

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
ROMA 29 MARZO 2007

SEMINARIO "MIGLIORARE LA QUALITA' DELLA SPESA PUBBLICA"

INTERVENTO DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

**PROBLEMI DI GESTIONE**

Questa mattina ho anticipato sinteticamente alcune considerazioni che vorrei riprendere ed approfondire, anche evidenziando aspetti del nuovo percorso, correlati alla gestione del bilancio.

Il Consigliere de Ioanna, nostro Capo di Gabinetto, ha ampiamente illustrato il processo di riforma, sottolineando le caratteristiche già esistenti nel nostro sistema in relazione alla più recente riforma di struttura di bilancio pubblico prevista con la legge n. 94 del 1997 che ha introdotto l'adozione di elementi di contabilità analitica per centri di costo, quale strumento di controllo di gestione, per consentire una valutazione economica dei servizi e delle attività prodotte .

Le innovazioni del '97 in effetti andavano nella giusta direzione, ma non hanno risposto alle attese riguardanti la conoscibilità delle risorse assegnate ai diversi obiettivi e la verifica dei risultati raggiunti attraverso quelle risorse. Si è sentita sempre di più in questi anni la necessità di una maggiore **trasparenza** nella contabilizzazione della spesa con riferimento ai saldi di finanza pubblica, che interessano il patto di stabilità con l'Unione Europea.

**Il nostro obiettivo immediato, intendo dire per la prossima sessione di bilancio, è la maggiore leggibilità del bilancio, ristrutturato sotto il profilo classificatorio, nell'ambito della cornice legislativa vigente.**

E' opportuno partire dalla struttura attuale, frutto della evoluzione normativa fondata sul principio della separazione tra politica e amministrazione, ovvero separazione delle responsabilità e dei poteri tra organi di governo e organi di gestione.

La ripartizione delle risorse è collegata all'individuazione dei centri di responsabilità amministrativa (UPB di primo livello) e nel loro ambito delle unità previsionali di base di secondo livello, ispirate alla natura della spesa.

Il vincolo della decisione parlamentare riguarda lo stanziamento delle singole unità previsionali sotto i due aspetti della competenza giuridica (vincolo alle obbligazioni giuridicamente perfezionate) e della cassa (vincolo all'erogazione della spesa). Il bilancio decisionale e la gestione segue i principi della contabilità finanziaria.

Nell'ambito di 143 centri di responsabilità, distribuiti su 18 Dicasteri, sono circa 1450 le unità di voto, corrispondenti alle unità previsionali di base.

L'accorpamento delle unità di voto, rappresentate dalle UPB, introdotte con il d. lgs. n. 279/97, è stato senz'altro un passo avanti rispetto al precedente sistema ove l'approvazione parlamentare verteva su oltre 6.000 capitoli.

La nuova impostazione del bilancio intende riconoscere un ruolo centrale alla finalità allocativa della spesa, ed il voto parlamentare dovrà inevitabilmente riferirsi al programma o progetto che costituirà il vincolo di spesa per l'amministrazione responsabile. Sarà possibile delineare un quadro di rappresentazione più aderente alla realtà sia in termini di missioni istituzionali affidate alle amministrazioni, sia in termini di indirizzi politici forniti dal legislatore e dal governo come scelte tra le possibili opzioni di finanza pubblica.

Il numero delle unità di voto si manterrà nel limite massimo di poche centinaia nell'ambito di qualche decina di grandi missioni istituzionali.

Le corrispondenti unità previsionale di base resteranno articolate su due livelli, che potranno essere riferiti alle grandi funzioni obiettivo dello Stato, ovvero alle missioni istituzionali, ed ai singoli programmi collegati con le missioni, le quali verrebbero a costituire le nuove unità elementari del bilancio decisionale.

A tal fine, occorre procedere immediatamente alla individuazione delle funzioni obiettivo e delle missioni. Tale attività richiede un confronto con ogni dicastero affinché le amministrazioni, coinvolte direttamente, si responsabilizzino per ottenere risultati ottimali sin da questa iniziale ristrutturazione del bilancio. Il Confronto è stato già avviato e consentirà, con l'ausilio della Ragioneria Generale, di definire una "griglia" di funzioni obiettivo che potranno essere riferite a singoli ministeri, ovvero rivestire carattere interministeriale. Una volta definite le funzioni obiettivo e le U.P.B./Missioni, ossia i programmi dei singoli ministeri, la Ragioneria Generale, sempre

d'intesa con le amministrazioni, opererà una riclassificazione delle cosiddette U.P.B. standard e dei capitoli in modo da assicurare il collegamento contabile con il livello delle U.P.B./Missioni.

Nell'ambito del programma di spesa verrà indicato il centro di responsabilità, l'aggregato di spesa, ed i capitoli ad esso riferiti, che non saranno oggetto di approvazione parlamentare, ma la cui individuazione costituisce elemento necessario ai fini della gestione.

Quanto alla gestione, il vincolo giuridico a livello di missioni istituzionali consente lo svolgimento dell'azione amministrativa nel modo più proficuo, ponendo le premesse per misurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi, ricercando la combinazione ottimale dei mezzi disponibili, rafforzando la cultura del risultato, come in qualsiasi azienda economicamente valida.

