

delle finalità per le quali tali trasferimenti sono attualmente erogati e delle loro fonti di finanziamento. Si tratta di un'operazione che dovrà realizzarsi in un contesto caratterizzato da una serie di finanziamenti senza vincolo di destinazione o destinati ad interventi molto specifici nei singoli territori, rendendo così impegnativo ricondurre i medesimi trasferimenti ad una delle tre tipologie (LEP, non LEP e interventi speciali) previste dal disegno di legge.

C. Individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale. Si tratta di una scelta di definizione degli standard minimi di servizio che, oltre agli aspetti tecnici, potrà riflettere anche più ampi obiettivi di politica economica. Tale valutazione non potrà che aver luogo in sede di confronto tra i rappresentanti dei livelli istituzionali interessati all'attuazione del federalismo fiscale.

D. Rilevazione dei costi standard. Il provvedimento introduce un elemento di novità nella quantificazione dei fabbisogni di spesa per i livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali e, in particolare, il riferimento ad un modello di finanziamento basato sui costi di produzione delle singole prestazioni. Lo scopo è quello di efficientare la gestione degli enti territoriali nella fornitura dei servizi essenziali.

E. Disomogeneità dei dati contabili degli enti territoriali. Al fine di conoscere, preliminarmente, la spesa storica consolidata per ciascuna funzione, per poi passare alla determinazione del costo standard, occorre disporre delle informazioni rilevate dai bilanci dei diversi soggetti istituzionali. Tuttavia, i bilanci regionali risultano fortemente disomogenei e scarsamente confrontabili, mentre i bilanci degli enti locali sono classificati secondo uno schema omogeneo e sono oggetto di rilevazione da parte del Ministero dell'interno. Anche per questi ultimi, in ogni caso, si rileva una certa disomogeneità delle metodologie contabili adottate, per ciò che, in particolare, attiene l'applicazione della classificazione funzionale e il diversificato ricorso alle esternalizzazioni dei servizi.

Con riferimento ai bilanci delle regioni e degli enti locali, è necessario definire la tipologia di dati da utilizzare nelle quantificazioni. La scelta più adeguata è, essenzialmente, costituita dai dati di competenza finanziaria (impegni ed

accertamenti) per funzione, sebbene di più complessa rilevazione. Al fine della verifica complessiva dei dati potrebbe, peraltro, essere utilizzato il SIOPE, anche se tale sistema offre informazioni di sola cassa e secondo la classificazione economica/SEC.

F. Esternalizzazioni. Il disegno di legge prevede che, ai fini della determinazione del fabbisogno finanziario, occorre tener conto della spesa relativa a servizi esternalizzati, o svolti in forma associata, per la rilevante incidenza che tale fenomeno ha presso gli enti territoriali. Un elemento di criticità deriva dal fatto che non sono disponibili bilanci consolidati degli enti locali e delle loro società ed aziende partecipate, per cui non risulta possibile definire con precisione il livello di spesa pubblica degli enti territoriali. Inoltre, nei casi in cui gli enti hanno esternalizzato anche le fonti di finanziamento, i bilanci sono ancor meno rappresentativi delle attività svolte a livello locale.

G. Il Fondo perequativo. Per le spese riconducibili ai LEP (sanità, assistenza e istruzione) delle regioni e per le funzioni fondamentali dei comuni e delle province il fondo perequativo deve garantire l'integrale copertura della differenza tra il fabbisogno standard corrispondente e il gettito dei tributi regionali dedicati a tali spese. Per le altre spese (non riconducibili ai LEP e alle funzioni fondamentali), il fondo perequativo deve ridurre adeguatamente le differenze di capacità fiscale tra territori. Per il trasporto pubblico locale, le quote del fondo perequativo sono assegnate per le spese di investimento, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata la copertura integrale, per le spese correnti, in modo da ridurre le differenze di capacità fiscale esistenti tra le varie Regioni.

4.2.2. Un percorso già avviato: la Sanità

Per quanto riguarda l'aspetto dell'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard, si ritiene che l'esperienza maturata nel settore della spesa sanitaria può essere considerato un modello di riferimento.

