

# L'ESPERIENZA DELLA *SPENDING REVIEW* IN ITALIA: PROBLEMI APERTI E SFIDE PER IL FUTURO

di Daniela Monacelli e Aline Pennisi

## 1. *Introduzione*

Con la locuzione *spending review* si fa generalmente riferimento a una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica. Questi strumenti sono maturati, nei paesi avanzati, entro più ampi processi di riforma delle istituzioni di bilancio.

Seppure con accenti e percorsi diversi, le varie esperienze di analisi della spesa convergono su un duplice obiettivo: contribuire a una maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore *delivery* dell'amministrazione pubblica. Le modalità di intervento sono generalmente piuttosto articolate. Ciononostante, le iniziative di *spending review* hanno affrontato pressoché ovunque il tema della razionalizzazione dei processi di bilancio tra vincolo della disciplina fiscale, esigenze di controllo della qualità della spesa e ricerca dell'efficienza nell'allocazione finanziaria; pressoché ovunque, hanno interessato tre principali ambiti: la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche, il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato e la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore *accountability* nei risultati.

Questo lavoro analizza la recente esperienza italiana della cosiddetta «analisi e valutazione della spesa» (denominazione della *spending review* attualmente utilizzata dal nostro ordinamento) contestualizzandola entro gli sviluppi internazionali e nel processo di riforma delle istituzioni di bilancio italiane. Si ripercorrono i tratti salienti dei tentativi effettuati negli ultimi anni individuando già nelle riforme degli anni novanta alcuni dei presup-

*Le opinioni espresse in questo lavoro non coinvolgono in alcun modo le istituzioni di appartenenza. Si ringraziano, oltre a due anonimi referee, Fabrizio Balassone e Andrea Vassallo per gli utili commenti a una versione preliminare del lavoro; Deborah Guerrucci e Roberta Ronca per la preziosa assistenza della predisposizione di dati; il prof. Pedone, il prof. Di Majo e altri partecipanti alla XXII Conferenza SIEP del settembre 2010 per ulteriori spunti di riflessione.*

posti per dotare il nostro sistema di una strumentazione più moderna ed evidenziando, sulla base del contenuto dei Rapporti prodotti sia dalla Commissione tecnica sulla finanza pubblica che dalla Ragioneria generale dello Stato, i principali problemi aperti. Si analizzano quindi le prospettive del processo di analisi e valutazione della spesa alla luce della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, cercando di individuare gli aspetti su cui intervenire prioritariamente per evitare che l'impatto innovativo atteso sia ostacolato dai medesimi fenomeni con si erano scontrate le riforme precedenti.

## 2. La «*spending review*»: concetto, origini e sviluppi

Il percorso verso le attuali forme di *spending review* (SR) si intreccia con quello delle più generali riforme attuate dal dopoguerra a oggi in materia di politica di bilancio. Queste hanno interessato vari aspetti: le istituzioni che regolano il processo del bilancio e l'allocazione delle risorse finanziarie; la gestione dell'attività da parte della pubblica amministrazione; la definizione degli obiettivi collettivi e la valutazione del loro raggiungimento. L'origine di questo percorso si può ricondurre alle nuove funzioni di cui i bilanci si sono fatti carico progressivamente (cfr., ad esempio, Pedone, 1982) e all'esigenza che ne deriva di disporre di informazioni articolate sugli impieghi delle risorse pubbliche, per poterle meglio indirizzare in relazione agli obiettivi che la politica di bilancio intende perseguire. A fronte di queste esigenze si affermano col tempo strumenti contabili più sofisticati di quelli utilizzati nel bilancio tradizionale, secondo principi come il «*program budgeting*» e il «*performance budgeting*». Dagli anni sessanta si mira a stabilire un nesso più diretto tra processo di bilancio e analisi delle politiche pubbliche (cfr., ad esempio, Schick, 1966); si ricercano meccanismi di collegamento tra obiettivi perseguiti, programmi attuati e gestione delle risorse finanziarie. La programmazione si estende oltre l'orizzonte del bilancio annuale. Il focus è soprattutto sull'utilizzo di metodologie di valutazione di costi-benefici e costi-efficacia delle politiche. Alla raccolta delle informazioni, tipica della prima fase, si aggiungono lo sviluppo della necessaria capacità di analisi e l'elaborazione di metodologie e tecniche per la valutazione della spesa.

Questo processo subisce una svolta con il drastico mutamento del quadro macro indotto dalla crisi economica degli anni settanta; in un contesto di restrizione finanziaria, le riforme privilegiano obiettivi di controllo quantitativo sulle risorse pubbliche (Mc Caffrey, 1978). Si teorizza il superamento di un approccio incrementale all'allocazione delle risorse di bilancio; mutuando dal

settore privato il principio dello *Zero-Based Budgeting* (ZBB), si sostiene un approccio in cui i centri di spesa sono tenuti a giustificare la richiesta dello stanziamento complessivo (Pyhrr, 1977; Odgen, 1978). Negli anni ottanta il problema di mantenere il controllo della dinamica della spesa assume definitivamente un ruolo centrale nelle politiche di bilancio (cfr. Schick, 1978; Trachys, 1986; OECD, 1987). Trovano attuazione nei paesi anglosassoni alcune riforme pionieristiche, quali l'*Expenditure Management System* (EMS). Questo sistema, introdotto in Canada nel 1979, accentra il controllo dell'allocazione delle risorse presso Commissioni del Gabinetto che agiscono in base a tetti di spesa prefissati in fase di formazione annuale del bilancio (c.d. *budget envelopes*). L'EMS adotta criteri ancora ritenuti validi in molti sistemi attuali (Kelly, 2000): tetti di spesa (*fiscal rules*), processo decisionale *top-down*, responsabilizzazione dei centri di spesa.

Sistemi esplicitamente definiti di «*spending o expenditure review*» fanno la loro comparsa dagli anni novanta. Si tratta di pratiche mirate all'analisi e alla valutazione della spesa pubblica, delle sue tendenze, dei meccanismi che la regolano, dell'attualità o meno degli interventi che vengono finanziati. Sebbene le esperienze dei vari paesi presentino alcuni tratti comuni, le pratiche instauratesi non sembrano tuttavia convergere su un modello univoco e sono naturalmente influenzate, oltre che dagli assetti istituzionali e culturali di ciascun paese, dai contesti economici, finanziari e politici del momento. A seconda dei casi, le *reviews* vengono svolte su base sistematica entro i processi di bilancio annuali, o sporadicamente, come esercizi mirati a rispondere a particolari stimoli esterni (Box 1); possono interferire in modo diretto o indiretto nella formazione del bilancio dello Stato o agire solo nella fase di esecuzione e gestione; sono condotte all'interno dell'amministrazione o da comitati esterni/indipendenti e rendere conto a diversi decisori (le burocrazie ministeriali, l'esecutivo, il Parlamento).

Dalla seconda metà degli anni novanta, si osserva una tensione diffusa a ricercare strumenti contabili, di programmazione finanziaria e di *governance* della spesa innovativi (ad es. strumenti «contrattuali», come i *performance service agreements* nel Regno Unito) in grado di confrontarsi con la questione della crescita della spesa. Pur a fronte di motivi contingenti diversi alla base dell'avvio dei vari processi di analisi della spesa, a tutte le esperienze sembra sottesa una preoccupazione sia per la quantità, sia per la qualità della spesa pubblica. Il *controllo sulla quantità* – in termini di livello e di dinamica (soprattutto per la parte corrente) – è ritenuto il presupposto per mantenere le finanze pubbliche equilibrate e sostenibili. La letteratura economica teorizza in questa fase la necessità di adottare un saldo ancoraggio del processo allocativo del bilancio, basato su meccanismi di tipo *bottom-up*, a una programmazione degli obiettivi che risponda a criteri *top-down* basati sull'adozione di

Box 1.

L'adozione di un sistema permanente e strutturato nel processo di bilancio ha il pregio di generare flussi regolari di informazioni che tendono a consolidarsi nel tempo, riducendo le asimmetrie informative tra l'amministrazione centrale di bilancio e le amministrazioni di spesa. Si attiva un processo di «apprendimento istituzionale» e di sviluppo di competenze analitiche, sia per l'esecutivo sia per le strutture tecnico-amministrative. Questo sistema risulta però oneroso e pertanto i paesi che lo hanno adottato hanno spesso ridotto la frequenza dell'analisi rispetto alla cadenza annuale del bilancio, facendo a volte ricorso a specifiche strutture incaricate di svolgere questa attività.

L'utilizzo dell'analisi della spesa come esercizio sporadico sembra, invece, maggiormente associato a contesti di restrizione fiscale che richiedono tagli di spesa selettivi, oppure a situazioni di cambiamento di governo che comportano nuovi orientamenti nelle priorità delle politiche e avviano riforme strutturali. In questi casi le analisi vengono spesso condotte a tappeto. Rileva naturalmente la capacità di costruire una stretta connessione tra la fase della decisione di bilancio e il forte impulso impresso dal fattore politico; solitamente quindi si osserva un ruolo rilevante del Gabinetto o di strutture costituite al suo interno (tab. 1).

TAB. 1. Esempi e caratteristiche di «spending reviews»

Tipo di esercizio	Esempi	Caratteristiche principali
Sporadico	Australia, 1984-86; Nuova Zelanda, 1991; Canada, 1994-95; Svezia, 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• contesti di forte restrizione fiscale, con situazioni di cambio di governo e nuovi orientamenti nelle priorità delle politiche</li> <li>• esercizi solitamente condotti a tappeto per individuare tagli di spesa selettivi</li> <li>• forte impulso impresso dal fattore politico</li> <li>• difficoltà di disporre di dati consolidati per il calcolo del fabbisogno di spesa da utilizzare come benchmark per la valutazione di ciascun programma</li> </ul>
Incorporato nei processi di bilancio	Regno Unito; Paesi Bassi; Francia (a partire dalla LOLF del 2007); Italia (a partire dalla riforma di contabilità e finanza pubblica del 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attivazione di processi di «apprendimento istituzionale» e di sviluppo di competenze analitiche (sia per l'esecutivo che per le strutture tecnico-amministrative)</li> <li>• riduzione della frequenza dell'analisi rispetto alla cadenza annuale e/o settori di spesa</li> <li>• creazione di meccanismi di contrattazione tra autorità di bilancio e amministrazioni di spesa, con l'ausilio di specifiche strutture tecniche</li> </ul>

*fiscal rules*<sup>1</sup>. Il controllo sulla qualità della spesa continua a guardare invece all'impiego delle risorse pubbliche e alla capacità di produrre gli effetti da essa desiderati al momento della decisione in materia di politiche. La tensione riformatrice reagisce in questo caso a pressioni esterne derivanti, in genere, dall'insoddisfazione nella capacità dell'intervento pubblico di svolgere la propria funzione nell'economia e nella società, dall'insufficienza dei servizi pubblici rispetto alle richieste dei cittadini e delle imprese (relativamente anche al loro costo o in confronto all'alternativa privata) e, in taluni casi, dall'insofferenza per il crescente peso della pubblica amministrazione.

La necessità di coniugare il vincolo macroeconomico *top-down* con il processo allocativo *bottom-up* pone però un problema complesso (Schick, 1986; 1988) e richiede adattamenti nel disegno di quest'ultimo; occorre garantire innanzitutto una solida saldatura tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria. Molte delle riforme più recenti intervengono, infatti, su quest'ultimo nesso, sollecitando una chiara individuazione degli obiettivi perseguiti dall'impiego delle risorse finanziarie, la predisposizione di strumenti adeguati per il controllo, attraverso la verifica dei risultati dell'efficacia delle politiche di spesa e l'assegnazione di precise responsabilità ai manager pubblici. Le soluzioni percorse dai vari paesi sono diverse a seconda che il retaggio dei processi di decisione del bilancio sia storicamente basato più sulla pianificazione strategica o sulla programmazione finanziaria, cosicché le riforme cercano, a seconda dei casi, di sviluppare nei propri assetti il complemento più carente.

