



Ragioneria
Generale
dello Stato

Il processo di integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo della performance: quali prospettive con la riforma del bilancio dello Stato?



Il quadro normativo nazionale di riferimento

- **Legge C. n.1/ 2012 e il nuovo art. 81 Costituzione:** adeguamento dell'ordinamento nazionale, in materia di regole fiscali e di bilancio, all'evoluzione della disciplina europea introducendo nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito.
- **Legge n. 243/2012 (legge Rafforzata) ha dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio:** alcune disposizioni immediatamente applicabili altre necessitano della definizione delle relative modalità attuative attraverso una legge dello Stato.
- **Legge n. 89/2014 (ex-L. 196 del 2009, art. 40 e 42):** a completamento del processo di riforma il governo è stato delegato a portare a compimento la revisione della struttura del bilancio dello Stato e potenziare la funzione del bilancio di cassa (dopo successive proroghe nel tempo).

L'attuazione

Per completare la riforma sono stati previsti diversi passi, quali:

- il decreto legislativo n. 90 del 2016 per il **completamento della riforma della struttura del bilancio** - ex-art. 40 della legge 196/2009
- il decreto legislativo n. 93 del 2016 **per il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa** - ex-art. 42 della legge 196/2009
- un DDL parlamentare AS 2451 (già approvato dalla Camera dei Deputati e in corso di discussione al Senato) per **dare attuazione all'articolo 15 della legge rafforzata** (L. 243/2012), anche con l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità e con la revisione della tempistica del processo della programmazione finanziaria

Decreto legislativo 90/2016

revisione della struttura del bilancio

Obiettivi:

- Maggiore trasparenza, leggibilità del bilancio e controllo dei risultati (articolo 1 e 2);
- Semplificazione e snellimento dei documenti di bilancio (tramite la revisione degli allegati - articoli 2 e 3);
- Integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio (articolo 4);
- Ampliamento della flessibilità di bilancio per garantire maggiore efficienza della programmazione e della gestione delle risorse (anche per rendere sostenibili i vincoli finanziari fissati con gli obiettivi di spesa – articolo 5);
- Maggiore qualità dei dati di entrata e spesa e ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato attraverso l'adozione di un sistema di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato (articolo 8) e l'eliminazione di alcune gestioni fuori bilancio (articoli 6 e 7);
- Bilancio di genere (articolo 9).

Maggiore trasparenza e leggibilità del bilancio: missioni, programmi e azioni

Il d.lgs 90/2016 conferma la struttura per **missioni e programmi**, più adatta a evidenziare il legame tra le risorse stanziare e le finalità perseguite, e

- **rafforza la relazione univoca tra programma e centro di responsabilità amministrativa** (con l'eliminazione dei programmi condivisi tra più centri di responsabilità amministrativa)
- **introduce le "azioni"** sottostanti i programmi, che dovrebbero portare all'avvio di un **processo di razionalizzazione delle autorizzazioni legislative sottostanti e dovrebbero divenire l'unità gestionale del bilancio**, con possibili vantaggi anche in termini di flessibilità gestionale (è prevista una sperimentazione in tal senso)
- **adotta un dettagliato piano dei conti** allo scopo di accompagnare le azioni con una classificazione della spesa per natura economica

Caratteristiche delle azioni sottostanti i programmi (art. 2 D. Lgs 90/2016)

- a) raggruppano le risorse finanziarie dedicate al raggiungimento di una stessa finalità
- b) specificano la finalità della spesa in termini di:
 - 1) settori o aree omogenee di intervento;
 - 2) tipologie dei servizi o categorie di utenti;
 - 3) tipi di attività omogenee;
 - 4) categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro;
 - 5) ogni altro elemento che **descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa;**
- c) corrispondono a insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa, sotto il profilo delle finalità;
- d) sono significative sotto il profilo finanziario e, quanto più possibile, stabili nel tempo;
- e) possono contenere spese di natura economica diversa. In ogni caso, ai fini della gestione e della rendicontazione, le spese di personale di ciascun programma di spesa sono iscritte all'interno di un'unica azione.

