

Teresa Chiara Martuscelli

*Il nuovo bilancio dello Stato. Prime osservazioni sulla riclassificazione del bilancio in missioni e in programmi. Un tentativo di confronto con il bilancio francese*

1 - Il dibattito sulla riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio; 2 - Il bilancio dello Stato: funzioni e disfunzioni; 3 - La continuità con la riforma del 1997; 4 - La nuova struttura del bilancio; 5 - Prime osservazioni sulla nuova classificazione per missioni e programmi; 6 - Un tentativo di confronto con il bilancio francese; 7 - Brevi conclusioni.

### *1 - Il dibattito sulla riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*

Nel corso della XV legislatura, si è svolto un ampio ed intenso dibattito sulla riforma degli strumenti e delle procedure di finanza pubblica, che ha affrontato il tema da diversi punti di vista: dalla riqualificazione della spesa pubblica alla procedura parlamentare di esame dei documenti di bilancio, dal monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica alla riclassificazione del bilancio dello Stato.

Il dibattito ha visto il coinvolgimento tanto del Parlamento, attraverso le Commissioni bilancio delle due Camere <sup>(1)</sup>, quanto dell'Esecutivo, in particolare del Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno avviato un costante e proficuo confronto.

Le linee guida della discussione e degli interventi da adottare risultano chiaramente delineate dalla prima legge finanziaria della legislatura (legge 27 dicembre 2006, n. 296) che ha previsto:

a) l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, della Commissione tecnica per la finanza pubblica, con compiti di studio e di analisi volti, fra l'altro, a I) accelerare il processo di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, II) delineare, con particolare riferimento al bilancio dello Stato, una diversa classificazione della spesa, anche mediante ridefinizione delle unità elementari ai fini dell'approvazione parlamentare, finalizzata al miglioramento della scelta allocativa e ad una efficiente gestione delle risorse,

rafforzando i processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle competenti amministrazioni, III) evidenziare nel bilancio dello Stato la quota di stanziamenti relativi alle autorizzazioni legislative di spesa e procedere ad una prospettazione delle decisioni in termini di classificazione funzionale, economica e per macrosettori, IV) definire i principi generali e gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie (art. 1, comma 474);

b) l'istituzione di un Servizio studi nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 476);

c) l'avvio, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare (art. 1, comma 480).

Sul piano parlamentare, anche alla luce delle criticità emerse nel corso della sessione di bilancio, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno svolto, tra il febbraio ed il maggio 2007, un'indagine conoscitiva congiunta sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, nell'ambito della quale sono stati prospettati interventi di carattere legislativo e regolamentare e correttivi della prassi volti ad innovare il quadro decisionale di finanza pubblica in funzione di una maggiore linearità e trasparenza.

Sul versante governativo, si è dato l'avvio a due azioni parallele e coordinate: il programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (c.d. *spending review*) e la riclassificazione del bilancio dello Stato. Finalità della *spending review* è quella di stabilire precisi obiettivi per selezionati programmi di spesa, sulla base di indicatori misurabili e verificabili *ex post*, tanto da parte dell'organo legislativo quanto da parte dell'opinione pubblica.

Sulla stessa linea si muove la riclassificazione del bilancio per missioni e programmi di spesa, volta ad una migliore leggibilità del bilancio medesimo, attraverso l'enucleazione delle linee politiche strategiche ad esso sottese.

La legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha continuato sulla strada del rafforzamento dei sistemi di controllo della spesa delle pubbliche amministrazioni, disponendo la prosecuzione e l'aggiornamento della *spending review*, che viene esplicitamente collegata alla nuova articolazione del bilancio in missioni e programmi (art. 3, comma 67). Vengono così potenziati:

a) il controllo interno, disponendo la cooperazione, nell'ambito della *spending review*, del comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e dei servizi di controllo interno con la commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato e con il Dipartimento della funzione pubblica (art. 3, comma 69);

b) il controllo esterno attraverso: I) l'esame da parte delle commissioni parlamentari di una relazione trasmessa annualmente da ciascun ministro sullo stato della spesa, con riferimento all'efficacia nell'allocazione delle risorse ed al grado di efficienza dell'azione amministrativa, basandosi sulle missioni e sui programmi del bilancio (art. 3, comma 68); la valutazione della Corte dei conti, nell'ambito della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, in ordine all'efficacia della spesa, anche in tal caso tenendo conto delle missioni e dei programmi (art. 3, comma 70).

## 2 - Il bilancio dello Stato: funzioni e disfunzioni

Nell'ottica parlamentare, il bilancio dello Stato assolve tre funzioni: una *funzione conoscitiva*, in quanto fornisce un quadro completo delle entrate e delle spese dello Stato, individuando le fonti di entrata e la destinazione delle spese, una *funzione decisionale*, in quanto consente di intervenire per stabilire una diversa allocazione delle risorse, e una *funzione di controllo*, in quanto consente di verificare, al momento del rendiconto, l'effettivo impiego delle risorse.

Nella pratica, peraltro, tutte e tre le funzioni, nella struttura del bilancio adottata fino all'esercizio finanziario 2007, risultano in gran parte frustrate.

La complessità del documento è, infatti, tale da non consentire una ricostruzione dell'allocazione delle risorse in termini di scelte politiche, né con riferimento alle grandi linee direttrici, né con riferimento a singoli interventi. L'articolazione degli stati di previsione di spesa dei singoli ministeri in centri di responsabilità amministrativa, di fatto coincidenti con i dipartimenti e le direzioni generali, offre un quadro estremamente frammentato e di difficile lettura.

I numerosi interventi normativi hanno inoltre favorito nel tempo una stratificazione nella quale faticano a muoversi gli stessi "addetti ai lavori": ricostruire il collegamento tra risorse stanziare e legislazione sottostante risulta un'impresa assai ardua, a causa anche di un certo margine di approssimazione con cui risultano compilati i relativi strumenti conoscitivi.

Allo stesso modo, il potere decisionale del Parlamento, in teoria estremamente incisivo per l'elevato numero di unità previsionali di base che dovrebbero costituire oggetto di votazione <sup>(2)</sup>, risulta di fatto piuttosto ridotto, in quanto la possibilità di presentare emendamenti è limitata ai soli stanziamenti di carattere discrezionale, che costituiscono meno del 10 per cento del totale degli stanziamenti (l'8 per cento nel bilancio 2007).

