

## **Circolare del Ministero dell'economia e finanze 5 giugno 2007, n. 21<sup>1</sup>.**

### **"Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 - Budget per l'anno 2008."**

G.U. 12 giugno 2007, n. 134 - Supplemento Ordinario n. 137

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
A tutti i Ministeri  
A tutte le Amministrazioni autonome  
A tutti gli Uffici centrali del bilancio presso  
i Ministeri e le Amministrazioni autonome  
Alle Ragionerie provinciali dello Stato e, p.c. Alla Corte  
dei Conti  
All'Istituto nazionale di statistica  
Loro sedi

#### Sintesi

- i. La predisposizione del disegno di legge di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 si colloca in un contesto di consolidamento dei conti pubblici. Il debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo è aumentato per il secondo anno consecutivo, pur a fronte di un miglioramento del bilancio strutturale.
- ii. Il bilancio per il 2008 e per il triennio 2008-2010 viene impostato, sulla base della cornice legislativa vigente, utilizzando una nuova classificazione, che innova profondamente la precedente struttura basata sui centri di responsabilità. Il progetto di bilancio viene organizzato in 34 grandi missioni pubbliche e 169 programmi: la costruzione dello schema di distribuzione delle risorse da assegnare ai singoli Dicasteri di spesa parte dalle missioni e dai programmi per poi saldarsi ai centri di responsabilità.
- iii. La formazione del bilancio a legislazione vigente seguirà la nuova struttura definita con la collaborazione di tutte le Amministrazioni. Ciò evidenzierà in maniera univoca ai fini della decisione parlamentare le attività svolte dalle singole Amministrazioni.
- iv. Il nuovo bilancio crea le premesse per una profonda razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria. Contestualmente al DPEF sarà emanato un atto di indirizzo dello scrivente Ministro che conterrà le linee guida per la predisposizione delle proposte.
- v. Queste dovranno essere distinte per programma e, in ordine di priorità, contenere chiare indicazioni di riallocazione di risorse all'interno dello stesso stato di previsione, specificando gli obiettivi che si intende perseguire.

## **1. Il quadro di finanza pubblica.**

---

<sup>1</sup> Il provvedimento reca i seguenti allegati:

- Allegato 1 Missioni – Programmi dello Stato
- Allegato 2 Esempi della nuova struttura del bilancio dello Stato
- Nota tecnica n. 1 – 1. Criteri generali per l'impostazione delle nuove previsioni; 2. Bilancio annuale di competenza; 3. Bilancio annuale di cassa; 4. Bilancio pluriennale di competenza a legislazione vigente; 5. Adempimenti particolari; 6. Calendario degli adempimenti.
- Nota tecnica n. 2

L'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni è passato dal 4,2 per cento del 2005 al 4,4 per cento del 2006. Tale dato include diversi fattori una tantum tra i quali i rimborsi IVA sulle auto aziendali dovuti sulla base della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 settembre 2006 e la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV a seguito dell'accollo diretto del debito di tale società nei confronti di Infrastrutture S.p.A. Il processo di consolidamento finanziario del nostro Paese ha mostrato nel 2006 una notevole accelerazione: il deficit in termini strutturali, al netto degli effetti del ciclo, è passato dal 4,8 per cento del PIL nel 2005, al 3,2 per cento nel 2006, mentre l'avanzo primario strutturale – quasi nullo nel 2005 – è salito oltre l'1,5 per cento del PIL.

Il rapporto tra debito e PIL è aumentato per il secondo anno consecutivo, a seguito dei ricordati effetti della sentenza sui rimborsi IVA delle auto aziendali e la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV, passando dal 106,2 per cento del 2005 al 106,8. Ciò dimostra l'attuale fragilità dei conti pubblici e la necessità di perseguire la politica di rigore intrapresa, per favorire la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

L'andamento del deficit pubblico appare in linea con il percorso di rientro concordato con l'Unione europea. Per l'anno in corso ed in termini nominali, esso è previsto, secondo quanto indicato nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica presentata il 16 marzo, al 2,3 per cento del PIL. Il debito pubblico è stimato scendere al 105,4 per cento del PIL mentre l'avanzo primario dovrebbe raggiungere il 2,6 per cento del PIL.

Usciti dall'emergenza, è necessario continuare sul sentiero del rigore e del consolidamento delle finanze pubbliche, seguendo la traccia indicata nel Documento di programmazione economica e finanziaria dello scorso luglio, avente valenza di legislatura. Si confermano gli obiettivi della riduzione del debito pubblico al di sotto del 100 per cento del PIL, del pareggio di bilancio e dell'avanzo primario al 5 per cento del PIL entro i prossimi 4 anni.

Il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2008 e per il triennio 2008 - 2010 deve mirare al perseguimento di questi risultati.

