

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**INTERVENTO DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO  
PRESSO LA COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

***ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1417, RECANTE DISPOSIZIONI PER  
L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO E DEI BILANCI DELLE  
AMMINISTRAZIONI AUTONOME PER L'ANNO FINANZIARIO 2008***

**11 settembre 2008**

La predisposizione del disegno di legge di bilancio per l'anno 2009 e per il triennio 2009-2011 si colloca in un contesto teso al conseguimento dell'obiettivo di miglioramento dei conti pubblici.

Nonostante il pronunciamento positivo del Consiglio Ecofin in merito alla cessazione per l'Italia della procedura di infrazione per il disavanzo eccessivo, rimane prioritaria l'esigenza di assicurare la riduzione di almeno lo 0,5 per cento annuo del saldo strutturale in rapporto al Pil a partire dal 2009 per garantire il raggiungimento di un sostanziale pareggio di bilancio nel 2011.

Gli obiettivi programmatici prevedono che il rapporto indebitamento netto/Pil si collochi al 2,5 per cento nell'anno in corso e al 2 per cento nel 2009. Si conferma altresì il sostanziale pareggio nel 2011. Il debito pubblico è atteso scendere sotto la soglia del 100 per cento del Pil a partire dal 2011.

La strategia proposta dal Governo nel Documento di programmazione economico e finanziaria prevede l'adozione di un piano organico di stabilizzazione della finanza pubblica per il prossimo triennio e si concentra, prevalentemente, su interventi di contenimento della spesa, con particolare riferimento a quella corrente primaria. Per quest'ultima, infatti, la riduzione prevista nel documento programmatico è di circa 0,5 punti percentuali di Pil in media ogni anno nel periodo 2009-2011.

**Indebitamento netto e Spese della PA (in % del Pil)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2009-2011
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,0	-1,0	-0,1	
- variazione annua (differenze)		-0,6	0,5	1,0	0,9	2,4
Spesa totale	49,1	49,4	48,9	48,1	47,1	
- variazione annua (differenze)		0,3	-0,5	-0,8	-0,9	-2,2
Spesa corrente primaria	39,6	40,3	39,9	39,4	38,9	
- variazione annua (differenze)		0,7	-0,4	-0,5	-0,5	-1,4
Interessi	5,0	5,0	5,1	5,0	5,0	
- variazione annua (differenze)		0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Spesa conto capitale	4,5	4,0	3,9	3,7	3,3	
- variazione annua (differenze)		-0,4	-0,1	-0,2	-0,4	-0,8

L'entità della correzione e lo sforzo richiesto alle Amministrazioni, centrali e locali, per il consolidamento dei conti pubblici impongono una sempre più attenta analisi dei meccanismi che regolano le decisioni di spesa, al fine di contenerne le dinamiche e, al contempo, di migliorarne la qualità e l'efficienza.

Con queste finalità, negli ultimi anni è stato disposto un insieme coordinato e complementare di interventi in materia di formazione e di gestione del bilancio attraverso cui superare le criticità che interessano le diverse fasi della programmazione, dell'allocazione, della gestione e del monitoraggio dell'impiego delle risorse pubbliche e attraverso cui imprimere un cambiamento nei comportamenti di spesa delle Amministrazioni dello Stato che saranno chiamate, a beneficio della trasparenza, a rispondere delle politiche e delle risorse impiegate.

**(STRUTTURA BILANCIO DELLO STATO)**

Nel 2007 è stata operata una radicale riorganizzazione del bilancio dello Stato, realizzata in assenza di modifiche a livello di normazione primaria, intervenendo sul piano tecnico-amministrativo entro gli spazi consentiti dalla legislazione vigente, e con il pieno coinvolgimento delle singole Amministrazioni, delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e degli Uffici parlamentari competenti.

Il bilancio 2008 si fonda su previsioni di spesa articolate per Missioni e Programmi,

definiti in collaborazione con le Amministrazioni centrali dello Stato, innovando così la precedente struttura basata principalmente sull'impianto organizzativo suddiviso per Centri di responsabilità amministrativa e aprendo la strada a una sistematica revisione dei documenti di bilancio e programmazione.

