per quella di parte corrente) e su cui hanno insistito in maniera diversa le operazioni di contenimento della spesa pubblica degli ultimi anni (che hanno interessato in particolare i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi). Può talvolta accadere che si assista a una riclassificazione di capitoli con attributi a cui sono indirizzati gli interventi correttivi di finanza pubblica (come, ad esempio, nel caso dei capitoli di spesa per investimenti e trasferimenti in conto capitale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, cfr. **capitolo 9**);
- *la tendenza a ricondurre i capitoli ad un unico centro di responsabilità amministrativa.* In alcuni casi, si predilige classificare il capitolo/piano gestionale in base alla funzione prevalente del centro di responsabilità, pur in presenza di finalità molteplici riconducibili a Programmi di spesa differenti; prevale cioè l'esigenza di mantenere in capo ad un unico centro di responsabilità amministrativa la gestione del capitolo/piano gestionale. Questa situazione emerge in maniera più evidente a seguito dell'articolazione del bilancio per Missioni e Programmi, con la quale si richiede che siano limitate le eventuali sovrapposizioni tra centri di responsabilità nella gestione dei Programmi. L'indubbio vantaggio dell'unitarietà gestionale può a volte restituire una rappresentazione semplificata delle finalità della spesa. Laddove i capitoli gestionali sono stati sdoppiati per essere attribuiti in base ai Programmi, si è tuttavia determinato un incremento dell'attività gestionale come ad esempio è accaduto nel caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, (cfr. **capitolo 7**).

L'attività di analisi, ha consentito di individuare in molti casi margini di miglioramento della rappresentazione della spesa. L'esigenza di una rappresentazione della spesa più aderente ai principi classificatori, che richiederebbe una più articolata e appropriata distinzione dei piani gestionali, non deve però contrastare con l'esigenza di assicurare procedure snelle e la flessibilità di bilancio (per consentire, ad esempio, una tempestiva riallocazione di risorse tra piani gestionali in corso d'esercizio, laddove opportuno).

La spesa diretta e la spesa per trasferimenti

Una ulteriore chiave di lettura nell'esame della spesa prevede la distinzione tra la spesa diretta e

⁹ Per alcune considerazioni che riguardano altri attributi classificatori, diversi da quelli economico e funzionale, si rimanda al Volume I, paragrafo 2.7.

quella per trasferimenti; la prima esclude le categorie economiche, sia di parte corrente che in conto capitale, che riguardano somme destinate ad altri operatori pubblici e ai soggetti privati (inclusi i trasferimenti all'estero e i trasferimenti all'UE a titolo di contributo al bilancio delle istituzioni comunitarie) i quali poi, a loro volta, utilizzano tali trasferimenti per i propri fini istituzionali.

Gli impegni destinati alla spesa diretta rappresentano in media, nel periodo 2003-2008, il 48 per cento del totale degli impegni relativi alla spesa finale del bilancio dello Stato (Tavola 2); nell'ambito dei trasferimenti, il restante 52 per cento della spesa finale, sono particolarmente consistenti le risorse destinate ad altre amministrazioni pubbliche (81 per cento del totale dei trasferimenti).

Tavola 2 - Spesa finale del bilancio dello Stato: impegni definitivi a consuntivo per Titolo e Categoria economica. Anni 2003-2008. Milioni di euro.

