

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XXVII**  
**n. 2**

## **RELAZIONE**

**IN MERITO ALL'EFFICACIA DELL'INTRODUZIONE DELLE  
AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

(Anno 2017)

*(Articolo 25-bis, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze  
(TRIA)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 12 ottobre 2018**

---

PAGINA BIANCA

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO****MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE****DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO****RELAZIONE ANNUALE IN MERITO ALL'EFFICACIA****DELL'INTRODUZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO****PER L'ANNO FINANZIARIO 2017****PREDISPOSTA AI SENSI DELL'ARTICOLO 25-BIS, COMMA 8****DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196.**

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Il bilancio dello Stato rappresenta la principale fonte d'informazione e rappresentazione delle politiche adottate e delle risorse a esse dedicate. La leggibilità, la significatività e la qualità dei dati esposti rappresentano requisiti fondamentali del documento contabile. Il bilancio dello Stato è articolato, sul lato della spesa, in stati di previsione, Missioni, Programmi e azioni. I programmi del bilancio sono stati introdotti con funzione informativa dal 2008 e, poi, dall'esercizio finanziario 2011 anche con funzione autorizzatoria, diventando unità di voto parlamentare<sup>1</sup>.

Con i Programmi si dà evidenza della dimensione delle risorse assegnate ai principali obiettivi perseguiti con la spesa pubblica; a partire dal disegno di legge di bilancio 2017-2019<sup>2</sup>, le azioni si propongono come ulteriore livello di dettaglio per chiarire cosa si realizza con le risorse finanziarie e per quali scopi. L'esperienza ha, infatti, evidenziato l'opportunità di procedere a ulteriori perfezionamenti per rendere più leggibili gli interventi sottostanti e più monitorabili i loro effetti, infatti, l'attenzione del Parlamento sull'allocazione complessiva delle risorse iscritte in bilancio tende a essere limitata e i Programmi sono percepiti come eccessivamente aggregati e poco esplicativi. In fase di formazione del bilancio, le azioni, articolando in maniera più dettagliata le finalità perseguite attraverso i programmi, aiutano a comprendere meglio la destinazione della spesa e quindi a operare scelte più consapevoli nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato. In prospettiva, in fase di gestione del bilancio, le azioni, costituendo di fatto unità più aggregate rispetto ai capitoli di spesa, dovrebbero contribuire a semplificare la gestione e a consentire una maggiore flessibilità sull'uso delle risorse in corso d'anno.

Un'analoga articolazione del bilancio in missioni, programmi e azioni è stata adottata in Francia a partire dalla legge organica di riforma della finanza pubblica del 1° agosto 2001, la c.d. LOLF (*Loi organique aux lois de finances*) (cfr. Riquadro 1).

Allo stato attuale, le azioni del bilancio dello Stato hanno carattere conoscitivo e integrano le classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. E' stato previsto un periodo di sperimentazione, anche per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi delle istituzioni competenti in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato (Ragioneria generale dello Stato, Corte dei Conti e Banca d'Italia).

La presente relazione riguarda gli esiti della sperimentazione condotta nel 2017 al fine di fornire alcune valutazioni preliminari sull'efficacia dell'introduzione delle azioni. Viene predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti e trasmessa alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del rendiconto generale dello Stato.

Nei seguenti paragrafi si evidenziano gli esiti dell'esperienza finora maturata in merito alla rappresentatività delle azioni del bilancio, alla capacità delle azioni di

<sup>1</sup> Art. 21, comma 2, legge 196 del 2009

<sup>2</sup> Sulla base delle disposizioni di attuazione del completamento della riforma del bilancio (articolo 2 del decreto legislativo 90/2016, che introduce l'articolo 25-bis della legge 196/2009).

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

condurre l'amministrazione a esplicitare realizzazioni e risultati (con le Note integrative dell'anno successivo), alle potenzialità della nuova flessibilità di bilancio che consente alle amministrazioni di effettuare variazioni compensative tra capitoli all'interno dell'azione.

A tal proposito, ci si è avvalsi anche dei contributi e delle indicazioni provenienti dalle amministrazioni e dai pertinenti uffici di controllo facenti parte del sistema delle Ragionerie. Al di là di alcuni casi specifici, non sono state riscontrate particolari criticità nell'introduzione delle azioni quale articolazioni del programma e, diverse amministrazioni hanno sottolineato come abbiano potuto avvalersi, in corso d'esercizio, di più agevoli strumenti di flessibilità di gestione di bilancio. E' stato riscontrato, infine, il grado di soddisfacimento delle Amministrazioni rispetto agli strumenti informatici messi a disposizione sul Sistema Informativo di Contabilità Generale (S.I.CO.GE) volti all'agevolazione delle operazioni di gestione connesse, soprattutto, all'effettuazione di impegni che coinvolgono più capitoli contemporaneamente.

Va ricordato che, a seguito di una eventuale valutazione positiva sull'introduzione delle azioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà emanare un proprio decreto in cui verrà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione. In ogni caso tale passaggio, oltre alla valutazione di quanto emerso nell'ambito della sperimentazione, è subordinato all'implementazione e all'adeguamento dei sistemi informativi dei diversi soggetti interessati che, come sopra indicato, sono la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia e la Corte dei Conti. Nelle more di tale passaggio, si ribadisce che l'unità elementare di riferimento per la gestione e la rendicontazione del bilancio dello Stato resta il capitolo di spesa.

**Riquadro 1. Le azioni del bilancio dello Stato francese**

La riforma di bilancio in Francia introdotta con la legge LOLF (*Loi organique aux lois de finances*) ha modificato, tra l'altro, la struttura del bilancio dello Stato prevista dalla precedente legge organica n. 59 del 1959. La classificazione di bilancio adottata con la LOLF ha obiettivi del tutto analoghi a quelli enunciati nel caso della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica italiana (legge 196 del 2009).

- una migliore leggibilità (o "trasparenza") dei documenti di bilancio;
- una maggiore chiarezza dell'impiego delle risorse in termini delle politiche pubbliche a cui sono finalizzate (missioni/programmi) e un collegamento più diretto tra risorse stanziare e raggiungimento di determinati risultati (Indicatori di qualità dei servizi, di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa);
- un legame più stretto tra le risorse e i soggetti responsabili dell'attuazione di politiche pubbliche, con l'introduzione nel caso francese della figura di "responsabile di programma" (mentre nel caso italiano con l'univocità tra programma e centro di responsabilità amministrativa).

Le missioni riassumono le politiche dello Stato nei diversi settori di intervento. Sono istituite su iniziativa del Governo e sono riferite a uno o più ministeri e raggruppano più programmi, ciascuno riferito a un unico ministero. Le missioni in Francia rappresentano l'unità di voto parlamentare, anche se è il programma l'unità di autorizzazione parlamentare alla spesa. Il Parlamento può modificare i programmi e la ripartizione dei programmi nell'ambito della stessa missione. La creazione di una missione è di esclusiva competenza del Governo. Il Parlamento ha il potere di proporre la creazione di nuovi programmi e di modifica alla ripartizione degli stanziamenti tra i programmi iscritti nell'ambito della stessa missione.

Ciascun programma è ripartito in una serie di azioni, che individuano con maggior precisione la

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

finalità e/o destinazione degli stanziamenti. Un'azione può raggruppare la spesa in base:

- ai suoi beneficiari;

- al servizio o intervento specifico che viene finanziato;

- o rappresentare una modalità particolare di intervento da parte dell'amministrazione nell'ambito di un programma.

Gli stanziamenti del programma sono inoltre divisi in base al titolo della spesa secondo una classificazione per natura economica (personale, funzionamento, investimenti, interventi, etc.) ma questa non costituisce – con l'eccezione del personale – un vincolo nell'esecuzione dei pagamenti. Non è richiesto alcun raccordo tra azioni e classificazioni internazionali come la COFOG e la categoria economica SEC95.

In alcuni casi, essendo le azioni piuttosto ampie, le amministrazioni si avvalgono anche di sotto-azioni. Spesso queste specificano l'ente o il soggetto destinatario della politica individuata nell'azione (soprattutto quando si tratta di trasferimenti ad altri enti della pubblica amministrazione). Per esempio nel caso dei programmi della ricerca, le azioni individuano l'ente di ricerca pubblico che riceve i finanziamenti. Nel caso dei programmi della difesa, l'arma di destinazione della spesa (marina, aeronautica, etc.). Sebbene il concetto generale è di evidenziare la finalità della politica, è stato adottato un atteggiamento pragmatico rispetto alle modalità anche organizzative delle amministrazioni.

Le azioni possono essere modificate tramite una procedura amministrativa e gli stanziamenti possono essere spostati da un'azione all'altra all'interno di uno stesso programma. Viene posto un vincolo alla flessibilità amministrativa, precisamente alle spese di personale che sono individuate per titolo di spesa e secondo la natura della stessa. Il vincolo prevede che è possibile spostare amministrativamente le risorse del personale verso le altre tipologie di spesa (per esempio di funzionamento, di investimento) ma non viceversa (cd. principio di fungibilità asimmetrica).

In allegato al bilancio finanziario, il Progetto Annuale di Performance (PAP) definisce gli obiettivi (e una serie di indicatori per misurarli) per ciascun azione del bilancio e vengono fornite quantificazioni sulla base del criterio di "Justification au premier euro" (giustificazione al primo euro) – un approccio derivato dai metodi di bilancio a base zero<sup>3</sup>. A questo fine, i soggetti responsabili della spesa riconsiderano annualmente gli stanziamenti secondo le priorità e le esigenze finanziarie previste per l'anno seguente, riadattati poi ai vincoli di bilancio complessivi in una fase successiva. Per ogni azione (o programma di spesa) viene, infatti, riportato una dettagliata dimostrazione dei fabbisogni finanziari richiesti per l'attuazione sulla base di parametri economici (come ad esempio, il numero di beneficiari del servizio da raggiungere, il volume di attività da erogare, ecc.) e finanziari (spese unitarie, salari e stipendi, ecc.). Con questo processo è stato superato il modello dei "services votés" (capitoli votati), nel quale le richieste di stanziamento erano riproposte pressoché automaticamente da un anno all'altro, secondo un criterio di "spesa storica".

I processi di riforma hanno riguardato anche il Rapporto Annuale di Performance (RAP), presentato contestualmente al Rendiconto. Questo documento è speculare al PAP e presenta i risultati conseguiti tramite la misurazione degli indicatori individuati, in modo da consentire una verifica in sede parlamentare del raggiungimento degli obiettivi e il confronto dei risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi precedentemente fissati in sede previsionale. Il RAP contiene anche una analisi dei costi effettivamente sostenuti per ciascun azione o programma.