Nel settore sanitario, negli ultimi anni, sono stati fortemente potenziati, anche attraverso la sottoscrizione di intese con le regioni, gli strumenti di responsabilizzazione regionale, di programmazione e di controllo della spesa. Inoltre, il fabbisogno sanitario, definito in sede di legge finanziaria e in accordo con le regioni, corrisponde al livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale ritenuto congruo per lo svolgimento in condizioni di efficienza e di appropriatezza della funzione sanitaria e, pertanto, non coincide con il livello di spesa effettivamente sostenuta. È stato, altresì, conseguito un notevole miglioramento della base informativa attraverso l'istituzione, presso il Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali, del "Nuovo sistema informativo sanitario" (raccolta ed elaborazione di dati economici per ciascuna Azienda sanitaria e Regione) e del "Sistema Tessera sanitaria" (rilevazione telematica puntuale e standardizzata di tutte le prestazioni erogate).

Nel momento in cui si perverrà alla quantificazione puntuale dei costi standard per tutte le prestazioni erogate, il fabbisogno sanitario sarà definito a partire da un paniere standardizzato di prestazioni sanitarie a cui saranno associati i relativi costi standard.

4.2.3. Neutralità finanziaria del processo

Si osserva che, comunque, il disegno di legge impone che l'attuazione del federalismo fiscale sia compatibile con gli impegni assunti dallo Stato con il Patto europeo di stabilità e crescita e non comporti oneri finanziari per la finanza pubblica, atteso che l'attuazione del federalismo fiscale si baserà sulla trasformazione in fiscalità dei trasferimenti erariali destinati alle regioni ed agli enti Locali e sull'istituzione di fondi perequativi a favore dei territori con minore capacità fiscale. Inoltre, ad un incremento delle entrate fiscali degli enti territoriali dovrà corrispondere una riduzione delle entrate fiscali erariali, senza che si verifichi un aumento della pressione fiscale.

4.2.4. Il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci

Il rafforzamento dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti decentrati incide sui diversi aspetti che caratterizzano la gestione della finanza pubblica. A questo proposito, è necessario un coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia nell'ordinaria gestione del bilancio, sia nella definizione degli eventuali interventi fiscali volti al conseguimento degli obiettivi delle politiche economiche e di bilancio. Ciò implica un rafforzamento delle attività di monitoraggio da parte delle Amministrazioni centrali sugli equilibri della finanza decentrata e una maggiore partecipazione delle amministrazioni territoriali alla definizione del quadro di finanza pubblica.

Affinché tutti i livelli di governo concorrano alla definizione delle scelte di finanza pubblica, occorre ridefinire il ciclo e gli strumenti della programmazione economica e di bilancio. In questa direzione, le Amministrazioni locali potrebbero essere chiamate a condividere le linee guida stabilite in un apposito Documento programmatico, gli obiettivi per il periodo di programmazione e la misura del contributo di ciascun livello di governo.

La sede istituzionale per garantire il concorso degli enti territoriali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica è individuata dall'articolo 5 del disegno di legge nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, incardinata nell'ambito della Conferenza unificata. È previsto, inoltre, che il Governo, nell'ambito del disegno di legge finanziaria e previo confronto con le Autonomie territoriali, proponga norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica al fine di realizzare la convergenza ai costi e fabbisogni standard e stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi da rispettare; gli obiettivi di servizio; le modalità di ricorso al debito; l'obiettivo programmato di pressione fiscale complessiva (Patto di Convergenza).

È indispensabile, inoltre, che i dati delle differenti Amministrazioni siano rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e criteri contabili, per cui tutti i soggetti che fanno parte dell'aggregato Pubblica Amministrazione devono condividere un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

È necessario individuare una struttura unitaria di principi relativi alla contabilità finanziaria e alla contabilità economico-patrimoniale; tale struttura contabile dovrebbe consentire l'acquisizione delle informazioni in maniera omogenea, attraverso l'utilizzo di

classificazioni armonizzate con quelle stabilite a livello europeo, ovvero il SEC per la classificazione economica e la COFOG per quella funzionale, già adottata per il Bilancio statale (articolandola poi in missioni e programmi).

É proprio in funzione di tali obiettivi che l'Atto Senato n. 1397, in materia di contabilità e finanza pubblica, individua, tra l'altro, i principi di coordinamento tra i vari livelli di governo che sono deputati ad assicurare il perseguimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili.

Riquadro: Attuazione del Federalismo Fiscale – art. 119 Cost.

