



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Orientamenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa

Consiglio dei Ministri, 25 gennaio 2007

1. Introduzione

La trasparenza del bilancio pubblico e l'utilizzo ottimale delle risorse sono obiettivi prioritari per assicurare uno Stato maggiormente al servizio dei cittadini.

La recente discussione parlamentare della legge di bilancio e della legge finanziaria ha messo in luce le problematiche connesse all'utilizzo non efficace del tempo disponibile. Tali inefficienze possono produrre risultati qualitativamente non desiderati.

L'iter complessivo della finanziaria ha anche evidenziato la difficoltà ad allocare efficacemente le scarse risorse disponibili, attraverso la definizione di programmi di spesa prioritari ed il monitoraggio dei risultati concreti da raggiungere.

Si rileva pertanto l'opportunità di riflettere sull'attuale struttura del bilancio dello Stato e sulla necessità di creare un processo sistematico di monitoraggio, analisi, valutazione e riqualificazione della spesa delle amministrazioni centrali, al fine di migliorare la qualità del servizio pubblico ed al contempo liberare risorse da investire nei settori considerati prioritari.

Al contempo, da parte delle più alte cariche istituzionali, si è manifestata l'esigenza di considerare l'adeguatezza delle attuali procedure di formazione del bilancio dello Stato e della Finanziaria.

La presente nota esplicita – sulla base del mandato affidato al Ministro dell'Economia e delle Finanze dai commi 474, 476, 480 e 507 della legge finanziaria per il 2007 – le iniziative che si intende intraprendere e la tempistica per i prossimi mesi (si vedano l'allegato 1 per le disposizioni della legge finanziaria per il 2007 e l'allegato 2 per i tempi di attuazione).

Il Ministro intende avviare due azioni parallele, tra loro coordinate, avvalendosi anche della costituenda Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (comma 474 della legge finanziaria):

- i. *Attivare un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica*, a sua volta articolato in due processi simultanei: (1) riesamina delle priorità e dell'efficacia dei principali programmi di spesa dello Stato; (2) esame degli aspetti organizzativi comuni per il complesso delle amministrazioni, includendo il piano di attuazione delle misure previste dal comma 507 della legge finanziaria.

ii. *Proporre linee generali per la revisione del sistema di classificazione del bilancio;*

In particolare per la prima azione, l'approccio proposto richiede il pieno coinvolgimento dei Ministri e delle singole amministrazioni al fine di affinare un metodo generale e replicabile che renda più efficiente nel futuro l'allocazione delle risorse.

Associato a questo processo di revisione della classificazione del bilancio e di miglioramento della qualità della spesa, si auspica un'iniziativa parlamentare in merito alle procedure sottostanti alla sessione di bilancio.

2. Linee guida per l'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (spending review).

Il Ministro dell'Economia – sulla base del mandato del comma 480 della legge finanziaria – intende avviare in collaborazione con i singoli dicasteri un processo di analisi e valutazione della spesa. Ai fini della massima efficienza, tale analisi andrà coordinata con il monitoraggio degli obiettivi del Governo attuato dal Dipartimento per il programma di Governo. Il processo riguarda una molteplicità di azioni, di cui alcune immediatamente realizzabili ed altre che richiederanno tempi più lunghi. Idealmente, i risultati complessivi dell'analisi dovranno fornire la base per l'allocazione delle risorse con la legge di bilancio e la legge finanziaria. Ci si propone in particolare di:

- a. Identificare possibili riallocazioni tra le risorse non assegnate attraverso il comma 507 della legge finanziaria;
- b. Verificare lo stato di efficienza dell'organizzazione dello Stato in vari campi tra cui: i) *back-office*; ii) acquisto di beni e servizi; iii) erogazione servizi di intermediazione; iv) costo delle strutture di consulenza ed enti *in house*; v) produttività del personale front-line. Ciò al fine di identificare possibili incrementi di efficienza (sia in termini di minori risorse per servizio prodotto che di maggiore prodotto a parità di risorse impiegate) e possibili sinergie tra ministeri;
- c. Stabilire precisi obiettivi per selezionati programmi di spesa, sulla base di indicatori misurabili e verificabili *ex post* (anche dai cittadini), al fine di valutare l'opportunità di mantenere inalterati i programmi di spesa in essere e liberare risorse per interventi prioritari.

