

L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato

L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato

*Maria Letizia D'Autilia (Istat)
presso la Corte dei Conti*

NUOVI OBIETTIVI DI MISURAZIONE

- Nel ciclo del Bilancio dello Stato non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda. Eppure, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica.
- Per questo la Corte ha avviato uno studio sperimentale. Lo scopo è di definire i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più "sensibile" in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/target dell'Agenda 2030.
- La Corte ha cercato, inoltre, attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, di raccogliere indicazioni relative a interventi, progetti e misure che le stesse hanno ritenuto di collegare agli Obiettivi dell'Agenda, allo scopo di integrare le informazioni necessarie all'attività di riclassificazione.

NUOVI OBIETTIVI DI MISURAZIONE

- Un puntuale esercizio di riclassificazione delle spese del Bilancio dello Stato, secondo gli obiettivi e i target dell'Agenda, può permettere di avviare una riflessione sulle possibili nuove modalità di misurazione dei risultati delle politiche di spesa adottate dal legislatore nazionale.
- Lo studio sperimentale presentato dalla Corte nell'ambito della programmazione dei controlli per il 2021, può aprire, pertanto, una prospettiva nuova, sotto il profilo metodologico, anche a tutti quegli enti delle amministrazioni pubbliche, soprattutto Regioni ed enti locali, che hanno inserito l'Agenda nella loro attività di programmazione finanziaria.

- Negli ultimi anni è cresciuto il livello di responsabilità degli Stati membri per l'attuazione dell'**Agenda** ed è aumentata – come auspicato dal **Consiglio europeo** - anche la necessità di **integrarla sia negli strumenti di pianificazione nazionale sia nei quadri di bilancio**.
- Disporre di un metodo di riclassificazione dei bilanci statali secondo l'Agenda può costituire, pertanto, una importante opportunità di **monitoraggio delle politiche di spesa** anche nella prospettiva di un possibile confronto tra Paesi.
- Va considerato, inoltre, che la tempistica e i contenuti del ciclo della programmazione del bilancio nazionale sono influenzati e definiti dalle regole di Governance economica adottate a livello europeo e mirate a favorire il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE (sorveglianza in campo fiscale e macro-economico).

IL CICLO DEL BILANCIO E IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

- L'attuazione degli obiettivi programmatici contenuti nel **Documento di economia e finanza (o nella Nota di aggiornamento)** si realizza in autunno, attraverso la presentazione alle Camere, entro il 20 ottobre di ciascun anno, del **disegno di legge di bilancio**, che rappresenta il provvedimento che reca la **manovra triennale di finanza pubblica**.
- Entro il mese di giugno dell'anno successivo, il Ministro dell'economia presenta alle Camere il **disegno di legge di approvazione del Rendiconto** per l'esercizio precedente (con il giudizio di parificazione della Corte dei conti, art. 35, co. 1, L. 196/2009).
- La Relazione della Corte al Rendiconto costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli.

Nello specifico:

- il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato è diretto a **verificare e validare la gestione del bilancio statale alla luce delle risultanze di consuntivo** e avendo come riferimento, per alcuni indicatori strategici (il saldo netto da finanziare, l'indebitamento netto, l'avanzo primario e il ricorso al mercato), i valori fissati in sede di programmazione di bilancio.
- le risultanze del Rendiconto costituiscono, inoltre, la base informativa principale per la costruzione del più generale quadro di finanza pubblica per la produzione del **conto consolidato delle amministrazioni pubbliche** (nel quale confluiscono anche i bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali) che viene elaborato presso i diversi paesi europei secondo regole e metodologie concordate e standardizzate (il Sistema europeo dei conti – SEC2010).
- Per questo motivo il Rendiconto costituisce una fonte privilegiata per la valutazione delle politiche di spesa nazionali.