Infine, anche il potere di controllo risulta piuttosto limitato nelle sue esplicazioni pratiche: l'esame parlamentare del rendiconto non è mai una vera occasione per una seria riflessione sulla destinazione delle risorse pubbliche. Il rendiconto, del resto, si limita a fornire dati in termini puramente contabili (impegni, pagamenti, residui), ma è ben lungi dal contenere indicazioni relative all'effetto dell'impiego delle risorse in termini di servizi resi ai cittadini.

Per l'esercizio finanziario 2008, il Governo ha presentato una nuova struttura del bilancio, con una diversa classificazione delle spese, articolate per missioni e programmi.

La riclassificazione è volta, in primo luogo, a superare le accennate opacità del bilancio e si presenta come un primo passo verso il rilancio delle funzioni conoscitiva, decisionale e di controllo.

L'obiettivo immediato è quello del pieno recupero del valore conoscitivo, attraverso un'impostazione che consenta, innanzitutto, di risalire all'individuazione delle linee politiche sottese alle scelte di bilancio e, successivamente, attraverso i cosiddetti indicatori di *performance*, di valutare l'efficacia dell'azione dell'Esecutivo.

Si è così operato un vero e proprio "capovolgimento" nell'impostazione del bilancio: un documento centrato non più sui centri di responsabilità amministrativa (vale a dire *chi spende*) ma sulle missioni ed i programmi (ossia *per cosa si spende*).

### 3 - *La continuità con la riforma del 1997*

La riclassificazione del bilancio è stata operata a legislazione vigente, senza apportare modifiche alla normativa di contabilità generale dello Stato. La scelta di fondo è stata quella di partire immediatamente con la nuova struttura, in considerazione del fatto che le difficoltà di ordine politico connesse all'adozione di modifiche legislative rischiavano di portare ad un rinvio a tempo indefinito di tutta l'operazione.

La nuova struttura si pone del resto in linea di piena continuità con la riforma del bilancio del 1997, operata dalla legge n. 94 del 1997 <sup>(3)</sup>, che novelava la legge di contabilità generale dello Stato (legge n. 468/78) e prevedeva una delega per la modifica della struttura del bilancio, e dal relativo decreto legislativo di attuazione <sup>(4)</sup>.

La riforma del 1997 si inquadra nel più generale contesto di riforma della pubblica amministrazione, avviata dalla cosiddetta legge Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59), la quale recava una serie di deleghe che disponevano un'ampia devoluzione di compiti e funzioni agli enti territoriali ed una complessiva ridefinizione delle competenze dei ministeri, ispirata a principi di razionalizzazione organizzativa e funzionale e di responsabilizzazione delle strutture dirigenziali.

In quest'ottica veniva disposta una nuova articolazione del bilancio in unità previsionali di base, costituenti l'insieme delle risorse affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa. Le unità previsionali di base dovevano essere determinate in modo da assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato, nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, ed individuate con riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 279/97).

La piena attuazione della ristrutturazione del bilancio presupponeva, dunque, il compimento del processo di riforma della pubblica amministrazione, che doveva portare ad una individuazione dei centri di responsabilità amministrativa sulla base di criteri di omogeneità funzionale <sup>(5)</sup>.

Nel frattempo, occorre nell'immediato operare una scelta tra un'impostazione del bilancio per centri di responsabilità amministrativa e un'impostazione per funzioni-obiettivo. È stata privilegiata la prima strada, in un'ottica attenta prevalentemente ai profili gestionali: le unità previsionali di base sono state dunque impostate con riferimento ai centri di responsabilità amministrativa, coincidenti con le direzioni generali dei ministeri.

Le funzioni-obiettivo costituivano, peraltro, un tassello necessario per una valutazione della rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi prefissati e si inquadra pienamente nella nuova visione della pubblica amministrazione, incentrata sul principio della separazione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione amministrativa e sul criterio della responsabilità di risultato dei dirigenti <sup>(6)</sup>.

La mancata previsione di un'approvazione parlamentare delle funzioni-obiettivo veniva considerata un elemento transitorio. Il parere espresso dalla Commissione parlamentare per la riforma del bilancio statale, chiamata a pronunciarsi sullo schema di decreto legislativo recante l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, conteneva infatti uno specifico rilievo del seguente tenore: «Le funzioni obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini ... essendo una fondamentale ripartizione delle spese dello Stato in rapporto all'introduzione delle unità previsionali, e costituendo un essenziale elemento conoscitivo per il bilancio dell'anno finanziario 1998, dovranno essere, anche attraverso gli opportuni provvedimenti che il Governo riterrà di assumere o proporre, oggetto del voto da parte delle Camere nell'approvazione del bilancio per l'anno finanziario 1999».

L'indicazione contenuta nel parere della Commissione non ha peraltro avuto seguito. Le funzioni-obiettivo hanno continuato, fino al bilancio 2007, ad essere indicate negli allegati al disegno di legge con finalità unicamente conoscitive, senza essere oggetto di approvazione parlamentare. Mancando, poi, una riaggregazione delle unità previsionali di base o dei capitoli per funzioni-obiettivo, un collegamento tra le funzioni-obiettivo e gli stanziamenti ad esse riferibili, pur possibile in astratto, risulta di assai difficile praticabilità.

La riforma del 1997 è rimasta, dunque, in larga parte inattuata.

Da un lato, l'auspicata rideterminazione dei centri di responsabilità amministrativa sulla base dei criteri di omogeneità funzionale non è stata portata a compimento. Le strutture ministeriali sono state, per di più, oggetto di ripetute riorganizzazioni non sempre ispirate a criteri di razionalizzazione amministrativa, che hanno in taluni casi acuito la sovrapposizione di competenze.

Dall'altro, sul versante della struttura del bilancio, non si è proceduto sulla strada della trasparenza e leggibilità, cosicché, a distanza di dieci anni, quelle difficoltà che avevano portato all'approvazione della riforma si sono riproposte negli stessi termini.

#### 4 - *La nuova struttura del bilancio*

Il bilancio 2008 presenta una nuova articolazione tanto con riferimento allo stato di previsione dell'entrata, quanto con riferimento agli stati di previsione della spesa.

Le maggiori novità riguardano gli stati di previsione della spesa: ispirandosi al modello del bilancio francese, si è proceduto all'articolazione degli stanziamenti di bilancio in 34 missioni, corrispondenti ai grandi aggregati delle politiche pubbliche, a loro volta suddivise in 167 programmi, definiti come «aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali» (7).

