

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. CCVIII-bis
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SPESA NELLE AMMINI- STRAZIONI STATALI E SUL GRADO DI EFFI- CIENZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA

(Articolo 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)

Presentata dal Ministro per l’attuazione del programma di Governo
(ROTONDI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 4 novembre 2009
—————

INDICE

PREMESSA: L'attività del Comitato	<i>Pag.</i>	5
1. L'azione di Governo	»	7
2. La razionalizzazione della spesa pubblica.....	»	12
3. Il processo di programmazione e verifica dell'attività di bilancio: le modifiche per il triennio 2010-2012.....	»	19
4. Alcuni suggerimenti specifici	»	23
Conclusioni	»	25
 ALLEGATI		
1. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009	»	28
2. Linee guida per i Secin ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69)	»	61

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.

Per compiere passi significativi nella direzione indicata, si impone la necessità di rafforzare la responsabilità e l'autonomia dei SECIN; ciò anche al fine di individuare le difficoltà che le Amministrazioni incontrano nello svolgimento dell'attività amministrativa e di approfondire la verifica della coerenza tra gli obiettivi definiti e l'entità degli stanziamenti assegnati per le varie finalità.

L'individuazione dei punti di criticità nella realizzazione dei piani di azione programmati richiede un'analisi più attenta della gestione amministrativa; ciò al fine di porre in rilievo le semplificazioni normative e le modifiche delle strutture che si rendessero necessarie. Le difficoltà e le inadeguatezze eventualmente rilevate dovranno essere prontamente segnalate dai SECIN e rimosse con opportuni interventi.

Per rafforzare l'analisi e la valutazione dell'attività dei vari dicasteri i sistemi informativi esistenti verranno consolidati ed estesi. Come già accennato, la disponibilità di dati significativi ed esaurienti costituisce la base per accrescere la trasparenza, la controllabilità e la valutazione da parte del Parlamento e dei cittadini delle molteplici attività svolte dal settore pubblico, dei loro costi e dei loro risultati.

Con il procedere della fase di programmazione e di verifica dei risultati, da parte delle singole Amministrazioni dovranno essere indicate al Parlamento le funzioni che, per realizzare i risparmi di spesa programmati, occorre ridimensionare e/o rinunciare ad espletare e i connessi rischi per l'operatività.

Il processo di definizione delle priorità, di proposta da parte dei vari dicasteri, di analisi delle compatibilità finanziarie e di valutazione dei risultati raggiunti, nel lungo periodo, dovrà condurre, attraverso l'individuazione e l'attuazione delle modifiche legislative

occorrenti, alla revisione dei compiti demandati ai vari settori di intervento e a una nuova, più funzionale, struttura della spesa pubblica.

In prospettiva un passaggio obbligato di questo processo, anche in base alle indicazioni della Comunità europea, è costituito dall'introduzione di una contabilità basata sulla competenza economica e su un approccio economico patrimoniale; l'integrazione dell'aspetto giuridico-finanziario con quello economico patrimoniale si pone l'obiettivo di individuare i risultati dell'azione svolta con il capitale a disposizione, cioè di evidenziare il costo dei servizi resi in rapporto ai benefici prodotti, in modo da fornire un valido supporto al processo decisionale.

3. Il processo di programmazione e verifica dell'attività di bilancio: le modifiche per il triennio 2010-12.

Per avanzare nel difficile processo di programmazione degli interventi e di verifica dei risultati, appare necessario apportare una serie di modifiche di natura giuridica e amministrativa. Esse dovranno riguardare l'impostazione della suddivisione per missioni e programmi e per centri di spesa della struttura del bilancio dello Stato, la natura strategica o strutturale degli obiettivi, la cadenza delle relazioni, i loro contenuti e le modalità di analisi dei dati e dell'attività svolta.

La snellezza e la semplicità della ripartizione dell'attività costituiscono le premesse indispensabili per assicurare l'efficienza dei processi amministrativi alla base dell'attuazione della spesa. Ad esse deve accompagnarsi tuttavia un adeguato grado di analiticità che consenta di misurare con sufficiente precisione i risultati fisici conseguiti dall'azione pubblica e il suo impatto sull'economia e sulla società. In più casi sembrerebbe utile effettuare semplificazioni e accorpamenti di attività simili; in altri si avverte invece l'esigenza di una maggiore disaggregazione.

Miglioramenti significativi della struttura del bilancio dello Stato e della sua rispondenza agli obiettivi della politica economica richiedono anche un'attenta verifica dell'attuale classificazione per centri di responsabilità delle spese e delle entrate del bilancio dello Stato.

Appare inoltre indispensabile procedere in un comune sforzo verso la compatibilità, anche terminologica, degli obiettivi indicati

dai decreti legislativi e dalle circolari ministeriali per evitare le incertezze interpretative che attualmente rendono difforme l'applicazione delle procedure tra le varie Amministrazioni e spesso finiscono per rendere inutilmente complesso il processo di attuazione e di verifica dell'attività di spesa.

Dall'analisi della documentazione si evince che gli obiettivi di natura strategica sono molto numerosi e spesso attengono, al contrario di quanto ci si poteva attendere, ad aspetti di scarsa rilevanza con riferimento sia all'ammontare della spesa sia agli effetti macroeconomici e sociali.

Dal punto di vista terminologico è più appropriato che la natura strategica sia attribuita solamente agli obiettivi in cui possono essere disarticolate le priorità politiche desumibili dagli Atti di indirizzo dei Ministri.

E' appena il caso di segnalare che le modifiche proposte richiedono un arco di tempo certamente pluriennale per la loro compiuta definizione.

In relazione a quanto esposto per il 2010 la ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali è stata abolita. Nell'ambito delle attività espletate il Ministro competente dovrà invece indicare, di anno in anno, un numero limitato di attività che, alla luce dei documenti programmatici, rivestono maggior grado di priorità per la rilevanza degli obiettivi da conseguire.

Nel contempo è stata abolita la relazione sul primo quadrimestre che avrebbe dovuto essere predisposta insieme a quella sull'anno precedente. Ciò al fine di non aggravare le Amministrazioni di un lavoro eccessivo. Dal prossimo anno, alla fine di giugno (attualmente la scadenza è stata, come noto prorogata al 20 settembre), ciascuna Amministrazione dovrà inviare una relazione

sull'attività svolta nell'esercizio precedente.

Ovviamente eventi o difficoltà di qualunque tipo che ponessero a rischio l'attuazione dei piani di spesa e/o dei risultati programmati dovrebbero essere oggetto di segnalazione scritta da parte dei titolari dei CRA, dei SECIN e dei Ministri competenti al Ministro per l'attuazione del programma (anche a prescindere dalle scadenze stabilite).

Una serie più complessa di modifiche attiene ai contenuti delle relazioni. In primo luogo, al fine di assicurare una maggiore omogeneità delle informazioni raccolte, è stata avviata la semplificazione degli schemi riguardanti i dati finanziari richiesti: le rilevazioni vanno limitate agli aspetti più significativi.

È tuttavia necessario compiere avanzamenti di maggiore rilevanza su più piani. Occorre approfondire le analisi attinenti alla misurazione fisica dei risultati raggiunti, fornendo una serie di esemplificazioni che indichino alle amministrazioni gli indirizzi da seguire nella redazione dei rapporti da inviare. Un obiettivo più ambizioso riguarda la valutazione dell'impatto dei piani realizzati, al momento non ancora affrontato da gran parte delle Amministrazioni; in questo caso si tratta di analisi ancor più complesse (spesso fortemente disomogenee per i vari tipi di attività) rispetto a quelle attinenti l'individuazione dei risultati; occorre quindi avviare studi per esaminare i molteplici riflessi dell'azione pubblica e le metodologie utilizzate negli altri paesi.

Un'ulteriore serie di modifiche riguarda l'approccio seguito nel commento dei dati finanziari e nell'esposizione dei fatti amministrativi. I rapporti di performance per il 2009 dovranno continuare a essere elaborati seguendo la normativa preesistente; alle analisi consuete è tuttavia richiesto, come per il 2008, di

aggiungere una relazione di sintesi sulle priorità politiche perseguite fornendo l'insieme dei dati indicati nelle tavole allegate al Documento sulle Linee di indirizzo definito dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato nello scorso gennaio. È necessario compiere ulteriori avanzamenti sulla qualità e sulla significatività delle informazioni fornite.

La relazione di sintesi dovrebbe essere stringata e strettamente legata ai dati forniti; la parte preponderante dell'analisi dovrebbe essere dedicata all'esame degli obiettivi strategici perseguiti insiti nelle priorità politiche, delle attività poste in essere per conseguirli e dei risultati raggiunti sotto gli aspetti già indicati. L'attività amministrativa ordinaria deve essere oggetto di una descrizione sommaria; sembrerebbe opportuno che essa si indirizzi soprattutto alla valutazione delle eventuali difficoltà amministrative o organizzative che dovessero emergere dalla verifica dei processi amministrativi o dall'analisi dei dati.

Nel complesso la valutazione degli obiettivi strategici (ovvero delle priorità politiche di un Ministero) dovrebbe essere contenuta in poche pagine, in relazione alla rilevanza dei temi affrontati nel corso del tempo, alle problematiche emerse nella fase di attuazione e allo scostamento rilevato tra i risultati programmati e quelli conseguiti. La trattazione scritta dovrà essere accompagnata dalle predette tavole. Alla normale attività, agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e alle problematiche del controllo di gestione dovrà essere dedicata una trattazione riepilogativa ancor più contenuta (anche in questo caso analisi più dettagliate potranno essere riportate in allegato).

4. Alcuni suggerimenti specifici.

Nella fase di impostazione dell'attività di bilancio per il triennio 2010-12, il Comitato tecnico scientifico ha avanzato alcuni suggerimenti per rendere più semplice e lineare il processo di programmazione e di verifica dei risultati dell'azione pubblica.

Dalle analisi condotte dal Comitato con l'ausilio dei SECIN sono emersi in particolare tre punti:

l'impostazione dell'attività dei dicasteri va riferita al triennio (attualmente il 2010-12), ponendo particolare attenzione sul primo anno del periodo (cioè oggi il 2010); l'arco triennale esaminato va di anno in anno variato (il triennio è per così dire scorrevole); l'azione programmatica va quindi integrata annualmente con riferimento all'esercizio aggiuntivo ed eventualmente aggiornata in connessione con l'evoluzione intervenuta nell'economia o con il realizzarsi di specifici eventi;

la necessità di contenere entro limiti ristretti, da correlare con la rilevanza delle funzioni espletate, il numero delle priorità politiche da perseguire nell'arco temporale triennale; nella definizione di queste priorità (ovvero degli obiettivi strategici perseguiti) sembrerebbe opportuno fare riferimento alle missioni indicate nel programma di Governo e alle loro articolazioni; viene mantenuta la ripartizione dell'attività per missioni e programmi secondo la classificazione del bilancio dello Stato già individuata (nell'ambito di questi ultimi viene tuttavia abolita la suddivisione tra quelli di natura strategica e quelli di natura strutturale). Questa impostazione valorizza l'impegno dei Ministri che sono chiamati a orientare

l'attività della propria amministrazione verso il raggiungimento di obiettivi strategici ben individuati nell'ambito dell'azione programmatica; le attività non riconducibili a questi ultimi avranno come obiettivo naturale quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa;

l'esigenza di individuare le funzioni che, in conseguenza dei cospicui e ripetuti tagli apportati negli ultimi anni alla spesa pubblica, non potranno essere più espletate o che dovranno essere ridimensionate in misura significativa; va in sostanza valutata con attenzione la congruità degli stanziamenti pluriennali iscritti in bilancio con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi e delle prestazioni da assicurare ai cittadini; è questo un obiettivo prioritario che ha la finalità di mettere in grado in primo luogo il Governo nella sua collegialità e quindi il Parlamento di valutare compiutamente le scelte che sarà necessario compiere.

Per snellire l'attività di programmazione nei primi anni di applicazione della nuova procedura si ritiene che si possa evitare di indicare in via preventiva i risultati, in termini di raggiungimento degli obiettivi strategici, che ci si propone di perseguire nei singoli esercizi dell'arco triennale esaminato. I risultati conseguiti dovranno essere oggetto di attenta analisi a consuntivo nel documento di performance; in questo documento, oltre ai risultati fisici realizzati e al loro impatto sul contesto economico-sociale, dovranno essere poste in luce le difficoltà incontrate e le correzioni che si rendessero eventualmente necessarie per accrescere l'efficacia dell'azione pubblica. Al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa svolta e dell'attività dei dirigenti e del personale, sarà necessario invece continuare a indicare ex ante gli strumenti e gli obiettivi operativi finalizzati da ciascun dicastero all'attuazione del programma.

Conclusioni.

Da quanto sopra rappresentato emerge, come si è detto, la necessità di procedere ad una serie di modifiche di natura amministrativa e di natura legislativa concernenti il processo di programmazione e verifica dell'attività di bilancio, anche allo scopo di consentire, conseguentemente, un migliore monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi del programma di Governo. Le predette modifiche dovranno riguardare l'impostazione della suddivisione per missioni e programmi e per centri di spesa della struttura del bilancio dello Stato, la natura strategica o strutturale degli obiettivi, la cadenza delle relazioni, i loro contenuti e le modalità di analisi dei dati e dell'attività svolta. In tale ambito, occorrerà altresì tener conto della imminente approvazione definitiva del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Tale ultimo decreto contiene, infatti, varie disposizioni concernenti i SECIN ovvero gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance che sostituiranno i predetti servizi di controllo interno, di cui ogni Amministrazione dovrà dotarsi entro il 30 aprile 2010.