Il Piano sarà realizzato sulla base delle seguenti linee-guida:

Per l'applicazione del comma 507, il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che può disporre variazioni degli accantonamenti viene predisposto utilizzando le informazioni provenienti dalle singole amministrazioni. Queste si basano sui rapporti di cui al comma 474, preparati secondo un questionario comune predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e sulle audizioni degli enti interessati dai provvedimenti.

Per l'analisi delle procedure trasversali e l'efficienza organizzativa delle amministrazioni centrali verrà costituito un gruppo di lavoro specifico, composto da esperti esterni e funzionari delle diverse amministrazioni dello Stato che abbia il mandato di individuare e proporre per ogni dicastero risparmi di efficienza quantificati, nonché le modalità per raggiungerli. I risparmi identificati dovranno in linea generale essere reinvestiti nello stesso settore di responsabilità del Ministro che concorre agli aumenti di efficienza. Per l'attuazione dell'analisi delle procedure trasversali ci si avvarrà in primo luogo del lavoro già in corso sul controllo di gestione da parte del Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, si accentuerà il coordinamento con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Funzione Pubblica per lo sviluppo di piattaforme informatiche comuni.

Per l'analisi dei principali programmi di spesa delle amministrazioni centrali, il Presidente del Consiglio dei Ministri individua i programmi oggetto dell'analisi e della valutazione. L'analisi sarebbe affidata a gruppi di lavoro tematici composti anche da esperti dei singoli dicasteri e coordinati dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, con il compito di:

- *Riesaminare i principali programmi di spesa dei ministeri (entro 30 giugno 2007)*. Come output della prima fase, i programmi verrebbero classificati in: (i) programmi da abbandonare; (ii) programmi sui quali è possibile ottenere guadagni di efficienza; (iii) programmi per cui sarebbe necessario disporre di maggiori risorse; (iv) programmi per cui sarebbe auspicabile una cooperazione tra diversi centri di spesa. Tale output sarebbe immediatamente funzionale alla formazione della successiva legge finanziaria.
- *Impostare obiettivi per la spesa pubblica sulla base di precisi indicatori (entro il 30 settembre 2007)*. Caratteristica cruciale di questi obiettivi è che essi siano misurabili e verificabili ex-post, che venga cioè determinato esattamente il risultato da ottenere (in termini di servizio pubblico offerto) e il periodo di tempo necessario, così che essi possano costituire appropriati punti di riferimento per le successive analisi e valutazioni.

E' ipotizzabile un primo anno di sperimentazione della "spending review". A regime, i Ministri responsabili dei programmi riferirebbero almeno una volta l'anno al Parlamento sullo stato di attuazione dei programmi di spesa, sugli atti compiuti per il raggiungimento degli obiettivi e sulle misure adottate per migliorare l'efficienza operativa. Il MEF in cooperazione con i singoli ministeri provvederebbe ad un monitoraggio continuo dei dati rilevanti.

Il processo andrebbe ripetuto con cadenza biennale, in modo da impostare l'allocazione della spesa pubblica su un orizzonte temporale di medio termine che favorisca la programmazione. Per gli esercizi successivi, la tempistica sarebbe meno stringente rispetto al primo esercizio da avviare nel 2007.