Negli Stati Uniti, caratterizzati da un approccio «più “ingegneristico” e operativo» come lo definisce Archibugi (2009), la spinta riformatrice ha preso le mosse dal fronte della programmazione strategica per ricercare una ricaduta sul fronte delle procedure di bilancio<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La letteratura teorica su questi temi è estremamente ampia; per tutti si rimanda a Poterba e von Hagen (1999) e al recente contributo di Ljungman (2009). Questa ha ricevuto un rinnovato impulso dalla costituzione della Unione Monetaria Europea. Le indicazioni che se ne traggono mirano generalmente a contenere comportamenti opportunistici che alimentano il *deficit bias* ricorrendo a regole automatiche con cui limitare la discrezionalità del decisore politico e prescrivendo la trasparenza nei processi di formazione e nel *reporting* dei conti pubblici. In ambiti istituzionali, queste indicazioni si sono tradotte in orientamenti promossi dai principali organismi internazionali che hanno elaborato codici di condotta e *best practices* (cfr. OECD, 2002; IMF, 2007a; 2007b). Dal vincolo calato *top-down* sulle scelte allocative del bilancio viene alterato l'equilibrio tra i ruoli dei diversi attori della decisione di bilancio ed emerge il nodo del rapporto tra esecutivo e Parlamento (con riferimento all'esperienza italiana cfr. Goretti e Rizzuto, 2010); deriva inoltre il problema della necessità di disporre di un raccordo trasparente tra i vari aggregati dei conti pubblici (sempre con riferimento al caso italiano, cfr. Balassone *et al.*, 2008).

<sup>2</sup> Il cosiddetto *Performance Budget*, imposto annualmente alle amministrazioni, parte da un'iniziativa del Congresso del 1993 (dal *Government Performance and Result Act*, GPRA);

In Francia, invece, dove l'approccio è «più budgetario e contabile» (*ibidem*), il percorso è partito dalla riforma organica della contabilità del 2001 (la LOLF, applicata dal 2006), ed è proceduto in direzione inversa: dal bilancio come strumento di autorizzazione alla spesa, al bilancio come strumento di maggiore trasparenza nei confronti del decisore politico circa la destinazione effettiva delle risorse e come strumento indirizzato alla valutazione della *performance*. La LOLF ha rivisto la classificazione del bilancio orientandola alla descrizione delle finalità della spesa<sup>3</sup>; nel 2007 è stata affiancata al processo di bilancio una forma di *spending o policy review* (*Révision Générale des Politiques Publiques*, RGPP) con cui il nuovo esecutivo si proponeva di rimettere in discussione tutti gli obiettivi delle politiche pubbliche francesi ridefinendo le priorità.

Nel Regno Unito, infine, il processo di innovazione della gestione della Pubblica Amministrazione è partito dal basso, attraverso esperienze di tipo settoriale di iniziativa dell'esecutivo, piuttosto che per un'iniziativa parlamentare organica come in Francia o negli USA, ed è stato ricondotto a unità solo successivamente. Negli ultimi due decenni la riforma sembra aver viaggiato su un binario parallelo, riflettendo il ruolo, da un lato, del Cabinet Office, impegnato in un approccio più strategico (che dal *Next Steps Program* degli anni novanta ha condotto alla *Policy Review* del 2006-2007); dall'altro, del Tesoro (HMT), impegnato nel controllo della spesa pubblica e nella elaborazione del bilancio annuale (che ha condotto le varie ondate di *spending review*)<sup>4</sup>.

L'esperienza italiana si muove in questo quadro. Presenta forti analogie con l'esperienza francese, per vocazione di contesto budgetario e contabile, nel tentativo di trovare una via «contabile» alla programmazione strategica, ma è caratterizzata da significative aperture alle esperienze anglosassoni nel ricorso allo strumento della *spending review*.

L'approccio contabile richiede, a parere di alcuni<sup>5</sup>, una forte pressione dall'alto affinché la rappresentazione contabile, ad esempio in missioni e programmi, si traduca effettivamente in una corrispondente reimpostazione

dal 2003 esso diviene la proposta di bilancio presentata all'ufficio della Casa Bianca che si occupa del bilancio (l'OMB), che lo sottopone ad un sistema di valutazione *ex post* dei risultati (*Program Assessment Rating Tool*, PART).

<sup>3</sup> In tal occasione si è introdotto un ciclo di programmazione basato su Progetti annuali di programma (PAP) seguiti da Rapporti annuali di performance (RAP).

<sup>4</sup> In particolare, le *Comprehensive SR* del 1998 e del 2007.

<sup>5</sup> A proposito dell'approccio «budgetario» e contabile della Francia, Archibugi si esprime dicendo: «[...] dal quale ultimo, temo una concezione della performance manipolata e mascherata in sede contabile piuttosto che un cambiamento in termini reali della produttività delle prestazioni».

dell'attività amministrativa, in una riorganizzazione della gestione e in una valutazione della *performance* delle amministrazioni e dei risultati delle politiche. Sotto questo profilo, il complemento offerto dalla *spending review* in termini di analisi appare essenziale, a patto che riesca realmente a coniugarsi e interagire con i processi giuridico-contabili di allocazione e gestione delle risorse finanziarie. Il percorso non è tuttavia semplice.

Il termine *spending review* compare nella normativa italiana a partire dalla fine del 2006 con esplicito intento di intervenire in tre ambiti: *a)* la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche; *b)* il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato; *c)* la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore *accountability* nei risultati.

Il primo programma di «analisi e valutazione della spesa» viene stabilito nella legge finanziaria per il 2007<sup>6</sup> e assume carattere «straordinario». Al Ministro dell'economia e delle finanze è affidato il compito di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, con la collaborazione di un'apposita Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP) che agisce con alcune strutture del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)<sup>7</sup>. Alla CTFP il Ministro chiede di avviare un percorso per l'individuazione delle criticità, delle opzioni di riallocazione delle risorse e delle possibili strategie di miglioramento, sul piano della qualità e dell'economicità, dei risultati ottenibili con le risorse stanziare; essa è chiamata inoltre a svolgere studi e analisi finalizzati ad accelerare il processo di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche e a migliorare la trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica. In questa fase si avvia, in linea con l'esperienza francese, la riorganizzazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi con cui ridefinire, sperimentalmente, già dal 2008, la lettura delle unità elementari del bilancio ai fini dell'approvazione parlamentare in base alle finalità delle spesa, piuttosto che ai rispettivi centri di responsabilità amministrativa.

Il lavoro della CTFP si concentra su cinque settori di spesa (riferibili a cinque Ministeri: Trasporti, Infrastrutture, Giustizia, Interno e Istruzione). L'analisi è condotta coinvolgendo anche le amministrazioni di spesa. La CTFP

<sup>6</sup> Art. 1, comma 480 della legge finanziaria per il 2007.

<sup>7</sup> Commi 474-479. La CTFP è stata costituita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 marzo 2007. La Commissione era composta di 10 membri, scelti tra esperti di alto profilo tecnico-scientifico e di riconosciuta competenza in materia di finanza pubblica. Doveva presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta. Ai fini del raccordo operativo con la CTFP veniva istituito un apposito Servizio Studi nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

adotta esplicitamente un'ottica di analisi «produttivista/organizzativa»<sup>8</sup>, dedicando specifica attenzione alle strutture periferiche, all'organizzazione delle carriere, agli aspetti relativi alle carenze di cultura del monitoraggio e della valutazione. Il lavoro confluisce in un Rapporto in cui la Commissione avanza raccomandazioni per le politiche di ciascun settore (cfr. CTFP, 2008)<sup>9</sup> evidenziando, oltre alle specificità, elementi di similarità nella natura dei problemi affrontati dai Ministeri e individuando alcune tipologie d'intervento che possono avere una valenza trasversale alle singole aree.

Nel Rapporto vengono identificate, in particolare, tre macro tipologie di intervento: *a)* razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni; *b)* revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale; *c)* revisione della politica dei trasferimenti dal centro alla periferia e ad altri soggetti.

Nel 2008, con la nuova legislatura, la Commissione viene destituita, ma il programma di «analisi e revisione della spesa»<sup>10</sup> viene reso *permanente*, affidandolo integralmente al MEF. La struttura interessata è il Servizio Studi Dipartimentale (SeSD) della RGS, che con CTFP aveva inizialmente collaborato. Il lavoro del SeSD si concentra soprattutto sugli aspetti della programmazione finanziaria e della trasparenza dei dati conoscitivi del bilancio dello Stato. Si muove lungo due direttrici principali: una maggiore produzione di documenti a carattere divulgativo sulla composizione del bilancio dello Stato e sull'impatto delle manovre di finanza pubblica<sup>11</sup> e un'analisi strutturata del bilancio delle singole amministrazioni centrali che, nel 2009, confluisce in un nuovo Rapporto (RGS, 2009a). L'attività coinvolge diverse strutture della RGS, comprese quelle che operano all'interno dei singoli Ministeri. Le osservazioni che ne emergono forniscono una utile base conoscitiva anche per orientare la recente riforma della contabilità e finanza pubblica.

Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 196/2009) i compiti di *spending review* sono definitivamente affidati alla struttura dell'amministrazione del MEF, entrando a fare parte del ciclo ordinario della programmazione finanziaria e del bagaglio degli strumenti di controllo della

<sup>8</sup> «La Ctfp ha adottato nel proprio lavoro un approccio da “organizzazione industriale”. Vale a dire, si è proposta di esaminare le strutture organizzative e le norme procedurali di ogni ministero con l'idea di “smontare e rimontare” la macchina pubblica, tentando di individuare come conseguire gli stessi risultati o risultati migliori con strutture più leggere, procedure più semplici, controlli più mirati» (cfr. CTFP, 2008, p. 13).

<sup>9</sup> Si vedano anche i precedenti CTFP (2007a e 2007b).

<sup>10</sup> Legge 133 del 2008.

<sup>11</sup> Cfr. la collana «Note brevi» della Ragioneria Generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/Le-misure-/index.asp>) e la collana «Pubblicazioni statistiche» (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-d/index.asp>).

spesa. La natura ordinaria piuttosto che straordinaria dell'attività denota una scelta specifica: quella di conseguire una maggiore disciplina fiscale attraverso un miglioramento progressivo e permanente della capacità di riallocare la spesa, assicurando una *delivery* del sistema più efficiente dal punto di vista operativo; si supera l'approccio straordinario, alla base della SR condotta dalla CTFP, che in genere mira invece alla definizione di specifiche riforme o di modifiche nelle linee di *policy*. Le due finalità hanno naturalmente molti punti di sovrapposizione. Tuttavia, per soddisfare la prima esigenza, l'amministrazione che ha il ruolo di coordinamento della finanza pubblica può svolgere una funzione primaria e rilevante, mentre per la seconda il ruolo principale resta soprattutto quello della politica.