1) Oggetto e finalità della delega

- a) Individuazione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- b) Autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e maggiore responsabilizzazione;
- c) Razionalità e semplificazione del sistema tributario;
- d) Coinvolgimento di Regioni ed Enti locali nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, anche attraverso meccanismi di premialità;
- e) Rispetto dei principi di territorialità, solidarietà e sussidiarietà nell'attribuzione di risorse autonome;
- f) Superamento graduale del criterio della spesa storica in favore dei costi standard per i LEP e per le funzioni fondamentali e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- g) Armonizzazione dei bilanci pubblici;
- h) Introduzione della potestà legislativa regionale in materia di tributi e compartecipazioni a favore degli enti locali;
- i) Riduzione della imposizione fiscale statale in corrispondenza della maggiore autonomia di entrata degli enti territoriali e contestuale eliminazione dei trasferimenti erariali dal bilancio dello Stato.

2) Finanza delle Regioni

Regole di finanziamento delle funzioni svolte

Le spese connesse alle materie di competenza regionale, si classificano in:

- a) Spese riconducibili al vincolo dei LEP, determinate nel rispetto dei costi standard e finanziate con:
 - i) Tributi propri derivati, con gettito valutato ad aliquota e base imponibile uniformi;
 - ii) Addizionale regionale all'IRPEF;
 - iii) Compartecipazione regionale IVA;
 - iv) Fondo perequativo.
- b) Spese non riconducibili al vincolo dei LEP, finanziate con:
 - i) Tributi propri derivati e tributi propri istituiti con legge regionale;
 - ii) Fondo perequativo.
- c) Spese finanziate con contributi speciali, finanziamenti dell'UE, cofinanziamenti nazionali.

Fondo perequativo

- a) Il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante è alimentato da:
 - b) Compartecipazione al gettito dell'IVA, per le spese riconducibili ai LEP;
 - c) Addizionale regionale all'IRPEF, per le altre spese.

- d) *Spese riconducibili ai LEP (sanità, assistenza e istruzione): il fondo perequativo deve garantire l'integrale copertura della differenza tra il fabbisogno standard corrispondente e il gettito dei tributi regionali dedicati a tali spese;*
- e) *Altre spese (non riconducibili ai LEP): il fondo perequativo deve ridurre adeguatamente le differenze di capacità fiscale tra territori;*
- f) *Trasporto pubblico locale:*
 - i) *l'ammontare di finanziamento è determinato tenendo conto della fornitura di un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale e dei costi standard;*
 - ii) *le quote del fondo perequativo sono assegnate:*
 - (1) *per le spese di investimento, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata la copertura integrale;*
 - (2) *per le spese correnti, in modo da ridurre le differenze di capacità fiscale esistenti tra le varie Regioni.*

3) Finanza degli enti locali

Regole di finanziamento delle funzioni svolte

- a) *Le funzioni fondamentali dei comuni sono finanziate prioritariamente con:*
- b) *Compartecipazione IVA;*
- c) *Compartecipazione IRPEF;*
- d) *Imposizione immobiliare.*
- e) *Le funzioni fondamentali delle province sono finanziate prioritariamente con:*
- f) *Gettito di tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma;*
- g) *Compartecipazione ad un tributo erariale.*
- h) *La legge statale individua i tributi propri degli enti locali definendone gli elementi sostanziali e garantendo un'adeguata flessibilità; le Regioni possono istituire con legge regionale nuovi tributi per gli enti locali;*
- i) *Comuni e province possono stabilire e applicare tributi di scopo e modificare le aliquote di tributi loro attribuiti nei limiti fissati dalla legge.*

Il fondo perequativo

- a) *per le funzioni fondamentali, determinato come differenza tra il totale dei fabbisogni standard e il totale delle entrate standardizzate (esclusi i tributi di scopo e i contributi speciali);*
- b) *per le altre funzioni, diretto a ridurre le differenze tra le varie capacità fiscali tenendo conto del fattore demografico.*

4) Patto di convergenza

Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, il Governo, previo confronto con le Autonomie territoriali, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica al fine di realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e fabbisogni standard e un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP e alle funzioni fondamentali, oltre che stabilire, per ciascun livello di governo:

- a) *il livello programmato dei saldi da rispettare;*
- b) *le modalità di ricorso al debito;*
- c) *l'obiettivo programmato di pressione fiscale complessiva.*

È previsto un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza" per l'accertamento e la correzione degli scostamenti dagli obiettivi stabiliti.