In merito a quanto sopra, ho dato disposizioni affinché il mio Ufficio di Gabinetto e gli Uffici del Dipartimento per il programma di Governo prendano gli opportuni contatti con l'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze per individuare le necessarie modifiche, nonché con l'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per studiare e

approfondire i vari aspetti concernenti la fase attuativa del citato decreto legislativo, coinvolgendo, altresì, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel suo ruolo di coordinamento con le altre amministrazioni.

Il Ministro per l'attuazione del Programma di
Governo
On. Gianfranco Rotondi

ALLEGATI



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

VISTO l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri la direzione e la responsabilità della politica generale del Governo, garantendo l'unità di indirizzo politico amministrativo ed il coordinamento dell'attività dei Ministri;

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante 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'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, che ha proceduto al riordino del Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

VISTO l'art. 3, commi 68 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008);

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 2008 con il quale l'on.le Gianfranco Rotondi è stato nominato Ministro senza portafoglio;

VISTO il proprio decreto in data 8 maggio 2008, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per l'attuazione del programma di Governo;

VISTO il proprio decreto in data 13 giugno 2008 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 27 giugno 2008, recante delega all'on.le Gianfranco Rotondi delle funzioni in materia di attuazione del programma di Governo;

VISTO il proprio decreto in data 15 luglio 2008 recante la nomina del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

RITENUTO di dover emanare una direttiva di indirizzo per garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 febbraio 2009;

SU PROPOSTA del Ministro per l'attuazione del programma di Governo:

EMANA LA SEGUENTE DIRETTIVA

Premessa

La presente Direttiva viene emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Essa è indirizzata alle amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2009. Dalla Direttiva dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri previsti dal citato art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché la specificazione degli obiettivi di medio periodo rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2010, anche sulla base delle Linee Guida qui allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico

per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e che della Direttiva costituiscono parte integrante.

La Direttiva si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2009 – 2010 al quale dovranno far seguito, da parte dei singoli Ministri, ulteriori specificazioni sugli obiettivi settoriali da raccordare alla allocazione delle risorse finanziarie da definire all'interno del bilancio dello Stato.

1. Il programma del Governo

L'azione dell'attuale Governo ha come obiettivi fondamentali la difesa del livello di benessere raggiunto dalle varie generazioni che si sono succedute dal secondo dopoguerra e la salvaguardia dei valori che sono alla base della nostra società.

Per il conseguimento di questi obiettivi il Governo si propone, come noto, di perseguire sette missioni (o priorità):

a) rilanciare lo sviluppo. Questa missione prevede un insieme di azioni dirette al conseguimento di specifici obiettivi: ridurre e semplificare il fisco per le imprese; realizzare le grandi opere, potenziare le nuove fonti di energia e liberalizzare le telecomunicazioni; superare la precarietà dei rapporti di lavoro, incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro, riformare gli ammortizzatori sociali; liberalizzare i servizi, difendere i consumatori;

sostenere il made in Italy; riorganizzare e digitalizzare la pubblica amministrazione;

b) sostenere la famiglia, attraverso interventi diretti a: dare ai giovani un futuro; diminuire le tasse; favorire la costruzione e l'acquisto di una casa; modernizzare i servizi sociali, facilitare ed incentivare le iniziative di lavoro dei e per i giovani;

c) assicurare più sicurezza e più giustizia. A tal fine il Governo si propone di: potenziare le risorse per la sicurezza e l'inclusione sociale; potenziare le risorse per la giustizia e assicurare la certezza del diritto;

d) modernizzare i servizi ai cittadini: Sanità, Scuola, Università, Ricerca, Cultura e Ambiente. I provvedimenti specifici saranno volti a: migliorare l'efficienza nella Sanità; qualificare e premiare il merito nella Scuola, Università, Ricerca e Cultura; qualificare e valorizzare l'ambiente;

e) il Sud. Per questa missione gli obiettivi specifici da perseguire sono: realizzare il Piano Infrastrutture; introdurre "Leggi Obiettivo" speciali; riconvertire e sviluppare l'industria; introdurre la fiscalità compensativa; contrastare la criminalità;

f) il Federalismo. Per realizzare questo obiettivo l'azione del Governo si indirizzerà a: razionalizzare il sistema di finanziamenti per gli Enti territoriali; garantire la trasparenza e la premialità nella finanza locale;

g) un piano straordinario di finanza pubblica. L'obiettivo è quello di risanare la finanza pubblica con un patto tra Stato, Autonomie locali, investitori e risparmiatori.

Nell'ambito delle missioni indicate, come si può rilevare, è stato individuato un insieme di obiettivi specifici e/o di piani di intervento che qualificano le linee generali da seguire. In sintesi l'azione programmatica si propone di innalzare le condizioni di vita della popolazione, in particolare di quella residente al Sud, di migliorare le prospettive di lavoro per le nuove generazioni, di rafforzare il ruolo della famiglia nella nostra società, di accrescere la quantità e la qualità dei servizi pubblici forniti alla collettività, di assicurare una maggiore equità distributiva, infine di realizzare adeguate condizioni di sicurezza nella vita civile e di stabilità nel mercato finanziario.

Sul piano economico, il complesso degli interventi programmati è diretto ad ammodernare e rafforzare il nostro sistema produttivo, in modo da metterlo in grado di far fronte al rapido evolvere del progresso tecnologico e all'acuirsi della concorrenza internazionale.

Per realizzare i progressi programmati, il Governo con la manovra economica per il 2009-11 ha mirato ad accrescere la rispondenza dell'azione pubblica ai nuovi bisogni cercando di realizzare un più stretto raccordo tra l'impostazione del bilancio dello Stato, da cui trae origine l'attività delle varie amministrazioni, e le impegnative missioni definite nel programma politico. Allo stesso fine il Governo sta operando per semplificare e, nel contempo, per rafforzare il ciclo amministrativo di programmazione e di valutazione dei

risultati dell'azione pubblica introdotto dal precedente Esecutivo con la legge finanziaria per il 2008.

L'obiettivo ultimo della nuova struttura del bilancio dello Stato, delle azioni di riforma intraprese in materia di attività delle pubbliche amministrazioni e delle innovazioni programmate per l'attuazione dei piani di spesa è quello di migliorare l'efficienza del processo di allocazione delle risorse e di contribuire così al rilancio della crescita economica.

1.1 La crescita economica e gli altri obiettivi dell'azione di governo

Come già rappresentato, il programma di Governo ha correttamente individuato 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, un drastico rallentamento dell'attività economica, una sostanziale stasi nel ridimensionamento degli squilibri territoriali, il progressivo arretramento delle condizioni di vita di larghi strati della popolazione e, infine, l'ampliarsi del numero delle famiglie e dei cittadini che versano in condizioni di povertà.

Il riavvio, dopo la lunga fase negativa, di un sostenuto processo di sviluppo oggi è reso più arduo dall'avversa congiuntura internazionale.

Il superamento delle attuali difficoltà economiche e la connessa ripresa dell'attività produttiva costituiscono la premessa per assicurare il

conseguimento di gran parte degli obiettivi specifici indicati nel programma di governo che interessano i principali aspetti dell'assetto della nostra società.

Il rafforzamento della crescita dell'attività produttiva consentirà di accrescere l'occupazione e i salari reali, di garantire ai nostri giovani un posto di lavoro stabile e più consono alla loro preparazione professionale e, quindi, di difendere o addirittura di innalzare il livello di benessere raggiunto dalle generazioni precedenti.

Ne risulteranno influenzati positivamente anche importanti valori alla base della convivenza civile, la coesione tra le forze del mondo produttivo e il progresso sociale. In particolare ne trarrà beneficio il tasso di fecondità, sul cui basso valore hanno sinora inciso pesantemente, soprattutto nel nostro Paese, i timori destati nelle famiglie dall'offuscarsi delle prospettive economiche.

Un aumento più elevato della produzione nel contempo accrescerà le risorse disponibili per dare concreto sostegno alle categorie di cittadini più deboli, per valorizzare la famiglia, per modernizzare i servizi pubblici e infine per riavviare il processo di riduzione degli ampi squilibri economici e sociali ancora esistenti tra le varie aree del Paese.

Il ritorno, in un arco di tempo pluriennale, a tassi di sviluppo vicini, o addirittura superiori, a quelli degli altri paesi europei, è nelle nostre possibilità. L'economia italiana dispone delle risorse materiali e umane necessarie per realizzare questo ambizioso obiettivo. Il suo conseguimento implica scelte coraggiose di politica economica e provvedimenti di riforma dell'azione pubblica nei principali comparti di intervento.

Nel contesto delineato lo sviluppo del Sud rappresenta non solo uno strumento per assicurare prospettive più favorevoli ai lavoratori ivi residenti,

in particolare a quelli giovani, ma anche una opportunità da cogliere per rafforzare la crescita economica dell'intero Paese.

La realizzazione del federalismo fiscale non contrasta con l'obiettivo di sviluppo del Sud, che anzi ne potrà trarre impulso. Il più diretto collegamento tra le decisioni di spesa con quelle attinenti al reperimento dei mezzi finanziari necessari per finanziarne i costi (che scaturirà da tale riforma) potrà contribuire ad assicurare una maggiore rispondenza dell'azione pubblica ai nuovi bisogni delle collettività locali, un recupero nell'efficienza e nell'efficacia dell'attività amministrativa e, infine, un contenimento della spesa, con riflessi benefici per il sistema economico e per l'intero Paese.

Il Governo nell'arco del proprio mandato si impegna a varare le riforme necessarie per porre le condizioni indispensabili a riportare l'economia italiana su un sentiero di crescita stabile e sostenuta.

2. La politica di bilancio nell'attuale situazione congiunturale

Con la manovra di bilancio 2009-11 il Governo ha impresso una svolta alla politica economica. Sono stati profondamente modificati gli indirizzi seguiti dal precedente Esecutivo che hanno portato a un'ulteriore crescita dell'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno lordo e a un innalzamento, ancor più incisivo, della pressione fiscale.

L'obiettivo specifico della politica di bilancio, impostata con il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per il triennio 2009-11 e attuata con la legge 133 del 2008 e con la legge finanziaria

per il 2009, è infatti il graduale ridimensionamento del peso della spesa pubblica sull'economia, senza incidere in misura apprezzabile sul livello, qualitativo e quantitativo, dei servizi forniti ai cittadini. Ciò al fine di realizzare, in prospettiva, una riduzione dell'elevato livello raggiunto dal carico fiscale che grava sulle famiglie e sulle imprese, il quale costituisce il principale ostacolo al rilancio del processo di crescita.

I tagli apportati agli stanziamenti del bilancio dello Stato con i provvedimenti sopra indicati hanno in primo luogo mirato a eliminare gli sprechi e le inefficienze, ancora ampi, e a razionalizzare l'attività delle pubbliche amministrazioni. Nel contempo è stato impresso un impulso alla realizzazione di nuove infrastrutture, alla ricerca e all'innovazione tecnologica sia accelerando l'attuazione di alcuni programmi di spesa già previsti, sia stanziando fondi aggiuntivi per l'attuazione di interventi prioritari nei settori chiave.

Grazie anche ai risparmi di spesa e ai recuperi di efficienza programmati, i saldi del bilancio delle amministrazioni pubbliche dei conti nazionali per il 2008 e quelli previsti per l'anno in corso hanno potuto essere mantenuti entro limiti che sono da ritenere coerenti con gli impegni presi con l'Unione europea.

2. 1 Il mutare della situazione internazionale

Nei mesi successivi alla definizione del DPEF 2009-11 la situazione economica internazionale si è fortemente deteriorata; il quadro

macroeconomico di riferimento preso a base per la redazione di tale Documento è divenuto meno favorevole rispetto a quello inizialmente previsto, richiedendo importanti aggiustamenti delle previsioni economiche e della politica di bilancio.

Le turbolenze sui mercati finanziari indotte dalle situazioni di difficoltà di importanti banche e di altri istituti, che dai primi mesi dell'anno hanno interessato gli Stati Uniti e il Regno Unito, dall'estate del 2008 si sono progressivamente aggravate ed estese all'Europa e ai principali paesi dell'Asia. Per contenerne i riflessi negativi ed evitare il verificarsi di crisi di liquidità, le banche centrali dei principali paesi hanno avviato una lunga fase di riduzioni dei tassi ufficiali.

Nella seconda metà dello scorso anno i dissesti di importanti istituti finanziari hanno condotto a una profonda crisi della finanza mondiale, la quale, in assenza di adeguati interventi, ha finito per incidere sull'andamento degli scambi commerciali e dell'attività produttiva.

La crisi finanziaria internazionale è il risultato dell'intrecciarsi di più fattori tra loro indipendenti:

a) le politiche monetarie fortemente espansive attuate da lunghi anni nei principali paesi (in presenza di una bassa inflazione al consumo, del rapido progresso tecnologico e dell'internazionalizzazione dei mercati, i bassi tassi d'interesse hanno sospinto la crescita dell'economia mondiale a livelli più elevati rispetto al passato, ma hanno finito per determinare un rialzo abnorme dapprima dei corsi azionari e successivamente dei prezzi degli immobili, cui sono seguite fasi di forti cadute);

b) la mancanza di accortezza nella gestione di una parte rilevante delle istituzioni operanti sui principali mercati (essa ha portato a effettuare operazioni con rendimento limitato presupponendo la prosecuzione degli elevati tassi di crescita e della fase di rialzo dei prezzi degli immobili);

c) l'innovazione degli strumenti e dei mercati finanziari (questo elemento, se da un lato ha posto a disposizione degli operatori nuovi mezzi che hanno favorito l'espansione dell'attività, dall'altro ha consentito l'assunzione da parte delle banche e delle istituzioni finanziarie di un ammontare di rischi, che con il passare del tempo ha finito per assumere dimensioni sistemiche);

d) l'assenza di una regolamentazione adeguata dell'attività degli operatori e/o il suo limitato utilizzo (questi fattori hanno favorito comportamenti imprudenti, con effetti gravi nel complesso e più difficile contesto definito dalla globalizzazione dei mercati e dalla diffusione di grandi quantità di nuovi strumenti finanziari).