L'articolazione del bilancio gestionale conserverà, dunque, quale unità elementare l'attuale capitolo, ovvero opererà per ulteriori disaggregazioni.

Come accennavo questa mattina, qualsiasi cambiamento dei sistemi contabili che non sostituisca completamente i precedenti, ma li integri e li modifichi in alcune caratteristiche sostanziali, può determinare sistemi più complessi che vanno attentamente valutati in ogni effetto ed in tutte le fasi, dalla previsione, alla gestione, alla rendicontazione.

In effetti, la nuova struttura del bilancio decisionale, attuabile senza interventi di modifica legislativa, pur consentendo l'immediata visibilità della destinazione della spesa, e l'attuazione di programmi volti alla valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa e dei risultati conseguiti, comporterà criticità a livello gestionale che stiamo valutando come risolvere, e che sono in particolare relative all'aumento del numero dei capitoli.

Infatti i capitoli che riguardano l'oggetto di spesa dovrebbero essere ulteriormente suddivisi in ulteriori nuovi capitoli riferiti alle quote di stanziamento destinate all'attuazione di ciascun programma di spesa.

La nuova classificazione del bilancio previsionale, nel raggiungere l'obiettivo di semplificazione a livello di unità di voto, non comporterebbe una corrispondente semplificazione a livello gestionale e di rendicontazione.

Inoltre va tenuto conto del problema della **flessibilità** nella gestione delle risorse di bilancio assegnate alle Amministrazioni.

Infatti, considerato i capitoli dovranno essere riconducibili ai vari programmi di spesa e che questi ultimi costituiscono il vincolo parlamentare, le risorse nella fase gestionale non potrebbero essere spostate da un programma all'altro.

Il processo di responsabilizzazione delle Amministrazioni verso una più efficiente allocazione della spesa esige in effetti una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse ad esse assegnate.

Il collega del Fondo Monetario Mr Robinson si è soffermato sull'esigenza di spostare le risorse verso le aree di alta priorità.

Nell'attuale realtà italiana l'ordinamento contabile pone notevoli limiti alle Amministrazioni nella gestione della spesa. Infatti le stesse hanno la possibilità di spostare le risorse, in termini tecnici si dice "effettuare variazioni compensative", solo per le spese discrezionali e nell'ambito della medesima U.P.B. tra capitoli o piani gestionali dello stesso capitolo. Si aggiunga poi che una consistente percentuale della spesa è determinata per legge ed imputata ai cosiddetti capitoli di fattore legislativo.

Norme specifiche hanno consentito alle amministrazioni di intervenire sulla decisione di spese anche non discrezionali, costituendo Fondi unici destinati ad esempio agli investimenti e ai trasferimenti correnti alle imprese. Tali fondi possono essere in corso di esercizio ripartiti dalle Amministrazioni in modo da riallocare la spesa. Tuttavia questa facoltà, quando concessa, non viene esercitata con modifiche nella destinazione delle risorse su programmi diversi. Infatti interventi sporadici non costituiscono le premesse per un effettivo cambiamento nella revisione delle decisioni della spesa in base all'esperienza pregressa.

Infatti l'attuale struttura del bilancio che si basa sull'organizzazione amministrativa per Centri di Responsabilità non favorisce il percorso verso la "cultura della programmazione". Il titolare di ciascun CDR tenta di realizzare i propri obiettivi cercando di acquisire più risorse possibili senza operare una effettiva valutazione e revisione della spesa ritenuta non prioritaria, che permetterebbe di dirigere l'eventuale "surplus" verso altri programmi.

Con la legge finanziaria 2007 è stata data l'opportunità alle Amministrazioni di individuare alcune priorità nell'ambito delle risorse messe a disposizione per le diverse finalità di spesa. Tuttavia con l'attuale impostazione del bilancio, vi è una certa difficoltà per le Amministrazioni nella determinazione delle variazioni da effettuare per la migliore allocazione della spesa.

Nella sostanza, sulla base della legislazione in essere, l'effettiva riallocazione delle risorse tra i diversi programmi avviene solo nell'ambito della manovra di finanza pubblica approvata dal Parlamento e non con decisioni autonome adottate dai singoli Ministri.

E' mancato comunque un periodo di tempo sufficientemente congruo di stabilità gestionale da permettere una concreta e valida riflessione sugli strumenti disegnati dai ricordati interventi normativi, del loro impatto sulla gestione e sui criteri di valutazione delle spese effettuate in relazione agli obiettivi assegnati.

Il periodo che va dall'inizio degli anni novanta è stato caratterizzato da un continuo processo di adeguamento dei conti pubblici sia per entrare nell'area euro, sia per rispettare i parametri di Maastricht. Per cui lo sforzo compiuto è stato quello di contenere la spesa pubblica tenendo comunque conto della missione istituzionale delle amministrazioni centrali pur in presenza di norme di contenimento che potevano ingessare la gestione.