5) Disciplina transitoria

Regioni

- a) *L'applicazione a regime dei criteri di determinazione del fondo perequativo avviene al termine di una fase di transizione.*
 - i) *Per le funzioni connesse ai LEP è previsto un processo di graduale convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in cinque anni;*

ii) Per le altre funzioni è previsto un processo di graduale convergenza dalla spesa storica alle capacità fiscali per abitante in cinque anni, con eventuali meccanismi correttivi statali in caso di oggettive situazioni di insostenibilità.

Enti locali

- a) È previsto il superamento della spesa storica in un periodo di cinque anni;
- b) In attesa della definizione delle funzioni fondamentali, sono adottati i seguenti criteri:
 - i) Finanziamento del fabbisogno di province e comuni considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali e il 20 per cento come non fondamentali;
 - ii) Individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali di comuni e province, in base al DPR n. 194/1996.

6) Altre norme

Città metropolitane

- a) È prevista una disciplina transitoria per l'istituzione delle Città metropolitane, il cui finanziamento è assicurato mediante attribuzione di autonomia impositiva e specifici tributi in modo da garantirne una più ampia autonomia di entrata e di spesa.

Interventi speciali

- a) Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119 Cost., quinto comma, da finanziarsi con contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamenti dell'UE, cofinanziamenti nazionali;
- b) Confluenza dei contributi speciali in appositi fondi destinati agli enti territoriali aventi vincolo di destinazione.

Autonomie speciali

- c) Le Autonomie speciali concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al Patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi comunitari secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione e in conformità al principio del graduale superamento della spesa storica, sulla base di determinati parametri (dimensione della finanza delle Autonomie speciali, funzioni effettivamente esercitate e relativi costi, svantaggi strutturali permanenti e livelli di reddito di procapite).

7) Effetti sul Programma europeo di stabilità

Viene stabilito che l'attuazione del Federalismo "deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto europeo di stabilità".

Ciò comporta la fissazione dei seguenti principi fondamentali.

- a) Assenza di nuovi o maggiori oneri finanziari o riduzioni di entrate per la finanza pubblica.
- b) Invarianza della pressione fiscale. La riduzione di entrate fiscali erariali dovrebbe corrispondere all'incremento delle entrate fiscali degli Enti territoriali, restando inalterata la pressione fiscale complessiva sul sistema Paese.
- c) Efficienza di spesa. A regime, il federalismo fiscale dovrebbe comportare una riduzione del livello di spesa conseguente ad un miglioramento dell'efficienza per effetto dell'applicazione dei costi standard e di una migliore riallocazione delle funzioni tra i livelli di governo.

4.3. LE INNOVAZIONI DEL BILANCIO DELLO STATO

Negli ultimi decenni l'espansione del ruolo dello Stato ha determinato nei principali paesi avanzati un rapido incremento delle dimensioni della spesa pubblica. Più recentemente, e in prospettiva, ulteriori pressioni sono connesse al progressivo invecchiamento della popolazione e alle implicazioni che la scarsa crescita esercita sulla richiesta di sicurezza sociale. Vi è, d'altra parte, la consapevolezza che squilibri rilevanti nei conti pubblici non sono sostenibili nel lungo periodo. Ne consegue che è preclusa la strada del finanziamento in deficit della spesa, né sembra sostenibile il finanziamento di ulteriori incrementi di spesa con un aumento della pressione fiscale. L'apertura dei mercati internazionali e la difficile congiuntura economica che le principali economie stanno attraversando rafforza questa convinzione. È cresciuta, peraltro, la richiesta di controllo della spesa da parte dell'opinione pubblica che è sempre più attenta al modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate; ma ancora più pressante è l'esigenza di elevare l'efficienza dell'Amministrazione pubblica e la qualità dei servizi da essa erogati per i riflessi che questi possono avere sul benessere della collettività e sul potenziale di crescita del sistema economico nel suo complesso.

Il controllo della spesa richiede innanzitutto una maggiore trasparenza del bilancio pubblico. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto nel 2008 con la riclassificazione per Missioni e Programmi del bilancio dello Stato, tesa ad evidenziare le finalità allocative della spesa pubblica (cosa viene realizzato con le risorse) piuttosto che, come avveniva con il precedente schema, la ripartizione delle risorse per unità organizzative responsabili del loro impiego (chi le gestisce).

Per il 2009 l'articolazione per Missioni del bilancio è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quella dell'anno precedente¹⁰². Il numero dei Programmi si è invece ridotto passando da 168 a 165. Alcune modifiche riflettono la riorganizzazione delle strutture di Governo intervenuta nel corso del 2008¹⁰³, altre nascono dall'esigenza di affinare la

¹⁰² Ragioneria Generale dello Stato (2009) *Il bilancio in breve 2009*, Servizio Studi Dipartimentale, marzo.