### 3. *Il ruolo dell'analisi della spesa affidata all'amministrazione di bilancio*

Una reazione comune a molti paesi in risposta allo stress sulle finanze pubbliche è stata quella di riservare una maggiore attenzione all'efficienza operativa, nella ricerca di margini disponibili per recuperi di risorse all'interno dell'organizzazione delle amministrazioni di spesa. L'applicazione di tagli della spesa, tuttavia, difficilmente è riuscita a sortire effetti significativi e duraturi in assenza di un contestuale progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture delle amministrazioni o di incentivi capaci di indurre una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

La difficoltà principale con cui l'autorità centrale del bilancio si scontra è quella di disporre di un'approfondita conoscenza del processo e dei fattori che determinano la spesa dei vari comparti, elementi sui quali occorre disegnare la strumentazione di controllo affinché risulti efficace. Infatti, se in alcuni casi i risparmi di spesa richiedono profonde modifiche legislative (le spesso invocate «riforme»), in molti altri sono sufficienti «semplici» cambiamenti nei comportamenti degli attori coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche. Si tratta, cioè, di rafforzare le capacità di programmazione e di monitoraggio della spesa – e dei servizi corrispondentemente resi – e di ripensare l'articolazione delle strutture organizzative e dei processi produttivi.

In questo quadro, l'amministrazione centrale del bilancio può ricoprire un ruolo importante nel generare, *dall'interno del processo*, incentivi efficaci nei confronti delle amministrazioni di spesa a perseguire questi miglioramenti<sup>12</sup>. Per riuscire in questo nuovo importante compito, tuttavia, l'ammini-

<sup>12</sup> In altri paesi, l'autorità centrale del bilancio è diventata promotrice di innovazioni di stampo manageriale attraverso l'elaborazione di linee guida e manuali ed esercita azioni di

strazione del bilancio deve investire al proprio interno nello sviluppo, innanzitutto, di capacità di analisi finalizzate alla stima del fabbisogno effettivo di risorse finanziarie in un'ottica di medio termine; occorre poi spostare l'ambito della ricerca di una migliore allocazione delle risorse dall'individuazione dei possibili recuperi entro le cosiddette «pieghe del bilancio» a quella dei margini offerti dall'efficienza organizzativa e produttiva, investendo anche in capacità di analisi presso le amministrazioni di spesa che in questo compito vanno necessariamente coinvolte. Tutto ciò implica per le attività dell'amministrazione centrale del bilancio la necessità di uscire, in molti casi, dal suo terreno tradizionale – prevalentemente connotato dal presidio sulle procedure amministrative e su questioni interne alle relazioni con le altre amministrazioni – per affacciarsi maggiormente sul mondo esterno e attrezzarsi a comprendere l'evoluzione dei fattori esogeni alle amministrazioni che determinano la spesa; con queste deve inoltre instaurare nuove forme di interazione, finalizzate ad attivare una struttura di controllo permanente della spesa. L'attività di analisi della spesa nel caso italiano si colloca entro questa logica e costituisce una scommessa di difficile cambiamento.

Inevitabilmente, il potenziamento del ruolo dell'amministrazione centrale del bilancio nel controllo della spesa passa attraverso un ripensamento del sistema che determina le decisioni sugli stanziamenti di risorse. Non si tratta, cioè, soltanto di spostare la natura del controllo alla fase *ex post* per valutare i comportamenti e le responsabilità del livello gestionale, ma di intervenire anche sul sistema della formazione del bilancio *ex ante*. La verifica dei risultati conseguiti dalla spesa dipende, infatti, anche dalla stima dei fabbisogni tendenziali di spesa e dal loro divario rispetto alle risorse stanziare. Occorre pertanto esplicitare i fattori che determinano effettivamente la spesa, basandosi sulla conoscenza dei processi produttivi e organizzativi dei singoli comparti; dalla valutazione dei risultati si potranno eventualmente costruire *feed-back*, «duri o morbidi», sull'allocazione delle risorse da parte del legislatore, ma ciò richiede una sufficiente affidabilità dei fabbisogni tendenziali considerati come *benchmark*.

Nell'ambito del controllo della spesa, la *spending review* può svolgere un ruolo determinante in particolare nel: a) fornire al decisore politico (legisla-

supporto alle amministrazioni di spesa nella definizione, per esempio, di strumenti per la misurazione della *performance*, incentivando un maggiore orientamento dell'azione amministrativa al risultato (tipicamente tramite l'individuazione di obiettivi e indicatori e la verifica di target misurabili). Ad esempio, in Francia proprio per sottolineare come la riforma del processo delle finanze pubbliche (*Loi organique relative aux lois des finances* del 2006) non poteva che andare di pari passo con la modernizzazione dell'amministrazione pubblica, è stato rafforzato il ruolo del Ministero delle finanze (che assume il nome di Ministro dell'economia, finanze e riforma dello Stato) incorporando il Ministero per la funzione pubblica.

tore) le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore; *b*) migliorare la capacità delle strutture tecniche (amministrazioni di spesa) di prevedere il fabbisogno effettivo di spesa in una prospettiva di medio termine; *c*) accrescere la capacità dell'autorità di bilancio (amministrazione centrale del bilancio) di esplicitare accordi con le amministrazioni di spesa per indurre comportamenti più efficienti (ad esempio, tramite tetti di spesa vincolanti, in cambio di maggiore flessibilità nell'impiego dei fattori produttivi in fase di gestione)<sup>13</sup>. L'analisi della spesa può pertanto favorire, nei fatti, quella connessione tra il *livello di indirizzo politico da parte dell'organo legislativo* e il *livello gestionale di esecuzione del bilancio da parte delle amministrazioni di spesa*, che è oggetto delle recenti riforme dei principali paesi. Questo intento in Italia era già stato tratteggiato – nel quadro di separazione delle rispettive responsabilità dei due livelli decisionali – dalle riforme degli anni novanta ed è rintracciabile anche nell'impostazione della recente riforma della legge di contabilità pubblica.

L'innovazione più immediata della Legge 196/1009 è l'innalzamento dell'unità di voto parlamentare al programma di spesa che, fissando l'autorizzazione a un livello di spesa molto più aggregato del precedente, concentra l'attenzione dell'organo legislativo sulle politiche, più che sugli aspetti di allocazione verso gli input necessari ad attuarle; questo assetto dovrebbe consentire una maggiore flessibilità in fase di gestione. Attivando un collegamento più diretto tra voto e finalità della spesa, dovrebbe inoltre incoraggiare un maggiore scrutinio da parte del decisore politico delle decisioni che determinano l'allocazione delle risorse complessivamente disponibili.

Una seconda innovazione rilevante ai fini di questa trattazione è rappresentata dall'istituzione dei «Nuclei di analisi e valutazione della spesa», concepiti come luogo di collaborazione tra amministrazione centrale del bilancio e amministrazioni di spesa e costituiti da rappresentanti del MEF e dei vari Ministeri<sup>14</sup>. I Nuclei possono senz'altro costituire il luogo deputato a raffor-

<sup>13</sup> Seppure con modalità diversificate, vari paesi europei hanno adottato tetti di spesa pluriennali vincolanti nelle proprie procedure di bilancio (hanno pratiche consolidate in questo campo il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Svezia). Un tale approccio consente di includere elementi *top-down* nella programmazione delle risorse che, secondo le indicazioni degli organismi internazionali, producono effetti positivi sia sul controllo che sulla qualità della spesa.

<sup>14</sup> Art. 39 della Legge 196/2009. In particolare, i Nuclei sono chiamati a: verificare l'articolazione dei programmi; verificare la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi; formulare proposte (attraverso appositi provvedimenti amministrativi) per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i Programmi. Tra i compiti dei Nuclei vengono anche ricomprese alcune delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 39, comma 2, DM 22 marzo 2010). Cfr. RGS (2010b; 2010c).

zare la strumentazione della programmazione finanziaria, a patto che si manifesti una volontà politica chiara in tale direzione ed emerga una convergenza di interessi in tal senso tra i vari soggetti. L'occasione può essere offerta dal contesto di restrizione finanziaria e dalla necessità di evitare le conseguenze indesiderate di strategie improntate alla logica dei tagli lineari (cfr. Box 2). Qualora al loro interno si riuscissero a coniugare effettivamente le finalità di miglioramento della capacità di programmazione e previsione delle risorse con quelle di valutazione dei risultati delle politiche e dei programmi di spesa, i Nuclei diverrebbero l'elemento di «cerniera» indispensabile tra capacità di programmazione finanziaria ed efficiente gestione dei processi produttivi sottostanti i singoli programmi di spesa.

#### 4. «*Spending review*» e processo di bilancio: alcune questioni sin qui emerse

Una delle questioni più critiche per i meccanismi di controllo *top-down* della spesa sta nel fatto che, seppur apparentemente adeguati nel disegno teorico, non sempre essi sono in grado di agire efficacemente quando vengono calati nei processi di bilancio. Infatti, il loro funzionamento può essere neutralizzato dall'operare di meccanismi effettivi di formazione e gestione della decisione di spesa (*bottom-up*), che rendono di fatto impossibile fare leva su incentivi e i disincentivi concretamente rilevanti. Il problema è estremamente complesso, poiché si tratta di costruire sistemi in grado di influire sui comportamenti di una pluralità di agenti di spesa.

Nella recente esperienza italiana l'adozione dei «tagli lineari» (Box 2), per come sono stati applicati, ha rimandato alle amministrazioni il compito di cercare al proprio interno le razionalizzazioni necessarie al rispetto di un nuovo vincolo di bilancio. Questo processo si è tuttavia scontrato con l'assenza di una verifica a monte dell'effettiva congruità nel medio e lungo termine dei nuovi stanziamenti di bilancio rispetto ai servizi forniti dalle amministrazioni.

Dall'attività di *spending review* ci si attende, in prospettiva, che possa aiutare a individuare meccanismi efficaci a conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa stabiliti in un'ottica *top-down*. Sotto il punto di vista del controllo quantitativo della spesa ciò rende opportuno inserire la *spending review*, con varie modalità, nel processo di bilancio. Affinché l'innesto sia fruttuoso, tuttavia, occorre anche che il processo di bilancio superi alcune note criticità. Due questioni, in particolare, emergono come particolarmente rilevanti dalle analisi sin qui svolte: *a*) è necessario rafforzare la funzione allocativa e migliorare la trasparenza del bilancio dello Stato; *b*) occorre accrescere l'attenzione ai risultati, finanziari e fisici, dei programmi di spesa.

## Box 2

Come si osserva nel Rapporto RGS del 2009<sup>15</sup>, negli ultimi anni il controllo sulla spesa ha operato largamente attraverso misure di contenimento di breve periodo, che hanno inciso sul bilancio statale in maniera generalizzata (c.d. tagli «lineari» o «orizzontali»), imponendo vincoli agli impegni e ai pagamenti o riducendo le dotazioni dei Ministeri<sup>16</sup>. La RGS stima che questi provvedimenti abbiano rappresentato, in ciascun anno, circa il 20 per cento della correzione complessivamente disposta sulle spese, ma questa correzione non sempre è stata conseguita per diversi motivi<sup>17</sup>.

Il Rapporto evidenzia, innanzitutto, come i provvedimenti abbiano trovato un ostacolo nell'elevata rigidità della spesa, che ha limitato la portata dell'intervento: alcuni voci o comparti sono stati sistematicamente esclusi dai vincoli imposti essendo riferibili a spese non comprimibili (in quanto predeterminate per legge o derivanti da diritti soggettivi già acquisiti, o ritenute meritevoli di particolari tutele in relazione agli obiettivi politici e sociali). A volte, inoltre, le misure lineari sono state adottate nel corso dell'esercizio, quando la programmazione era ormai stata definita e la gestione si trovava in una fase avanzata; creando probabilmente difficoltà operative alle amministrazioni, hanno finito col generare in molti casi situazioni debitorie sommerse, tipicamente a fronte di spese per l'acquisto di quei beni e servizi (canoni, utenze, affitti, ecc.) a cui le amministrazioni non avrebbero potuto comunque rinunciare<sup>18</sup>. Infine, il carattere temporaneo dell'azione (come quella di blocco degli impegni e dei pagamenti) ha in alcuni casi determinato solo il rinvio di una parte della spesa dell'anno all'esercizio successivo, ovvero alla necessità di reintegrarla in corso d'anno, senza determinare pertanto modifiche strutturali.