1.1. La necessità di consolidare il risanamento finanziario è l'occasione per ripensare profondamente i meccanismi di spesa pubblica. Vanno tenuti in considerazione tre fattori:

(i) La pressione fiscale ha raggiunto livelli elevati: nel 2006 essa è stata pari al 42,3% e, secondo le previsioni dovrebbe raggiungere il 42,8 per cento nell'anno in corso. A fronte dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione sarà necessario ridurre progressivamente le aliquote legali di prelievo.

(ii) Il livello di spesa pubblica primaria (al netto degli interessi) è spinto verso l'alto a causa delle tendenze demografiche di lungo periodo, che porteranno ad aumentare la domanda di welfare (assistenza, previdenza, sanità), nonché dalle rigidità dei meccanismi che determinano aumenti inerziali della spesa pubblica. Le richieste di intervento su alcuni settori potranno essere soddisfatte attraverso una compressione/razionalizzazione della spesa in essere.

(iii) La qualità (composizione) della spesa pubblica non è adeguata alla necessità di favorire i processi di crescita economica. Le poche evidenze disponibili dal punto di vista macro e comparativo mostrano come la qualità della spesa pubblica italiana sia agli ultimi posti in Europa.

Tali elementi richiedono uno sforzo da parte delle Amministrazioni per individuare gli spazi per "spendere meglio" le risorse disponibili.

Al fine di facilitare questo processo, il Governo ha avviato un percorso pluriennale basato su quattro pilastri principali:

- la ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato;

- l'analisi e valutazione della spesa pubblica (spending review);
- la riforma della pubblica Amministrazione attraverso l'applicazione del memorandum d'intesa sottoscritto con le parti sociali;
- la ristrutturazione delle Amministrazioni centrali prevista dalle norme della legge finanziaria per il 2007.

La presentazione del disegno di legge di bilancio è strettamente connessa al primo di questi pilastri.

## **2. La ripresa del processo di riforma del Bilancio dello Stato.**

L'attuale struttura del bilancio dello Stato non permette una chiara identificazione delle "azioni" svolte attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche. Esso è strutturato sulla base dell'organizzazione delle Amministrazioni (chi gestisce le risorse) e non anche sulle funzioni (cosa viene fatto con le risorse disponibili).

Ciò rende complesso il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche e conseguentemente non facilita la definizione delle priorità dell'azione politica ed amministrativa.

Conformemente agli impegni assunti anche in sede parlamentare, si è ritenuto necessario, a decorrere dal bilancio di previsione a legislazione vigente per il prossimo anno e per il triennio 2008-2010, procedere ad una profonda revisione del sistema di classificazione del bilancio dello Stato.

La ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato, che utilizza lo schema giuridico della legge n. 94 del 1997, rende il Governo, il Parlamento ed i cittadini più informati circa l'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire specifiche finalità pubbliche.

La revisione operata è avvenuta a legislazione vigente e con il pieno coinvolgimento delle singole Amministrazioni. La discussione ha preliminarmente coinvolto le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, gli Uffici Parlamentari competenti, il Fondo Monetario Internazionale e la Commissione tecnica per la finanza pubblica.

La riorganizzazione proposta si fonda sulla classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, le "missioni" e i "programmi" (Allegato 1).

Le 34 missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Sono una rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le direttrici principali di azione.

Le missioni possono essere attribuite ad un singolo Ministero o a più Ministeri, a seconda dell'attuale ripartizione di funzioni, superando l'approccio tradizionale che articola la spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del Governo.

Ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I 169 programmi individuati rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero per perseguire obiettivi ben definiti. Essi sono di norma specifici di ciascuna Amministrazione; in taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Il programma trova la base normativa nell'art. 2, comma 2, della legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 94 del 1997, e rappresenta il fulcro della nuova classificazione proposta.

Ogni programma – che dovrebbe rappresentare un "outcome", o almeno un "output" dell'Amministrazione - si compone dei macroaggregati individuati dal legislatore (nella generalità dei casi, funzionamento, interventi, investimenti), al di sotto dei quali si ripartiscono i centri di

responsabilità che gestiscono il programma e le specifiche risorse. In pratica, nel bilancio predisposto per la decisione parlamentare, ogni Ministero avrà in evidenza, in via progressiva, le "missioni" sulle quali è coinvolto, i "programmi" di competenza specifica, con riferimento ai macroaggregati di spesa e, nell'ambito di questi ultimi, ai centri di responsabilità interessati (schema Allegato n. 2).

Il collegamento con il bilancio gestionale è assicurato mediante la ripartizione dei capitoli per missioni e programmi: lo strumento informatico, attraverso un eccezionale sforzo di adeguamento delle procedure, assicura la puntualità e la trasparenza della gestione e della rendicontazione in funzione dei nuovi aggregati, a decorrere dal prossimo gennaio 2008. Di ciò viene dato conto, come di consueto, mediante la presentazione degli allegati tecnici al bilancio, distintamente per Ministeri.