<sup>3</sup> In Italia nel 2014 è stata effettuata un primo tentativo di simulazione di un bilancio «a base zero» da un gruppo di lavoro inter-ministeriale tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che ha preso a riferimento lo schema di "Justification au premier euro" (JPE) previsto dalla LOLF francese. Cfr. Relazione al Parlamento: [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Relazione\\_BBZ\\_con\\_appendice\\_finale\\_12-12-2014.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Relazione_BBZ_con_appendice_finale_12-12-2014.pdf)

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Esempio di schema per la "Justification au premier euro"<sup>4</sup>

Missione - "Azione all'estero dello Stato". Programma 151 - "Francesi all'estero e affari consolari"

AZIONE N° 1 - "Offrire un servizio pubblico di qualità ai francesi all'estero"

	Titolo 2 - Spese per il personale	Altri titoli	Totale
Autorizzazioni di impegno	177.022.856	30.005.441	207.028.297
Pagamenti	177.022.856	30.005.441	207.028.297

Elementi della spesa per natura - "Altri titoli"

Titoli e categorie	Autorizzazioni di impegno	Pagamenti
Spese di funzionamento	12.407.873	12.407.873
Spese di funzionamento diverse da quelle del personale	12.407.873	12.407.873
Spese di Intervento	17.597.568	17.597.568
Trasferimenti alle imprese	16.217.568	16.217.568
Trasferimenti ad altre comunità	1.380.000	1.380.000
<b>Totale</b>	<b>30.005.441</b>	<b>30.005.441</b>

Composizione "Spese di Intervento"

Attività	Unità	Volume	Dotazione 2018 AF-CP Titolo 6
Adozioni internazionali	Organismo approvato per l'adozione (OAA)	31	380 000 €
Rimpatrio e ricoveri di emergenza	Beneficiari	260	1 000 000 €
<b>Aiuti sociali alla persona</b>	Beneficiari	4400	<b>15 217 568 €</b>
Organizzazioni locali di autoaiuto e solidarietà	Associazioni	100	408 000 €
Organizzazioni di supporto	Organizzazioni sovvenzionate	1	10 000 €
Cassa dei francesi all'estero	Beneficiari	3 000	382 000 €
Centri medico-sociali	Associazioni	13	200 000 €
<b>Totale</b>			<b>17 597 568 €</b>

Aiuti sociali alla persona: 15 217 568 €

Questi impegni hanno lo scopo di fornire assistenza sociale ai nostri connazionali all'estero bisognosi attraverso i vari Consigli consolari per la protezione e l'azione sociale (CCPAS). Lo stanziamento permette di:

<sup>4</sup> <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2018/projet-loi-finances-2018-mission-action-exterieure-etat#RPGM151>

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

pagare l'assistenza mensile ai nostri connazionali con redditi molto bassi, oltre i 65 anni o disabili (tasso di invalidità superiore all'80% per gli adulti e al 50% per i bambini);

portare aiuti mensili ai bambini in difficoltà;

fornire assistenza puntuale ai nostri connazionali in difficoltà temporanea (residenti, transito o detenuti).

Il livello di questi aiuti è adeguato in base alle variazioni del costo della vita e del tasso di cambio (gli importi delle prestazioni sono fissati in euro). La dotazione aumenta da € 15,6 milioni nel 2017 a € 15,2 milioni nel 2018, a causa delle variazioni nel numero di beneficiari da un anno all'altro.

-110 borse di solidarietà dal 2016 al 2017;

+ 32 per le indennità per figli disabili;

lieve aumento delle richieste *una tantum*.

### La rappresentatività delle azioni del bilancio e il trattamento di voci di spesa comuni alle amministrazioni

Le azioni del bilancio dello Stato sono state individuate tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 14 ottobre 2016, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>5</sup>. Tale decreto, oltre a presentare l'elenco delle azioni per ciascun programma, fornisce istruzioni sul trattamento di voci di spesa comuni ai Ministeri e sugli strumenti per effettuare revisioni all'elenco delle azioni. Specifica, in particolare, che la struttura del bilancio per azioni può essere modificata con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri oppure tramite il disegno di legge di bilancio, nonché per l'effetto dell'approvazione di nuove leggi, con i conseguenti decreti di variazione di bilancio da comunicare al Parlamento<sup>6</sup>. Con il riordino della struttura del bilancio, sono state inoltre effettuate - tramite l'allegato 2 del decreto - alcune riallocazioni delle spese tra Ministeri, allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica settoriale di riferimento, nel rispetto della normativa che stabilisce una revisione annuale degli stanziamenti iscritti in ciascun programma ai fini dell'attribuzione della spesa a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze<sup>7</sup>.

In linea generale, le azioni sono state individuate sulla base dei seguenti criteri:

- a) raggruppano le risorse finanziarie dedicate al raggiungimento di una stessa finalità (con eccezione delle le spese di personale di ciascun programma che sono iscritte all'interno di un'unica azione);
- b) specificano la finalità della spesa in termini di:

<sup>5</sup> Le azioni di ciascun programma sono state inizialmente individuate nell'ambito di gruppi di lavoro (i Nuclei di analisi e valutazione della spesa), sulla base delle legge di bilancio 2013. Sono successivamente state aggiornate tenendo conto le indicazioni del decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90, nonché l'evoluzione delle politiche sottostanti i programmi di spesa e le riorganizzazioni intervenute nei Ministeri. Sull'introduzione delle azioni si veda per un maggior dettaglio la Nota breve "Le azioni del bilancio dello Stato" predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato disponibile al seguente link

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

[/pubblicazioni/note\\_brevi/azioni\\_del\\_bilancio\\_dello\\_stato/index.html](http://pubblicazioni/note_brevi/azioni_del_bilancio_dello_stato/index.html)

<sup>6</sup> Articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016

<sup>7</sup> Articolo 21, comma 2-ter della legge n. 196 del 2009.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

- settori o aree omogenee di intervento;
  - tipologie dei servizi o categorie di utenti;
  - tipi di attività omogenee;
  - categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro;
  - ogni altro elemento che descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa;
- c) corrispondono a insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa, sotto il profilo delle finalità.

Le spese di personale costituiscono un'eccezione a questo schema e sono raggruppate all'interno di ciascun programma in un'apposita azione ai fini della gestione e della rendicontazione<sup>8</sup>. Tale peculiarità deriva, da un lato, dalla difficoltà di attribuzione alle singole azioni di un ammontare esclusivamente dedicato di risorse umane e, dall'altro, dalla necessità di evitare che nell'ambito della maggiore flessibilità di bilancio derivante dall'introduzione delle azioni, le spese per il personale (di natura obbligatoria) siano ridotte in corso di esercizio grazie alla certezza del loro reintegro o alla possibilità di andare in eccedenza.

L'introduzione delle azioni ha modificato in maniera rilevante la struttura del bilancio, con effetti anche sull'organizzazione in missioni e programmi e sulla concreta realizzazione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa<sup>9</sup>. L'individuazione delle azioni ha infatti suggerito, in diversi casi, un ulteriore affinamento dell'elenco dei programmi e modifiche nei loro contenuti. Inoltre, in diversi casi è stato necessario ripartire le spese originariamente contenute in un determinato capitolo tra più azioni; questo ha riguardato principalmente le spese per consumi intermedi e ha modificato radicalmente l'articolazione del bilancio<sup>10</sup>.

Il DPCM del 14 ottobre 2016 di individuazione delle azioni elenca complessivamente 34 missioni, 175 programmi e 720 azioni. Con la prima applicazione delle azioni al disegno di legge di bilancio 2017-2019 (che vede un'articolazione in 34 missioni di spesa, 175 programmi del bilancio 2017 e 716 azioni) sono state apportate modifiche dovute sostanzialmente alla soppressione di alcune azioni per effetto del ricollocamento dei capitoli sottostanti ad altri

<sup>8</sup> Articolo 25-bis, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

<sup>9</sup> Il principio dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri come sancito dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 300 del 1999, è stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 90 del 2016 che modifica dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009.

<sup>10</sup> Uno schema dei cambiamenti nell'articolazione per missioni e programmi del bilancio dello Stato tra la legge di bilancio 2016-2018 e la legge di bilancio per il 2017-2019 e la ricollocazione della di tutte le relative risorse (capitoli/piani di gestione) in uno o in più programmi di spesa del bilancio sono riportate nella pubblicazione "Nuova struttura del bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019": [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni\\_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2017/Nuova-struttura-del-bilancio-dello-Stato-per-il-triennio-2017-2019.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2017/Nuova-struttura-del-bilancio-dello-Stato-per-il-triennio-2017-2019.pdf). Al fine di consentire una confrontabilità dei dati di bilancio in serie storica si rimanda alla pubblicazione "La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" al seguente indirizzo: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni\\_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/) dove sono disponibili tavole e database elaborabili corredati da tutte le indicazioni utili alla lettura dei dati di bilancio a partire dal 2008 riclassificati secondo la struttura per missioni e programmi adottata nella vigente legge di bilancio 2017-2019, nonché una illustrazione dettagliata dei principali cambiamenti nel contenuto delle unità di voto del bilancio 2017-2019 rispetto al 2016-2018.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

programmi<sup>11</sup>. Ulteriori modifiche ai programmi e azioni sono avvenute nel 2018, in conseguenza di soppressioni, nuove istituzioni dovute a norme di legge che hanno introdotto nuovi interventi e ulteriori modifiche nella collocazione degli interventi tra i programmi allo scopo di affinare la rappresentazione delle politiche sottostanti. Sono anche state leggermente modificate le denominazioni di alcune azioni, per migliorare la descrizione delle finalità (cfr. Allegato 1). Le azioni della legge di bilancio 2018-2020 sono complessivamente aumentate da 716 a 718 (cfr. Tabella 1).

TABELLA 1. STRUTTURE AMMINISTRATIVE, MISSIONI, PROGRAMMI E AZIONI (LEGGE DI BILANCIO)			
	2016	2017	2018
Amministrazioni centrali	13	13	13
Centri di responsabilità CDR	118	114	114
Missioni	34	34	34
di cui Missioni condivise tra amministrazioni	21	17	17
Programmi	182	175	175
di cui Programmi condivisi tra amministrazioni (*)	3	0	0
di cui Programmi condivisi tra CDR di tutte le amministrazioni (*)	10	0	0
Azioni		716	718

(\*) al netto dei programmi 32.2 Indirizzo politico e 32.3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza, trasversali a tutte le amministrazioni e per le quali è prevista, di norma, un'articolazione in azioni standardizzata.

Un riferimento fondamentale per l'individuazione delle azioni sono le autorizzazioni di spesa che, in molti casi, consentono di capire cosa si vuole realizzare con le risorse spese e per quali scopi. Per questo motivo, il DPCM 14 ottobre 2016, nell'articolo 2 comma 1, specifica che le azioni dovrebbero corrispondere il più possibile a raggruppamenti omogenei di autorizzazioni di spesa. Raggruppando autorizzazioni omogenee per finalità, le azioni possono infatti meglio evidenziare la politica messa in atto con l'insieme delle risorse corrispondenti. In tal senso, l'individuazione delle azioni costituisce pertanto una rilevante occasione di semplificazione e riordino normativo, soprattutto in quelle aree in cui si è intervenuti in maniera frammentaria e ripetuta negli ultimi anni. Naturalmente, la razionalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni di spesa è un processo che necessita di tempo; dovrebbe essere volta a verificare l'attualità delle norme, individuare duplicazioni e orientare la programmazione finanziaria verso una revisione complessiva della spesa assegnata a specifiche filiere di intervento pubblico. Indirettamente l'adozione delle azioni comporta anche una riflessione sulle modalità con quali favorire una rideterminazione degli stanziamenti, superando il metodo cd. della spesa storica. Le autorizzazioni di spesa sono, infatti, nell'attuale sistema, l'elemento informativo chiave per la determinazione degli stanziamenti nel bilancio di formazione (in particolare per tutti gli oneri inderogabili e i fattori legislativi). Si ricorda che nella riforma francese invece l'azione non è solo un nuovo livello di classificazione nel bilancio, ma anche elemento per introdurre nel processo

<sup>11</sup> Tramite il disegno di legge di bilancio 2017-2019 sono state soppresse quattro azioni individuate dal DPCM 14 ottobre 2016. Una relativa al Ministero della difesa (032.006.0001 "Spese di personale per il programma") e tre relative al Ministero dell'economia e delle finanze:

008.004.0002 "Indennizzi a favore di popolazioni colpite da calamità naturali";

013.008.0002 "Potenziamento e mantenimento del sistema stradale";

014.008.0002 "Sostegno alle Regioni per la realizzazione di infrastrutture stradali".