La conclusione che se ne trae è che, in generale, questi interventi a causa della loro natura concentrata, retroattiva e transitoria non hanno potuto modificare i comportamenti di spesa in maniera permanente. Da un lato, per essere efficaci avrebbero dovuto accompagnarsi a processi di profonda revisione delle strutture organizzative (ad es. della rete periferica dello Stato), delle procedure e dei comportamenti degli agenti di spesa; dall'altro, avendo accresciuto l'incertezza delle amministrazioni sull'ammontare delle risorse effettivamente a disposizione, hanno probabilmente finito con l'accentuare alcuni comportamenti conservativi a «protezione della spesa», contrari al miglioramento dell'efficienza organizzativa e gestionale.

<sup>15</sup> Cfr. RGS (2009a), capitolo 1.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> In questo paragrafo si parla soprattutto del perché i tagli lineari non sono efficaci. Non si solleva invece la questione – che pure merita considerazione – dell'eventuale danno che i tagli lineari possono creare: «Across the board cuts and freezes that affect program and services in an undifferentiated way have significant perverse effects. Such cuts erode the quality of public services, reduce the quantity of available services for the same level of taxpayer contribution and affect morale in the Public Service» (cfr. Bourgon, 2009).

<sup>18</sup> Le situazioni debitorie delle amministrazioni centrali dello Stato per spese di funzionamento hanno rappresentato circa 800 milioni di euro all'anno a partire dal 2007. Il dato cumulato dei debiti ancora presenti nel 2008, ma accumulati prima del 2007, era pari a circa 460 milioni di euro. Specifiche normative hanno introdotte misure per il reintegro di risorse tramite la costituzione di un apposito fondo (articolo 1, comma 50, Legge n. 266/2005), ma tali risorse si sono dimostrate insufficienti per fronteggiare le posizioni debitorie emerse.

#### 4.1. *Le criticità nella funzione allocativa e l'opacità del bilancio*

Malgrado numerosi interventi, attuati sin dalla riforma del 1997, il potenziale allocativo del bilancio è rimasto sostanzialmente debole. Le criticità non derivano unicamente dal nostro assetto Costituzionale, che ne fa una legge formale più che sostanziale, ma riflettono in parte la funzione prevalentemente autorizzatoria che il bilancio svolge e una limitata capacità di rendere il bilancio più trasparente tramite una struttura classificatoria stabile e non prettamente giuridico-contabile.

Un'indicazione della difficoltà di lettura del processo allocativo attraverso i dati del bilancio si evince dal confronto tra le risorse stanziare nel disegno di legge di bilancio e quelle stanziare nella legge di bilancio (inclusive dell'effetto della manovra finanziaria). La differenza è generalmente inferiore a quella tra queste ultime e le risorse che effettivamente risultano stanziare a fine anno. Le decisioni prese nel corso dell'anno modificano il livello delle risorse disponibili in aumento: dal 2003 la variazione tra previsione iniziale e finale è stata dell'ordine del 4 per cento l'anno. La manovra finanziaria coinvolge generalmente una modifica (in valore assoluto) di minore entità; ciò dipende dall'intonazione restrittiva della politica di bilancio o dall'esclusione dalla materia della finanziaria di alcuni provvedimenti o dal ricorso a manovre anticipate. Anche la composizione della spesa tra corrente e capitale varia dall'inizio alla fine dell'esercizio finanziario in misura generalmente superiore a quanto risulta dalla manovra finanziaria (tab. 2).

La ricostruzione del passaggio tra previsioni iniziali e finali non risulta immediata<sup>19</sup>; in particolare non risulta agevole stabilire dal prospetto contabile quanta parte della differenza nelle spese destinate a una specifica finalità sia dovuta, a fine esercizio, a immissioni di ulteriori risorse ovvero a riallocazioni tra le diverse finalità. L'analisi è resa ancor più complessa negli ultimi anni dalla natura di alcuni degli interventi di contenimento della spesa, che hanno agito attraverso congelamenti degli stanziamenti, e dalla presenza di risorse gestite fuori del bilancio (ad es. contabilità speciali, conti di tesoreria, etc.).

I presupposti per una rappresentazione del bilancio che evidenziasse le finalità dell'intervento pubblico erano già stati introdotti con la riforma del 1997 tramite le funzioni-obiettivo, ma gli esiti ottenuti si sono dimostrati insoddisfacenti tanto da giustificare, a distanza di dieci anni, la riclassificazione

<sup>19</sup> Incidono su tal differenza, oltre alle correzioni alle previsioni iniziali determinate tramite la legge di assestamento, anche la ripartizione di fondi, la reinscrizione di residui, le riassegnazioni di entrate e le nuove leggi con effetti di spesa che vengono varate in corso d'anno (cfr. RGS, 2009a).

TAB. 2. Spesa finale (al netto del rimborso delle passività finanziarie) del bilancio dello Stato: stanziamenti di competenza della proposta iniziale al consuntivo (milioni di euro)

	Proposta iniziale amministrazioni	Proposta governo	Modifiche dovute alla manovra	Modifiche in corso d'anno		Variazione stanziamenti iniziali LB su iniziali DLB (%)	Variazione stanziamenti definitivi su iniziali LB (%)
				Stanziam. iniziali di competenza - DLB	Stanziam. definitivi di competenza - LB		
2003	431.050,8	440.710,7	445.793,3	466.093,1	9.687,9	1,2	4,6
2004	436.214,1	444.009,4	452.826,5	472.411,6	11.996,0	2,0	4,3
2005	455.290,0	458.396,9	465.749,4	485.683,7	4.210,8	1,6	4,3
2006	460.010,3	463.076,6	462.416,2	479.381,7	7.888,8	-0,1	3,7
2007	456.368,8	457.418,6	494.727,9	512.540,1	1.569,9	8,2	3,6
2008	492.975,6	508.968,9	532.625,6	554.042,1	14.415,2	4,6	4,0
2009	550.044,1	538.249,5	537.347,9	558.288,0	4.456,6	-0,2	3,9
2010	532.276,0	534.203,7	543.209,3				

Fonte: Elaborazioni su sistema informativo RGS.

per Missioni e Programmi del 2007. Nonostante gli ulteriori affinamenti apportati tra il 2008 e il 2010 – che hanno ridotto da 168 a 162 il numero dei Programmi e ne hanno meglio specificato i contenuti per rendere più omogenee le attività ricomprese in termini di prodotti e servizi finali – il risultato è considerato ancor oggi suscettibile di miglioramento, come si desume dalla delega al Governo per la «revisione» della struttura del bilancio contenuta nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (art. 40).

Le difficoltà riscontrate nella rappresentazione per finalità del bilancio sono spesso legate ai problemi di riorganizzazione della struttura organizzativa delle amministrazioni. Si privilegiano associazioni univoche tra i programmi di spesa e i centri di responsabilità amministrativa esistenti, senza una effettiva valutazione dell'adeguatezza del modello organizzativo a servire in maniera efficiente le finalità del programma. Anche i frequenti accorpamenti e spaccettamenti di Ministeri degli ultimi anni hanno inciso in maniera rilevante sull'articolazione dei programmi, senza però comportare, né un chiarimento sostanziale sul loro contenuto effettivo, né un ripensamento su quale articolazione delle strutture fosse maggiormente funzionale alle finalità della spesa. Tutto ciò si riflette su alcune caratteristiche della classificazione: una forte polarizzazione delle risorse su un numero limitato di programmi (e di Ministeri); il carattere strumentale di alcuni programmi; la tendenza, quando si ricorre al criterio della prevalenza nell'attribuzione ai Programmi di capitoli di bilancio comprensivi di più finalità, ad assumere come riferimento la struttura amministrativa che li gestisce e la difficoltà a dare stabilità alla rappresentazione della spesa da un anno all'altro (tab. 3).

#### 4.2. *La scarsa attenzione agli esiti conseguiti dai programmi di spesa*

L'analisi dei programmi di spesa richiede di disporre di strumenti per quantificare gli obiettivi dell'azione pubblica e valutarne il grado di conseguimento, misurando in qualche modo la *performance* delle politiche e delle amministrazioni. Nonostante l'impegno delle amministrazioni pubbliche italiane in tale direzione sia sicuramente cresciuto, molta è ancora la strada da fare (cfr. RGS, 2009a, cap. 3).

Molto nel dibattito ruota attorno ai cosiddetti indicatori di *performance*. L'utilizzo cui sono destinati è molteplice: talvolta sono di supporto alle funzioni di controllo, talvolta al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, talvolta alla maggiore trasparenza delle scelte allocative, talvolta alla valutazione degli interventi di politica economica o alla valutazione del personale dell'apparato pubblico. Nell'esperienza italiana si è generata una sovrappo-

TAB. 3. Stanziamenti iniziali di competenza per Missione – confronto tra dati di Legge di bilancio e dati riclassificati secondo la struttura del bilancio 2011 (milioni di euro)

Missione	2009			2010			2011
	Stanziamenti iniziali di competenza Legge di Bilancio 2009	Stanziamenti iniziali di competenza 2009 (riclassificati)	Stanziamenti iniziali di competenza Legge di Bilancio 2010	Stanziamenti iniziali di competenza Legge di Bilancio 2010 (riclassificati)	Stanziamenti iniziali di competenza 2010	Stanziamenti iniziali di competenza Legge di Bilancio 2011	
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.058,2	3.058,2	3.161,5	3.161,5	3.161,5	2.986,7	
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	423,7	479,7	464,8	464,8	505,8	484,7	
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.056,5	110.936,8	118.553,2	118.553,2	117.900,3	108.742,0	
L'Italia in Europa e nel mondo	26.297,2	26.301,0	25.262,0	25.262,0	25.263,6	26.264,2	
Difesa e sicurezza del territorio	19.244,3	19.244,3	18.575,7	18.575,7	18.575,7	19.366,4	
Giustizia	7.308,2	7.308,2	7.273,4	7.273,4	7.273,4	7.064,3	
Ordine pubblico e sicurezza	10.639,1	10.667,1	10.448,9	10.448,9	10.448,9	10.374,1	
Soccorso civile	3.504,9	3.504,9	4.150,1	4.150,1	4.165,1	3.939,7	
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.003,7	1.003,8	947,2	947,2	947,3	811,7	
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	47,7	47,7	7,8	7,8	7,8	7,8	
Competitività e sviluppo delle imprese	4.689,6	4.691,5	4.830,8	4.830,8	4.832,7	3.955,1	
Regolazione dei mercati	30,8	31,0	41,1	41,1	42,0	30,6	
Diritto alla mobilità	10.016,7	10.490,4	7.394,8	7.394,8	8.401,0	8.100,8	
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.640,3	3.697,1	4.850,4	4.850,4	4.708,8	2.817,7	
Comunicazioni	1.029,8	1.029,8	1.250,2	1.250,2	1.250,2	1.455,1	
Commercio internazionale							
ed internazionalizzazione del sistema produttivo	204,4	204,4	232,6	232,6	232,6	168,1	
Ricerca e innovazione	3.613,0	3.625,3	3.525,0	3.525,0	3.501,0	3.260,3	
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.443,2	1.446,6	901,3	901,3	901,3	718,3	
Casa e assetto urbanistico	889,9	467,8	710,3	710,3	499,5	495,5	
Tutela della salute	840,7	845,1	765,9	765,9	765,7	739,3	
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.393,7	1.471,9	1.358,4	1.358,4	1.424,9	1.205,5	