Ciascuna missione è, dunque, normalmente divisa in più programmi, anche se ci sono tre missioni che constano di un unico programma (8).

Le missioni possono essere attribuite alla competenza di più ministeri (missioni interministeriali) o di un singolo ministero (missioni ministeriali). Con le missioni interministeriali si perviene ad una classificazione della spesa di carattere funzionale, che supera l'impostazione tradizionale basata sull'organizzazione amministrativa del Governo.

I programmi sono, invece, tendenzialmente di competenza di un singolo ministero, anche se si riscontrano dodici programmi condivisi fra più amministrazioni (9); fra questi ultimi, assumono una certa rilevanza i programmi «Indirizzo politico» (n. 32.1) e «Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza» (n. 32.2) nell'ambito della missione «Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche», ed il programma «Fondi da assegnare» (n. 33.1) nell'ambito della missione «Fondi da ripartire», che sono condivisi da tutti i ministeri.

La classificazione per missioni e per programmi è stata inserita mantenendo la divisione della struttura del bilancio in stati di previsione, ciascuno corrispondente ad un ministero, in ossequio alle previsioni della legge di contabilità generale dello Stato (10).

Ciascuno stato di previsione espone, dunque, le missioni ed i programmi per la parte di competenza di ciascuna amministrazione ministeriale.

I programmi sono a loro volta suddivisi in macroaggregati, a seconda della natura della spesa, mantenendo la classificazione già utilizzata nella precedente struttura del bilancio, sulla base delle previsioni della legislazione vigente (art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 279/97). I macroaggregati sono nove, di cui cinque riferiti alle spese correnti (1. Funzionamento; 2. Interventi; 3. Oneri comuni di parte corrente; 4. Trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi; 5. Oneri del debito pubblico), tre riferiti alle spese in conto capitale (6. Investimenti; 7. Altre spese in conto capitale; 8. Oneri comuni di conto capitale) ed uno riferito al rimborso di prestiti (9. Rimborso del debito pubblico).

I macroaggregati costituiscono le unità previsionali di base, che possono essere oggetto di emendamenti nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio.

I macroaggregati sono a loro volta articolati, a fini unicamente conoscitivi, in centri di responsabilità amministrativa, corrispondenti, come nella precedente struttura, ai dipartimenti o alle direzioni generali dei ministeri. Anche questa suddivisione è prevista dalla vigente legislazione, la quale dispone l'articolazione per centri di responsabilità amministrativa, cui è affidata la gestione delle risorse (art. 2, comma 2, della legge n. 468/78) <sup>(11)</sup>.

Per garantire un approccio unitario e la massima razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse, viene inoltre previsto il "coordinatore del programma", individuato nel ministro o in un suo delegato <sup>(12)</sup>.

Ciascun macroaggregato-unità previsionale di base è corredato, nell'ambito dello stato di previsione di ciascun ministero, da una scheda di analisi, che contiene una descrizione molto sintetica delle attività comprese nel programma e una ripartizione degli stanziamenti sulla base della fonte normativa della previsione di bilancio. Sono in particolare evidenziate:

- la quota della dotazione finanziaria corrispondente a *spese predeterminate per legge* (c.d. fattore legislativo), vale a dire spese previste da disposizioni normative che quantificano specificamente lo stanziamento da iscrivere in bilancio. Questa quota ha carattere rigido, in quanto non può essere modificata dalla legge di bilancio. Viene inoltre fornito l'elenco delle autorizzazioni legislative sottostanti, con l'indicazione dell'apporto finanziario recato da ciascuna;
- la quota della dotazione finanziaria corrispondente ad *oneri inderogabili*, vale a dire spese previste da disposizioni normative che non quantificano specificamente lo stanziamento da iscrivere in bilancio, il quale è determinato in base specifici meccanismi o parametri stabiliti dalla legge o da altri atti normativi;
- la quota della dotazione finanziaria corrispondente a spese *discrezionali*, vale a dire spese non predeterminate a livello legislativo che trovano copertura nell'equilibrio complessivo della legge di bilancio, individuato in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Si tratta delle spese di funzionamento dei ministeri (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), il cui importo è fissato tenendo conto delle necessità segnalate dalle amministrazioni. Nell'ambito delle spese discrezionali viene precisata la quota cosiddetta vincolata, in quanto relativa ad impegni giuridici già assunti dalle amministrazioni, i quali devono comunque essere adempiuti (es. canoni di locazione di immobili).

Per ciò che attiene all'entrata, dopo il primo livello di aggregazione relativo al titolo <sup>(13)</sup>, è stato introdotto un livello in cui viene specificata la natura ricorrente o non ricorrente dell'entrata, che ha rilievo ai fini della valutazione dei conti pubblici secondo gli standard del Sistema europeo dei conti (SEC95) <sup>(14)</sup>.

Nelle note preliminari a ciascuno stato di previsione, sono state altresì predisposte delle schede che, per ogni programma, individuano gli obiettivi ed i relativi indicatori; dette schede appaiono peraltro ancora in fase di prima elaborazione.

### *5 - Prime osservazioni sulla nuova classificazione per missioni e programmi*

La definizione delle missioni e dei programmi è avvenuta partendo dalla classificazione per funzioni-obiettivo della precedente struttura del bilancio <sup>(15)</sup>. In particolare, i programmi sono stati determinati procedendo all'accorpamento delle cosiddette missioni istituzionali, costituenti il quarto ed ultimo livello della classificazione funzionale, in modo da ottenere aggregati più ampi dotati di maggiore significatività politica.

In pratica, è stata operata una sorta di capovolgimento di impostazione: da un bilancio basato sui centri di responsabilità amministrativa, in cui le funzioni-obiettivo interessavano trasversalmente i vari centri di responsabilità, si è passati ad un bilancio che ha come punto di riferimento le funzioni, cioè i programmi, in cui i centri di responsabilità toccano appunto trasversalmente i diversi programmi.

La costruzione delle missioni e dei programmi è stata comunque inevitabilmente condizionata dalla ripartizione di competenze nell'ambito delle strutture amministrative, anche per l'esigenza di assicurare una continuità da un punto di vista gestionale.

Ciò ha fatto sì che il criterio di omogeneità funzionale, che avrebbe dovuto presiedere alla definizione delle missioni e dei programmi, è stato rispettato solo parzialmente, soprattutto nei casi in cui non sembra esserci una chiara ripartizione di competenze tra i ministeri. A titolo esemplificativo, alcuni programmi della missione «Diritto alla mobilità» di competenza del Ministero dei trasporti sembrano sovrapporsi ad alcuni programmi della missione «Infrastrutture pubbliche e logistica» di competenza del Ministero delle infrastrutture <sup>(16)</sup>.