L'insieme dei fattori indicati ha portato a un'espansione abnorme delle attività finanziarie rispetto a quelle reali e a una sottovalutazione del rischio di credito, in particolare di quello implicito nei mutui sub-prime. Dalla metà del 2008 il rallentamento dell'economia mondiale e il ridimensionamento dei prezzi degli immobili hanno, come accennato, finito per condurre al dissesto di importanti banche e di istituzioni finanziarie.

La crisi, di natura sistemica per la rilevanza delle istituzioni coinvolte, si è gradualmente estesa all'intero mercato internazionale a causa dell'ampia diffusione dei titoli emessi dalle istituzioni in condizioni di dissesto. L'importo delle perdite subite da importanti banche e da primari istituti finanziari

internazionali ha via via assunto dimensioni sempre maggiori con effetti destabilizzanti per l'intero sistema mondiale.

La gravità della situazione è stata percepita con notevole ritardo dagli organismi internazionali e dai governi dei paesi interessati. Le perdite subite dalle principali istituzioni finanziarie sono state più volte riviste al rialzo. Una volta accertatane la loro effettiva, rilevante entità, le autorità dei vari paesi hanno reagito varando un insieme di misure di natura finanziaria diretto ad assicurare la tenuta del sistema bancario, ad evitare il venire meno della fiducia dei depositanti e a garantire la continuità dell'erogazione del credito necessario alle imprese per lo svolgimento della loro attività.

Nonostante i provvedimenti presi dai vari governi in materia finanziaria e le politiche monetarie accomodanti, la situazione si è andata via via aggravando. Le perdite subite dai risparmiatori e la connessa situazione di incertezza hanno determinato pesanti riflessi sull'economia reale: in più paesi l'attività produttiva ha subito riduzioni significative configurando l'aprirsi di una fase recessiva.

Sul finire dello scorso anno il rapido deterioramento della situazione economica internazionale ha indotto gli Stati Uniti e l'Unione europea a varare un insieme di misure di sostegno della domanda volto a evitare il rischio di una recessione a livello mondiale. L'Unione europea ha deciso un piano di interventi di 200 miliardi di euro da attuare da parte dei paesi membri, un punto e mezzo percentuale del prodotto interno lordo. Anche le banche centrali hanno continuato a contenere le dimensioni della crisi apportando nuove e più consistenti diminuzioni dei tassi ufficiali.

2.2 La politica economica italiana nel nuovo contesto

La correttezza dell'impostazione della politica di bilancio italiana per il 2009-11, diretta a migliorare le condizioni strutturali dell'apparato produttivo, ha consentito al nostro Paese di contenere i riflessi negativi indotti dalla profonda crisi della finanza mondiale e dalla connessa caduta della domanda internazionale.

In Italia le banche e le istituzioni finanziarie sono state interessate solo limitatamente dalle perturbazioni che hanno investito il sistema internazionale. La maggiore accortezza nella gestione del credito e nell'utilizzo dei nuovi strumenti finanziari, la limitata diffusione nei portafogli delle nostre istituzioni di titoli internazionali, la presenza di adeguate regolamentazioni hanno limitato le ripercussioni della crisi mondiale sui portafogli delle nostre banche.

A mantenere condizioni di stabilità sul mercato italiano hanno contribuito l'azione di riequilibrio dei conti pubblici (attuata con la legge 133 del 2008) e i provvedimenti di natura finanziaria presi dal Governo e dalla Banca d'Italia, i quali hanno rassicurato i risparmiatori ed evitato il ritiro dei depositi. Le autorità monetarie italiane hanno nel contempo avviato un'azione di monitoraggio del mercato del credito al fine di accertare che non venisse meno l'erogazione dei fondi necessari allo svolgimento dell'attività delle imprese.

L'economia reale, già in forte rallentamento dall'inizio dello scorso anno per effetto della politica economica del precedente Esecutivo, ha

registrato un andamento negativo. Le incertezze derivanti dalla crisi dei sistemi finanziari dei principali paesi e la conseguente caduta della domanda mondiale sono venute a incidere su una situazione già fortemente compromessa.

Dalla primavera dello scorso anno l'attività produttiva aveva già iniziato a segnare riduzioni di rilievo come risultato del forte aumento apportato alla pressione fiscale dal precedente Esecutivo nel corso del 2007.

In base ai dati dell'Istat nel secondo trimestre del 2008 il prodotto interno lordo si è ridotto di 0,4 punti percentuali rispetto al primo; nel terzo trimestre dell'anno esso è diminuito ulteriormente di mezzo punto percentuale rispetto al secondo. Le rilevate flessioni del prodotto per due trimestri consecutivi tecnicamente sono venute a configurare l'aprirsi di una fase recessiva che rischia di aggravarsi nell'anno in corso.

I consumi delle famiglie nei primi nove mesi dell'anno hanno registrato una caduta valutabile in quasi mezzo punto percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Essi stanno risentendo negativamente della diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie, indotta dall'inasprimento apportato alle aliquote fiscali (solo in parte bilanciato dagli sgravi decisi dal nuovo Governo) e dall'innalzamento (fino a settembre) del tasso di inflazione (a sua volta causato dalla traslazione degli inasprimenti fiscali e dall'aumento dei prezzi di alcune materie prime).

Anche gli investimenti sono risultati in flessione, a causa delle sfavorevoli prospettive della domanda interna e internazionale.

Le esportazioni dal terzo trimestre hanno registrato una caduta più consistente di quella segnata nel secondo avendo iniziato a risentire della diminuzione della domanda internazionale.

La flessione dell'attività produttiva nella seconda parte dello scorso anno si è accentuata; nel 2008 il prodotto interno lordo dovrebbe aver subito una riduzione superiore anche se di poco a mezzo punto percentuale; nel 2009 il basso punto di partenza e le tendenze negative dovrebbero portare a una caduta della produzione dell'ordine di due punti percentuali (una diminuzione di poco superiore a quella prevista per gli altri paesi dell'area dell'euro).

La crisi internazionale e la conseguente recessione dell'attività produttiva rischiano di vanificare parte dei risultati, in termini di crescita, disavanzo e debito pubblico, che sarebbero dovuti scaturire dalla politica economica programmata, e di mettere in difficoltà anche le singole pubbliche amministrazioni.

Nell'attuale contesto l'obiettivo prioritario della politica economica permane quello "strutturale" di migliorare l'assetto della nostra economia con un insieme di interventi, diretti, da un lato, a razionalizzare la spesa pubblica (e in prospettiva a ridurre l'elevato carico fiscale), dall'altro, a innalzare la produttività del sistema economico e a rafforzare la capacità competitiva delle nostre imprese.

In connessione con la negativa congiuntura internazionale, per evitare un rallentamento troppo accentuato dell'attività produttiva sul finire dello scorso anno è apparso opportuno fornire un sostegno alla domanda globale. 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 sono stati programmati interventi per 80 miliardi di euro nel triennio 2009-11. Il

finanziamento dei relativi oneri è stato realizzato in parte utilizzando fondi già stanziati, in parte con risorse aggiuntive.

L'azione di sostegno della domanda non ha potuto assumere dimensioni più ampie di quelle indicate a causa dell'elevato peso del debito pubblico (assai più rilevante rispetto agli altri paesi europei). Il ritorno a una fase di forte e continua crescita dell'incidenza del debito sul prodotto interno lordo avrebbe prodotto riflessi assai 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 ripresa degli investimenti pubblici, già avviata con la legge finanziaria per il 2009 e recentemente rafforzata, sarà diretta a realizzare le infrastrutture ritenute prioritarie, a favorire l'innovazione tecnologica e a stimolare la nostra industria a inserirsi nei settori innovativi (tra i quali quelli attinenti le energie rinnovabili). Per questa finalità nel triennio 2009-11 sono stati stanziati 16 miliardi di euro. Nell'immediato verrà accelerata l'attuazione degli investimenti già programmati, attraverso azioni dirette allo snellimento delle procedure amministrative; inoltre saranno varati interventi aggiuntivi nei settori le cui carenze frenano lo svolgimento dell'attività economica.

Nell'attuale contesto, caratterizzato da una caduta della domanda interna e internazionale e da difficoltà strutturali di origine interna, la realizzazione di nuove infrastrutture costituisce la tipologia di intervento pubblico più appropriata. Essa è in grado di sostenere gli investimenti, i consumi e l'occupazione e nel contempo, di contribuire a eliminare i fattori che limitano lo sviluppo dell'attività delle nostre imprese e la produttività del sistema economico.

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 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.

La lotta all'evasione fiscale, la riduzione dell'assenteismo nel pubblico impiego e l'eliminazione delle inefficienze dei processi di produzione dei servizi pubblici consentiranno, da un lato, di aumentare la loro quantità e/o di migliorare la loro qualità, dall'altro, di abbattere le elevate aliquote tributarie e contributive.

La consapevolezza dei minori rischi che la situazione della finanza italiana presenta e della correttezza dell'impostazione della politica economica debbono diffondere fiducia nei cittadini e nei consumatori, che sono chiamati a evitare una eccessiva cautela nelle decisioni di spesa, la quale finirebbe unicamente per ritardare e ostacolare la ripresa dell'attività produttiva.

3. Il processo di attuazione della politica di bilancio: dalla programmazione alla verifica degli obiettivi strategici

La nuova struttura del bilancio dello Stato dal 2008 ha come fulcro le funzioni da svolgere e gli obiettivi da perseguire. Le risorse finanziarie del bilancio sono ripartite in 34 missioni, ovvero nelle principali funzioni da espletare. Esse hanno una configurazione istituzionale permanente e quindi non coincidono con le missioni definite dai programmi dei vari governi che, come già accennato, rappresentano le priorità politiche da questi di volta in volta definite.

Le varie missioni sono state individuate esaminando la classificazione funzionale della spesa basata per i primi tre livelli (Divisioni, Gruppi, Classi) sul SEC95 e per il quarto livello sulla rilevanza dell'attività istituzionale svolta dalla pubblica amministrazione nel nostro Paese. A ciascuna missione contribuisce l'attività di più ministeri.

Nell'ambito di ogni missione vengono individuati i vari programmi di intervento; anche in questo caso essi possono essere di pertinenza di ministeri diversi. I programmi rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni ministero per il perseguimento di obiettivi specifici. Nell'ambito delle 34 missioni sono stati individuati nel complesso 168 programmi.

L'impostazione della struttura del bilancio dello Stato rappresenta il frutto di una complessa attività politico-amministrativa. Al fine di definire le

correzioni che si ritiene necessario apportare al processo di programmazione e di verifica dei risultati, viene riportata una breve disamina delle sue varie fasi e delle complesse problematiche che esso solleva.

In relazione a ciascuna priorità politica indicata nel DPEF e definita nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, le amministrazioni individuano gli obiettivi strategici nelle materie di propria pertinenza. I vari Ministeri dovranno identificare un numero limitato di obiettivi di grande rilevanza e stabilire concreti traguardi per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività ordinarie.

La realizzazione degli obiettivi prioritari usualmente richiede un orizzonte temporale pluriennale; in alcuni casi implica l'apporto di più centri di responsabilità amministrativa (CRA), appartenenti anche ad amministrazioni diverse. Ciascun obiettivo strategico deve essere formulato in modo preciso ed esauriente ma stringato. Esso deve poter essere misurato secondo criteri oggettivi (attraverso gli indicatori di risultato e di impatto).

I titolari dei CRA debbono predisporre un piano d'azione diretto al conseguimento degli obiettivi di propria pertinenza.

Ogni piano deve specificare le modalità attraverso cui l'azione si esplicherà, le risorse da impiegare, le procedure da seguire e i responsabili delle varie fasi di attuazione; in particolare esso dovrà indicare:

a) gli interventi che si intendono porre in essere per realizzare i corrispondenti obiettivi operativi;

- b) le strutture impegnate nelle varie attività e le modalità di coordinamento dei diversi interventi (soprattutto se in questi sono implicate unità operative di altre amministrazioni);
- c) le principali fasi dei vari interventi e le relative scadenze, nonché le risorse impegnate in ciascuna fase;
- d) il responsabile dei vari interventi da attuare;
- e) le modalità con le quali le singole azioni contribuiscono alla realizzazione dell'obiettivo strategico definito;
- f) gli indicatori attraverso i quali sarà possibile verificare la realizzazione degli obiettivi operativi e di quelli strategici.

3.1 Il ciclo di definizione, attuazione e verifica della politica di bilancio

Questo processo si articola, come noto, in più fasi che qui riteniamo sia opportuno ripercorrere rapidamente al fine di individuare gli approfondimenti da effettuare e le semplificazioni che si rendono necessarie per assicurare una maggiore efficienza operativa.

- La definizione delle priorità politiche.

Partendo dalle linee di indirizzo definite nel DPEF, ogni anno il Presidente del Consiglio dei Ministri con un'apposita Direttiva individua le priorità politiche da seguire nell'attuazione della politica di bilancio. Ciascun

Ministro, in coerenza con detta Direttiva, definisce le linee cui la propria amministrazione dovrà attenersi nello svolgimento della propria attività. A tal fine nel mese di marzo di ciascun anno i Ministri varano un atto di indirizzo che deve essere prontamente comunicato ai titolari dei CRA i quali dovranno dare attuazione ai piani di spesa programmati.

Ai Servizi di controllo interno (SECIN) è attribuito il compito di verificare la congruità delle priorità definite dai singoli Ministri con quelle indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio.

Al Ministro per l'attuazione del programma di governo spetta il compito di esaminare la rispondenza dell'azione complessiva alle indicazioni programmatiche e di coordinare gli atti di indirizzo emanati dai vari Ministri.

- L'elaborazione degli obiettivi strategici e la nota preliminare.