Titolo e Categoria economica	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TITOLO I - SPESE CORRENTI	391.593	400.561	420.449	428.139	437.189	472.685
Spesa diretta	208.930	207.508	220.332	220.207	212.889	236.575
Trasferimenti	182.663	193.053	200.118	207.932	224.300	236.110
<i>di cui:</i>						
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	159.535	168.059	175.285	182.512	194.710	208.932
<i>a famiglie e istituzioni sociali private</i>	3.512	4.102	3.862	4.669	6.746	4.583
<i>a imprese</i>	5.205	5.248	4.875	4.599	5.805	5.157
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	60.035	47.364	46.794	38.954	53.157	63.052
Spesa diretta	12.863	11.707	12.545	4.922	7.061	16.775
Trasferimenti	47.173	35.656	34.248	34.032	46.096	46.277
<i>di cui:</i>						
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	19.275	19.139	16.768	14.769	19.547	25.139
<i>a famiglie e istituzioni sociali private</i>	258	115	122	130	152	126
<i>a imprese</i>	13.440	11.705	8.233	10.107	10.373	10.476
TOTALE SPESA FINALE	451.629	447.925	467.243	467.094	490.346	535.737
TITOLO I - SPESE CORRENTI	86,7	89,4	90,0	91,7	89,2	88,2
Spesa diretta	46,3	46,3	47,2	47,1	43,4	44,2
Trasferimenti	40,4	43,1	42,8	44,5	45,7	44,1
<i>di cui:</i>						
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	35,3	37,5	37,5	39,1	39,7	39,0
<i>a famiglie e istituzioni sociali private</i>	0,8	0,9	0,8	1,0	1,4	0,9
<i>a imprese</i>	1,2	1,2	1,0	1,0	1,2	1,0
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	13,3	10,6	10,0	8,3	10,8	11,8
Spesa diretta	2,8	2,6	2,7	1,1	1,4	3,1
Trasferimenti	10,4	8,0	7,3	7,3	9,4	8,6
<i>di cui:</i>						
<i>ad amministrazioni pubbliche</i>	4,3	4,3	3,6	3,2	4,0	4,7
<i>a famiglie e istituzioni sociali private</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>a imprese</i>	3,0	2,6	1,8	2,2	2,1	2,0
TOTALE SPESA FINALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tra le amministrazioni finanziate con trasferimenti figurano numerosi enti vigilati che operano a livello centrale o sul territorio. Vi sono situazioni – come ad esempio quella dei Parchi nazionali (cfr. **capitolo 9**) – in cui i finanziamenti pubblici, provenienti da Stato e Regioni, costituiscono la quota di gran lunga prevalente delle entrate. La scarsa autonomia finanziaria di questi enti, confermata anche dalle modestissime entrate connesse alla vendita di beni e servizi, può comportare situazioni problematiche in relazione alla tempistica con cui le risorse pubbliche vengono rese disponibili, come avviene a volte per gli Enti parco.

Nell'ambito delle risorse che lo Stato trasferisce regolarmente ad altri soggetti, una fattispecie specifica è rappresentata dal finanziamento degli enti c.d. strumentali. Si tratta di organizzazioni di

diverso tipo che svolgono attività di produzione di beni e servizi, secondo gli indirizzi, le risorse ed il controllo dell'amministrazione cui fanno capo. Gli enti strumentali hanno una propria distinta personalità giuridica e un'autonomia gestionale più o meno accentuata rispetto all'amministrazione di origine che, oltre a provvedere al loro finanziamento, mantiene i poteri di nomina degli organi dirigenti, e di indirizzo e di controllo delle loro attività.

L'amministrazione attraverso enti strumentali è un tipo di organizzazione specializzata per funzioni, alle quali le amministrazioni pubbliche ricorrono per reperire specifiche *expertise* non sempre disponibili all'interno dell'amministrazione e/o nell'intento di snellire e velocizzare alcuni iter procedurali o attuativi. L'esperienza maturata nel corso degli anni nell'adozione di questa modalità organizzativa suggerisce l'opportunità di avviare una riflessione sulle condizioni necessarie per assicurarne la massima efficacia. La riflessione andrebbe focalizzata, da un lato sull'effettiva possibilità per tali enti di svolgere le attività richieste con il massimo beneficio per le amministrazioni a cui danno supporto, dall'altro sul fatto che le procedure di programmazione, erogazione e rendicontazione delle risorse non costituiscano a volte un ostacolo alla gestione.

Nel corso del tempo, diversi enti strumentali sono diventati organismi complessi, in alcuni casi sottoposti a processi di riordino e con funzioni non sempre reciprocamente esclusive (come ad esempio nel caso di alcuni enti strumentali del Ministero dello sviluppo economico, cfr. **capitolo 3**). Le procedure di rendicontazione delle spese sono molto diversificate, anche quando si tratta di convenzioni con uno stesso Ministero. La numerosità dei progetti affidati a un determinato ente può portare a rendicontazioni articolate e non sempre tempestive che contribuiscono a ritardare il trasferimento delle risorse, a ostacolare la completa erogazione delle risorse stesse o una loro rendicontazione esaustiva.

La formazione di residui passivi

L'accumulazione di una consistenza elevata di residui passivi costituisce una problematica comune a molte amministrazioni dello Stato e riguarda in modo particolare la spesa in conto capitale. La formazione dei residui si rileva soprattutto in corrispondenza dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche, che assorbono circa il 46 per cento dei residui negli esercizi 2003-2008.