Uno dei rischi legati alla impostazione per programmi deriva poi dal fatto che le organizzazioni ministeriali sono interessate da frequenti mutamenti

in corrispondenza dei cambi di Governo e, ancor di più, a ciascun inizio di legislatura, quando si procede ad accorpamenti ed a “spacchettamenti”, non sempre determinati da criteri di razionalizzazione amministrativa. In tal caso, potrebbe rendersi necessario procedere ad una revisione dei programmi per adeguarli alla nuova realtà amministrativa. Tornando all'esempio dianzi citato, l'accorpamento avvenuto, all'inizio della XVI legislatura, tra il Ministero delle infrastrutture ed il Ministero dei trasporti potrebbe portare ad una ridefinizione dei programmi dei due Ministeri per i quali si registrano punti comuni. Da un lato, ciò comporterebbe un vantaggio in termini di coerenza dei programmi, assicurando una migliore leggibilità. Dall'altro, una continua revisione dei programmi determinerebbe però uno svantaggio dal punto di vista della confrontabilità dei dati dei diversi esercizi finanziari.

Un ulteriore elemento di confusione deriva dai cosiddetti programmi finanziari, esistenti perché nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono iscritti una serie di stanziamenti che si riferiscono ad attività che dovrebbero rientrare in programmi di competenza di altri ministeri. Si segnalano, tra gli altri, alcuni programmi di competenza del Ministero dell'economia che sembrano attraversare orizzontalmente gli altri programmi della missione cui appartengono: il programma «Sviluppo del trasporto» nell'ambito della missione «Diritto alla mobilità», il programma «Opere pubbliche e infrastrutture» nell'ambito della missione «Infrastrutture pubbliche e logistica», il programma «Edilizia abitativa e politiche territoriali» nell'ambito della missione «Casa e assetto urbanistico», il programma «Sostegno all'istruzione» nell'ambito della missione «Istruzione scolastica» ed il programma «Garanzia dei diritti dei cittadini» nell'ambito della missione «Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia».

Più in generale, nel bilancio per il 2008, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono iscritte il 53 per cento delle spese correnti, considerate al netto delle spese per oneri del debito pubblico, ed il 55 per cento delle spese in conto capitale. Questa sproporzione tra risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e risorse di competenza degli altri ministeri non ha un'effettiva ragion d'essere, tanto più se si considera che il dicastero economico in molti casi (quelli, appunto, dei programmi finanziari) si limita a trasferire le risorse ai reali destinatari, senza svolgere alcuna concreta attività di gestione. Sarebbe, al riguardo, auspicabile un intervento normativo che consentisse di iscrivere le risorse negli stati di previsione dei ministeri cui esse effettivamente competono, in modo da ottenere un adeguamento della situazione contabile alla situazione ammini-

strativa e, in tendenza, una maggiore responsabilizzazione di chi concretamente gestisce le risorse. In tal senso, la nuova struttura del bilancio si rivela uno strumento assai utile: la semplice enucleazione dei programmi finanziari ha reso evidente il problema e consente di focalizzare con immediatezza i casi in cui è necessario intervenire.

Più in generale, l'intera classificazione consente di individuare situazioni in cui si registrano duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni di competenze e appare un punto di partenza in vista di una organizzazione più razionale ed efficiente delle strutture amministrative.

Si rileva al riguardo come nel bilancio 2008 una quota rilevante dei programmi sia attribuita alla competenza di più centri di responsabilità: più strutture amministrative concorrono, dunque, al raggiungimento dei medesimi obiettivi e, per converso, la medesima struttura partecipa al raggiungimento di una pluralità di obiettivi. Appare invece più rispondente a criteri di efficacia, efficienza ed economicità la coincidenza tra struttura amministrativa ed obiettivi da raggiungere, anche ai fini di una corretta valutazione delle responsabilità. Anche in tal caso, la definizione degli obiettivi potrebbe aiutare per una organizzazione più coerente dell'amministrazione.

Non appare ovviare a queste disfunzioni la figura del coordinatore del programma, individuata in un ministro o in un suo delegato, la quale non risulta chiaramente delineata e sembra anzi creare una commistione tra organi preposti all'indirizzo politico ed organi responsabili della gestione amministrativa.

Esistono poi due missioni, «Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche»<sup>(17)</sup> e «Fondi da ripartire»<sup>(18)</sup>, che hanno carattere generale e trasversale, interessando gli stati di previsione di tutti i ministeri.

Esse sono risultate necessarie al momento della presentazione del primo bilancio riclassificato, a causa della difficoltà di attribuire i relativi stanziamenti nell'ambito dei singoli programmi. La presenza di tali missioni, peraltro, toglie in parte significatività alla costruzione dei programmi: esse dovrebbero, in prospettiva, essere superate, attraverso la ripartizione delle risorse tra i diversi programmi.

La missione «Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche» riveste poi una sua utilità in quanto tale, giacché consente di evidenziare le spese di indirizzo politico e quelle necessarie per il mero funzionamento del ministero, in contrapposizione alle spese destinate alle attività delle amministrazioni direttamente finalizzate all'erogazione dei servizi agli utenti (le quali sono invece già attribuite ai programmi), anche ai fini di una valutazione comparativa tra ministeri.

Si segnala, inoltre, che il bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, in virtù dell'autonomia organizzativa, gestionale e contabile riconosciuta a questo organo, è esterno al bilancio dello Stato, che si limita a determinarne lo stanziamento complessivo.

Dal momento che la Presidenza del Consiglio gestisce oramai un ammontare significativo di risorse direttamente riferibili a specifiche politiche e solo una quota di queste emerge nel bilancio dello Stato (si tratta di fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia), andrebbe valutata, in prospettiva, l'esigenza di evidenziare tutte queste risorse nell'ambito dei singoli programmi.

Allo stesso modo, dato che le politiche di settore possono essere realizzate non solo con interventi di spesa, ma anche attraverso misure che comportano minori entrate (ad esempio, agevolazioni fiscali), andrebbe valutata l'opportunità di dare conto nel futuro, nell'ambito dei programmi, delle cosiddette spese fiscali.