I titolari dei CRA delineano gli obiettivi da perseguire e i piani da attuare per realizzarli, avvalendosi della collaborazione dei SECIN; alla fine di questa fase essi avanzano la prima proposta di bilancio per i comparti di loro competenza. Nel caso gli obiettivi siano condivisi con altri CRA (anche di altre amministrazioni) è necessaria un'attenta opera di coordinamento. Le proposte dei singoli CRA confluiscono nella Nota preliminare al bilancio di ciascun Ministero che viene trasmessa al Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) insieme alle schede capitolo per funzioni obiettivo/ missione istituzionale.

I SECIN, come già posto in rilievo, collaborano alla definizione delle proposte avanzate dalle amministrazioni in modo da assicurare la coerenza

degli obiettivi strategici con le priorità politiche. Essi trasmettono la Nota preliminare e le schede capitolo all'approvazione del proprio Ministro e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma.

- L'aggiornamento delle proposte avanzate.

I titolari dei CRA rivedono gli obiettivi strategici, le Note preliminari e le schede capitolo, seguendo il calendario e le istruzioni fornite dal Dipartimento RGS del MEF. Il primo aggiornamento viene effettuato entro il mese di settembre di ogni anno sulla base del disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento. Ciascuna amministrazione adegua gli obiettivi strategici, la propria Nota preliminare e le schede capitolo (che sono trasmesse al MEF Dipartimento RGS e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma) a tale documento.

Il secondo aggiornamento viene normalmente effettuato entro il mese di ottobre, una volta presentato in Parlamento il disegno di legge finanziaria. I nuovi elaborati sono redatti sulla base dei contatti intervenuti con il MEF e con gli uffici del Ministro per l'attuazione del programma.

La determinazione definitiva degli obiettivi strategici, dei piani di azione e l'elaborazione della direttiva annuale.

Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, ciascun Ministro emana la Direttiva generale (definitiva) per l'attività amministrativa. Questa indica gli obiettivi da realizzare sulla base delle priorità politiche

definite all'inizio del processo, tenendo conto degli eventuali aggiustamenti che si rendessero necessari in relazione all'ammontare delle risorse iscritte nel bilancio di previsione approvato dal Parlamento.

L'attuazione degli obiettivi strategici è attribuita alle unità dirigenziali di primo livello che provvedono a realizzarla attraverso piani di azione nei quali vengono definiti gli obiettivi operativi da perseguire. Il piano d'azione, oltre che a programmare le modalità di intervento, è finalizzato a esplicitare il collegamento tra gli obiettivi strategici e quelli operativi. La Direttiva indica anche gli obiettivi per il miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria.

I SECIN verificano la coerenza dei piani di azione con gli obiettivi strategici. Essi trasmettono la Direttiva al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

- Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

La verifica della realizzazione dei piani di azione e degli obiettivi ha cadenza infrannuale ed è finalizzata a rilevare lo stato di avanzamento dei piani di azione e gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli previsti, nonché, se necessario, a segnalare le modifiche da apportare alla pianificazione a causa di fattori oggettivi intervenuti nel corso del tempo o del presentarsi di difficoltà inattese.

Alla fine dell'esercizio dovrà essere redatta una relazione finale sul grado di conseguimento degli obiettivi, che deve essere misurato sulla base

degli indicatori previsti per ciascun obiettivo. Il rapporto finale di monitoraggio deve fornire una valutazione circa l'attuazione della Direttiva del Ministro. Per ciascun obiettivo deve essere indicato il grado di conseguimento attraverso la realizzazione dei piani d'azione. Il documento deve indicare gli obiettivi non conseguiti che si intende abbandonare, in quanto superati o non raggiungibili, e quelli che, sebbene non conseguiti, si intende riproporre. Sulla base di questa relazione viene redatto un rapporto di performance, da diffondere all'esterno, che risulti più snello rispetto alle relazioni interne di monitoraggio e che sia comprensibile anche per i non addetti ai lavori.

I SECIN, sulla base dei dati forniti dai CRA, effettuano il monitoraggio della Direttiva annuale e redigono i rapporti periodici e quello annuale che trasmettono al proprio Ministro per i necessari provvedimenti. Le informazioni sul monitoraggio dell'azione svolta dai singoli ministeri vengono inviate al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma, ai quali è affidata la verifica complessiva dell'azione programmatica. I SECIN, in collaborazione con i titolari dei CRA, redigono i rapporti di performance.

3:2 Gli indicatori per misurare il grado di realizzazione degli obiettivi

Nel processo di programmazione e verifica degli obiettivi strategici, la possibilità di definire compiutamente i costi, i risultati fisici conseguiti e l'impatto dell'attività delle amministrazioni assume rilevanza determinante.

Il Governo si impegna a realizzare avanzamenti significativi nella concreta e proficua attuazione di questo processo accrescendo gli sforzi per la valutazione dei risultati dell'azione pubblica e del suo impatto. In assenza di misurazioni significative e attendibili dei vari aspetti dell'azione pubblica, l'intero processo di programmazione e di verifica degli effetti espliciti non consentirebbe di orientare correttamente le scelte politiche e le valutazioni della collettività e, quindi, di contribuire a migliorare il processo di allocazione delle risorse.

Gli indicatori dell'azione pubblica come noto debbono essere possibilmente di tipo quantitativo; per ciascuno di essi le amministrazioni debbono indicare i valori che intendono raggiungere. La misurazione deve interessare tutti i vari aspetti dell'intervento pubblico. Le Linee Guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre del 2002 individuano correttamente le tipologie di strumenti da predisporre:

- indicatori di natura finanziaria diretti a misurare lo stato di avanzamento della spesa;
- indicatori di natura fisica che individuano il grado di attuazione degli interventi programmati;
- indicatori di risultato che consentono di valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione si propone di conseguire;
- indicatori di impatto volti a valutare gli effetti, diretti e indiretti, prodotti dal raggiungimento degli obiettivi sulla pubblica amministrazione, sul sistema economico, e più in generale sull'intera collettività.

Gli obiettivi strategici sono da quantificare in termini di indicatori di risultato fisico e di impatto. Quelli operativi hanno prevalentemente natura finanziaria e fisica. Qualora gli obiettivi non siano facilmente traducibili in indicatori quantitativi, in alternativa si può ricorrere a indicatori di tipo binario (si/no), di tipo qualitativo (alto, medio, basso), o ancora a proxy in grado di fornire indicazioni non direttamente riferite all'obiettivo.

Gli indicatori associati agli obiettivi strategici hanno lo scopo di misurare l'efficacia e l'impatto dell'azione pubblica. Essi, nel contempo, possono fornire elementi utili a valutare la corretta (o meno) individuazione degli obiettivi operativi in cui è stato disarticolato l'obiettivo strategico.

Gli indicatori associati agli obiettivi operativi hanno la finalità di misurare il procedere dell'attività amministrativa e il corretto utilizzo delle risorse disponibili.

3.3 Potenziamento del controllo strategico

Un'azione incisiva verrà posta in essere dal Governo per un rafforzamento dell'attività di controllo dell'attività delle amministrazioni pubbliche con particolare riferimento al controllo strategico. La finalità, come noto, è quella di verificare la congruità dell'impostazione della politica di bilancio con gli obiettivi programmatici e l'efficacia dell'azione pubblica. Esso investe tutte le amministrazioni e tutte le fasi del ciclo di programmazione.

Questo tipo di controllo mira in sostanza ad accertare la coerenza dell'attività delle varie amministrazioni con le priorità politiche definite dal Governo e dal Parlamento, nonché il grado di raggiungimento degli obiettivi definiti dall'autorità politica.

Ovviamente i risultati dell'azione pubblica risentono anche dell'adeguatezza, rispetto ai compiti demandati, dell'attività delle amministrazioni; essa è però oggetto di un diverso tipo di controllo e cioè del controllo di gestione.

Il controllo strategico assicura il raccordo tra il vertice politico e i titolari dei CRA. Si tratta di un compito di primaria importanza la cui finalità ultima è quella di consentire una valutazione approfondita dell'azione pubblica da parte del Parlamento.

Il controllo strategico è esplicito dai SECIN delle varie amministrazioni e dal Comitato tecnico scientifico del Dicastero per l'attuazione del programma, organi posti a supporto delle rispettive autorità politiche.

È intenzione del Governo di rafforzare l'attività dei SECIN dotandoli di maggiore autonomia e di maggiori mezzi e di un numero adeguato di addetti, in modo da metterli in grado di indicare gli strumenti e le modifiche normative occorrenti per consentire il conseguimento degli obiettivi strategici programmati.

L'attività del controllo strategico è effettuata con il coinvolgimento dei titolari dei CRA, cui è attribuito il controllo di gestione; soltanto questi ultimi dispongono delle informazioni occorrenti per le analisi e per le

verifiche da compiere. Un continuo ed esauriente flusso di informazioni è il presupposto imprescindibile per poter effettuare le valutazioni attribuite ai SECIN e al Comitato tecnico scientifico.

Il controllo di gestione interessa lo svolgimento sia delle attività connesse con la realizzazione degli obiettivi strategici sia di quelle collegate alle altre funzioni delle amministrazioni. Esso è volto a valutare l'efficacia dell'attività operativa posta in essere per realizzare i piani di azione: ciò al fine di assicurare il rapporto più basso possibile tra costi e risultati.

Il controllo di gestione attualmente è affidato ad apposite unità organizzative collocate all'interno dei CRA, che dell'attività svolta rispondono ai loro titolari. Le informazioni sul controllo di gestione vengono trasmesse tramite i titolari dei CRA ai SECIN per il loro utilizzo all'interno del ciclo di pianificazione strategica e finanziaria.

Il controllo strategico e quello di gestione contribuiscono a definire il sistema di controllo interno di ciascuna amministrazione, il quale risulta tanto più efficace quanto più integrate risultano le due tipologie di verifica.

Per conseguire risultati apprezzabili nella direzione indicata è necessario, si ribadisce, un rafforzamento del ruolo dei SECIN diretto ad accrescere la loro autonomia e le risorse, in termini di mezzi e di personale, a loro disposizione. In tal senso va anche la volontà del Parlamento: infatti, le Commissioni riunite I e XI della Camera dei deputati in sede referente, nel corso della discussione del disegno di legge A.C. 2031 recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché

disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" (già approvato al Senato), hanno approvato in data 3 febbraio u.s. un emendamento volto ad inserire nel disegno di legge l'articolo 8-bis ("Efficienza dell'azione amministrativa") che al comma 2, espressamente, prevede che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente". Tale articolo aggiuntivo è attualmente contenuto nell'A.C. 2031-A in corso di esame da parte dell'Aula della Camera.

4. Le priorità dell'azione di politica economica

L'attuale, difficile congiuntura internazionale ha imposto, come accennato nelle pagine precedenti, di affiancare all'azione strutturale avviata con la manovra di bilancio per il triennio 2009-11, diretta a rafforzare la struttura del nostro apparato produttivo, una serie di provvedimenti volti a dare immediato sostegno alla domanda.

A quest'ultimo fine, nell'ambito dei programmi concordati in sede europea, l'Italia ha definito prontamente un insieme di interventi per un importo complessivo di 80 miliardi di euro nel triennio 2009-11, di cui 40 reperiti nell'ambito del bilancio dello Stato (in parte attingendo a stanziamenti

già approvati in parte a risorse aggiuntive) e altri 40 da finanziare con risorse comunitarie.

Dell'importo complessivo sopra indicato, 16 miliardi di euro sono destinati alla realizzazione delle infrastrutture. Nell'attuale contesto la realizzazione di opere pubbliche rappresenta lo strumento di intervento più appropriato, in quanto consente di dare sostegno all'attività produttiva e, nel contempo, di colmare le carenze che frenano la capacità di crescita della nostra economia. In particolare verranno avviati i progetti maggiormente in grado di favorire l'innovazione tecnologica e l'inserimento delle nostre imprese nei settori avanzati.

Con il decreto legge n. 185 del 29 novembre del 2008 sono state reperte, attraverso riduzioni di spese e aumenti di entrate, risorse per 5,6 miliardi di euro nel 2009 (3,4 e 3,9 rispettivamente nel 2010 e 2011) che sono state destinate a sostenere le famiglie meno abbienti, a ridurre il prelievo fiscale sulle imprese e per stimolare l'attività di investimento.

Negli ultimi giorni il Governo ha varato un nuovo provvedimento anticrisi che dispone un insieme di interventi diretti a dare un ulteriore e immediato sostegno ai consumi.

I due provvedimenti anticrisi hanno un'elevata priorità nell'azione di politica economica del Governo. L'obiettivo è quello di contenere la caduta della domanda, determinata dai riflessi negativi della politica economica attuata dal precedente Governo e della avversa congiuntura internazionale, e di avviare la ripresa della produzione a partire dal prossimo anno.

Con l'ultimo provvedimento è stata disposta la concessione di incentivi per la rottamazione di veicoli euro 0, 1 o 2 immatricolati prima del 31 dicembre del 1999 e l'acquisto di veicoli nuovi euro 4 o 5. Sono stati previsti incentivi anche per l'acquisto di vetture ecologiche (i benefici sono cumulabili con quelli indicati nel caso di rottamazione delle auto già indicate). Sono stati previsti benefici anche per la rottamazione di veicoli commerciali, camper e moto. È stata inoltre disposta la concessione di sgravi Irpef per l'acquisto di elettrodomestici e di mobilio finalizzati all'arredamento di immobili oggetto di ristrutturazione. La concessione degli incentivi indicati riguarda gli acquisti effettuati entro il dicembre dell'anno in corso.

