upB ufficio parlamentare di bilancio

Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio

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

Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Chiara Goretti

Commissione V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)

13 marzo 2019

Indice

1. Introduzione 4

2. Caratteristiche e prima applicazione della procedura di cui all'articolo 22-bis 5

2.1 Gli obiettivi per il triennio 2018-2020 7

2.2 Alcune osservazioni sull'applicazione della nuova procedura 9

3. Programmazione finanziaria e procedure *top-down* 15

3.1 Procedure *top-down* e regole di spesa 17

3.2 Sequenza decisionale e ruolo del Parlamento 18

4. Revisione della spesa e prospettiva *bottom-up* nella formazione del bilancio 20

4.1 La revisione della spesa come parte integrante del processo di formazione del bilancio 20

4.2 La revisione della spesa e il bilancio per missioni e programmi 21

4.3 Revisione della spesa, ciclo di bilancio e *performance* dell'amministrazione 22

5. Considerazioni conclusive e prospettive 25

1. Introduzione

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 introdotta nel 2016 con una modifica della legge di contabilità (art. 22-bis, legge 196/2009)[1].

È utile ricordare che nel 2019 la procedura non è stata attivata poiché il Documento di economia e finanza (DEF) 2018, presentato dal Governo uscente all'avvio della nuova legislatura, non conteneva un nuovo scenario programmatico, limitando l'analisi al solo quadro tendenziale di finanza pubblica; non era pertanto possibile individuare il contributo dei ministeri alla manovra per il triennio 2019-2021. Gli obiettivi programmatici furono indicati dal nuovo Governo nel settembre successivo nell'ambito della Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza.

Si tratta di una innovazione importante che ha completato 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. 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[2].

La procedura 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, delineando una fase programmatoria riferita 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 e, in particolare, la coerenza tra il contributo dei ministeri e i saldi programmatici di finanza pubblica 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 promuovere una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nella gestione delle politiche di spesa. Seguendo questa seconda prospettiva, il nuovo articolo fa parte del Capo della legge 196/2009 riferito al bilancio di previsione dello Stato.

La decisione sul bilancio pubblico è una scelta unitaria nella quale è necessario conciliare diverse prospettive: la sostenibilità macroeconomica, una 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

[1] I paragrafi 2-4 della presente audizione riprendono ed estendono quanto contenuto nell'audizione dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa del 15 maggio 2016 (paragrafo 5) e in quella informale nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto legislativo in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, 11 luglio 2018 (paragrafo 7).

[2] Cfr. Commissione europea, "Country Report Italy 2017" Commission staff working document SWD, (2017) "Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", 77 final, 22nd February e OCSE (2016) "Budgeting in Italy", *Journal on Budgeting*, Volume 2015/3.

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.

Una riflessione preliminare sarebbe utile per valutare se una unica procedura, nello specifico quella prevista dall'articolo 22-*bis*, possa avere finalità plurime, sia di responsabilizzazione macrofinanziaria, che di ricerca dell'efficacia allocativa, che di miglioramento dell'efficienza microeconomica. Programmazione finanziaria e ricerca dell'efficienza sono obiettivi diversi che verosimilmente richiedono procedure e strumenti separati. La prospettiva unitaria della decisione di bilancio può e deve essere conservata con percorsi di "andata e ritorno" che portino a definire, nell'ambito del vincolo di bilancio, la corretta ordinazione delle priorità politiche in un quadro di efficienza nella gestione.

Alla luce di queste considerazioni, il tema dell'audizione viene pertanto organizzato in modo tale da trattare separatamente le finalità sottostanti a ciascuna delle due prospettive, approfondendo prima il disegno e gli esiti della prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis, poi illustrando le caratteristiche che dovrebbe avere un buon disegno *top-down* e una adeguata prospettiva *bottom-up*, anche alla luce delle caratteristiche istituzionali italiane.

2. Caratteristiche e prima applicazione della procedura di cui all'articolo 22-bis

Gli elementi descrittivi della nuova procedura confermano l'obiettivo di rafforzamento dell'approccio *top-down* del processo di formazione del disegno di legge di bilancio, che fisserebbe già nel DEF, il principale documento di programmazione approvato ad aprile, un obiettivo aggregato di spesa per lo Stato da ripartire tra i ministeri.

La definizione sistematica di tale obiettivo, anticipando di fatto l'apertura della fase di formazione del bilancio e allineandola agli obiettivi programmatici, costituirebbe un incentivo a superare la pratica di considerare la spesa storica come *benchmark* per la determinazione delle allocazioni di bilancio e faciliterebbe il percorso di revisione della spesa.

È utile ricordare che in passato 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 della natura formale del bilancio dello Stato, principio fatto discendere dalla formulazione dell'articolo 81 della Costituzione. In conseguenza, la Circolare della Ragioneria Generale dello Stato per la 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 (legge finanziaria e, successivamente, legge di stabilità) fossero in linea con gli obiettivi definiti dai documenti programmatici. Questi ultimi, però, in genere non articolavano gli obiettivi di saldo e la Circolare pertanto non poteva indicare un obiettivo specifico per il comparto Ministeri, né tantomeno fornire riferimenti quantitativi specifici, 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.

La nuova procedura 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, espressi in termini di limiti massimi e 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. È prevista, inoltre, un'attività di specifico monitoraggio articolata in più fasi, per consentire la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati e per valutare 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 sempre dell'anno successivo, 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[3]. È previsto che tali relazioni siano allegate al DEF.

Applicando questa nuova procedura, il DEF del 2017 ha preannunciato – in ottemperanza all'esigenza di disporre il DPCM – la quantificazione dei risparmi che sarebbero stati richiesti alle Amministrazioni dello Stato, pari ad almeno un miliardo per ciascuno degli anni del periodo 2018-2020. Il 28 giugno 2018 veniva quindi emanato il DPCM che fissava gli obiettivi quantitativi di risparmio per i singoli ministeri per il triennio successivo[4].

È utile sottolineare che l'importo indicato dal DEF 2017 rappresenta il contributo al consolidamento a carico del bilancio dello Stato, cioè l'entità della correzione da operare sugli stanziamenti a legislazione vigente. Non solo non vengono indicati i limiti massimi di spesa per lo Stato (stanziamenti tendenziali + risorse aggiuntive - correzioni), ma si tratta di variazioni negative lorde, cioè lo stesso disegno di legge poteva proporre, ed

[3] 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.

[4] Decreto registrato dalla Corte dei Conti l'11 luglio del 2017 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 186 del 10 agosto successivo.

effettivamente ha effettuato, ulteriori variazioni ai medesimi stanziamenti, senza dover coordinare questi ulteriori interventi con le prime.

Le modalità di conseguimento di tali risparmi individuate dal decreto erano tre: (i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii) il definanziamento 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 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.

Il DPCM ha anche provveduto a dettagliare ulteriormente il processo in oggetto relativamente alla formazione del bilancio 2018-2020, sia in termini di tempistica che di 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 demandato il compito di effettuare la verifica della quantificazione degli effetti finanziari delle misure (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 operate riduzioni degli stanziamenti fino al raggiungimento dell'obiettivo stesso, aumentato del 20 per cento); (ii) si definisce, in particolare nelle linee guida allegate al DPCM, 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 Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) gli accordi relativi al monitoraggio delle misure di revisione della spesa adottate dai Ministeri. Da ultimo, sul sito del MEF è stata recentemente 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.

2.1 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 (tab. 1). Circa l'80 per cento delle riduzioni di spesa sono state assegnate a quattro Ministeri: il MEF (con un obiettivo pari al cinquanta 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). Oltre il 95 per cento del contributo dei Dicasteri era contenuto nella sezione seconda del disegno di legge, 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).

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

Utilizzando la base dati compilata dall'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* (tab. 3), per un totale di 110 programmi di spesa su 175 e di 191 azioni su 715[5]. Per ogni ministero, le tavole in Appendice mostrano con maggiore dettaglio gli aggregati contabili su cui hanno inciso gli interventi di riduzione della spesa, articolandole per missione-programma-azione. In esse è calcolata anche l'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. La linea finale di ciascuno stato di previsione riporta il totale degli stanziamenti di ciascun ministero, comprensivi di quelli non incisi nella revisione della spesa.

Nel 2018, dunque, 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 delle proposte di riduzione di importo più 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 di sezione I) e vari fondi da assegnare (per quasi 174

[5] 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.

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.

2.2 Alcune osservazioni sull'applicazione della nuova procedura

Dall'analisi dell'iter procedurale compiuto fino a oggi si possono ricavare alcune osservazioni, tanto di carattere generale quanto a livello di specifici interventi proposti. Nella prima applicazione, la componente di programmazione *top-down* viene attuata in modo insoddisfacente (si veda oltre), mentre prende il sopravvento, soprattutto nella fase degli accordi e del monitoraggio, la procedura di contenimento della spesa dei ministeri. Anche la procedura *bottom-up* finisce purtroppo per essere appiattita su una prospettiva al margine e parziale di voci di spesa minori con riferimento a specifici capitoli o addirittura piani di gestione. In generale non emerge una capacità di revisione e controllo economico-finanziario delle politiche pubbliche.

Nel complesso, rimane apprezzabile il lavoro compiuto dalle amministrazioni nell'individuare spazi d'intervento e nel fornire, nella maggior parte dei casi, numerosi elementi informativi a supporto. Considerato il carattere pubblico degli accordi di monitoraggio e delle relazioni conclusive che a essi dovrebbero fare seguito, è da sottolineare in modo positivo l'apporto in termini di trasparenza offerto dalla procedura[6].

Si possono svolgere poi una serie di considerazioni di maggiore dettaglio.

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 numerose altre misure che incidono, in negativo e in positivo, sugli stanziamenti dei ministeri.

L'intera procedura – seppur facilitando le amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio – non sembrerebbe, in questa prima applicazione, costituire quindi un modo per predeterminare il contributo complessivo dello Stato alla manovra, né per definire gli obiettivi di spesa complessiva per ciascun ministero. Questa scelta ha limitato di fatto l'innovatività della procedura, confermando quella prospettiva al margine che aveva

[6] Si ricorda che è stata pubblicata, anche se non esplicitamente richiesto dalle norme, la Relazione infrannuale sul monitoraggio semestrale degli accordi.

caratterizzato la formazione del bilancio negli anni precedenti e che l'introduzione di questa procedura voleva superare.

La frammentazione degli interventi 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 tabella 5 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 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.*

A questo proposito, è importante tenere presente che l'obiettivo di risparmio di circa 1,5 miliardi indicato in tabella 5 è espresso in termini di competenza giuridica (quindi di effetti sul saldo netto da finanziare, SNF) e può ritenersi coerente con l'obiettivo di un miliardo di risparmio in termini di indebitamento netto riportato nelle tabelle precedenti.

Peraltro, 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; il dettaglio delle variazioni esposto nelle tabelle in appendice (colonne b e c) aiuta a individuare casi di questo tipo): 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 dalla Missione 30 del MEF, Programma 2, Azione 1 "Interventi a favore dei giovani", 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.