La riclassificazione del bilancio sconta, poi, i difetti propri di ciascuna classificazione. Se da un lato, infatti, le classificazioni comportano un'opera di sistematizzazione, in funzione di una maggiore leggibilità dei dati, dall'altro esse implicano semplificazioni che possono, invece, portare a distorsioni nell'analisi dei dati medesimi.

A tal proposito, è fondamentale che la definizione delle singole voci avvenga in base a criteri di omogeneità e congruità, evitando di considerare unitariamente attività diverse e, per converso, di ricondurre ad una pluralità di voci attività che appaiono dello stesso tipo. La nomenclatura costituisce un punto cruciale: l'uso di una denominazione troppo ampia, o comunque, non sufficientemente precisa, può risultare fuorviante.

Si rileva, al riguardo, che la riclassificazione del bilancio è avvenuta in tempi molto brevi, nell'arco di un anno e anche meno: questa rapidità – giustificata dall'esigenza di far partire subito il nuovo bilancio per missioni e programmi, che rischiava altrimenti di restare per lungo tempo a livello di progetto – è andata talvolta a scapito della coerenza della classificazione.

Si nota, infatti, una certa disomogeneità nella costruzione delle missioni e dei programmi: basti pensare che alle missioni minori («Regolazione dei mercati», «Energia e diversificazione delle fonti energetiche» e «Turismo») sono assegnate risorse di ammontare inferiore della maggior parte dei programmi (rispettivamente, 16, 59 e 111 milioni di euro). Allo stesso modo assolutamente sproporzionato risulta il divario tra la missione più grande («Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali», escludendo la missione

«Debito pubblico»), dotata di 113 miliardi di euro e quella più piccola («Regolazione dei mercati»), dotata di 16 milioni di euro, così come tra il programma più grande («Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale – trasferimenti agli enti ed organismi interessati»), escludendo i programmi della missione «Debito pubblico»), con risorse per 68 miliardi di euro, e quello più piccolo («Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare»), con risorse per 570 mila euro.

Non può poi non destare perplessità l'esistenza di un programma di un certo rilievo quale «Intermodalità infrastrutturale»<sup>(19)</sup> che risulta completamente privo di risorse, tanto in termini di competenza quanto in termini di cassa, nel bilancio per il 2008. Allo stesso modo risultano totalmente sprovvisti di risorse in termini di competenza per il 2008 i programmi «Sicurezza civile», «Sicurezza militare» e «Ricerca per il settore zooprofilattico».

Per rimarcare l'importanza dell'uso di una terminologia appropriata ai fini di una corretta lettura dei dati finanziari, si segnala, a titolo esemplificativo, che la missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti» risulta dotata di 1.558 milioni di euro, ma, nell'ambito della missione, 1.075 milioni di euro, cioè circa il 69 per cento delle risorse, risultano riferibili al programma «Rapporti con le confessioni religiose», le cui attività non appaiono riconducibili, se non in misura del tutto marginale, a politiche di immigrazione e di accoglienza<sup>(20)</sup>.

Più in generale, il bilancio riclassificato risulta carente di allegati conoscitivi che consentano una piena comprensione della destinazione delle spese, anche ai fini di un confronto comparativo tra i diversi esercizi finanziari. Per ovviare a questi inconvenienti, ciascun programma potrebbe essere corredato di una sorta di «relazione tecnica», sulla falsariga della *justification au premier euro* del bilancio francese.

Insomma, l'attuale bilancio, che resta comunque un bilancio «per tabelle», dotato di una rilevante serie di dati quantitativi, dovrebbe essere integrato da una documentazione di natura esplicativa che fornisca con immediatezza elementi che guidino la comprensione di quei dati, non solo per garantire la piena esplicazione del potere di controllo parlamentare, ma anche per consentire a tutti i cittadini di accedere alle informazioni contenute nei documenti di bilancio.

Si segnala, al riguardo, che le nuove schede di analisi dei macroaggregati-unità previsionali di base, allegate a ciascuno stato di previsione, che recano la tripartizione degli oneri in spese predeterminate per legge, oneri

inderogabili e spese discrezionali (con indicazione della quota vincolata), superano solo parzialmente le opacità del precedente bilancio, in merito alla distinzione tra spese aventi natura obbligatoria e spese discrezionali ed alla possibilità di operare un raccordo tra le disposizioni legislative di spesa e i corrispondenti stanziamenti di bilancio. La distinzione tra spese aventi natura obbligatoria e spese discrezionali (non vincolate) riveste una particolare importanza nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, in quanto solo le spese discrezionali (non vincolate) possono essere oggetto di emendamenti.

Se, con riguardo alle spese predeterminate per legge, un importante progresso deriva dalla specifica indicazione della fonte normativa di riferimento, non vengono invece forniti elementi in ordine alla fonte giuridica dei cosiddetti oneri inderogabili. Questi ultimi costituiscono una categoria non del tutto chiara, la quale sembra riferirsi a spese che in parte potrebbero essere ricondotte alle spese predeterminate per legge (intendendo queste ultime in senso ampio, comprensive non solo dei casi in cui la legge quantifica specificamente l'onere da iscrivere in bilancio, ma anche dei casi in cui la legge fornisce tutti gli elementi necessari per addivenire alla quantificazione), e in parte potrebbero confluire nella quota vincolata delle spese discrezionali.

Allo stesso modo, dovrebbero essere forniti adeguati elementi di conoscenza con riferimento alla quantificazione in bilancio delle spese discrezionali, anche con riferimento agli obblighi già assunti dalle amministrazioni.

Assolutamente insufficiente risulta, poi, il contenuto delle schede, incluse nelle note preliminari a ciascuno stato previsione, che definiscono gli obiettivi da conseguire e gli indicatori di riferimento. In tal caso, sicuramente la rapidità con cui si è pervenuti alla riclassificazione non ha dato modo di elaborare in maniera convincente il sistema degli obiettivi.

La maggior parte delle schede dei programmi, anziché definire veri obiettivi, cioè risultati da raggiungere in termini di impatto sociale ed economico dell'azione dell'amministrazione, fornisce un elenco di semplici attività, con un'evidente sovrapposizione del mezzo al fine. Se si analizzano, ad esempio le schede dei programmi del Ministero dello sviluppo economico relative alla missione «Energia e diversificazione delle fonti energetiche», si trovano obiettivi come «Gestione amministrativa e affari generali», «Settore elettrico, minerario, petrolifero, combustibili solidi e gassosi», «Mercato del gas e normativa tecnica», «Ufficio nazionale minerario idrocarburi e geotermia». Alcuni di questi obiettivi risultano per di più ripetuti nell'ambito di

diversi programmi, laddove ciascun programma, se correttamente definito, dovrebbe avere obiettivi propri ed esclusivi.

