

---

# Special Focus

---

**Governo della spesa pubblica:  
modelli interpretativi  
e strumenti di management**

---

# La spending review nel processo di bilancio: riflessioni sulla prima applicazione dell'art. 22-bis della legge 196/2009<sup>1</sup>

*Maria Cristina Mercuri\* e Gianluigi Nocella\**

---

\* *Ufficio Parlamentare di Bilancio*

1. Il presente lavoro riprende ed estende i contenuti dell'audizione informale dell'Upb nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L.196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri, svoltasi presso la commissione V della camera dei deputati il 13 marzo 2019.

## Abstract

*Il 2018 è stato il primo e unico esercizio in cui ha trovato applicazione la procedura di individuazione degli obiettivi di risparmio di spesa dei ministeri. Si tratta di un'innovazione importante, che mira a integrare in maniera sistematica il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, rafforzando il legame tra la definizione degli obiettivi macrofinanziari e le scelte allocative. Sebbene gli obiettivi finanziari fissati per il 2018 si possano ritenere conseguiti, questa prima esperienza ha messo in evidenza vari elementi di criticità. Da un punto di vista sistemico, sono mancati, all'interno del Def, gli elementi di raccordo tra la definizione dei saldi programmatici di finanza pubblica e i target di riduzione della spesa assegnati ai ministeri. Dal punto di vista applicativo, invece, non sempre le modalità attuative scelte dalle diverse amministrazioni si sono dimostrate adeguate, in quanto poco rispondenti ai principi ispiratori della norma o perché inefficaci dal punto di vista operativo. In ogni caso, l'implementazione della procedura ha determinato una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio e una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente; inoltre, la pubblicazione della documentazione prodotta nell'ambito della procedura ha favorito la diffusione di informazioni di interesse pubblico. Un fattore essenziale, finora mancato, è rappresentato dalla continuità nell'applicazione della norma.*

**Keywords:** *Spending review, bilancio dello stato, programmazione finanziaria.*

## Introduzione

**I**l 2018 è stato il primo e unico esercizio in cui ha trovato applicazione la procedura di individuazione degli obiettivi di risparmio di spesa dei ministeri, introdotta nel 2016 con una modifica della legge di contabilità (l. 196/2009, art. 22-bis). Si tratta di una innovazione importante che ha accompagnato le revisioni alla struttura dei documenti di bilancio (unificazione della legge di bilancio e di stabilità), adottate in seguito alla riforma costituzionale del 2012 sul pareggio di bilancio (ufficio parlamentare di bilancio, 2016 e 2018). La nuova procedura interviene nel processo di formazione del bilancio, ispirandosi alle migliori pratiche di governo della spesa sperimentate nei paesi avanzati ed è stata molto apprezzata dagli organismi internazionali (commissione europea, 2017; Blöndal et al., 2016).

Nell'ottica di un rafforzamento della programmazione finanziaria e per conferire maggiore sistematicità al processo di revisione della spesa, l'art. 22-bis prevede che all'interno del principale documento programmatico (documento di economia e finanza, Def) – dunque, prima che si apra la fase di formazione e di esame delle proposte di bilancio – vengano fissati obiettivi di spesa per i ministeri coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica. Gli interventi amministrativi e legislativi finalizzati

al raggiungimento dei target assegnati vengono proposti dagli stessi ministeri nel disegno di legge di bilancio e sono oggetto di specifici accordi di monitoraggio tra ciascuna amministrazione e il ministero dell'economia e delle finanze (Mef), per consentire correzioni tempestive in corso d'opera e valutazioni ex-post sul grado di realizzazione delle misure.

La norma introdotta ha però presentato, sin dalla formulazione, una ambivalenza nella propria finalità, riflettendo sia un approccio top-down che una logica bottom-up. Da un lato, essa mira a rafforzare le caratteristiche top-down del processo decisionale, strutturando in maniera più definita la fase programmatica per quanto attiene al bilancio dello stato. Questa intenzione è confermata sia dalla rubrica dell'articolo, ove viene richiamato il principio della programmazione finanziaria, sia dalle caratteristiche della procedura, con particolare riferimento alla coerenza tra il contributo dei ministeri e i saldi programmatici dell'intera pubblica amministrazione. Dall'altro, è definita come lo strumento per integrare la spending review nel ciclo di bilancio, caratterizzandosi quindi per una prospettiva *bottom-up* diretta a migliorare l'efficienza nell'utilizzazione delle risorse e a promuovere una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nella gestione delle politiche di spesa.

La decisione sul bilancio pubblico è una scelta unitaria nella quale è necessario conciliare diverse prospettive: la sostenibilità macroeconomica, un'allocazione efficace (ovvero in grado di riflettere le priorità politiche), l'efficienza nella fornitura dei beni e servizi pubblici. I processi che regolano la formazione, decisione ed esecuzione del bilancio sono numerosi e articolati, con tempi, attori e paradigmi diversi. In particolare, le procedure top-down in fase di programmazione mirano a tutelare la responsabilità di bilancio nell'ottica macroeconomica, nonché agevolare il perseguimento di priorità di intervento compatibili con il vincolo di bilancio, mentre quelle bottom-up consentono di verificare se determinate scelte macro-finanziarie siano conciliabili con il livello dei servizi desiderato.

Questo contributo offre un'osservazione critica della prima applicazione dell'art. 22-bis, fornendo spunti utili a valutare se tale strumento possa effettivamente rispondere alle diverse finalità che si propone di perseguire: la responsabilizzazione finanziaria, da un punto di vista macro, e la ricerca dell'efficacia allocativa, da quello micro. Il primo paragrafo descrive più dettagliatamente l'articolazione della nuova procedura; il secondo ne propone una caratterizzazione in base ad alcuni elementi di riferimento definitivi e concettuali comunemente utilizzati dalla letteratura internazionale in materia; il terzo paragrafo, infine, approfondisce, con alcune osservazioni, gli obiettivi, l'implementazione e gli esiti della prima esperienza applicativa.

## 1. Il nuovo articolo 22-bis della legge 196/2009

La norma istitutiva della nuova procedura mostra di voler rafforzare l'approccio top-down al processo di formazione del disegno di legge di bilancio, richiedendo che già nel Def – il principale documento di programmazione macrofinanziaria, approvato ad aprile – siano definiti obiettivi di spesa per lo stato, da ripartire tra i ministeri. Tuttavia, essa lascia aperta la strada a diverse soluzioni attuative, dal momento che

*[...] tali obiettivi, riferiti al successivo triennio, possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire, anche tenendo conto delle eventuali ulteriori iniziative connesse alle priorità politiche del Governo.*

Si profila, quindi, la distinzione tra la fissazione di un tetto di spesa complessivo per ciascun ministero e l'assegnazione di un target di risparmio rispetto agli andamenti tendenziali. Quest'ultimo, tuttavia, rappresenta una componente non esaustiva dell'apporto del bilancio dello stato alla manovra di finanza pubblica, che implica la contestuale presenza di ulteriori interventi in aumento o in riduzione della spesa, con effetti netti che potrebbero essere anche di segno opposto. Tra le due alternative, quindi, la definizione di un limite di spesa per le amministrazioni dello stato – di cui si mostri la coerenza con i saldi programmatici del complesso delle amministrazioni pubbliche – avrebbe probabilmente maggiore valenza programmatica rispetto alla fissazione di un obiettivo di risparmio.

La nuova procedura si articola in due fasi. La prima si apre appunto con l'individuazione, all'interno del Def, degli obiettivi di spesa da assegnare ai ministeri, prosegue con la puntuale declinazione degli stessi nella formazione del disegno di legge di bilancio e si conclude con la sua definitiva approvazione. La seconda attiene al monitoraggio e alla rendicontazione dei risultati raggiunti, per cui è necessario attendere che siano disponibili dati di consuntivo. Pertanto, l'intero processo copre un intervallo di circa un biennio, determinando (solo teoricamente, a oggi) la sovrapposizione tra loro di più cicli di spending review.

Più nel dettaglio, l'art. 22-bis della legge di contabilità e finanza pubblica prevede che, in coerenza con gli obiettivi programmatici delineati nel Def per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia emanato - entro il mese di maggio di ogni anno  $t$  - un decreto della presidenza del consiglio dei ministri (dpcm) che definisce su base triennale (dall'anno  $t+1$  all'anno  $t+3$ ) gli specifici obiettivi di spesa per ciascun ministero, in termini di limiti massimi di spesa o di risparmi da conseguire. Tali obiettivi costituiscono il parametro di riferimento per la formulazione delle proposte dei ministeri per la formazione del bilancio dell'esercizio successivo. Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio, essa si articola in più passaggi, per consentire la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati e per valutarne gli effetti, anche in termini di quantità e qualità di beni

e servizi erogati. In una prima fase sono definiti – entro il 1° marzo dell'anno successivo (anno  $t+1$ ) – appositi decreti interministeriali (da pubblicare sul sito del Mef) contenenti gli accordi di monitoraggio tra i singoli ministeri e il Mef. Entro il 30 giugno seguente, i singoli ministeri trasmettono al presidente del Consiglio dei ministri e al Mef schede informative, sulla base delle quali il ministro dell'Economia, entro il 15 luglio, informa il consiglio dei ministri circa lo stato di attuazione degli interventi oggetto di monitoraggio. Il processo si chiude con l'invio di una relazione da parte di ciascun ministero al presidente del consiglio e al ministro dell'economia, entro il 1° marzo dell'anno ancora successivo (anno  $t+2$ ), in cui viene illustrato il grado di raggiungimento degli obiettivi ottenuto tramite l'attuazione degli interventi introdotti nell'anno  $t+1$  e sono esposte le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi<sup>1</sup>. È previsto che tali relazioni siano allegate al Def dell'anno  $t+2$ .