La riclassificazione del bilancio 2008, che pone in evidenza principalmente la finalizzazione delle risorse, seppur attuata sempre sulla base dei principi stabiliti dalle norme della legge n. 94 del 1997, rappresenta una nuova spinta al processo di riforma: è, infatti, una risposta all'istanza di consentire la visibilità delle grandi finalità perseguite dallo Stato attraverso la rappresentazione della destinazione delle risorse pubbliche alle politiche di settore.

La nuova classificazione vede al primo livello le Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici che si intendono perseguire, conferendo agli stessi una lettura politico-istituzionale più trasparente e funzionale, anche in relazione alla necessità di rendere evidenti le direttrici principali delle sottostanti azioni amministrative. Le Missioni attualmente individuate sono 34.

Ogni Missione si realizza attraverso più Programmi che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali attribuite all'amministrazione stessa.

I Programmi sono esposti con un livello di dettaglio tale da consentire al decisore politico una scelta pienamente consapevole sull'impiego delle risorse tra scopi alternativi, conseguendo, in tal modo, i risultati di una maggiore trasparenza dei dati del bilancio e di una superiore consapevolezza nelle decisioni politiche.

Al terzo livello sono classificati i Macroaggregati, che costituiscono in pratica le nuove Unità previsionali di base, ovvero l'unità di voto parlamentare e rispondono ad un criterio di classificazione per natura della spesa. Anche questo livello è stato oggetto di semplificazione: i macroaggregati si sono ridotti da circa 1700 unità del 2007 a circa 700 nel 2008.

Il collegamento della nuova struttura di bilancio con lo schema gestionale è assicurato dalla ripartizione delle missioni e dei programmi in capitoli riferiti ai sottostanti Centri di responsabilità amministrativa, titolari delle risorse stanziare e responsabili dell'impiego delle stesse. Attraverso gli stessi capitoli, la struttura per "Missioni" e

“Programmi” è raccordabile con i tre livelli della classificazione “COFOG” (classificazione delle funzioni di governo), prevista dal SEC 95.

La riforma avvicina la struttura del bilancio alle priorità politiche e strategiche del decisore, in modo da permettere una più realistica e coerente programmazione e allocazione delle risorse negli esercizi finanziari cui il bilancio si riferisce. La definizione delle priorità e degli obiettivi quale strumento guida nella definizione del bilancio dovrebbe, in quest’ottica, costituire un valido strumento teso al superamento dell’approccio incrementale finora seguito nella allocazione delle risorse. Ciò dovrebbe favorire il passaggio da una “programmazione per capitoli di bilancio” a una “per politiche pubbliche”.

La riclassificazione del bilancio non modifica gli elementi chiave della struttura del bilancio dello Stato definiti con la legge n. 94 del 1997 che rimangono:

- a) **a livello decisionale, l’Unità previsionale di base** che costituisce l’entità elementare del bilancio che raggruppa entrate o spese della stessa natura;
- b) **a livello gestionale, il Centro di responsabilità amministrativa**, cioè l’Ufficio di livello dirigenziale generale a cui vengono assegnate le risorse finanziarie deliberate dal Parlamento;
- c) **a livello funzionale, le Funzioni obiettivo**, oggi missioni e programmi, che esprimono le politiche pubbliche di settore, perseguite attraverso il bilancio pubblico, ossia le finalità dell’azione amministrativa.

Con la nuova struttura del bilancio si è inteso porre l’accento proprio sul profilo funzionale della spesa, rendendo esplicito e diretto il legame tra “risorse stanziare e azioni perseguite”.

La riclassificazione ha indirizzato il bilancio dello Stato verso una logica di risultato, nel tentativo di realizzare, sia una maggiore “*efficienza allocativa*”, rafforzando il nesso tra le priorità dell’azione pubblica e l’entità delle risorse stanziare e spese; sia una “*efficienza operativa*”, migliorando l’organizzazione chiamata a realizzare gli obiettivi programmati dell’intervento pubblico e, quindi, la produttività dei fattori impiegati.

Si approda in tal modo ad un bilancio che privilegia l’aspetto ed il contenuto funzionale della spesa, al fine di evidenziarne le finalità e gli obiettivi, senza tralasciare l’aspetto

contabile, né quello della struttura organizzativa “responsabile” dell’impiego delle risorse pubbliche.

La nuova struttura del bilancio riprende lo spirito ed il processo di riforma iniziato nel 1997 capovolgendone l’impostazione: si passa da un bilancio basato sulla struttura organizzativa delle Amministrazioni (chi gestisce le risorse), ad un bilancio che si incentra sulle funzioni da svolgere (ossia cosa viene realizzato con le risorse) e gli obiettivi da raggiungere.