La costruzione di un apparato coerente di obiettivi ed indicatori dovrebbe costituire uno dei punti fondamentali della nuova struttura del bilancio, perché consente di verificare *ex post* l'efficacia dell'azione amministrativa e, dunque, di effettuare un giudizio di tipo qualitativo sulla gestione delle risorse impiegate.

Su questo terreno la strada da percorrere appare ancora lunga: un esempio importante viene dall'esperienza francese, dove la prima messa a punto di un sistema di obiettivi ed indicatori di *performance* ha richiesto quattro anni e dove il sistema è in fase di continuo affinamento.

#### 6 - Un tentativo di confronto con il bilancio francese

Il bilancio riclassificato appare ispirato al modello del bilancio francese, oggetto di una profonda riforma nel 2001 ad opera della cosiddetta LOLF (*Loi organique aux lois de finances*), approvata con il comune accordo di maggioranza e opposizione. La legge è entrata pienamente in vigore il 1° gennaio 2006, dopo quattro anni di preparazione e sperimentazione del nuovo bilancio, che hanno visto l'istituzione di un Ministero *ad hoc* per la riforma del bilancio, successivamente accorpato con il Ministero per la riforma dello Stato, ed il coinvolgimento del Parlamento.

Nel 2005, con una nuova legge organica, sono state apportate modifiche alla disciplina della LOLF, sulla base delle esigenze applicative emerse nella fase di sperimentazione.

Il bilancio per il 2006 è stato il primo ad essere interamente preparato, adottato ed attuato secondo le nuove regole. Ulteriori correttivi sono stati introdotti nei bilanci successivi, a seguito delle questioni emerse nel corso dell'attuazione.

Gli obiettivi della nuova classificazione di bilancio sono analoghi a quelli perseguiti dalla riclassificazione italiana: una migliore leggibilità dei documenti di bilancio; una maggiore trasparenza dell'impiego delle risorse che vengono riferite più direttamente al raggiungimento di determinati risultati; una maggiore responsabilizzazione dei soggetti titolari di poteri per l'attuazione di politiche pubbliche.

Le voci di spesa non sono più raggruppate per natura, ma in base ad obiettivi, il cui raggiungimento è valutato mediante appositi indicatori,

basati su parametri di qualità dei servizi, di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

In base alla LOLF, gli stanziamenti di bilancio sono raggruppati in 34 missioni, che riassumono le politiche dello Stato nei diversi settori di intervento, istituite su iniziativa del Governo e riferite a uno o più ministeri.

Ogni missione raggruppa più programmi, ciascuno riferito ad un unico ministero. I programmi sono 132 (nel 2008), rappresentano l'unità di voto parlamentare e sono coordinati da un responsabile unico, designato dal ministro.

A ciascun programma sono assegnati obiettivi precisi, misurati da una serie di indicatori. Nel 2008 sono stati indicati 551 obiettivi relativi all'efficacia, alla qualità dei servizi e all'efficienza di gestione, misurati da 1151 indicatori di *performance*.

Ciascun programma è ulteriormente ripartito in una serie di azioni, che individuano con maggior precisione la destinazione degli stanziamenti (nel 2008 le azioni sono 605). Gli stanziamenti sono, inoltre, divisi in base al titolo della spesa (personale, funzionamento, investimenti, interventi).

La ripartizione dei programmi in base alle azioni e al titolo della spesa presentata in allegato al disegno di legge finanziaria ha, peraltro, un valore puramente indicativo, in quanto il responsabile del programma ha la facoltà di modificare questa ripartizione. L'unico limite concerne le spese di personale, per le quali la dotazione all'interno di ciascun programma costituisce un limite massimo: ciò implica che le spese di personale possono essere ridotte per essere destinate ad altri titoli di spesa, mentre non vale l'inverso (cosiddetto principio di fungibilità asimmetrica).

Ad ogni missione è allegato il cosiddetto *bleu budgétaire*, un allegato conoscitivo che si apre con alcune tabelle riepilogative riferite alla missione nel suo complesso e prosegue con i progetti annuali di *performance* (PAP), contenenti un'analisi dettagliata dei singoli programmi.

Ciascun progetto annuale di *performance* (PAP) contiene i seguenti elementi informativi: la presentazione del programma nelle linee strategiche, con i dettagli degli stanziamenti di spesa secondo i criteri della destinazione delle spese (azioni) e della loro natura (titoli), nonché la quantificazione delle eventuali "spese fiscali" associate al programma (effetti finanziari di minore entrata); una descrizione dettagliata delle singole azioni; un'ampia presentazione degli obiettivi e dei correlati indicatori di risultato <sup>(21)</sup>; l'analisi giustificativa "al primo euro" (*justification au premier euro*), che contiene una dettagliata spiegazione degli stanziamenti richiesti in base a parametri

economici (ad esempio, numero di utenti, volume di attività...) e finanziari (costi unitari, salari e stipendi...); una presentazione dei principali operatori economici e del loro impiego; i costi associati al programma.

Al fine di consentire una verifica in sede parlamentare del raggiungimento degli obiettivi, con il progetto di legge di rendiconto (*projet de loi de règlement*) sono presentati i rapporti annuali di *performances* (RAP), nei quali sono esposti i risultati effettivamente ottenuti, confrontati con gli obiettivi precedentemente fissati in sede previsionale nel progetto annuale di *performances*.

Al fine di migliorare il coordinamento e l'efficacia delle politiche condotte da più ministeri, in allegato al progetto di legge finanziaria sono altresì presentati i documenti di politica trasversale (DPT). Per politica trasversale si intende una politica pubblica interministeriale, finanziata prevalentemente dallo Stato, la cui finalità interessa una pluralità di programmi di competenza di diversi ministri che non appartengono alla medesima missione (ad esempio: politica estera, inclusione sociale...) (22).

Il Parlamento ha il potere di modificare la ripartizione degli stanziamenti tra i programmi iscritti nell'ambito della stessa missione; non può invece modificare la ripartizione degli stanziamenti tra missioni.

Il bilancio francese risulta, dunque, di gran lunga più avanzato di quello italiano dal punto di vista della capacità di rappresentare i fenomeni sottostanti i numeri, della trasparenza, della semplicità di lettura, della possibilità di verificare l'efficacia dell'azione politica ed amministrativa e rappresenta senz'altro un modello da imitare.