È necessario tenere presente che, come accennato, l'integrazione della spending review all'interno del ciclo del bilancio si inserisce in un più ampio processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha previsto, tra le novità di maggior rilievo, l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento normativo. In passato, infatti, i ministeri erano coinvolti nella formazione del bilancio per l'anno successivo con due procedure parallele, per il bilancio a legislazione vigente e per le nuove proposte. Questa distinzione derivava principalmente dalla natura formale del bilancio dello stato, principio fatto discendere dalla formulazione dell'articolo 81 della costituzione precedente alla riforma del 2012<sup>2</sup>. Di conseguenza, la circolare della ragioneria generale dello stato relativa alla formazione del bilancio – emanata solitamente entro la prima metà dell'anno – si concentrava sulla formazione delle previsioni a legislazione vigente, limitandosi a richiamare la necessità che le proposte normative contenute nella parte innovativa della manovra (la legge di stabilità, appunto) fossero in linea con gli obiettivi definiti dai documenti programmatici. Questi ultimi, però, in genere non articolavano gli obiettivi di saldo; la circolare, quindi, non poteva indicare un obiettivo specifico per il comparto dei ministeri, né tantomeno fornire riferimenti quantitativi puntuali, lasciando al Mef il compito di coordinare l'integrazione tra i progetti di bilancio ricevuti dalle amministrazioni per arrivare a un disegno di legge compatibile con gli obiettivi dell'intera Pa stabiliti a monte. Dunque, la mancanza di un raccordo esplicito tra la fase programmatica e la formazione operativa dei bilanci dei ministeri non consentiva alle amministrazioni di avere una chiara prospettiva dei propri obiettivi macrofinanziari e, insieme all'articolazione della manovra in due disegni di legge separati, favoriva un'evoluzione della spesa in linea con gli andamenti storici e la concentrazione sulle proposte al margine.

- 
1. Secondo uno schema da definire con apposita circolare del Mef-dipartimento della ragioneria generale dello stato. Per il primo anno di applicazione è stata pubblicata la circolare n. 20 del 31 maggio 2018.
  2. Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1.

In questo contesto, la nuova procedura – anticipando di fatto l’apertura della fase di formazione del bilancio e allineandola agli obiettivi programmatici – intende costituire un incentivo a superare la pratica di considerare la spesa storica come benchmark per la determinazione delle allocazioni di bilancio e mira a sistematizzare il processo di revisione della spesa, trasformandolo in un passaggio organico al ciclo della programmazione finanziaria.

## **2. La procedura ex art. 22-bis nel quadro della programmazione finanziaria**

L’introduzione dell’art. 22-bis può essere contestualizzata sia rispetto alle diverse esperienze – più o meno recenti – di revisione della spesa, sia nel più ampio quadro degli strumenti di programmazione macro-finanziaria e di bilancio, facendo riferimento ai concetti che la letteratura internazionale in materia solitamente utilizza per orientarsi in un panorama di assetti e pratiche istituzionali particolarmente vario e complesso (Oecd, 2011; Imf, 2013; Vandierendonck, 2014; Sherwood, 2015).

In mancanza di una definizione condivisa di spending review, gli addetti ai lavori convergono nell’identificare alcune dimensioni salienti in relazione alle quali andare a classificare un processo di revisione della spesa. Tassonomie più concettuali tendono a inquadrare tali processi rispetto al grado di impegno politico che li accompagna, al livello di legittimazione sociale di cui godono, alle dinamiche organizzative che al loro interno si sviluppano e agli aspetti procedurali che li connotano (Catalano, Erbacci, 2018).

A livello più operativo, invece, gli interventi di revisione della spesa vengono tipizzati in base all’obiettivo, all’ampiezza, al livello di dettaglio, alla periodicità e ai soggetti istituzionali coinvolti (Oecd, 2013; Goretti & Mura, 2014). Dal punto di vista dell’obiettivo, una spending review può essere di tipo funzionale, strategico o misto, a seconda che si concentri, rispettivamente, sul miglioramento dell’efficienza delle politiche di spesa in essere o sulla ridefinizione delle finalità che l’operatore pubblico intende perseguire (o del loro ordine di priorità). Rispetto all’ampiezza, si distinguono le iniziative che riguardano specifiche voci di spesa (identificabili attraverso diverse classificazioni della spesa stessa: economica, funzionale, istituzionale, geografica) da quelle che prendono in considerazione il complesso della spesa della pubblica amministrazione. Il livello di dettaglio dell’intervento può essere più o meno aggregato, potendo spingersi fino all’analisi della spesa effettuata dai singoli centri di spesa sulle singole voci di cui si compone il rispettivo bilancio. Per ciò che attiene alla periodicità, la revisione della spesa può avere carattere sistematico – eventualmente trovando una precisa collocazione all’interno delle diverse fasi del ciclo di bilancio – o straordinario, generalmente scaturendo, in questo secondo caso, da specifiche esigenze del momento. Infine, riveste una grande importanza – anche in relazione alle categorie più concettuali di cui sopra – il tipo di attori istituzionali coinvolti e il ruolo assunto da ciascuno all’interno del processo: questi aspetti definiscono

infatti l'equilibrio tra l'impegno politico (del governo e del parlamento) e quello tecnico (delle strutture burocratiche ordinarie o appositamente istituite) nel condurre l'azione di revisione della spesa.

In questo panorama, l'esperienza internazionale dal secondo dopoguerra a oggi non ha fatto emergere un modello chiaramente prevalente. Anche in Italia, le iniziative più significative – avviate a partire dalla seconda metà del decennio scorso – hanno assunto una fisionomia via via diversa (Monacelli & Pennisi, 2011), per approdare alla procedura su cui questo contributo si concentra.

La norma istitutiva (cfr. sezione precedente) e i dettagli attuativi che hanno caratterizzato la sua prima applicazione (cfr. sezione successiva) la qualificano come una procedura mista dal punto di vista degli obiettivi, dal momento che i risparmi di spesa possono essere conseguiti mediante recuperi di efficienza o tramite il semplice definanziamento di norme di spesa vigenti, in ragione delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli interventi stessi. Rispetto all'ampiezza, non si tratta di una spending review complessiva, sebbene il perimetro d'azione sia piuttosto ampio: l'intera spesa delle amministrazioni centrali, fatte salve alcune voci specifiche (spesa per investimenti, calamità naturali ed eventi sismici, gestione dei flussi migratori e contrasto della povertà). Il livello di dettaglio può definirsi intermedio, dal momento che ciascun ministero di spesa ha modo di intervenire sui singoli capitoli/piani gestionali del proprio bilancio, ma non necessariamente arriverà a operare le riduzioni alla luce di una puntuale analisi per centro di costo e voce di spesa. Infine, uno degli aspetti più caratterizzanti è certamente la sistematizzazione della procedura, attraverso la sua integrazione nel ciclo di bilancio. Se tale scelta, da un lato, ha rappresentato un'importante iniziativa politica nel contesto della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, dall'altro essa determina, quasi naturalmente, la fagocitazione del processo di revisione della spesa da parte della complessa macchina burocratica preposta alla formazione e alla gestione del bilancio, con il rischio – derivante anche dall'assenza di strutture specifiche a presidio di tali attività – che, di anno in anno, nelle misure decise in quest'ambito non sia riconoscibile la volontà politica di riorganizzare la spesa secondo priorità chiare.

Passando, invece, al punto di vista più generale della programmazione macro-finanziaria e di bilancio occorre anzitutto distinguere tra la definizione del quadro macroeconomico e di finanza pubblica nel medio termine (Medium-term fiscal framework, Mtf) e la programmazione pluriennale di bilancio (Medium-term budgetary framework, Mtb) (Network of Eu Independent fiscal institutions, 2018). Per Mtf si intende, quindi, il complesso di pratiche che conducono alla fissazione di obiettivi di finanza pubblica pluriennali coerenti con il quadro macroeconomico prospettico, consentendo di formulare valutazioni rispetto alla sostenibilità finanziaria e alle esigenze di stabilizzazione del ciclo. In questa logica, in Italia il Def è un documento finalizzato a definire il Mtf per il triennio successivo, così come il programma di stabilità (sezione I del Def) è assimilabile a un



Mtff all'interno del ciclo di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a livello europeo. Il processo di individuazione degli obiettivi dei ministeri, previsto dalla procedura di cui all'art. 22-bis, corrisponde invece a un Mtbf.

Pertanto, in uno schema di processo top-down, procedendo in modo sequenziale, si trova all'apice il Mtff, che presuppone l'indicazione dei target di finanza pubblica che realizzano gli obiettivi di stabilizzazione macroeconomica e sostenibilità finanziaria; ad esso fanno seguito le fasi successive rappresentate da un Mtbf e dal bilancio annuale, la cui implementazione ricorre agli strumenti di gestione previsti dalle varie normative. Un Mtbf è quindi l'insieme di regole e procedure che garantisce la definizione di bilanci annuali in una prospettiva di medio termine compatibile con la sostenibilità della finanza pubblica. Generalmente, deriva da un Mtff come parte di un approccio top-down alla politica di bilancio.