Con ciò si raggiungono due obiettivi, di carattere espositivo e sostanziale:

- (a) una **maggiore consapevolezza** della decisione parlamentare e **significatività** dell’informazione a supporto della gestione;
- (b) una **migliore leggibilità e trasparenza** della rendicontazione dell’attività realizzata con le risorse allocate, affinché risulti immediatamente comprensibile, anche ai non addetti ai lavori, “quanto si spende e per cosa”.

La nuova struttura del bilancio dello Stato ha realizzato anche una **semplificazione della struttura contabile** con una consistente riduzione del numero delle unità oggetto di approvazione parlamentare.

#### ***L'evoluzione delle unità contabili nel triennio 2006-2008***

<b>Esercizio Finanziario</b>	<b>Unità di voto</b>		<b>Capitoli</b>	
	<b>Entrate</b>	<b>Spese</b>	<b>Entrate</b>	<b>Spese</b>
2006	169	1.502	740	7.163
2007	169	1.502	766	4.265
2008	60	634	781	5.720

*\* NB nel conteggio sono stati considerati unicamente i capitoli attivi.  
Per gli esercizi 2006/2007 si è considerato il dato relativo alla chiusura consuntivo.  
Per l'esercizio 2008 è stata presa l'ultima data disponibile a sistema.*

Prima del 1997 il bilancio dello Stato era articolato in capitoli, circa 7.000, presentava una scarsa chiarezza espositiva ed era ostico ad una lettura sistemica, essendo caratterizzato da un alto livello di frammentazione.

La legge n. 94/1997, nell'ottica di dare evidenza ai soggetti deputati a gestire le risorse, ha previsto una notevole semplificazione, mediante l'introduzione delle UPB che hanno rappresentato le nuove unità di voto parlamentare. Di conseguenza, per quanto riguarda la spesa, si è passati da 7.000 a circa 1.500 unità di voto.

Nel 2008, le unità di voto per le spese sono state ridotte a 634.

Per quanto riguarda il **bilancio gestionale**, i capitoli sono aumentati da 3.206 a 4.987, in relazione all'esigenza di una loro ripartizione tra i programmi nell'ambito delle missioni. In proposito, occorre precisare che nell'anno precedente, ossia con il bilancio 2007, la RGS, cercando di fornire ai titolari dei Centri di responsabilità strumenti più snelli e più immediati per la gestione, aveva proceduto ad un accorpamento per i capitoli omogenei, soprattutto quelli relativi ai consumi intermedi, con la corrispondente creazione dei sottostanti articoli. Si è, in tal modo, realizzata una consistente riduzione del numero dei capitoli passando dagli oltre 5.000 del 2006 a 3.206.

La riclassificazione del bilancio, prevista in via sperimentale per il 2008, è stata realizzata secondo le indicazioni fornite alle Amministrazioni con la Circolare sul bilancio n. 21/2007 della Ragioneria Generale dello Stato; una analoga struttura verrà adottata, ai sensi della Circolare 21/2008, nella redazione del bilancio per l'esercizio 2009. Nella definizione della nuova struttura è stata necessaria e determinante la partecipazione diretta e responsabile dei diversi Ministeri dei quali era, e continua ad essere, essenziale la condivisione dell'impostazione. Ad un primo resoconto, l'esperienza di questo primo anno di applicazione non può che considerarsi positiva. Il bilancio, nella sua nuova veste, offre infatti una rappresentazione più immediata degli obiettivi sui quali sono allocate le risorse, delle finalità perseguite dallo Stato e delle risorse ad esse dedicate. Ciò nonostante, la riforma avviata appare per alcuni versi incompleta, per altri sembra ancora suscettibile di miglioramenti.