TAB. 3. (segue)

Istruzione scolastica	44.016,3	44.016,3	44.183,7	44.183,7	42.063,6
Istruzione universitaria	8.553,1	8.552,3	7.909,3	7.908,4	8.006,0
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.372,5	30.559,1	25.653,9	30.842,8	30.735,9
Politiche previdenziali	73.996,1	68.611,7	77.252,2	71.866,1	71.988,8
Politiche per il lavoro	2.934,0	2.958,9	2.726,6	2.719,0	5.678,0
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.416,2	1.361,9	1.579,5	1.538,5	1.408,3
Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.139,4	6.138,6	6.894,6	6.891,3	9.160,3
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	66.253,8	66.330,8	65.365,4	65.413,8	60.933,6
Giovani e sport	828,2	828,2	792,0	792,0	664,6
Turismo	76,4	76,4	76,0	76,0	36,7
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.323,7	2.204,2	1.733,2	1.747,5	1.564,2
Fondi da ripartire	13.749,9	13.860,2	14.801,0	14.902,7	13.522,0
Debito pubblico	296.558,1	296.542,3	338.122,3	338.107,0	293.889,2
Totale complessivo	752.593,3	752.593,3	801.798,1	801.798,1	742.579,0

*Nota:* La ricostruzione secondo la classificazione per missione si rende necessaria per una migliore lettura in serie storica delle risorse stanziare da un anno all'altro. È stata effettuata riconducendo le unità gestionali più fini del bilancio (i piani gestionali) di ciascun anno alla composizione per missione adottata nella Legge di bilancio del 2011. Le revisioni classificatorie sono in parte legate all'istituzione di nuovi programmi di spesa e in parte alle scelte dei centri di responsabilità delle amministrazioni. La ricostruzione è il risultato di una stima in cui, nel caso di piani gestionali scorporati in più unità da un anno all'altro, si assume che la ripartizione delle risorse sia proporzionale a quella riscontrata nell'anno successivo. Tra il 2010 e il 2011 la tracciabilità dei piani gestionali è possibile fino a coprire il 98,5 per cento degli stanziamenti di competenza 2011, mentre tra il 2009 e il 2010 è possibile per il 94,1 per cento degli stanziamenti di competenza 2010.

*Fonte:* RGS (2011).

sizione (e una parziale confusione) tra queste finalità, che non ha agevolato l'effettiva degli individuazione di indicatori utili per riflettere sulle finalità e i risultati della spesa e ha finito col ridurre la fiducia sui benefici di questo tipo di esercizio.

Numerose disposizioni legislative si sono susseguite con l'obiettivo di introdurre nel ciclo della programmazione finanziaria una base informativa sugli esiti conseguiti dall'utilizzo delle risorse in termini di risultati e di costi (Box 3). Queste innovazioni sono state inserite anche nel processo di formazione del bilancio dello Stato attraverso la predisposizione delle cosiddette Note preliminari, da allegare sia al bilancio di previsione che al rendiconto<sup>20</sup>.

### Box 3

Un primo intervento di introduzione di elementi di valutazione sugli esiti della spesa è avvenuto con le riforme degli anni novanta. La L. 94/1997 faceva esplicito riferimento alla necessità di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini<sup>21</sup>. Con la riforma le amministrazioni sono tenute a illustrare, attraverso una Nota preliminare in accompagnamento della legge di bilancio, gli obiettivi che intendono perseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, indicando le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare *ex post* per la valutazione dei risultati<sup>22</sup>. Le Note devono essere redatte sia in fase di previsione che di rendicontazione: nel primo caso, devono indicare gli obiettivi perseguiti e gli indicatori scelti per la loro misurazione; nel secondo, devono riportare i risultati conseguiti e fornire quindi la vera e propria misurazione della performance. La fase *ex post* del processo pone in relazione risorse stanziare e obiettivi proposti, uso effettivo delle risorse e obiettivi raggiunti; offre cioè elementi di valutazione del grado di efficienza ed efficacia del processo di spesa.

L'intento di assegnare alla misurazione dei risultati un ruolo preminente nel processo di bilancio emerge anche da altre disposizioni normative di quegli anni, inquadrate entro una più generale riforma della pubblica amministrazione. La L. 59/1997<sup>23</sup> disponeva il potenziamento degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività delle ammini-

<sup>20</sup> Per un'analisi più approfondita dello strumento delle Note preliminari in un contesto di *performance budgeting* si rimanda a RGS (2009b; 2009c) e agli altri interventi del Convegno «Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica».

<sup>21</sup> Art. 4, comma 2, lettera b).

<sup>22</sup> Cfr. Art. 4-*quater*. Fino ad allora le Note preliminari allegate al bilancio (sia allo stato di previsione che al rendiconto) erano sostanzialmente delle relazioni tecnico-illustrative come quelle che normalmente accompagnano i disegni di legge. Rappresentavano, tramite una esposizione tecnico-contabile, i motivi delle variazioni delle spese riferite ai diversi capitoli o le implicazioni finanziarie delle leggi approvate nell'esercizio precedente, senza chiarire i criteri di previsione e le ragioni politico-economiche dietro alla spesa (a cosa devono servire le risorse stanziare).

<sup>23</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

strazioni: da un lato, dotando le amministrazioni di sistemi informativi e statistici a supporto del controllo di gestione; dall'altro, richiedendo loro periodicamente (e comunque annualmente) di elaborare specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e di effettuare una valutazione comparativa di costi, rendimenti e risultati.

I progressivi innesti legislativi orientati alla realizzazione di un sistema di misurazione dell'efficienza della pubblica amministrazione hanno infine trovato ulteriore sostegno nella riforma dei sistemi dei controlli della pubblica amministrazione<sup>24</sup> che ha sostanzialmente modificato il sistema, operando una distinzione tra le varie attività di controllo interno (in modo da rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale). Contemporaneamente, veniva completata la riforma della dirigenza (che aveva creato una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e responsabilità dirigenziale per i risultati). La filosofia di fondo di questo processo stava nello scindere la responsabilità della decisione strategica da quella gestionale, attribuendo maggiore autonomia alle amministrazioni in cambio di un maggiore controllo *ex post* sui risultati conseguiti.

In un contesto, come quello attuale, in cui si mira a rafforzare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse pubbliche e a rendere possibile una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati, diviene essenziale disporre di idonei strumenti per la misurazione e la valutazione degli effetti della spesa, anche di singoli interventi. La disponibilità di sistemi di indicatori rappresentativi può infatti contribuire a consolidare il legame tra individuazione delle finalità da perseguire da parte dell'azione pubblica e risorse dirette a realizzarle. Il passo preliminare di questo processo richiede di declinare i risultati attesi e decidere *ex ante* come verificarli, in modo da poter stabilire *ex post* se questi risultati sono stati effettivamente conseguiti e derivarne elementi informativi utili per le future decisioni.

Un tale impianto stenta ancora a decollare per diversi ordini di motivazioni. Secondo alcuni osservatori (cfr. Lamanna Di Salvo, 2005; Carabba, 2004; Dente e Piraino, 2008; De Ioanna e Goretti, 2008) la spiegazione sta in un insufficiente impegno politico, culturale, tecnico e amministrativo nell'attuazione delle innovazioni normative. Da un lato, l'attenzione dei responsabili politici ai risultati effettivamente conseguiti dalle politiche appare a tutt'oggi carente. Dall'altro, le amministrazioni si riscontrano con notevoli difficoltà nel descrivere le proprie attività, definire gli obiettivi, identificare gli indicatori e misurare la qualità e la quantità dei servizi erogati; si registra inoltre la mancanza di un'esplicita fase di raffronto tra risultati finali e obiet-

<sup>24</sup> Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, «Disposizioni in ordine al riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59».

tivi iniziali, pure essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli obiettivi e gli indicatori contenuti nelle Note preliminari tendono per lo più a descrivere in dettaglio le attività interne delle amministrazioni (adempimenti istituzionali; miglioramenti gestionali previsti; predisposizione di atti, decreti, accordi, attività istruttorie; definizione di piani e progetti; trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori, ecc.) e poco a dichiarare gli obiettivi perseguiti tramite queste attività (Lamartina *et al.*, 2009).

Nelle Note preliminari del periodo 2008-2010 si rilevano moltissimi indicatori dichiarati, pochissimi indicatori quantificati e ancor meno informazioni su elementi quali il numero di beneficiari di dato intervento, il numero di utenti di un dato servizio, il volume degli interventi completati, la qualità dei servizi resi<sup>25</sup>. In sintesi, prevale nell'amministrazione una preoccupazione maggiore per gli aspetti organizzativi che per quelli funzionali (come conferma la difficoltà a rendere sostanziale, piuttosto che contabile, la ristrutturazione del bilancio per Missioni e Programmi). Ne deriva la necessità di un maggiore impegno, anche dal punto di vista tecnico, per individuare indicatori rilevanti, attinenti e correttamente misurati in corrispondenza di ciascun macro-intervento o obiettivo del programma di spesa<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Nel 2010 emergeva ancora un ricorso diffuso a indicatori di realizzazione finanziaria (oltre un quinto dei casi), all'indicazione generica che si intende raggiungere un certo obiettivo o realizzare un'attività di competenza (senza specificarla), al numero di documenti e atti da predisporre o al numero di rapporti e relazioni da redigere.

<sup>26</sup> Non ci si sofferma in questa sede sull'importanza di una maggiore consapevolezza di ciò che si può misurare facendo ricorso a indicatori e ciò che consentono, invece, altri strumenti di misurazione. Basti ricordare che gli indicatori cosiddetti «di impatto» non sono sufficienti di per sé per valutare il contributo dell'intervento pubblico a un cambiamento nell'economia, nella società o sul territorio (ambiti in cui agiscono molti fattori esogeni). Quando l'obiettivo consiste nel modificare una situazione ritenuta non desiderabile tramite una politica di spesa pubblica (ad esempio, ridurre la disoccupazione e il numero dei reati, o aumentare il livello di competenze degli studenti, della concorrenza nei mercati, etc.), per capire se l'intervento ha prodotto gli effetti auspicati, non basta verificare il raggiungimento del valore-obiettivo dell'indicatore prestabilito. Occorre infatti stimare, a parità di evoluzione dei molteplici fattori concorrenti, cosa sarebbe accaduto senza l'intervento pubblico (in altri termini, il confronto va fatto con uno scenario controfattuale). Per capire se e come gli interventi funzionano, o perché non hanno funzionato, si devono affrontare problemi relativi all'attribuzione dei nessi causali tra i vari fattori in gioco e dunque adottare metodologie di analisi più sofisticate. Per uno studio recente delle problematiche inerenti la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche si rimanda a Martini e Trivellato, 2011).

## 5. *L'analisi e la valutazione della spesa: quali prospettive e quali priorità per i prossimi anni?*

Nel corso del tempo i tradizionali strumenti di controllo del bilancio – basati sulla fissazione *ex ante* di singole poste di spesa e sulla modulazione degli incrementi annuali (o dei tagli) a tali poste in sede di finanziaria – sono andati indebolendosi. Questo fenomeno si è acuitizzato in un contesto di restrizione finanziaria che ha ridotto la disponibilità di risorse nella modulazione annuale degli stanziamenti.