IL BILANCIO PER MISSIONI E PROGRAMMI E LA SUA RENDICONTAZIONE

Qualche cenno sulla struttura del Rendiconto dello Stato:

- La classificazione della spesa si basa su una struttura gerarchicamente ordinata per **Missioni (34)** e **Programmi (175)** finalizzata a mettere in evidenza la relazione tra le risorse disponibili e le finalità delle politiche pubbliche nonché a permettere la verifica dei risultati raggiunti.
- A partire dalla legge di bilancio 2017-2019 tale struttura è stata completata con le **Azioni** (aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa).
- Le spese del Rendiconto sono, inoltre, classificate a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il diverso grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa

La classificazione delle voci di **spesa** si articola su **due livelli**:

- **Missioni** – costituiscono l'unità di classificazione del bilancio che rappresenta le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Forniscono una rappresentazione politico-funzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le grandi direttrici di azione.
- **Programmi**, - rappresentano aggregati omogenei di attività svolte per il perseguimento di predefiniti obiettivi. Ciascun Programma rappresenta un prodotto e/o servizio o un intervento nell'economia e nella società. Di norma, i Programmi sono specifici di ciascuna Amministrazione; in taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Il programma costituisce l'unità di voto parlamentare per l'approvazione della legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
 - **Capitoli e Piani gestionali** - il capitolo costituisce l'unità elementare di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione e può essere suddiviso in piani gestionali. I capitoli sottostanno i programmi e sono classificati secondo il conto economico e funzionale.

LA RICLASSIFICAZIONE SECONDO L'AGENDA 2030: IL METODO

- L'esercizio di riclassificazione è stato svolto sui dati di spesa (stanziamenti definitivi) del Rendiconto generale dello Stato per il 2020.
- Va detto che la "struttura classificatoria" dell'Agenda 2030 è stata utilizzata, in questo esercizio, come uno strumento **sostanzialmente descrittivo di aree di policy** al primo livello (Obiettivi) per specifiche azioni di policy (target) al secondo livello.
- Si tratta di un passaggio metodologico necessario, in questa fase di sperimentazione, mirato a **"sterilizzare" le declaratorie** (inclusive di misurazioni, scadenze, target) **che corredano gli Obiettivi/target allo scopo di finalizzare gli enunciati al solo riconoscimento dell'area di policy.**
- L'Agenda, infatti, definisce nei target, simultaneamente, i "risultati" degli interventi (*outcome*) e li correla a specifiche scadenze temporali, a tipologie di strumenti di intervento ma anche a obiettivi di tipo quantitativo.

LA RICLASSIFICAZIONE AGENDA 2030: IL CAMPO DI OSSERVAZIONE E L'UNITÀ DI ANALISI

- Come campo di osservazione per la riclassificazione è stata individuata la **Spesa primaria finale** del rendiconto 2020.
- Il sottoinsieme analizzato ha riguardato soltanto le **funzioni cosiddette istituzionali** delle amministrazioni, ossia quelle relative alla loro **attività caratteristica (CORE)**, mentre le spese per il personale e il funzionamento degli uffici saranno analizzate e attribuite nella seconda fase della sperimentazione una volta consolidato il metodo.
- L'unità elementare di analisi alla base della riclassificazione delle spese del Bilancio dello Stato è il **Piano gestionale (PG)**, che costituisce il livello di disaggregazione del capitolo.