I residui costituiscono una componente significativa della massa spendibile¹⁰ (Tavola 3), pari mediamente, negli esercizi 2003-2008, al 18 per cento. Tale percentuale è più elevata nel caso delle spese in conto capitale: ad esempio è in media il 58 per cento per i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, il 59 per cento per i trasferimenti a famiglie e ad istituzioni sociali private e il 60 per cento per i trasferimenti ad imprese.

¹⁰ La massa spendibile è l'insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall'amministrazione durante l'esercizio, costituite dagli stanziamenti definitivi di competenza e dal totale dei residui accertati.

Tavola 3 - Spesa finale del bilancio dello Stato: residui iniziali accertati a consuntivo per Titolo e Categoria economica in percentuale della massa spendibile. Anni 2003-2008. Valori percentuali.

Titolo e Categoria economica	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TITOLO I - SPESE CORRENTI	12	9	8	9	8	7
Spesa diretta	9	7	5	6	4	4
Trasferimenti	16	12	11	11	11	11
di cui:						
ad amministrazioni pubbliche	16	12	11	11	12	11
a famiglie e istituzioni sociali private	8	9	7	7	5	16
a imprese	39	35	37	37	28	28
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	55	60	60	65	57	44
Spesa diretta	62	64	62	77	57	30
Trasferimenti	52	58	60	62	57	48
di cui:						
ad amministrazioni pubbliche	58	59	63	67	61	37
a famiglie e istituzioni sociali private	44	71	65	58	59	57
a imprese	53	56	67	65	65	49
TOTALE SPESA FINALE	22	20	19	19	18	14

La differenza complessiva tra le somme stanziare in bilancio e/o impegnate e quelle effettivamente erogate può segnalare la presenza di possibili debolezze nella programmazione, nel disegno di uno specifico intervento, nel sistema di incentivazione esistente per i diversi attori coinvolti nelle procedure di impegno e di pagamento.

Le analisi riportate nei capitoli relativi ad alcuni Ministeri prendono in esame indicatori utili a individuare capitoli di bilancio caratterizzati da un'elevata consistenza di residui. Le analisi, a seconda dei casi, hanno riguardato la dinamica dello stock, la loro durata media e massima, la velocità di formazione, la percentuale degli impegni effettuati oltre a una certa data, la quota dei residui non movimentati e la loro relazione con le modalità di pagamento e le tipologie di creditori.

Le analisi svolte confermano la presenza di difficoltà per le amministrazioni nello smaltimento dei residui, soprattutto nel caso di procedure articolate che richiedono il coinvolgimento di più soggetti. In tal caso, le difficoltà derivano dalla necessità di concertazione con molteplici autorità e da un ritardo cumulato delle decisioni, come può accadere per i fondi trasferiti alle Regioni che prevedono la sottoscrizione di accordi o convenzioni e l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di interventi mirati al sostegno o alla promozione di attività delle imprese, si verificano diverse situazioni di accumulo di residui, sia per l'impossibilità di erogare risorse messe a bando a causa di un insufficiente numero di domande di finanziamento, sia per l'abbandono dell'investimento da parte dell'impresa in corso d'opera (cfr. [capitolo 3](#)).

La semplificazione delle procedure di variazione di bilancio

Il riparto di fondi (iscritti nella Missione *Fondi da ripartire*), l'adozione di variazioni compensative tra centri di responsabilità nell'ambito stesso Ministero e le riassegnazioni di entrate si effettuano tramite variazioni del bilancio che hanno effetti sugli stanziamenti iniziali. Le variazioni di bilancio comportano nella maggior parte dei casi procedure articolate e l'adozione di decreti da parte

del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT). In diversi casi, l'iter procedurale richiede diversi passaggi intermedi prima di concludersi con l'atto definitivo.

Le variazioni di bilancio generalmente prevedono che il Ministero competente inoltri, per i riscontri di competenza, la richiesta di variazione al MEF – RGS, per il tramite del relativo Ufficio centrale di bilancio (UCB) che formula il proprio parere. Terminati i riscontri, viene predisposto lo schema di DMT, che viene inoltrato alla firma del Ministro dell'economia e delle finanze. Una volta firmato, il decreto viene trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione. Il provvedimento acquista efficacia dal momento della registrazione dopo l'espletamento di una serie di attività di tipo informatico che rendono disponibili per la gestione le somme alle amministrazioni.