Strutture amministrative, missioni e programmi (Legge di bilancio)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLB 2017
Amministrazioni centrali dello Stato	18	12	13	13	13	13	13	13	13	13
Centri di responsabilità	151	105	119	92	92	92	93	118	118	118
Missioni	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Programmi	168	165	162	172	172	174	174	181	182	187
<i>di cui Programmi condivisi tra amministrazioni</i>	12	11	11	4	4	4	4	5	5	-
Azioni										734
Capitoli	6.209	6.060	6.094	5.840	5.599	4.549	4.557	4.632	4.711	5.405

Le azioni sono state individuate:

- secondo linee guida per assicurare l'omogeneità di trattazione di voci di spesa comuni a più Ministeri
- sulla base di un lavoro avviato nel 2013 e rivisto quest'anno assieme ai Ministeri

La formulazione di proposte di previsione di bilancio per il triennio 2017-2019 è in corso secondo la nuova struttura (Circolare RGS n. 20/2016)

L'elenco delle azioni sarà formalizzato con DPCM.

La struttura del bilancio per azioni

Incrocio tra programmi, azioni e piano dei conti integrato: es. MIUR

Voci del piano dei conti		Missioni, Programmi, Azioni				
		2 Istruzione universitaria				
		2.1 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria				
		Spese di Personale per il programma	Sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d'onore	Promozione di attività culturali, sportive e ricreative	Realizzazione o ristrutturazion e di alloggi per studenti	Totale Programma
Spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	293.635				293.635
	...					
	Acquisto di beni e servizi		3.654.108	644.087	9.712.957	14.011.152
	...					
Spese in conto capitale	Trasferimenti correnti		160.000.000	13.000.000		173.000.000
	...					
	Investimenti fissi lordi			10.000.000	60.000.000	70.000.000
...						
...	Contributi agli investimenti					
...						
Totale		293.635	163.654.108	23.644.087	69.712.957	257.304.787