Con il nuovo decreto anticrisi vengono inoltre disposti nuovi vantaggi fiscali per le imprese che lavorano nei distretti e per la fusione di aziende di medie e piccole dimensioni e vengono, infine rivisti al ribasso i coefficienti di rivalutazione degli immobili previsti dal primo decreto anticrisi. Questi provvedimenti il cui onere è valutabile in circa 2 miliardi vengono finanziati per 785 milioni con i fondi della legge 488 per le aree in crisi e per 1215 milioni con le maggiori entrate (dell'Iva, delle imposte dirette di produttori e rivenditori e dell'Irap) indotte dai provvedimenti.

I provvedimenti presi dovrebbero consentire di contenere la flessione del prodotto interno dell'anno in corso al di sotto del 2 per cento attualmente indicata nelle previsioni. Anche a causa dell'azione di sostegno della domanda, il disavanzo delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali dovrebbe salire al 3,7 per cento del prodotto. Il rapporto tra l'ammontare del debito pubblico e il prodotto interno dovrebbe innalzarsi al 110,5 per cento del prodotto (dal 105 per cento della fine dello scorso anno).

La situazione dovrebbe iniziare a migliorare dal prossimo anno: il prodotto interno dovrebbe tornare a crescere dello 0,3 per cento nel 2010 e dell'1 per cento nel 2011. L'incidenza del disavanzo sul prodotto nel 2010 scenderebbe al 3,3 per cento. Il peso del debito pubblico sull'economia, pur continuando a innalzarsi (al 112 per cento del prodotto), dovrebbe iniziare a rallentare la sua espansione; il suo aumento tra il 2007 e il 2010 dovrebbe comunque risultare inferiore a quello medio previsto per gli altri paesi europei che si trovano, a differenza dell'Italia, a dover porre in essere interventi di rilievo per sostenere i loro sistemi bancari.

L'arresto nella caduta dell'occupazione, che sta interessando tutti i paesi europei, e l'inversione di tendenza nell'andamento della produzione prevista per il 2010 rappresentano la prima priorità dell'azione di governo. È questa la premessa indispensabile per riavviare e quindi rafforzare negli anni successivi il processo di sviluppo della nostra economia. Si tratta della più importante missione della politica economica il cui conseguimento condiziona larga parte degli altri obiettivi previsti nel programma di governo.

Roma, 25 febbraio 2009

Il Presidente del Consiglio
dei Ministri

Il Ministro per l'attuazione
del programma di Governo

MINISTERI ISTITUZIONALI

Pres. Cons. Ministri

Reg.to ALLA CORT'

EL CONSIGLIO

12 APR 2009

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
REGOLAMENTO GENERALE
UFFICIO BILANCIO E RAGIONERIA

VISTO E ANNOTATO AL N. 740/2009

Roma, 3.3.2009

IL REVISORE

IL DIRIGENTE

ALLEGATO



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per il programma di Governo

**Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle
amministrazioni dello Stato**

LINEE GUIDA PER I SECIN AI FINI DELL'ATTIVITA'
ISTRUTTORIA DI CUI ALLA LEGGE
FINANZIARIA 2008

(legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69)

INDICE

1. Le linee di indirizzo per la redazione della relazione al Parlamento del Ministro per l'attuazione del programma e dei rapporti di performance

1.1 I nuovi indirizzi

2. Il rapporto di performance

2.1 Le modifiche suggerite

2.2 I contenuti

3. L'azione di riforma: una sintesi

Appendice

Il ciclo di programmazione strategica delle Pubbliche Amministrazioni – Gli
atti normativi

1. Le linee di indirizzo per la redazione della relazione al Parlamento del Ministro per l'attuazione del programma e dei rapporti di performance

Le esperienze maturate nell'ultimo quinquennio hanno fatto emergere inefficienze e carenze nella rilevazione delle informazioni e dei dati relativi all'attuazione della spesa pubblica e nella misurazione e nella verifica dei risultati conseguiti. La situazione non sembra essere migliorata dopo l'introduzione con la legge finanziaria per il 2008 di un complesso processo di programmazione e verifica dei risultati raggiunti.

La sovrapposizione nel tempo di vari interventi normativi, la commistione tra le diverse finalità perseguite (verifica dei risultati di gestione e valutazione delle programmi di spesa), la complessità degli adempimenti demandati alle amministrazioni e la difficoltà di fornire un'interpretazione univoca alle priorità politiche e ai vari tipi di obiettivi hanno ostacolato il raggiungimento di una accresciuta rispondenza dell'azione pubblica ai bisogni della collettività e una concreta valutazione dell'efficacia nell'allocazione delle risorse.

La razionalizzazione dell'intervento pubblico e il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di bilancio nell'attuazione del programma di governo richiedono un notevole impegno sia sul piano politico che su quello amministrativo. Il conseguimento di avanzamenti significativi nell'impostazione e nella realizzazione dell'azione pubblica richiede di operare contemporaneamente su più aspetti:

- a) lo snellimento delle procedure di attuazione degli interventi;
- b) la diffusione delle tecnologie digitali;
- c) la riorganizzazione delle strutture amministrative;
- d) la responsabilizzazione dei dirigenti e di tutti i lavoratori del settore pubblico;
- e) la realizzazione di importanti infrastrutture di collegamento dell'attività delle varie amministrazioni.

Come già accennato, nel 2007 (anno di introduzione della riforma) e nel 2008 appena decorso l'azione diretta ad accrescere l'efficienza dei processi amministrativi e

l'efficacia dell'intervento pubblico ha prodotto risultati limitati. Consapevole di ciò con la manovra di bilancio 2009-11 il Governo ha apportato un netto cambiamento nella gestione della cosa pubblica.

Per rafforzare la connessione tra politica di bilancio e prospettive di crescita, il Governo ha, in primo luogo, cercato di concentrare le risorse disponibili nei settori e negli interventi maggiormente in grado di favorire l'innovazione tecnologica e la ristrutturazione dell'apparato produttivo. Un ulteriore contributo allo sviluppo dell'attività economica potrà derivare dagli interventi diretti allo snellimento delle procedure, alla eliminazione dei vincoli non rispondenti a effettive esigenze e, infine, alla riorganizzazione delle amministrazioni che il Governo si propone di varare.

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.

1.1 I nuovi indirizzi

La realizzazione di progressi significativi nell'attuazione della procedura di programmazione e 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 Dicastero per l'attuazione del programma avverte la necessità di razionalizzare e semplificare il ciclo di programmazione e di verifica dell'azione pubblica per tre motivi:

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.

Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da 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 Dicastero per l'attuazione del programma avverte in primo luogo l'esigenza di un rafforzamento dell'attività di verifica dell'attuazione dei programmi da parte dei vari dicasteri. L'azione investe una molteplicità di aspetti. Occorre in primo luogo compiere avanzamenti nella individuazione di dati significativi sull'attività di spesa da fornire da parte delle amministrazioni; è necessario inoltre esaminare tutti i fattori che influenzano i risultati del processo di attuazione della spesa (procedure seguite, adeguatezza delle strutture preposte, attività e responsabilità dei dirigenti, riconoscimento del merito ecc).

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 dovrà essere elaborata, sulla base delle proposte delle singole amministrazioni, una serie di indicatori in grado di misurare i vari aspetti dell'attività delle pubbliche Amministrazioni: l'attenzione si dovrà soffermare non soltanto sugli effetti microeconomici ma anche su quelli di natura macroeconomica e sociale dell'azione pubblica. Per conseguire questo risultato sarà costituito un gruppo di lavoro guidato dal Comitato tecnico scientifico in continuazione con quello che ha lavorato in questi mesi che ha visto l'impegno proficuo dei SECIN, dei rappresentanti della RGS del MEF, di alcuni funzionari del Parlamento, di numerosi esperti delle amministrazioni dello Stato e di autorevoli membri di istituzioni universitarie.

Il Ministro per l'attuazione del programma si avvarrà dei poteri che la legge gli attribuisce per determinare il passaggio, nei prossimi tre anni, da una cultura giuridico-formale dell'azione della pubblica Amministrazione a una cultura di risultato. A tal fine porrà in essere un più attento coordinamento e un'azione di stimolo dell'attività dei SECIN, nonché un'analisi più esauriente delle attività espletate.

Attualmente i SECIN partecipano al processo di definizione dell'attività delle amministrazioni cui appartengono ed esaminano le fasi di attuazione della spesa. 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 ogni fattore che possa compromettere il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Per realizzare avanzamenti significativi nel controllo strategico dell'azione pubblica, il Governo e il Parlamento occorre si impegnino a rafforzare la responsabilità e l'autonomia dei SECIN; ciò anche al fine di individuare le difficoltà che le Amministrazioni incontrano nello svolgimento dell'attività amministrativa e di approfondire la verifica della coerenza tra gli obiettivi definiti e l'entità degli stanziamenti assegnati.

La realizzazione di un efficace processo di programmazione, attuazione e valutazione dell'attività dei vari dicasteri richiederà tempi non brevi. Si tratta di realizzare un ciclo integrato di attività amministrative che riveda le varie e complesse fasi di attuazione della spesa.

L'azione del Governo mira a conseguire progressi sin dall'anno in corso, al fine di fornire al Parlamento analisi che lo mettano in grado di effettuare una valutazione più approfondita dei vari aspetti dell'azione pubblica.

I rapporti di performance elaborati dalle varie amministrazioni per il 2007 e per la prima parte del 2008 non hanno potuto fornire al Parlamento indicazioni chiare ed esaurienti sull'attività svolta dalle singole amministrazioni e sugli effetti delle politiche poste in essere per le difficoltà insite nel complesso processo di attuazione della spesa e nella valutazione dei risultati conseguiti.

I dati di natura finanziaria forniti dalle amministrazioni non interessano tutti gli aspetti richiesti e spesso non consentono di avere un quadro omogeneo delle attività espletate.

Le informazioni riportate nei rapporti molte volte non sono sufficienti per un'analisi approfondita delle procedure seguite e dell'adeguatezza dell'organizzazione ai compiti demandati e agli obiettivi assegnati.

In gran parte dei casi la mancanza di indicatori dei risultati fisici conseguiti e dell'impatto degli interventi attuati non consente una valutazione del grado di raggiungimento delle priorità politiche e degli obiettivi strategici programmati. Il contenuto degli elaborati è spesso incentrato sulla mera descrizione dell'attività amministrativa per la spesa dei fondi assegnati; si rileva una scarsa rispondenza tra gli obiettivi perseguiti e le informazioni fornite per verificarne il grado di realizzazione.

Per rafforzare l'analisi e la valutazione dell'attività svolta dalle varie amministrazioni i sistemi informativi esistenti dovranno essere consolidati ed estesi. Come già accennato, la disponibilità di dati significativi ed esaurienti costituisce la base per accrescere la trasparenza, la controllabilità e la valutazione da parte del Parlamento e dei cittadini delle attività svolte dal settore pubblico, dei loro costi e dei loro risultati.

L'analisi dei processi di spesa deve mirare in primo luogo a far emergere i punti di criticità nella realizzazione dei piani di azione programmati. **A tal fine occorre porre in atto un esame più attento della gestione amministrativa volto a individuare le semplificazioni normative e le modifiche delle strutture che si rendessero necessarie. Le difficoltà e le inadeguatezze rilevate dovranno essere prontamente segnalate dai SECIN e rimosse con opportuni interventi.**

Con il procedere della fase di programmazione e di verifica dei risultati, andranno indicate al Parlamento le funzioni non prioritarie, che, per assicurare il contenimento della spesa entro i limiti degli stanziamenti di bilancio, occorre ridimensionare e/o rinunciare ad espletare e i connessi rischi per l'operatività delle amministrazioni. Al ridimensionamento della spesa pubblica dovrà corrispondere un'attenta opera di razionalizzazione degli uffici e del loro modo di operare.

Il processo di definizione delle priorità, di proposta da parte dei vari dicasteri, di analisi delle compatibilità finanziarie e di valutazione dei risultati raggiunti, nel lungo periodo, dovrà condurre, attraverso l'individuazione e l'attuazione delle modifiche legislative occorrenti, alla revisione dei compiti demandati ai vari settori di intervento e a una nuova, più funzionale, struttura della spesa pubblica.

2. La relazione del Ministro per l'attuazione del programma e i rapporti di performance

La legge finanziaria per il 2008 (art. 3 commi 68 e 69 legge n. 244 del 2007) ha disposto un'attività di controllo strategico dell'attuazione della politica di bilancio. Essa ha previsto un momento di verifica fra Governo e Parlamento dei risultati conseguiti dai vari dicasteri. Ciascun Ministro in base a tale legge è tenuto a trasmettere al Parlamento entro il 15 giugno di ciascun anno una relazione sui risultati raggiunti nel corso dell'esercizio precedente e sulle attività svolte nel primo quadrimestre (in base alle linee guida per la pianificazione strategica questi documenti dovrebbero essere redatti con cadenza quadrimestrale). Le analisi svolte sono sintetizzate in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma. Le informazioni raccolte sono oggetto di esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti.

La legge individua in modo abbastanza dettagliato il contenuto delle relazioni da predisporre da parte dei vari Ministeri e attribuisce ai SECIN un ruolo centrale ai fini della loro predisposizione. Per assicurare un quadro unitario e coerente delle analisi effettuate, la legge attribuisce al Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico il compito di definire le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria, cui i SECIN e le amministrazioni debbono attenersi.

Nelle relazioni quadrimestrali le amministrazioni sono chiamate a esporre le attività svolte, i risultati raggiunti, le criticità rilevate e gli interventi correttivi che si rendessero necessari.

Al di là delle indicazioni specifiche fornite dalla legislazione, da un punto di vista generale, la finalità ultima di questo complesso processo di programmazione dell'attività e di verifica dei risultati è quella di porre l'autorità politica in grado di individuare le misure correttive che sono necessarie per realizzare, progressivamente, un'allocatione delle risorse più rispondente alle nuove esigenze e soprattutto per conseguire l'obiettivo, prioritario, di rafforzare la crescita economica.