I cui capitoli attivi hanno subito, nell'ambito del disegno di legge di bilancio, una ricollocazione tra stati di previsione indicata nell'allegato 2 dello stesso DPCM.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

di quantificazione della spesa l'evidenziazione dei fattori di produzione necessari alla sua realizzazione (cfr. Riquadro 1).

Il bilancio dello stato comprende oltre 5 mila capitoli di spesa composti da più di 15 mila piani gestionali; le autorizzazioni di spesa sono oltre 20 mila. Con l'introduzione delle azioni il numero di capitoli e piani gestionali è leggermente aumentato a causa dell'esigenza di associare le spese per i consumi intermedi alle varie azioni, che, in alcuni casi, ha comportato lo spaccettamento delle risorse stanziare originariamente su un unico capitolo. Sulle autorizzazioni di spese le Amministrazioni dovrebbero formulare una proposta di riordino, ma ad oggi questo non è ancora accaduto.

TABELLA 2 - NUMEROSITÀ DEGLI ELEMENTI DEL BILANCIO

Elemento del bilancio	Legge di bilancio 2016 - 2018	Legge di bilancio 2017 - 2019	Gestione del bilancio 2017 - 2019*	Legge di bilancio 2018 - 2020
Numero capitoli	4.357	4.780	5.110	5.043
Numero piani gestionali	13.288	15.007	15.749	15.527
Numero autorizzazioni di spesa	17.977	19.970	21.128	20.875

\* Data di osservazione 23/02/2018. L'analisi è relativa a capitoli/piani gestionali "attivi" associati a azioni.

La Nota metodologica<sup>12</sup> in allegato alla Circolare della Ragioneria generale dello Stato del 23 giugno 2016, n. 20, specifica ulteriormente le indicazioni del DPCM per l'individuazione delle azioni e fornisce indicazioni pratiche per assicurare l'uniformità di trattamento di voci di spese "trasversali" o comuni, ossia che caratterizzano allo stesso modo l'attività di più amministrazioni. La Nota interviene, in particolare, sui seguenti temi:

- la struttura delle azioni di un programma, che deve prevedere, di norma, più di un'azione;
- il contenuto delle azioni "Spese di personale per il programma" e di quelle relative ai comparti diversi dal personale amministrativo, nonché l'indicazione del comparto di riferimento se il personale è diverso da quello amministrativo;
- le denominazione delle azioni, che devono essere distinte tranne che per i programmi di spesa trasversali alle amministrazioni 032.002 "Indirizzo politico" e 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza";
- la struttura delle azioni dei programmi di spesa trasversali alle amministrazioni 032.002 "Indirizzo politico" e 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" e il loro contenuto;
- la classificazione delle spese trasversali a più Ministeri e relative al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia;
- l'attribuzione dei fondi da ripartire.

<sup>12</sup> Vedi nota allegata alla circolare di previsione del bilancio [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/20/Nota\\_metodologica\\_per\\_Azioni\\_2016-2018.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/20/Nota_metodologica_per_Azioni_2016-2018.pdf)

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

La nuova struttura del bilancio per azioni risponde in linea di massima ai criteri indicati nella Nota metodologica, con la presenza di alcune eccezioni documentate nei paragrafi successivi e di alcuni casi, residuali, che segnalano l'esigenza di ulteriori affinamenti.

L'esame delle azioni sotto il profilo della rappresentatività risente naturalmente di alcune difficoltà già oggi esistenti nell'individuazione dei programmi di spesa. Ad esempio, nonostante le riallocazioni effettuate tra amministrazioni allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica di riferimento<sup>13</sup>, permangono diversi programmi di spesa di natura settoriale, con le relative azioni, nell'ambito di missioni condivise tra Ministeri diversi. Inoltre, la revisione dei programmi e delle azioni da un esercizio finanziario all'altro è, in qualche caso, legata all'istituzione e soppressione di effettive funzioni e politiche, ma nella maggiore parte dei casi è imputabile agli effetti della riorganizzazione delle strutture amministrative dei Ministeri, le quali, con l'attuazione del principio dell'univoca corrispondenza tra programma e centro di responsabilità, costituiscono una delle principali determinanti dei cambiamenti subiti dai programmi nel corso del tempo. Infine, alcuni programmi legati a particolari segmenti di politiche o servizi pubblici presentano una modesta significatività; ciò accade soprattutto nei casi in cui la struttura del Ministero è articolata in direzioni generali.

In sintesi, anche nell'esperienza più recente, l'articolazione per programmi (e quindi azioni) del bilancio tende ad adattarsi alla nuova struttura amministrativa e non viceversa. Nel futuro su tale situazione ci si auspica che possa incidere maggiormente la disposizione normativa che prevede che i programmi del bilancio costituiscono criterio di riferimento per eventuali processi di riorganizzazione delle amministrazioni<sup>14</sup>.

Le osservazioni pervenute dalle Amministrazioni confermano una generale soddisfazione per la maniera in cui le azioni individuate rappresentano le finalità di spesa. Solo in delimitati casi essa non è pienamente conseguita, in quanto nell'individuazione dell'azione l'amministrazione ha fatto prevalere l'esigenza di semplificare la gestione a discapito della rappresentatività.

Ad esempio, alcune difficoltà si sono evidenziate nella collocazione di nuove spese istituite durante l'iter parlamentare del disegno di legge di bilancio che hanno dato luogo all'istituzione di nuovi capitoli. Queste difficoltà hanno riguardato soprattutto le amministrazioni come il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dell'economia e delle finanze, per due fattori: a volte le autorizzazioni di spesa non sempre evidenziano sufficientemente la finalità della spesa stessa e, in altri casi, le esigenze gestionali, unite al vincolo dell'univoca corrispondenza tra programma e centro di responsabilità, hanno determinato associazioni ai programmi/azioni delle nuove spese non del tutto coerenti. Al fine di incidere sul primo fattore, almeno per quanto riguarda le disposizioni di iniziativa governativa, appare rilevante ricordare alle amministrazioni di applicare la norma generale che prevede che le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa da cui consegue l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio debbano indicare anche le missioni di spesa e i programmi interessati<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. l'allegato 2 del decreto del Presidenza del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 2016.

<sup>14</sup> Articolo 21, comma 2-bis della legge 196 del 2009.

<sup>15</sup> Articolo 17, comma 14 della legge 196 del 2009.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

*La struttura per azioni dei programmi*

Come indicato nella Nota metodologica, i programmi di spesa dovrebbero comprendere, di norma, più di un'azione, di cui una inerente alle "Spese di personale per il programma". Vi sono diversi casi in cui, invece, il programma è composto da una sola azione. Si tratta tipicamente di unità di voto che consistono in un trasferimento di risorse ad altri soggetti pubblici responsabili per l'attuazione della politica, come gli organi costituzionalmente autonomi e le competenze decentrate dallo Stato agli Enti territoriali, o di interventi pubblici di particolare rilevanza politica per i quali si è ritenuto opportuno una distinta unità di voto parlamentare.

Con riferimento alla legge di bilancio 2018-2020, i programmi di spesa con una sola azione di bilancio sono 16, di cui 13 nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>16</sup>. Essi riguardano programmi dedicati al trasferimento agli organi di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore magistratura, Corte dei Conti, gli organi della giustizia amministrativa...), o che riguardano temi rilevanti dal punto di vista politico e finanziario come le missioni internazionali, i rapporti con le confessioni religiose e le politiche di coesione sociale per le quali non vengono sostenuti oneri di personale specifici da parte del Ministero poiché le risorse sono gestite da altre amministrazioni. Tali situazioni trovano giustificazione nell'opportunità, anche per l'ammontare di risorse coinvolte, di evidenziare la destinazione delle stesse in una specifica unità di voto.

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali presenta due programmi di spesa con una sola azione (026.009 "Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro" e 026.010 "Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione"). In questo caso la motivazione sta nella recente riforma del mercato del lavoro che ha previsto una gestione autonoma di tali politiche tramite

<sup>16</sup> L'elenco dei programmi di spesa con una sola azione relativi al Ministero dell'economia e delle finanze è di seguito riportato:

- 005.008 Missioni internazionali
  - 006.007 Giustizia amministrativa (si tratta delle risorse per il funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali)
  - 006.008 Autogoverno della magistratura (si tratta delle risorse per il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura)
  - 007.004 Sicurezza democratica
  - 014.008 Opere pubbliche e infrastrutture
  - 015.003 Servizi postali
  - 015.004 Sostegno all'editoria
  - 017.015 Ricerca di base e applicata
  - 018.014 Sostegno allo sviluppo sostenibile
  - 027.007 Rapporti con le confessioni religiose
  - 028.004 Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali
  - 029.011 Giurisdizione e controllo dei conti pubblici (si tratta delle risorse per il funzionamento della Corte dei conti)
  - 029.012 Oneri finanziari relativi alla gestione della tesoreria
- Il dato è in calo di una unità rispetto alla legge di bilancio 2017-2019 grazie allo spostamento dell'azione "Riqualificazione periferie e aree urbane degradate" al programma di spesa 019.001 "Edilizia abitativa e politiche territoriali" dal programma 001.003 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", sempre all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

Infine, per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il programma di spesa 022.009 *"Istituzioni scolastiche non statali"* è composto da una sola azione. Tale situazione deriva dall'opportunità percepita a dare evidenza politica dell'intervento dello Stato a favore del settore privato, per il quale viene pertanto richiesta una esplicita autorizzazione parlamentare.

I programmi di spesa sopracitati non presentano l'azione "Spese di personale per il programma", ma non sono gli unici. Vi sono altre unità di voto, spesso rappresentative di interventi che sono di fatto gestiti da altre amministrazioni pubbliche, che coinvolgono un numero esiguo di personale ministeriale, non necessariamente dedicato a tale funzione, rendendone pertanto difficile l'individuazione di un'azione relative alle "Spese di personale per il programma". Su questo aspetto non si rilevano cambiamenti tra la legge di bilancio 2017-2019 e la legge di bilancio 2018-2020.

Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta il maggior numero di programmi con queste caratteristiche, pari a 40 su un totale di 47. Vi sono anche casi nello stato di previsione del Ministero dell'interno come il programma 007.009 *"Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica"* in cui sono comprese diverse azioni inerenti le attività svolte dall'Arma dei Carabinieri in tema di ordine pubblico, per le quali non è possibile evidenziare le "Spese per il personale del programma" poiché i Carabinieri, pur essendo posti sotto la direzione funzionale del Ministero dell'interno, rimangono alle dipendenze del Ministero della difesa, competente in materia di erogazione dei loro stipendi. Anche il programma 007.010 *"Pianificazione e coordinamento Forze di polizia"*, che include spese legate all'attività di coordinamento, non prevede l'azione relativa al personale a causa del numero esiguo di persone coinvolte e non dedicate esclusivamente a tale funzione. Analogamente per il Ministero della difesa, nel programma di spesa 032.006 *"Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare"*, le spese di personale sono assenti poiché il personale è numericamente esiguo e non dedicato esclusivamente a tale funzione.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Amministrazione	Legge di bilancio 2017 - 2019	Legge di bilancio 2018 - 2020
<b>Programmi di spesa composti da una o più azioni, senza l'azione relativa alle spese di personale</b>	<b>47</b>	<b>47</b>
di cui:		
Ministero dell'economia e delle finanze	40	40
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2	2
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	2	2
Ministero dell'interno	2	2
Ministero della difesa	1	1
<b>di cui:</b>		
<b>Programmi di spesa composti da una sola azione</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
di cui:		
Ministero dell'economia e delle finanze	14	13
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2	2
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1	1
<b>Programmi di spesa composti da più di un'azione</b>	<b>30</b>	<b>31</b>
di cui:		
Ministero dell'economia e delle finanze	26	27
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1	1
Ministero dell'interno	2	2
Ministero della difesa	1	1

**Il contenuto dell'azione "Spese di personale per il programma"**

Privilegiando il contenuto funzionale, le azioni contengono, di norma, spese di natura economica differente. Costituiscono eccezione le spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in una apposita azione. Tale peculiarità deriva, da un lato, dalla difficoltà di attribuire alle singole azioni un ammontare esclusivamente dedicato di risorse umane e, dall'altro, dalla necessità di evitare che nell'ambito di un'azione possano essere incrementate voci di spesa attraverso la riduzione di quelle per il personale. Queste, infatti, sono erogate indipendentemente dallo stanziamento di bilancio mediante ordini collettivi di pagamento.