Un altro esempio in cui si sovrappongono alcune delle problematiche descritte riguarda il MIUR, Missione 17, Ricerca e Innovazione, Programma 22, Azione 3 "Contributi alle attività di ricerca degli Enti pubblici e privati". La scheda di intervento n. 27 del relativo accordo di monitoraggio propone infatti una "riduzione delle risorse del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE)". Si tratta di un capitolo di conto capitale

(teoricamente esclusi dal perimetro degli accordi di monitoraggio), che 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 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, comma 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. Un ulteriore punto da approfondire riguarda l'opportunità di concentrarsi, ai fini del monitoraggio, sui 5 milioni dell'accordo, oppure se è meglio affrontare, in termini più ampi, obiettivi e criteri di utilizzazione dell'intero stanziamento che ammonta a 1,7 miliardi.

L'opzione adottata rischia infine di restringere fortemente la visione di insieme delle politiche di settore. Ad esempio, alcuni interventi proposti verosimilmente avranno ripercussioni sulla quantità o qualità dei servizi offerti o sulle relative tariffe, ma queste implicazioni nella maggior parte dei casi sono emerse solo in sede di Accordi di monitoraggio.

Un altro esempio riguarda la riduzione del contributo – erogato dal MEF – alla Rete Ferroviaria Italiana (RFI): 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, mentre il definanziamento approvato in bilancio non recava qualificazioni sulla finalità della disposizione. 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).

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'estrapolazione 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 sistematicamente necessaria l'analisi dei singoli fattori alla base dell'evoluzione di tali aggregati.

Ad esempio, il Ministero dell'Interno (Missione 3, Programma 10, Azione 8 "Trasferimenti ai Comuni per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva") 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.

Tuttavia, in alcuni casi le misure incluse negli accordi di monitoraggio consistono in riduzioni di stanziamenti che compensano solo parzialmente gli incrementi proposti dalle stesse amministrazioni in fase di apertura della formazione del bilancio. Ad esempio, la scheda di intervento n. 15 dell'accordo del MEF (Missione 29, Programma 10, Azione 6 "Attività di controllo, accertamento e riscossione svolta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli") riduce di 12 milioni l'anno le risorse stanziate sul capitolo destinato a coprire gli oneri di gestione dell'Agenzia delle Dogane e dei 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. La riduzione appare dunque "virtuale", dal momento che l'andamento storico non sembra giustificare lo stanziamento previsto dal progetto di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2018 (93,9 milioni).

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 richiede.

Ad esempio, una larghissima parte dell'obiettivo assegnato al MEF viene coperto attraverso la riduzione (per circa la metà degli stanziamenti previsti a legislazione vigente dal DDL di bilancio) di due capitoli destinati a indennità, interessi di mora e rimborsi da corrispondere a contribuenti che abbiano ingiustamente versato somme all'erario (Missione 29, Programma 1, Azione 5 "Oneri finanziari connessi al sistema dei rimborsi di imposte"); il taglio viene genericamente giustificato

con la reingegnerizzazione dei processi (che dovrebbe comportare una riduzione delle pratiche e dei tempi di rimborso) e con il basso livello dei tassi di interesse attesi. Riguardo al primo aspetto – data l'entità delle somme in questione e l'andamento fortemente volatile dei pagamenti registrati a consuntivo negli ultimi anni – l'assenza di informazioni aggiuntive sulle ipotesi sottostanti non consente di valutare l'impatto delle innovazioni introdotte; per quanto concerne i tassi d'interesse, invece, il quadro d'incertezza attuale non consente di fare affidamento su una loro "costante riduzione". Gli elementi citati non consentono di ritenere strutturali i risparmi ipotizzati, né tantomeno di classificare tali riduzioni come recuperi di efficienza.

Un altro 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 nella relazione di monitoraggio semestrale della procedura pubblicata dal MEF, 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 non sarebbero conseguiti.

In varie schede, infine, viene 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.

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 (tab. 4). Come si vede, 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 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. 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). Tali 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 a criteri come quello della classificazione contabile del capitolo. 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, 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. Analogamente, 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 questo 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 – 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. Infine, 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.

Il contenuto delle proposte. Dalle tavole in Appendice 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 legislazioni 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 (Corte 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. 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.

Sempre con riguardo all'implementazione della procedura, resta da osservare che tanto il monitoraggio infrannuale quanto la verifica a consuntivo del conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa presentano profili di particolare problematicità a causa delle variazioni di bilancio in corso d'anno dovute all'approvazione della legge di assestamento, di altre leggi di spesa o ad atti amministrativi (concernenti il riparto dei fondi o l'utilizzo degli strumenti di flessibilità previsti dalla legge di contabilità).

3. Programmazione finanziaria e procedure *top-down*[7]

Le procedure *top-down* sono uno strumento per facilitare la programmazione pluriennale di finanza pubblica. La stabilità delle decisioni di entrata e di spesa riflette una prassi diffusa nell'esperienza internazionale; oltre ad agevolare l'operatività

[7] Questo paragrafo è tratto dal lavoro del Network of EU Independent Fiscal Institutions, Working Group on Medium-Term Budgetary Frameworks, (2018) "Medium-term budgetary frameworks: A contribution to definitions and identification of good practices", maggio.

dell'Amministrazione pubblica (basti pensare alla chiusura dei bilanci degli enti diversi dallo Stato), viene considerata molto utile per gli operatori economici (famiglie e imprese) che hanno così modo di stabilizzare le proprie aspettative e incorporare il cambiamento del quadro delle politiche pubbliche nel proprio comportamento.

Al fine di comprendere le caratteristiche della programmazione pluriennale è utile illustrare alcuni criteri esplicitati nei documenti degli organismi internazionali e come opera nell'esperienza degli altri paesi.

In primo luogo, occorre distinguere tra procedure per la definizione del quadro macroeconomico e di finanza pubblica nel medio termine (*Medium-term fiscal framework,* MTFF) e la programmazione pluriennale di bilancio (*Medium-term budgetary framework*, MTBF). MTFF è un meccanismo per fissare obiettivi di finanza pubblica pluriennali in coerenza con le variabili macroeconomiche ai fini della valutazione della sostenibilità e stabilizzazione macroeconomica. In Italia il DPEF prima e il DEF oggi sono documenti finalizzati a definire il MTFF per il triennio successivo. Nel contesto della UE il programma di stabilità (PS) è assimilabile a un MTFF. Il processo di individuazione degli obiettivi dei ministeri, previsto dalla procedura di cui all'art. 22-bis, corrisponde a un MTBF.

La figura 1 illustra lo schema di un processo *top-down*, nel quale – 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, a cui fanno seguito le fasi successive rappresentate da un MTBF, poi dal bilancio annuale, ecc.. 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.

Gli MTBF, nella esperienza internazionale, non riguardano un saldo, ma la spesa pluriennale, di cui definiscono la natura e i limiti, anche nelle future decisioni di bilancio. L'individuazione di limiti di spesa o di tassi di evoluzione della stessa è uno strumento che, garantendo che le spese siano allocate entro tali restrizioni pluriennali, agevola la definizione delle nuove iniziative o l'eventuale ridimensionamento di quelle esistenti in modo da riflettere le priorità politiche. MTBF ha l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra un approccio di tipo "*bottom-up*" più tradizionale per determinare le esigenze finanziarie dei centri di spesa, e l'obiettivo generale (macro) della compatibilità con le risorse disponibili.

Da questa breve descrizione si può desumere che la procedura di cui all'art. 22-bis corrisponde a un MTBF, cioè a una logica della programmazione per limiti di spesa sopra illustrata, a condizione che sia attuato in modo diverso da quello sperimentato nel 2018. Ovvero il DEF e il successivo DPCM individuino gli obiettivi di spesa complessiva per ciascun ministero (e non la variazione parziale e al margine).

3.1 Procedure top-down *e regole di spesa*

Tra i fattori chiave che devono essere presenti affinché l'MTBF funzioni correttamente vi è la presenza di procedure *top-down* e la definizione dei limiti di spesa per comparto. I paesi che hanno MTBF nazionali e che quindi adottano un approccio *top-down* per la preparazione del bilancio traducono gli obiettivi di bilancio a medio termine in obiettivi operativi, cioè identificano i macro-aggregati per i vari comparti delle amministrazioni pubbliche e un insieme di regole di spesa volte a definirne l'evoluzione nel breve e nel medio termine. Altre regole sono generalmente destinate a determinare la composizione della spesa.

È opportuno soffermarsi su un aspetto definitorio. Nel dibattito contabile italiano, l'espressione "tetti di spesa" è spesso utilizzata in riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate, per identificare quegli interventi che dipendono esclusivamente dalle risorse finalizzate allo scopo. Una volta esaurite le risorse non è possibile assumere nuovi impegni per quella finalità. Si differenziano dagli interventi regolati da parametri di legge (che individuano i beneficiari e l'entità delle prestazioni) e per i quali l'entità della spesa non può essere modificata intervenendo semplicemente sulle risorse dello stanziamento, ma occorre modificare i parametri normativi.

Le espressioni "tetti di spesa" o limiti di spesa utilizzate per definire l'oggetto delle procedure *top-down* applicate in fase di programmazione riflettono un principio diverso, ovvero corrispondono a un impegno programmatico a controllare l'andamento della spesa entro certi limiti, adattando le proprie decisioni all'impegno assunto, nonché intervenire in caso di divergenza. L'introduzione di limiti sulla spesa implicherebbe, ad esempio, un impegno programmatico a compensare nuove decisioni di spesa a valere esclusivamente su altre spese. Oppure presupporrebbe formule di monitoraggio che in caso di evoluzioni della spesa inattese prevedano l'impegno a intervenire in modo compensativo. Un esempio è quello del recente decreto legge sul reddito di cittadinanza e su quota 100, le cui clausole di salvaguardia correttamente prevedono un monitoraggio e l'obbligo di intervenire in caso di deviazione rispetto alle previsioni. 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.

Un approccio *top-down* implica che:

1. Gli obiettivi di bilancio debbano essere fissati in termini di compatibilità con altri obiettivi macroeconomici. Gli obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica, articolati in spese ed entrate, devono essere tradotti in obiettivi operativi di bilancio, come tassi di crescita o allocazioni per le spese.

2. Le decisioni vincolanti sugli aggregati di bilancio, come il tasso di crescita delle spese, dovrebbero essere prese prima di definire le priorità per ciascun centro di spesa e non dovrebbero essere messe in discussione durante il processo di determinazione delle relative risorse. Tali decisioni sugli aggregati di bilancio dovrebbero avere una prospettiva

a medio termine, come i tassi di crescita delle spese per i successivi 3 anni, e dovrebbero rimanere stabili. Questi obiettivi dovrebbero preparare la strada alla successiva allocazione delle risorse tra i diversi programmi di spesa pluriennale. Successivamente, dovrebbe essere adottato un processo dal basso verso l'alto per finalizzare le procedure di allocazione della spesa, definendo i singoli programmi e le azioni all'interno di ciascuna linea di bilancio.

3. I limiti di spesa (tassi di crescita o dotazioni) devono essere di tipo operativo; di conseguenza devono essere espressi con i principi contabili utilizzati per il bilancio nazionale, in quanto dovrebbero essere la base per i negoziati tra i ministeri di spesa e il Ministero delle Finanze.

4. Gli obiettivi di spesa devono essere specificati per diversi anni e preferibilmente dovrebbero rimanere stabili nel corso degli anni. Se vengono decise modifiche, dovrebbero essere fornite spiegazioni esaustive per illustrare le origini e le cause di questi cambiamenti in modo da "riconciliare" i nuovi obiettivi con quelli precedenti.