Nella esperienza internazionale, gli Mtbf non riguardano un saldo ma la spesa pluriennale, di cui definiscono la natura e i limiti, anche nelle future decisioni di bilancio (Oecd, 2014). L'individuazione di limiti di spesa o di tassi di evoluzione della stessa è uno strumento che, vincolando in ottica pluriennale il perimetro delle risorse disponibili, agevola la definizione delle nuove iniziative o l'eventuale ridimensionamento di quelle esistenti in modo da riflettere le priorità politiche. Un Mtbf ha l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra un approccio di tipo bottom-up più tradizionale, volto a determinare le esigenze finanziarie dei centri di spesa, e l'obiettivo generale (macro) della compatibilità con le risorse disponibili.

Da quanto appena descritto, si può desumere che la procedura di cui all'art. 22-bis corrisponde a un Mtbf, a condizione che l'implementazione del dettato normativo si rivolga più esplicitamente a un approccio per limiti di spesa, ovvero assegnando al Dpcm il compito di indicare obiettivi di spesa complessiva per ciascun ministero (e non variazioni parziali e al margine). È importante sottolineare che si tratta di un impegno politico a livello aggregato, non di singolo capitolo, riflettendo il governo economico della spesa per grandi finalità, non un controllo amministrativo contabile sull'operato di un dirigente.

I processi decisionali connotati in senso top-down vengono spesso accompagnati da strumenti e procedure per la verifica bottom-up che le finalità pubbliche siano soddisfatte nell'ambito delle risorse date. Tale verifica richiede evidentemente una chiara esplicitazione degli obiettivi dell'azione pubblica e la disponibilità di indicatori adeguati e dati di monitoraggio. In questo senso, la revisione della spesa ha una connessione importante con la struttura del bilancio, di solito organizzata in termini di program budgeting (Oecd, 2013). Il bilancio per programmi<sup>3</sup>, accompagnato da un set di indicatori sulle caratteristiche delle politiche pubbliche, è considerato una delle condizioni per il

---

3. Nell'ambito della formazione del bilancio per programmi, le spese sono classificate in bilancio

miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa. In questo contesto, la revisione della spesa dovrebbe essere il meccanismo primario mediante il quale, durante la procedura di preparazione del bilancio, vengono sistematicamente prese in considerazione le informazioni sulla performance del programma e delle sue articolazioni.

Si tratta dunque di uno schema complesso, che integra la fase di revisione della spesa all'interno di un processo organico che, partendo dalla definizione dei macro-obiettivi, procede per articolazioni successive, facendo uso di informazioni granulari e codificate riferite alla gestione delle risorse. Rispetto a questo disegno ideale, l'esperienza italiana mostra alcuni limiti.

Innanzitutto, in una procedura top-down è cruciale la chiusura del livello decisionale superiore prima di passare a quello successivo: solo l'articolazione progressiva verso il basso degli obiettivi di spesa farebbe acquisire allo strumento una forte valenza programmatoria. Tipicamente, invece, nel ciclo di programmazione italiano, per conoscere l'articolazione programmatica tra entrate e spese occorre aspettare il disegno di legge di bilancio e la nota tecnico-illustrativa, anche se la legge di contabilità prevede che il Def indichi le principali misure distinte per entrate e spese.

Questo aspetto pregiudica l'efficacia della nuova procedura. In assenza di una sequenza logica che porta alle articolazioni progressive della spesa, gli obiettivi definiti per i ministeri risulterebbero "appesi" rispetto al complesso delle priorità politiche, riflettendo numeri che non hanno un adeguato contenuto di coerenza con il complesso degli obiettivi delle amministrazioni pubbliche. La sequenza, nel caso italiano, dovrebbe prevedere, dopo la fissazione del saldo dell'amministrazione pubblica nell'ambito del Def, l'articolazione tra entrate e spese, nonché della spesa per sottosettori e preferibilmente per comparti. In questo caso, l'individuazione dell'obiettivo per il bilancio dello stato sarebbe coerente con il quadro programmatico del complesso delle pubbliche amministrazioni e a essa farebbe seguito il Dpcm, contenente il riparto tra ministeri e le linee guida applicative.

---

principalmente per "programmi" basati su obiettivi e tipi di servizi (output e risultati), piuttosto che unicamente su categorie economiche (come salari, consumi intermedi). Il programma deve avere uno stretto collegamento con le categorie organizzative (ad esempio, il dipartimento) per rafforzare il principio di responsabilità dei dirigenti. Un certo grado di informazione sulle performance dei programmi – sotto forma sia di indicatori di programma sia di valutazioni – viene quindi utilizzata come base informativa per la preparazione del bilancio. Fornendo informazioni sui costi di fornitura di gruppi di servizi e sui risultati ottenuti, il bilancio per programmi facilita le decisioni sulle aree di spesa da ridurre, ovvero da aumentare, per soddisfare al meglio le esigenze della comunità. Al contrario, un bilancio tradizionale, in cui le risorse sono allocate principalmente per capitolo di spesa, ha un valore limitato come veicolo per le scelte sulle priorità di spesa. In Italia, il bilancio per missioni e programmi è stato introdotto prima in via sperimentale e poi definitivamente adottato con il varo della legge 196 del 2009, che ha aperto un lungo percorso di riforma tuttora in atto.

In secondo luogo, nella prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis si è scelto di procedere fissando obiettivi di risparmi definiti in termini differenziali rispetto agli andamenti tendenziali, senza indicare esplicitamente un vincolo di spesa per i ministeri, individualmente e nel loro complesso.

Infine, le potenzialità informative della struttura del bilancio per missioni e programmi sono limitate da alcuni fattori, primo tra tutti la rilevanza dei trasferimenti di risorse ad altri soggetti (amministrazioni territoriali e altri enti). Tale caratteristica limita fortemente la capacità dei programmi del bilancio dello stato di descrivere effettivamente l'impiego delle risorse, quindi di fornire indicatori e dati in grado di orientare le scelte pubbliche.

### **3. La prima applicazione della procedura: la legge di bilancio per il 2018**

In ottemperanza all'esigenza di disporre il Dpcm previsto dalla nuova procedura, il Def del 2017 si è limitato a quantificare – in almeno un miliardo per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020, in termini di indebitamento netto – i risparmi che sarebbero stati richiesti alle amministrazioni dello stato, senza fissare per esse un tetto di spesa aggregato (dato dalla somma di stanziamenti tendenziali e risorse aggiuntive, al netto delle correzioni). Il 28 giugno 2018 è stato quindi emanato il Dpcm recante gli obiettivi quantitativi di risparmio per i singoli ministeri per il triennio successivo<sup>4</sup>.

È importante ribadire che, in base a una interpretazione letterale della norma<sup>5</sup>, l'importo indicato dal Def 2017 rappresenta una componente specifica (e non necessariamente esaustiva) del contributo a carico del bilancio dello stato alla correzione da operare sui conti pubblici. Contestualmente, infatti, la legge di bilancio 2018 ha apportato altre variazioni, anche di segno opposto, agli stanziamenti di spesa dei ministeri, evidenziando talvolta la mancanza di coordinamento tra i vari interventi.

Le modalità di conseguimento di tali risparmi individuate dal Dpcm erano tre: (i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii) il defianziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli stessi interventi; (iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della

4. Decreto registrato dalla corte dei conti l'11 luglio del 2017 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 186 del 10 agosto successivo.

5. Il comma 1 dell'art. 22-bis prevede che gli interventi di riduzione della spesa siano inquadrati “*Nell'ambito del contributo dello stato alla definizione della manovra di finanza pubblica [...]*”, implicando che tali interventi non debbano necessariamente rappresentare l'impatto complessivo della manovra a carico del bilancio dello stato.

spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità. Inoltre, venivano escluse dall'ambito di applicazione delle riduzioni di spesa quelle relative a investimenti, a calamità naturali ed eventi sismici, alla gestione dei flussi migratori e al contrasto della povertà.

Lo stesso decreto ha anche provveduto a dettagliare ulteriormente il processo in oggetto relativamente alla formazione del bilancio 2018-2020, con riferimento sia alla tempistica che alle modalità attuative: (i) il termine per la presentazione delle proposte al Mef è stato fissato al 20 luglio 2017 e al dipartimento della Ragioneria generale dello stato (Rgs) è stato demandato il compito di effettuare la verifica della quantificazione degli effetti finanziari delle misure<sup>6</sup>; (ii) le linee guida allegate al Dpcm hanno definito il contenuto informativo da includere nelle proposte e negli accordi di monitoraggio (interventi, attività per la realizzazione degli obiettivi con relativo cronoprogramma, ulteriori elementi informativi utili, ecc.).

La legge di bilancio per il 2018 ha recepito riduzioni di stanziamenti coerenti con gli obiettivi fissati nel Dpcm, confermando l'importo e la natura strutturale degli interventi correttivi previsti all'inizio del ciclo di programmazione. In seguito, a partire dal 5 aprile 2018, sono stati pubblicati sul sito del Mef gli accordi relativi al monitoraggio delle misure di revisione della spesa adottate dai ministeri (ministero dell'Economia e delle finanze, 2018c). Con le stesse modalità, è stata successivamente pubblicata la relazione resa dal ministro dell'Economia e delle finanze al Consiglio dei ministri (in data 28 novembre 2018) sullo stato di avanzamento degli interventi posti in essere e sulle eventuali criticità nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa dei ministeri, riferita al primo semestre 2018 (ministero dell'Economia e delle finanze, 2018d). Da ultimo, è stata allegata al Def 2019 una relazione recante i risultati al 31/12/2018 del monitoraggio delle misure adottate ai sensi dell'art. 22-bis (ministero dell'Economia e delle finanze, 2019a).