Soprattutto, in Francia la costruzione e l'attuazione del nuovo bilancio non sono un processo autonomo, ma si accompagnano ad una riforma della pubblica amministrazione che, partendo proprio dalla possibilità di misurare l'adeguatezza dell'azione amministrativa, appare ispirata da criteri di efficienza ed economicità e punta ad un costante monitoraggio dell'azione di chi concretamente gestisce le risorse.

Se, da un lato, appare ampliato il potere dei funzionari pubblici, liberi di modificare la destinazione degli stanziamenti nell'ambito dei singoli programmi, dall'altro, appare notevolmente rafforzato il potere di controllo del Parlamento e, più in generale, della collettività, che dispone di dati oggettivi e di semplice lettura.

Proprio l'esperienza francese, del resto, dimostra come la strada intrapresa per la riclassificazione del bilancio in Italia sembri andare nella giusta direzione. Del resto, la stessa idea di un bilancio costruito in funzione degli

obiettivi dell'azione pubblica risale alla riforma italiana del 1997, che precede di quattro anni la LOLF.

Se un vero confronto con il bilancio francese non è ipotizzabile, dato l'elevato livello oramai raggiunto dopo ben sette anni di elaborazione, si può rilevare che alcuni difetti rilevati nella primo bilancio italiano riclassificato non mancano nel decantato modello francese.

Anche nel bilancio francese, ad esempio, si registrano taluni casi di missioni e programmi che sembrano sovrapporsi tra di loro <sup>(23)</sup>; gli allegati conoscitivi, se in taluni casi sono redatti con estrema precisione e rigore, in altri casi non sembrano rispondere pienamente ai principi di trasparenza e leggibilità. Lo stesso sistema degli obiettivi e degli indicatori di *performance*, che certamente rappresenta il punto di forza della nuova struttura del bilancio, è ancora in fase di elaborazione.

In quest'ottica, appare sicuramente apprezzabile lo sforzo compiuto in un solo anno in Italia. Il bilancio 2008, in sé considerato, appare lontano dal raggiungere gli obiettivi di piena trasparenza e, soprattutto, di capacità di misurare l'efficacia dell'azione amministrativa; se però viene in considerazione semplicemente come un bilancio di transizione, un primo passo per il conseguimento dei predetti obiettivi, il giudizio non può che essere positivo.

Se lo sforzo compiuto dall'Esecutivo, con il costante supporto del Parlamento, viene ripetuto negli anni a venire, non vi sono motivi per cui non ci si possa avvicinare agli standard qualitativi del bilancio francese.

Non bisogna, poi, dimenticare il diverso ruolo del Parlamento nei due ordinamenti. Uno degli scopi della LOLF era proprio quello di rafforzare il potere parlamentare: questo obiettivo risulta raggiunto, ma, a guardar bene, in Francia l'organo direttamente rappresentativo del popolo può intervenire solo per modificare le ripartizioni in programmi interne alle missioni, ma non può modificare il *budget* complessivo della missione, e, dunque, non può intervenire nella scelta di allocazione delle risorse che è a monte del bilancio. La valorizzazione del ruolo del Parlamento è dunque tutta centrata in fase di controllo, grazie alla leggibilità ed trasparenza dei dati.

Nel nostro ordinamento, non è mai stato messo in discussione il potere del Parlamento di modificare la ripartizione degli stanziamenti tra missioni, e uno degli scopi della riclassificazione è proprio quello di potenziare ulteriormente il ruolo del Parlamento in fase decisionale, consentendogli di intervenire effettivamente nelle scelte fondamentali di allocazione delle risorse, lasciando all'Esecutivo maggior spazio in sede di gestione per il raggiungimento degli scopi prefissati.

In fondo, quello che il nostro Paese dovrebbe emulare dal sistema francese è la cultura della pubblica amministrazione così fortemente radicata oltralpe, l'idea dei pubblici poteri considerati sempre e comunque al servizio dei cittadini, idea che da noi è ripetutamente affermata in linea di principio, ma raramente praticata nella quotidianità dell'azione amministrativa.

## *7 - Brevi conclusioni*

Come si è visto, la riclassificazione del bilancio ha al momento una valenza di carattere prettamente conoscitivo.

La nuova costruzione del bilancio potrà, in un secondo momento, essere la base per una riflessione più ampia sulla funzione di questo strumento in un'ottica decisionale.

Il bilancio potrebbe diventare uno strumento-cardine nell'elaborazione delle linee strategiche di politica economica, con una valorizzazione del ruolo del Parlamento quale soggetto effettivamente decisore sull'allocazione delle risorse in vista del raggiungimento dei grandi obiettivi e la restituzione al Governo di un ruolo più propriamente esecutivo, caratterizzato anche da una maggiore flessibilità nella gestione.

Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, che presuppone tanto una revisione della legislazione vigente sulle procedure di bilancio quanto una complessiva rivisitazione dell'intera legislazione di spesa.

Risulta, a tal fine necessaria, una riforma dell'attuale legge di contabilità generale dello Stato, che introduca elementi di razionalizzazione e di flessibilità e consenta un rilancio dello strumento-bilancio in chiave decisionale.

Estremamente utile, in proposito, risulta il collegamento tra il bilancio e la *spending review*, il programma straordinario di revisione della spesa pubblica. Partendo proprio dai programmi di spesa, si potrebbe procedere ad un riesame della legislazione sottostante ai fini di una semplificazione della medesima e di una razionalizzazione nell'impiego delle risorse.

Dopo un'accurata ricognizione degli stanziamenti inclusi nei programmi, si potrebbe attribuire ad un provvedimento approvato nel corso della sessione di bilancio (legge di bilancio o legge finanziaria) il compito di determinare l'intero ammontare delle risorse da assegnare a ciascun programma, superando l'approccio tradizionale che vede la discussione incentrarsi sulle variazioni al margine degli stanziamenti esistenti per approdare ad una effet-

tiva riconsiderazione della spesa nella sua globalità, in vista di un'ottimizzazione dell'efficienza allocativa.

In questa prospettiva appare determinante l'elaborazione di un sistema di valutazione dell'attività amministrativa, basato sugli indicatori di *performance*, che consenta una verifica sul campo della capacità delle amministrazioni di impiegare le risorse stanziare per il raggiungimento di obiettivi concreti in termini di servizi resi alla collettività.

Il rendiconto sarebbe la sede ideale per una verifica di questo genere, la quale restituirebbe significato all'esame parlamentare del documento.