3. Elementi per la revisione della classificazione del bilancio

L'attuale struttura del bilancio non riconduce facilmente alle principali funzioni svolte dallo Stato. Ciò implica la mancanza di un chiaro legame tra le assegnazioni di risorse attraverso la legge di bilancio e le modifiche apportate con la Finanziaria, nonché una scarsa consapevolezza da parte sia del Parlamento che del Governo delle risorse complessivamente assegnate per le diverse funzioni svolte (sanità, istruzione, giustizia etc.) e dei singoli programmi di spesa al loro interno. Inoltre, la complessità e parcellizzazione del bilancio rende difficile ai rappresentanti del Governo un esame compiuto delle proposte emendative.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze intende operare una revisione in via sperimentale della classificazione del bilancio da sottoporre alla discussione del Governo e del Parlamento ed offrire alle competenti Commissioni parlamentari alcune riflessioni di massima per integrare queste iniziative con una eventuale modifica delle attuali procedure della sessione di bilancio. E' evidente come sia auspicabile un coordinamento tra le iniziative governative in materia di classificazione del bilancio e analisi della spesa pubblica, e l'autonomo processo parlamentare di revisione delle procedure per la discussione ed approvazione della legge di bilancio. Alcune prime indicazioni sono le seguenti:

- a. Semplificazione del bilancio. La struttura del bilancio dovrebbe ricondurre ad una classificazione per funzioni dello Stato, utilizzando opportunamente e in maniera flessibile l'approccio funzionale definito negli standard internazionali (COFOG). In particolare, sarebbe utile avvicinarsi all'articolazione (i) dei Ministeri e (ii) delle Commissioni parlamentari "di

merito”. In tal modo, sarebbe più nitido il rapporto tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative di settore.

- b. Piena attuazione dell’informatizzazione del sistema della contabilità di finanza pubblica (SIOPE, codice unico) al fine di permettere a tutti i soggetti interessati di disporre in tempo reale della base informativa relativa alle operazioni finanziarie degli enti della P.A.
- c. Ristrutturazione della legge finanziaria, in modo da ricalcare la classificazione del bilancio: mentre il bilancio organizzato per funzioni evidenzia le risorse assegnate per ciascuna funzione, la finanziaria dovrebbe richiamare le dotazioni di risorse per funzioni già assegnate con la legge di bilancio e individuare le variazioni. Pur non essendo un approccio “zero-based budget” (in base al quale tutte le assegnazioni verrebbero ridiscusse), potrebbe avvicinarsi ad esso e sollecitare una riflessione esplicita sull’adeguatezza delle risorse complessivamente destinate alle singole funzioni.
- d. Diminuzione della mole complessiva degli interventi connessi alla manovra di bilancio, definendo in tale sede le misure per il raggiungimento degli obiettivi, e attuando altri specifici interventi legislativi nel corso dell’anno.
- e. Migliore controllo del contenuto della legge finanziaria, proponendo la tecnica delle “risorse di settore” per funzioni e del controllo interno al settore di aggregati di norme omogenee.
- f. Disponibilità a collaborare per un disegno di revisione della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, sulla base delle indicazioni che verranno, in primo luogo, dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato. In ragione delle innovazioni che si intendono realizzare in materia di struttura dei documenti e di analisi della spesa, si potrebbe immaginare un iter della finanziaria che inizi con la presentazione da parte del Governo dei disegni di legge di bilancio e finanziaria organizzati per risorse di settore sulla base della classificazione funzionale del bilancio; alla presentazione da parte del Governo, faccia seguito la discussione nell’ambito delle Commissioni Bilancio sulla ripartizione delle risorse di settore, e nell’ambito delle Commissioni di merito degli interventi specifici proposti all’interno di ciascun settore. Al fine di permettere al Governo di preparare un testo coerente con la discussione parlamentare o comunque di proporre modifiche sul testo proposto dalla Commissione Bilancio, si potrebbe introdurre una pausa temporale tra la fine dell’esame delle Commissioni e l’illustrazione generale e voto in aula. Un’eventuale revisione delle procedure dovrebbe assicurare la chiara applicazione di meccanismi che non dovrebbero consentire di introdurre interventi microsettoriali e localistici.