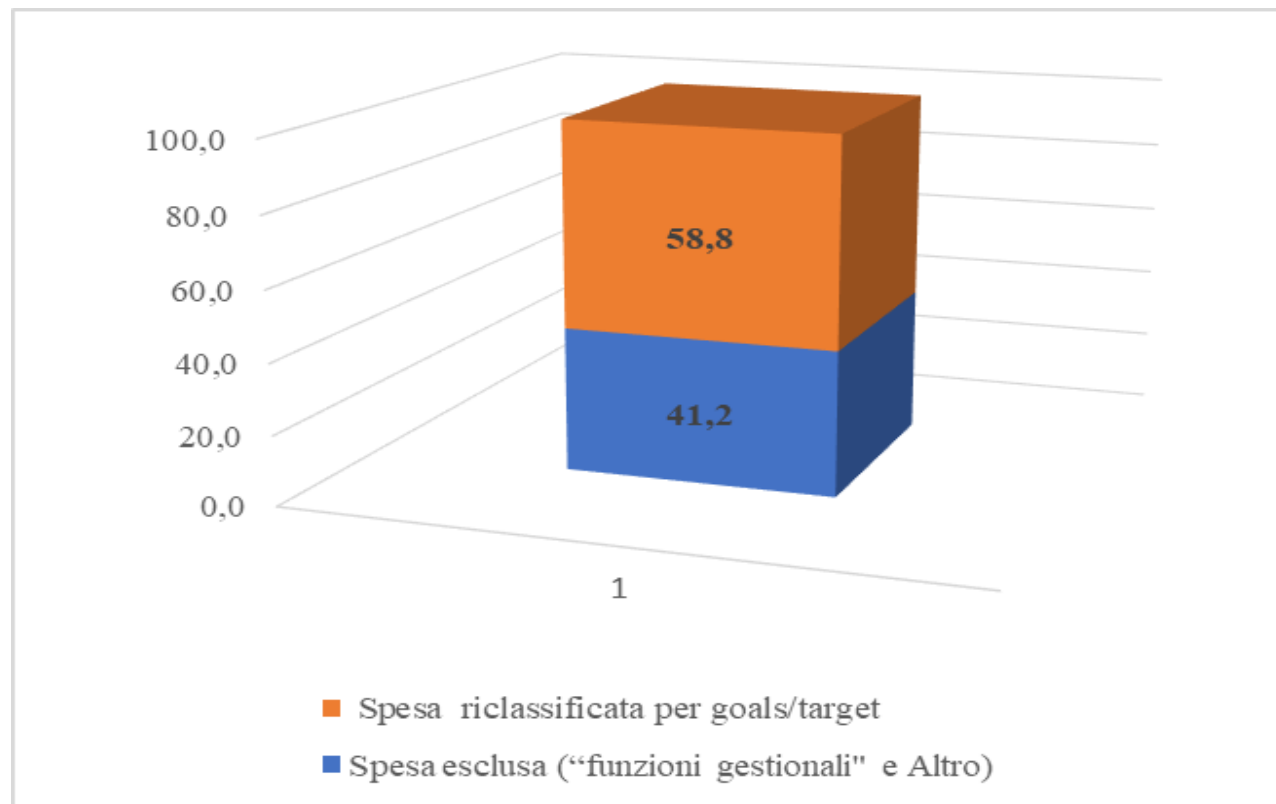
- La denominazione del capitolo e la **descrizione del piano gestionale** consentono di individuare in modo immediato (attraverso un riconoscimento “facciale”) a cosa sono finalizzate le risorse stanziare secondo un approccio prettamente “operativo”.
- Si tratta di una **“etichetta descrittiva”**, cui ricondurre gli interventi individuati nel bilancio statale. Lo spettro degli interventi di spesa, la varietà dei destinatari (famiglie, imprese, amministrazioni...) e le categorie economiche a cui sono ricondotti i capitoli di spesa forniscono, ulteriori informazioni utili a classificare.
- Nella sperimentazione si è stabilito, infine, di associare a ciascun piano gestionale da classificare un **grado di sensibilità/corrispondenza all’obiettivo/target**.
- Nel complesso si può dire che l’impostazione data al lavoro ha permesso di classificare i piani gestionali del bilancio statale dell’anno finanziario 2020 per una **spesa di circa 470 miliardi**.

I risultati

Il 58,8 per cento della Spesa primaria finale rientra nel perimetro di classificazione degli stanziamenti definitivi di spesa relativi alle “funzioni istituzionali” delle amministrazioni classificate per Obiettivi/target

Nota

I dati utilizzati per le e analisi fanno riferimento al Rendiconto 2020 nell’ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, del rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 –debito pubblico – e del programma 29.005 – regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte).