## **(ULTERIORI SVILUPPI)**

### **(1. RESPONSABILITA')**

Un punto cruciale è quello attinente alla **responsabilità della gestione**, con riferimento sia al macroaggregato in seno al programma, sia al programma stesso nel suo insieme. Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che la ripartizione gestionale del macroaggregato e del programma tra diversi centri di responsabilità amministrativa, in alcuni casi di diversi ministeri, comporta rilevanti problemi di coordinamento e pone l'esigenza di individuare un responsabile unico che risponda del grado di raggiungimento degli obiettivi e, quindi, dei risultati. Il **responsabile/coordinatore del programma** potrebbe essere individuato, al momento, da uno specifico decreto ministeriale, nel caso di programma afferente alla competenza di un unico ministero, ovvero da un decreto interministeriale per programmi che riguardano più ministeri. La previsione di siffatta figura istituzionale, a regime, non può che scaturire da una precisa modifica normativa, eventualmente seguendo lo schema previsto attualmente per “la gestione unificata delle spese strumentali”, definita dall’art. 4 del decreto legislativo n. 279 del 1997, in stretto coordinamento con i titolari dei centri di responsabilità interessati.

Nella visione di un complessivo adeguamento normativo, gli sviluppi futuri della riclassificazione del bilancio dovrebbero evolversi secondo due linee parallele:

- un’azione di riorganizzazione delle amministrazioni intesa, nel medio-lungo termine, a far coincidere tendenzialmente le strutture gestionali, o centri di responsabilità amministrativa, con i programmi individuati;
- una graduale ulteriore evoluzione della struttura del bilancio tendente a concentrare la decisione parlamentare sul programma, vero fulcro della scelta allocativa.

In linea di principio, i Programmi dovrebbero essere specifici per ciascun Ministero anche se non possono escludersi casi di condivisione, che dovrebbero però essere ridotti nel tempo fino ad annullarsi; fanno eccezione due Programmi, trasversali a tutte le Amministrazioni, in cui sono allocate le spese derivanti dalle attività svolte dai Gabinetti dei Ministri, riconducibili al Programma “Indirizzo Politico”, e quelle volte a garantire il generale funzionamento dell’Amministrazione (gestione risorse umane, affari generali, contabilità, ...) per le quali è stato istituito il Programma “Servizi e affari generali”.

La nuova classificazione del bilancio dello Stato, attuata in tempi estremamente rapidi, è certo suscettibile di miglioramenti e perfezionamenti, anche in conseguenza delle esigenze che dovessero manifestarsi, in seguito a cambiamenti normativi e organizzativi che potranno intervenire sulle finalità perseguite dalle Amministrazioni centrali dello Stato e sull'assetto delle stesse.

Per realizzare a pieno le potenzialità dello strumento posto in essere è necessario proseguire lungo il percorso avviato, in collaborazione con le amministrazioni coinvolte, procedendo ad una ridefinizione dei programmi di spesa attualmente individuati, verificandone l'adeguatezza dei contenuti e del livello di dettaglio, per affinare al meglio la struttura stessa del bilancio e renderla sempre più coerente ai mutamenti organizzativi in essere e alle concrete necessità operative degli amministratori.

Appare quanto mai opportuna una revisione critica dei Programmi anche in termini di consistenza finanziaria, accorpendo quelli meno significativi. A tal fine, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del Bilancio – potrà fornire alle Amministrazioni, per il tramite degli Uffici centrali del bilancio, il supporto conoscitivo necessario.

In applicazione della **Circolare sulle Previsioni di bilancio per l'anno 2009 e per il triennio 2009 – 2011. Budget per l'anno 2009** (n. 21 del 24 luglio 2008), emanata dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, l'attività di ridefinizione dei programmi di spesa è stata avviata in sede di formulazione delle proposte per le previsioni 2009, che proprio in questi giorni sono pervenute dalle Amministrazioni e sono ora al vaglio della Ragioneria Generale dello Stato.

Un contributo importante alla ridefinizione dei Programmi e alla valutazione della congruità delle risorse disponibili potrà venire dall'attività di spending review iniziata lo scorso anno in via sperimentale. Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Studi – potrà estendere gradualmente tale attività a tutte le amministrazioni, trasformandola in un processo continuo i cui risultati saranno comunicati a scadenze

prestabilite e potranno essere utilizzati per un costante efficientamento di strutture e processi.