L'articolazione delle procedure fa riflettere sull'opportunità di snellire il processo riducendo i "passaggi" tra i vari uffici competenti. Si potrebbe procedere ad individuare tipologie di DMT in cui il riscontro viene effettuato da un unico ufficio che, di intesa con gli altri, effettua le operazioni previste dalla normativa vigente in materia di controlli, oppure stabilire dei termini precisi per l'adozione di talune tipologie di atti amministrativi.

In casi come quelli delle riassegnazioni di entrata alla spesa o delle reiscrizioni in bilancio dei residui passivi perenti, che hanno carattere sostanzialmente obbligatorio, per i quali occorre predisporre un DMT, si può ipotizzare di rendere più rapide le procedure tramite la creazione di "corsie preferenziali" per la loro adozione. Altre variazioni potrebbero essere delegate all'Ufficio centrale di bilancio, quali quelle di riparto dei fondi per riassegnazione, che prevedono l'adozione di un decreto del Ministro competente (DMC) d'intesa con il MEF (preposto a verificare l'avvenuto versamento in entrata ed il rispetto delle finalità delle norme).

Vi sono poi alcune procedure di spesa, quali il riparto dei fondi di amministrazione, la registrazione delle variazioni di bilancio compensative o la registrazione di variazioni di bilancio su capitoli per memoria, che prevedono una procedura informatica interna alla Ragioneria generale dello Stato. Anche in questi casi è opportuno verificare la possibilità di snellire le procedure riducendo il numero dei "passaggi" tra i vari uffici competenti.

Nel caso della gestione unificata di talune spese a carattere strumentale comuni a più Centri di responsabilità amministrativa dello stesso Ministero, il necessario decreto interministeriale, a firma del Ministro competente e del Ministro dell'economia e delle finanze, avendo carattere di atto ricognitivo, potrebbe essere demandato al solo Ministro competente, prevedendo esclusivamente il riscontro da parte dell'Ufficio centrale di bilancio.

Un'ulteriore semplificazione potrebbe essere introdotta con riferimento all'individuazione dei capitoli sui quali effettuare il passaggio di fondi tra funzionari delegati. Tale individuazione è effettuata mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che ha carattere meramente ricognitivo. Anche in questo caso, si potrebbe ipotizzare di semplificare la procedura demandando al Ministro competente l'onere del decreto ricognitivo, prevedendo il riscontro da parte dell'Ufficio centrale di bilancio.

Le proposte individuate vanno nella direzione sia di snellire, sia di “decentrare” o delegare alcuni controlli e procedure verso l’ufficio RGS “più vicino” all’amministrazione. Esse non determinano risparmi di spesa in via diretta ma, essendo tese alla riduzione dei tempi di talune attività, potrebbero generare una riduzione dei costi amministrativi e consentire all’amministrazione di programmare l’impegno delle risorse nei tempi dovuti.

Le strutture periferiche

Le amministrazioni dello Stato sono caratterizzate da un’articolazione territoriale o periferica molto ampia. Ad eccezione del Ministero degli esteri, contraddistinto comunque da un’ampia rete estera, tutti i ministeri possiedono uffici sul territorio nazionale. Si tratta, ad esempio, dei comandi dell’Esercito, dei Carabinieri e dell’Aeronautica militare, di pertinenza del Ministero della difesa, o gli uffici della Motorizzazione civile del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, o i tribunali e gli istituti penitenziari afferenti al Ministero della giustizia, i comandi regionali o provinciali del Corpo forestale dello Stato (strutture periferiche del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali) o le soprintendenze e gli archivi di Stato (del Ministero per i beni e le attività culturali). Alcune amministrazioni, quali il Ministero dell’interno e il Ministero dell’economia e delle finanze, hanno una diramazione a livello provinciale di diversi uffici; mentre altre hanno un’articolazione meno diffusa.