Gli MTBF implicano un profondo cambiamento culturale nella preparazione ed esecuzione del bilancio pubblico, in particolare un chiaro impegno politico per la stabilità del quadro finanziario sulla base del quale vengono adottate le decisioni di spesa e la disponibilità a giustificare le modifiche apportate (riconciliazione). Quando vengono decisi gli obiettivi di spesa, le politiche pubbliche già in atto e quelle nuove da realizzare dovrebbero essere valutate nella loro dimensione a medio termine e dovrebbero essere elencate in modo trasparente in termini di priorità politica. Una piena riconciliazione tra i nuovi obiettivi e quelli precedenti dovrebbe indicare chiaramente le modifiche apportate in conseguenza del mutato contesto macroeconomico o del verificarsi di eventi imprevisti, da ciò che è dovuto a nuove priorità politiche. Ciò contribuirebbe a chiarire il *commitment* sugli obiettivi di spesa nell'ambito del vincolo di bilancio.

Pertanto, affinché un MTBF sia efficace, è necessario garantire un'informazione completa e trasparente sul processo di riconciliazione tra i risultati e gli obiettivi originari, quando questi differiscono.

I paesi adottano approcci diversificati riguardo al carattere vincolante dei loro MTBF. In assenza di cambiamenti di governo, i paesi che adottano MTBF nazionali tendono generalmente a limitare la possibilità di rivedere gli obiettivi di spesa. In questi casi, gli obiettivi di spesa sono fissati per un periodo di due o tre anni su base continuativa, o per un periodo fisso legato alla durata del governo in carica. La figura 2 evidenzia la sequenza delle revisioni di alcuni paesi europei, dalle quali emerge che Paesi Bassi e Francia hanno un sistema di controllo della spesa che porta a limitate revisioni, mentre l'Italia e la Spagna hanno forme di programmazione meno strutturata rispetto alla stabilità della decisione.

3.2 Sequenza decisionale e ruolo del Parlamento

Un aspetto cruciale che caratterizza una procedura *top-down* è la chiusura del livello 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 e connotare la procedura in senso *top-down*. Purtroppo nell'esperienza italiana, 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 articolate per entrate e spese.

Questo aspetto pregiudica l'efficacia della nuova procedura. In assenza di una sequenza decisionale 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 portare al DPCM di riparto tra Ministeri.

Una ulteriore problematica nel contesto italiano, strettamente connessa con la precedente, riguarda il ruolo del Parlamento nella sequenza prospettata.

L'articolo 22-bis identifica in un DPCM l'atto che recepisce l'indicazione degli obiettivi programmatici per ciascun Ministro di settore. La previsione di un processo endogovernativo che rifletta una assunzione di responsabilità dell'intero Governo risulta condivisibile, poiché – in presenza di vincolo di bilancio – le risorse sono limitate e le priorità nell'allocazione riflettono necessariamente una scelta politica. Similmente a quanto avviene in molti Paesi, questo schema prefigura un ruolo del Presidente del Consiglio come risolutore di eventuali conflitti nel "negoziato" tra Ministro dell'Economia e Ministro di settore.

Non è chiaro in particolare quando il Parlamento si esprimerebbe sulla allocazione dei risparmi indicata nel DPCM. I voti sul DEF (aprile) e sulla Nota di aggiornamento del DEF (settembre) riguardano solo i saldi dell'intera Amministrazione pubblica, il Parlamento verrebbe a oggi investito della questione allocativa con la presentazione del disegno di legge di bilancio. Nell'ambito del quale, ovviamente, ha la libertà di proporre modifiche di allocazione delle risorse a parità di saldo, secondo il quadro procedurale vigente dal 1988.

La piena applicazione della procedura *top-down* otterrebbe pertanto un risultato paradossale: lo strumento proposto ha una buona possibilità di migliorare il quadro di formazione del bilancio solo in presenza di un Parlamento che introduce modifiche nulle o marginali in sede di esame del bilancio. Un Parlamento che mantiene la possibilità di modificare durante il proprio esame, quindi a valle, la composizione delle misure (modificando quindi l'articolazione programmatica tra entrate e spese, tra sottosettori e tra ministeri) rischierebbe di neutralizzare l'utilità del nuovo strumento. Per evitare tale effetto paradossale, occorrerebbe completare la sequenza procedurale *top-down* del processo di decisione del bilancio, inserendo uno step a oggi nei fatti mancante, ossia prevedendo che sull'articolazione delle misure il Parlamento possa esprimersi con un proprio voto, prima che venga sottoposto al suo esame il DDL di bilancio. Tale auspicabile

risultato sarebbe ottenibile semplicemente rispettando alla lettera quanto già previsto dalla legge di contabilità circa la definizione dell'articolazione degli obiettivi programmatici in sede di DEF (o Nota di aggiornamento del DEF).

4. Revisione della spesa e prospettiva *bottom-up* nella formazione del bilancio

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. Si tratta di processi che si fondano su una chiara esplicitazione degli obiettivi dell'azione pubblica, corredati da indicatori e dati di monitoraggio. Sovente sono sostenuti da analisi microeconomiche di settore; sono strumenti che mirano, per un settore o una politica di intervento, a valutare il rapporto tra risorse e servizi o beni pubblici forniti. Non necessariamente perseguono finalità di consolidamento ma rappresentano strumenti ordinari per il governo della spesa, fondati sul principio che i responsabili politici e amministrativi debbano regolarmente sottoporre il proprio dicastero a un processo di verifica della rilevanza dell'attività svolta rispetto alle priorità politiche e verificare la possibilità di organizzazione alternativa per l'erogazione degli stessi servizi.

4.1 La revisione della spesa come parte integrante del processo di formazione del bilancio

La letteratura sulle esperienze in materia di governo della spesa pubblica è vastissima nei paesi OCSE, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta. I termini *spending review* o *expenditure review* si riferiscono solitamente a una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che si collocano entro più ampi processi di riforma delle istituzioni di bilancio. Le esperienze in ambito internazionale sembrano convergere intorno al duplice obiettivo di contribuire a una migliore disciplina fiscale, da una parte, e di assicurare una migliore *performance* dell'amministrazione pubblica, dall'altra.

La revisione della spesa non è necessariamente parte integrante del processo di preparazione del bilancio, ma l'esperienza empirica suggerisce che è opportuno che lo sia[8]. La maggior parte dei processi di revisione della spesa condotte dai paesi dell'OCSE negli ultimi due decenni sono stati deliberatamente e pienamente integrati nel processo di formazione del bilancio. Questo significa, in particolare, che sono state disegnate in modo da offrire al governo delle opzioni di riorganizzazione della spesa durante la fase di

[8] OECD (2013), "Spending reviews", Working Party of Senior Budget Officials, 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials.

preparazione del bilancio, come parte del processo complessivo di decisione sul finanziamento da fornire a ciascun ministero di spesa per l'anno o gli anni a venire.

La ragione principale sta nel fatto che sia l'efficienza allocativa, sia il contenimento della spesa aggregata beneficiano dell'esame simultaneo di nuove proposte di spesa e delle opzioni di sua riduzione. L'esame simultaneo facilita l'inserimento di nuove priorità di spesa, prospettando le opzioni di riduzione sufficienti a finanziare le nuove spese. Ciò dà sostegno al *budgeting top-down*, che richiede che la decisione di spesa sia completata nel rispetto di un tetto di spesa aggregato stabilito all'inizio della procedura di preparazione del bilancio. Questo richiede che la revisione della spesa sia condotta con uno scadenziario tale da garantire che le opzioni di risparmio siano pronte prima del processo di preparazione del bilancio e nello stesso momento in cui il governo considera nuove proposte di spesa.

Come conseguenza del riconoscimento dell'utilità di integrare la revisione della spesa nel processo di preparazione del bilancio, emerge un ruolo prioritario del ministero dell'economia, in via esclusiva o in collaborazione con gli altri soggetti che in determinati paesi svolgono un ruolo chiave nella preparazione del bilancio (come la Presidenza del Consiglio).

4.2 La revisione della spesa e il bilancio per missioni e programmi

La revisione della spesa ha una connessione importante con la struttura del bilancio, di solito organizzata in termini di *program budgeting*[9]. Il bilancio per programmi, accompagnato da un set di indicatori sulle caratteristiche delle politiche pubbliche, è considerata una delle condizioni per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa.

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

Nel contesto di un sistema di bilancio per programmi, la revisione della spesa dovrebbe essere il meccanismo primario mediante il quale vengono sistematicamente prese in

[9] OECD (2013), *op. cit*.

considerazione le informazioni sulla *performance* del programma e sulle azioni, durante la procedura di preparazione del bilancio.

In Italia, il bilancio per missioni e programmi è stato introdotto prima in via sperimentale e poi adottato con legge nel 2009, con un lungo percorso tuttora in corso di completamento.

Le potenzialità della nuova struttura del bilancio sono tuttora limitate da alcuni fattori. Primo, la logica dei programmi e della valutazione della performance è significativa principalmente per le politiche a gestione diretta dello Stato, risultando poco efficace per la parte delle risorse trasferite alle altre amministrazioni (amministrazioni territoriali) che nel caso italiano sono piuttosto rilevanti. Secondo, si sono avute notevoli incertezze, sia in termini di allineamento tra responsabilità amministrativa e programmi, sia in relazione alla significatività dei programmi stessi. Infine, la struttura funzionale per missioni e programmi soffre tuttora del difficile rapporto tra programma e autorizzazione legislativa di spesa, nonostante il superamento della natura formale del bilancio. Poiché la decisione parlamentare sui fattori legislativi continua ad avere prevalenza rispetto al programma, unità di voto del bilancio, le voci classificate come fattore legislativo costituiscono un vincolo di destinazione nell'esecuzione del bilancio, proveniente da un voto del Parlamento sull'autorizzazione di spesa più "forte" del voto sul programma.

Per una serie di programmi costituiti da numerosi fattori legislativi, l'applicazione di questo principio rende il voto sul programma non particolarmente significativo e rischia di mantenere viva la frammentazione di alcune politiche pubbliche, aspetto che si voleva superare con l'introduzione dei programmi. D'altro canto, per molti settori il programma può risultare troppo ampio rispetto alle esigenze di indirizzo dell'attività amministrativa e lasciando al Governo una eccessiva discrezionalità nell'allocazione delle risorse e tra le diverse finalità.

In realtà, la divergenza dei due percorsi potrebbe drasticamente ridursi qualora si riprendesse la revisione della legislazione sottostante ai programmi nell'ottica della valorizzazione del programma come strumento per il monitoraggio e l'attuazione delle politiche pubbliche. La revisione della spesa richiede anche questa operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi sottostanti all'attuale bilancio, per il quale si è parlato di 23.000 leggi. Un impulso al completamento di quel processo produrrebbe un indubbio miglioramento nella definizione e realizzazione delle politiche.

4.3 Revisione della spesa, ciclo di bilancio e performance *dell'amministrazione*

Nella letteratura vi è concordanza sul fatto che l'utilizzo di strumenti per rafforzare il controllo della spesa richiede non solo di intervenire sulla strumentazione *ex ante*, ma anche di focalizzare l'attenzione sulla fase *ex post* del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione dell'efficacia delle

politiche). La questione della revisione della spesa è collegata al problema della qualità della spesa pubblica e alla *performance* dell'amministrazione pubblica e della dirigenza pubblica in particolare.