¹⁰³ La revisione dei Programmi ha interessato i Ministeri dello sviluppo economico, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e quello per i beni e le attività culturali in considerazione delle modifiche previste dal D.L. n. 85 del 16 maggio 2008, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della L. n. 24 dicembre, n. 244" convertito con la L. n. 121 del 14 luglio 2008 e del DPR 26 novembre 2007 n. 233.

rappresentazione delle finalità istituzionali perseguite dalle Amministrazioni¹⁰⁴. L'aggiornamento del numero e del contenuto dei Programmi, che le Amministrazioni hanno la facoltà di proporre in fase di formazione, consente al bilancio dello Stato di conservare caratteristiche di attualità e coerenza rispetto alle funzioni assolute con le politiche pubbliche, nonché di migliorarne la rappresentatività e la trasparenza.

Sull'impostazione del bilancio per Missioni e Programmi si inseriscono le innovazioni disposte con il D.L. n. 112/08 nel mese di giugno. Il decreto legge ha anticipato le misure correttive sui conti pubblici, tradizionalmente disposte nel mese di settembre con la legge finanziaria, e ha agito sulle diverse fasi di formazione del bilancio. In particolare, è intervenuto sulle modalità con cui si determinano le risorse da iscrivere nel bilancio di previsione, sul periodo di effettiva programmazione del bilancio e sui margini di flessibilità concessi alle Amministrazioni nell'allocazione delle risorse tra le diverse voci di spesa.

La nuova struttura del bilancio dello Stato si inserisce in un più ampio disegno finalizzato al miglioramento della valutazione, programmazione e gestione della spesa pubblica, che si pone in continuità l'attività di analisi della spesa (*spending review*) avviata nella scorsa legislatura.

4.3.1. La formazione del bilancio e la programmazione triennale

Con il D.L. n. 112/08 è stata anticipata a giugno l'adozione delle misure correttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi di bilancio indicati nel DPEF. A differenza di quanto avveniva negli anni precedenti, la correzione necessaria al raggiungimento dei predetti obiettivi non riguarda solo il primo esercizio di programmazione ma l'intero triennio di riferimento. La correzione disposta con il decreto avrebbe dunque consentito, secondo le previsioni formulate in quel momento, il conseguimento del sostanziale pareggio di bilancio entro il 2011. In questo modo è stata definita anche l'entità complessiva delle risorse disponibili per il finanziamento delle politiche pubbliche nello stesso periodo.

¹⁰⁴ Affinamenti hanno interessato i Programmi relativi ai Ministeri dell'interno, delle politiche agricole alimentari e forestali, e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Per il bilancio dello Stato 2009, in particolare, è stato definito l'ammontare delle risorse a disposizione di ciascuna Amministrazione per il perseguimento dei propri compiti strategici ed istituzionali. Sulla base di questo *plafond* ciascun Ministero ha successivamente provveduto a formulare la propria proposta di bilancio, ripartendo le risorse, per ciascuna Missione, tra i relativi Programmi, in funzione del criterio della "legislazione vigente", che presiede alla formazione del bilancio, e delle finalità ritenute prioritarie. In questo modo è stato, almeno parzialmente, modificato il procedimento finora seguito nella predisposizione del bilancio, sia per quanto riguarda la definizione dell'ammontare complessivo delle risorse da stanziare, sia per quanto attiene la loro allocazione tra gli interventi di spesa. In merito al primo aspetto, è stata superata la tradizionale modalità di formazione del bilancio - che prendeva avvio con la rappresentazione delle esigenze finanziarie da parte delle Amministrazioni - assegnando, per la parte di spesa non inderogabile, un ammontare predeterminato di risorse. In merito al secondo aspetto, si è superato il tradizionale processo di allocazione delle risorse - prima incentrato sulla dotazione di ciascun capitolo - per passare al finanziamento degli obiettivi perseguiti con le politiche pubbliche.

Si intraprende così un percorso teso a valorizzare la funzione allocativa del bilancio dello Stato. Il superamento del cosiddetto "criterio della spesa storica", richiede tuttavia che siano conseguiti ulteriori progressi nella capacità di prevedere i fabbisogni e nel raccordo tra stanziamenti effettivamente disponibili e risultato della spesa effettivamente erogata. Allo stesso tempo, occorre che alla maggiore flessibilità nella gestione della spesa si accompagni maggiore responsabilità e capacità di programmare da parte delle Amministrazioni.