Nella seconda Parte del Rapporto sono state approfondite alcune questioni relative all’istituzione di nuove province, alla quale segue quasi automaticamente la creazione di strutture periferiche aggiuntive. Con riferimento agli uffici periferici di pertinenza del Ministero dell’interno, ed in particolare alle prefetture, nel Rapporto si forniscono ulteriori spunti di riflessione sulla questione della riorganizzazione della rete periferica dello Stato, mettendo in evidenza alcune caratteristiche dei costi delle prefetture e talune criticità, emerse dalle verifiche ispettive effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato presso alcuni uffici periferici (prefetture, questure, comandi dei vigili del fuoco). Queste riguardano soprattutto le modalità applicative di norme o di procedure già esistenti o un uso non efficiente delle risorse. Margini di recupero di risorse si potrebbero quindi già trovare nella applicazione di norme vigenti o in modifiche normative dagli effetti immediati; tuttavia, una razionalizzazione dell’organizzazione delle strutture periferiche sul territorio, richiede di regola tempi più lunghi e interventi di stampo legislativo.

Le contabilità speciali

Nell’ambito della spesa diretta, le contabilità speciali costituiscono un importante strumento di flessibilità e di semplificazione amministrativa a cui le amministrazioni centrali possono ricorrere per decentrare l’attività di erogazione della spesa a livello territoriale.

Il ricorso a questo tipo di strumento (nel caso della Difesa tale modalità di spesa riguarda circa il 50 per cento delle risorse complessive del ministero, cfr. [capitolo 11](#)), richiede un rafforzamento delle capacità di controllo della spesa *ex-post* da parte delle amministrazioni centrali, come viene messo in evidenza in alcune sezioni di approfondimento dei singoli Ministeri. Il controllo della spesa avviene, infatti, in sede di rendicontazione presentata, nella maggior parte dei casi, direttamente all’amministrazione centrale di riferimento che provvede alla revisione dei rendiconti anche per conto

dell'Ufficio centrale del bilancio (UCB) e promuove le eventuali rettificazioni. Gli UCB hanno facoltà di operare occasionali verifiche a campione dei rendiconti revisionati per particolari categorie di spesa o di gestione.

Le procedure relative al funzionamento delle contabilità speciali, pur essendo disciplinate nell'ambito della normativa generale di riferimento, possono variare in base alle peculiarità di ciascun settore. Non essendo previsto un atto di controllo preventivo al momento del prelievamento delle somme dalla contabilità speciale, la fase di monitoraggio e di controllo è essenzialmente posticipata al momento della rendicontazione delle spese sostenute. La tempistica e i criteri secondo cui avviene la rendicontazione diventano pertanto elementi essenziali per garantire una funzione di verifica non solo della legittimità della spesa, ma dell'individuazione dei fabbisogni effettivi delle strutture periferiche che ne fanno uso, di conoscenza degli interventi finanziati e del loro stato di avanzamento, nonché dell'eventuale disponibilità di somme non utilizzate.

Oltre a sollevare questioni in merito alla trasparenza della spesa effettuata tramite contabilità speciale, si cumulano in diversi settori rilevanti giacenze di risorse e, anche laddove sono vigenti specifiche disposizioni legislative affinché l'amministrazione centrale possa riprogrammare le risorse non utilizzate, sembrano emergere difficoltà a rendere operative tali misure (come nel caso del Ministero dei beni culturali dove il meccanismo è stato reso permanente a partire al 2008¹¹).

Nel caso del Ministero dei beni culturali, dato il carattere pluriennale degli interventi finanziati attraverso le contabilità speciali, le somme accreditate sono mantenute a disposizione dei funzionari delegati fino alla completa realizzazione degli interventi. In questo caso la complessità delle procedure amministrative per rendere disponibili le somme ai funzionari delegati, nonché la tempistica degli interventi sono all'origine della formazione dei residui nel bilancio e di giacenze sulle contabilità speciali (cfr. **capitolo 13**).

Per le altre contabilità speciali, è previsto l'obbligo del versamento all'erario del residuo disponibile alla fine di ciascun esercizio finanziario. Peraltro, in alcuni casi, si riscontrano prassi finalizzate a conservare le risorse non spese nell'arco dell'anno (come ad esempio per il temporaneo trasferimento di fondi non ancora programmati per interventi specifici da parte di Uffici scolastici regionali presso istituzioni scolastiche utilizzate come "appoggio", cfr. **capitolo 7**). Il Ministero della difesa beneficia di un sistema di rendicontazione particolare (cosiddetto "rendiconto suppletivo") che consente all'amministrazione di comprendere in esso le somme pagate nel primo trimestre in conto della competenza dell'esercizio scaduto. Il versamento della differenza a pareggio avviene solo dopo diversi mesi dalla chiusura delle contabilità e questo fa sì che fino a quel momento l'amministrazione disponga di una certa liquidità che, in attesa di nuove disponibilità, viene usata dall'amministrazione per fabbisogni talvolta diversi da quelli per i quali i fondi sono stati elargiti (cfr. **capitolo 11**).