Nel caso italiano le difficoltà allocative richiedono di affrontare innanzitutto tre questioni: *a)* un'eccessiva «frammentazione» del bilancio, in fase sia di predisposizione delle previsioni sia di gestione della spesa, dovuta a un elevato numero di capitoli di spesa; *b)* un elevato livello della quota di spesa ritenuta «rigida»; *c)* la presenza di scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza nell'intreccio dei vari aspetti relativi alla programmazione e alla gestione del bilancio. È utile ricordare che alcune di queste problematiche non rappresentano una singolarità italiana, ma sono connesse all'evoluzione naturale delle funzioni che il bilancio dello Stato ha assunto nei paesi avanzati, passando da strumento di rilevazione contabile a strumento di intervento nell'economia<sup>27</sup> che esige nuove e più complesse modalità di controllo della spesa.

### 5.1. *L'eccessiva frammentazione del bilancio*

In Italia, come avviene in molti sistemi di programmazione finanziaria prevalentemente basati su un criterio *bottom-up*, il processo di formazione del bilancio è stato a lungo caratterizzato da una specificazione *ex ante* dei limiti all'autorizzazione effettuata su disaggregazioni fini delle singole poste di spesa e generalmente appiattite sull'aspetto gestionale (capitoli di bilancio).

Già con la riforma Ciampi del 1997, l'autorizzazione a spendere determinata nel bilancio decisionale approvato dal Parlamento era stata portata a un livello più aggregato, introducendo le c.d. unità previsionali di base (UPB), riferite ad aggregazioni di spesa su più generiche funzioni di funzionamento, interventi e investimenti. Le unità di voto del bilancio decisionale passavano da oltre 6-7 mila a meno di mille unità, ma a livello del bilancio gestionale si determinava un *aumento del numero di capitoli sottostanti*: in fase di applica-

<sup>27</sup> Cfr. Pedone (2003; 2008), Schick (2009). Sull'evoluzione delle istituzioni di bilancio italiane in relazione al vincolo macro si rimanda a De Simone, Di Majo e Monacelli (2010).

zione, ciascuna UPB doveva essere assegnata a un unico centro di responsabilità amministrativa portando a suddividere i capitoli preesistenti di conseguenza o addirittura a istituire nuovi capitoli.

La recente riorganizzazione della struttura del bilancio per Missioni e Programmi ha ulteriormente innalzato il livello di aggregazione del bilancio decisionale al Programma in una logica del tutto simile. Tuttavia, insieme alle numerose riorganizzazioni delle amministrazioni intervenute nel frattempo, anche questa revisione ha imposto sdoppiamenti di capitoli, con un incremento del numero delle unità gestionali del bilancio che, pur senza tornare ai livelli di numerosità degli esercizi antecedenti il 2007, ha vanificato gran parte delle modifiche precedentemente introdotte (tab. 4).

Nella prassi, però le esigenze di natura gestionale (connessa agli assetti organizzativi, alle modalità di conservazione delle risorse disponibili, all'esigenza di minimizzare le complicazioni nelle procedure della spesa, etc.) tendono a prevalere su quelle di rappresentazione della spesa in termini di finalità e natura economica effettiva – che dovrebbero contribuire a una maggiore trasparenza del bilancio – guidando ad esempio la definizione degli attributi classificatori dei capitoli. Ogniqualvolta la struttura rilevante a fini decisionali (quella ormai articolata in Missioni e Programmi) viene modificata, di fatto essa finisce con l'«aggiustarsi» su quella a fini gestionali bloccando gli effetti riformatori attesi.

Questo tema non è irrilevante per capire le difficoltà nei vari tentativi di modernizzazione del processo di bilancio. La forte frammentazione nella rappresentazione contabile della spesa in capitoli, infatti, è il riflesso di una frammentazione del processo previsionale e gestionale del bilancio, che può anche contribuire a innescare un'eccessiva rigidità dell'attività gestionale<sup>28</sup>. La frammentazione complica il controllo sugli aggregati di spesa totale e favorisce un approccio di tipo incrementale alla formazione del bilancio.

## 5.2. *La rigidità effettiva o percepita della spesa*

In fase di formazione, oltre il 93 per cento della spesa finale del bilancio risulta in qualche modo interessata dalla presenza di forme di incomprimibilità o di obbligatorietà degli stanziamenti. Con un bilancio formato in base al criterio della legislazione vigente, questo fattore di rigidità può contribuire alla sensazione che gli spazi di riallocazione o di discrezionalità siano di fatto

<sup>28</sup> Ne è un esempio lo scarso ricorso alle rimodulazioni tra capitoli concesse dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

TAB. 4. Numero di capitoli di spesa a consuntivo nel bilancio dello Stato

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)	2010 (**)	2010 (***)
Titolo I – Spese correnti	5.670	5.449	5.470	5.737	3.046	4.506	4.411	4.511	4.511
Redditi da lavoro dipendente	1.359	1.246	1.245	1.291	933	1.614	1.531	1.511	1.511
Consumi intermedi	2.868	2.754	2.776	2.934	807	1.276	1.218	1.307	1.307
Imposte pagate sulla produzione	159	149	151	159	170	329	312	301	301
Trasferimenti	806	834	831	882	720	766	805	840	840
Altro	478	466	467	471	416	521	545	552	552
Titolo II – Spese in conto capitale	1.465	1.472	1.466	1.486	1.211	1.479	1.335	1.506	1.506
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	665	677	698	693	590	856	749	825	825
Contributi agli investimenti	352	356	342	351	277	274	232	291	291
Altro	448	439	426	442	344	349	354	390	390
Titolo III – Rimborso passività finanziarie	51	52	52	51	49	47	47	48	48
Totale complessivo	7.186	6.973	6.988	7.274	4.306	6.032	5.793	6.065	6.065
Variazione percentuale rispetto all'anno precedente (%)		-3,0	0,2	4,1	-40,8	40,1	-4,0	4,7	4,7

Fonte: Elaborazioni su sistema informativo RGS.

molto ridotti e limitati per motivi di carattere giuridico. In fase di gestione, la presenza di questo tipo di obblighi viene percepita come vincolante in base a un'interpretazione meramente contabile, disincentivando la ricerca di modalità più efficienti con cui assolvere agli obblighi previsti e rispondere agli obiettivi della spesa.

Per capire quali siano gli spazi effettivi di modifica possibile all'interno del bilancio – e le azioni necessarie a sfruttarli – occorre innanzitutto fare maggiore chiarezza sul grado di predeterminazione della spesa, rendendo espliciti gli elementi sui quali è possibile agire nel breve o nel medio termine per contenere la crescita di alcuni aggregati.

La spesa soggetta a rigidità afferisce ad alcune tipologie diverse: *a*) la spesa riferibile agli *entitlements*, ossia predeterminata in base all'esistenza di un diritto di accesso ai benefici per i cittadini; *b*) la spesa «obbligatorie», ossia predeterminata in base criteri di tipo giuridico o contabile/gestionale. Con lo sviluppo e l'entrata a regime del *welfare state*, la spesa per *entitlements* è cresciuta notevolmente in tutti i paesi avanzati, fino ad assorbire una quota significativa del complesso della spesa pubblica. Riguarda quei servizi e benefici che sono garantiti alla collettività per legge<sup>29</sup> in quanto connessi con la tutela di diritti dei cittadini. La spesa è definita da norme che ne stabiliscono non il livello, ma le caratteristiche generali, i meccanismi e i parametri cui risponde. Ha caratteristiche molto diverse rispetto alla spesa per l'acquisto di beni e servizi o di c.d. «fabbisogno» delle amministrazioni e richiede diversi metodi di previsione e soluzioni gestionali.

Nel caso, ad esempio, di prestazioni in denaro, la legge fissa i criteri di eleggibilità alla prestazione (ovvero le caratteristiche dei beneficiari), le modalità di erogazione e l'importo della singola prestazione. L'entità complessiva della spesa può dunque solo essere stimata e dipende dalla dinamica di fattori esogeni che *non* sono sotto il controllo dell'amministrazione (o della decisione politica)<sup>30</sup>. Lo stesso vale per l'erogazione di alcuni servizi, come l'istruzione scolastica, per i quali il quadro normativo determina i criteri d'accesso (l'età dell'obbligo scolastico) e i parametri che configurano le modalità

<sup>29</sup> Si usa, nel gergo burocratico, anche il termine «diritti soggettivi», che tuttavia rimanda a un concetto giuridico e filosofico assai più complesso e in grado di ricomprendere le varie accezioni. Potrebbe in questo contesto apparire più appropriato riferirsi ai «diritti sociali» che sono quelli cui corrispondono obblighi da parte dello Stato e dei pubblici poteri di erogare prestazioni. Comprendono i diritti alla protezione sociale contro la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione, etc., il diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione, etc.

<sup>30</sup> La demografia, l'andamento dell'occupazione (nel caso degli ammortizzatori sociali), della povertà delle famiglie (nel caso di alcune politiche sociali) o della speranza di vita (nel caso delle pensioni).

del servizio (il numero massimo di alunni per classe, le ore di insegnamento, le ore contrattuali dei docenti, etc.), mentre la spesa è condizionata, in ultima istanza, dalla evoluzione demografica e dalla sua distribuzione rispetto ai punti di erogazione<sup>31</sup>.

In questi casi la capacità di formulare buone previsioni tendenziali e di analizzare scenari alternativi dell'evoluzione della domanda in un orizzonte di medio-lungo termine diventa essenziale per valutare, sia la coerenza e la sostenibilità dell'intervento rispetto agli obiettivi della politica di bilancio, sia l'impatto finanziario di modifiche normative. Solo attraverso questa estensione dell'orizzonte previsivo, oltre a quello che interessa la formazione del bilancio, si può generare un raccordo più sostanziale tra la programmazione finanziaria e il disegno delle politiche<sup>32</sup>. Questo assetto richiede, inoltre, un sistema di controllo che focalizzi l'attenzione non solo sugli aspetti finanziari ma anche e soprattutto sugli effettivi livelli di servizio «reali» erogati, in termini quantitativi e qualitativi, per verificare il raggiungimento degli standard garantiti e individuare le azioni necessarie ad aumentare la responsabilizzazione di coloro che erogano i servizi e la capacità di scrutinio da parte dei cittadini.

Vi sono poi spese soggette a rigidità più specifiche di tipo non solo giuridico, ma anche contabile. I tipi di obbligo rintracciabili nella classificazione del bilancio sono formalmente riconducibili alle seguenti fattispecie: *a*) l'inclusione nell'apposito elenco n. 1 delle «spese obbligatorie» allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze nel Bilancio di previsione dello Stato (per le quali si dispone la possibilità di attingere all'apposito fondo di riserva); *b*) la natura dell'autorizzazione di spesa sottostante al capitolo; *c*) la presenza di un obbligo giuridicamente perfezionato

<sup>31</sup> Una caratteristica delle funzioni di spesa legate agli *entitlements* è l'erogazione sia a livello centrale che locale. Anche se gli stanziamenti del bilancio dello Stato contribuiscono in larga misura alla spesa, il livello delle prestazioni e le modalità di erogazione sono spesso sotto la responsabilità di diversi livelli di governo, ponendo difficoltà di coordinamento della finanza pubblica. Questo tema si intreccia con le modifiche dell'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali previste dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dal quadro legislativo definito dalla legge delega di attuazione del federalismo fiscale (Legge 42/2009). Le previsioni e la negoziazione di accordi sulla spesa tra i diversi piani istituzionali assumono in questo contesto un ruolo fondamentale.