La riclassificazione della struttura del bilancio e della legge finanziaria può avvenire in via sperimentale senza interventi normativi primari. Compatibilmente con i tempi necessari alla modifica delle procedure informatiche, un prototipo della nuova struttura classificatoria del bilancio potrebbe essere proposta entro il 31 marzo 2007, in modo da poter almeno impostare una versione sperimentale del disegno di legge di bilancio e della legge finanziaria per il triennio 2008-2010 sulla base della nuova classificazione.

Per ciò che concerne le procedure parlamentari, gli orientamenti prima delineati intendono porsi come un contributo ad una discussione che dovrà trovare nelle Commissioni bilancio la sede appropriata; si tratta di materia regolamentare che dovrebbe poter creare le condizioni per necessari profili di intesa con tutte le forze parlamentari.

Allegato 1

Gli interventi previsti con la legge finanziaria in materia di valutazione della spesa e classificazione del bilancio

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (comma 474)

- La legge finanziaria istituisce la Commissione Tecnica per la Finanza pubblica presso il Ministero dell'Economia. I principali compiti affidati sono i seguenti:
 - a. formulare proposte per ridisegnare la classificazione della spesa nell'ambito del bilancio dello Stato;
 - b. formula proposte per migliorare l'informazione sugli andamenti della finanza pubblica, riguardo:
 - i. la classificazione funzionale del bilancio;
 - ii. l'analisi relativa agli andamenti dei flussi di spesa della RGS;
 - iii. la valutazione – con l'ISTAT – dell'affidabilità, completezza e trasparenza dell'informazione statistica sulla finanza pubblica;
 - c. collaborare al Piano di valutazione della spesa stabilito con il comma 480 (vedi dopo);
 - d. proporre principi generali per un miglior coordinamento dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, anche in relazione all'applicazione del Patto di Stabilità europeo.
 - e. collaborare con le competenti Commissioni parlamentari per elaborare studi e ricerche.

La Commissione viene nominata con Decreto entro il 31 gennaio. E' composta di 10 membri nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze tra esperti di alto profilo tecnico-scientifico e di riconosciuta competenza in materia di finanza pubblica. Tre nomi sono scelti da una rosa indicata dalla Conferenza Stato-Regioni.

Servizio Studi della RGS (comma 476)

- Viene istituito il Servizio Studi della RGS, con lo scopo di creare un raccordo operativo tra RGS e Commissione Tecnica.

Piano di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (comma 480)

- Per il 2007, anche avvalendosi della Commissione, il Ministero dell'Economia promuove un piano per la valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, prioritariamente – ma non solo – in riferimento agli accantonamenti effettuati con il comma 507 (ex art. 53). Tale piano riguarda sia l'efficienza delle amministrazioni centrali, sia l'efficacia dei programmi di spesa gestiti dalle amministrazioni stesse.
- La legge finanziaria ha previsto già una tempistica:
 - a. entro il 31 marzo i Ministeri trasmettono al MEF un rapporto. Il MEF si incaricherà di preparare linee guida comuni con la cosiddetta "circolare di marzo";
 - b. con il DPEF in Governo riferisce sull'attuazione del Programma;

- c. entro il 30 settembre il Ministro dell'Economia presenta al Parlamento una relazione che include i possibili interventi.

Risorse stanziare.

- Per l'istituzione della segreteria tecnica e la stipula di contratti di consulenza, la Commissione dispone di 1,2 milioni di euro annui (comma 477).
- Per il potenziamento degli strumenti di analisi e monitoraggio della RGS è autorizzata una spesa di almeno 3 milioni di euro (su 5 complessivi disponibili). I restanti due milioni vanno ripartiti tra le amministrazioni interessate.
- Per il potenziamento delle strutture di supporto del Parlamento in materia di finanza pubblica sono autorizzati 600.000 euro annui per ciascun ramo del Parlamento.