Alla triennializzazione della manovra di finanza pubblica e in coerenza con il periodo di previsione del DPEF, si accompagna l'estensione del periodo di programmazione del bilancio dello Stato. Fino al bilancio di previsione per il 2008, infatti, le Amministrazioni statali formulavano la propria proposta di bilancio solo per il primo anno del triennio di previsione. La Ragioneria generale dello Stato provvedeva poi, sulla base della legislazione vigente, a proiettare le previsioni di bilancio per gli anni successivi. Con il bilancio per il 2009, l'arco temporale a cui si riferisce la programmazione richiesta a ciascun Ministero nella fase di preparazione del bilancio di previsione è stato esteso a tutto il triennio considerato dal bilancio pluriennale. In altre parole, le Amministrazioni dello Stato hanno formulato la propria proposta di bilancio puntualmente per ciascuno degli anni del triennio di previsione.

Si ottiene in questo modo un duplice risultato: da un lato si allunga al medio termine la programmazione delle risorse e delle attività di ciascuna Amministrazione, che potrà così conoscere con congruo anticipo le disponibilità finanziarie per ciascuna Missione e per i sottostanti Programmi; dall'altro, si impegnano gli stessi Dicasteri in uno sforzo di programmazione che fino ad ora non era richiesto.

4.3.2. La flessibilità del bilancio. Le rimodulazioni delle dotazioni di spesa

La struttura delle spese del bilancio dello Stato appare particolarmente rigida, in relazione al criterio della "legislazione vigente" applicato nella fase di formazione del bilancio e alla natura delle spese che lo compongono. Nel bilancio di previsione per il 2009, la quota delle spese finali direttamente o indirettamente predeterminate per legge ammonta a circa il 93 per cento (500 miliardi) delle risorse stanziare in conto competenza. Il margine di "manovra" di cui le Amministrazioni dispongono nella quantificazione e nella decisione di allocazione delle risorse tra le diverse poste di bilancio si limita dunque al rimanente 7 per cento. Ciò limita fortemente la flessibilità nella gestione effettiva delle risorse e mal si concilia con la nuova impostazione per Missioni e Programmi.

Al fine di ridurre tali rigidità e in considerazione delle riduzioni delle dotazioni di bilancio disposte con l'articolo 60 del D.L. n. 112/08, sono stati ampliati, con lo stesso decreto legge, i margini di flessibilità concessi alle Amministrazioni nell'allocazione delle risorse: durante la fase di formazione del bilancio, con la legge annuale di bilancio; durante la gestione, con la legge di assestamento¹⁰⁵.

Nella fase di preparazione del bilancio di previsione, è stata concessa ai Ministeri la possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra programmi di spesa nell'ambito di ciascuna

¹⁰⁵ E con gli altri provvedimenti di cui all'art. 17 della L. n. 468/78 (trattasi degli altri provvedimenti di variazione al bilancio, da presentare al Parlamento entro il 31 ottobre).

Missione. Dalla rimodulazione restano comunque escluse alcune voci espressamente indicate nella norma¹⁰⁶.

Nella fase di gestione, si è stabilito che le rimodulazioni proposte nel disegno di legge di assestamento possano essere disposte, in via provvisoria, dopo la presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge, con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro competente. Le rimodulazioni non devono pregiudicare il conseguimento delle finalità definite dalle norme sostanziali di spesa e comunque possono avvenire entro il limite del 10 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziato dalle medesime leggi.

Tali misure rispondono, innanzitutto, alla necessità di consentire alle Amministrazioni il pieno svolgimento delle funzioni istituzionali loro affidate, garantendo loro la possibilità di allocare le risorse di bilancio in maniera coerente rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici e istituzionali. Esse mirano a favorire nel contempo, il contenimento della dinamica della spesa pubblica e si legano al consolidamento della nuova struttura del bilancio per Missioni e per Programmi.

In concreto, con il D.L. n. 112/08 è stato definito un ulteriore livello classificatorio delle spese che prescinde dalla tradizionale classificazione delle singole voci di spesa secondo la loro natura e guarda invece all'effettiva possibilità delle Amministrazioni di intervenire nel processo di formazione e di gestione delle spese in oggetto. A questo scopo le spese sono distinte in due grandi aggregati: le spese rimodulabili (non inderogabili) e non rimodulabili (inderogabili). Si definiscono "rimodulabili" le spese per le quali l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, su tutte le variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano in tale categoria anche le spese autorizzate da disposizioni legislative che definiscono l'importo complessivo della stessa spesa ma non ne individuano i parametri e i criteri per la relativa quantificazione.