In Italia è già in vigore un apparato di strumenti e procedure con tale finalità. Il D.Lgs. 150/2009, attuativo della legge 15/2009, ha introdotto il concetto di *performance* nella Pubblica Amministrazione, indicando le fasi in cui articolare il ciclo della *performance* e ha individuato i meccanismi da attivare per misurare, gestire e valutare la *performance* di un'amministrazione pubblica.

Il ciclo della *performance* per le amministrazioni pubbliche si articola in diverse fasi, consistenti nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi, nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti. Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La normativa prevede che ogni amministrazione formuli un "Piano della *performance*", un documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio entro il 31 gennaio di ogni anno. Per le amministrazioni dello Stato, il Piano della *performance* contiene la Direttiva generale annuale del Ministro per l'attività amministrativa e la gestione prevista dal D.Lgs. 165/2001. Il Piano individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori.

La "Relazione annuale sulla *performance"* è un documento approvato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validato dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV) che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Tale documento è adottato dalle amministrazioni entro il 30 giugno di ogni anno e fa riferimento al ciclo della *performance* avviato con il Piano della *performance* dell'anno precedente.

L'OIV, con la validazione della Relazione sulla *performance* verifica la comprensibilità, la conformità e l'attendibilità dei dati e delle informazioni ivi riportate. La validazione è l'atto che attribuisce efficacia alla Relazione sulla *performance* e costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione della produttività.

Come è stato sottolineato da alcuni osservatori, la costruzione di un sistema di revisione della spesa efficace richiede la partecipazione attiva e critica delle amministrazioni e della dirigenza[10]. A tale riguardo, è cruciale anche una ridefinizione accurata dei compiti della

[10] De Ioanna (2013), "Cambiare lo Stato con la spending review", Affari e Finanza, 17 giugno 2013. "La *spending review* è un lavoro da orologiai e non da taglia boschi: occorre smontare e rimontare gli ingranaggi di politiche pubbliche cruciali, ricomporre i fattori e le risorse, e occorre farlo mentre la macchina è in movimento e non deve essere fermata. Forse si tratta di dare un senso a quella partizione e gestione del bilancio in programmi, cominciando a riorganizzare e integrare specialismi, competenze, piani normativi e gestionali, oggi dominati da una cultura giuridico-contabile piuttosto opaca e formalistica. La *spending review* dovrebbe essere dunque pensata e organizzata come un'occasione per innovare le politiche pubbliche e le

dirigenza, che a volte sono caratterizzati da scarsa autonomia e limitata responsabilizzazione, anche di quei dirigenti amministrativi che sono titolari dei poteri di spesa, a dispetto del loro status giuridico-economico e delle attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile[11].

Elemento di raccordo tra la programmazione di bilancio e il ciclo della *performance* è la Nota integrativa prevista dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica 196/2009. La Nota integrativa è un documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche. Esso completa e arricchisce le informazioni relative al Bilancio e al Rendiconto generale dello Stato. La Nota costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione. Questi elementi sono volti a consentire decisioni più informate sull'allocazione complessiva delle risorse al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio e per rendere conto, a fine esercizio, dei risultati ottenuti tramite l'attuazione delle politiche e delle attività previste dalle amministrazioni. Con la recente articolazione del bilancio dello Stato per missioni, programmi e "azioni", a partire dal DDL di bilancio 2018-2020 anche il Piano degli obiettivi delle Note integrative, tenendo conto della nuova struttura del bilancio, è correlato a ciascun programma di spesa e formulato con riferimento a ciascuna azione. Nelle Note integrative, il riferimento alle "azioni" dovrebbe favorire una rappresentazione degli obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'amministrazione. Il patrimonio informativo contenuto nelle Note integrative dovrebbe consentire, almeno sulla carta, di poter condurre una approfondita analisi della spesa integrata nel processo di bilancio.

Occorre ricordare infine che l'art. 39 della legge di contabilità e finanza pubblica istituisce i nuclei di analisi e valutazione della spesa, con il compito di supportare le amministrazioni centrali nella verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, nonché nel monitoraggio dell'efficacia delle misure correttive e di quelle mirate all'aumento dell'efficienza dell'azione amministrativa. Secondo la norma istitutiva, il lavoro dei nuclei dovrebbe essere funzionale a una più razionale rimodulazione delle risorse in fase di formazione del bilancio e dovrebbe anche contribuire a migliorare la trasparenza e la leggibilità dei documenti di bilancio, affinando l'articolazione in missioni e programmi e la struttura delle autorizzazioni normative sottostanti.

strutture che le supportano, al servizio di idee e linee di azione che devono sostenere un ciclo di reale sviluppo, innovativo e competitivo, della nostra economia".

[11] De Ioanna (2012), "La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione". CERADI – LUISS.

5. Considerazioni conclusive e prospettive

L'introduzione della procedura prevista dall'art. 22-bis ha rappresentato una innovazione importante, che ha consentito di iniziare un processo di responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio, per il superamento della logica della spesa storica e il miglioramento della qualità della spesa. La prima applicazione, attuata nell'esercizio 2018 e in questi giorni in corso di rendicontazione, 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 *top-down* 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 procedura di cui all'art. 22-*bis*, spostando la procedura verso l'individuazione di limiti di spesa per comparti. Questa anticipazione ad aprile dei cardini della decisione di bilancio consentirebbe un migliore governo della spesa complessiva, con una più efficace ordinazione delle priorità.

Con riferimento al secondo aspetto, la definizione di efficaci processi *bottom-up* di revisione della spesa rappresenta una sfida ancora più estesa. L'esperienza nella prima applicazione della procedura di cui all'art. 22-bis è nel complesso deludente, perché sembrerebbe aver aggiunto relazioni e adempimenti, in modo slegato da un quadro già complesso di strumenti presenti nella legislazione italiana finalizzati a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche. Le misure proposte, negli accordi e nel monitoraggio, fanno riferimento alla logica contabile dei capitoli o, in alcuni casi, dei piani di gestione, e sono apparentemente scollegati dalla responsabilità dirigenziale collegabile ai programmi (e alle azioni) del bilancio dello Stato. La stessa tassonomia delle misure riportata nel DPCM, che ripropone le categorie di contabilità (oneri legislativi, spese predeterminate, fabbisogno), è stata applicata meccanicamente a livello di capitolo senza indurre a quello che sembrava essere l'obiettivo della procedura, cioè portare 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 il superamento della frammentazione delle autorizzazioni di spesa sottostanti al bilancio, la cui revisione e semplificazione doveva essere alla base di un migliore rapporto tra struttura del bilancio e responsabilità dirigenziale.

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 l'esistenza di un *gap* tra quadro normativo e attuazione, il cui superamento è certamente arduo ma possibile. Richiede un significativo impegno, non solo amministrativo.

Tab. 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)

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

Fonte: MEF-RGS (2018), "La legge di bilancio per il 2018-2020 in breve", marzo.

Tab. 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)

Categoria economica	2018		2019		2020	
	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale
Redditi da lavoro dipendente	4,6	*0,5*	4,6	*0,5*	4,6	*0,5*
Consumi intermedi	203,5	*20,3*	198,9	*19,8*	196	*19,4*
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	286,8	*28,6*	266,6	*26,5*	261	*25,9*
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	21,5	*2,1*	24,1	*2,4*	25,5	*2,5*
Trasferimenti correnti a imprese	44,3	*4,4*	131,5	*13,1*	131	*13,0*
Trasferimenti correnti a estero	0,5	*0,0*	0,3	*0,0*	0,3	*0,0*
Interessi passivi e redditi da capitale	60	*6,0*	60	*6,0*	60	*6,0*
Poste correttive e compensative	50	*5,0*	0	*0,0*	0	*0,0*
Altre uscite correnti	206,6	*20,6*	153,2	*15,2*	157,7	*15,6*
Entrate contributive (1)	2	*0,2*	2	*0,2*	2	*0,2*
Entrate (effetti fiscali e contributivi) (2)	-9,6	*-1,0*	-9,9	*-1,0*	-8,9	*-0,9*
Totale spese correnti	**870,2**	***86,9***	**831,3**	***82,7***	**829,2**	***82,2***
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	119,2	*11,9*	160,6	*16,0*	164,2	*16,3*
Contributi agli investimenti a imprese	5,3	*0,5*	5,3	*0,5*	5,3	*0,5*
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	3	*0,3*	2,5	*0,2*	2,5	*0,2*
Altri trasferimenti in conto capitale	3,5	*0,3*	6	*0,6*	7	*0,7*
Totale spese in conto capitale	**131,0**	***13,1***	**174,4**	***17,3***	**179,0**	***17,8***
Totale complessivo	**1.001,2**	***100,0***	**1.005,7**	***100,0***	**1.008,2**	***100,0***

Fonte: MEF-RGS (2018), "La legge di bilancio per il 2018-2020 in breve", marzo.
(1) Si tratta della riduzione di stanziamenti di bilancio relativi a sgravi contributivi operazione che viene contabilizzata sull'indebitamento netto come una maggiore entrata. – (2) 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).

Tab. 3 – Legislazione vigente e variazioni approvate con legge di bilancio per il 2018, per missione – Anno 2018
(milioni di euro)

Missione	Stanziamenti a legisl. vigente (LV) (PLB) (a)	Variazioni Sez. II (b)	Variazioni Sez. I (c)	Variazioni Totale (d) = (b) + (c)	Stanziamenti approvati (LB) (e) = (a) + (d)	Riduzioni Ministeri (SR) in termini di SNF (f)	Altre misure approvate (g) = (d) - (f)
001 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.244,1	-5,9	0,1	-5,8	2.238,3	-5,9	0,1
002 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	569,8	0,0	3,0	3,0	572,8	0,0	3,0
003 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.868,1	-426,4	639,2	212,8	118.080,8	-62,6	275,3
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	25.856,7	4,4	16,9	21,3	25.878,0	-28,9	50,2
005 - Difesa e sicurezza del territorio	19.400,7	923,5	122,0	1.045,5	20.446,3	-18,3	1.063,8
006 - Giustizia	8.469,6	-24,5	21,9	-2,6	8.466,9	-36,4	33,7
007 - Ordine pubblico e sicurezza	10.761,8	-7,7	3,5	-4,2	10.757,5	-10,7	6,5
008 - Soccorso civile	5.837,1	-64,1	24,6	-39,5	5.797,6	0,0	-39,5
009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	741,9	12,2	50,5	62,7	804,6	-5,9	68,6
010 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	200,4	-0,1	0,0	-0,1	200,3	-0,1	0,0
011 - Competitività e sviluppo delle imprese	22.938,3	1.203,6	464,3	1.667,9	24.606,3	-20,3	1.688,2
012 - Regolazione dei mercati	15,2	0,0	1,0	1,0	16,2	0,0	1,0
013 - Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	14.824,5	-1.573,5	70,6	-1.502,9	13.321,6	-164,5	-1.338,5
014 - Infrastrutture pubbliche e logistica	6.527,3	-814,4	218,0	-596,5	5.930,9	-75,9	-520,5
015 - Comunicazioni	611,1	-69,5	17,0	-52,5	558,6	-7,0	-45,5
016 - Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo	121,1	129,0	4,5	133,5	254,6	-0,5	134,0
017 - Ricerca e innovazione	2.963,5	-18,8	33,1	14,3	2.977,8	-20,5	34,8
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.179,0	5,4	20,8	26,2	1.205,2	-6,0	32,2
019 - Casa e assetto urbanistico	322,6	57,0	-57,0	0,0	322,6	-3,5	3,5
020 - Tutela della salute	2.072,1	-25,3	62,9	37,5	2.109,6	-26,2	63,7
021 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.978,7	282,3	17,1	299,5	2.278,2	-9,8	309,3
022 - Istruzione scolastica	46.000,9	-62,0	373,7	311,6	46.312,6	-60,0	371,7
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.220,3	-9,3	20,0	10,7	8.231,0	-18,0	28,7
024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.403,3	43,1	533,6	576,7	33.980,0	-17,4	594,1
025 - Politiche previdenziali	93.361,1	-202,2	395,0	192,7	93.553,8	0,0	192,7
026 - Politiche per il lavoro	10.832,7	-325,8	230,2	-95,6	10.737,2	-77,0	-18,6
027 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.597,7	57,6	3,2	60,8	3.658,5	0,0	60,8
028 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.160,6	1.000,0	-258,0	742,0	4.902,6	0,0	742,0
029 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	89.837,2	-507,5	-208,4	-715,8	89.121,4	-524,5	-191,4
030 - Giovani e sport	786,9	-8,2	23,2	15,0	801,8	-11,2	26,2
031 - Turismo	46,3	0,0	0,5	0,5	46,8	0,0	0,5
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	3.390,2	-189,1	2,9	-186,2	3.204,0	-174,8	-11,4
033 - Fondi da ripartire	10.020,5	-237,7	1.526,0	1.288,2	11.308,8	-173,6	1.461,8
034 - Debito pubblico	299.741,5	-20,0	-34,7	-54,7	299.686,8	-20,0	-34,7
Totale complessivo	**848.902,9**	**-874,1**	**4.341,1**	**3.466,9**	**852.369,8**	**-1.579,5**	**5.046,5**