### **3.1 Gli obiettivi per il triennio 2018-2020**

Il Dpcm di giugno 2017 ha ripartito tra i ministeri l'obiettivo aggregato di riduzione della spesa dello stato fissato dal Def 2017 (Tav. 1). Circa l'80 per cento delle riduzioni di spesa è stato assegnato a quattro ministeri: il Mef (con un obiettivo pari al 50 per cento di quello complessivo in ciascun anno), il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (Mit), il ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur) e il ministero del Lavoro e politiche sociali (Mlps).

---

6. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo assegnato a una data amministrazione, è stato stabilito che in sede di disegno di legge di bilancio venissero comunque operate riduzioni degli stanziamenti fino al raggiungimento dell'obiettivo stesso, aumentato del 20 per cento.

**Tav. 1** Effetti (in termini di indebitamento netto) delle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio per il 2018, per ministero.

Milioni di euro (fonte: ministero dell'Economia e delle finanze, 2018a).

Ministero	Riduzioni		
	2018	2019	2020
<b>Economia e finanze</b>	510,4	503,2	510,4
<i>di cui: presidenza del consiglio dei ministri</i>	30,0	12,0	12,0
<b>Sviluppo economico</b>	18,0	17,0	18,0
<b>Lavoro e politiche sociali</b>	90,0	87,0	82,0
<b>Giustizia</b>	36,0	39,0	38,0
<b>Affari esteri e cooperazione internazionale</b>	29,0	31,0	31,0
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	86,0	92,0	94,0
<b>Interno</b>	31,8	32,8	31,8
<b>Ambiente e tutela del territorio e del mare</b>	6,0	6,0	6,0
<b>Infrastrutture e trasporti</b>	127,0	126,8	126,2
<b>Difesa</b>	24,0	25,0	25,0
<b>Politiche agricole alimentari e forestali</b>	6,0	6,0	5,0
<b>Beni e attività culturali e turismo</b>	10,0	11,0	11,0
<b>Salute</b>	27,0	29,0	30,0
<b>Totale Complessivo</b>	<b>1.001,2</b>	<b>1.005,8</b>	<b>1.008,4</b>
<i>di cui sez. I</i>	39,4	35,4	35,0
<i>di cui sez. II</i>	961,8	970,4	973,4

Oltre il 95% del contributo dei dicasteri era contenuto nella sezione seconda del disegno di legge di bilancio, mentre si limitavano a meno di 40 milioni per ciascun anno i risparmi connessi a vere e proprie innovazioni normative di sezione prima, per lo più riconducibili alla terza tipologia di interventi prevista dal Dpcm (revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità)<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda l'impatto sulle varie categorie economiche (Tav. 2), poco più del 20 per cento dei risparmi deriva dal contenimento delle spese di funzionamento dei ministeri,

7. In attuazione dell'art. 15 della legge 243/2012, la legge 163/2016 ha modificato la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), facendo confluire la legge di stabilità all'interno della legge di bilancio, dunque unificando all'interno di uno stesso atto normativo l'intera manovra di finanza pubblica. In buona sostanza, le innovazioni normative (contenute nella legge di stabilità prima della riforma) sono raccolte nella sezione prima della "nuova" legge di bilancio, mentre la sezione seconda espone gli andamenti a legislazione vigente (ovvero, il contenuto della "vecchia" legge di bilancio) e la componente di manovra (in precedenza descritta dalle tabelle allegate alla legge di stabilità) derivante da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di disposizioni normative vigenti per cui non sia necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale. Inoltre, la sezione seconda espone il valore degli stanziamenti complessivi, inclusivo degli effetti finanziari determinati dalle modifiche normative introdotte dalla sezione prima.

considerando come tali la somma di redditi da lavoro e consumi intermedi. Un'altra porzione rilevante delle riduzioni di parte corrente proviene dalla categoria residuale "altre uscite correnti", che pesa per circa il 20 per cento nel 2018 e per circa il 15 per cento nel biennio successivo, in cui aumenta notevolmente il contributo dei trasferimenti correnti alle imprese, raggiungendo il 13 per cento. La parte preponderante della razionalizzazione delle uscite – intorno al 40 per cento degli interventi complessivi – si riferisce ai rapporti finanziari con le altre amministrazioni pubbliche, tramite riduzioni sia dei trasferimenti correnti (tra il 26 e il 28 per cento, a seconda degli anni) sia dei contributi agli investimenti a esse indirizzati (tra il 12 e il 16 per cento); questi ultimi coincidono sostanzialmente con il complesso degli interventi di revisione della spesa in conto capitale.

**Tav. 2** Effetti (in termini di indebitamento netto) delle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio per il 2018, per categoria economica. Milioni di euro e valori percentuali (fonte: ministero dell'economia e delle finanze, 2018a).

Categoria economica	2018		2019		2020	
	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale
<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	4,6	0,5	4,6	0,5	4,6	0,5
<b>Consumi intermedi</b>	203,5	20,3	198,9	19,8	196	19,4
<b>Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche</b>	286,8	28,6	266,6	26,5	261	25,9
<b>Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private</b>	21,5	2,1	24,1	2,4	25,5	2,5
<b>Trasferimenti correnti a imprese</b>	44,3	4,4	131,5	13,1	131	13,0
<b>Trasferimenti correnti a estero</b>	0,5	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	60	6,0	60	6,0	60	6,0
<b>Poste correttive e compensative</b>	50	5,0	0	0,0	0	0,0
<b>Altre uscite correnti</b>	206,6	20,6	153,2	15,2	157,7	15,6
<b>Entrate contributive<sup>a</sup></b>	2	0,2	2	0,2	2	0,2
<b>Entrate (effetti fiscali e contributivi)<sup>b</sup></b>	-9,6	-1,0	-9,9	-1,0	-8,9	-0,9

a. Si tratta della riduzione di stanziamenti di bilancio relativi a sgravi contributivi operazione che viene contabilizzata sull'indebitamento netto come una maggiore entrata.

b. Gli effetti fiscali e contributivi derivano da alcune riduzioni di spesa conseguenti a misure sul personale allocate nelle categorie redditi da lavoro dipendente (circa 1 milione annuo) e nelle altre uscite correnti (circa 19 milioni nel 2018 e 2019 e circa 17 milioni nel 2020).

<b>Totale spese correnti</b>	<b>870,2</b>	<b>86,9</b>	<b>831,3</b>	<b>82,7</b>	<b>829,2</b>	<b>82,2</b>
<b>Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche</b>	119,2	11,9	160,6	16,0	164,2	16,3
<b>Contributi agli investimenti a imprese</b>	5,3	0,5	5,3	0,5	5,3	0,5
<b>Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private</b>	3	0,3	2,5	0,2	2,5	0,2
<b>Altri trasferimenti in conto capitale</b>	3,5	0,3	6	0,6	7	0,7
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>131,0</b>	<b>13,1</b>	<b>174,4</b>	<b>17,3</b>	<b>179,0</b>	<b>17,8</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.001,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1.005,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.008,2</b>	<b>100,0</b>

Utilizzando la base dati compilata dall'ufficio parlamentare di bilancio (Upb), si può vedere come quasi tutte le missioni del bilancio dello stato (30 su 34) risultino avere al loro interno almeno un capitolo interessato da misure di spending review, per un totale di 110 programmi di spesa su 175 e di 191 azioni su 715<sup>8</sup>. Per ogni ministero, è possibile analizzare con maggiore dettaglio gli aggregati contabili su cui hanno inciso gli interventi di riduzione della spesa (ad esempio, utilizzando l'articolazione per missioni-programmazioni del bilancio). Un indicatore utile può essere individuato nell'incidenza percentuale di tali riduzioni sullo stanziamento a legislazione vigente (con riferimento al progetto di legge di bilancio 2018), prendendo però in considerazione i soli capitoli che, all'interno di ciascuna azione, subiscono un ridimensionamento in base agli accordi<sup>9</sup>.

Nel 2018 circa un quarto delle azioni compare negli accordi di monitoraggio; l'incidenza delle riduzioni proposte rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente (iscritti nei capitoli coinvolti negli accordi di monitoraggio) varia sensibilmente – da meno del 2 per cento fino al totale azzeramento (come nel caso della missione 14, programma 11, azione 2, “Infrastrutture stradali e autostradali in gestione Anas e relativa intermodalità”). Diverse proposte di riduzione di importo rilevante (superiori ai 20 milioni) coinvolgono prevedibilmente azioni del Mef, riguardanti in particolare il sistema dei rimborsi d'imposte (per complessivi 450 milioni, si veda più avanti), l'attuazione del federalismo (39 milioni), le attività svolte dall'Agenzia delle entrate (35 milioni, in parte rifinanziati con una norma

- 
8. Molte delle elaborazioni contenute in questo documento sono state prodotte a partire da una base dati in cui l'Upb ha sistematizzato le informazioni contenute negli accordi di monitoraggio, integrandole con altri dati provenienti dai documenti di bilancio 2018-2020 e dagli altri documenti contabili che hanno portato alla sua approvazione definitiva (disegno di legge di bilancio e relative note di variazioni), pubblicati in formato elaborabile da Mef-Rgs.
9. Per questo tipo di analisi, si vedano le tavole riportate nell'appendice di (ufficio parlamentare di bilancio, 2019).

di sezione prima) e vari fondi da assegnare (per quasi 174 milioni), tra cui quelli alimentati dal riaccertamento dei residui (quest'ultima azione è anche quella su cui incide il taglio più consistente del ministero dello sviluppo economico, per 135 milioni). Per le azioni relative alle infrastrutture portuali e a quelle stradali e autostradali gestite dall'Anas, nello stato di previsione del Mit, vengono proposte riduzioni complessivamente superiori ai 150 milioni (per la quasi totalità su capitoli di conto capitale, peraltro). Un'ulteriore riduzione di 60 milioni riguarda l'azione "Integrazione e monitoraggio delle politiche del lavoro e delle politiche sociali" del Mlps, mentre il Miur ha incluso tra le proprie proposte un contenimento di circa 27 milioni a carico dell'azione riferita al funzionamento degli istituti scolastici statali del I ciclo. Infine, l'azione relativa all'attuazione delle politiche dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo è oggetto di proposte di tagli per oltre 21 milioni.