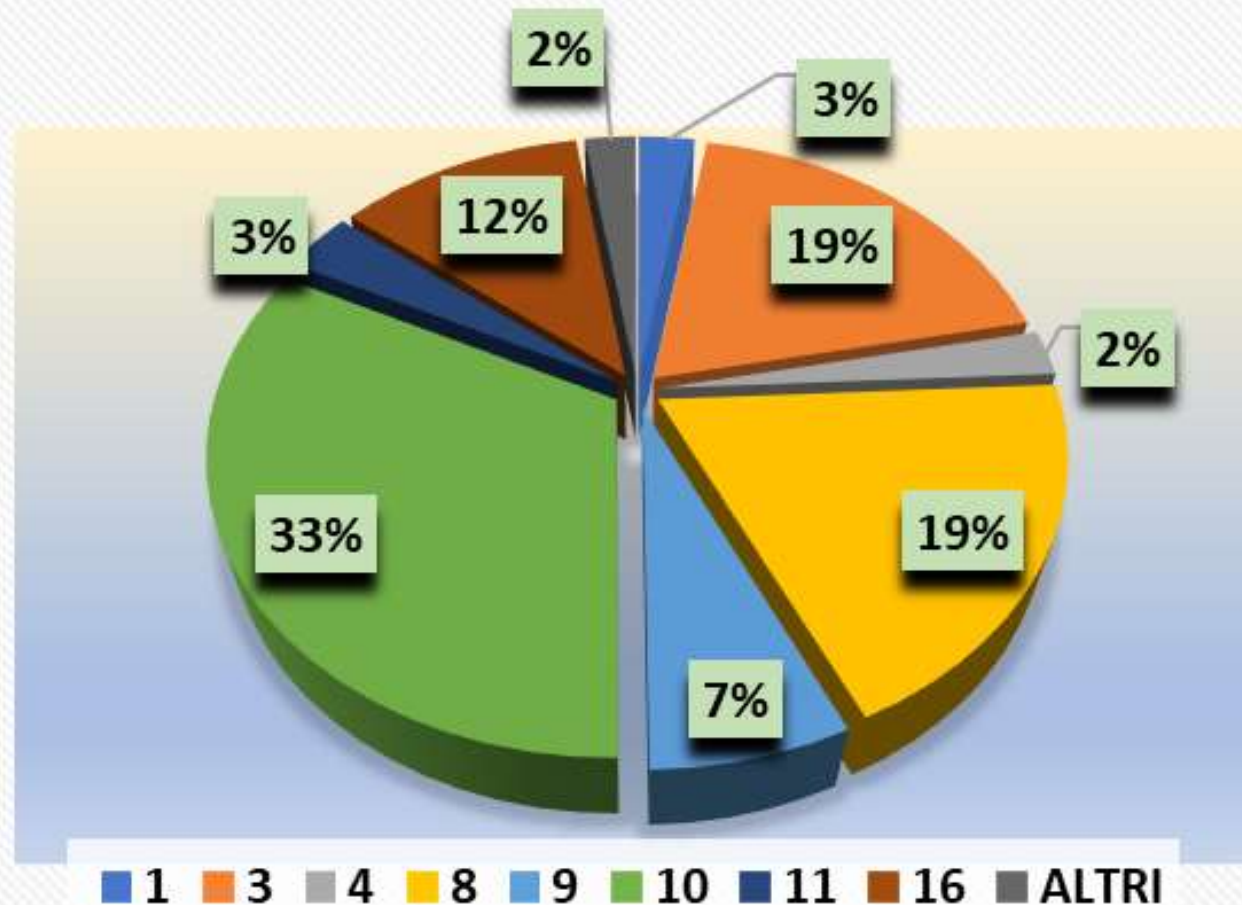
STANZIAMENTI DEFINITIVI E PIANI GESTIONALI PER GRADO DI ADERENZA AL GOAL/TARGET

Grado di aderenza al Goal/target	Numero PG	Composizione %	Stanzamenti	Composizione %
Spesa esclusa ("funzioni gestionali" e Altro)	9.676	77,4	330.123	41,2
Spesa riconducibili in modo indiretto (Grado 1)	1.568	12,5	167.222	20,9
Spesa riconducibili in modo diretto (Grado 2)	1.255	10,0	303.111	37,9
Totale	12.499	100,0	800.456	100,0

L'83 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza riconducibili in maniera diretta o indiretta alle aree di policy dell'Agenda è risultato associabile a quattro Goal.