Fonte: elaborazioni su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio.

Tab. 4 – Suddivisione delle misure di *spending review* per modalità di conseguimento del risparmio e per ministero – Anno 2018
(milioni di euro)

Ministero	Modalità conseguimento del risparmio				Totale
	Miglioramento efficienza (1)	Definanziamento interventi (2)	Revisione o soppressioni di norme (3)	Non specificato	
Ministero dell'Economia e delle finanze	-475,9	-67,0	-20,0	-262,1	-825,0
Ministero dello Sviluppo economico	-0,3	-0,6	0,0	-144,0	-144,9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	0,0	-15,0	0,0	-77,0	-92,0
Ministero della Giustizia	-23,6	-11,4	-1,0	0,0	-36,0
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	-0,1	-28,8	0,0	0,0	-29,0
Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	-16,5	-73,0	-4,0	0,0	-93,5
Ministero dell'Interno	-3,2	-13,1	-13,7	0,0	-30,0
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	-3,5	-2,5	0,0	0,0	-6,0
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	-10,0	-210,0	0,0	-32,4	-252,4
Ministero della difesa	-15,4	-12,6	0,0	0,0	-28,0
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	-3,6	-0,5	-2,0	0,0	-6,1
Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	-10,0	0,0	0,0	0,0	-10,0
Ministero della Salute	-23,9	-2,2	-0,6	0,0	-26,7
Totale complessivo	**-586,2**	**-436,7**	**-41,3**	**-515,4**	**-1.579,5**

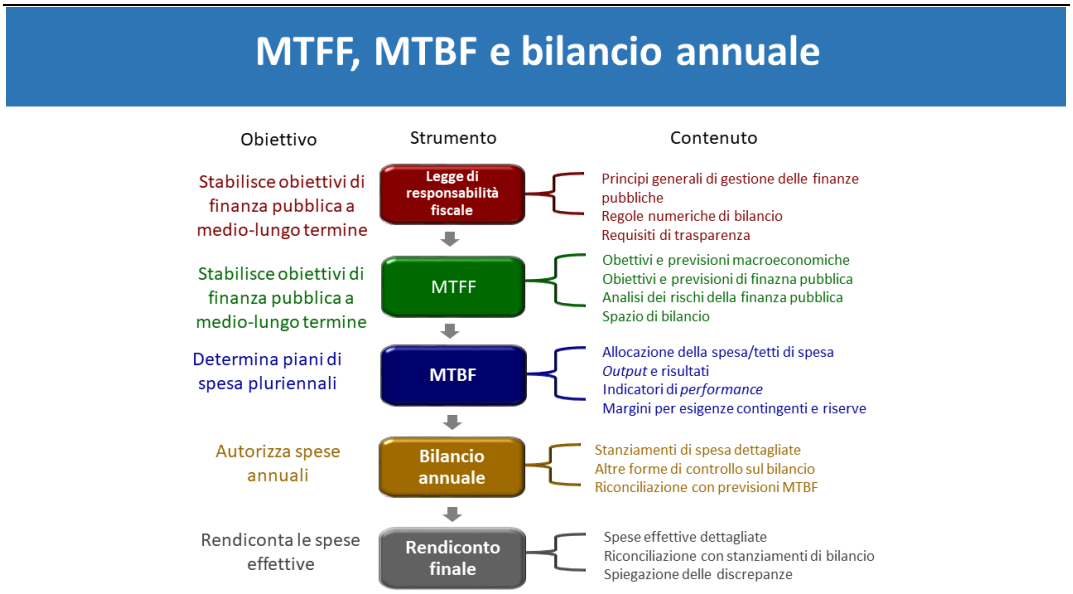
Fonte: elaborazioni su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio.
(1) Revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza. – (2) Definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi. – (3) 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.

Tab. 5 – Legislazione vigente e variazioni approvate con legge di bilancio per il 2018, per ministero – Anno 2018
(milioni di euro)

Ministero	Stanziamenti a legisl. vigente (PLB) (a)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni Ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate
		Sez. II (b)	Sez. I (c)	Totali (d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)
Ministero dell'Economia e delle finanze	586.206,4	-1.550,3	1.219,8	-330,6	585.875,8	-825,0	494,4
Ministero dello Sviluppo economico	4.301,0	1.229,1	71,6	1.300,7	5.601,7	-144,9	1.445,6
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	125.096,9	-539,0	1.151,5	612,5	125.709,4	-92,0	704,5
Ministero della Giustizia	8.240,6	-19,6	36,8	17,2	8.257,8	-36,0	53,2
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	2.582,8	4,3	21,9	26,2	2.609,0	-29,0	55,2
Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	56.948,6	-85,1	402,7	317,5	57.266,1	-93,5	411,1
Ministero dell'Interno	23.550,7	41,0	816,8	857,8	24.408,5	-30,0	887,9
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	857,1	4,0	19,8	23,8	880,9	-6,0	29,8
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	14.970,8	-239,4	327,6	88,2	15.059,0	-252,4	340,6
Ministero della Difesa	20.833,0	13,4	122,5	135,9	20.968,9	-28,0	163,9
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	787,0	12,0	50,5	62,5	849,5	-6,1	68,6
Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	2.142,2	282,1	17,8	299,9	2.442,1	-10,0	309,9
Ministero della Salute	2.385,8	-26,5	81,9	55,4	2.441,1	-26,7	82,0
Totale complessivo	**848.902,9**	**-874,1**	**4.341,1**	**3.466,9**	**852.369,8**	**-1.579,5**	**5.046,5**

Fonte: elaborazioni su documenti di bilancio 2018 e accordi interministeriali di monitoraggio.

Fig. 1 – Schema del processo *top-down*



Fonte: Cangiano, M., (2017), "Presentation at the workshop on Top-Down Budgeting and *MTBFs*", RGS-MEF, Roma, febbraio.

Fig. 2 – Andamento programmatico della spesa delle Amministrazioni pubbliche *(milioni di euro)*

Fonte: Programmi di stabilità 2011-17.

Appendice

Tab. A1 – Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione *(euro)*

Ministero dell'Economia e delle finanze			Stanziamenti a legislazione vigente (LV) (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
001 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	003 - Presidenza del Consiglio dei Ministri	0001 - Indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo	1.438.997	-142.349	0	-142.349	1.296.648	-142.349	0	-9,89%
		0002 - Celebrazioni ed eventi a carattere nazionale	9.384.961	-928.386	0	-928.386	8.456.575	-928.386	0	-9,89%
		0003 - Contributo allo Stato dell'8 per mille	48.672.978	-4.814.863	0	-4.814.863	43.858.115	-4.814.863	0	-9,89%
003 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	001 - Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0004 - Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani e aree di confine	9.622.958	-951.929	0	-951.929	8.671.029	-951.929	0	-9,89%
	004 - Federalismo amministrativo	0001 - Attuazione federalismo	297.832.910	-39.000.000	-4.230	-39.004.230	258.828.680	-39.000.000	-4.230	-13,09%
006 - Giustizia	005 - Giustizia tributaria	0002 - Contenzioso tributario e garanzia dei diritti del contrib.	3.849.050	-380.744	0	-380.744	3.468.306	-380.744	0	-9,89%
	007 - Giustizia amministrativa	0001 - Giustizia amministrativa	18.471.165	-5.000.000	50.000	-4.950.000	13.521.165	-5.000.000	50.000	-27,07%
011 - Competitività e sviluppo delle imprese	008 - Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	0001 - Agevolazioni sui finanziamenti alle imprese concessi sul FRI	100.000.000	-20.000.000	0	-20.000.000	80.000.000	-20.000.000	0	-20,00%
015 - Comunicazioni	003 - Servizi postali	0001 - Garanzia del servizio postale	60.000.000	-5.935.363	0	-5.935.363	54.064.637	-5.935.363	0	-9,89%
	004 - Sostegno all'editoria	0001 - Sostegno per lo sviluppo dell'editoria	10.598.900	-1.048.383	0	-1.048.383	9.550.517	-1.048.383	0	-9,89%
017 - Ricerca e innovazione	015 - Ricerca di base e applicata	0001 - Potenziamento ricerca scientifica e tecnologica	98.578.625	-5.000.000	0	-5.000.000	93.578.625	-5.000.000	0	-5,07%
024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	005 - Protezione sociale per particolari categorie	0002 - Politiche per la famiglia	5.863.503	419.966	0	419.966	6.283.469	-580.034	1.000.000	-9,89%
		0003 - Promozione e garanzia delle pari opportunità	10.823.679	18.929.292	0	18.929.292	29.752.971	-1.070.708	20.000.000	-9,89%
		0006 - Lotta alle dipendenze	4.752.837	-470.164	0	-470.164	4.282.673	-470.164	0	-9,89%
		0007 - Tutela delle minoranze linguistiche	3.263.423	-322.827	0	-322.827	2.940.596	-322.827	0	-9,89%
	006 - Garanzia dei diritti dei cittadini	0003 - Accertamento e riconoscimento cause di servizio, spese di giudizio per invalidità civile e di patrocinio legale	66.770	-4.674	0	-4.674	62.096	-4.674	0	-7,00%