### **3.2 I risultati raggiunti nel 2018**

La relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri al 31 dicembre (ministero dell'economia e delle finanze, 2019a) e, più recentemente, la pubblicazione del rendiconto generale dello stato 2018 (ministero dell'economia e delle finanze, 2019b) consentono di valutare più compiutamente, ex-post, i risultati prodotti sul bilancio 2018 dall'applicazione della nuova norma.

In questo caso, dal punto di vista puramente finanziario i risultati di rendiconto mostrano un sostanziale raggiungimento degli obiettivi di risparmio, sebbene non sempre secondo le modalità originariamente previste negli accordi di monitoraggio. Infatti, prendendo in considerazione esclusivamente le unità contabili (capitoli/piani gestionali) su cui la legge di bilancio 2018 ha operato riduzioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi per il primo anno, il consuntivo fa emergere una ulteriore riduzione netta degli stanziamenti di competenza nel corso dell'anno, che passano da circa 11,5 a 10 miliardi. Tale diminuzione, tuttavia, è in larga misura imputabile al fatto che alcuni dei capitoli inclusi negli accordi di monitoraggio sono fondi da ripartire: in questi casi, dunque, le variazioni negative sono perlopiù dovute alle operazioni di riparto delle risorse, che vanno ad alimentare altri capitoli di spesa (non inclusi negli accordi). Non a caso, prendendo a riferimento gli stessi capitoli, anche nel corso del 2017 si sono registrate variazioni di analoga entità.

Più in dettaglio, dei 400 capitoli/piani gestionali interessati dalla procedura nel 2018, 131 hanno subito un ulteriore contenimento della dotazione finanziaria in corso d'anno, per un ammontare complessivo di 1,7 miliardi, mentre 61 di essi sono stati reintegrati durante la gestione, per un totale di 0,2 miliardi (Tav.3). Nell'ambito di quest'ultimo gruppo vanno ricercati i casi in cui la procedura non ha portato ai risultati attesi. Come evidenziato nell'apposito allegato al Def (ministero dell'Economia e delle finanze, 2019a), le ragioni alla base dei mancati risparmi possono essere diverse, grosso modo riassumibili in tre tipologie: (i) ritardi nell'attuazione dell'intervento; (ii) non sostenibilità, dal punto



di vista finanziario, delle misure proposte e (iii) inefficacia degli interventi posti in essere dall'amministrazione.

I ritardi di attuazione non dovrebbero comportare la necessità di reintegrazioni di risorse finanziarie per importi superiori a quello del taglio operato in attuazione della procedura e non dovrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi negli anni successivi al primo. Nel secondo caso, un'errata valutazione circa l'adeguatezza dello stanziamento a legislazione vigente, nonché il verificarsi di circostanze imprevedibili e straordinarie hanno comportato la necessità non solo di rinunciare all'obiettivo di risparmio prefissato, ma di dover reperire risorse alternative e, in alcuni casi, addirittura aggiuntive. In queste circostanze, così come nei casi di inefficacia degli interventi (quindi, di errata valutazione dei loro effetti finanziari), è ragionevole pensare che anche i risparmi previsti per gli anni successivi al 2018 non si concretizzeranno. A conferma di ciò, la legge di bilancio 2019 è intervenuta a rifinanziare diversi tra i capitoli incisi dalla legge di bilancio precedente ai sensi della procedura in oggetto. Peraltro, a seguito di questi successivi aggiustamenti, non è chiaro se l'attuale legislazione vigente sia coerente con gli obiettivi di risparmio fissati – nell'ambito della procedura – per gli anni dal 2019 in avanti.

**Tav. 3** Evoluzione degli stanziamenti di competenza 2018 relativi ai 61 capitoli/piani gestionali reintegrati in corso d'anno, per ministero. Milioni di euro  
(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Numero di capitoli/piani gestionali	Stanziamenti a legisl. vigente (PLB)	Riduzioni ministeri (SR)	Stanziamenti approvati (LB)	Variazioni in corso d'anno	Stanziamenti definitivi
<b>Economia e finanze</b>	9	107,8	-19,4	88,5	34,9	123,4
<b>Sviluppo economico</b>	1	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2
<b>Giustizia</b>	3	295,4	-20,4	275,0	8,7	283,7
<b>Affari esteri e cooperazione internazionale</b>	8	588,1	-26,1	560,0	144,0	704,0
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	2	1.740,0	-14,0	1.726,6	13,2	1.739,9
<b>Interno</b>	2	26,9	-4,6	22,3	20,5	42,8
<b>Infrastrutture e trasporti</b>	3	106,9	-11,5	100,4	14,4	114,8
<b>Politiche agricole, alimentari e forestali</b>	1	89,3	-2,0	87,3	6,1	93,4
<b>Beni e attività culturali e turismo</b>	29	4,5	-1,2	3,3	3,9	7,2
<b>Salute</b>	3	23,9	-2,0	21,9	0,9	22,8
<b>Totale complessivo</b>	<b>61</b>	<b>2.983,1</b>	<b>-101,3</b>	<b>2.885,5</b>	<b>246,6</b>	<b>3.132,2</b>

### **3.3 Alcune osservazioni sull'applicazione della nuova procedura**

Dall'analisi dell'iter procedurale si possono ricavare alcune osservazioni, tanto di carattere generale quanto a livello di specifici interventi proposti. Nella prima applicazione della norma, la componente di programmazione top-down è stata attuata – come già accennato – in modo insoddisfacente e slegato dalle proposte di contenimento della spesa dei ministeri. Né dal Dpcm, né dai singoli accordi di monitoraggio emerge, infatti, una visione complessiva che abbia ispirato le scelte di intervento. La componente bottom-up finisce purtroppo per essere appiattita su una prospettiva al margine e parziale di voci di spesa minori con riferimento a specifici capitoli/piani di gestione. Del resto, la modalità di attuazione prescelta, l'esiguità – per la quasi totalità dei ministeri – dell'obiettivo di risparmio assegnato e la necessità di effettuare un monitoraggio puntuale delle misure hanno favorito il prevalere di un approccio meramente contabile. In generale, quindi, da questa prima esperienza non emerge con chiarezza uno sforzo di revisione organica e coordinamento delle politiche pubbliche.

Nel complesso, rimane comunque apprezzabile il lavoro compiuto dalle amministrazioni nell'individuare spazi d'intervento e nel fornire, nella maggior parte dei casi, diversi elementi informativi a supporto. Considerato il carattere pubblico degli accordi di monitoraggio e delle relazioni conclusive che a essi hanno fatto seguito, è da sottolineare in modo positivo l'apporto in termini di trasparenza offerto dalla procedura<sup>10</sup>.

Un'analisi dettagliata degli interventi effettivamente proposti conduce a una serie di considerazioni, che possono essere categorizzate in cinque gruppi.

*Contributo al margine e parziale:* È importante sottolineare che il contributo dei ministeri nell'ambito della nuova procedura corrisponde a una parte delle variazioni a carico dello stato, ovvero riflette una componente non esaustiva della manovra annuale del comparto; nell'ambito dell'articolato e della sezione seconda della legge di bilancio per il 2018 vi sono infatti numerose altre misure che incidono, in negativo e in positivo, sugli stanziamenti dei ministeri. La frammentazione degli interventi che ne è derivata non consente di avere la visione di insieme necessaria per una idonea comprensione della scelta allocativa effettuata con la decisione di bilancio e per un corretto processo di revisione della spesa.

In proposito, la tavola 4 offre un quadro per ministero delle previsioni a legislazione vigente per l'esercizio 2018 formulate al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio e delle variazioni – di sezione I e di sezione II – che hanno portato alla definizione degli stanziamenti approvati con la legge di bilancio. Tra le variazioni, vengono isolate quelle riconducibili alla procedura di cui all'articolo 22-bis attraverso

---

10. Si ricorda che è stata pubblicata, anche se non esplicitamente richiesto dalle norme, una relazione infrannuale sul monitoraggio semestrale degli accordi.

le informazioni contenute negli accordi: oltre a valutare l'ordine di grandezza delle misure in oggetto rispetto agli stanziamenti previgenti, ciò permette di contestualizzarle rispetto al resto della manovra, mettendo in evidenza il fatto che altre misure di segno opposto previste dalla stessa legge di bilancio hanno, di fatto, più che compensato l'obiettivo di risparmio che il Def 2017 prevedeva di conseguire mediante la revisione della spesa dei ministeri. La legge di bilancio approvata mostra, infatti, stanziamenti di spesa complessivamente superiori per circa 3,4 miliardi rispetto alla legislazione vigente, riflettendo misure espansive per 5 miliardi a fronte delle riduzioni di quasi 1,6 miliardi da realizzare con la spending review<sup>11</sup>.