L'azione "Spese di personale per il programma" comprende pertanto:

- i redditi da lavoro dipendente, inclusi gli straordinari e i buoni pasto;
- i connessi oneri sociali e le imposte sulla produzione a carico del datore di lavoro.

Nei casi in cui il personale statale eroga direttamente il servizio previsto dal programma di spesa, come nel caso dei programmi della missione "Istruzione" e "Ordine pubblico e sicurezza", alla generica denominazione dell'azione "Spese di personale del programma" si aggiunge una specificazione del comparto per distinguere tale personale da quello amministrativo/ministeriale. Per esempio, nel programma 017.022 "Istruzione del primo ciclo" del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'azione 0001 relativa al personale è denominata

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

“Spese di personale per il programma (docenti)” segnalando quindi che le spese in questione riguardano esclusivamente gli insegnanti.

Le voci di spesa incluse nell'azione “Spese di personale per il programma” (a eccezione del buoni pasto) sono in sostanza quelle erogate tramite il sistema del cosiddetto “cedolino unico”<sup>17</sup> del sistema Noi-PA<sup>18</sup>. Sono escluse dall'azione le spese non obbligatorie classificate nella voce redditi connesse a istituti specifici, come interventi assistenziali a favore del personale con particolari requisiti, e le spese destinate al personale ma non parte del reddito come la formazione, gli asili nido per i figli dei dipendenti, etc.<sup>19</sup>

Pur con diversi miglioramenti rispetto alla legge di bilancio 2017-2019<sup>20</sup>, la legge di bilancio 2018-2020 comprende ancora alcuni casi particolari. Sono, infatti, inclusi nell'azione “Spese di personale per il programma” di alcuni programmi voci non riconducibili alle retribuzioni erogate dal sistema del cedolino unico, ma che sono comunque da considerarsi spese di personale:

- nello stato di previsione del Ministero della difesa, il capitolo 2865 “Somme da corrispondere al personale operaio con contratto a tempo indeterminato” e il capitolo 2873 “Rimborsi da corrispondere al personale operaio assunto a tempo indeterminato ai sensi della l. 124/85 derivante dall'attuazione del c.c.n.l. per addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria”, benché trattati al di fuori dal sistema del cedolino unico, sono considerati come spese per il personale del programma 018.017 “*Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare*”, poiché si tratta delle partite stipendiali degli operai del Corpo forestale dello Stato dislocati sull'intero territorio nazionale che hanno carattere obbligatorio pur avendo un contratto di tipo privatistico;
- nello stato di previsione del Ministero della giustizia, i capitoli 1424, 1503, 1542 relativi al personale degli Uffici notifiche esecuzioni e protesti (UNEP) del programma 006.002 “*Giustizia civile e penale*” sono

<sup>17</sup> Il c.d. “cedolino unico” è il sistema di erogazione unificata delle competenze fisse e accessorie al personale delle Amministrazioni statali introdotto dalla legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 197, legge n. 191 del 2009) ed entrato in vigore dal 1° gennaio 2011. Con l'introduzione di tale sistema di pagamento, le competenze del personale sono erogate in maniera unificata, con il vantaggio di semplificare gli adempimenti e di consentire l'anticipazione del versamento delle ritenute fiscali e previdenziali relative, calcolate in maniera puntuale sull'ammontare complessivo delle competenze, incluse quelle accessorie, evitando rideterminazioni in sede di conguaglio di fine anno.

<sup>18</sup> Noi-PA gestisce l'insieme delle procedure informatiche e dei servizi informatici del Ministero dell'economia e delle finanze per la gestione anagrafica di ogni dipendente amministrato e per la gestione di tutti i servizi correlati (stipendiali e di presenze - assenze).

<sup>19</sup> Tali spese sono collocate invece nell'azione 032.003.0002 “Gestione del personale” tramite la quale sono rappresentate le spese delle politiche per il personale dell'amministrazione, cfr. oltre nel testo. La Nota metodologica fornisce un elenco delle autorizzazioni di spesa corrispondenti.

<sup>20</sup> Alcune collocazioni non uniformi della legge di bilancio 2017-2019 sono state superate con legge di bilancio 2018-2020, con le seguenti modifiche:

- assegnando il capitolo 1244 del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti inerente alle “Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori...” dall'azione delle spese del personale del programma 013.005 “Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario”, all'azione 0002 “Interventi sulle infrastrutture ferroviarie”;

- assegnando il capitolo 1478, relativo alle Indennità di licenziamento e indennità ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio, del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e il capitolo 3010 di equo indennizzo al personale civile del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; all'azione 032.003.0002 “Gestione del personale” dei corrispondenti stati di previsione.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

inclusi nell'azione di spese per il personale, trattandosi di retribuzioni accessorie, erogate al di fuori del meccanismo del cedolino unico a causa del particolare ordinamento degli ufficiali giudiziari interessati. Analogamente per il capitolo 1427 "Indennità di servizio all'estero spettante al personale distaccato presso l'Eurojust", che costituisce retribuzioni accessorie, trattate al di fuori del meccanismo del cedolino unico perché coinvolgono le organizzazioni internazionali presso cui il personale dipendente del Ministero è assegnato. Questo vale anche il capitolo 1611 relativo ai premi del personale dell'amministrazione penitenziaria del programma di spesa 006.001 "Amministrazione penitenziaria";

- nel caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i capitoli inerenti le "Quote aggiuntive del contributo a carico del datore di lavoro per la previdenza complementare del personale del comparto scuola" (capitoli 1243, 2343, 2443, 2543) pur non essendo del tutto conformi alle linee guida della Nota metodologica, sono state associate a diverse azioni "Spese di personale per il programma" dei relativi programmi dell'istruzione scolastica, poiché gestite da Noi-PA come si trattasse delle partite stipendiali;
- nel caso del Ministero dell'interno, il capitolo 2502<sup>21</sup> del programma 007.008 "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" è associato all'azione delle spese per il personale, pur essendo alimentato dalla riassegnazione di entrate versate dai vari enti e società private per i servizi resi dal corpo polizia (ferroviaria, stradale ed etc.).

Si evidenzia, infine, che alcune amministrazioni hanno segnalato qualche difficoltà a inserire i buoni pasto nell'azione "Spese per il personale del programma" in presenza di servizio mensa per personale del comparto non ministeriale. Precedentemente all'introduzione dell'azioni, potevano infatti contare su una maggiore flessibilità tenendo la spesa per mense e per buoni pasto in un medesimo capitolo di bilancio, mentre nell'assetto attuale la spesa per mensa è ricondotta al programma settoriale in cui presta servizio il personale (non amministrativo) che ne usufruisce.

<sup>21</sup> Il capitolo è denominato "Stanziamento finanziato con la riassegnazione alla spesa delle entrate relative ai servizi resi dalla Polizia di stato nell'interesse delle società di trasporto ferroviario, di quelle autostradali e per i servizi svolti in regime di convenzione con Poste italiane S.p.A., da assegnare al personale della Polizia di stato mediante lo speciale sistema di erogazione unificata".

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

La struttura delle azioni dei programmi di spesa trasversali alle amministrazioni 032.002 "Indirizzo politico" e 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" e il loro contenuto

La Nota metodologica fornisce delle linee guida puntuali sulla struttura delle azioni dei programmi trasversali 032.002 "Indirizzo politico" e 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" e sul loro contenuto.

Le azioni del programma 032.002 "Indirizzo politico" seguono lo schema:

- 0001 Ministro e Sottosegretari di Stato;
- 0002 Indirizzo politico-amministrativo;
- 0003 Valutazione e controllo strategico (OIV).

Quelle del programma 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" seguono lo schema:

- 0001 Spese per il personale del programma;
- 0002 Gestione del personale;
- 0003 Gestione comune di beni e servizi.

Attualmente lo schema è efficace per tutti gli stati di previsione, tranne che per quattro casi (già individuati nella legge di bilancio 2017-2019):

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che presenta per l'azione 032.003.0003 la denominazione più estesa "Gestione comune dei beni e servizi, ivi inclusi i sistemi informativi";
- per il Ministero dell'economia e delle finanze e per il Ministero della difesa, per i quali sono state introdotte alcune azioni aggiuntive al programma di spesa 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" derivanti dalle loro particolari funzioni: a) l'azione 032.003.004 "Gestione e sviluppo dei servizi e dei progetti informatici" nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze per comprendere le spese derivanti dai contratti con Sogei S.p.A (Società Generale d'Informatica), altre esigenze di informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, della Corte dei conti, di Agenzie fiscali e di altre pubbliche amministrazioni; b) le azioni 032.003.004 "Cooperazione Internazionale" e 032.003.005 "Attività di supporto istituzionale" nel caso del Ministero della difesa, per rappresentare le spese collegate alle missioni internazionali e ad attività istituzionali come le onoranze ai caduti e quelle della magistratura militare;
- infine, per tutti gli stati di previsione, è stata introdotta un'ulteriore azione 0004 "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti"<sup>22</sup>, laddove tali fondi siano stati effettivamente quantificati.

<sup>22</sup> I "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti" sono stati istituiti con la legge di bilancio 2018-2020, a seguito delle attività di riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nei bilanci delle stesse dei residui passivi perenti. Il riaccertamento è disposto dalla legge n. 196 del 2009, commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter, ed è stato effettuato per la prima volta in sede di consuntivo 2016, determinando l'eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti mediante apposite scritture nel Conto del patrimonio in qualità di economie patrimoniali. In esito all'attività annuale di riaccertamento, le risorse relative all'ammontare dei residui perenti eliminati potranno essere iscritte su base pluriennale, previa valutazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del relativo impatto sui conti pubblici; in questi fondi da ripartire istituiti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate,

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Amministrazione	Azione	Nota
Ministero dell'economia e delle finanze	032.003.004 Gestione e sviluppo dei servizi e dei progetti informativi	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	032.003.003 Gestione comune dei beni e servizi, ivi inclusi i sistemi informativi	Denominazione diversa, ma i contenuti simili
	032.003.004 Cooperazione Internazionale	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
Ministero della difesa	032.003.005 Attività di supporto istituzionale	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
Tutte le amministrazioni, tranne: - Ministero dell'economia e delle finanze - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	032.002.0004 Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti	Azione rappresentativa degli omonimi fondi istituiti con la legge di bilancio 2018-2020, a seguito delle attività di riaccertamento annuale dei residui passivi perenti

Per quanto riguarda il contenuto delle azioni dei programmi trasversali la Nota metodologica fornisce le seguenti indicazioni sui contenuti:

**Programma 32.2. "Indirizzo politico":**

• **Ministro e Sottosegretari di Stato**, tale azione comprende stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari di Stato, le connesse imposte sulla produzione a carico del datore di lavoro e la corrispondente quota di IRAP, eventualmente da estrapolare da capitoli riferiti a tutto il personale del programma;

• **Indirizzo politico-amministrativo**, tale azione comprende le spese per il personale del Gabinetto dedicato a tutte le funzioni, eccetto quelle dell'organismo indipendente di valutazione (OIV), e le relative spese di funzionamento;

• **Valutazione e controllo strategico (OIV)**, tale azione comprende le spese per il personale dell'OIV e le relative spese di funzionamento.

