

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