Le modifiche suggerite

Per avanzare nel difficile processo di programmazione degli interventi e di verifica dei risultati, appare necessario apportare una serie di modifiche che dovranno riguardare l'impostazione della suddivisione per missioni e programmi e per centri di spesa della struttura del bilancio dello Stato, la natura strategica o strutturale degli obiettivi, la cadenza delle relazioni, i loro contenuti e le modalità di analisi dei dati e dell'attività svolta.

In primo luogo appare opportuna un'attenta revisione della classificazione per missioni e programmi (tav. 1) che riesamini la rispondenza di ciascuna voce alla rilevanza degli effetti espliciti sul sistema economico e più in generale sul contesto sociale. La riclassificazione delle attività svolte dalle varie amministrazioni deve consentire di contemperare l'esigenza di snellezza e di semplicità con quella di un'adeguata valutazione dei risultati.

La snellezza e la semplicità delle ripartizioni dell'attività costituiscono la premessa indispensabile per assicurare l'efficienza dei processi amministrativi alla base dell'attuazione della spesa. Ad esse deve accompagnarsi tuttavia un adeguato grado di analiticità per garantire la possibilità di misurare con sufficiente precisione i risultati fisici conseguiti dall'azione pubblica e il suo impatto sull'economia e sulla società. In più casi sembrerebbe utile effettuare semplificazioni e accorpamenti di attività simili; in altri si avverte invece l'esigenza di una maggiore disaggregazione.

Miglioramenti significativi della struttura del bilancio dello Stato e della sua rispondenza agli obiettivi della politica economica richiedono anche un'attenta verifica dell'attuale classificazione per centri di responsabilità delle spese e delle entrate del bilancio dello Stato; il loro numero sembra eccessivo in rapporto alle esigenze.

Esercizio Finanziario 2009

Dati al 30/12/2008

TAVOLA 1 – RIEPILOGO MISSIONI-PROGRAMMI DELLO STATO

Codice MISS.	MISSIONI	Codice PROGR.	PROGRAMMI	MINISTERI
001	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001	Organi costituzionali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		002	Organi a rilevanza costituzionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		003	Presidenza del Consiglio dei Ministri	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
002	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	001	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	MINISTERO DELL'INTERNO
		001	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	MINISTERO DELL'INTERNO
003	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	MINISTERO DELL'INTERNO
		004	Federalismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		006	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		001	Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		002	Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		003	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		004	Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
004	L'Italia in Europa e nel mondo	005	Cooperazione in materia culturale	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		006	Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		007	Integrazione europea	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		008	Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		009	Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		010	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		011	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	MINISTERO DELLA DIFESA
		002	Approntamento e impiego delle forze terrestri	MINISTERO DELLA DIFESA
		003	Approntamento e impiego delle forze navali	MINISTERO DELLA DIFESA
		004	Approntamento e impiego delle forze aeree	MINISTERO DELLA DIFESA
005	Difesa e sicurezza del territorio	005	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA
		006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA
		007	Sicurezza militare	MINISTERO DELLA DIFESA
		008	Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELLA DIFESA
		001	Amministrazione penitenziaria	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
006	Giustizia	002	Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
		003	Giustizia minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
		004	Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
007	Ordine pubblico e sicurezza	003	Prevenzione generale e controllo del territorio	MINISTERO DELL'INTERNO
		004	Sicurezza democratica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELL'INTERNO

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

008	Soccorso civile	005	Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		006	Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		007	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
		008	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	MINISTERO DELL'INTERNO
		009	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	MINISTERO DELL'INTERNO
		010	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	MINISTERO DELL'INTERNO
		001	Interventi per soccorsi	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		002	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	MINISTERO DELL'INTERNO
		003	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	MINISTERO DELL'INTERNO
		004	Interventi per pubbliche calamita'	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	005	Protezione civile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		001	Sviluppo e sostenibilita' del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		002	Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		003	Sostegno al settore agricolo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		006	Sviluppo e sostenibilita' del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		007	Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualita' e tipiche	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	001	Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		002	Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003	Sicurezza e compatibilita' ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		004	Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		005	Gestione e regolamentazione del settore energetico - nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili - e minerario	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
011	Competitivita' e sviluppo delle imprese	001	Incentivazione per lo sviluppo industriale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003	Riassetti industriali di settore e di area	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		004	Incentivi alle imprese	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprieta' industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		006	Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		007	Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		012	Regolazione dei mercati	001
002	Interventi per promuovere la concorrenza			MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

013	Diritto alla mobilita'	003	Vigilanza sui mercati e sui prodotti	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		
		004	Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		
		001	Gestione della sicurezza e della mobilita' stradale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		002	Logistica ed intermodalita' nel trasporto	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		003	Sistemi portuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		004	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		005	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		006	Sviluppo della mobilita' locale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		007	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		008	Sostegno allo sviluppo del trasporto	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		
		009	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		014	Infrastrutture pubbliche e logistica	003	Opere strategiche	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
004	Sistemi ferroviari locali			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
005	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
008	Opere pubbliche e infrastrutture			MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		
009	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
010	Edilizia statale e interventi speciali			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
011	Sistemi stradali, autostradali e intermodali			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
012	Infrastrutture portuali ed aereoportuali			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
003	Servizi postali e telefonici			MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		
004	Sostegno all'editoria			MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		
015	Comunicazioni			005	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
				006	Normazione, verifiche, certificazioni e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		007	Regolamentazione e vigilanza del settore postale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		
		008	Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		
016	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	004	Politica commerciale in ambito internazionale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO		

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

017	Ricerca e innovazione	005	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003	Ricerca in materia ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		004	Ricerca in materia di beni e attivita' culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		006	Ricerca nel settore dei trasporti	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
		009	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		010	Ricerca scientifica e tecnologica di base	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		011	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	MINISTERO DELLA DIFESA
		014	Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		015	Ricerca di base e applicata	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		016	Ricerca per la didattica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		017	Ricerca e innovazione per la competitivita' nell'ambito dello sviluppo e coesione	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		018	Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		019	Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		020	Ricerca per il settore della sanita' pubblica e zooprofilattico	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
018	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	001	Conservazione dell'assetto idrogeologico	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		003	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		005	Sviluppo sostenibile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		007	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
				MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		008	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		009	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
		010	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		019	Casa e assetto urbanistico	001
002	Politiche abitative			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
003	Politiche urbane e territoriali			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

020	Tutela della salute	001	Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		002	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		003	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
				MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		004	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
005	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI		
021	Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	001	Sostegno e vigilanza ad attivita' culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		002	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		003	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		005	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		006	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		007	Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		008	Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		009	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		010	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		011	Coordinamento e indirizzo per i beni e le attivita' culturali a livello territoriale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
		022	Istruzione scolastica	001
002	Istruzione prescolastica			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
006	Istruzione post-secondaria			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
007	Istruzione degli adulti			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
008	Diritto allo studio, condizione studentesca			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
009	Istituzioni scolastiche non statali			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
010	Sostegno all'istruzione			MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
011	Istruzione primaria			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
012	Istruzione secondaria di primo grado			MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

023	Istruzione universitaria	013	Istruzione secondaria di secondo grado	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		014	Interventi in materia di istruzione	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		001	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		002	Istituti di alta cultura	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
		003	Sistema universitario e formazione post-universitaria	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
024	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	008	Promozione dei diritti e delle pari opportunita'	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		009	Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		010	Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
025	Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia	002	Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		004	Lotta alle dipendenze	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005	Protezione sociale per particolari categorie	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		006	Garanzia dei diritti dei cittadini	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		007	Sostegno alla famiglia	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
026	Politiche previdenziali	001	Regolamentazione e vigilanza del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		002	Infortuni sul lavoro	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		005	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		006	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		002	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	MINISTERO DELL'INTERNO
		003	Gestione flussi migratori	MINISTERO DELL'INTERNO
027	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	005	Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELL'INTERNO
		006	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
		001	Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
028	Sviluppo e riequilibrio territoriale	002	Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		003	Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	004	Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
		001	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalita'	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		003	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		004	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
030	Giovani e sport	005	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		001	Attivita' ricreative e sport	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002	Incentivazione e sostegno alla gioventu'	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
031	Turismo	001	Sviluppo e competitivita' del turismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	001	Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
				MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
				MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
				MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
				MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
				MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
		002	Indirizzo politico	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
				MINISTERO DELL'INTERNO
				MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
				MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
				MINISTERO DELLA DIFESA
				MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
		003	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
				MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
				MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
				MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
				MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
				MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
				MINISTERO DELL'INTERNO
		MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE		
		MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI		
		MINISTERO DELLA DIFESA		
		MINISTERO DELLA DIFESA		

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

033	Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
				MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
				MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
				MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
				MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
				MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
				MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
				MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
				MINISTERO DELL'INTERNO
				MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
				MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
				MINISTERO DELLA DIFESA
				MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
				MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI
034	Debito pubblico	002	Fondi di riserva e speciali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		001	Oneri per il servizio del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
		002	Rimborsi del debito statale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

Appare inoltre indispensabile procedere in un comune sforzo verso la compatibilità, anche terminologica, degli obiettivi indicati dai decreti legislativi e dalle circolari ministeriali per evitare le incertezze interpretative che attualmente rendono difforme l'applicazione delle procedure tra le varie amministrazioni e spesso finiscono per rendere inutilmente complesso il processo di attuazione e di verifica dell'attività di spesa.

Al fine di assicurare la rispondenza a criteri economici, l'aderenza ai compiti demandati e una omogeneità di trattamento da parte delle varie amministrazioni, la revisione delle classificazioni del bilancio dello Stato (per missioni e programmi e per centri di responsabilità amministrativa), la semplificazione del processo e la definizione delle varie categorie di obiettivi saranno approfondite, sulla base delle proposte avanzate dalle singole amministrazioni e dalla RGS, dal Comitato tecnico-scientifico coadiuvato da esperti di settore. L'obiettivo ultimo è, come accennato, quello di offrire al Governo e al Parlamento gli elementi utili per una valutazione approfondita e completa dell'azione pubblica.

Appare inoltre indispensabile riesaminare la suddivisione dell'attività indicata nei programmi tra quelle che configurano obiettivi di natura strategica e quelle che invece si pongono obiettivi strutturali. L'attuale ripartizione si presta ad equivoci e a interpretazioni diverse da parte dei vari ministeri. In base alla terminologia utilizzata nei vari documenti si potrebbe ritenere che gli obiettivi di natura strategica non debbano riguardare le normali attività espletate dalle amministrazioni, ma solamente alcuni interventi di natura innovativa. Molte amministrazioni hanno indicato un numero limitato di obiettivi strategici, i quali nella gran parte dei casi investono aspetti specifici di rilevanza limitata. Altre amministrazioni hanno invece classificato gran parte dei programmi tra quelli con obiettivi di natura strategica: la terminologia "obiettivi strategici" sembra attribuire grande rilevanza all'attività svolta. È da segnalare che il Ministero della Difesa ha ritenuto di non poter classificare le attività svolte nell'ambito di gran parte dei programmi né tra quelle con obiettivi strategici né tra quelle con obiettivi strutturali.

Dall'analisi della documentazione si evince che come risultato complessivo gli obiettivi di natura strategica sono molto numerosi e spesso attengono, al contrario di

quanto ci si poteva attendere, ad aspetti di scarsa rilevanza con riferimento sia all'ammontare della spesa sia agli effetti macroeconomici e sociali.

Dal punto di vista terminologico è più appropriato che la natura strategica sia attribuita solamente agli obiettivi in cui possono essere disarticolate le priorità politiche desumibili dagli Atti di indirizzo dei Ministri.

In relazione a quanto esposto per il 2010 la ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali va abolita. Nell'ambito delle attività espletate il Ministro competente dovrà invece indicare, di anno in anno, un numero limitato di attività che, alla luce dei documenti programmatici, rivestono maggior grado di priorità per la rilevanza degli obiettivi da conseguire.

Al momento il ciclo di programmazione per il 2009 è stato già avviato con le Note preliminari al bilancio dello Stato. È opportuno che nell'immediato non vengano apportate modifiche alla struttura prevista; la revisione per ora deve interessare le relazioni da redigere da parte dei SECIN (a partire da quella sul 2008) che dovranno avere, come vedremo meglio in seguito, una parte iniziale di analisi complessiva delle principali priorità e delle più rilevanti problematiche con tavole che investono i risultati fisici e l'impatto dell'attività svolta dalla singole amministrazioni.

Una ulteriore modifica attiene alla cadenza della redazione dei rapporti di performance; andrà abolita la relazione sul primo quadrimestre che avrebbe dovuto essere predisposta insieme a quella sull'anno precedente. Ciò al fine di non aggravare le amministrazioni di un lavoro eccessivo. Alla fine del giugno di ciascun anno ciascuna amministrazione dovrà inviare una relazione sull'attività svolta nell'esercizio precedente. Ovviamente eventi o difficoltà di qualunque tipo che ponessero a rischio l'attuazione dei piani di spesa e/ dei risultati programmati dovrebbe essere oggetto di segnalazione scritta da parte dei titolari dei CRA, dei SECIN e dei Ministri competenti al Ministro per l'attuazione del programma (anche a prescindere dalle scadenze stabilite).

Una serie più complessa di modifiche attiene ai contenuti delle relazioni. In primo luogo, al fine di assicurare una maggiore omogeneità delle informazioni raccolte, occorre procedere alla semplificazione degli schemi riguardanti i dati finanziari richiesti: le rilevazioni vanno limitate agli aspetti più significativi. Per questi motivi è necessario rivedere anche gli schemi riguardanti la misurazione fisica dei risultati

raggiunti, fornendo una serie di esemplificazioni che indichino alle amministrazioni gli indirizzi da seguire nella redazione dei rapporti da inviare.

