

Premessa: l'attività del Comitato

Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è stato istituito dall'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, concernente il "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La disciplina del Comitato è stata successivamente ridefinita con DPR 12 dicembre 2006 n. 315 "Regolamento recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato".

Il Comitato è la struttura che svolge, tra l'altro, attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità d'indirizzo politico ed amministrativo del Governo.

L'attuale Comitato si è insediato nel luglio 2008.

L'attività iniziale è stata tesa a verificare l'impatto dei tagli previsti dalla finanziaria sull'attività dei vari Ministeri ed all'uopo sono state organizzate varie audizioni con i rappresentanti dei Secin in un arco di tempo che va da luglio 2008 a settembre 2008.

Tra ottobre e dicembre 2008 il Comitato ha organizzato incontri con i rappresentanti di Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Scuola Superiore della pubblica amministrazione,

Dipartimento della Funzione Pubblica, ISTAT, Corte dei Conti, Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato ed Università al fine di individuare indicatori di performance per valutare il grado di conseguimento degli obiettivi strategici che le Amministrazioni si sono proposte di perseguire e il grado di successo raggiunto.

Le riunioni che si sono succedute tra la fine di dicembre 2008 e la fine di gennaio 2009 hanno avuto come filo conduttore la stesura della Direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle Linee guida allegate alla stessa per l'attività istruttoria dei Secin ai sensi dell'art. 3, commi 68 e 69 della legge 244/2007.

Successivamente il Comitato ha dedicato la propria attività alla raccolta dei dati forniti dalle Amministrazioni nei rapporti di performance al fine di poter procedere alla redazione della relazione per il Ministro così come previsto dallo stesso art. 3, co. 69, della legge n. 244/2007.

1. L'azione di governo.

Il programma di Governo ha correttamente individuato, sin dall'inizio, come prima e più importante priorità dell'azione strategica il rilancio dello sviluppo economico.

I problemi strutturali dell'economia italiana, accumulati nel corso del tempo, dalla metà degli anni novanta hanno determinato un forte abbassamento del tasso di crescita della produttività e un deterioramento della capacità innovativa e della competitività delle nostre imprese. Ne è derivato un drastico rallentamento dell'attività economica, con pesanti conseguenze sulle condizioni di vita di larghi strati della popolazione.

Il riavvio, dopo la lunga fase negativa, di un sostenuto processo di sviluppo è però stato reso più arduo dalla crisi finanziaria internazionale che ha avuto inizio dalla metà dello scorso anno i cui riflessi sono, tra l'altro, risultati più intensi di quanto inizialmente previsto a livello sia interno che mondiale.

Dagli ultimi mesi stanno emergendo segnali di un miglioramento della situazione congiunturale; la ripresa si configura tuttavia lenta. Per riportare l'economia italiana su un sentiero di crescita sin dal 2010, il Governo non mancherà di approntare tutti gli strumenti di politica economica in grado di favorire l'espansione della domanda e un forte recupero di capacità innovativa e di produttività.

La ripresa dell'attività economica costituisce la premessa per assicurare il conseguimento di gran parte degli obiettivi di carattere generale indicati nel programma di governo.

Nell'estate del 2008 il Governo scelse la strada di far fronte ai riflessi della crisi della finanza mondiale con un'azione di natura strutturale diretta al contenimento e alla riqualificazione della spesa pubblica; per evitare un rallentamento troppo accentuato dell'attività produttiva il Governo, dando pronta attuazione alle linee di indirizzo concordate in sede europea, ha varato un complesso di provvedimenti in favore delle famiglie meno abbienti e un vasto piano di opere pubbliche. Nel complesso con i provvedimenti presi nell'estate dello scorso anno sono stati programmati interventi per 80 miliardi di euro nel triennio 2009-11, di cui 40 da finanziare con fondi della Comunità. La copertura degli oneri a carico del bilancio dello Stato è stata realizzata in parte utilizzando fondi già stanziati, in parte con risorse aggiuntive.