Il **Goal 10**, "Ridurre le disuguaglianze" ha assorbito circa il 33 per cento degli stanziamenti complessivi; il 19 per cento, invece, è stato ricollegato al **Goal 8**, "Incentivare una crescita economica, duratura ... un'occupazione piena e ...un lavoro dignitoso per tutti". Il 19,1 per cento del totale è stato ricondotto al **Goal 3**, deputato ad "Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età", mentre l'11,7 per cento è stato collegato al **Goal 16** "Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile».

% Stanziamenti per goals





Goals	Riconducibili in modo indiretto al target (1)		Riconducibili in modo diretto al target (2)		Totale	
	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	35	1.460	25	11.049	60	12.509
2 - Sconfiggere la fame	3	26	5	998	8	1.024
3 - Salute e benessere	84	1.564	67	88.156	151	89.720
4 - Istruzione di qualità	69	8.787	87	2.772	156	11.558
5 - Parità di genere	7	619	9	2.473	16	3.092
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	14	64	32	484	46	548
7 - Energia pulita e accessibile	21	1.753	18	366	39	2.119
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	263	43.346	140	45.638	403	88.984
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	165	10.655	285	20.873	450	31.527
10 - Ridurre le disuguaglianze	128	33.367	147	120.028	275	153.394
11 - Città e comunità sostenibili	370	7.934	271	8.068	641	16.002
12 - Consumo e produzione responsabili	15	26	10	657	25	683
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	22	689	32	608	54	1.297
14 - Vita sott'Acqua	18	3	14	57	32	60
15 - Vita sulla terra	60	1.051	82	375	142	1.426
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	281	54.648	31	513	312	55.161
17 - Partnership per gli obiettivi	13	1.229			13	1.229
Totale	1.568	167.222	1.255	303.111	2.823	470.333

Goals	%					
	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	2,2	0,9	2,0	3,6	2,1	2,7
2 - Sconfiggere la fame	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2
3 - Salute e benessere	5,4	0,9	5,3	29,1	5,3	19,1
4 - Istruzione di qualità	4,4	5,3	6,9	0,9	5,5	2,5
5 - Parità di genere	0,4	0,4	0,7	0,8	0,6	0,7
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	0,9	0,0	2,5	0,2	1,6	0,1
7 - Energia pulita e accessibile	1,3	1,0	1,4	0,1	1,4	0,5
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	16,8	25,9	11,2	15,1	14,3	18,9
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	10,5	6,4	22,7	6,9	15,9	6,7
10 - Ridurre le disuguaglianze	8,2	20,0	11,7	39,6	9,7	32,6
11 - Città e comunità sostenibili	23,6	4,7	21,6	2,7	22,7	3,4
12 - Consumo e produzione responsabili	1,0	0,0	0,8	0,2	0,9	0,1
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	1,4	0,4	2,5	0,2	1,9	0,3
14 - Vita sott'Acqua	1,1	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0
15 - Vita sulla terra	3,8	0,6	6,5	0,1	5,0	0,3
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	17,9	32,7	2,5	0,2	11,1	11,7
17 - Partnership per gli obiettivi	0,8	0,7			0,5	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'ANALISI PER TARGET: UN ESEMPIO

La classificazione effettuata al secondo livello, per **Target**, ha permesso in dare evidenza, ad esempio, alle singole misure finanziate nel corso del 2020 per fronteggiare l'emergenza Covid.

Il 90 per cento degli stanziamenti associati al Goal 10 sono stati assorbiti dal target 10.4, relativo all'adozione di "politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza".

Si tratta di capitoli di spesa destinati a finanziare ammortizzatori sociali, come gli assegni di integrazione salariale, e specifici fondi di solidarietà per settori produttivi particolarmente colpiti dagli effetti della pandemia.



CONCLUSIONI

A questo primo esercizio di riclassificazione sono seguiti ulteriori affinamenti e integrazioni che hanno permesso di effettuare confronti con il 2019 e su parte del 2021 nonché approfondimenti su componenti di spesa di particolare rilievo (Covid19).

L'auspicio è che il consolidamento della metodologia possa in prospettiva consentire l'avvio di nuove sperimentazioni anche sui rendiconti degli enti territoriali, così da allargare il campo di analisi anche in vista dell'avanzamento delle attività di rendicontazione connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza previste fino al 2026.