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero dell'Economia e delle finanze			Stanziamenti a legislazione vigente (LV) (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
029 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	001 - Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	0002 - Indirizzo, regolamentazione e coord. del sistema della fiscalità	546.244	-60.050	0	-60.050	486.194	-60.050	0	-10,99%
		0005 - Oneri finanziari connessi al sistema dei rimborsi d'imposte	853.685.349	-400.000.000	0	-400.000.000	453.685.349	-400.000.000	0	-46,86%
	003 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	0003 - Contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, tutela della spesa pubblica e salvaguardia del mercato dei capitali e dei beni e servizi in ambito nazionale e dell'U.E.	42.611.902	-12.000.000	0	-12.000.000	30.611.902	-12.000.000	0	-28,16%
	004 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	0002 - Prevenzione dei reati finanziari, antifrode, antifalsificazione e antiriciclaggio	99.562	-32.497	0	-32.497	67.065	-32.497	0	-32,64%
		0003 - Regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari, settore creditizio e sistema dei pagamenti (comprese Fondazioni e settore della previdenza complementare)	226.819	-83.346	0	-83.346	143.473	-83.346	0	-36,75%
	005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	0002 - Rimborsi di imposte indirette	1.340.000.000	-50.000.000	0	-50.000.000	1.290.000.000	-50.000.000	0	-3,73%
	006 - Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	0002 - Partecipazioni azionarie e valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico	195.450	-70.404	0	-70.404	125.046	-70.404	0	-36,02%
		0003 - Gestione degli interventi finanziari dello Stato da parte del Dipartimento del Tesoro	317.274	-114.285	0	-114.285	202.989	-114.285	0	-36,02%
		0004 - Analisi, ricerche, programm. economico-finanziaria e gestione del debito pubblico	825.988	-297.530	0	-297.530	528.458	-297.530	0	-36,02%
	007 - Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	0002 - Analisi, monitoraggio e gestione della finanza pubblica, del pubblico impiego e dei flussi finanziari tra Italia e U.E.	369.796	-99.580	0	-99.580	270.216	-99.580	0	-26,93%
		0003 - Controllo, vigilanza e liquidazione delle Amministrazioni pubbliche e registro dei revisori legali	718.417	-143.222	0	-143.222	575.195	-143.222	0	-19,94%
		0004 - Predisposizione del Bilancio di previsione e del Rendiconto dello Stato	3.987.321	-1.168.319	0	-1.168.319	2.819.002	-1.168.319	0	-29,30%
	008 - Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amm. generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	0002 - Controllo e vigilanza amministrativo-contabile sul territorio	17.433.642	-5.121.518	0	-5.121.518	12.312.124	-5.121.518	0	-29,38%
		0003 - Gestione delle attività di erogazione servizi sul territorio, antiriciclaggio e commissioni mediche di verifica	14.897.197	-6.274.456	0	-6.274.456	8.622.741	-6.274.456	0	-42,12%
	010 - Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	0003 - Attività di accertamento e relativo contenzioso in materia di entrate tributarie, catasto e mercato immobiliare, svolte dall'Agenzia delle Entrate	1.126.388.919	-35.000.000	2.300.000	-32.700.000	1.093.688.919	-35.000.000	2.300.000	-3,11%
		0004 - Attività di gestione, razionalizz. e valorizz. del patrimonio immob. dello Stato svolte dall'Agenzia del Demanio	21.328.506	-1.000.000	0	-1.000.000	20.328.506	-1.000.000	0	-4,69%
		0006 - Attività di controllo, accertamento e riscossione delle imposte sulla circolazione delle merci, garanzia della sicurezza sui giochi e controllo sulla produzione e vendita dei tabacchi, svolte dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	93.854.624	-12.000.000	0	-12.000.000	81.854.624	-12.000.000	0	-12,79%
	011 - Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	0001 - Giurisdizione e controllo nella materia di contabilità pubblica	33.768.584	-1.000.000	0	-1.000.000	32.768.584	-1.000.000	0	-2,96%

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero dell'Economia e delle finanze			Stanziamenti a legislazione vigente (LV)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
			(PLB)	Sez. II	Sez. I	Totale		SNF		
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
030 - Giovani e sport	001 - Attività ricreative e sport	0001 - Investimenti e promozione per la pratica dello sport	445.702	-44.090	0	-44.090	401.612	-44.090	0	-9,89%
	002 - Incentivazione e sostegno alla gioventù	0001 - Interventi a favore dei giovani	4.649.381	2.540.071	0	2.540.071	7.189.452	-459.929	3.000.000	-9,89%
		0002 - Servizio Civile Nazionale	190.547.185	-10.737.782	0	-10.737.782	179.809.403	-10.737.782	0	-5,64%
032 - Servizi istituzionali e generali delle Ammin. pubbliche	002 - Indirizzo politico	0002 - Indirizzo politico-amministrativo	1.107.676	-149.910	0	-149.910	957.766	-149.910	0	-13,53%
	003 - Servizi e affari generali per le ammin. di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	273.403	-19.138	0	-19.138	254.265	-19.138	0	-7,00%
	004 - Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le Ammin. pubbliche	0006 - Formazione, ricerca e studi per le pubbliche Amministrazioni	5.703.447	-514.739	0	-514.739	5.188.708	-514.739	0	-9,03%
		0008 - Supporto alla gestione amministrativa dei servizi generali per le Ammin. pubbliche	27.093	-9.248	0	-9.248	17.845	-9.248	0	-34,13%
		0009 - Agenzia per l'Italia Digitale	20.000.000	-1.978.454	0	-1.978.454	18.021.546	-1.978.454	0	-9,89%
	005 - Rappresent., difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Ammin. dello Stato e degli Enti autorizzati	0002 - Rappresentanza e difesa in giudizio e consulenza legale e pareri	3.043.063	0	0	0	3.043.063	-80.000	80.000	-2,63%
	007 - Servizi per le pubbliche Ammin. nell'area degli acquisti e del trattamento econ. del personale	0002 - Razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione (*e-procurement*)	61.410.442	-7.300.000	0	-7.300.000	54.110.442	-7.300.000	0	-11,89%
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	0002 - Fondi da assegnare per esigenze di gestione	140.000.000	-37.580.000	0	-37.580.000	102.420.000	-37.580.000	0	-26,84%
		0005 - Fondi da assegnare in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi	45.485.589	-36.000.000	0	-36.000.000	9.485.589	-36.000.000	0	-79,15%
	002 - Fondi di riserva e speciali	0001 - Fondi di riserva	1.000.000.000	-100.000.000	0	-100.000.000	900.000.000	-100.000.000	0	-10,00%
034 - Debito pubblico	001 - Oneri per il servizio del debito statale	0006 - Oneri per la gestione del debito	1.090.000.000	-20.000.000	0	-20.000.000	1.070.000.000	-20.000.000	0	-1,83%
Totale complessivo			**6.797.169.331**	**-800.908.921**	**2.345.770**	**-798.563.151**	**5.998.606.180**	**-824.988.921**	**26.425.770**	**-12,14%**
Totale Ministero			**586.206.403.757**				**585.875.847.718**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero dello Sviluppo economico			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni Ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
010 - Energia e diversificaz. delle fonti energetiche	007 - Regolamentaz. del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	0002 - Iniziative relative al settore elettrico e nucleare, regolamentazione delle modalità di incentivazione dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili	220.429	-100.000	0	-100.000	120.429	-100.000	0	-45,37
011 - Competitività e sviluppo delle imprese	006 - Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	0002 - Vigilanza sulle società fiduciarie e di revisione, sul sistema cooperativo e sugli enti vigilati	3.171.363	-900.000	0	-900.000	2.271.363	-300.000	-600.000	-9,46
016 - Commercio internazionale e internazion. del sistema produttivo	005 - Sostegno all'internazion. delle imprese e promozione del *made in Italy*	0003 - Finanziamenti per il funzionamento dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane	17.499.755	-500.000	0	-500.000	16.999.755	-500.000	0	-2,86
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	002 - Indirizzo politico	0004 - Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti	150.000.000	-135.000.000	0	-135.000.000	15.000.000	-135.000.000	0	-90,00
	003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	20.277.319	-9.000.000	0	-9.000.000	11.277.319	-9.000.000	0	-44,38
Totale complessivo			**191.168.866**	**-145.500.000**	**0**	**-145.500.000**	**45.668.866**	**-144.900.000**	**-600.000**	**-75,80**
Totale Ministero			**4.300.976.690**				**5.601.676.690**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	012 - Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	0002 - Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale	285.964.258	-10.000.000	0	-10.000.000	275.964.258	-10.000.000	0	-3,50
		0003 - Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità	56.100.000	-5.000.000	0	-5.000.000	51.100.000	-5.000.000	0	-8,91
026 - Politiche per il lavoro	007 - Coordinam. e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	0002 - Integrazione e monitoraggio delle politiche del lavoro e delle politiche sociali e coordinamento amministrativo	119.733.568	-60.000.000	-2.400.000	-62.400.000	57.333.568	-60.000.000	-2.400.000	-50,11
	010 - Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	0001 - Promozione e realizzazione di interventi a favore dell'inserimento lavorativo e della formazione professionale dei lavoratori svolta dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro	77.695.409	-17.000.000	5.400.000	-11.600.000	66.095.409	-17.000.000	5.400.000	-21,88
Totale complessivo			**539.493.235**	**-92.000.000**	**3.000.000**	**-89.000.000**	**450.493.235**	**-92.000.000**	**3.000.000**	**-17,05**
Totale Ministero			**125.096.878.542**				**125.709.365.242**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero della Giustizia			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
006 - Giustizia	001 - Amministrazione penitenziaria	0003 - Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute	38.906.063	-3.400.000	0	-3.400.000	35.506.063	-3.400.000	0	-8,74
		0004 - Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie	6.804.563	-100.000	0	-100.000	6.704.563	-100.000	0	-1,47
		0006 - Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari	390.000	0	-390.000	-390.000	0	-390.000	0	-100,00
	002 - Giustizia civile e penale	0006 - Funzionamento uffici giudiziari	279.593.509	-19.810.000	0	-19.810.000	259.783.509	-19.810.000	0	-7,09
	003 - Giustizia minorile e di comunità	0005 - Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità	6.002.209	-300.000	0	-300.000	5.702.209	-300.000	0	-5,00
	006 - Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	0003 - Magistratura onoraria	154.364.891	-6.000.000	-1.000.000	-7.000.000	147.364.891	-7.000.000	0	-4,53
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	5.002.012	0	-5.000.000	-5.000.000	2.012	-5.000.000	0	-99,96
Totale complessivo			**491.063.247**	**-29.610.000**	**-6.390.000**	**-36.000.000**	**455.063.247**	**-36.000.000**	**0**	**-7,33**
Totale Ministero			**8.240.591.651**				**8.257.804.069**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	002 - Cooperazione allo sviluppo	0003 - Attività di indirizzo, valutazione e controllo della cooperazione allo sviluppo	1.482.576	-406.642	0	-406.642	1.075.934	-406.642	0	-27,43
		0007 - Attuazione delle politiche di cooperazione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo	509.278.060	-21.229.386	0	-21.229.386	488.048.674	-21.229.386	0	-4,17
	006 - Promozione della pace e sicurezza internazionale	0002 - Rapporti politici internazionali e diritti umani	1.985.706	-90.573	0	-90.573	1.895.133	-90.573	0	-4,56
	007 - Integrazione europea	0002 - Politiche dell'Unione Europea	1.971.385	-170.590	0	-170.590	1.800.795	-170.590	0	-8,65
		0003 - Accordi economici e politiche di sviluppo con i Paesi dell'Europa	3.500.000	-111.750	0	-111.750	3.388.250	-111.750	0	-3,19
	008 - Italiani nel mondo e politiche migratorie	0002 - Politiche e servizi per gli italiani nel mondo	310.740	-36.923	0	-36.923	273.817	-36.923	0	-11,88
	009 - Promozione del sistema Paese	0002 - Promozione e diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero	24.291.399	-1.705.214	0	-1.705.214	22.586.185	-1.705.214	0	-7,02
		0003 - Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale	2.624.966	-185.800	0	-185.800	2.439.166	-185.800	0	-7,08
	012 - Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	0002 - Dotazioni finanziarie e strumentali all'estero	67.411.187	-6.767.341	0	-6.767.341	60.643.846	-4.767.341	-2.000.000	-7,07
	013 - Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	0002 - Risorse connesse all'impiego di personale all'estero	1.356.298	-141.899	0	-141.899	1.214.399	-141.899	0	-10,46
	014 - Coordinamento dell'Amministraz. in ambito internazionale	0003 - Tutela dei connazionali nelle crisi internazionali	1.949.028	-88.900	0	-88.900	1.860.128	-88.900	0	-4,56
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi, ivi inclusi i sistemi informativi	1.287.500	-58.726	0	-58.726	1.228.774	-58.726	0	-4,56
Totale complessivo			**617.448.845**	**-30.993.744**	**0**	**-30.993.744**	**586.455.101**	**-28.993.744**	**-2.000.000**	**-4,70**
Totale Ministero			**2.582.778.377**				**2.608.970.245**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
017 - Ricerca e innovazione	022 - Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	0002 - Interventi integrati di ricerca e sviluppo	175.822.845	-11.500.000	-12.400.000	-23.900.000	151.922.845	-7.500.000	-16.400.000	-4,27
		0003 - Contributi alle attività di ricerca degli Enti pubblici e privati	1.704.530.144	-6.500.000	2.000.000	-4.500.000	1.700.030.144	-6.500.000	2.000.000	-0,38
		0004 - Interventi di sostegno alla ricerca pubblica	46.582.585	-1.500.000	0	-1.500.000	45.082.585	-1.500.000	0	-3,22
022 - Istruzione scolastica	001 - Programmaz. e coordinamento dell'istruzione scolastica	0004 - Supporto all'innovazione dell'istruzione scolastica	15.000.000	-1.000.000	0	-1.000.000	14.000.000	-1.000.000	0	-6,67
	008 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	0002 - Promozione e sostegno a iniziative di educazione, inclusa la tutela delle minoranze linguistiche	1.770.214	-338.210	0	-338.210	1.432.004	-338.210	0	-19,11
	017 - Istruzione del primo ciclo	0004 - Funzionamento degli istituti scolastici statali del primo ciclo	187.759.278	-26.921.430	-2.706.000	-29.627.430	158.131.848	-26.921.430	-2.706.000	-14,34
		0006 - Miglioramento dell'offerta formativa	104.000.000	-9.770.000	0	-9.770.000	94.230.000	-9.770.000	0	-9,39
	018 - Istruzione del secondo ciclo	0004 - Funzionamento degli istituti scolastici statali del secondo ciclo	136.425.982	-8.973.810	-2.706.000	-11.679.810	124.746.172	-8.973.810	-2.706.000	-6,58
		0006 - Miglioramento dell'offerta formativa	96.000.000	-9.000.000	0	-9.000.000	87.000.000	-9.000.000	0	-9,38
	019 - Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	0002 - Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione del secondo ciclo	131.091.939	-4.000.000	0	-4.000.000	127.091.939	-4.000.000	0	-3,05
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	003 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	0002 - Finanziamento delle università statali	45.000.000	-18.000.000	-25.000.000	-43.000.000	2.000.000	-18.000.000	-25.000.000	-40,00
Totale complessivo			**2.643.982.987**	**-97.503.450**	**-40.812.000**	**-138.315.450**	**2.505.667.537**	**-93.503.450**	**-44.812.000**	**-3,54**
Totale Ministero			**56.948.577.524**				**57.266.124.988**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione
(euro)