Un obiettivo più ambizioso riguarda la valutazione dell'impatto dei piani realizzati, al momento non ancora affrontato da gran parte delle amministrazioni; in questo caso si tratta di analisi ancor più complesse (spesso fortemente disomogenee per i vari tipi di attività) rispetto a quelle attinenti l'individuazione dei risultati; occorre quindi avviare studi per esaminare i molteplici riflessi dell'azione pubblica e le metodologie utilizzate negli altri paesi.

Un'ulteriore serie di modifiche riguarda l'approccio seguito nel commento dei dati finanziari e nell'esposizione dei fatti amministrativi. I rapporti di performance per il 2008 e per il 2009 dovranno essere elaborate seguendo la normativa esistente; alle analisi consuete è tuttavia richiesto di aggiungere una relazione di sintesi sulle priorità politiche perseguite fornendo l'insieme dei dati indicati nelle tavole 2, 3, 4 e 5 allegate.

La relazione di sintesi dovrebbe essere stringata e strettamente legata ai dati forniti; la parte preponderante dell'analisi dovrebbe essere dedicata all'esame degli obiettivi strategici perseguiti insiti nelle priorità politiche, delle attività poste in essere per conseguirli e dei risultati raggiunti sotto gli aspetti già indicati. L'attività amministrativa ordinaria deve essere oggetto di una descrizione sommaria; sembrerebbe opportuno che essa si indirizzi soprattutto alla valutazione delle eventuali difficoltà amministrative o organizzative che dovessero emergere dalla verifica dei processi amministrativi o dall'analisi dei dati.

Le analisi dettagliate sinora fornite nei rapporti in base alle classificazioni per programmi e missioni e alla suddivisione tra obiettivi strategici e strutturali vanno considerate come documenti di lavoro necessari a fornire gli elementi su cui basare valutazioni di maggior rilevanza e a preparare nell'anno di transizione del 2009 la nuova impostazione che verrà definita per l'anno 2010. Queste analisi dovranno essere trasmesse in allegato alla relazione sintetica sopra descritta che, come accennato, dovrà concentrarsi sui programmi che rivestono elevata priorità.

Nel complesso la valutazione degli obiettivi strategici (ovvero delle priorità politiche di un Ministero) dovrebbe essere contenuta in poche pagine, in relazione alla rilevanza dei temi affrontati nel corso del tempo, alle problematiche emerse nella fase di attuazione e allo scostamento rilevato tra i risultati programmati e quelli conseguiti.

La trattazione scritta dovrà essere accompagnata dalle tavole 2, 3, 4 e 5 già richiamate sopra che vengono descritte in dettaglio nel paragrafo successivo. Alla normale attività, agli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e alle problematiche del controllo di gestione dovrà essere dedicata una trattazione riepilogativa ancor più contenuta (anche in questo caso analisi più dettagliate potranno essere riportate in allegato).

2.2 I contenuti

Nella parte generale il rapporto di performance dovrà esaminare:

- le priorità politiche definite con l'atto di indirizzo del Ministro per guidare l'azione dell'amministrazione;
- gli eventuali elementi che hanno richiesto modifiche negli obiettivi dell'amministrazione o che hanno influenzato i risultati.

La relazione dovrà contenere un esame delle priorità politiche perseguite, le difficoltà incontrate nell'attuazione dei vari programmi, i risultati raggiunti, gli scostamenti rispetto a quelli programmati e le cause che ne sono alla base.

Ogni amministrazione dovrà indicare: il quadro delle missioni dei programmi e delle priorità politiche perseguite, gli stanziamenti a disposizione per ciascuno di esse, gli impegni complessivi assunti e le spese di cassa, il numero degli addetti e il grado di informatizzazione (tav. 2); la dotazione di personale dei vari dicasteri suddiviso per tipologia di contratto e per profili professionali (tav. 3); gli obiettivi programmati per ciascuna priorità e i risultati conseguiti (individuati sulla base di una serie di indicatori da definire) (tav. 4); l'impatto determinato dal programma sul contesto socio-economico (tav. 5).

Nella tavola 2 l'obiettivo è quello di esaminare per ciascun Ministero la distribuzione delle risorse finanziarie e di quelle umane e il grado di informatizzazione dell'attività svolta. A tal fine vengono richiesti gli stanziamenti disposti per il triennio e quelli risultanti dal consuntivo dell'anno antecedente, gli impegni assunti a consuntivo

e le spese di cassa sostenute. Il dato sulla distribuzione del numero degli addetti consentirà di esaminare la rilevanza del numero del personale addetto ai vari programmi, alle varie missioni e alle priorità politiche perseguite. I dati sul grado di informatizzazione dovranno fornire indicazioni sulle tecnologie impiegate, sulle spese sostenute, sulle risorse umane utilizzate, nonché sui risultati conseguiti in termini di percentuale del lavoro svolto con strumenti informatici e di rilevanza dei contatti intrattenuti con altre amministrazioni e con i cittadini attraverso tali strumenti.

Nella tavola 3 ciascun Ministero dovrà fornire la distribuzione del personale per tipologia di contratto (part time, tempo pieno e tempo indeterminato) e per profili professionali (indicati nella tavola con A, B, C essendo differenti per i vari dicasteri) indicando le retribuzioni medie di ciascuna categoria. Nella parte descrittiva dovrà essere posta in luce la politica seguita nel contenimento degli organici, gli sforzi effettuati per l'acquisizione delle nuove professionalità richieste dal rapido evolvere delle tecnologia e dai nuovi e più importanti compiti da svolgere per far fronte al mutare del contesto socio-economico.

Nel commentare la tavola 3 si dovranno porre altresì in evidenza le politiche salariali seguite e in particolare le azioni poste in essere per l'individuazione e il riconoscimento del merito.

Nella tavola 4 l'analisi dovrà incentrarsi sui risultati raggiunti in ciascuna delle priorità politiche definite in sede programmatica. La tavola ha l'obiettivo di porre a raffronto le risorse attribuite alle varie priorità in rapporto ai risultati che vengono conseguiti.

Va ribadito che la misurazione dei risultati è compito complesso ma assai pregnante. Solamente la misurazione dei risultati conseguiti in rapporto a quelli programmati potrà consentire di valutare compiutamente l'efficacia dell'intervento pubblico da parte del Parlamento e di orientare le scelte per gli anni successivi. Questa misurazione dovrà essere basata su una serie di indicatori significativi dell'attività svolta (nella tavola i simboli A, B, C ecc rappresentano le varie tipologie di indicatori da individuare): **le proposte in materia dovranno essere avanzate dai SECIN in collaborazione con le amministrazioni di appartenenza. Il punto di partenza di**

questa analisi dovranno essere le misurazioni effettuate dall'Istat per i vari comparti al fine di valutare i consumi pubblici nella contabilità nazionale e sulle altre numerose rilevazioni che l'Istat compie sui vari settori d'intervento.

Sulla base della serie di indicatori individuata si potrà giungere a calcolare nel tempo un indicatore complessivo ottenuto attraverso una media ponderata delle varie componenti; il peso di ciascuna componente dovrà essere individuata ex ante sulla base della diversa rilevanza che essa ha nell'ambito dell'attività complessiva (qualora non si disponesse di elementi sufficienti per attribuire alle diverse componenti un peso diverso l'indicatore complessivo potrà essere calcolato come media semplice dei vari indicatori). Il rapporto tra l'indicatore complessivo calcolato nel modo indicato e il numero degli addetti consentirà di determinare i carichi di lavoro e la loro evoluzione nel tempo. Questo indicatore, a parità della qualità del prodotto (ovvero dell'attività svolta), consentirà di avere una prima informazione sulla produttività del lavoro. Le singole amministrazioni sono chiamate a esprimere sulla base delle classificazioni più dettagliate a loro disposizioni gli eventuali mutamenti che dovessero essere intervenuti nella qualità del prodotto, risultato della loro azione.

Nella tavola 5 l'analisi dovrà estendersi all'impatto che l'azione pubblica ha avuto sull'economia e sulla società. Anche in questo caso il compito di individuare le variabili socio-economiche che sono influenzate dalle varie priorità politiche è attribuito alle amministrazioni e in particolare ai SECIN.

È da presumere che non sarà sempre possibile individuare variabili adeguate alla valutazione di questo aspetto. In alcuni casi per avere informazioni di prima approssimazione si dovrà far ricorso a un insieme di variabili non direttamente correlate con l'azione esplicita ed influenzate anche da altri fattori (e non solamente dall'azione pubblica). È in ogni caso necessario effettuare proposte che consentano almeno di esaminare le problematiche di maggiore rilevanza. Questa materia potrà essere di un lavoro comune di approfondimento da parte degli esperti di settore, della RGS e degli operatori delle singole amministrazioni.

SPESA PER MISSIONI, PROGRAMMI E PRIORITA' POLITICHE

Tav. 2

Missioni	Pro-grammi	Priorità Politiche	Stanziamenti (1)				Impegni		Spese di cassa		R. umane n. add. (2)		Grado informa- tizzazione (3)			
			t-1	t	t+1	t+2	t-1	t	t-1	t	t-1	t	A	B	C	

L'anno t è quello cui il rapporto di performance si riferisce; l'anno t-1 è quello immediatamente precedente; gli anni t+1, t+2 sono quelli immediatamente successivi.

- (1) Nel caso di leggi pluriennali, in una nota indicare gli stanziamenti anche per gli anni successivi a quelli indicati (t-1, t, t+1, t+2).
- (2) Numero degli addetti alla fine dell'anno t-1 e alla fine dell'anno t
- (3) Sono qui riportate a titolo esemplificativo tre tipologie di indicatori (A, B e C); il numero degli indicatori da riportare dovrà essere definito sulla base delle proposte dei SECIN. Nel commento della tavola vengono suggeriti quattro indicatori di tipo quantitativo (spese sostenute, risorse umane utilizzate, percentuale del lavoro svolto con strumenti informatici, rilevanza dei contatti intrattenuti attraverso tali strumenti con l'Amministrazione e con i cittadini) da affiancare a una descrizione delle tecnologie impiegate da indicare nel rapporto.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DEI VARI MINISTERI

Tav. 3

Numero addetti (1)								Qualifiche professionali (2)											
Parttime		T. pieno		T. indetermin.		Totale		A				B				C			
								N.A. (1)		R. M. (3)		N.A. (1)		R. M. (3)		N.A. (1)		R. M. (3)	
t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t	t-1	t

L'anno t è quello cui il rapporto di performance si riferisce; l'anno t-1 è quello immediatamente precedente.

- (1) Numero degli addetti ai vari Ministeri alla fine degli anni indicati.
- (2) Per esigenze di spazio e per semplicità sono state qui riportate solo tre qualifiche professionali indicate con i simboli A, B e C. Come noto, in realtà esse sono più numerose di tre e difformi tra i vari Ministeri (ogni dicastero utilizzi la sua classificazione).
- (3) Retribuzioni medie delle varie qualifiche professionali alla fine dell'anno di riferimento.

INDICATORI DELLE RISORSE E DEI RISULTATI PER PRIORITA' POLITICHE

Tav. 4

Priorità politiche	Spese cassa (1)	R. U. Num add. (2)	Indicatori dei risultati fisici (3)														Indic. ponderato (5)
			A (4)				B (4)				C (4)						
			cons		val. .programm		cons		cons		val. .programm		cons		cons		
t	T	t-1	t	t+1	t+2	t	t-1	t	t+1	t+2	t	t-1	t	t+1	t+2	t	

L'anno t è quello cui il rapporto di performance si riferisce; l'anno t-1 è quello immediatamente precedente; gli anni t+1, t+2 sono quelli immediatamente successivi.

- (1) Spese di cassa sostenute nell'anno t.
- (2) Risorse umane in termini di numero di addetti alla fine dell'anno t.
- (3) Sono stati qui riportati tre tipi di indicatori: A, B e C. Il numero e la tipologia degli indicatori saranno individuati in base alle proposte effettuate dai SECIN (alla luce delle rilevazioni dell'attività svolta dalle Amministrazioni di competenza effettuate dall'Istat per la valutazione dei consumi pubblici o per altre finalità specifiche).
- (4) Per ciascun indicatore vanno riportati i valori consuntivi (cons) alla fine dell'anno antecedente a quello di riferimento (t-1), quelli programmati (val programm) per la fine dell'anno di riferimento (t) e per la fine dei due esercizi successivi (t+1, t+2), nonché il valore effettivamente raggiunto alla fine dell'anno di riferimento.
- (5) L'indicatore ponderato deve essere calcolato sulla base della rilevanza degli aspetti rappresentati dai singoli indicatori; in assenza di valutazioni sul diverso peso dei vari indicatori basterà effettuare la media semplice dei valori riportati (ovvero dei valori dei singoli indicatori).

INDICATORI D'IMPATTO DELL'AZIONE PUBBLICA

Tav. 5

Priorità politiche	Variabili macroeconomiche e sociali su cui si riflette l'azione pubblica (1)														
	Variabile A (2)				Variabile B (2)					Variabile C (2)					
	cons	val programm.			cons	cons	val programm.			cons	cons	val programm.			cons
	t-1	t	t+1	t+2	t	t-1	t	t+1	t+2	t	t-1	t	t+1	t+2	t

L'anno t è quello cui il rapporto di performance si riferisce; l'anno t-1 è quello immediatamente precedente; gli anni t+1, t+2 sono quelli immediatamente successivi.

- (1) I SECIN dovranno proporre le variabili macroeconomiche e sociali su cui si riflette l'azione diretta al conseguimento degli obiettivi definiti con le priorità politiche. Nella tavola, a titolo esemplificativo, sono state individuate tre variabili: A, B e C (il numero e la tipologia delle variabili dovranno essere definiti sulla base delle proposte dei SECIN).
- (2) Per ciascuna variabile vanno riportati i valori consuntivi (cons) alla fine dell'anno antecedente a quello di riferimento (t-1), quelli programmati (val programm) per la fine dell'anno di riferimento (t) e per la fine dei due esercizi successivi (t+1, t+2), nonché il valore effettivamente raggiunto alla fine dell'anno di riferimento.