Sul solco delineato dalla nuova impostazione del bilancio per “missioni” e “programmi” si sono inserite alcune innovative disposizioni in materia di formazione del bilancio recate dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

Per il raggiungimento dell’obiettivo del pareggio di bilancio nell’anno 2011, le dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero sono state ridotte, ai sensi dell’articolo 60, comma 1, per gli importi di cui all’elenco n. 1 allegato al decreto. Viene inoltre definito un **plafond complessivo di risorse a disposizione di ciascuna Amministrazione**, in modo che ciascuna di esse possa articolare l’attività propositiva ripartendo le risorse a disposizione, per ciascuna *missione*, tra i relativi *programmi* di spesa ritenuti prioritari, tenendo conto delle proprie finalità strategiche ed istituzionali piuttosto che del livello storico della spesa. Si modificano in questo modo anche le modalità con cui le risorse sono assegnate: viene superato il procedimento, finora seguito, che prevedeva la rappresentazione delle esigenze finanziarie da parte delle Amministrazioni, in forma di proposta volta ad ottenere ex novo risorse finanziarie, per passare ad un processo di allocazione che prende il via dagli obiettivi piuttosto che dal singolo capitolo di bilancio. Resta, comunque, ferma la revisione a cura del Ministero dell’economia e delle finanze, per la verifica della compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica.

E’ stato modificato, inoltre, l’arco temporale di riferimento: la programmazione del bilancio non sarà infatti più riferita ad un solo anno, come avveniva nel passato, ma dovrà essere predisposta rispetto al triennio di riferimento. La **programmazione diventerà, dunque, triennale**, nel senso che la proposta di bilancio dovrà essere articolata dalle Amministrazioni puntualmente per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio pluriennale. Questo conferirà maggiore certezza alla pianificazione delle risorse e alla programmazione delle attività di ciascuna Amministrazione che potrà così conoscere con congruo anticipo le risorse disponibili per ciascun programma di attività, impegnando gli stessi Enti in uno sforzo di programmazione che fino ad ora non era

richiesto.

## **(2. FLESSIBILITA')**

Al fine di superare le difficoltà connesse al rispetto dei vincoli di bilancio e alla rigidità del bilancio pubblico, sono stati introdotti rilevanti ed innovativi meccanismi di **flessibilità** nella gestione delle risorse in corso d'anno. La possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra programmi di spesa nell'ambito di ciascuna Missione, con le modalità e nel rispetto dei limiti previsti, rappresenta, in questo contesto, una delle novità di maggiore rilevanza.

Tali misure rispondono, innanzitutto, alla necessità di consentire alle amministrazioni il pieno svolgimento delle funzioni istituzionali loro affidate ed il conseguimento dei relativi obiettivi garantendo, al contempo, il contenimento della dinamica della spesa pubblica. La loro adozione, inoltre, vuole essere un contributo al percorso di consolidamento della nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi

Passando ad esaminare più nel dettaglio le innovazioni introdotte dalla citata legge n. 133/2008, particolare attenzione va posta su quanto disciplinato dall'articolo 60.

Si è già accennato alla riduzione, prevista al comma 1, delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa, a seguito della quale per ciascun Ministero è stato definito il plafond di risorse da ripartire tra i diversi programmi. Il successivo comma 2 indica le dotazioni di spesa delle missioni escluse dalla riduzione: ad esse non si applica il meccanismo di ripartizione disciplinato nella norma in esame, in quanto le spese ivi indicate dipendono da parametri stabiliti dalla legge e, quindi, risultano fuori dal controllo diretto delle Amministrazioni.

Le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa possono essere, quindi, così ripartite:

- una parte sotto il controllo diretto delle Amministrazioni, sulle quali è stata operata la riduzione prevista al comma 1 e il cui ammontare complessivo rappresenta, come detto, il plafond massimo a disposizione delle Amministrazioni che potrà essere rimodulato tra i programmi di ciascuna missione;
- l'altra parte, relativa alle risorse fuori del controllo diretto delle Amministrazioni e non rimodulabili tra i programmi, per la quale la quantificazione definitiva dovrà formare oggetto di proposta da parte delle Amministrazioni stesse e di revisione a cura

del Dipartimento della Ragioneria Generale che provvederà a verificare la corretta applicazione dei parametri e dei meccanismi previsti dalla legge per la relativa quantificazione (es. competenze fisse al personale, spese per interessi ed altre classificabili come oneri inderogabili).

L'attività propositiva delle Amministrazioni potrà essere oggetto di revisione da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato solo nel caso in cui la rimodulazione proposta non risultasse in linea con i saldi di finanza pubblica ovvero, come già innanzi anticipato, per la parte non rimodulabile, con il rispetto dei parametri o dei meccanismi previsti dalla legge.

Gli stanziamenti delle cosiddette spese "indisponibili" e quindi "non rimodulabili" verranno quantificati in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio per l'anno 2009.