**Programma 32.3. "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza":**

• **Spese per il personale del programma**;

• **Gestione del personale**, tale azione comprende le spese rappresentative delle politiche per il personale dell'amministrazione quali la formazione generale destinata al personale, gli asili nido per i figli del personale, il fondo unico di amministrazione, le provvidenze per il personale, etc.; per le Forze armate e i Corpi di polizia, invece, è prevista un'apposita azione all'interno del programma settoriale e denominata "Gestione e assistenza del personale del...".

compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non hanno svolto l'attività di riaccertamento per il 2018 e per questo motivo non è ancora presente in bilancio il fondo e la relativa azione.

Tale procedura è del tutto analoga all'attività di riaccertamento straordinario dei residui già condotta ai sensi dell'art. 49 del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014. Cfr. anche la Circolare RGS n. 23 del 16 giugno 2017 [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare\\_del\\_16\\_giugno\\_2017\\_n\\_23.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_giugno_2017_n_23.pdf)

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

◦ *Gestione comune di beni e servizi*, tale azione comprende, tra gli altri, il fondo per i consumi intermedi e le spese per i sistemi informativi a carattere generale destinati, per esempio, alla gestione del personale, delle assenze, etc. (i sistemi informativi specifici sono invece da collocare sotto i programmi settoriali di pertinenza).

A tal proposito si ricorda che l'azione 0001 "Ministro e Sottosegretari di Stato" può essere priva di risorse qualora il ministro e i sottosegretari siano anche parlamentari e già retribuiti dal Parlamento<sup>23</sup>.

Nella legge di bilancio 2018-2020, si riscontrano pochi casi residuali non del tutto conformi alle istruzioni della Nota metodologica e che andranno approfondite e possibilmente rettificare con la legge di bilancio 2019-2021:

- nel caso del Ministero della difesa, l'azione 032.002.0001 "Ministro e Sottosegretari di Stato" presenta anche le spese al personale militare addetto al gabinetto (capitolo 1003) le quali, più propriamente, dovrebbero essere associate all'azione 0002 "Indirizzo politico-amministrativo", dello stesso programma di spesa, alla quale sono associate tutte le spese relative al gabinetto;
- nel caso del Ministero dello sviluppo economico, il capitolo 1091/pg35 "Spese di funzionamento dell'organismo indipendente di valutazione", è associato all'azione 032.002.0002 "Indirizzo politico-amministrativo" mentre dovrebbe essere associato all'azione 0003, "Valutazione e controllo strategico (OIV)" dello stesso programma, proprio perché sono spese relative a questo organismo;
- nel caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'azione 032.003.0003 "Gestione comune di beni e servizi" include i rimborsi degli oneri connessi agli accertamenti medico-legali sostenuti dalle amministrazioni pubbliche vigilate dal ministero (capitolo 1262) che dovrebbero invece essere associati all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale";
- nel caso del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale le spese per le provvidenze del personale, per alcuni indennizzi e per accertamenti sanitari ai dipendenti sono collocate nell'azione 014.013.0005 "Programmazione, distribuzione ed avvicendamento del personale in Italia e all'estero, servizi ed aggiornamento professionale" invece che nell'azione 032.003.0002 "Gestione del personale", per mantenere la continuità gestionale ed evitare il passaggio ad altro centro di responsabilità;
- nel caso del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il capitolo 1204, relativo alle spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale è associato a un'azione diversa dall'azione 032.003.0002 "Gestione del personale", per mantenere continuità gestionale della direzione generale preposta.

Sono invece da considerarsi eccezioni alla regola generale i seguenti casi:

<sup>23</sup> Come disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 54 del 2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 85 del 2013. Il divieto di cumulo tra trattamento economico dei Ministri e Sottosegretari di Stato ed indennità parlamentare è illustrato dalla Circolare RGS del 26 luglio 2013, n. 33, [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2013/circolare\\_n\\_33\\_2013/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2013/circolare_n_33_2013/)

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

- Nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e della ricerca, il Programma 023.002 "Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica", che include i capitoli di spesa 1632 "Spese per accertamenti sanitari relativi ai controlli sulle assenze" e 1665 "Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio" associati all'azione 0004 "Supporto alla programmazione degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica". Tali voci di spesa sono generalmente attribuite all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale"; trattandosi tuttavia di spese relative al personale Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e l'attuale associazione permette la gestione e la rappresentazione unitaria di questo particolare settore, che gode di alcune forme di autonomia gestionale.
- in relazione all'Avvocatura generale dello Stato (programma 032.005 "Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati") nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono presenti alcune voci di spesa non conformi che tuttavia sono troppo esigue dal punto di vista finanziario per poter comporre un'azione specifica relativa alla gestione e assistenza del personale dell'Avvocatura.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Azione	Numero capitolo	Capitolo
<b>Ministero dell'economia e delle finanze - Programma 032.005 "Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati"</b>		
	4431	Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrita' fisica subita per infermita' contratta per causa di servizio.
Azione 0002 "Rappresentanza e difesa in giudizio e consulenza legale e pareri"	4432	Spese per interessi o rivalutazioni monetarie per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'amministrazione.
	4438	Provvidenze a favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie.
<b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Programma 004.013 "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese"</b>		
	1248	Provvidenze in favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie.
Azione 0003 "Programmazione, distribuzione ed avvicendamento del personale in Italia e all'estero, servizi ed aggiornamento professionale"	1250	Equo indennizzo al personale civile per la perdita della integrita' fisica subita per infermita' contratta per causa di servizio.
	1269	Spese per accertamenti sanitari relativi ai controlli sulle assenze.
	1287	Indennita' di licenziamento e similari, indennita' una tantum ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio.
	1288	Spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'amministrazione.
<b>Ministero dei beni e delle attivita' culturali e del turismo - 021.014 "Programma Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"</b>		
0003 "Indirizzo per la tutela, la salvaguardia e la promozione dello sviluppo del patrimonio culturale"	1204	Spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'amministrazione.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

*Le spese per il personale comandato non gestito da Noi-PA*

Secondo le indicazioni della Nota metodologica, le spese relative al personale comandato non gestito da Noi-PA e da rimborsare alle amministrazioni ed agli enti pubblici non economici di provenienza, devono essere collocate nelle azioni settoriali che rappresentano le finalità. In diversi casi, invece, sono state associate all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale" del programma trasversale 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" poiché le amministrazioni non sono state in grado di associare questo personale ai programmi di spesa settoriali o a specifiche attività (cfr. tabella A.1.6).

*L'attribuzione dei fondi da ripartire*

Fino all'esercizio finanziario 2016, il programma 033.001 "Fondi da assegnare" era presente in tutti gli stati di previsione della spesa. Dall'introduzione delle azioni è invece un programma esclusivo del Ministero dell'economia e delle finanze e raggruppa i fondi presenti in azioni distinte sotto il profilo della finalità generali della spesa o degli aspetti gestionali.

Per i fondi indistinti al momento della predisposizione del disegno di legge di bilancio, da ripartire a favore di specifiche finalità in corso di esercizio, la Nota metodologica specifica che, di norma, debbano essere attribuiti al programma settoriale di riferimento. Ciò ha comportato una attenta analisi dei fondi da ripartire delle varie amministrazioni e una loro ricollocazione sotto ai programmi di spesa competenti, nell'intento anche di ridurre nella rappresentazione delle scelte allocative del bilancio la parte indistinta per finalità.

Sono state previste collocazioni uniformi a tutti gli stati di previsione per i seguenti fondi:

- il "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per acquisto di beni e servizi" da associare all'azione 032.003.0003 "Gestione comune di beni e servizi" del programma 032.003 "Servizi e affari generali dell'amministrazione"
- il "Fondo unico di amministrazione (FUA)" da associare all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale" sempre del programma 032.003 "Servizi e affari generali dell'amministrazione"
- a partire dalla legge di bilancio 2018-2020 i "Fondi alimentati dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie" sono rappresentati nella nuova e apposita azione 0004 "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti" del programma spesa 032.002 "Indirizzo politico" di tutte le amministrazioni (tranne che per il Ministero dell'economia e delle finanze).

Rispetto a tali indicazioni generali vi sono solo due eccezioni. Il Ministero della difesa ha associato il capitolo 4820 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per acquisto di beni e servizi" servente l'Arma dei carabinieri, programma 005.001 "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza" e all'azione 0002 "Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice. Sostegno logistico e amministrativo". Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha associato il capitolo 1296 relativo al medesimo fondo al programma di spesa 004.013 "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" e all'azione relativa

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

**al personale estero, azione 0002 "Risorse connesse all'impiego di personale all'estero".**

Il presente disegno di legge ha lo scopo di autorizzare l'impiego di personale estero per la sperimentazione delle azioni nel bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 30 del 28 febbraio 1975 (1).

Il personale estero da impiegare sarà costituito da esperti in materia di sperimentazione delle azioni, provenienti da paesi stranieri, e sarà impiegato per un periodo di tempo determinato, non superiore a quello necessario per la sperimentazione delle azioni.

Il personale estero da impiegare sarà assunto a mezzo di contratti di lavoro a tempo determinato, stipulati con le autorità competenti del paese di provenienza del personale stesso.

Le spese per l'impiego del personale estero saranno a carico del bilancio dello Stato, in esecuzione dell'articolo 1 della legge n. 30 del 28 febbraio 1975 (1).

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

## L'introduzione delle azioni quale elemento di riferimento nella Nota Integrativa

Nell'effettuare il raccordo tra il bilancio e le politiche pubbliche, i programmi di spesa e le relative azioni non devono essere considerati una mera classificazione dei dati di bilancio. Dovrebbero consentire di evidenziare i *trade-off* tra le diverse possibilità di allocazione delle risorse e fornire indicazioni per una valutazione *ex-post* dei risultati degli interventi dell'azione di governo. In questo senso, l'articolazione del bilancio per missioni, programmi e azioni rappresenta una via "contabile" alla programmazione strategica, della *performance* delle amministrazioni e dei risultati delle politiche come individuato dalle disposizioni normative, e più in particolare dalle linee guida generali emanate per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dal bilancio<sup>24</sup>. In tal senso deve essere interpretato anche il lavoro di rafforzamento nella capacità di associare a ciascun programma obiettivi e indicatori che misurino le unità di servizio da erogare o il livello di intervento da sostenere e che specificino in termini puntuali le finalità dell'azione dello Stato, nell'ambito della Nota integrativa al bilancio.

La Nota integrativa al bilancio<sup>25</sup> è un documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche, che completa e arricchisce le informazioni relative alle entrate e alle spese del Bilancio e del Rendiconto generale dello Stato. Tramite di essa ciascun ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione, per consentire decisioni più informate sull'allocazione complessiva delle risorse e per rendere conto, a fine esercizio, dei risultati ottenuti tramite l'attuazione delle politiche e delle attività previste dalle amministrazioni. Le Note integrative hanno anche funzione di collegare la programmazione di bilancio con la programmazione strategica<sup>26</sup> nonché con il ciclo della *performance*<sup>27</sup>.