Dato l'accentuarsi del rallentamento produttivo, il Governo è intervenuto di nuovo con una pluralità di misure in tre momenti successivi (sul finire del 2008, nei primi mesi del 2009 e ancora più di recente).

Con il decreto legge n. 185 del 29 novembre del 2008 convertito con modificazioni nella legge n. 2 del gennaio 2009 sono state reperite, attraverso riduzioni di spese e aumenti di entrate, risorse per 6,4 miliardi di euro nel 2009 (4,1 e 4,9 rispettivamente nel 2010 e 2011); esse sono state destinate a sostenere le famiglie meno abbienti, a ridurre il prelievo fiscale sulle imprese e a stimolare l'attività di investimento.

Con il decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009 (convertito nella legge 33 del 2009) il Governo ha rafforzato l'azione di sostegno dell'economia. Anche il nuovo decreto non ha modificato il saldo di bilancio; le risorse reperite pari a 1,1 miliardi nel 2009 (0,3 e 0,4 rispettivamente nel 2010 e 2011) sono state destinate a fornire stimoli

alla domanda aggregata, soprattutto attraverso incentivi al consumo di beni durevoli, e a introdurre sgravi fiscali alle imprese. In particolare è stata disposta la concessione di incentivi per la rottamazione di veicoli (anche di natura commerciale) e l'acquisto di veicoli nuovi e di vetture ecologiche. È stata inoltre disposta la concessione di sgravi Irpef per l'acquisto di elettrodomestici e di mobili finalizzati all'arredamento di immobili oggetto di ristrutturazione.

Con il decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009 convertito con modificazioni nella legge n. 102 del 2009 il Governo ha varato aumenti di spesa per 3,6 miliardi nell'anno in corso (11 miliardi nel quadriennio 2009-12) e riduzioni di entrata per 0,5 miliardi nell'anno in corso (5,7 miliardi nel quadriennio) cui si contrappongono maggiori entrate per circa 10 miliardi di euro e minori spese per circa 6. Nell'ambito delle misure destinate alle famiglie (4,7 miliardi di euro nel quadriennio) particolare importanza rivestono gli interventi sul mercato del lavoro e il potenziamento degli ammortizzatori sociali. Nell'ambito degli interventi destinati alle imprese, pari complessivamente a circa 7 miliardi, grande rilievo assumono l'accelerazione dei pagamenti in loro favore da parte delle pubbliche amministrazioni (scadenzandone nel tempo la loro effettiva erogazione), la detassazione degli investimenti, nonché le agevolazioni fiscali in favore di banche e società finanziarie. Le maggiori risorse necessarie per finanziare le spese sono state assicurate principalmente da misure di contrasto dell'evasione fiscale, da interventi di razionalizzazione della spesa farmaceutica e da norme in materia di pensionamento.

Da un punto di vista generale si può concludere che l'azione di stimolo dell'attività produttiva è stata affidata a una profonda

riqualificazione della spesa pubblica: le risorse disponibili sono state concentrate negli interventi a salvaguardia dei redditi delle famiglie in condizioni svantaggiate e al rilancio degli investimenti sia di quelli pubblici sia di quelli del settore privato. Il saldo del complesso delle misure di variazione delle entrate e delle spese ha avuto come risultato una riduzione del disavanzo di circa 10 miliardi di euro.

Un contributo determinante al sostegno della domanda è derivato dai meccanismi di stabilizzazione automatica insiti nella legislazione che regola il funzionamento del bilancio dello Stato. In presenza di una caduta dell'attività produttiva questi meccanismi hanno determinato un rallentamento delle entrate e un aumento delle spese (in particolare di quelle per la cassa integrazione guadagni e per l'indennità di disoccupazione); il loro operare ha portato a un incremento significativo del disavanzo pubblico che nell'anno in corso dovrebbe raggugiarsi al 5,3 per cento del prodotto (3,3 per cento al netto degli effetti della crisi).