Infine, la possibilità di effettuare in contabilità speciale le anticipazioni di somme per effettuare spese in attesa della specifica assegnazione finanziaria, può determinare, nei casi in cui gli stanziamenti complessivi sui capitoli di bilancio corrispondenti sono inadeguati rispetto alle esigenze, la creazione di

¹¹ Cfr art. 2, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)

debiti non direttamente osservabili dai dati di bilancio. Il problema è emerso in particolare per il Ministero dell'interno per quanto attiene il pagamento di canoni di locazione (cfr. **capitolo 8**).

Le riassegnazioni di entrate

Il tema della riassegnazione di entrate riguarda quelle derivanti dall'attività svolte da strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato quale corrispettivo dovuto per servizi resi a terzi. Le somme percepite a tale titolo sono versate in entrata del bilancio dello Stato e quindi assegnate ai relativi capitoli del ministero competente.

La complessità delle procedure, che a volte può comportare la mancata riassegnazione delle entrate agli enti erogatori dei servizi, determina difficoltà gestionali per tutti i soggetti coinvolti. Possono prodursi, ad esempio, fenomeni di creazione di debiti fuori bilancio qualora gli uffici mantengano il livello dei servizi loro richiesto dalla legge o dai contratti con privati ed altri enti pubblici, oppure veri e propri impedimenti allo svolgimento di tali attività e funzioni.

Nell'ambito dell'analisi condotta sui diversi Ministeri si è riscontrato in più occasioni, che i tempi e la parzialità nell'assegnazione delle entrate possono essere notevolmente influenzati da ostacoli di tipo normativo o amministrativo-procedurale. Le difficoltà gestionali derivano nella maggior parte dei casi dalla complessa articolazione dell'iter procedurale, che richiede diversi passaggi intermedi prima di concludersi con l'adozione dell'atto definitivo. In diversi casi, il superamento di tali difficoltà necessiterebbe di modifiche legislative o correzioni procedurali da attuare sul piano amministrativo.

Un esempio, nel caso del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, riguarda i Comandi regionali del Corpo forestale dello Stato (CFS), in cui la mancata o non tempestiva riassegnazione di risorse può contribuire alla formazione di debiti fuori bilancio. L'iter procedurale previsto, che richiede passaggi che coinvolgono una molteplicità di soggetti, non sempre consente di ottenere la riassegnazione dell'entrata entro l'esercizio finanziario in cui la stessa è stata versata al Bilancio dello Stato (cfr. **capitolo 12**). Questo tipo di situazioni può a volte avere come conseguenza di non incentivare l'acquisizione delle somme dovute per i servizi resi a terzi, come si verifica a volte nel caso dei servizi resi da Vigili del fuoco in situazioni per le quali non si riscontra un pericolo imminente di danno a persone e a cose e per i quali quindi occorrerebbe riscuotere un corrispettivo da versare all'entrata del bilancio dello Stato (cfr. **capitolo 8**). Un'altra conseguenza può essere quella riscontrata nel caso degli Ispettorati territoriali per le telecomunicazioni, del Ministero dello sviluppo economico, per i quali i ritardi nell'erogazione delle risorse pubbliche hanno determinato sia la formazione di debiti sia la mancata erogazione di servizio pubblico, peraltro a carattere obbligatorio ed economicamente profittevole per l'Amministrazione. Le difficoltà nel recupero delle sanzioni comminate a seguito dell'attività di vigilanza degli Ispettorati e la difficoltà nell'effettuare adeguate verifiche tecniche, sono risultate acute dall'insufficienza della riassegnazione delle somme assegnate (cfr. **capitolo 3**).

Snellire l'articolazione degli iter procedurali riducendo i passaggi tra i vari uffici competenti, appare un passo necessario per incidere significativamente sull'efficacia - ed in parte sull'efficienza - dell'attività di diversi uffici ed articolazioni periferiche dell'Amministrazione centrale dello Stato, nonché per assicurare la piena riscossione dei corrispettivi dovuti.

E' possibile scaricare il
RAPPORTO SULLA SPESA
DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO
dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.rgs.mef.gov.it