<sup>32</sup> Da diversi anni la RGS produce proiezioni di questo tipo per quanto riguarda il settore pensionistico e socio-sanitario e più di recente per l'istruzione. Pubblica infatti annualmente previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni, sanità e Long Term Care (LTC) in rapporto al PIL. Queste vengono elaborate in funzione di scenari definiti in ambito nazionale (nazionale base) ed europeo (EPC-WGA baseline), e sono accompagnate da un'ampia analisi di sensitività (cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/ VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit--d/2010/index.asp](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit--d/2010/index.asp)).

già assunto dall'amministrazione nei confronti di soggetti esterni (c.d. «spesa asteriscata», poiché così è segnalata in bilancio).

Di questi fattori, solo il primo si colloca all'interno della decisione parlamentare; il secondo è il riferimento cardine delle autorizzazioni di spesa alla legislazione vigente (e rimanda dunque a decisioni politiche prese in un momento precedente alla legge di bilancio); il terzo discende della pratica gestionale. La natura di queste attribuzioni è in ogni caso di tipo prettamente giuridico-contabile.

Le «spese obbligatorie» riguardano principalmente il pagamento di stipendi, assegni, pensioni, interessi passivi, nonché obblighi comunitari e internazionali, l'ammortamento di mutui ed altre spese identificate esplicitamente come obbligatorie in base a specifiche disposizioni normative (quindi di esplicita emanazione parlamentare). Queste spese costituiscono oneri di natura «inderogabile e indifferibile» tali che, i corrispondenti stanziamenti che risultino in corso di gestione insufficienti si fronteggiano con il prelevamento di risorse da uno specifico fondo (il «fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine») votato con la legge di bilancio. Nel 2009 circa il 39 per cento delle previsioni iniziali del bilancio si riferiva a capitoli di questo tipo, in linea con gli anni precedenti.

In base all'autorizzazione legislativa di spesa il bilancio distingue inoltre tra «oneri inderogabili», «fattore legislativo» e «fabbisogno». Gli oneri inderogabili (OI) sono 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. 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 quote piuttosto stabili negli anni, gli oneri inderogabili rappresentano circa il 65 per cento delle spese finali e i fattori legislativi circa il 28 per cento. Solo il 7 per cento delle uscite è costituito da spese di fabbisogno.

Nel Rapporto sulla spesa della RGS viene svolta un'analisi del contenuto del bilancio che classifica i capitoli in base alla varietà delle «forme di spesa» che comportano un obbligo per le amministrazioni dello Stato<sup>33</sup>. L'analisi

<sup>33</sup> 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 richie-

mette in luce che gli elementi che determinano l'insorgenza delle varie tipologie di obbligo sono tra loro molto diversificati in termini, sia di presupposto della spesa, sia dello strumento di erogazione. Dall'esercizio di rilettura che classifica in base alle «forme di spesa» risulta che, nel 2009, approssimativamente un quinto delle risorse era direttamente connesso a 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 al finanziamento ordinario di altre amministrazioni pubbliche; poco più di un quarto 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 era costituito da somme dovute a titolo di interessi, risarcimenti, rimborsi ed oneri pregressi; circa il 4 per cento da oneri per obblighi contratti in ambito internazionale. Le rimanenti spese (0,5 per cento) erano sostanzialmente riconducibili a riserve rappresentate dai fondi per le spese imprevedute, per spese casuali, per maggiori esigenze consumi intermedi.

Dal confronto tra le «categorie di obbligo» così individuate e la «natura della spesa» in base all'autorizzazione (come registrata nel bilancio), emerge un quadro molto articolato. I tre attributi che caratterizzano la natura della spesa (OI, FB, FL) sono distribuiti su tutte le forme di spesa individuate nella rilettura effettuata (tab. 5).

Se ne può dedurre che, sebbene la spesa per un dato anno sia per la maggior parte vincolata (oltre che dagli *entitlements*, da forme di obbligo contrattuali pluriennali già giuridicamente perfezionati, dalla consistenza del comparto del pubblico impiego e da risorse a copertura di opere già decise, programmate e in fase di costruzione, etc.), ciò non esclude necessariamente spazi per riallocazioni su orizzonti pluriennali. La politica di bilancio può essere riorientata, anche se questo richiede tempi più lunghi. In alcuni casi, sono necessari cambiamenti di natura legislativa da parte del decisore politico; in altri, sono invece sufficienti cambiamenti di natura organizzativa o gestionale, sotto il controllo delle amministrazioni. L'inerzia della spesa può essere superata ampliando l'orizzonte temporale della programmazione finanziaria. L'introduzione del bilancio e di una manovra triennale, prevista dalla nuova legge di contabilità, può favorire questa prospettiva.

derebbe un esame degli impegni). Le diverse tipologie di obbligo sono state individuate prevalentemente tramite criteri basati congiuntamente sulla categoria economica e sull'analisi delle denominazioni dei capitoli. Indicazioni più accurate derivano dalla riclassificazione analitica effettuata al livello dei singoli piani gestionali.

Tab. 5. *Forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato per tipo di autorizzazione. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009 (milioni di euro)*

	Tipo di autorizzazione					
	Fabbisogno		Fattore legislativo		Onere inderogabile	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Contratti a tempo determinato e indeterminato per il personale a carico dello Stato	1.744,3	4,7	3.763,0	2,5	86.806,0	24,8
Contratti per l'acquisizione di beni e servizi, durevoli e non durevoli, strumentali alle funzioni delle amministrazioni dello Stato	9.669,1	26,2	2.160,5	1,4	1.687,2	0,5
Contratti e costi relativi al patrimonio immobiliare in uso da parte delle Amministrazioni dello Stato	566,5	1,5	64,7	0,0	983,1	0,3
Imposte a carico dello Stato per lo svolgimento delle proprie funzioni	6,5	0,0	88,8	0,1	4.874,7	1,4
Finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali	21.009,8	57,0	77.333,5	51,6	27.548,5	7,9
Contratti di servizio e di programma	6,1	0,0	6.324,7	4,2	2.320,4	0,7
Benefici economici individualmente erogati ad imprese, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	5,2	0,0	7.569,2	5,0	13.267,6	3,8
Benefici individualmente erogati alle famiglie o ai singoli cittadini, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	409,7	1,1	10.455,1	7,0	61.150,4	17,4
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di infrastrutture e altri fondi e finanziamenti indistinti per lo sviluppo delle infrastrutture	370,2	1,0	21.464,8	14,3	531,6	0,2
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	224,9	0,6	11.495,2	7,7	578,5	0,2
Mutui contratti da altre amministrazioni pubbliche	367,3	1,0	2.000,5	1,3	2.725,3	0,8
Organi con particolari funzioni (commissionsi, comitati, consigli, osservatori, segreterie tecniche, ecc.)	51,8	0,1	174,1	0,1	77,3	0,0
Accordi, convenzioni e protocolli internazionali	30,6	0,1	2.330,2	1,6	18.036,3	5,1
Risarcimenti	99,6	0,3	222,9	0,1	265,7	0,1
Rimborsi	17,5	0,0	3.889,9	2,6	48.106,2	13,7
Pagamento di interessi	1.845,0	5,0	53,8	0,0	77.340,6	22,1
Residui passivi perenti	—	0,0	—	0,0	2.500,0	0,7
Non attribuibili	415,6	1,1	610,9	0,4	1.707,0	0,5
Totale	36.839,6	100	150.001,9	100	350.506,4	100

Fonte: RGS (2009a).

### 5.3. *Gli scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza della spesa nell'intreccio tra programmazione e gestione*

L'intreccio tra meccanismi che regolano la formazione del bilancio e la sua esecuzione sembrano produrre attualmente scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza. La ridotta flessibilità – percepita o apparente – nelle decisioni allocative da parte delle amministrazioni nella fase *ex ante* del processo di spesa si riflette in una loro insufficiente capacità di programmazione e in una loro limitata responsabilizzazione. Né l'utilizzo dei tradizionali strumenti gestionali (assestamento del bilancio e ripartizione dei fondi) risolve il problema.

L'attuale meccanismo di utilizzo dei fondi rappresenta uno strumento di flessibilità importante per la gestione del bilancio, ma contribuisce anche ad alimentare la sensazione che i vincoli su alcune tipologie di spesa siano «morbidi» (Pisauro e Visco, 2008). Questo vale in particolare nel caso del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine che, in realtà, negli ultimi anni ha rappresentato circa 0,2 per cento della spesa finale prevista con la Legge di bilancio, con prelievi nel periodo 2006-2009 di circa 550 milioni di euro l'anno. La variabilità della quota complessiva dei fondi da ripartire all'interno di ciascun Ministero è ampia e la tipologia assai diversificata<sup>34</sup> (tab. 6).

Al di là della dimensione complessiva del fenomeno (il peso dell'intera missione «Fondi da ripartire» sugli stanziamenti totali era pari nel 2009 all'1,9 per cento), la presenza dei fondi di fatto contribuisce all'opacità della relazione tra allocazione iniziale degli stanziamenti ed effettivo impiego delle risorse<sup>35</sup>. Inoltre, non garantendo alle amministrazioni la conoscenza all'inizio di ciascun esercizio della disponibilità di tale *buffer* di risorse – poiché la ripartizione del fondo avviene in una fase molto avanzata dell'esercizio finanziario – questo meccanismo determina incertezza sulla dimensione complessiva delle dotazioni di bilancio effettivamente allocate a ciascun Programma. In sintesi, il ricorso al canale di finanziamento attraverso i fondi sfugge alle esigenze di previsione della singola amministrazione e quindi non incentiva una consapevole programmazione delle attività e delle risorse.

Sintomatico delle difficoltà di collegare la programmazione *bottom-up* con elementi *top-down* è anche il ricorso a operazioni di *window dressing* che

<sup>34</sup> Senza approfondire questo aspetto ampiamente dibattuto (cfr. Pisauro e Visco, 2008), si può osservare che, nell'ambito di un orizzonte di bilancio annuale, esistono altri fondi di flessibilità che sono o gestiti internamente alle amministrazioni (ad esempio per i consumi intermedi) o destinati a interventi che vengono ripartiti spesso anche con il concorso di altri attori istituzionali (ad esempio la Conferenza Stato Regioni).

<sup>35</sup> Su questo punto si rimanda a RGS (2009a).

TAB. 6. *Fondi da ripartire per Ministero. Legge di bilancio 2010*

Amministrazione	% missione «Fondi da ripartire» su stanziamenti totali	Composizione dei fondi da ripartire		
		Fondi per esigenze interne all'amministrazione (%)	Fondi per interventi (%)	Fondi di riserva e speciali (%)
Ministero degli affari esteri	0,82	100,00		
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	0,04	100,00	0,00	
Ministero della difesa	8,11	34,65	65,35	
Ministero della giustizia	1,47	100,00	0,00	
Ministero della salute	38,39	2,94	97,06	
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	3,76	100,00		
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1,18	100,00	0,00	
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	5,57	12,71	87,29	
Ministero dell'economia e delle finanze	1,84	42,75	6,37	50,87
Ministero dell'interno	0,74	83,17	16,83	
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1,41	64,27	35,73	
Ministero dello sviluppo economico	0,80	100,00		
Ministero per i beni e le attività culturali	9,42	68,22	31,78	
Totale complessivo	1,85	42,79	20,34	36,87

Fonte: elaborazioni dal sistema informativo RGS.

cercano di sottrarre la spesa a interventi di restrizione attraverso la riclassificazione di alcune voci verso aree del bilancio interessate escluse da norme di riduzione o protette dall'assegnazione di attributi di obbligatorietà e inderogabilità o di conservazione in bilancio in esercizi futuri<sup>36</sup>. In questi casi si instaura un meccanismo protezione della spesa che fa leva sull'instabilità classificatoria originata dalla non perfetta omogeneità di contenuto dei capitoli in termini di finalità o modalità di erogazione della spesa, e che traduce la «promiscuità» delle tipologie di spesa in una «opportunità» gestionale. Questi fenomeni evidenziano una continua tensione tra aspetti gestionali e aspetti classificatori, che nuoce non solo alla trasparenza del bilancio, ma anche alla ricerca da parte delle amministrazioni di spesa di soluzioni operative più efficienti e all'efficacia dei meccanismi di spesa.