Ministero dell'Interno			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
003 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	010 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli Enti locali	0004 - Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti locali	4.204.842	-1.600.000	0	-1.600.000	2.604.842	-1.600.000	0	-38,05
		0008 - Trasferimenti ai Comuni per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva	28.000.000	-11.000.000	0	-11.000.000	17.000.000	-11.000.000	0	-39,29
		0011 - Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti locali	219.208.972	-10.000.000	3.098.776	-6.901.224	212.307.748	-10.000.000	3.098.776	-4,56
007 - Ordine pubblico e sicurezza	008 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	0003 - Gestione e assistenza del personale della Polizia di Stato	6.200.000	-700.000	0	-700.000	5.500.000	-700.000	0	-11,29
		0006 - Servizi di prevenzione, controllo del territorio e sicurezza stradale	86.403.091	-1.000.000	-3.000.000	-4.000.000	82.403.091	-4.000.000	0	-4,63
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	33.953.921	-2.732.351	0	-2.732.351	31.221.570	-2.732.351	0	-8,05
Totale complessivo			**377.970.826**	**-27.032.351**	**98.776**	**-26.933.575**	**351.037.251**	**-30.032.351**	**3.098.776**	**-7,95**
Totale Ministero			**23.550.655.571**				**24.408.485.136**			

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione
(euro)

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	005 - Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	0004 - Attuazione accordi e impegni internazionali sullo sviluppo sostenibile	20.251.778	-3.500.000	0	-3.500.000	16.751.778	-3.500.000	0	-17,28
	013 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	0002 - Tutela del mare e interventi operativi di prevenzione e lotta agli inquinamenti da idrocarburi e sostanze assimilate	12.435.855	-2.500.000	0	-2.500.000	9.935.855	-2.500.000	0	-20,10
Totale complessivo			**32.687.633**	**-6.000.000**	**0**	**-6.000.000**	**26.687.633**	**-6.000.000**	**0**	**-18,36**
Totale Ministero			**857.116.788**				**880.866.788**			