Il meccanismo di flessibilità rappresentato dalla possibilità per le Amministrazioni di rimodulare le dotazioni finanziarie dei programmi è disciplinato dal comma 3, il quale lo prevede in via sperimentale per il solo esercizio 2009, per le missioni sottoposte al taglio delle dotazioni di cui allo stesso provvedimento, e con esclusione di alcune spese "indisponibili". La rimodulazione è consentita, nei limiti del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "Interventi", e tra queste ultime e le risorse destinate al macroaggregato "Funzionamento"; resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

In tal modo, i tradizionali criteri di distinzione delle spese tra fattori legislativi, oneri inderogabili e fabbisogno (spese discrezionali), pur permanendo nella prassi di classificazione delle spese di bilancio, vengono superati. Il decreto legge 112/2008 individua, infatti, un livello di classificazione intermedio e trasversale, in cui anche le risorse che prima risultavano imm modificabili rientrano ora, nel rispetto dei limiti posti dalla stessa norma, nelle disponibilità dell'Amministrazione che può così contare su una maggiore elasticità nella gestione del bilancio.

Tali rimodulazioni saranno consentite con il provvedimento di assestamento delle previsioni di bilancio (art. 17 legge 468/78), ovvero con provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, con le procedure e le modalità indicate dal citato comma 5. L'indicata flessibilità si aggiunge a quella

concessa dalle disposizioni di analogo contenuto, inserite nella legge annuale di approvazione del bilancio di previsione.

La dimensione dell'intervento, considerati i limiti introdotti alla rimodulazione delle risorse dalla stessa norma, rimane tuttavia ancora limitata e riguarda solo il 6,5% del complessivo bilancio dello Stato. Un incremento del margine di flessibilità concesso alle Amministrazioni potrebbe rappresentare invece, in prospettiva e dopo l'iniziale fase sperimentale del 2009, un ulteriore strumento attraverso cui facilitare la gestione del bilancio e il rispetto dei vincoli di spesa e un obiettivo verso cui tendere con i prossimi interventi.

### **(3. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE - NOTE PRELIMINARI)**

Oltre a quelle finalizzate a garantire flessibilità nella gestione del bilancio, sono state poste in essere ulteriori, rilevanti misure che mirano al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e di valutazione del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica, nonché del grado di realizzazione delle politiche pubbliche sottostanti le dotazioni finanziarie del bilancio stesso.

A questo scopo, tenendo conto della nuova classificazione del bilancio dello Stato per "missioni" e "programmi", sono stati rivisti, con la Circolare 21/2007, relativa alle previsioni per il bilancio 2008, i contenuti e le modalità di compilazione delle **Note preliminari** che costituiscono lo strumento per mezzo del quale ciascun Ministero illustra il **quadro di riferimento**, le **priorità politiche**, gli **obiettivi**, strategici e strutturali, che l'Amministrazione stessa intende perseguire in coerenza con le predette priorità.

Esse si inseriscono all'interno del più ampio processo di programmazione che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo, passa attraverso la verifica di compatibilità delle previsioni iniziali con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica, di competenza della Ragioneria Generale dello Stato, e si conclude, dopo l'approvazione da parte del Parlamento della Legge di Bilancio, con l'elaborazione della Direttiva annuale emanata dal Ministro.

La rilevanza di tale documento sta proprio nella sua caratteristica di strumento attraverso il quale le amministrazioni possono definire i parametri per la verifica dell'efficacia dell'utilizzo di risorse finalizzate ad un determinato programma.

Ogni amministrazione dovrà, inoltre, definire un sistema di indicatori di "performance" attraverso i quali si possano misurare, con riferimento agli obiettivi individuati, i risultati dell'azione pubblica in termini di *efficienza* ed *efficacia*. Questi indicatori, che generalmente sono in larga parte trasposti nella successiva Direttiva del Ministro, potranno, dunque, costituire un valido riferimento per il monitoraggio della realizzazione degli obiettivi perseguiti.

In linea di principio, gli indicatori, costruiti sulla base di una metodologia comune, dovrebbero essere condivisi con il Ministero dell'economia – Ragioneria generale dello Stato.