Il processo di completamento di riforma del bilancio dello Stato ha prodotto diverse modifiche alla Nota integrativa in termini di contenuto, modalità di rappresentazione delle informazioni e il processo operativo (e informatico)<sup>28</sup>. In particolare:

- le azioni sono diventate l'elemento di riferimento nella Nota integrativa a partire dal disegno di legge di bilancio 2018-2020 avviando una generale revisione del contenuto degli obiettivi e degli indicatori;
- la spesa per programmi e azioni viene rappresentata comprendendo anche la quota di spesa di personale, in termini di competenza e di cassa;
- anche i riferimenti normativi devono essere forniti per azione.

<sup>24</sup> L'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 91 del 2011 e il D.P.C.M. del 18 settembre 2012 "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio ex art. 23 d.lgs. 91/2011". Contestualmente al bilancio di previsione ed al bilancio consuntivo, le amministrazioni pubbliche devono presentare un documento denominato «piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio» al fine di illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati. Questi sono articolati in base ai programmi del bilancio. Nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato, il piano è individuato nelle Note integrative al bilancio dall'art. 21, comma 11, lettera a) e art. 35, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

<sup>25</sup> Art. 21, comma 11, lettera a) della legge 196 del 2009

<sup>26</sup> Decreto legislativo n. 286 del 1999

<sup>27</sup> Decreto legislativo n. 150 del 2009

<sup>28</sup> Vedi Circolare RGS n. 23 del 16 giugno 2017 - Nota Tecnica n. 2

[http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/CIRCOLARI/2017/Circolare\\_del\\_16\\_giugno\\_2017\\_n\\_23.html](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_giugno_2017_n_23.html)

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

La scelta delle azioni come elemento di riferimento nella Nota integrativa mira a una rappresentazione di obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici, che in passato tendevano a tradursi in informazioni sulla predisposizione di atti, programmi o documenti svolti dall'amministrazione, non utili a una comprensione della politica in attuazione.

Questa novità, insieme all'introduzione del vincolo massimo di un obiettivo per ogni azione, ha indotto diverse amministrazioni a predisporre una nuova struttura degli obiettivi maggiormente rappresentativa dei risultati dei servizi forniti dall'Amministrazione e il loro impatto, e con un numero inferiore degli stessi obiettivi. Infatti nell'ambito di ciascun programma possono essere formulati più obiettivi ma le azioni devono essere associate univocamente agli obiettivi. Se un obiettivo può fare riferimento a una o a più azioni nell'ambito dello stesso programma, un'azione può invece essere associata a un solo obiettivo. Dal punto di vista del contenuto, l'obiettivo dovrebbe rappresentare gli scopi più rilevanti che l'amministrazione intende conseguire con riferimento alle finalità della spesa rappresentata dall'azione o dalle azioni alle quali è associato secondo criteri di selettività e di rilevanza. La dotazione finanziaria fa riferimento direttamente all'azione o alle azioni alle quali l'obiettivo è associato, anche se tale dotazione non è necessariamente destinata per intero alla realizzazione dell'obiettivo. Di conseguenza, non è più necessario per l'amministrazione quantificare le risorse finanziarie destinate alla realizzazione di ciascun obiettivo.

Gli indicatori dovrebbero essere idonei alla misurazione degli obiettivi e focalizzarsi sulla misurazione dei risultati e degli esiti connessi alle finalità della spesa, evitando ove possibile di misurare l'attività amministrativa. È previsto un numero massimo di quattro indicatori per singolo obiettivo.

Con la Nota integrativa allegata alla legge di bilancio 2018 - 2020 sono stati presentati 389 obiettivi e poco più di 900 indicatori, mentre con la legge di bilancio 2017-2019 erano stati presentati 777 obiettivi per quasi millecinquecento indicatori. In media, circa 1,5 azioni sono associate a un obiettivo, con il valore medio più alto di 3,29 registrato dal Ministero della difesa e il valore medio più basso di 1,04 rilevato per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Mentre, considerando tutte le amministrazioni, gli indicatori sono in media 2,28 unità per obiettivo della Nota integrativa. Il valore più basso è riscontrabile per il Ministero dell'economia e delle finanze (1,79), mentre il Ministero della giustizia individua in media 3,11 indicatori per obiettivo, il valore più elevato tra le tredici amministrazioni centrali.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 6 - NUMERO DEGLI OBIETTIVI E DEGLI INDICATORI NELLA NOTA INTEGRATIVA ALLE LEGGE DI BILANCIO PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione	Numero Obiettivi delle Note Integrative		Numero Indicatori delle Note integrative	
	Legge di bilancio 2017 - 2019	Legge di bilancio 2018 - 2020	Legge di bilancio 2017 - 2019	Legge di bilancio 2018 - 2020
Ministero dell'economia e delle finanze	174	92	270	167
Ministero dello sviluppo economico	127	24	218	57
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	31	18	61	45
Ministero della giustizia	40	18	70	57
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	54	26	107	60
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	63	31	124	70
Ministero dell'interno	52	37	87	93
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	38	25	80	54
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	69	30	151	81
Ministero della difesa	16	14	45	37
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	18	18	38	39
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	61	33	161	88
Ministero della salute	34	23	74	58
<b>Totale</b>	<b>777</b>	<b>389</b>	<b>1.486</b>	<b>906</b>

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 7. STRUTTURA DEGLI OBIETTIVI, DELLE AZIONI E DEGLI INDICATORI NELLE NOTE INTEGRATIVE PER AMMINISTRAZIONE, LEGGE DI BILANCIO 2018-2020

Amministrazione	Numero delle Azioni per obiettivo	Numero degli indicatori per obiettivo
Ministero dell'economia e delle finanze	1,3	1,8
Ministero dello sviluppo economico	1,3	2,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2,0	2,5
Ministero della giustizia	1,6	3,2
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1,1	2,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1,7	2,3
Ministero dell'Interno	1,6	2,5
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1,0	2,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1,5	2,7
Ministero della difesa	3,3	2,6
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1,1	2,2
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	1,5	2,7
Ministero della salute	1,2	2,5
<b>Totale</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>

In generale, le amministrazioni hanno compiuto uno sforzo teso a rendere più significativo il contenuto informativo della Nota integrativa. Tuttavia, rimangono ancora delle criticità nella costruzione degli obiettivi e degli indicatori. In diversi casi, nonostante il riferimento disponibile dell'azione di bilancio, gli obiettivi individuati sembrano definire attività o un insieme di attività, piuttosto che le finalità da perseguire, oppure si presentano molto generici nelle denominazioni e poco chiari nelle descrizioni. Analoga osservazione vale per l'individuazione degli indicatori, che non sempre forniscono una misurazione del servizio erogato (per esempio tramite il numero o la percentuale di beneficiari raggiunti) o del livello o della qualità degli interventi finanziati tramite le risorse del bilancio<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Sussistono nell'individuazione degli indicatori di alcune amministrazioni anche altre tipiche criticità, quali il fatto che: a) il significato dell'indicatore è poco chiaro (andrebbe meglio contestualizzato, precisando perché è rilevante nel contesto del programma di bilancio e dell'obiettivo formulato, e come va interpretato); b) il target non è chiaro e non si spiega in quale direzione dovrebbe evolversi l'indicatore (aumentare, diminuire, rimanere stazionario) per indicare un miglioramento; c) non sempre viene specificato il metodo di calcolo e/o unità di misura.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Tali situazioni non sono da attribuire, se non in alcuni casi specifici, alla scarsa rappresentatività delle azioni in termini di settori o aree omogenee di intervento, tipologie dei servizi o categorie di utenti, realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa. Derivano piuttosto dalla difficoltà che le amministrazioni incontrano nel misurare i fenomeni economici, sociali, ambientali su cui l'amministrazione vuole agire e nella preferenza data alla misurazione di operazioni o attività sotto il loro diretto controllo (come la quota di adempimenti svolti o istruiti sul totale di quelli richiesti, o il numero di documenti, linee guida, pareri, rapporti, relazioni prodotti), nell'incertezza dell'uso di tali informazioni per valutazione della performance dirigenziale<sup>30</sup>.

Seppure esistano consistenti margini di miglioramento si possono citare, a titolo meramente esemplificativo, casi di cui obiettivi e indicatori adottati vanno nella direzione indicata e sono chiaramente collegabili alle azioni individuate in bilancio:

- l'indicatore "Vittime in incidenti stradali" (fonte ISTAT) adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con riferimento all'obiettivo 013.001.020 "Realizzare attività di prevenzione dell'incidentalità al fine di migliorare la sicurezza stradale" associato all'azione 0003 "Interventi per la sicurezza stradale" del programma di spesa 013.001 "Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale". L'obiettivo specifica meglio la finalità che l'amministrazione vuole perseguire tramite le risorse del programma e dell'azione e l'indicatore misura il fenomeno sociale su cui si vuole agire

- in relazione all'obiettivo 006.001.003 "Miglioramento delle condizioni di detenzione" del Ministero della giustizia, programma di spesa 006.001 "Amministrazione penitenziaria", è possibile citare l'indicatore "Lavoro alle dipendenze di imprese private e cooperative" che misura la percentuale di persone detenute lavoranti alle dipendenze di imprese private o di cooperative rispetto alla popolazione detenuta, un'attività che rappresenta la capacità dell'azione pubblica di intervenire nel contesto socio-economico e di perseguire le finalità rappresentate in bilancio dall'azione 0004 "Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie" associata a questo obiettivo.

Alcune amministrazioni hanno evidenziato che, seppure le azioni siano in grado di individuare le finalità dell'amministrazione, non sempre risultano riconducibili a una unica responsabilità amministrativa e sono spesso trasversali a molteplici uffici dirigenziali (non è corrispondenza biunivoca tra azioni e uffici), rendendo più difficile il processo di individuazione degli obiettivi e indicatori. Tale compito è reso, talvolta, più complesso dal vincolo di univocità tra azione ed obiettivo della Nota integrativa.

Con l'introduzione delle azioni, viene inoltre previsto che nella Nota integrativa si rappresenti la spesa per programmi e azioni comprensiva della quota di spesa di personale, in termini di competenza e di cassa. Nel Rendiconto generale, le spese per il personale del programma, che sono individuate nel bilancio tramite le apposite azioni che hanno natura puramente contabile e non rappresentano una specifica finalità di spesa<sup>31</sup>, sono ripartite a scopo conoscitivo tra le relative azioni all'interno

<sup>30</sup> Benché sia stato chiarito, anche nelle circolari RGS di predisposizione della previsione del bilancio che le Note integrative non può coincidere con il piano della performance di cui al decreto legislativo n. 150/2009. Per garantire l'integrazione tra il ciclo del bilancio, della programmazione strategica e della performance le amministrazioni devono dotarsi di un quadro strategico di riferimento unico per la predisposizione dei relativi adempimenti ma non necessariamente ricorrere agli stessi obiettivi e indicatori.