Pertanto, una caratteristica comune alla maggior parte degli accordi interministeriali è la mancanza dell'indicazione – espressamente prevista invece nelle linee guida del Dpcm – di ulteriori interventi sui medesimi capitoli di spesa effettuati contestualmente (ossia, con la stessa legge di bilancio): tale mancanza non consente di valutare l'effettiva scelta allocativa e, di conseguenza, la sostenibilità e l'efficacia delle riduzioni proposte.

Un esempio delle implicazioni della frammentazione decisionale è dato dall'azione "Interventi a favore dei giovani" del Mef (missione "giovani e sport", programma "Incentivazione e sostegno alla gioventù"), che in base agli accordi di ministero subisce una riduzione del 10 per cento circa più che compensata con altri interventi di sezione II che portano quasi a raddoppiare lo stanziamento iniziale. In corso d'anno, tale azione non è stata oggetto di ulteriori variazioni, quindi gli stanziamenti definitivi si sono confermati al livello fissato in legge di bilancio.

Un altro esempio in cui si sovrappongono diverse problematiche riguarda il Miur: gli elementi critici riguardano la natura della spesa in oggetto, la classificazione dell'intervento, l'incoerenza tra i vari interventi contenuti dalla stessa legge di bilancio e la non sostenibilità della misura proposta che sembra emergere dai dati di monitoraggio e di consuntivo. In una delle schede di intervento si propone infatti una "riduzione delle risorse del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (Foe)" (missione "ricerca e innovazione", programma "ricerca scientifica", azione "contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati"). il capitolo interessato è di conto capitale (dunque, teoricamente escluso dal perimetro degli accordi di monitoraggio) e finanzia trasferimenti in favore di enti pubblici vigilati dal ministero, quindi in un'area d'interesse che appare centrale nell'attività del ministero stesso. L'intervento è classificato come di tipo (i) (revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza), ma sembrerebbe trattarsi di un semplice definanziamento, dal momento

---

11. A questo proposito, è importante tenere presente che l'obiettivo di risparmio di circa 1,6 miliardi indicato nella tavola 4 è espresso in termini di competenza giuridica (quindi di effetti sul saldo netto da finanziare) e può ritenersi coerente con l'obiettivo di un miliardo di risparmio in termini di indebitamento netto riportato nelle tabelle precedenti.

che la descrizione fa riferimento solo a una “proporzionale razionalizzazione delle spese degli enti vigilati” e rimanda a interventi di contenimento ed efficientamento della spesa che questi ultimi dovranno decidere in ragione della loro autonomia. L’importo della riduzione sul triennio non è specificato, ma dai documenti di bilancio si deduce una riduzione operata in sezione II della legge di bilancio pari a 5 milioni nel 2018 e a 4,5 milioni nel biennio successivo. Contestualmente – e senza che ciò sia indicato nella scheda di monitoraggio – una norma di sezione I (art. 1, co 633) ha rifinanziato già a partire dal ddl di bilancio lo stesso capitolo/piano di gestione (per 2 milioni nel 2018 e per 13,5 milioni nel biennio successivo), determinando un effetto complessivo della legge di bilancio sull’aggregato di spesa inferiore a quanto previsto dalla misura di spending review nel 2018 e addirittura di segno opposto nel 2019-2020. Infine, come si evince dal rendiconto, il capitolo in questione è stato reintegrato nel corso della gestione 2018 (per un importo ben superiore alla riduzione operata nell’ambito della procedura) e la legge di bilancio 2019 ha provveduto a incrementare sensibilmente il relativo stanziamento rispetto alla previsione per il 2019 contenuta nella legge di bilancio precedente.

**Tav. 4** Legislazione vigente e variazioni approvate con legge di bilancio per il 2018, per ministero.

Milioni di euro

(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Stanz. LV (PLB) (a)	Variazioni			Stanz. LB) (e) = (a) + (d)	Riduz. Ministeri (SR) (f)	Altre misure (g) = (d) - (f)
		Sez. II (b)	Sez. I (c)	Totali (d)=(b)+(c)			
<b>Economia e finanze</b>	586.206,4	-1.550,3	1.219,8	-330,6	585.875,8	-825,0	494,4
<b>Sviluppo economico</b>	4.301,0	1.229,1	71,6	1.300,7	5.601,7	-144,9	1.445,6
<b>Lavoro e politiche sociali</b>	125.096,9	-539,0	1.151,5	612,5	125.709,4	-92,0	704,5
<b>Giustizia</b>	8.240,6	-19,6	36,8	17,2	8.257,8	-36,0	53,2
<b>Affari esteri e cooperazione internazionale</b>	2.582,8	4,3	21,9	26,2	2.609,0	-29,0	55,2
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	56.948,6	-85,1	402,7	317,5	57.266,1	-93,5	411,1
<b>Interno</b>	23.550,7	41,0	816,8	857,8	24.408,5	-30,0	887,9
<b>Ambiente e tutela del territorio e del mare</b>	857,1	4,0	19,8	23,8	880,9	-6,0	29,8
<b>Infrastrutture e trasporti</b>	14.970,8	-239,4	327,6	88,2	15.059,0	-252,4	340,6
<b>Difesa</b>	20.833,0	13,4	122,5	135,9	20.968,9	-28,0	163,9

<b>Politiche agricole alimentari e forestali</b>	787,0	12,0	50,5	62,5	849,5	-6,1	68,6
<b>Beni e attività culturali e turismo</b>	2.142,2	282,1	17,8	299,9	2.442,1	-10,0	309,9
<b>Salute</b>	2.385,8	-26,5	81,9	55,4	2.441,1	-26,7	82,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>848.902,9</b>	<b>-874,1</b>	<b>4.341,1</b>	<b>3.466,9</b>	<b>852.369,8</b>	<b>-1.579,5</b>	<b>5.046,5</b>

*Correzione di una previsione tendenziale errata?*: Risulta complesso evincere dalle informazioni raccolte negli accordi di monitoraggio in che misura gli interventi attuati attraverso la seconda sezione della legge di bilancio siano da interpretare come effettive correzioni degli andamenti a legislazione vigente o piuttosto come “rimedi” a una non corretta formulazione della legislazione vigente stessa. Una più accorta costruzione del progetto di legge di bilancio a legislazione vigente – basata su una puntuale riconsiderazione delle varie determinanti delle diverse voci di spesa e fondata in misura minore sull’extrapolazione dei loro andamenti storici – avrebbe verosimilmente anticipato alla sua fase di inizializzazione alcune delle riduzioni di spesa confluite, invece, nella manovra di sezione seconda. È importante in ogni caso sottolineare che l’introduzione del processo di revisione della spesa all’interno del ciclo di bilancio ha tra i suoi esiti fisiologici – e auspicabili – una più capillare “ripulitura” degli aggregati gestionali, rendendo in linea di principio sistematicamente necessaria l’analisi dei singoli fattori alla base dell’evoluzione di tali aggregati.

Ad esempio, il ministero dell’Interno definanzia per 11 milioni (su un obiettivo complessivo di risparmio di 31 milioni annui) un capitolo con cui si incentivano i Comuni a partecipare attivamente alle operazioni di contrasto all’evasione fiscale e contributiva e recupero del gettito, motivando l’intervento con il riferimento agli andamenti degli anni recenti; ciò lascerebbe intendere che lo stanziamento a legislazione vigente del capitolo fosse sovradimensionato. Analogamente, il ministero della salute, nell’illustrare un intervento di riduzione della spesa per fitti e utenze per 1,6 milioni annui, sostiene che i risparmi sono resi possibili grazie a interventi posti in essere nelle annualità precedenti e ormai completamente realizzati. A conferma del fatto che le previsioni tendenziali del progetto di legge di bilancio sovrastimassero la spesa, in entrambi i casi si sono registrate ulteriori riduzioni degli stanziamenti nel corso del 2018.

In altri casi le misure incluse negli accordi di monitoraggio hanno apportato riduzioni che sono andate a compensare solo parzialmente gli incrementi proposti a legislazione vigente dalle stesse amministrazioni in fase di apertura della formazione del bilancio<sup>12</sup>. La riduzione appare dunque “virtuale”, soprattutto quando l’andamento storico

12. Ad esempio, la scheda di intervento n. 15 dell’accordo del Mef riduce di 12 milioni l’anno le risorse stanziate sul capitolo destinato a coprire le spese di funzionamento dell’agenzia delle Dogane e dei

non sembra giustificare lo stanziamento previsto dal progetto di legge di bilancio a legislazione vigente.

Prudenza, debiti fuori bilancio, integrazioni in corso d'anno: È importante segnalare che in alcuni casi le correzioni proposte non rispondono a criteri prudenziali né risultano sufficientemente giustificate sulla base del materiale informativo incluso nelle schede di monitoraggio degli interventi. Peraltro, in alcuni casi non si riscontra il carattere permanente delle misure di riduzione della spesa che il Dpcm esplicitamente richiedeva.

Un esempio riguarda la prevista riduzione, da parte del ministero della Giustizia, delle spese concernenti le prestazioni obbligatorie nei servizi di intercettazione. Il decreto interministeriale varato di concerto con il Mef nel dicembre del 2017 ha infatti disposto unilateralmente una sostanziale riduzione delle tariffe corrisposte ai fornitori per i servizi in oggetto. A fronte di tale disposizione, il ministero ha ritenuto di proporre, sulla base degli andamenti storici della spesa, una riduzione dello stanziamento interessato di 9 milioni annui, a partire dal 2019. Tuttavia, come riportato sia nella Relazione di monitoraggio semestrale che in quella relativa ai risultati della procedura al 31/12/2018, il decreto è stato oggetto di ricorso amministrativo da parte degli operatori telefonici, che ne chiedono l'annullamento. Evidentemente, qualora il decreto venisse annullato, i risparmi di spesa a esso associati potrebbero non essere conseguiti.