La portata dell'innovazione, già limitata dalle eccezioni introdotte alla rimodulabilità previste dallo stesso decreto legge, è stata ridotta sul finire del 2008 e nei primi mesi del 2009 dall'adozione di misure di spesa che hanno trovato copertura intervenendo sul volume delle

¹⁰⁶ Le rimodulazioni tra spese di funzionamento ed interventi sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziato per gli interventi stessi. Sono inoltre escluse le rimodulazioni relative a spese di natura obbligatoria, a spese in annualità e a pagamento differito. Resta infine precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

risorse rimodulabili. L'ammontare complessivo della componente più "flessibile" del bilancio passa da quasi 40 miliardi (7,3% delle spese finali) prima dell'applicazione del D.L. n. 112/08, a 24,8 miliardi (il 4,6%) nella legge di bilancio per il 2009. Ciò nonostante, l'innovazione dovrebbe contribuire ad orientare l'utilizzo delle disponibilità verso impieghi più produttivi o ritenuti prioritari.

4.3.3. L'analisi e la valutazione della spesa pubblica

Il programma di analisi e valutazione della spesa avviato nel 2007 con l'istituzione della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica è proseguito nel 2008. Il programma era stato avviato sperimentalmente con l'analisi di cinque Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture, Trasporti e Istruzione) ed è stato esteso a tutte le Amministrazioni dello Stato e reso permanente con l'affidamento dei compiti di analisi alla Ragioneria generale dello Stato.

Il programma di lavoro è finalizzato ad individuare interventi di miglioramento dell'efficienza dell'intervento pubblico. In linea con la riforma del bilancio, affronta le questioni della misurabilità dei risultati delle politiche pubbliche e della qualità delle informazioni del bilancio dello Stato.

Le attività in corso di svolgimento intendono affrontare preliminarmente le criticità strutturali del bilancio, del finanziamento e della gestione della spesa. Tali criticità vanno affrontate e rimosse affinché il bilancio non costituisca un ostacolo all'efficiente gestione delle risorse pubbliche. Le principali questioni riguardano la trasparenza e la fruibilità delle informazioni rese dal bilancio pubblico; il potenziamento del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse; la semplificazione di alcune procedure di spesa, che appaiono spesso farraginose e troppo articolate anche per le stesse Amministrazioni; l'eccessiva rigidità del bilancio, sia in fase di formazione, sia di gestione delle risorse; il rafforzamento della rendicontazione a fini di valutazione ex post degli impieghi della spesa pubblica. Alcuni dei sintomi di queste criticità si rinvengono nella formazione di consistenti quantità di residui passivi, di debiti pregressi, di rilevanti giacenze di Tesoreria, nella difficoltà di "misurare" l'attività dell'operatore pubblico.

L'esigenza di affrontare questi è in linea con le raccomandazioni che la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica aveva formulato nel Rapporto sulla revisione della spesa pubblica diffuso nel settembre del 2008, con le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti

nell'esame del Rendiconto Generale dello Stato, nonché con i suggerimenti che i diversi istituti internazionali (Fondo Monetario Internazionale, OCSE, Commissione europea) hanno indicato nei Rapporti dedicati alle analisi del bilancio pubblico dell'Italia.

A questo scopo, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato avviato un insieme di attività che comprende l'esame della classificazione delle voci di spesa iscritte in bilancio (per migliorarne la rappresentatività), la revisione straordinaria delle norme autorizzatorie sottostanti le stesse spese (per assicurare una buona descrizione delle finalità di spesa oltre che della loro copertura finanziaria e per agevolare l'individuazione periodica di risorse inutilizzate), la mappatura e l'analisi della spesa gestita dalle strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato o da Enti strumentali, un esame dei residui passivi e dei debiti pregressi delle Amministrazioni che costituiscono spesso sintomi di criticità nella gestione dei bilanci. I risultati di questi primi approfondimenti saranno oggetto di una relazione sulla spesa delle Amministrazioni dello Stato.