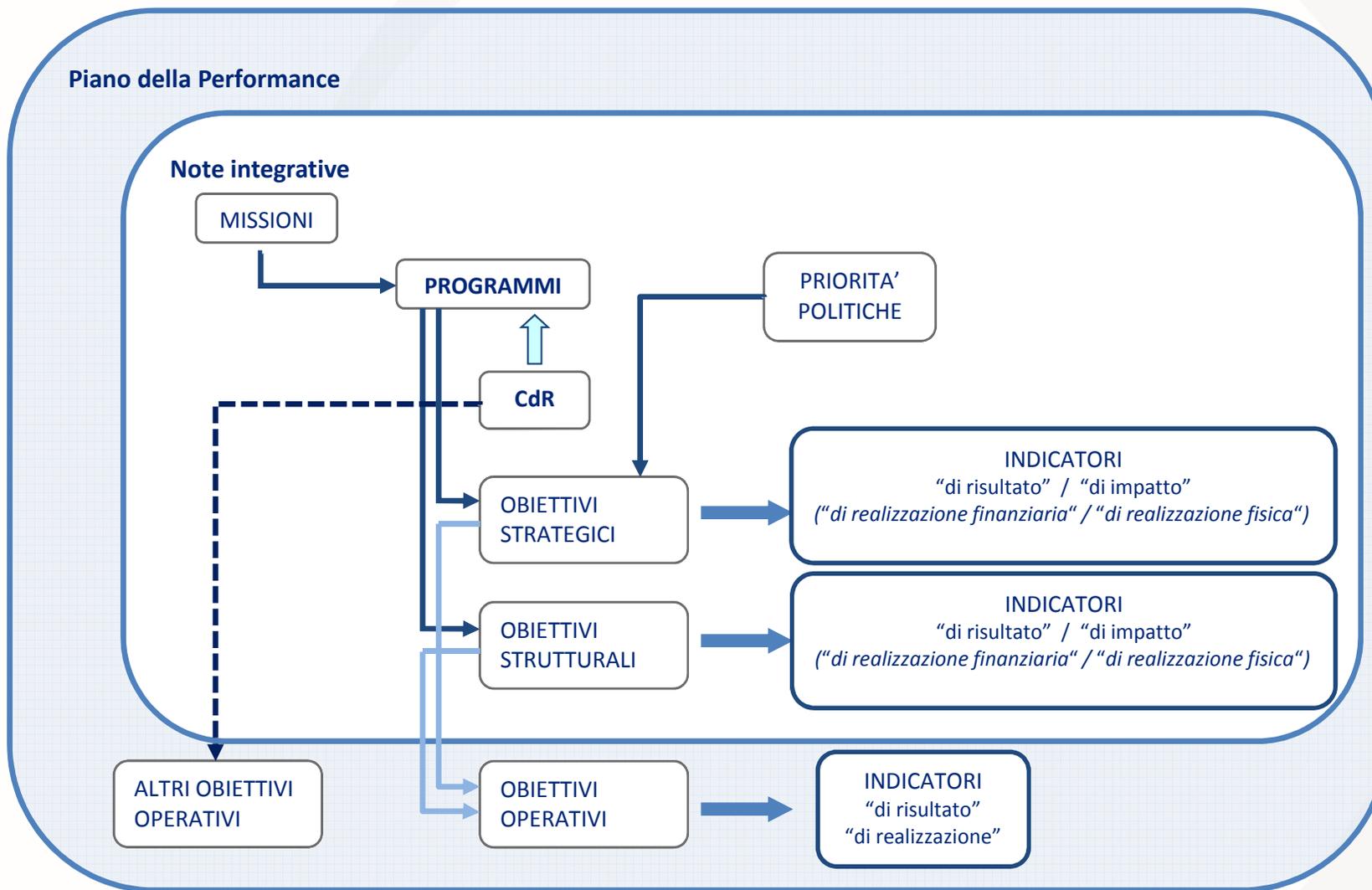


Le azioni possono essere occasione per meglio integrare ciclo della performance e ciclo di bilancio

- La relazione univoca tra programma e centro di responsabilità amministrativa consente di meglio integrare il **ciclo del bilancio (incentrato sul programma)** con il **ciclo della performance (incentrato sul centro di responsabilità amministrativa, CDR)**
- Individuando in maniera più dettagliata le finalità perseguite attraverso i programmi, le azioni dovrebbero facilitare l'individuazione di obiettivi delle politiche finanziate con il bilancio statale, **con riferimento ai risultati che si intende raggiungere sull'economia e la società**

In prospettiva, le azioni, costituendo di fatto unità più aggregate rispetto ai capitoli di spesa, dovrebbero contribuire a **semplificare la gestione** e a consentire una **maggiore flessibilità** sull'uso delle risorse in corso d'anno, **ma anche a rivolgere una maggiore attenzione ai risultati della spesa.**