Il bilancio gestionale continuerà ad essere strutturato per Centri di responsabilità e nell'ambito degli stessi, per missioni, programmi, macroaggregati e capitoli.

2.1. La nuova classificazione del bilancio comporta un radicale mutamento di prospettiva per le Amministrazioni di spesa: l'attenzione si sposta dal centro di responsabilità amministrativa, che costituiva nella struttura precedente l'unità previsionale di base di primo livello, ai programmi.

Per superare l'approccio frammentato e per ricondurre al programma nella sua interezza le proposte per il bilancio 2008, è utile che venga istituito un coordinamento all'interno dei singoli Ministeri nel caso in cui più centri di responsabilità concorrono al medesimo programma. Tale coordinamento – realizzato dal Ministro o da un suo delegato con funzioni di "coordinatore di programma" – è un'innovazione strategica che garantisce una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma.

Conseguentemente, sono state rielaborate in senso funzionale, coerentemente con la nuova classificazione, le schede previsionali che vengono fornite come strumento per le proposte di stanziamento per il nuovo esercizio finanziario (schede-programma).

### **3. La formazione del Bilancio a legislazione vigente - Budget economico.**

Le Amministrazioni, nella formulazione delle proposte per il Bilancio 2008, dovranno attenersi – come per gli anni pregressi – alle vigenti disposizioni legislative. A tal fine, nell'allegata Nota tecnica n. 1, a cui si fa rinvio, vengono precisati, tra l'altro, i criteri di formulazione delle previsioni di competenza e di cassa, e fornite indicazioni in ordine alle nuove "schede programma formazione", le relative modalità di compilazione, gli adempimenti particolari relativi alle varie Amministrazioni, comprese le note preliminari e gli allegati di personale.

La Nota tecnica, inoltre, contiene il calendario degli adempimenti, sul quale si richiama l'attenzione delle Amministrazioni ai fini di un puntuale rispetto della tempistica ivi prevista, tenuto conto della laboriosità che richiede la ristrutturazione del bilancio in relazione alle scadenze previste dalla legge contabile per la presentazione al Parlamento.

Per quanto riguarda la formulazione del budget per l'anno 2008, si rinvia alle indicazioni che al riguardo vengono fornite con l'allegata nota tecnica n. 2, anche per quanto concerne il calendario degli adempimenti.

### **4. La formazione della legge finanziaria.**

La presente circolare riguarda la formazione del bilancio a legislazione vigente. La riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi permette però una più ordinata e organica predisposizione delle proposte di variazione della legislazione vigente, anche al fine di sopperire all'esigenza di una procedura formalizzata comune a tutte le Amministrazioni.

Contestualmente alla presentazione da parte del Governo del DPEF 2008-2011, verrà emanato un atto di indirizzo dello scrivente Ministro che conterrà le linee guida per la predisposizione delle proposte di variazioni. Con il DPEF infatti sarà disponibile il quadro tendenziale aggiornato e sarà possibile fornire indicazioni puntuali in merito alla dinamica della spesa pubblica.

In questo modo, si realizza l'"avvicinamento" della legge di bilancio alla legge finanziaria, con la possibilità di individuare le risorse complessive (che includono la legislazione vigente e le variazioni proposte) per ogni programma di spesa.

Conseguentemente, le proposte per il disegno di legge finanziaria andranno strutturate seguendo le classificazioni dei programmi e dovranno contenere i seguenti elementi:

- definizione di priorità. Per ogni variazione di programma proposta, l'Amministrazione dovrà indicare le ragioni delle variazioni ed il grado di priorità rispetto alle altre proposte;
- redistribuzione delle risorse. Le proposte di variazione dovranno portare ad una redistribuzione delle risorse già in gestione dell'Amministrazione sulla base della legislazione vigente piuttosto che ad un aumento. Di conseguenza, le proposte dovranno includere le possibili abrogazioni di normativa vigente per liberare risorse al fine di potenziare i programmi ritenuti prioritari;
- obiettivi da perseguire. Anche al fine della realizzazione della spending review, l'Amministrazione dovrà indicare gli obiettivi che intende perseguire e per i quali presenta le proposte di modifica della legislazione. La spending review è uno strumento che si è rilevato estremamente utile in altri Paesi. Essenzialmente, essa nasce dall'esigenza di superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazioni di bilancio, che si concentra sulle risorse "aggiuntive" trascurando le analisi della spesa in essere, e quindi di riesaminare in modo regolare l'insieme delle politiche di spesa in atto.

Nel preparare il bilancio a legislazione vigente, si invitano dunque le Amministrazioni a programmare per tempo le eventuali modifiche da proporre in sede di finanziaria, tenendo conto degli elementi sopra richiamati. Indicazioni più puntuali – compresa la tempistica per la presentazione delle proposte – saranno fornite con il citato atto di indirizzo da emanarsi contestualmente al DPEF.

Si ringrazia per la collaborazione che le Amministrazioni daranno e si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione al riguardo.