<sup>31</sup> I motivi per l'istituzione delle azioni dedicate alla spesa di personale sono: la difficoltà di attribuire alle singole azioni un ammontare esclusivamente dedicato di risorse umane; la necessità di evitare che

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

della Nota integrativa, sulla base degli anni-persona impiegati come rilevati per ciascuna di esse tramite il sistema di contabilità economica analitica (CONTECO)<sup>32</sup>. In questo modo anche le spese del personale sono ricondotte a una classificazione secondo la finalità della spesa<sup>33</sup>. Nonostante la norma prevede tale operazione solo per il rendiconto generale, la ripartizione delle spese di personale sulle altre azioni è stata adottata già nel bilancio di previsione 2018-2020 e la prima implementazione di questa procedura ha evidenziato alcuni casi particolari, per i quali l'articolazione in azioni segue uno schema concettuale diverso rispetto alla maggior parte dei programmi. All'interno dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca i programmi:

022.017 "Istruzione del primo ciclo";

022.018 "Istruzione del secondo ciclo";

023.002 "Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica";

sono composti principalmente da spese di personale con particolari finalità, e quindi anche le altre azioni, definibili come "settoriali", già contengono le spese del personale. Per questo motivo le spese relative alle azioni di personale di questi programmi non sono state ripartite, con l'eccezione dell'azione 0001 "Spese di personale per il programma" del programma 023.002 "Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica".

Infine, anche le modalità per fornire i criteri di formulazione delle previsioni e i riferimenti normativi nella Nota integrativa sono stati aggiornati alla nuova struttura del bilancio e sono forniti per azione e, possibilmente, con riferimento alle categorie economiche. Al fine di favorire un'esauritiva esposizione dei criteri di formulazione delle previsioni, la circolare RGS n. 23/2017 di predisposizione del bilancio di previsione invita le amministrazioni a esplicitare i parametri tecnici utilizzati quali: il numero di beneficiari da raggiungere e il valore del beneficio; i prezzi di mercato di beni o servizi e le quantità da acquisire; la presenza di rinnovi contrattuali, modifiche di legge alle aliquote contributive a carico dell'amministrazione, riconoscimenti di scatti di anzianità, etc., alla stessa stregua delle quantificazioni generalmente richieste nelle relazioni tecniche dei provvedimenti governativi che costituiscono l'autorizzazione di spesa in bilancio, elevati però al livello aggregato dell'azione.

Una valutazione di sintesi della qualità delle informazioni fornite dalle amministrazioni non è semplice, perché tale qualità varia significativamente da un Ministero all'altro e, spesso, anche all'interno del singolo Ministero, anche in base a come sono state in concreto indirizzate, organizzate e coordinate le attività di predisposizione della Nota Integrativa nell'ambito di ciascuna amministrazione.

In linea del tutto generale si può dire che:

- le amministrazioni non sono ancora abituate a programmare per azioni e queste continuano ad essere considerate degli aggregati di capitoli; quindi i criteri spesso fanno riferimento ai singoli capitoli di spesa più che alla destinazione di spesa rappresentata dall'azione;
- per le azioni "spese di personale" sono state fornite informazioni molto sintetiche o generiche sui fabbisogni di personale, con rinvii ad altri documenti o rilevazioni;

nell'ambito di un'azione possano essere incrementate voci di spesa attraverso la riduzione di quelle per il personale.

<sup>32</sup> Gli "Anni persona" rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate a qualsiasi titolo da un'amministrazione o da una sua articolazione organizzativa, espresse nell'arco temporale di un anno; pertanto il singolo dipendente-impiegato per 12 mesi corrisponderà a 4 anno/persona.

<sup>33</sup> art. 3, comma 2 del DPCM 14 ottobre 2016.

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

- nei casi di azioni rappresentative di politiche da attuare mediante trasferimenti di risorse ad altre amministrazioni, a imprese o famiglie o all'estero, spesso sono risultate carenti le informazioni fornite in merito ai destinatari e alla finalità dei trasferimenti stessi;
- laddove le azioni comprendono stanziamenti di differenti categorie di spesa, solo in alcuni casi sono state fornite indicazioni distinte per categoria di spesa;
- in generale sono risultati più puntuali i criteri forniti per le azioni che comprendono spese di investimento, mentre più generici e spesso riferiti alle esigenze degli uffici quelli forniti per le azioni che includono solo o prevalentemente spese di funzionamento;
- solo in un numero minoritario di casi sono state fornite puntuali e sufficienti indicazioni sui riferimenti legislativi delle spese relative alle singole azioni.

E' comunque apprezzabile lo sforzo compiuto dalle amministrazioni e la quantità di informazioni utilizzabili risulta comunque più elevata rispetto agli anni precedenti, quando i criteri di formulazione delle previsioni erano richiesti a livello di programma e le indicazioni fornite da RGS erano molto meno puntuali.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

## TABELLA 8. LE AZIONI DELLE SPESE DI PERSONALE PER IL PROGRAMMA NON RIPARTITE NELLA NOTA INTEGRATIVA ALLEGATA ALLA LEGGE BILANCIO 2018-2020

Programma 022.017 "Istruzione del primo ciclo"		
AZIONE	SPESE ALL'INTERNO DELL'AZIONE	NOTA
0001 - Spese di personale per il programma (docenti)	La finalità del personale docente è l'insegnamento, non rappresentata nelle azioni "settoriali"	Azione da non ripartire
0002 - Spese di personale per il programma (dirigenti scolastici e personale ATA)	Dirigenti e personale ATA si occupano direttamente del funzionamento degli istituti.	Azione da non ripartire
0003 - Interventi di integrazione scolastica degli studenti con bisogni educativi speciali incluse le spese del personale (docenti di sostegno)	Spese per gli interventi per la finalità della spesa, incluse le spese per gli insegnanti di sostegno	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
0004 - Funzionamento degli istituti scolastici statali del primo ciclo	Spese generali per il funzionamento degli istituti scolastici	
0005 - Continuità del servizio scolastico	Spese brevi per il personale supplente, non considerato cedolino unico	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
0006 - Miglioramento dell'offerta formativa	Spese ulteriori per il personale docente, esempio per le ore eccedenti	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
Programma 022.018 "Istruzione del secondo ciclo"		
AZIONE	SPESE ALL'INTERNO DELL'AZIONE	NOTA
0001 - Spese di personale per il programma (docenti)	La finalità del personale docente è l'insegnamento, non rappresentata nelle azioni "settoriali"	Azione da non ripartire
0002 - Spese di personale per il programma (dirigenti scolastici e personale ATA)	Dirigenti e personale ATA si occupano direttamente del funzionamento degli istituti.	Azione da non ripartire
0003 - Interventi di integrazione scolastica degli studenti con bisogni educativi speciali incluse le spese del personale (docenti di sostegno)	Spese per gli interventi per la finalità della spesa, incluse le spese per gli insegnanti di sostegno	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
0004 - Funzionamento degli istituti scolastici statali del secondo ciclo	Spese generali per il funzionamento degli istituti scolastici	
0005 - Continuità del servizio scolastico	Spese brevi per il personale supplente, non considerato cedolino unico	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
0006 - Miglioramento dell'offerta formativa	Spese ulteriori per il personale docente, esempio per le ore eccedenti	di fatto l'azione contiene già le spese del personale

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Programma 023.002 "Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica"		
AZIONE	SPESE ALL'INTERNO DELL'AZIONE	NOTA
0001 - Spese di personale per il programma		Azione da ripartire
0002 - Spese di personale per il programma (docenti)	La finalità del personale docente è l'insegnamento, non rappresentata nelle azioni "settoriali"	Azione da non ripartire
0003 - Spese di personale per il programma (personale amministrativo)	La finalità del personale amministrativo è il funzionamento, non rappresentata nelle azioni "settoriali"	Azione da non ripartire
0004 - Supporto alla programmazione degli Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica	Spese varie di funzionamento, e non, per gli Istituti	
0005 - Interventi di edilizia e acquisizione di attrezzature per gli Istituti di alta cultura	Attrezzature ed edilizia per gli Istituti	
0006 - Continuità del servizio di istruzione e di formazione post-universitaria	Spese per le supplenze brevi	di fatto l'azione contiene già le spese del personale
0007 - Miglioramento dell'offerta universitaria e formativa	Spese ulteriori per i docenti delle Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	di fatto l'azione contiene già le spese del personale

## L'ampliamento della flessibilità di bilancio in corso di gestione per effetto delle azioni

La nuova disciplina sulla flessibilità del bilancio ha ampliato le possibilità di effettuare variazioni da parte delle amministrazioni in corso di esercizio.<sup>34</sup> Tra le facoltà attualmente concesse è possibile disporre con decreti direttoriali (DDG) variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa nell'ambito di una medesima azione<sup>35</sup>, con esclusione delle spese predefinite per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Si tratta di un ampliamento della flessibilità esercitabile direttamente a livello direttoriale, precedentemente limitata all'interno di uno stesso capitolo, che può fornire utili elementi per comprendere gli effetti dell'eventuale adozione delle azioni quali unità elementari per la gestione del bilancio anche rispetto alla semplificazione gestionale.

Per trarre qualche valutazione preliminare sull'adozione e sugli effetti dell'ampliamento della flessibilità tramite decreti direttoriali (DDG), sono state analizzate le variazioni compensative registrate nel 2017 (pre-consuntivo)<sup>36</sup> a confronto con gli esercizi precedenti.

Le variazioni compensative si distinguono da altre variazioni che lasciano inalterato il totale della spesa (come la ripartizione di fondi o la riscrittura di residui perenti) per consentire alle amministrazioni di assicurare una migliore rispondenza degli stanziamenti di bilancio ai fabbisogni di spesa, in relazione al verificarsi di nuovi eventi o per migliorare l'efficienza e l'economicità della gestione. Oltre che all'interno della singola azione, la disciplina attuale consente, a determinate condizioni<sup>37</sup>, di effettuare variazioni compensative anche nell'ambito di ciascun programma (con decreto del Ministro competente - DMC), e di ciascuno stato di previsione (con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - DMT, per le variazioni tra le spese di funzionamento delle categorie 2 (consumi intermedi) e 21

<sup>34</sup> Decreto legislativo 90 del 2016.

<sup>35</sup> Articolo 5 del decreto legislativo n. 90 del 2016 che modifica dell'articolo 33 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>36</sup> Per l'esercizio 2017 restano fuori dall'analisi alcuni decreti non ancora registrati dalla Corte dei Conti; l'ultimo decreto preso in considerazione in ordine cronologico è il DMT numero 216872 del 2017 alla data di osservazione: 22/01/2018.

<sup>37</sup> Si rinvia alla Circolare RGS n. 30 del 2016.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

(investimenti fissi lordi); con Decreto Interdirettoriale - DID, per le variazioni tra spese di funzionamento comuni a più centri di responsabilità amministrativa gestite da un unico Ufficio; con Decreto del Ministro competente - DMC, per le variazioni di sola cassa).

Al fine di distinguere i decreti che effettuano variazioni all'interno di uno stesso capitolo da quelli che dispongono variazioni tra capitoli di una medesima azione, i decreti sono stati esaminati nel dettaglio. Poiché uno stesso decreto può operare su più capitoli (o azioni o programmi) al contempo, ma disporre variazioni separate all'intero di ciascun ambito, sono considerati come decreti che operano variazioni tra capitoli (o azioni o programmi) diversi solo quelli per i quali la somma delle variazioni disposte nell'ambito dello stesso capitolo (o azione o programma) è diversa da zero.

In generale, per il periodo 2013-2017, le variazioni compensative sono disposte prevalentemente con DDG (per una quota tra il 69 e il 76 per cento) e, in misura inferiore, da DMC (tra il 22 e il 29 per cento del totale); le variazioni compensative disposte con DMT, pur mostrando un incremento nell'ultimo anno, rimangono in ogni caso meno del 3,2 per cento del totale.