In varie schede, infine, è stato segnalato – come espressamente richiesto dal Dpcm – il rischio di formazione di debiti fuori bilancio a seguito dell'implementazione della riduzione di spesa proposta, altra circostanza che mette in dubbio la sostenibilità delle proposte stesse. Secondo la relazione allegata al Def 2019, tale rischio si è concretizzato in alcuni casi, ad esempio per quanto riguarda le spese di funzionamento del ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, in particolare con riferimento alla spesa per le utenze relative ai consumi energetici di due direzioni.

*Le modalità di conseguimento del risparmio.* Una ulteriore evidenza riguarda la suddivisione degli interventi tra le tre modalità di conseguimento del risparmio previste dal Dpcm, ottenuta utilizzando la classificazione assegnata dai singoli ministeri alle misure di propria competenza contenute nel relativo accordo di monitoraggio. Come risulta dalla tavola 5, riduzioni per un importo piuttosto elevato (515 milioni) sono da ricondurre a provvedimenti per cui l'amministrazione non ha predisposto una scheda di monitoraggio e, di conseguenza, non è specificata la relativa modalità di conseguimento del risparmio, né gli ulteriori elementi informativi utili a classificare l'intervento in una delle tre modalità. In alcuni altri casi di importo non trascurabile (quelli in cui le misure di riduzione sono dettagliate nelle apposite

---

monopoli, portando a 81,9 milioni la disponibilità di competenza per il 2018, quasi 10 milioni in più dello stanziamento definitivo 2017 e quasi 8 milioni in più di quanto previsto per il 2018 dalla legge di assestamento 2017.

schede intervento, dunque classificate in una delle tre modalità) le informazioni contenute nelle stesse schede descrittive lascerebbero supporre una diversa classificazione rispetto a quella scelta dai ministeri.

In effetti, ricondurre esattamente ciascuna misura alla tassonomia proposta dal Dpcm non è sempre immediato<sup>13</sup>. Le incongruenze potrebbero derivare anche dall'implementazione operativa (sui singoli capitoli/piani di gestione) di riduzioni definite a livello di autorizzazione normativa, dal momento che un capitolo può essere alimentato da più norme di spesa e che, comunque, ciascun intervento impatta generalmente su più capitoli.

Nuovamente, queste ambiguità di classificazione derivano dalla estrema frammentazione del metodo adottato che, invece di fare riferimento a una dimensione di *policy*, si appoggia alle classificazioni contabili del bilancio e delle autorizzazioni normative a esso sottostanti. Le tre modalità suggerite dal Dpcm sembrano infatti richiamare la tripartizione formale delle autorizzazioni in base alla loro natura (adeguamento al fabbisogno, fattori legislativi e oneri inderogabili), come definita dalla legge 196/2009 (art. 21, comma 5).

In particolare, la “revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza” (modalità (i) del Dpcm) dovrebbe riguardare la spesa di adeguamento al fabbisogno delle amministrazioni, sebbene non possa a priori escludersi che a interventi delle altre due tipologie faccia seguito un miglioramento procedurale o organizzativo dell'azione amministrativa.

Analogamente, il “definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative” (modalità (ii) del Dpcm) sembrerebbe rivolgersi principalmente a spese derivanti da fattori legislativi, alludendo semplicemente a una riduzione dell'importo massimo predeterminato dalla norma istitutiva che, in assenza di una riorganizzazione delle attività finanziate, è compatibile anche con un contenimento delle attività stesse, alla luce di valutazioni del governo circa la loro priorità o efficacia.

Infine, la “revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa” (modalità (iii) del Dpcm) sembrerebbe interessare principalmente spese per oneri inderogabili, il cui importo non è esplicitamente fissato dall'autorizzazione ma è appunto quantificato, di anno in anno, in base a parametri stabiliti dalle norme. In tal caso, dunque, sarebbero necessarie vere e proprie innovazioni della legislazione vigente (da includere nella sezione I della legge di bilancio) per ridurre la spesa, intervenendo direttamente sulle variabili che –

---

13. A titolo meramente esemplificativo, alcune schede dell'accordo di monitoraggio del ministero dell'Istruzione e della ricerca classificano come di tipo (ii) le riduzioni operate su vari capitoli (spesso relativi a spese di funzionamento), sebbene la descrizione dell'intervento faccia riferimento anche ad aspetti di riorganizzazione dei processi (ricorso a tecnologie digitali), il che le qualificerebbe come interventi di tipo (i).

in base alle norme – la determinano. Ovviamente, anche in questo caso è verosimile che la rideterminazione di un parametro normativo equivalga a una riduzione dell'intensità, della platea dei beneficiari o, comunque, del raggio di azione dell'intervento interessato.

**Tav. 5** Suddivisione delle misure di spending review per modalità di conseguimento del risparmio e per ministero – Anno 2018. Milioni di euro  
(fonte: Elaborazioni Upb su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio).

Ministero	Aumento efficienza <sup>c</sup>	Defin. interventi <sup>d</sup>	Revisione o soppressioni di norme <sup>e</sup>	Non specificato	Totale
<b>Economia e finanze</b>	-475,9	-67,0	-20,0	-262,1	-825,0
<b>Sviluppo economico</b>	-0,3	-0,6	0,0	-144,0	-144,9
<b>Lavoro e politiche sociali</b>	0,0	-15,0	0,0	-77,0	-92,0
<b>Giustizia</b>	-23,6	-11,4	-1,0	0,0	-36,0
<b>Affari esteri e cooperazione internazionale</b>	-0,1	-28,8	0,0	0,0	-29,0
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	-16,5	-73,0	-4,0	0,0	-93,5
<b>Interno</b>	-3,2	-13,1	-13,7	0,0	-30,0
<b>Ambiente e tutela del territorio e del mare</b>	-3,5	-2,5	0,0	0,0	-6,0
<b>Infrastrutture e trasporti</b>	-10,0	-210,0	0,0	-32,4	-252,4
<b>Difesa</b>	-15,4	-12,6	0,0	0,0	-28,0
<b>Politiche agricole alimentari e forestali</b>	-3,6	-0,5	-2,0	0,0	-6,1
<b>Beni e attività culturali e turismo</b>	-10,0	0,0	0,0	0,0	-10,0
<b>Salute</b>	-23,9	-2,2	-0,6	0,0	-26,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>-586,2</b>	<b>-436,7</b>	<b>-41,3</b>	<b>-515,4</b>	<b>-1.579,5</b>

- 
- c. Revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza.  
d. Definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di governo e dell'efficacia degli stessi interventi.  
e. Revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.



*Il contenuto delle proposte:* Dalle analisi svolte sembrano emergere alcune modalità attuative della procedura degne di approfondimento. In alcuni casi si notano valori ricorrenti nell'incidenza delle riduzioni rispetto agli stanziamenti a legislazione vigente, che evidenziano l'applicazione di un taglio lineare a tali stanziamenti (come peraltro confermato nelle schede informative di alcuni ministeri). In altri casi l'incidenza è pari al 100 per cento della somma delle dotazioni dei capitoli interessati dalle misure, o addirittura largamente superiore. Quest'ultimo caso sembrerebbe verificarsi soprattutto quando a essere oggetto di riduzione sono capitoli di spesa alimentati da riassegnazioni di entrate, a cui l'amministrazione rinuncia in parte o del tutto: in questa situazione, lo stanziamento del capitolo viene generalmente adeguato con variazioni in corso d'anno, risultando inadeguato o addirittura nullo in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio, ragion per cui il rapporto tra risparmio ipotizzato e stanziamento risultante in formazione assume valori apparentemente anomali.

I vari dicasteri mostrano approcci diversi nell'individuazione degli interventi, in una certa misura riconducibili alla composizione del loro portafoglio di spesa e alla rilevanza relativa degli obiettivi assegnatigli. Come già evidenziato, per alcuni ministeri una porzione rilevante degli interventi è costituita dalla riduzione dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Nella maggior parte dei casi si tratta di tagli alla dotazione di specifiche amministrazioni (cortei dei conti, sna, agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, ecc.) nel presupposto che queste abbiano spazi nei propri bilanci per assorbire la riduzione del finanziamento.

Un esempio in tal senso riguarda la riduzione del contributo erogato dal Mef alla rete ferroviaria italiana (Rfi), quindi di una misura suscettibile di avere importanti ripercussioni sulla quantità o qualità dei servizi offerti o sulle relative tariffe, che tuttavia non sono in nessun modo prese in considerazione dall'accordo di monitoraggio. Nel caso in questione è lo stesso ministero competente, nonché unico azionista tramite Ferrovie dello stato, a invitare la società ad adeguare le tariffe per l'utilizzo della rete applicate ai vettori, al fine di compensare gli effetti del taglio operato. La scelta di finanziare il trasporto pubblico attraverso le tariffe, a carico degli utenti, o mediante fiscalità generale è uno degli elementi più importanti nel disegno delle politiche dei trasporti. Appare un po' troppo opaco modificare i criteri di finanziamento di un settore così rilevante nell'ambito di una procedura relativamente meccanica di individuazione dei risparmi. Non a caso il taglio del contributo a Rfi (per 100 milioni annui sul 2019 e sul 2020) è stato più che compensato da un incremento degli stanziamenti operati con la legge di bilancio per il 2019 (140 milioni nel 2019).