## 6. Conclusioni

In questo lavoro ci si interroga sul ruolo che l'attività di analisi e valutazione della spesa è chiamata a ricoprire in Italia dal momento in cui la nuova legge di contabilità e finanza pubblica l'ha incardinata nei ruoli dell'amministrazione centrale per la formazione e il controllo del bilancio. Le riflessioni sono svolte alla luce delle esperienze degli altri paesi e dell'esame delle principali criticità relative al processo italiano di formazione e gestione della spesa.

Al modello scelto sembra sottendere una scelta di potenziamento del ruolo dell'amministrazione centrale del bilancio nel controllo della spesa, alla ricerca di una maggiore efficacia del vincolo *top-down* posto dalle regole fiscali sulla domanda di risorse espressa dalle amministrazioni di spesa nel processo *bottom-up* di allocazione delle risorse. In questa prospettiva, l'attività di *spending review* può contribuire a rafforzare il collegamento tra la fase di programmazione/gestione delle *risorse finanziarie* (in cui più direttamente è coinvolta l'amministrazione del bilancio) e quella di programmazione/gestione dei *processi di produzione e offerta* dei servizi pubblici definizione che coinvolge anche l'articolazione delle strutture utilizzate (necessariamente in capo alle singole amministrazioni).

<sup>36</sup> Alcuni esempi in tal senso (cfr. RGS, 2009a) sono forniti dallo spostamento di risorse che si osserva tra il 2003-2008 nello stato di previsione del Ministero per l'ambiente (da consumi intermedi e investimenti a servizio dell'amministrazione verso altre categorie economiche relative a trasferimenti in conto capitale ad altre amministrazioni), oppure dalla classificazione del Fondo occupazione (che ricopre un ruolo rilevante nel sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro e che presenta nel corso del tempo continui cambiamenti in merito, sia alla categoria economica, sia alla classificazione funzionale).

L'analisi dei processi produttivi richiede una conoscenza approfondita delle diverse attività e quindi sistemi che garantiscano la misurazione dei risultati, l'esame dei costi effettivamente sostenuti e la valutazione dell'efficacia delle politiche; si tratta di attività che spostano l'attenzione sulla fase *ex post* delle decisioni di spesa e a cui il nostro sistema ha da sempre destinato scarsa attenzione.

L'enfasi sui risultati entra a far parte effettivamente della cultura amministrativa solo se produce *feedback* utili nello svolgimento dell'attività di spesa e, quindi, se può offrire elementi per migliorare la capacità di programmazione e gestione delle risorse finanziarie. Tuttavia, per poter valutare effettivamente i risultati conseguiti, occorre disporre anche di una adeguata capacità previsiva degli andamenti tendenziali della spesa nel medio-lungo periodo, poiché questi rappresentano il *benchmark* su cui misurare gli sforzi effettivamente richiesti a fronte degli stanziamenti allocati. Questo passaggio è fondamentale e può condizionare in maniera significativa i risultati del tentativo di accrescere l'attenzione ai risultati *ex post* dei programmi di spesa.

Sotto il profilo della programmazione finanziaria, l'amministrazione centrale del bilancio deve innanzitutto superare una serie di criticità legate al ruolo del bilancio nel processo di spesa (frammentazione, rigidità effettiva o percepita, disincentivi generati dall'intreccio tra programmazione gestione); deve inoltre uscire dal suo tradizionale terreno di presidio sulle procedure amministrative e contabili interne alle relazioni con le altre amministrazioni, per attrezzarsi a comprendere l'evoluzione dei fattori esogeni alle amministrazioni che determinano la spesa; deve riuscire ad abbandonare prassi di valutazione degli andamenti dei conti pubblici basate sulla considerazione di fattori giuridico-contabili in favore di metodi di previsione degli andamenti della spesa che inglobano fattori esogeni (economici e, ove rilevanti, demografici) sottostanti la domanda dei servizi offerti; deve iniziare a porre anche domande sull'efficacia degli interventi nel raggiungere i risultati perseguiti.

In tal senso l'attività di analisi della spesa nel caso italiano costituisce una forte scommessa di cambiamento. Può avere un ruolo trainante nel rinnovare i modi della programmazione e attivare una maggiore attenzione ai risultati della spesa pubblica in termini di beni prodotti e servizi erogati. Se il processo auspicato non dovesse avviarsi, tuttavia, le innovazioni introdotte con la recente riforma non produrranno alcun cambiamento e rischieranno di esaurirsi, come è avvenuto per le riforme degli anni novanta, in ambiti meramente procedurali.

## Riferimenti bibliografici

- Archibugi, F. (2009), *Programmazione e Bilanci nella pubblica amministrazione: lezioni innovatrici dall'estero (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna)*, Centro di studi e piani economici.
- Balassone, F., Mazzotta, B. e Monacelli, D. (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, collana Strumenti e metodi, Ragioneria Generale dello Stato.
- Bourgon, J. (2009), *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 – A Canadian Case Study*, Waterloo, Ontario, Canada, The Centre for International Governance Innovation.
- Brumby, J. (1999), Budgeting Reforms in OECD Member Countries, in S. Schiavo-Campo e D. Tommasi (a cura di), *Managing Government Expenditure*, Manila, Asian Development Bank.
- Carabba, M. (2004), *Esperienze e metodologie di valutazione: problemi e prospettive*, Relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale, Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007a), *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, settembre (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Lavori-del/index.asp>).
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007b), *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, dicembre (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Lavori-del/index.asp>).
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, Doc. 2008/1, giugno (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Lavori-del/index.asp>).
- De Ioanna, P. e Goretti, C. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- De Simone, E., Di Majo, A. e Monacelli, D. (2010), *Bilancio pubblico e scelte collettive: tendenze passate e implicazioni della nuova legislazione*, mimeo.
- Dente, B. e Piratino, N. (2008), La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello stato, Atti del Convegno *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla «Riforma Bassanini»*, Università degli Studi Roma Tre, 30 e 31 gennaio 2008.
- Goretti, C. e Rizzuto, L. (2010), *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, Banca d'Italia, marzo, [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento\\_italiano](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano).
- IMF (2007a), *Code of good practices on fiscal transparency*, Washington, D.C.
- IMF (2007b), *Manual on fiscal transparency*, Washington, D.C.
- Kelly, J. (2000), Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000, in *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59(3), pp. 72-78.
- Kelly, J. (2007), Institutions for Effective Expenditure Review: Lessons from the International Experience,
- Lamanna Di Salvo, D. (2005), *L'adozione dei principi di contabilità economica nella redazione del bilancio dello Stato*, Editrice UNI Service.
- Lamartina, S., Mocavini, F. e Pennisi, A. (2009), Introducing indicators in the Italian State budget process, forthcoming in *Rivista di Politica Economica*, sezione *Saggio ad Invito*.
- Ljungman, G. (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, IMF Working Paper n. 243, novembre.

- Martini, A. e Trivellato, U. (2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio.
- McCaffrey, J. (1978), Introduction to the Symposium «Budgeting in the Era of Resource Scarcity», in *Public Administration Review*, vol. 38(6), pp. 510-511.
- OECD (2002), *Best Practices for Budget Transparency*, OECD Journal on Budgeting, vol. 1.
- Odgen, D.M. (1978), Beyond Zero Based Budgeting, in *Public Administration Review*, vol. 38(6), pp. 528-529.
- Pedone, A. (1982), Public Expenditure, in A. Boltho (ed.), *The European Economy, Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pedone, A. (2003), Lo svuotamento del diritto al bilancio, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè.
- Pedone, A. (2008), Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico, in *Economia Italiana*, n. 1.
- Pisauro, G. e Visco, V. (2008), Note sulle procedure di bilancio, in *Politica economica*, n. 2.
- Poterba, J.M. e von Hagen, J. (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pyhrr, P. (1977), The Zero-Based Approach to Government Budgeting, in *Public Administration Review*, vol. 37(1), pp. 1-8.
- Ragioneria Generale dello Stato (2009a), *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato* (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>).
- Ragioneria Generale dello Stato (2009b), *Performance-budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, Atti del Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica organizzato dal Servizio Studi della RGS «Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica», Roma, 20-21 aprile 2009 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--3/index.asp>).
- Ragioneria Generale dello Stato (2009c), *Un'analisi degli indicatori di performance delle Note preliminari 2008-2009*, Atti del Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica organizzato dal Servizio Studi della RGS «Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica», Roma, 20-21 aprile 2009 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--3/index.asp>).
- Ragioneria Generale dello Stato (2010), *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, collana *Strumenti e metodi* (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Strumenti-/La-riforma/index.asp>).
- Schick, A. (1966), The road to PPB: The Stages of Budget Reform, in *Public Administration Review*, vol. 26(4), pp. 243-258.
- Schick, A. (1978), Contemporary Problems in Financial Control, in *Public Administration Review*, vol. 38(6), pp. 513-519.
- Schick, A. (1986), Adapting Budget Practices to Fiscal stress: Experience in Democratic Countries, in *Public Administration Review*, vol. 46(2), pp. 124-134.
- Schick, A. (1988), Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies, in *Public Administration Review*, vol. 48(1), pp. 523-534.
- Schick, A. (2009), The changing role of the central budget office, in OECD, in *Evolutions in Budgetary Practice*, Paris, pp. 167-184.
- Traschys, D. (1986), From Expansion to Restraint: Recent Developments in Budgeting, in *Public Budgeting & Finance*, vol. 6(3), pp. 25-37.

## **The experience of Spending Review in Italy: problems and challenges for the future**

by Daniela Monacelli and Aline Pennisi

*Summary:* The terms Spending Review and Expenditure Review usually refer to a series of procedures and institutions related to the decisions, the management and the control of public expenditure. Although shaped according to the specific context, these procedures are usually placed within the wider process of budgetary reforms, in the attempt to contribute to greater fiscal discipline and to enhance the delivery of public services. In this paper we analyze the Italian experience in the light of the recent public sector finance and accounting reform (Law 196/2009). Three relevant issues have hindered a restructuring of the State budget up to now: an excessive fragmentation of budget items, a large share of items considered «mandatory» and insufficient incentives for spending administrations to improve efficiency and effectiveness of their programs. The choice of shaping the Italian spending review as an ordinary process of bilateral cooperation between the Ministry for economy and finance and the other line Ministries may contribute to improve financial programming and to arouse greater attention to the result of the public expenditure in terms of quantity and quality of the services delivered. However, the issues at stake constitute a real challenge and efforts to support the spending review both technically and politically will be needed in order to produce a real change rather than a mere procedural innovation.

*Keywords:* public expenditure control, central government budget, spending reviews.

*J.E.L. Classification:* H11; H61; H83.

### *Address:*

Daniela Monacelli, Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro, Via Nazionale 91, I-00184 Roma. E-mail: daniela.monacelli@bancaditalia.it.

Aline Pennisi, Ministero dell'economia e delle finanze, Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, Via XX Settembre 97, I-00187 Roma. E.mail: aline.pennisi@tesoro.it.