

## **Bilancio riclassificato per spendere meglio**

*di Andrea Montanino e Sergio Nicoletti Altimari*

Una maggiore trasparenza dei conti pubblici ed una più ampia consapevolezza - da parte dei cittadini, del Governo e del Parlamento - su come vengono impiegate le risorse dello Stato, sono condizioni necessarie per migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica. Un significativo passo in questo senso è stato fatto con la riforma del sistema di classificazione del bilancio dello Stato, che fornirà la base per la presentazione della prossima Legge finanziaria.

La nuova classificazione riprende lo spirito della riforma della legge di bilancio del 1997 e segue linee già tracciate da altri Paesi, in particolare dalla Francia: si passa da una struttura per amministrazioni (chi gestisce le risorse) ad una che pone al centro le funzioni (cosa viene fatto con le risorse). Il bilancio dello Stato viene suddiviso in circa 35 missioni - anche condivise tra più ministeri - che rappresentano le grandi finalità perseguite con la spesa pubblica. Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi di spesa, circa 170 in totale, che diventano il nuovo fulcro del sistema di bilancio. I programmi rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio.

Quali sono le finalità della riclassificazione? Innanzitutto, un bilancio più trasparente, con il quale risulta immediatamente chiaro quanto si spende e per fare cosa; questo dovrebbe facilitare e rendere più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento. Le discussioni, particolarmente in sede parlamentare, dovrebbero vertere maggiormente sull'adeguatezza della distribuzione delle risorse attribuite alle diverse funzioni dello Stato - ad esempio, si dovrebbe investire di più per l'istruzione elementare o per quella superiore? Di più per l'ordine pubblico o per la difesa? - e possibilmente di meno sui micro-interventi all'interno dei programmi di spesa.

In secondo luogo, si promuove una maggiore attenzione sullo stock delle risorse già allocate con le leggi esistenti. Il prossimo Disegno di legge finanziaria potrà individuare più chiaramente le variazioni di risorse (positive o negative) proposte per ogni singolo programma, rispetto alle risorse già disponibili per le stesse finalità. È il punto di partenza per superare la logica dell'approccio puramente "incrementale", seguendo il quale si concentrano gli sforzi sui nuovi interventi e sulle richieste di risorse addizionali, mentre si trascura e si lascia inalterato il resto delle politiche in essere che rappresentano il grosso della spesa pubblica. Tale intento è rafforzato dalla direttiva del presidente del Consiglio sulla predisposizione della prossima Legge finanziaria. La direttiva stabilisce che ogni ministero debba inviare al ministero dell'Economia entro il 10 settembre le proposte di aumento di spesa e di compensazione delle risorse sulla base della struttura per missioni e programmi.

La terza finalità della riclassificazione della spesa è di rendere possibile una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati. E' ormai maturo il passaggio da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (inputs) ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (outcomes) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare. Un sistema che lasci quindi più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo

all'utilizzo delle risorse, ma che li chiami al contempo a una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato.

Infine, si offre a tutte le amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi. I programmi sono stati definiti con riferimento alle attività effettivamente svolte, non alle strutture esistenti all'interno dei ministeri. Ciò rende possibile ed auspicabile che vengano riviste le attribuzioni interne ed identificate le possibili sinergie o le duplicazioni di attività tra i diversi centri di responsabilità e ministeri.

La nuova classificazione, attuata in tempi record, è certo suscettibile di miglioramenti e perfezionamenti. Sarà, in particolare, importante operare una semplificazione della parte gestionale del bilancio riducendo drasticamente il numero dei capitoli di spesa e semplificando l'apparato legislativo di autorizzazione dei programmi.

E' chiaro, tuttavia, che un bilancio dello Stato più trasparente non risolve di per sé il problema della qualità della spesa pubblica italiana. Serve un'analisi sistematica delle priorità, dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi di spesa, che aiuti ad identificare le aree di spreco, i programmi da finanziare e quelli da abbandonare e a programmare le iniziative e le risorse per il futuro su obiettivi verificabili.

Facendo leva sulla nuova classificazione, il programma di revisione della spesa (spending review), avviato recentemente dal ministero dell'Economia e coordinato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, deve diventare parte integrante di un sistema di bilancio che metta merito e risultati al centro del processo di allorazione delle risorse.