Sempre al fine di rafforzare l'azione di monitoraggio della spesa, l'art. 3, comma 68 della legge 244 del 2007 (Legge finanziaria per il 2008) ha previsto che entro il 15 giugno di ciascun anno<sup>1</sup> ogni Ministro trasmette alle Camere una "**Relazione sullo stato della spesa**, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato".

Le relazioni indicano, inoltre, secondo quanto previsto dall'attuale formulazione del decreto legge 112 del 2008<sup>2</sup>, "i criteri per il miglioramento della economicità ed efficienza e per la individuazione di indicatori di risultato relativamente alla gestione di ciascun programma". Tali documenti, di competenza dei servizi di controllo interno, dovranno inoltre contenere (con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno in corso) lo stato di attuazione delle direttive, le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza e l'economicità delle strutture e i casi di maggior successo; gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni ai fini della soppressione o accorpamento delle strutture che svolgono funzioni coincidenti e

---

<sup>1</sup> Il decreto legge 112 del 2008 ha prorogato la presentazione delle relazioni per il corrente anno al 30 settembre 2008.

<sup>2</sup> Comma 4, articolo 60 decreto legge 112/2008.

obsolete, nonché ai fini dell'adeguamento delle strutture e della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi.

In questa attività i servizi di controllo interno trovano supporto nel Comitato tecnico scientifico per la programmazione strategica, nonché nella collaborazione del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

### **Gli ulteriori interventi**

Gli interventi finora descritti costituiscono tuttavia solo l'avvio di un processo di riforma delle procedure relative alla programmazione, allocazione, gestione e controllo delle diverse forme di impiego delle risorse pubbliche e alla verifica dei risultati a queste connesse. Questo percorso non può certo ritenersi concluso. Le azioni già avviate necessitano infatti, dopo un periodo iniziale di sperimentazione, di un successivo affinamento che tenga conto sia delle criticità emerse nella loro concreta applicazione, sia dei mutamenti normativi che nel frattempo hanno modificato il quadro istituzionale e legislativo di riferimento. In questo senso, ad esempio, la definizione delle Missioni e dei Programmi del bilancio dello Stato non potrà non tenere conto della nuova struttura dei Ministeri; sarà necessario adeguare la legge fondamentale di contabilità generale dello Stato n. 468 del 1978 alla revisione della struttura del bilancio apportata con la predetta classificazione per Missioni e Programmi.

Gli ulteriori interventi non potranno che partire dalle azioni già intraprese. Sono già stati illustrati gli sviluppi che interesseranno la riclassificazione del bilancio dello Stato. A questi dovranno aggiungersi iniziative anche rispetto a tematiche quali:

- a. la riforma organica della legge 468 del 1978;
- b. la definizione di appropriati indicatori di performance da associare al bilancio dello Stato per ciascun programma e la diffusione delle stesse metodologie a tutti gli enti della pubblica amministrazione;
- c. l'analisi della spesa sia per singola Amministrazione (anche a livello decentrato) sia, in modo trasversale, per settore di spesa.

### **Per quanto riguarda la riforma della legge 468 del 1978**

La legge 468/1978 rappresenta la legge fondamentale di contabilità: essa indica i documenti di bilancio, ne definisce i contenuti programmatici e la cadenza temporale.

Definisce, inoltre, i caratteri principali della programmazione e gestione finanziaria dello Stato, delle spese e delle entrate, della rendicontazione di bilancio e dei relativi documenti, i principi dell'armonizzazione, del coordinamento e del consolidamento dei conti pubblici e il ruolo della Tesoreria.

In larga misura, le disposizioni di questa legge sono di spiccata attualità. Per altra parte, queste disposizioni sono invece state superate dalle prassi contabili che si sono istaurate o da provvedimenti successivi, mai recepiti nel testo della legge. Ne rappresentano un esempio, la recente revisione della struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, ma anche il potenziamento degli strumenti di monitoraggio della evoluzione dei flussi e delle grandezze di finanza pubblica legato al crescente ruolo delle strumentazioni informatiche e delle possibilità da queste offerte. Il ruolo delle Amministrazioni locali nella gestione delle risorse pubbliche (tenuto conto anche delle proposte normative in materia di federalismo) e la maggiore attenzione agli aspetti di valutazione dei risultati delle politiche pubbliche suggeriscono l'opportunità di avviare un'ampia riflessione sulla possibilità di procedere ad una rivisitazione e ad un aggiornamento delle disposizioni stesse contenute nella predetta legge 468.