Come ho anticipato questa mattina, gli adeguamenti della struttura del bilancio che si stanno predisponendo sono solo un primo passo verso una effettiva riforma del bilancio che va attuata in tempi lunghi per passi progressivi con adeguate fasi di sperimentazione..

L'obiettivo della trasparenza dei conti pubblici va in effetti affrontato nell'ambito di una riforma più completa da approfondirsi nelle sedi istituzionali opportune.

Ciò potrebbe avvenire anche mediante un'idonea sperimentazione, intesa a testare la fattibilità del percorso e delle soluzioni proposte, che dovranno vedere modificata la legislazione contabile vigente sui documenti di finanza pubblica e sul bilancio gestionale.

Così l'esperienza francese, attraverso un percorso quinquennale, è giunta all'attuale sistema di programmazione finanziaria, avviando anche l'integrazione dei sistemi informativi finanziari dello Stato, tuttora in via di sviluppo.

Oggi siamo ancora davanti ad un bilancio di natura finanziaria impostato sul principio della competenza giuridica.

Il sistema attuale privilegia il rispetto della legalità formale e della regolarità amministrativa piuttosto che dell'ottimizzazione e del raggiungimento del risultato. In tal senso l'operato dell'Amministrazione nel rispettare i menzionati principi non garantisce l'esigenza di efficienza di fronte ad una ristrettezza delle risorse disponibili e di efficacia sociale di fronte alla collettività da cui provengono le risorse.

Pertanto, è necessario accompagnare il modello di amministrazione ad orientamento giuridico-formale con un modello ispirato ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità quali parametri fondamentali per la misurazione della performance.

Dovranno essere valutate le opzioni ottimali affinché il nuovo bilancio decisionale, ristrutturato in termini di missioni istituzionali e programmi d'intervento da sottoporre all'approvazione parlamentare, **possa essere impostato tenendo conto dei criteri della competenza economica in sintonia con i principi contabili europei**. A tal fine, è indispensabile una riforma della vigente normativa contabile.

Tuttavia non sono da trascurare le esigenze di gestione, per le quali è da valutare approfonditamente l'opportunità di mantenere i criteri della contabilità finanziaria. Il bilancio per la gestione e la rendicontazione dovrebbe, almeno nel primo periodo di applicazione della riforma, esporre dati anche relativi agli accertamenti, impegni, incassi e pagamenti compatibili con le autorizzazioni di costi e di proventi.

**Le difficoltà sono proprio nella configurazione di un sistema che conservi i vantaggi degli istituti contabili vigenti ed introduca i benefici derivanti da modelli contabili più attuali.**

Ho fatto riferimento alla necessità di tener conto del criterio della competenza economica, ai fini della trasparenza, perché tutti sappiamo che oggi i saldi di finanza pubblica considerati ai fini del patto di stabilità sono l'indebitamento netto ed il fabbisogno.

A seguito del completamento della riforma, i dati rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e della stima del tendenziale di spesa risulterebbero direttamente dal bilancio, senza la necessità di svolgere extrabilancio operazioni di conciliazione, come attualmente accade. Così l'approvazione parlamentare riguarderebbe i programmi di spesa nella piena consapevolezza degli effetti diretti sui saldi di finanza pubblica.

I nuovi criteri di classificazione del bilancio decisionale e gestionale andrebbero gradualmente estesi all'intero comparto della pubblica amministrazione in modo da giungere ad una omogenea configurazione contabile del settore della P.A..

Richiamandomi all'intervento della Collega Teresa Ter-Minassian del Fondo Monetario Internazionale ritengo che il processo di riforma esiga la costruzione di una adeguata base informativa.

La Ragioneria dispone del supporto di validi sistemi informativi riguardanti i flussi di finanza pubblica e dati statistici per la valutazione della spesa pubblica. Uno sforzo va fatto nel continuo aggiornamento delle banche dati esistenti e nella costituzione di sistemi integrati con nuove

banche dati contenenti informazioni statistiche reperite dall'esterno, necessarie allo sviluppo progressivo degli indicatori di misurazione.

Una completa riforma della struttura del bilancio comporterà la revisione delle procedure parlamentari di approvazione dei documenti di bilancio e l'organizzazione delle strutture responsabili della spesa, in modo da individuare chiaramente i responsabili dei programmi di spesa.

I controlli interni e la rendicontazione andranno rivisti ai fini della verifica dei risultati raggiunti in base agli obiettivi prefissati.

La nostra legge 468/78, cardine della contabilità pubblica, andrebbe modificata nel senso di ridurre all'essenziale i contenuti della legge finanziaria: da un lato rafforzando l'esclusione di norme ordinamentali o interventi microsettoriali, dall'altro eliminando gli interventi per lo sviluppo.

Tali interventi andrebbero finanziati con l'appostazione di stanziamenti nei fondi speciali della L.F., destinati a coperture di provvedimenti legislativi ad hoc per lo sviluppo. I relativi provvedimenti dovranno essere approvati fuori dalla sessione di bilancio ma entro termini certi, ad esempio nel I° trimestre dell'anno successivo.

Vi ringrazio per l'attenzione.