Nella valutazione del Governo, l'azione di sostegno della domanda non ha potuto assumere dimensioni più ampie di quelle indicate a causa dell'elevato peso del debito pubblico. Il ritorno a una fase di crescita dell'incidenza del debito sul prodotto interno lordo avrebbe prodotto riflessi negativi sui tassi di interesse riconosciuti sulle emissioni di titoli pubblici, determinando un circolo perverso che avrebbe compromesso il riavvio del processo di sviluppo.

La legge finanziaria per il 2010, seguendo le linee di indirizzo sopra delineate, mantiene invariato il livello delle assegnazioni in favore dei vari dicasteri stabilito con il bilancio pluriennale per il 2009-11. I fondi che proverranno dall'attuazione del cosiddetto "scudo fiscale" (teso a far riaffluire in Italia i fondi illegalmente

detenuti all'estero) saranno destinati a ulteriori azioni di stimolo dell'economia. È prevista l'erogazione di 3,5 miliardi di euro nel triennio per l'indennità di vacanza contrattuale nel pubblico impiego.

2. La razionalizzazione della spesa pubblica.

In base all'impostazione della politica economica sopra delineata la razionalizzazione della spesa pubblica dovrà fornire un contributo determinante al riavvio del processo di crescita.

Le attuali, difficili condizioni dell'economia richiedono di rendere più incisiva l'azione, già avviata con la legge finanziaria per il 2009, di contenimento della spesa corrente. Diviene urgente agire, oltre che sugli sprechi e sulle inefficienze, sugli interventi che meno rilevano per il soddisfacimento dei bisogni della collettività e per lo sviluppo economico.

In particolare a tal fine occorre:

- a) rivedere le procedure che regolano l'attività delle varie amministrazioni;
- b) razionalizzare le strutture organizzative preposte ai vari comparti;
- c) ridurre gli oneri impropri che gravano sulle imprese.

Le risorse reperite attraverso l'eliminazione delle inefficienze dei processi di produzione dei servizi pubblici potranno essere destinate all'aumento della loro quantità e/o al miglioramento della loro qualità.

La razionalizzazione dell'intervento pubblico e il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di bilancio nell'attuazione del programma di governo sono obiettivi assai impegnativi sia dal punto di vista politico che da quello amministrativo.

Per realizzare una più stretta connessione tra la politica di bilancio e il rafforzamento delle prospettive di crescita, il Governo in

prima istanza ha, come accennato, cercato di concentrare le risorse disponibili: a) da un lato, nella difesa dei redditi delle famiglie meno abbienti, nel potenziamento degli ammortizzatori sociali e in interventi nel mercato del lavoro; b) dall'altro, nei settori e negli interventi maggiormente in grado di favorire l'innovazione tecnologica e il rafforzamento dell'apparato produttivo. Un contributo allo svolgimento dell'attività produttiva e al soddisfacimento dei bisogni della collettività potrà in prospettiva derivare dagli interventi diretti allo snellimento delle procedure, alla eliminazione dei vincoli non rispondenti a effettive esigenze e, infine, all'ammodernamento delle modalità operative che il Governo si propone di realizzare. È questo l'importante compito che le amministrazioni sono chiamate a realizzare.

Il processo di programmazione e di realizzazione della spesa, di analisi dei risultati conseguiti (sia sul piano finanziario sia su quello dei servizi forniti alla collettività) e di valutazione dell'impatto prodotto sulle condizioni dell'economia e della società introdotto con la legge finanziaria per il 2007 rappresenta un ciclo continuo di attività che vedrà impegnate tutte le amministrazioni e in primo luogo il Dicastero per l'attuazione del programma.

La realizzazione di progressi significativi nell'attuazione della nuova procedura di programmazione e di verifica dell'azione pubblica introdotta dal precedente Governo richiede di semplificare gli adempimenti amministrativi ma nel contempo di rafforzare l'analisi dei programmi, dei processi di realizzazione della spesa e di effettuare valutazioni più approfondite dei piani realizzati e dei loro effetti.

Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato ha, in più occasioni, rappresentato al

Ministro per l'attuazione del programma la necessità di razionalizzare e semplificare il ciclo di programmazione e verifica dell'azione pubblica per neutralizzare i riflessi negativi operati nel tempo da tre fattori:

a) la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa;

b) la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi, ecc.) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle amministrazioni;

c) la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle amministrazioni.

Un attento esame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e verifica dei risultati consentirà di trarre elementi utili per affrontare le problematiche dei vari settori e per affinare gli strumenti di intervento; ciò al fine di portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

Il Ministro per l'attuazione del programma si avvarrà dei poteri che la legge gli attribuisce per la verifica degli obiettivi strategici. A tal fine verrà rappresentata al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della predisposizione della prossima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 286/1999, l'opportunità di

porre in essere un più attento coordinamento e un potenziamento dell'attività dei SECIN, nonché un'analisi più esauriente delle attività espletate, nel quadro delle missioni definite a livello generale, nonché dell'azione delle singole Direzioni Generali dei Ministeri.

Attualmente i SECIN partecipano al processo di definizione dei programmi. Occorre che essi nel corso del tempo diventino veri e propri organismi di audit interno con autonomia e mezzi sufficienti a metterli in grado di segnalare tempestivamente al proprio Ministro ogni fattore che possa compromettere il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

La verifica degli obiettivi, attualmente limitata nella gran parte dei casi alla realizzazione dei programmi di spesa, deve essere estesa, come già previsto dalla normativa in essere, all'esame dei risultati conseguiti e degli effetti, diretti e indiretti, che ne sono scaturiti. A questo fine, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato elaborerà in collaborazione con i SECIN una serie di indicatori in grado di misurare i vari aspetti dell'attività delle pubbliche Amministrazioni: l'attenzione si soffermerà non soltanto sugli effetti microeconomici ma anche su quelli di natura macroeconomica e sociale dell'azione pubblica.

Il predetto Comitato tecnico-scientifico ha recentemente rappresentato che solo taluni SECIN hanno conseguito risultati apprezzabili dal punto di vista qualitativo e quantitativo e che, tuttavia, i rapporti di performance elaborati dalle varie amministrazioni per il 2008 non sono ancora soddisfacenti. I dati di natura finanziaria forniti dalle amministrazioni non interessano tutti gli aspetti richiesti e non consentono di avere un quadro omogeneo delle attività svolte. Le informazioni riportate nelle relazioni non

consentono un'analisi esauriente delle procedure seguite e dell'adeguatezza dell'organizzazione ai compiti e agli obiettivi demandati. La principale criticità, riscontrabile in tutti i rapporti, è costituita dalla sostanziale assenza di indicatori dei risultati fisici conseguiti e dell'impatto degli interventi attuati che non consente una valutazione compiuta del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati. Il contenuto degli elaborati è ancora troppo spesso incentrato sulla mera descrizione dell'attività amministrativa per la spesa dei fondi assegnati.

In particolare, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico ha segnalato che le relazioni di performance sul 2008 di circa oltre la metà dei dicasteri iniziano a presentare un'analisi più significativa e semplificata dell'attività svolta dai vari dicasteri e degli obiettivi perseguiti. In particolare i Ministeri degli Esteri, della Difesa, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture, delle Politiche agricole, dell'Ambiente e dei Beni culturali hanno individuato con chiarezza le missioni, i programmi e le priorità politiche correlati tra loro a seguito del recepimento nella recente riclassificazione del Bilancio dello Stato in base a quanto richiesto dalla Linee Guida. I dati finanziari richiesti hanno consentito di avere una valida rappresentazione dell'attività svolta permettendo al Comitato e agli organi di governance di avviare la creazione di un supporto informativo adeguato alle esigenze di valutazione e di analisi degli interventi. Progressi limitati hanno registrato anche le relazioni degli altri dicasteri.

L'azione del Governo mira a conseguire ulteriori avanzamenti per il prossimo anno, al fine di fornire al Parlamento analisi che lo mettano in grado di effettuare una valutazione più approfondita dei vari aspetti dell'azione pubblica.