Integrazione tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio

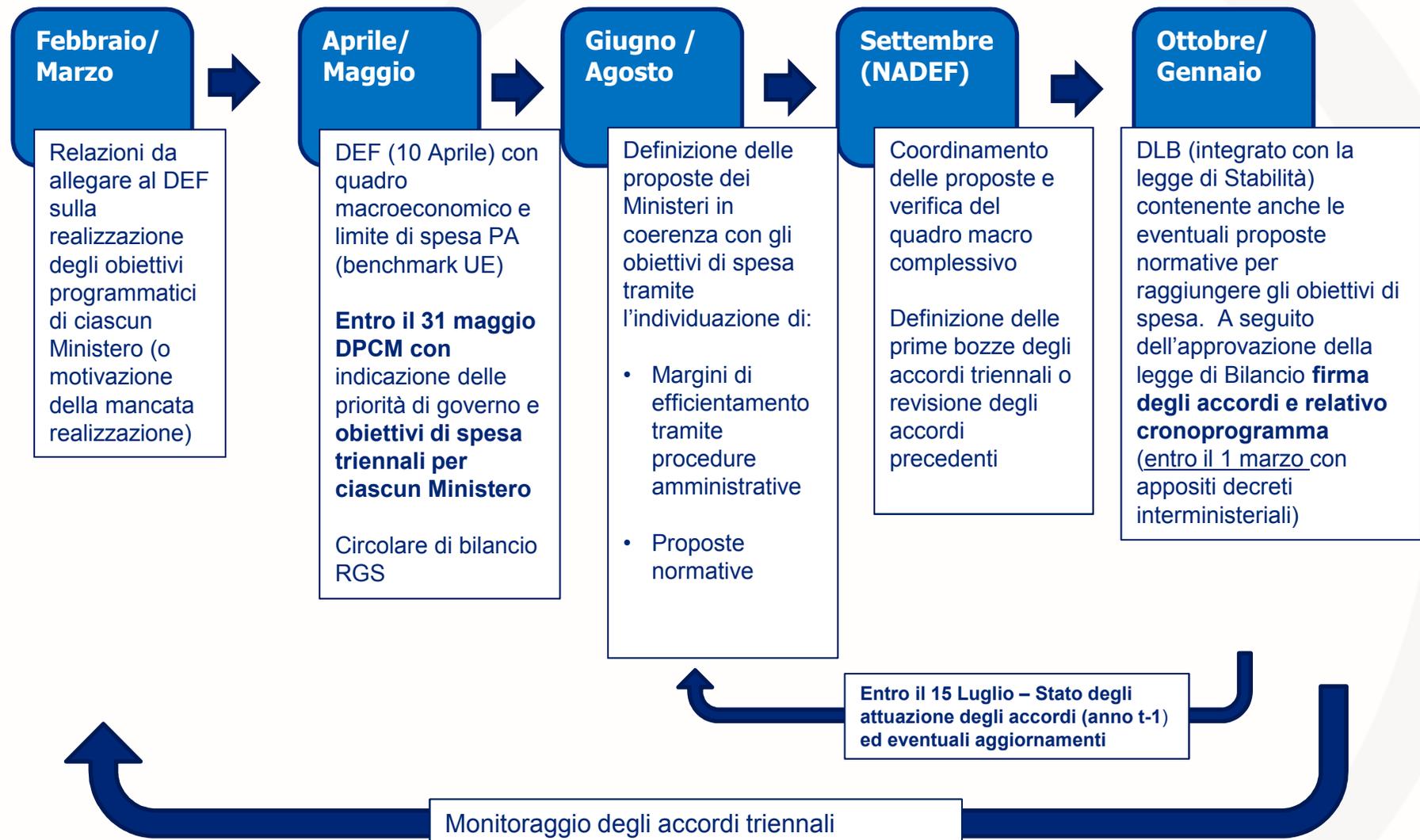


Integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio (art. 4)

Il processo di bilancio prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine entro il 31 maggio di ciascun anno coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e delle priorità politiche, in relazione alle quali quantificare, sulla base della legislazione vigente, l'ammontare complessivo delle risorse per il successivo triennio.

- Rafforzamento dell'**approccio top-down** del processo di formazione del bilancio
- Definizione **obiettivi triennali** per ciascun Ministero tramite un DPCM, in termini di:
 - **Limiti di spesa con** l'indicazione di un **ammontare predefinito di risorse comprensivo di eventuali altre risorse aggiuntive rispetto alla legislazione vigente** e riferito alle spese che non hanno il carattere di diritti soggettivi;
 - **Risparmi da conseguire** opportunamente parametrati (per. es, rispetto all'anno precedente, al totale delle dotazioni di bilancio, etc.);
 - indicazione delle principali priorità politiche a cui dedicare risorse;
- Dopo l'approvazione delle legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa, **concordano in appositi accordi in cui vengono monitorati gli obiettivi** (non solo finanziari) da conseguire nel triennio.
- Ciascun Ministro presenta annualmente una **relazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi**
- A supporto di tale processo potrà essere integrato, nel ciclo del bilancio, **un'attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa**

Revisione della spesa e ciclo di bilancio



Come cambia la Nota integrativa al bilancio dello Stato (1/2)

La Nota integrativa al bilancio di previsione è un **documento di ausilio alla programmazione** dell'impiego delle risorse pubbliche per il triennio di riferimento del bilancio dello Stato che completa ed arricchisce le informazioni finanziarie del bilancio (art. 21, comma 11, lettera a) della legge 196/2009).