Alcuni degli assunti fondamentali della legge quali, ad esempio: il ruolo e le modalità dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, la tempistica e i contenuti dei documenti programmatici, la definizione dei saldi da considerare ai fini della copertura delle leggi di spesa o della programmazione di bilancio, potrebbero essere oggetto di un aggiornamento o suscettibili di modifiche. In previsione di questi sviluppi la legge 468 verosimilmente potrà subire una profonda trasformazione: da legge di contabilità generale dello Stato diventerà legge di "contabilità pubblica" andando a definire i principi generali e i criteri di costruzione dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni e non solo dello Stato. Tutto questo, ovviamente, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite.

### **Individuazione degli indicatori di performance**

Nell'ambito del processo di riforma della struttura del bilancio dello Stato, anche in coerenza con le principali esperienze internazionali, un ruolo di grande rilievo nella valutazione dei risultati delle politiche pubbliche e delle modalità con cui le risorse sono impiegate è riservato alla definizione di appositi indicatori di performance. Il concetto di indicatori di efficienza ed efficacia, già previsto dalla Legge 94/97, è stato recentemente ripreso con la Circolare n. 21/2007 e ultimamente richiamato e rafforzato con la Circolare n. 21/2008.

In particolare, la Circolare sul bilancio 2009 dispone che ciascuna Amministrazione costruisca il proprio sistema di indicatori attraverso i quali misurare i risultati in termini di efficienza ed efficacia con riferimento agli obiettivi individuati. Le Amministrazioni, che dovranno in prospettiva utilizzare criteri comuni e condivisi per la definizione degli indicatori, dovranno altresì sviluppare un sistema completo che punti a misurare l'impatto generato dall'azione dell'amministrazione rispetto al suo contesto di riferimento.

A questo riguardo si segnala che, al fine di assicurare l'omogeneità dei criteri utilizzati per l'individuazione degli indicatori e di consentirne una più coerente e puntuale definizione, è stato costituito nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato un apposito gruppo di lavoro coordinato dal Servizio Studi dipartimentale con l'obiettivo iniziale di operare una ricognizione delle modalità e delle metodologie che nelle principali esperienze internazionali sono state adottate per la definizione degli indicatori.

Lo scopo principale di tali attività è quello di supportare le Amministrazioni, in particolare i Servizi di controllo interno, nella loro attività di individuazione degli indicatori di performance più significativi rispetto agli obiettivi perseguiti.

### **La revisione della spesa**

In collaborazione con le singole Amministrazioni dello Stato, la RGS intende avviare uno strutturale programma di analisi e valutazione della spesa che potrà costituire un utile strumento per la valutazione dell'attività pubblica. Con l'obiettivo di correggere le inefficienze e di sfruttare a pieno i margini di miglioramento presenti nelle amministrazioni, questa attività si dovrà porre l'obiettivo di analizzare e valutare l'amministrazione sia rispetto alla sua attuale forma organizzativa, sia rispetto all'efficienza dei processi e delle scelte che regolano la produzione e la fornitura dei servizi pubblici e dei beni intermedi ad essa necessari. Le analisi dovranno dunque riguardare i processi, la struttura organizzativa delle singole unità produttive, ma anche le singole disposizioni normative, in modo da rendere concreti e più agevolmente realizzabili gli eventuali guadagni di efficienza.

Allo stesso modo, saranno esaminate, in maniera trasversale, quelle attività comuni a tutte le Amministrazioni che incidono in misura rilevante sulla dimensione delle spese. Un esempio, in tal senso, è rappresentato dalla spesa per il personale o da quella per acquisto dei beni e servizi. La Ragioneria potrebbe svolgere un doppio ruolo, legato prevalentemente al tipo di tematica affrontata: di supporto all'Amministrazione per l'analisi puntuale delle proprie strutture e dei processi produttivi che la interessano; di interfaccia per il Governo in occasione di interventi sulle voci di spesa con l'obiettivo di razionalizzarne le modalità e di ridurre la dimensione.

L'analisi dei risultati finora conseguiti e delle criticità che, in alcuni casi, hanno limitato l'efficacia dei provvedimenti di contenimento di queste spese potrebbe rappresentare il primo passo di queste analisi così da offrire un valido supporto per l'individuazione delle migliori forme di intervento, fornendo al contempo le conoscenze necessarie a superare proprio quelle criticità già sperimentate.