3. L'azione di riforma: una sintesi

Il Governo si propone di ridefinire il processo di programmazione e di verifica dell'azione pubblica in modo da rendere più stretta la correlazione tra la struttura del bilancio dello Stato e il raggiungimento degli obiettivi della politica economica tra i quali, in particolare, il rafforzamento delle prospettive di crescita della nostra economia.

A tal fine si avverte in primo luogo la necessità di un'attenta verifica dell'intera struttura del bilancio dello Stato e della ripartizione della spesa per centri di responsabilità e per missioni e programmi. Gli obiettivi di questa revisione che il Governo si propone di realizzare a partire dal prossimo anno sono quelli, da un lato, di semplificare il processo amministrativo di programmazione e di attuazione della spesa, dall'altro, quello di realizzare una verifica più attenta dei risultati dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Per conseguire risultati apprezzabili nella direzione indicata è necessario, si ribadisce, un rafforzamento del ruolo dei SECIN diretto ad accrescere la loro autonomia e le risorse, in termini di mezzi e di personale, a loro disposizione. In tal senso va anche la volontà del Parlamento, infatti, le Commissioni riunite I e XI della Camera dei deputati in sede referente, nel corso della discussione del disegno di legge A.C. 2031 recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" (già approvato dal Senato), hanno approvato in data 3 febbraio u.s. un emendamento volto ad inserire nel disegno di legge l'articolo 8-bis ("Efficienza dell'azione amministrativa") che al comma 2, espressamente, prevede che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente". Tale articolo aggiuntivo è attualmente contenuto nell'A.C. 2031-A in corso di esame da parte dell'Aula della Camera.

Nell'immediato sin dai prossimi rapporti di performance da elaborare entro la fine del mese di giugno sarà necessario predisporre una relazione di sintesi che si soffermi sulle priorità politiche perseguite dai singoli dicasteri e che fornisca dati sintetici sui programmi realizzati, sulle risorse umane utilizzate, sugli effetti prodotti e sull'impatto sull'economia e, più in generale, sulla società.

Il compito che il Governo si impegna ad affrontare è impegnativo sia sul piano politico sia su quello amministrativo. Le linee delle modifiche suggerite nelle pagine precedenti sono il frutto della proficua collaborazione prestata dai SECIN, dalla Ragioneria Generale dello Stato, da alcuni funzionari del Parlamento, da numerosi esperti delle amministrazioni dello Stato e da autorevoli membri di istituzioni universitarie.

La condivisione degli obiettivi definiti e l'impegno profuso dai rappresentanti delle amministrazioni coinvolte nel progetto costituiscono la migliore garanzia per poter realizzare, attraverso le nuove linee di indirizzo, avanzamenti significativi nel processo di allocazione delle risorse.

Si tratta, evidentemente, di innovazioni molto impegnative che però potranno divenire effettive anche in tempi brevi considerata la professionalità dimostrata dai SECIN e tenuto conto che le nuove linee guida hanno, almeno in parte, carattere programmatico. Nei prossimi incontri che il Comitato tecnico-scientifico avrà con i SECIN saranno affrontati e risolti eventuali dubbi emersi in sede applicativa.

Appendice

Gli atti normativi esistenti

Il processo di programmazione strategica è fondamentale per l'efficace organizzazione delle attività finalizzate a definire l'indirizzo politico e ad attuarlo mediante atti amministrativi. Il processo per l'anno n+1 prevede diverse fasi che prendono avvio dalla definizione dell'**atto di indirizzo** (entro il mese di marzo dell'anno n), e proseguono con la stesura delle **note preliminari previsive** (prime versioni a settembre dell'anno n e versione definitiva a dicembre-gennaio dell'anno n), l'emanazione delle **direttive annuali dei Ministri** (entro 10 giorni dall'approvazione della legge di bilancio), la stesura delle **note preliminari a consuntivo** e la **relazione sullo stato della spesa**, inclusiva del **rapporto di performance** (entro il 15 giugno dell'anno n+1). Il momento centrale di questo processo è il procedimento di predisposizione della direttiva annuale del Ministro.

Di seguito si illustrano i principali atti normativi che definiscono il ciclo dei provvedimenti.

Atto di indirizzo

Ciascun Ministro stabilisce le priorità politiche dell'Amministrazione tramite un proprio atto di indirizzo che integra le priorità politiche del Governo indicate nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso indica le priorità da seguire nell'allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del ministero, in conformità con quanto disposto dalla legge 94 del 1997 (art. 2, comma 4-bis).

La **Direttiva della Presidenza del Consiglio del 12 marzo 2007** indica che l'atto di indirizzo debba essere emanato entro il mese di marzo di ciascun anno e debba essere comunicato tempestivamente ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa.

Note preliminari agli atti di previsione

Le note preliminari agli atti di previsione sono previste dall'**art 2, comma 4 quater, della legge 468 del 1978, introdotto dalla legge 94 del 1997**. Sono uno strumento rilevante nel processo di programmazione delle amministrazioni centrali poiché con esse ciascun Ministro illustra, in coerenza con le priorità politiche del Governo:

1. Le **priorità politiche** dell'Amministrazione
2. I **criteri** adottati per la formulazione delle previsioni
3. Gli **obiettivi** che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi
4. Gli **stanziamenti** previsti per l'anno successivo
5. Le eventuali **assunzioni di personale** programmate nel corso dell'esercizio
6. Gli **indicatori di efficacia ed efficienza** che si intendono utilizzare per valutare i risultati

La circolare **n.21/2008** modifica le fasi e la tempistica per la preparazione delle note preliminari introdotte dalla precedente circolare¹:

- **Fase 1 (entro la prima decade di settembre)**

Ciascun Ministro individua le priorità politiche che confluiscono nella Nota preliminare. I SECIN trasmettono la prima versione della Nota preliminare al Ministero dell'Economia e delle Finanze- RGS.

- **Fase 2 (dicembre-gennaio)**

In seguito all'approvazione della Legge di Bilancio e della Legge Finanziaria da parte del Parlamento ed entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, i SECIN di ciascuna amministrazione trasmettono la versione definitiva della Nota preliminare al MEF-RGS.

¹ Per completezza di informazione in Appendice 1 si riporta la tempistica prevista dalla circolare n. 21/2007

Direttive dei Ministri

La direttiva annuale del Ministro di cui all'**art 14 del Dlgs 29/1993** è un documento di programmazione che ciascun Ministro deve emanare annualmente entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

La direttiva è la sede nella quale sono definite e comunicate alle Pubbliche amministrazioni, ai cittadini e agli elettori le priorità e gli obiettivi di ogni singolo dicastero e le risorse ad esso attribuite per raggiungere gli obiettivi. L'insieme delle direttive di tutti i Ministri descrive gli impegni prioritari che il Governo si assume formalmente davanti alla cittadinanza per l'anno successivo.

La struttura delle singole direttive ministeriali deve evidenziare la coerenza delle modalità di azione delle diverse amministrazioni. Per agevolare tale coerenza complessiva, gli schemi delle direttive di ciascun Ministro sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio entro il mese di dicembre.

La direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 definisce le linee guida per la struttura delle direttive generali annuali dei Ministri. Essa evidenzia che per garantire il massimo di coerenza delle direttive è necessario incentrare l'attenzione su un numero limitato di obiettivi "qualificanti", così da evidenziare linee di azione immediatamente percepibili da tutti i livelli dell'amministrazione. La realizzazione degli obiettivi richiede attività riassumibili in programmi di azione, allegati alla direttiva.

Il programma d'azione deve indicare anche il sistema di monitoraggio degli obiettivi. I risultati delle politiche pubbliche sono misurati anche avvalendosi di indicatori di impatto e di contesto e di metodologie di *benchmarking*.

La direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri evidenzia inoltre quali devono essere i contenuti della direttiva annuale dei Ministri:

- Gli obiettivi generali delle politiche pubbliche del Ministero
- La definizione dei programmi attuativi e degli obiettivi di dettaglio
- L'individuazione di obiettivi riguardanti l'attività amministrativa
- La definizione dei sistemi di monitoraggio e degli indicatori per la misurazione dei risultati
- La definizione del sistema di valutazione dei dirigenti

Note preliminari al consuntivo

La predisposizione delle Note preliminari al consuntivo è prevista dall'**art 22 della legge 468 del 1978** che prevede che al Rendiconto generale dello Stato sia “allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.” L'art 21 della stessa legge prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze nel presentare il rendiconto al Parlamento, entro il mese di giugno, lo corredi di apposita Nota preliminare.

Le note preliminari al consuntivo evidenziano gli obiettivi realizzati nel corso della gestione a confronto con quanto indicato in sede di programmazione della Nota preliminare agli atti di previsione (cfr. **Circolare n.21 del 2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze**). Tali note sono trasmesse alla Corte dei Conti e al Parlamento a corredo del conto consuntivo.

Gli attori coinvolti nella compilazione delle Note preliminari a consuntivo sono:

- i SECIN, che aggregano le informazioni provenienti dai Centri di responsabilità amministrativa e predispongono la nota preliminare di consuntivo dell'intera amministrazione da trasmettere all'Ispettorato generale per le politiche di bilancio;
- i Centri di responsabilità amministrativa, che compilano le schede relative agli obiettivi perseguiti;
- gli Uffici Centrali di Bilancio, che ricevono la Nota dai SECIN e la trasmettono all'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio della RGS.

La **Circolare n. 21 del 2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze** prevede che le Note preliminari a consuntivo costituiscano “un ausilio per ciascun Ministro nell'elaborazione della *relazione* prevista all'art 3, commi 68 e 69 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) da trasmettere alle Camere, al fine di consentire alle Amministrazioni di operare in un quadro unitario e coerente.”

Relazione sullo stato della spesa e rapporto di performance

L'art 3, commi 68 e 69 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), ha introdotto un momento di collegamento fra Governo e Parlamento prevedendo che ciascun Ministro trasmetta alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, una relazione sui risultati raggiunti nel corso dell'anno precedente (il cosiddetto Rapporto di Performance) e sulle attività svolta nel corso del primo quadrimestre. La struttura della relazione e del Rapporto di Performance, in particolare, è definita nelle linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria del 2008 predisposte da codesto Comitato.

Gli esiti dell'attività delle Amministrazioni è previsto che siano sintetizzati in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Tali informazioni sono oggetto dell'esame delle Commissioni parlamentari competenti per i profili ordinamentali e finanziario generali.

La legge stabilisce i contenuti delle relazioni e attribuisce un ruolo fondamentale ai SECIN per la loro predisposizione. Entro il 31 gennaio di ogni anno, il Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato indica le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria. Queste, presentate per la prima volta nel gennaio del 2008, forniscono indicazioni riguardo la tempistica delle diverse fasi dell'attività istruttoria, gli indicatori più idonei da associare agli obiettivi individuati dalle Amministrazioni e uno schema di riferimento dettagliato riguardo la compilazione del Rapporto di Performance, che costituisce la prima parte della relazione.

Il ruolo dei SECIN

Agli articoli 6 e 8 del Dlgs 286/99 e nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 si definiscono i SECIN (Servizi di Controllo Interno), previsti presso ciascuna amministrazione dello Stato, e si esplicita il ruolo da essi svolto.

In particolare l'art. 6 del Dlgs 286/99 definisce il servizio di controllo interno come un ufficio istituito all'interno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, dotato di autonomia operativa, la cui direzione può essere affidata dal Ministro ad un organo collegiale o ad esperti estranei alla pubblica amministrazione. Esso è preposto a svolgere attività di valutazione e controllo strategico. Ha il compito di monitorare

l'attuazione delle scelte contenute nelle direttive e degli atti di indirizzo politico. "L'attività consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi".

I SECIN riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico con apposite relazioni (redatte almeno annualmente) sui risultati delle analisi effettuate, che contengono anche proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni.

Fasi e tempistiche di compilazione delle Note preliminari come previste dalla circolare n.21/2007:

- Fase 1 (febbraio-giugno)
 - Individuazione da parte di ciascun Ministro delle priorità politiche (coerenti con le priorità politiche del Governo indicate nelle Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri) che confluiscono nelle note preliminari.
 - Predisposizione da parte delle amministrazioni delle proposte delle previsioni finanziarie ed economiche per l'anno successivo.
 - Inizializzazione della predisposizione delle Note preliminari coerenti con le proposte di cui sopra.
- Fase 2 (luglio-settembre)
 - Le amministrazioni trasmettono tramite i SECIN alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) la propria Nota Preliminare che incorpora le variazioni apportate dalla RGS alle proposte di bilancio delle amministrazioni entro il termine del 15 settembre.
 - Ciascun Ministro aggiorna il Budget economico che viene trasmesso al Parlamento.
- Fase 3 (ottobre-novembre)
 - Una volta presentato il Disegno di Legge Finanziaria, ciascuna amministrazione aggiorna la nota preliminare e la trasmette nuovamente tramite il SECIN alla RGS che a sua volta la trasmette al Parlamento. La nuova Nota incorpora gli obiettivi nuovamente ridefiniti, tenendo in considerazione gli effetti della manovra proposta.
- Fase 4 (dicembre)
 - Una volta approvata la Legge di Bilancio e la Legge Finanziaria:

- Ciascuna amministrazione predispone la versione definitiva della nota preliminare e la trasmette tramite SECIN alla RGS.
- Ciascun Ministro sulla base degli obiettivi descritti sulla nota preliminare vara la *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione*, ai sensi dell'art 14, comma 1 del decreto legislativo n. 165/2001, entro dieci giorni dalla pubblicazione delle Legge di Bilancio, ripartendo le risorse del proprio bilancio fra i vari Uffici dirigenziali generali.
- Le amministrazioni predispongono la versione definitiva del Budget che trasmettono alla RGS per la presentazione al Parlamento