Per la spesa essa costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero illustra:

- Le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche, in coerenza con quanto indicato nel Documento di economia e finanza e nel DPCM con gli obiettivi triennali dei Ministeri.

Come cambia la Nota integrativa al bilancio dello Stato (2/2)

- **il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti.** Per ciascuna azione sono indicate le risorse finanziarie per il triennio di riferimento con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i relativi **criteri di formulazione delle previsioni.**
- **gli obiettivi da raggiungere correlati a ciascun programma e formulati con riferimento alle azioni e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi** in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo, tenuto conto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 («piano degli indicatori e risultati attesi»).

... e trova naturale complemento a consuntivo nel corrispondente documento da allegare al Rendiconto generale dello Stato (la Nota integrativa al Rendiconto, art. 35, comma 2, della legge 196/2009).

Nell'ambito delle attività di supporto all'analisi della spesa, la RGS ha formulato negli ultimi anni proposte di indicatori per i programmi di spesa

- **Rassegna di indicatori** frutto dell'attività di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze – RGS e le Amministrazioni centrali dello Stato
(cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi e valutazione della Spesa/Indicatori-dei-programmi/2014/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi%20e%20valutazione%20della%20Spesa/Indicatori-dei-programmi/2014/))
- **Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"**
(cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi e valutazione della Spesa/Indicatori dei programmi/Nota metodologica indicatori per programma 32 2 e 32 3.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi%20e%20valutazione%20della%20Spesa/Indicatori%20dei%20programmi/Nota%20metodologica%20indicatori%20per%20programma%2032%20e%2032%203.pdf))
- **Protocollo d'Intesa tra RGS-IGB e UPG** che individua, con riferimento al programma di spesa 32.2 "Indirizzo politico, un obiettivo comune «Miglioramento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative del Governo» e indicatori elaborati dall'Ufficio Programma di Governo (UPG)
(cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio di previsione/Note integrative/Direttive-/Protocollo integrato dintesa.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio%20di%20previsione/Note%20integrative/Direttive-/Protocollo%20integrato%20dintesa.pdf))

Compiere un ulteriore passo: da ciò che realizzano le amministrazioni a ciò che realizzano le risorse (1/2)

Opportuni miglioramenti auspicabili nei contenuti delle Note integrative dovranno riguardare il superamento della scarsa focalizzazione sui risultati dei programmi, infatti oggi:

- gli obiettivi tendono ancora **a riflettere le attività delle strutture organizzative** (adempimenti istituzionali; predisposizione di atti, decreti, accordi, attività istruttorie; definizione di piani e progetti; trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori; ecc.) piuttosto che descrivere gli esiti attesi dalle politiche che vengono finanziate
- le amministrazioni esplicitano ancora poco quegli obiettivi che sono considerati «**fuori dal loro diretto controllo**»
- tali elementi caratterizzano, naturalmente, **anche la scelta degli indicatori**

Compiere un ulteriore passo: da ciò che realizzano le amministrazioni a ciò che realizzano le risorse (2/2)

Un caso particolare interessa gli indicatori dei programmi che trasferiscono risorse.

Le difficoltà maggiori riscontrate nell'individuazione di tali indicatori riguardano generalmente i programmi che non erogano direttamente servizi e non svolgono attività a rilevanza esterna all'amministrazione, ma si occupano prevalentemente trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche.

In tali casi gli indicatori e la base di monitoraggio vanno piuttosto rintracciati negli atti, nelle convenzioni e nei decreti che regolano i rapporti tra amministrazioni e spesso forniscono elementi utili, anche quantificati, del servizio richiesto o del compito affidato a tali amministrazioni dallo Stato.

Inoltre, nel caso dei trasferimenti finanziari ad amministrazioni vigilate, le amministrazioni vigilanti dovrebbero trovare opportuni raccordi con gli indicatori che devono essere definiti ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 91 del 2011.