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
007 - Ordine pubblico e sicurezza	007 - Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	0005 - Controllo e vigilanza a tutela delle coste, del mare e delle sue risorse	18.369.840	-6.000.000	0	-6.000.000	12.369.840	-6.000.000	0	-32,66%
013 - Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	001 - Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	0002 - Regolamentazione della circolazione stradale e servizi di motorizzazione	6.872.723	-1.500.000	0	-1.500.000	5.372.723	-11.500.000	10.000.000	-167,33%
		0003 - Interventi per la sicurezza stradale	7.475.684	-747.568	0	-747.568	6.728.116	-747.568	0	-10,00%
	002 - Autotrasporto e intermodalità	0002 - Sistemi e servizi di trasporto intermodale	123.900.000	-10.335.000	0	-10.335.000	113.565.000	-10.335.000	0	-8,34%
		0003 - Interventi in materia di autotrasporto	442.841	-88.568	0	-88.568	354.273	-88.568	0	-20,00%
	004 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	0002 - Sicurezza e vigilanza nel trasporto aereo	11.805.476	-11.322.490	0	-11.322.490	482.986	-11.322.490	0	-95,91%
	005 - Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	0002 - Interventi sulle infrastrutture ferroviare	102.600.000	-6.040.000	0	-6.040.000	96.560.000	-6.040.000	0	-5,89%
	006 - Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	0002 - Concorso dello Stato al trasporto pubblico locale	120.400.000	-5.000.000	0	-5.000.000	115.400.000	-5.000.000	0	-4,15%
		0004 - Interventi a favore delle linee metropolitane	32.500.000	-4.500.000	0	-4.500.000	28.000.000	-4.500.000	0	-13,85%
	009 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	0003 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto per le vie d'acqua interne	16.594.042	-5.429.507	-2.888.166	-8.317.673	8.276.369	-5.429.507	-2.888.166	-32,72%
		0004 - Infrastrutture portuali	162.000.000	-109.500.000	0	-109.500.000	52.500.000	-109.500.000	0	-67,59%
014 - Infrastrutture pubbliche e logistica	010 - Opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità	0003 - Interventi di edilizia pubblica sviluppo e riqualificazione del territorio	3.098.742	-3.016.457	0	-3.016.457	82.285	-3.016.457	0	-97,34%
	011 - Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	0002 - Infrastrutture stradali e autostradali in gestione ANAS e relative intermodalità	72.911.422	-72.911.422	0	-72.911.422	0	-72.911.422	0	-100,00%
019 - Casa e assetto urbanistico	002 - Politiche abitative, urbane e territoriali	0002 - Edilizia residenziale sociale	3.479.769	-3.479.769	0	-3.479.769	0	-3.479.769	0	-100,00%
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	4.740.452	-2.500.000	0	-2.500.000	2.240.452	-2.500.000	0	-52,74%
Totale complessivo			**687.190.991**	**-242.370.781**	**-2.888.166**	**-245.258.947**	**441.932.044**	**-252.370.781**	**7.111.834**	**-36,72%**
Totale Ministero			**14.970.810.821**				**15.059.003.901**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero della Difesa			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
005 - Difesa e sicurezza del territorio	001 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	0002 - Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice. Sostegno logistico e amministrativo	6.413.617	0	0	0	6.413.617	-2.000.000	2.000.000	-31,18
	002 - Approntamento e impiego delle forze terrestri	0005 - Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze terrestri	119.428.455	0	0	0	119.428.455	-4.900.000	4.900.000	-4,10
	003 - Approntamento e impiego delle forze marittime	0005 - Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze marittime	48.538.964	0	0	0	48.538.964	-4.022.865	4.022.865	-8,29
	004 - Approntamento e impiego delle forze aeree	0001 - Spese di personale per il programma	1.920.000	0	0	0	1.920.000	-500.000	500.000	-26,04
		0005 - Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze aeree	41.961.944	0	0	0	41.961.944	-5.250.000	5.250.000	-12,51
		0006 - Trasporto aereo di Stato	350.000	0	0	0	350.000	-250.000	250.000	-71,43
	006 - Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	0001 - Spese di personale per il programma	2.125.295	0	0	0	2.125.295	-349.440	349.440	-16,44
		0005 - Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze armate	5.323.726	0	0	0	5.323.726	-1.023.565	1.023.565	-19,23
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0001 - Spese di personale per il programma	754.213	0	0	0	754.213	-250.126	250.126	-33,16
		0003 - Gestione comune dei beni e servizi	33.000.000	-9.462.692	-21.000.000	-30.462.692	2.537.308	-9.462.692	-21.000.000	-28,67
Totale complessivo			**259.816.214**	**-9.462.692**	**-21.000.000**	**-30.462.692**	**229.353.522**	**-28.008.688**	**-2.454.004**	**-10,78**
Totale Ministero			**20.833.037.400**				**20.968.907.714**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	0007 - Rilancio settore zootecnico e miglioramento genetico del bestiame	1.383.043	-460.000	0	-460.000	923.043	-460.000	0	-33,26
	005 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	0003 - Analisi di laboratorio ed attività di ricerca e sperimentazione analitica per il contrasto alle frodi agroalimentari	1.245.437	-80.000	0	-80.000	1.165.437	-160.000	80.000	-12,85
	006 - Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	0002 - Interventi a favore del settore pesca e acquacoltura	27.059.052	-80.000	-2.000.000	-2.080.000	24.979.052	-2.080.000	0	-7,69
		0003 - Competitività delle filiere agroalimentari, sviluppo delle imprese e della cooperazione per la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano	243.068	-70.000	0	-70.000	173.068	-70.000	0	-28,80
		0004 - Sviluppo del sistema informativo agricolo nazionale	117.613	-60.000	0	-60.000	57.613	-60.000	0	-51,01
		0005 - Interventi a favore del settore ippico	141.458.775	-3.050.000	0	-3.050.000	138.408.775	-3.050.000	0	-2,16
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	002 - Indirizzo politico	0002 - Indirizzo politico-amministrativo	253.593	-150.000	0	-150.000	103.593	-150.000	0	-59,15
	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	248.637	-50.000	0	-50.000	198.637	-50.000	0	-20,11
Totale complessivo			**172.009.218**	**-4.000.000**	**-2.000.000**	**-6.000.000**	**166.009.218**	**-6.080.000**	**80.000**	**-3,53**
Totale Ministero			**787.045.719**				**849.545.719**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
017 - Ricerca e innovazione	004 - Ricerca educazione e formaz. in materia di beni e attività culturali	0004 - Attività di formazione del personale ed educazione al patrimonio culturale	52.871	-13.607	0	-13.607	39.264	-13.607	0	-25,74
021 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	002 - Sostegno, valorizz. e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	0007 - Promozione dello spettacolo dal vivo	128.623	-39.256	0	-39.256	89.367	-39.256	0	-30,52
	006 - Tutela dei beni archeologici	0002 - Tutela e salvaguardia dei beni archeologici	368.179	-86.267	0	-86.267	281.912	-86.267	0	-23,43
		0003 - Promozione e valorizz. del patrimonio archeologico	333.269	-78.030	0	-78.030	255.239	-78.030	0	-23,41
	009 - Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	0002 - Tutela, conservazione e gestione del patrimonio archivistico	8.017.309	-2.128.608	-1.500.000	-3.628.608	4.388.701	-2.128.608	-1.500.000	-26,55
		0003 - Acquisiz., fruizione, divulgaz., promozione e valorizz. del patrimonio archivistico	6.926.570	-1.621.765	0	-1.621.765	5.304.805	-1.621.765	0	-23,41
		0004 - Coord. dei sistemi informativi archivistici e Sistema Archivistico Nazionale	2.543.403	-595.504	0	-595.504	1.947.899	-595.504	0	-23,41
	010 - Tutela e valorizz. dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	0003 - Conservazione, fruizione e valorizzazione del patrimonio librario	5.580.296	-1.360.922	0	-1.360.922	4.219.374	-1.360.922	0	-24,39
	012 - Tutela delle belle arti e tutela e valorizz. del paesaggio	0002 - Supporto allo svolgimento delle funzioni di indirizzo	1.503.840	-352.103	0	-352.103	1.151.737	-352.103	0	-23,41
		0003 - Tutela delle belle arti	10.447	-2.446	0	-2.446	8.001	-2.446	0	-23,41
	013 - Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	0002 - Incremento, promozione, valorizz. e conservaz. del patrimonio culturale	1.525.284	-357.125	0	-357.125	1.168.159	-357.125	0	-23,41
		0004 - Coord. e funzionamento del sistema museale	16.940.119	-2.881.722	-1.000.000	-3.881.722	13.058.397	-2.631.722	-1.250.000	-15,54
	014 - Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	0002 - Coordinamento delle attività internazionali connesse alle convenzioni UNESCO e piani d'azione europei	20.559	-4.814	0	-4.814	15.745	-4.814	0	-23,42
		0003 - Indirizzo per la tutela, la salvaguardia e la promozione dello sviluppo del patrimonio culturale	69.893	-17.049	0	-17.049	52.844	-17.049	0	-24,39
	015 - Tutela del patrimonio culturale	0002 - Salvaguardia e valorizzazione delle belle arti, dell'architettura, dell'arte contemporanea e del paesaggio	1.329.413	-358.091	0	-358.091	971.322	-358.091	0	-26,94
		0006 - Salvaguardia, valorizz. e interventi per i beni e le attività culturali a livello territoriale	72.308	-16.930	0	-16.930	55.378	-16.930	0	-23,41
	016 - Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	0002 - Promozione dell'architettura e dell'arte contemporanea	130.897	-31.330	0	-31.330	99.567	-31.330	0	-23,93
		0003 - Interventi per le periferie urbane	226.000	-52.914	0	-52.914	173.086	-52.914	0	-23,41
	018 - Sostegno, valorizz. e tutela del settore cinema e audiovisivo	0002 - Promozione del cinema italiano	203.763	-60.000	0	-60.000	143.763	-60.000	0	-29,45
031 - Turismo	001 - Sviluppo e competitività del turismo	0002 - Promozione, programmaz. e coord. delle politiche turistiche nazionali	155.440	-36.394	0	-36.394	119.046	-36.394	0	-23,41
		0003 - Sviluppo e incentivazione del turismo	15.541	-3.639	0	-3.639	11.902	-3.639	0	-23,42
		0004 - Promozione dell'offerta turistica italiana	16.012	-3.749	0	-3.749	12.263	-3.749	0	-23,41
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	002 - Indirizzo politico	0002 - Indirizzo politico-amministrativo	381.521	-89.327	0	-89.327	292.194	-89.327	0	-23,41
	003 - Servizi e affari gen. per le amministraz. di competenza	0002 - Gestione del personale	5.726	-1.341	0	-1.341	4.385	-1.341	0	-23,42
		0003 - Gestione comune dei beni e servizi	145.319	-34.025	0	-34.025	111.294	-34.025	0	-23,41
Altre misure non specificate								-1.523.042		
Totale complessivo			**46.702.602**	**-10.226.958**	**-2.500.000**	**-12.726.958**	**33.975.644**	**-11.500.000**	**-1.226.958**	**-24,62**
Totale Ministero			**2.142.242.238**				**2.442.115.280**			

upB ufficio parlamentare di bilancio

Tab. A1 – *(segue)* Variazioni di spesa previste dalla legge di bilancio per il 2018 per Ministero, missione, programma e azione

(euro)

Ministero della Salute			Stanziamenti a legislazione vigente (PLB)	Variazioni			Stanziamenti approvati (LB)	Riduzioni ministeri (SR) in termini di SNF	Altre misure approvate	Incidenza % SR su LV
				Sez. II	Sez. I	Totale				
Missione	Programma	Azione	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)	(e) = (a) + (d)	(f)	(g) = (d) - (f)	(h) = (f)/(a)
017 - Ricerca e innovazione	020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica	0002 - Promozione e sviluppo della ricerca sanitaria	240.902	-25.000	0	-25.000	215.902	-25.000	0	-10,38
		0003 - Trasferimenti per il funzionamento degli enti vigilati e contributi ad altri organismi	37.340	-5.000	0	-5.000	32.340	-5.000	0	-13,39
020 - Tutela della salute	001 - Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	0002 - Sorvegl., prevenz. e controllo delle malattie a tutela della salute	4.402.767	-263.000	0	-263.000	4.139.767	-263.000	0	-5,97
		0003 - Organizz. e coord. delle reti a tutela della salute (in materia di trasfusioni, trapianti, cecità e altro)	322.935	-45.000	0	-45.000	277.935	-45.000	0	-13,93
		0005 - Assistenza sanitaria al personale navigante	10.887.289	-1.520.864	0	-1.520.864	9.366.425	-1.520.864	0	-13,97
	002 - Sanità pubblica veterinaria	0002 - Sorveglianza epidemiologica, prevenzione, controllo ed eradicazione delle malattie animali	227.783	-89.754	0	-89.754	138.029	-89.754	0	-39,40
		0003 - Benessere e alimentaz. animale, sorveglianza sul farmaco veterinario	215.621	-215.621	0	-215.621	0	-215.621	0	-100,00
	003 - Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA	0002 - Programmazione, coord. e monitoraggio del SSN e verifica e monitoraggio dei LEA	8.005.128	-2.109.753	0	-2.109.753	5.895.375	-2.109.753	0	-26,36
		0003 - Assistenza sanitaria in ambito europeo e internazionale	72.354	-15.000	0	-15.000	57.354	-15.000	0	-20,73
	004 - Regolamentaz. e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici e altri prodotti sanitari a uso umano	0002 - Sorveglianza e vigilanza del mercato di dispositivi medici, prodotti farmaceutici e altri prodotti sanitari a uso umano	8.275.489	-1.252.348	0	-1.252.348	7.023.141	-1.252.348	0	-15,13
	005 - Vigilanza, prevenz. e repressione nel settore sanitario	0002 - Vigilanza nel settore sanitario svolta dai Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri	3.155.646	-250.000	0	-250.000	2.905.646	-250.000	0	-7,92
	006 - Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coord. in ambito internazionale	0002 - Promozione di interventi di informazione, comunicazione ed educazione per la tutela della salute (in materia di trapianti, alcool, droghe, AIDS, sterilità e altro)	1.625.448	-289.094	0	-289.094	1.336.354	-289.094	0	-17,79
	007 - Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	0002 - Attività di vigilanza e trasferimenti per il funzionamento e per le attività degli enti vigilati	40.340	-10.000	0	-10.000	30.340	-10.000	0	-24,79
		0003 - Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertam. medico-legali	143.593.717	-17.718.498	0	-17.718.498	125.875.219	-17.718.498	0	-12,34
	008 - Sicurezza degli alimenti e nutrizione	0002 - Misure atte a migliorare la qualità nutrizionale degli alimenti e a fronteggiare le allergie e le intolleranze alimentari	470.994	-195.000	0	-195.000	275.994	-195.000	0	-41,40
		0003 - Sorveglianza e controllo sanitario delle produzioni e della commercializzazione degli alimenti	2.217.992	-1.150.000	0	-1.150.000	1.067.992	-1.150.000	0	-51,85
	009 - Attività consultiva per la tutela della salute	0002 - Supporto all'attività consultiva per la tutela della salute	39.912	-3.000	0	-3.000	36.912	-3.000	0	-7,52
	010 - Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN	0002 - Sviluppo, funzionamento e gestione dei sistemi informativi volti alla tutela della salute e analisi e divulgazione delle informazioni per la valutaz. dello stato sanitario del Paese	17.386.210	-680.000	0	-680.000	16.706.210	-680.000	0	-3,91
	011 - Regolamentaz. e vigilanza delle professioni sanitarie	0002 - Attività di regolamentazione, vigilanza e riconosc. nell'ambito della disciplina delle professioni sanitarie	1.804.891	-348.000	0	-348.000	1.456.891	-348.000	0	-19,28
	012 - Coord. generale in materia di tutela della salute, innovaz. e politiche internaz.	0002 - Coordinamento degli uffici e delle attività del Ministero, delle relazioni europee e internazionali	404.529	-80.000	0	-80.000	324.529	-80.000	0	-19,78
032 - Servizi istituzionali e generali delle Amministraz. pubbliche	002 - Indirizzo politico	0002 - Indirizzo politico-amministrativo	341.850	-25.000	0	-25.000	316.850	-25.000	0	-7,31
	003 - Servizi e aff. gen. per le amministrazioni di competenza	0003 - Gestione comune dei beni e servizi	1.964.664	-405.000	0	-405.000	1.559.664	-405.000	0	-20,61
Totale complessivo			**205.733.801**	**-26.694.932**	**0**	**-26.694.932**	**179.038.869**	**-26.694.932**	**0**	**-12,98**
Totale Ministero			**2.385.761.210**				**2.441.111.210**			

upB ufficio parlamentare di bilancio