In altri casi si tratta di tagli che riguardano interventi di natura statale, sebbene gestiti a livello decentrato, la cui entità dipende esclusivamente dalla dimensione dello stanziamento, come ad esempio il fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

Anche per quanto riguarda i ministeri che provvedono direttamente all'attuazione dei programmi di spesa di loro competenza si evidenziano differenze. In alcuni casi si riscontra una maggiore incidenza di misure effettivamente derivanti da cambiamenti organizzativi o dall'adozione di migliori pratiche amministrative: tra queste ultime rientrano i vari interventi che riguardano tra l'altro il ricorso ai servizi di Consip quale centrale degli acquisti, la revisione delle convenzioni e la rinegoziazione dei contratti in essere, l'adozione di nuove tecnologie informatiche, la razionalizzazione degli spazi occupati dalle amministrazioni. Ad esempio, sia il ministero della Giustizia che il ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo realizzano la quasi totalità dell'obiettivo di risparmio loro assegnato attraverso riduzioni dei consumi intermedi.

In altri casi, invece, sono oggetto di definanziamento attività che appaiono centrali nell'area d'intervento del ministero proponente, con conseguente riduzione del livello dei servizi offerti (come talvolta esplicitato nelle stesse schede d'intervento). È il caso del Miur, ad esempio, che propone interventi che riducono le risorse indirizzate all'ampliamento dell'offerta formativa nonché parte di quelle destinate al finanziamento della ricerca di enti e università.

### **Riflessioni conclusive**

L'introduzione della procedura prevista dall'art. 22-bis ha rappresentato una innovazione importante, che ha cercato di sollecitare una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio, il superamento della logica della spesa storica e il miglioramento della qualità della spesa. Questi propositi fanno perno sulla sistematica integrazione della revisione della spesa all'interno del ciclo di bilancio: in questo senso, la constatazione che l'applicazione della nuova normativa sia stata limitata, ad oggi, al solo 2018 appare come il primo, importante elemento di criticità. Va ricordato, infatti, che nel Def 2018 il governo uscente non ha presentato un quadro programmatico, mentre quello di aprile scorso non ha previsto nulla in merito all'attivazione della procedura per il triennio 2020-22.

Se da un lato gli obiettivi fissati dal Def 2017 si possono ritenere conseguiti in termini strettamente finanziari per il 2018, dall'altro le modalità attuative scelte dalle diverse amministrazioni non sempre si sono dimostrate adeguate, in quanto poco rispondenti ai principi ispiratori della norma o perché inefficaci dal punto di vista operativo (o per entrambi i motivi). Ad esempio, non sembrerebbe in linea con le intenzioni del legislatore né che, all'interno della stessa legge di bilancio, si sovrappongano interventi di riduzione degli stanziamenti ai sensi dell'art. 22-bis con contestuali incrementi di risorse a favore delle stesse voci di spesa, né tantomeno che gli obiettivi di risparmio siano raggiunti ricorrendo allo strumento dei tagli lineari: entrambe queste circostanze, infatti, denotano l'assenza di un percorso strutturato verso l'individuazione delle aree di contenimento della

spesa, basato sull'analisi puntuale di tutte le informazioni a disposizione. Sul versante dell'inefficienza operativa, invece, si collocano quei casi in cui le misure proposte sono state attuate con ritardo, sono risultate non sostenibili o non correttamente valutate dal punto di vista degli effetti finanziari: in queste situazioni si è dovuto procedere a reintegrare le risorse in corso d'anno o, più raramente, si è favorita la formazione di debiti fuori bilancio, compromettendo la realizzazione dell'obiettivo specifico (a volte anche per gli anni seguenti) e costringendo le amministrazioni a ricercare soluzioni alternative.

D'altro canto, l'attuazione della norma, anche quando non ha effettivamente operato attraverso le tre modalità d'intervento previste dal Dpcm (miglioramento dell'efficienza, defianziamento di specifici interventi, revisione dei meccanismi che determinano la spesa), ha comunque – fisiologicamente – portato a una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente, incentivando i centri di responsabilità a una più scrupolosa quantificazione delle risorse da appostare su talune voci di spesa.

Da un punto di vista più generale, ovvero guardando al ruolo sistemico della norma, la sua prima applicazione mostra ampie potenzialità di miglioramento sia nella prospettiva top-down che nella logica bottom-up.

Con riferimento al primo aspetto, l'implementazione di un reale processo top-down richiederebbe nell'ambito del Def l'indicazione di obiettivi programmatici maggiormente articolati, che costituiscano la cornice al contributo dello stato alla manovra di finanza pubblica. Come visto, in una procedura di questo tipo occorre completare la definizione degli obiettivi di livello superiore prima di passare a quelli successivi: concettualmente, la sequenza dovrebbe articolare il saldo programmatico dell'Amministrazione pubblica tra entrate e spese in una prospettiva pluriennale, per poi passare alla ripartizione degli obiettivi di spesa tra i sottosettori, quindi tra i comparti e, infine, tra i singoli ministeri (livello del Dpcm). Una innovazione in tal senso consentirebbe di superare quella logica di decisione al margine e parziale che emerge dalla prima applicazione della norma in oggetto, spostando la procedura verso l'individuazione di limiti di spesa per comparti. Questa anticipazione ad aprire dei cardini della decisione di bilancio consentirebbe un migliore governo della spesa complessiva, con una più efficace ordinazione delle priorità.

Quanto al secondo aspetto, la definizione di efficaci processi bottom-up di revisione della spesa rappresenta una sfida ancora più estesa. L'esperienza della prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis è nell'insieme deludente, perché sembrerebbe aver aggiunto relazioni e adempimenti a un quadro già complesso di strumenti presenti nella legislazione italiana, idealmente finalizzati a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche. Le misure proposte sembrano più inquadrare in una logica puramente contabile di reperimento delle risorse, senza aver colto quello che sembrava essere l'obiettivo della procedura, cioè indurre a una riflessione economico finanziaria sulla allocazione delle risorse. Rimangono assenti sia le analisi microeconomiche, dirette

a valutare l'efficienza ed efficacia degli assetti vigenti delle politiche pubbliche, sia la razionalizzazione delle autorizzazioni di spesa sottostanti al bilancio, la cui revisione e semplificazione consentirebbe una più chiara identificazione delle priorità di intervento.

Numerosi istituti della legislazione italiana consentono di inquadrare il nostro Paese, almeno sul piano della normativa, nell'ambito delle migliori esperienze internazionali in tema di programmazione, di struttura del bilancio e di spending review. L'osservazione del concreto funzionamento dei processi di decisione, esecuzione e rendicontazione dei bilanci pubblici suggerisce tuttavia l'esistenza di un gap tra quadro normativo e attuazione, il cui superamento è certamente arduo ma possibile.

---

**Riferimenti Bibliografici**

- Blöndal, J., von Trapp, L. & Hammer, E. (2016), Budgeting in Italy, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 15 - n. 3 2016.
- Commissione europea (2017), Country Report Italy 2017 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Commission staff working document, n. 77, 22 febbraio.
- Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (2013), Public financial management and its emerging architecture, IMF.
- Catalano, G. & Erbacci, A. (2018), A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 17 – n.2 2018.
- Goretti, C. & Mura, G. (2014) (a cura di Zanardi, A.), La revisione della spesa: la volta buona?, in *La finanza pubblica italiana - Rapporto 2014*.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018a), La legge di bilancio per il 2018-2020 in breve.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018b), Accordi di monitoraggio relativi agli obiettivi di spesa della legge di bilancio 2018-2020. Schemi per le informazioni e i dati da trasmettere alle scadenze fissate per il monitoraggio. Circolare n. 20.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018c), Accordi di monitoraggio per il triennio 2018-2020.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2018d), Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020, (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009).
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2019a), Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020. Risultati al 31/12/2018, Allegato a Documento di economia e finanza 2019.
- Ministro dell'Economia e delle finanze, (2019b), Relazione illustrativa completa del Conto del bilancio 2018.
- Monacelli, D. & Pennisi, A. (2011), L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro, *Politica economica*, n.2
- Network of Eu Independent Fiscal Institutions (2018), Medium-term budgetary frameworks: A contribution to definitions and identification of good practices, Working-Group on Medium-Term Budgetary Frameworks report.
- Oecd (2011), Discussion paper on the typology and implementation of spending reviews, 7<sup>th</sup> Annual Meeting of Oecd Senior Budget Officials.
- Oecd (2013), Spending reviews, Working Party of Senior Budget Officials, 3<sup>th</sup> Annual Meeting of Oecd Senior Budget Officials.
- Oecd (2014), Medium-term expenditure frameworks, in *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Oecd Publishing.
- Robinson, M. (2014), “Spending reviews”, *Oecd Journal on Budgeting*, Vol. 13 – n. 2 2014.
- Sherwood, M. (2015), Medium-Term Budgetary Frameworks in EU Member States, *European Economy Discussion Paper*, n. 021, Commissione europea.

- Ufficio parlamentare di bilancio (2016), Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2018), Audizione informale nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello stato.
- Ufficio parlamentare di bilancio (2019), Audizione informale nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della l. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri, commissione V della Camera dei deputati.
- Vandierendonck, C. (2014), Public spending reviews: design, conduct, implementation, European Economy Economic Paper, n. 525.