Allegato 2

Fasi di attuazione delle iniziative in materia di valutazione della spesa e di classificazione del bilancio

1. Applicazione del comma 507 (accantonamenti trasversali su alcuni capitoli di bilancio)

- Nel mese di febbraio: emanazione di apposite linee guida della RGS rivolte alle amministrazioni centrali contenenti le indicazioni per l'invio delle proposte di modifica degli accantonamenti in relazione alle opzioni di riallocazione delle risorse.
- Nel mese di marzo: audizioni delle amministrazioni.
- Entro il 31 marzo: adozione del decreto di variazione degli accantonamenti.

2. Analisi delle procedure trasversali e l'efficienza organizzativa delle amministrazioni centrali

- Da avviare non appena costituita la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'attuazione del programma.

3. Analisi dei principali programmi di spesa delle amministrazioni centrali

- Entro il 28 febbraio: costituzione dei gruppi di lavoro coordinati dalla Commissione Tecnica per la finanza pubblica;
- Entro il 31 maggio: report preliminare dei gruppi di lavoro;
- Presentazione del DPEF: il Governo riferisce sull'attuazione del Programma;
- Presentazione al Parlamento di una relazione da parte del Ministro per l'Economia e le Finanze (entro 30 settembre)
- Passi successivi:
 - Ampliamento ad altri programmi di spesa del modello di analisi sperimentato

4. Costituzione della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica:

- Entro il 31 gennaio: il Ministro dell'Economia con proprio decreto nomina la Commissione e stabilisce le regole per il suo funzionamento nonché la data di inizio delle attività.

5. Costituzione del Servizio Studi della Ragioneria Generale dello Stato.

- Il comma 476 non dispone sui tempi di attuazione, ma si intende avviare l'operatività del Servizio Studi a decorrere dal 1° febbraio.

6. Revisione della classificazione del bilancio (a legislazione invariata)

- Entro il 31 marzo: presentazione al Consiglio dei Ministri e alle competenti Commissioni parlamentari da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze di una bozza di riclassificazione delle attuali unità previsionali di base e dei capitoli del bilancio secondo lo schema della classificazione funzionale del bilancio.
- 1 aprile – 31 maggio: avvio di una consultazione con le competenti Commissioni parlamentari, i Ministeri e con esperti indipendenti (accademici, organismi internazionali) per evidenziare eventuali criticità. La consultazione potrebbe avvenire secondo le modalità di un forum ad inviti.
- Entro il 30 giugno: rielaborazione dello schema di bilancio e presentazione nell'ambito del DPEF.
- Passi successivi:
 - Presentazione sperimentale del disegno di legge di bilancio e della legge finanziaria secondo la classificazione proposta.
 - Eventualmente, individuare i necessari cambiamenti normativi per la piena attuazione della nuova classificazione.

7. Revisione delle procedure parlamentari

- I tempi dipendono dal lavoro delle competenti Commissioni. Il Ministero si impegna a collaborare e suggerire alcune indicazioni di massima per la revisione della procedura.
- E'auspicabile che l'approvazione delle eventuali modifiche regolamentari possa avvenire in tempo per impostare la sessione di bilancio per il 2008.

8. Riorganizzazione dei Ministeri

- Entro fine gennaio: costituzione dell'unità per la riorganizzazione (comma 415) composta dai Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dell'interno
- Entro fine febbraio: invio alla funzione pubblica degli schemi di regolamenti (DPR) di attuazione, corredati da relazione tecnica e asseverazione degli UCB;
- Entro il 31 marzo: predisposizione dei piani di riallocazione del personale in servizio, idonei ad assicurare la riduzione del back office, che devono poi essere approvati con DPCM.
- Entro il 30 aprile 2007: emanazione dei regolamenti;
- Passi successivi:
 - la completa attuazione dei regolamenti deve essere realizzata entro 18 mesi dalla emanazione dei predetti regolamenti. A tal fine, saranno utili le conclusioni del gruppo incaricato dell'analisi delle procedure trasversali e dell'efficienza organizzativa delle amministrazioni centrali.