Capacità di assumere le decisioni fondamentali di politica economica in tempi brevi e in maniera trasparente, controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, efficacia dell'azione amministrativa sono elementi necessari (anche se non sufficienti) per una grande democrazia che voglia rispondere alle sfide del Terzo millennio.

## Note

(<sup>1</sup>) Anche la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella XV legislatura ha affrontato il tema della riforma delle procedure di bilancio (sedute del 28 febbraio, 13, 20 e 27 marzo 2007).

(<sup>2</sup>) Ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, le unità previsionali di base «formano oggetto di approvazione parlamentare». In realtà, nel corso dell'esame parlamentare, oggetto di voto sono gli articoli del disegno di legge di bilancio, con cui vengono approvati i singoli stati di previsione e dunque, congiuntamente, tutte le unità previsionali di base in essi previste. Le unità previsionali di base, considerate singolarmente, possono essere oggetto di emendamenti, limitatamente alla parte discrezionale.

(<sup>3</sup>) Legge 3 aprile 1997 n. 94. «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato».

(<sup>4</sup>) D.lgs. 7 agosto 1997, n. 279. «Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato».

(<sup>5</sup>) Tra i criteri direttivi per l'attuazione della delega sulla riorganizzazione dei ministeri la legge Bassanini prevedeva l'istituzione, «anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato ed alla attuazione dell'articolo 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, [di] un più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando le strutture per funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità» (art. 12, comma 1, lettera *m*), legge n. 59/97).

(6) Cfr. art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

(7) Cfr. la *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi*, a cura del Servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato.

(8) Si tratta delle missioni n. 2 – «Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio», n. 25 – «Politiche previdenziali» e n. 31 – «Turismo».

(9) Si tratta dei programmi «Servizi postali e telefonici», «Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento», «Sviluppo sostenibile», «Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità», «Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale», «Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale – trasferimenti agli enti ed organismi interessati», «Rapporti con le confessioni religiose», «Indirizzo politico», «Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza», «Fondi da assegnare», «Oneri per il servizio del debito statale» e «Rimborsi del debito statale».

(10) Ai sensi dell'art. 2, comma 4-ter, della legge n. 468/78, «il bilancio annuale di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo».

(11) Si ricorda inoltre che l'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 279/97 prevede che le unità previsionali di base costituiscono «l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa».

(12) Cfr. circolare del Ministero delle finanze 5 giugno 2007, n. 21, «Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 – Budget per l'anno 2008», p. 72, e a «Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi», cit., pp. 18-19.

(13) Viene confermata la suddivisione delle entrate in: 1) tributarie; 2) extratributarie; 3) derivanti dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali e dalla riscossione di crediti; 4) derivanti dall'accensione di prestiti.

(14) In particolare la distinzione ha rilievo ai fini della determinazione dell'indebitamento netto strutturale, che costituisce uno dei parametri fondamentali da valutare ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita: solo le entrate ricorrenti, infatti, hanno rilevanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto.

(15) Nella precedente struttura del bilancio erano utilizzati i criteri di classificazione comunitari recepiti nel sistema COFOG (*Classification Of the Functions Of the Government*), adottato in tutti i paesi dell'Unione europea e a livello OCSE. La classificazione era articolata su quattro livelli; in particolare:

- il primo livello, rappresentato dalle divisioni (n. 10), rappresentava i fini primari perseguiti dalle amministrazioni;

- il secondo livello, rappresentato dai gruppi (n. 63), esprimeva le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche;

- il terzo livello, rappresentato dalle classi (n. 90), identificava i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento del livello precedente;

- il quarto livello, rappresentato dalle missioni istituzionali, rappresentava gli obiettivi perseguiti da ciascuna amministrazione, in modo esclusivo o condiviso con altre amministrazioni, rispetto al settore di riferimento. Esso non era determinato nell'ambito della classificazione COFOG, ma individuato a livello nazionale. Il numero delle missioni istituzionali variava, dunque, con le esigenze delle singole amministrazioni.

(16) I programmi «Intermodalità infrastrutturale», «Sistemi ferroviari locali», «Sistemi portuali ed aeroportuali», «Sistemi stradali ed autostradali», di competenza del Ministero delle infrastrutture, sembrano sovrapporsi, rispettivamente, ai programmi «Logistica ed intermodalità del trasporto», «Sviluppo e sicurezza del sistema ferroviario», «Sistemi portuali» e «Gestione della sicurezza e della mobilità stradale», di competenza del Ministero dei trasporti.

<sup>(17)</sup> Questa missione comprende le spese di funzionamento delle amministrazioni che risultano pertinenti a più finalità e, quindi, non attribuibili specificamente a singoli programmi.

<sup>(18)</sup> Questa missione comprende i fondi di riserva e i fondi speciali, la cui specifica destinazione sarà determinata solo in sede di gestione del bilancio: questi fondi non possono, dunque, essere ripartiti tra i singoli programmi.

<sup>(19)</sup> Le attività comprese nel programma «Intermodalità infrastrutturale» sono: interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali con particolare riguardo allo sviluppo delle aree depresse.

<sup>(20)</sup> La maggior parte delle risorse del programma attiene, infatti, ai trasferimenti alle confessioni religiose per il riparto dell'8 per mille dell'Irpef.

<sup>(21)</sup> Gli indicatori sono corredati da note metodologiche che indicano le fonti da cui sono prelevati i dati, il grado di approssimazione delle stime, la base di applicazione dell'indicatore e le modalità di calcolo della *performance*.

<sup>(22)</sup> Ciascun documento di politica trasversale presenta la strategia che si intende attuare a livello interministeriale e riunisce i relativi obiettivi ed indicatori, identificando, nell'ambito dei programmi, le singole azioni che concorrono allo scopo; espone inoltre in dettaglio i costi finanziari sostenuti dallo Stato per il conseguimento dei risultati prefissati. Per ciascuna politica trasversale, un ministro capofila designato dal Primo ministro assume la responsabilità di coordinare le attività previste dai programmi finalizzati ai risultati comuni.

<sup>(23)</sup> A titolo esemplificativo, esiste un programma «*Conduite et pilotage des politiques économique et financière*» nell'ambito della missione «*Gestion des finances publiques et des ressources humaines*» ed esiste una missione «*Pilotage de l'économie française*» che comprende i programmi «*Statistiques et études économiques*» e «*Politique économique et de l'emploi*».