Contemporaneamente, sono state aggiornate le linee guida per la compilazione delle Note preliminari allegate al bilancio di ciascun Ministero al fine di rendere maggiormente significative le indicazioni in esse contenute. Le informazioni contenute nelle Note riguardano: il tipo di obiettivi (strategico o strutturale) perseguiti da ciascun programma delle Amministrazioni; la loro descrizione; le risorse ad essi collegate; il valore degli obiettivi perseguiti; il tipo di indicatori utilizzati per la loro misurazione; le eventuali quantificazioni degli indicatori. Per facilitare la raccolta e il confronto delle informazioni, è stata progettata e realizzata un'applicazione web che consente l'acquisizione *on-line* delle schede "Programma/obiettivo" contenute nelle stesse Note preliminari al bilancio dello Stato. Ulteriore impegno è necessario su questo fronte anche da parte delle Amministrazioni, affinché vengano individuati indicatori e obiettivi significativi e affinché, anche tramite il confronto con i valori osservati e i risultati effettivamente raggiunti, migliori la capacità di programmare e la qualità della spesa.

Lo sviluppo e la condivisione tra tutte le Amministrazioni di una metodologia comune per la definizione degli indicatori di risultato da associare alle politiche pubbliche e ai Programmi in cui si articola il bilancio dello Stato è indispensabile per la misurabilità dei risultati raggiunti dall'intervento pubblico in relazione alle risorse ad esso assegnate. Si tratta di un ulteriore importante passo del programma di analisi e revisione della spesa.

Alcuni primi risultati sono già stati conseguiti. In particolare, l'analisi della spesa ha consentito l'emersione di risorse non utilizzate in relazione alle agevolazioni previste dalla L. n. 488/92 e agli incentivi concessi con i crediti d'imposta su investimenti e occupazione. Tali risorse hanno permesso il finanziamento di una parte degli interventi disposti con il D.L. n. 185/08 e con il D.L. n. 5/09 per il sostegno del reddito delle famiglie e dei settori industriali in crisi.

Ulteriori sviluppi dell'attività di analisi e revisione della spesa riguarderanno le questioni legate all'efficienza dell'intervento pubblico. In questo ambito saranno esaminati in particolare gli aspetti relativi all'organizzazione dell'attività pubblica sul territorio, alla dimensione ottima delle strutture e alle modalità di fornitura dei servizi pubblici resi dall'Amministrazione.

4.4. LA DEFINIZIONE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO

In questo paragrafo si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni sulla rilevanza dei saldi di settore statale e settore pubblico che, a partire dal 2009, vedono in parte alterata la loro tradizionale significatività.

Il saldo di cassa del settore statale rappresenta un indicatore dell'andamento di finanza pubblica e delle sue principali componenti quale consolidamento delle operazioni di bilancio e di tesoreria. Fino al 31 dicembre 2008, in effetti, tenuto conto che le risorse finanziarie di gran parte degli enti della Pubblica Amministrazione erano giacenti nella tesoreria dello Stato (Tesoreria Unica), il fabbisogno del settore statale ha rappresentato un indicatore significativo e tempestivo di rilevazione dell'andamento della finanza pubblica, anche per il comparto delle Amministrazioni locali, incluse le aziende sanitarie che rappresentano un'importante quota di spesa della finanza regionale.

A partire dal 2009, l'introduzione di alcune modifiche normative hanno mutato la significatività e la confrontabilità dei saldi di cassa e degli aggregati del settore statale sia in termini mensili sia, anche se in misura minore, in termini annuali. Si fa riferimento in particolare all'estensione del sistema di tesoreria mista e alla nuova disciplina delle operazioni di stabilizzazione del conto di disponibilità che il Ministero dell'economia intrattiene con la Banca d'Italia.

L'introduzione dell'estensione del sistema tesoreria mista a partire dal 2009 (articolo 77-quater del D.L. n. 112/08 convertito in L. n. 133/08) per tutte le regioni, le province ed altri enti comporta l'attribuzione di risorse proprie direttamente sui conti bancari degli enti, indipendentemente dal fabbisogno finanziario degli stessi. Gli enti interessati dalla riforma attingono risorse dai fondi presso la tesoreria statale solo dopo aver utilizzato le entrate proprie giacenti presso il sistema bancario. Il prelievo di fondi dai conti della tesoreria statale sarà, quindi, sempre meno indicativo dell'evolversi dell'effettivo fabbisogno finanziario delle Amministrazioni locali.

Si stima che questa riforma non abbia sostanziali effetti sui saldi annuali di finanza pubblica, tuttavia dalla stessa potrebbe conseguire una diversa distribuzione temporale dei