Anche in virtù dell'introduzione della possibilità di apportare variazioni tra capitoli diversi nell'ambito della medesima azione, l'utilizzo dei DDG segna nel 2017 un incremento (superiore al 7 per cento) che compensa, almeno in parte, il calo registrato tra il 2014 e il 2016 (superiore al 12 per cento). Tale calo sarebbe continuato anche nel 2017 se si considerassero unicamente le variazioni compensative interne al singolo capitolo (1.153 decreti nel 2017 contro i 1.495 del 2016).

Complessivamente i DDG registrati nel 2017 sono 1.607, apportando complessivamente variazioni di un importo pari a 13,1 miliardi per la competenza e 11,2 miliardi per la cassa in incremento e in riduzione tra partizioni del bilancio. Di questi, circa un terzo si avvalgono della nuova facoltà di effettuare variazioni compensative tra gli stanziamenti nell'ambito dell'azione (al di fuori del capitolo). Si tratta di 453 decreti per un valore complessivo di circa 8,3 miliardi di competenza (e 9,1 miliardi di cassa) e che al netto del caso del riparto del Fondo per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle Regioni a statuto speciale<sup>38</sup>, si riduce a 348 milioni per la competenza (e 1,2 miliardi per la cassa).

Va considerato che nella maggior parte di casi i DDG apportano variazioni di importo molto limitato, inferiore a un milione di euro per il 94 per cento delle variazioni di competenza (87 per cento delle variazioni di cassa). Pur non costituendo propriamente un fondo da ripartire<sup>39</sup>, il predetto Fondo del Ministero dell'economia e delle finanze viene annualmente svuotato per alimentare un capitolo dedicato (capitolo 2790 del MEF), i cui piani gestionali sono intestati alle

<sup>38</sup> Il capitolo 2797 non reca una norma di funzionamento specifica né una di istituzione del Fondo; l'autorizzazione di spesa di base è la Legge n. 690/1981 che riguarda la Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta. La norma che dispone la variazione è in legge di bilancio per ciascun esercizio finanziario e non riporta altra indicazione se non il fatto che non si tratta di un riparto ma di una variazione compensativa: "Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare, con propri decreti, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra lo stanziamento di bilancio relativo al «Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale» (capitolo 2797) e quello relativo alla «Devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa» (capitolo 2790) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione alla determinazione delle quote di tributi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti di autonomia."

<sup>39</sup> Il capitolo 2797 non reca una norma di funzionamento specifica né una di istituzione del Fondo; l'autorizzazione di spesa di base è la Legge n. 690/1981 che riguarda la Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta. La norma che dispone la variazione è in legge di bilancio per ciascun esercizio finanziario e non riporta altra indicazione se non il fatto che non si tratta di un riparto ma di una variazione compensativa: "Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare, con propri decreti, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra lo stanziamento di bilancio relativo al «Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale» (capitolo 2797) e quello relativo alla «Devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa» (capitolo 2790) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione alla determinazione delle quote di tributi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti di autonomia."

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

singole Regioni in base alle quote fisse e variabili del gettito di entrate erariali ad esse spettanti, secondo quote stabilite negli Statuti regionali.

Le Amministrazioni che hanno mostrato un maggiore ricorso alla flessibilità con DDG nell'ambito della stessa azione sono il Ministero della difesa e il Ministero dell'interno per i quali il 45 e il 44 per cento dei decreti direttoriali adottati apporta delle variazioni compensative tra capitoli diversi. Anche quando non emerge immediatamente dalla lettura dei dati, vi sono segnali del fatto che le amministrazioni abbiano fatto ampio ricorso alla nuova facoltà. Nel caso del Ministero delle politiche agricole e forestali, per esempio, i dati relativi al confronto tra i DDG posti in essere nel 2016 e nel 2017, non tengono conto che, a partire dal 1° gennaio 2017, il Corpo Forestale dello Stato (CFS) è stato soppresso per effetto delle disposizioni di cui al dlgs. 177/2016: depurando i dati 2016 dai DDG posti in essere dall'ex CFS, si apprezza un incremento nel ricorso ai DDG nel 2017, 27 dei quali hanno avuto effetto su capitoli diversi nell'ambito di una stessa azione.

I DDG relativi a variazioni compensative tra capitoli diversi hanno, in media, un impatto finanziario superiore alle variazioni intervenute nell'ambito dello stesso capitolo per molte amministrazioni (come Salute, Beni e attività culturali, Difesa, Infrastrutture e trasporti, Giustizia, Economia e finanze). Inoltre, il numero di DDG adottati in termini di cassa è superiore a quelli in termini di competenza, indipendentemente dall'ambito di applicazione entro o fuori dal capitolo, segnalando in generale il fatto che le amministrazioni ritengono le forme di flessibilità consentite utili ai fini dell'accelerazione delle operazioni di pagamento.

Tutte le amministrazioni hanno segnalato un apprezzamento per il nuovo strumento di flessibilità direttoriale nell'ambito della stessa azione, nonché per la possibilità di adottare un decreto interdirettoriale del direttore generale dell'amministrazione competente della spesa e dell'ispettore generale capo del bilancio nei casi di variazione compensativa all'interno di capitoli a "gestione unificata" (art.33, co.4-quater, l.196/09), anche oltre il programma e la missione di spesa. Questi strumenti amministrativi hanno consentito l'effettuazione di variazioni compensative, in termini di competenza e cassa, che in precedenza potevano essere attuati solo in fase di disegno di legge di assestamento o disegno di legge di previsioni di bilancio, rendendo di più facile soluzione di problematiche emerse nella gestione. Oltre a consentire una semplificazione e maggiore tempestività nei pagamenti, hanno responsabilizzato maggiormente i soggetti cui è affidata la gestione delle risorse lasciando l'intervento del Ministro a situazioni di maggiore rilevanza.

Non vi sono, invece, segnali di un migliore coordinamento del bilancio all'interno alle amministrazioni: nella sostanza i singoli centri di responsabilità, operano sulle risorse a propria disposizione (nell'ambito quindi di uno specifico programma) senza un coordinamento superiore ed una programmazione delle risorse stesse, utilizzando poco gli strumenti a disposizione, tra i quali il cronoprogramma dei pagamenti, nonché la possibilità di effettuare con DMC variazioni compensative di sola cassa tra capitoli dello stesso stato di previsione<sup>40</sup> e quella di disporre variazioni compensative con DMT tra capitoli iscritti nelle categorie economiche 2 (consumi intermedi) e 21 (investimenti fissi lordi) entro lo stesso stato di previsione<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Nel 2017, 282 DMC dispongono variazioni compensative di sola cassa; tra questi, 134 DMC operano variazioni tra più programmi, anche all'infuori della singola missione (72 decreti).

<sup>41</sup> Nel 2017 i DMT che operano sfruttando tale flessibilità sono 23, ma solo 6 operano variazioni tra programmi appartenenti a missioni diverse.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 9. NUMERO DI DECRETI RELATIVI A VARIAZIONI COMPENSATIVE PER STRUMENTO. ESERCIZI FINANZIARI 2013-2017

Esercizio Finanziario	DDG		DIM		DMC		DMT		Totale annuo
	Numero decreti	% sul totale							
2013	1.616	76,0	0	0,0	479	22,5	32	1,5	2.127
2014	1.714	74,5	0	0,0	643	26,8	40	1,7	2.397
2015	1.547	70,7	0	0,0	591	27,0	49	2,2	2.187
2016	1.495	68,6	11	0,5	629	28,9	43	2,0	2.178
2017	1.607	72,0	22	1,0	531	23,8	72	3,2	2.232

Nota: In questa e nelle successive tavole sono stati esclusi dall'analisi il DDG 671 e DDG 672 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (il DDG 671 aveva erroneamente apporato variazioni compensative tra capitoli appartenenti ad azioni diverse ed è stato successivamente rettificato da una variazione uguale e di segno opposto effettuata con DDG 672). Dalla tabella 10 in poi si segnala che è stato escluso dall'analisi il DDG 53598 del Ministero della difesa che apporla erroneamente una variazione compensativa tra capitoli di azioni diverse (tale situazione non è stata successivamente rettificata da un decreto di segno opposto).

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 10. NUMERO DI DDG CHE EFFETTUANO VARIAZIONI COMPENSATIVE TRA PIANI GESTIONALI DI UNO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO, ESERCIZIO FINANZIARIO 2017

Ministero	Stesso Capitolo	Capitoli Diversi (Stessa Azione)	Totale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	156	53	209
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	124	30	154
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	26	9	35
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	68	10	78
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	93	20	113
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	44	7	51
MINISTERO DELL'INTERNO	75	58	133
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	62	29	91
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	168	31	199
MINISTERO DELLA DIFESA	166	138	304
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	55	27	82
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	68	31	99
MINISTERO DELLA SALUTE	48	10	58
<b>Totale</b>	<b>1.153</b>	<b>453</b>	<b>1.606</b>

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA II. PIANI GESTIONALI INTERESSATI DA VARIAZIONI COMPENSATIVE DISPOSTE CON DRG CHE INTERESSANO UNO STESSO CAPITOLO O CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE PER MINISTERO, ESERCIZIO FINANZIARIO 2017

Ministero	Stesso Capitolo	Capitoli Diversi (Stessa Azione)	Totale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	223	120	343
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	252	149	401
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	48	15	63
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	107	20	127
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	117	35	152
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	134	21	155
MINISTERO DELL'INTERNO	136	137	273
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	80	53	133
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	221	68	289
MINISTERO DELLA DIFESA	274	365	639
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	100	74	174
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	111	82	193
MINISTERO DELLA SALUTE	104	22	126
Totale	1.907	1.161	3.068

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 42. TOTALE IMPORTI VARIATI DAI DDG CHE EFFETTUANO VARIAZIONI COMPENSATIVE TRA PIANI GESTIONALI DI UNO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE - PER MINISTERO, ESERCIZIO FINANZIARIO 2017 - MILIONI DI EURO

Ministero	Stesso Capitolo			Capitoli Diversi			Totale		
	CP	CS	CP	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1.048,3	995,5	7.925,3	8.287,8	8.973,5	9.283,3			
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3,6	154,9	1,3	132,9	4,9	287,7			
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1.505,0	2.146,4	0,0	114,0	1.505,0	2.260,4			
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	19,0	21,5	24,7	24,9	43,8	46,4			
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	18,8	19,9	5,1	5,5	23,9	25,4			
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	27,3	68,1	1,8	5,3	29,1	73,4			
MINISTERO DELL'INTERNO	140,9	142,5	74,0	236,9	214,9	379,4			
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	5,3	9,6	1,7	16,0	7,0	25,6			
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	8,1	102,3	15,4	16,1	23,5	118,4			
MINISTERO DELLA DIFESA	70,4	269,3	205,2	271,2	275,6	540,5			
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	49,8	33,8	4,7	14,1	54,5	47,9			
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	4,4	12,5	6,1	7,5	10,4	20,0			
MINISTERO DELLA SALUTE	3,6	14,4	3,2	5,6	6,8	20,1			
Totale	2.904,5	3.990,9	8.268,3	9.137,8	11.172,8	13.128,6			

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA ES. IMPORTI MEDI VARIATI DAL DPE CHE EFFETTUANO VARIAZIONI COMPENSATIVE TRA PIANI GESTIONALI DI UNO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI, NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO, ESERCIZIO FINANZIARIO 2017, MILIONI DI EURO

Ministero	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (Stessa Azione)		Totale	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6,7	6,4	149,5	156,4	42,9	44,4
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,0	1,2	0,0	4,4	0,0	1,9
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	57,9	82,6	0,0	12,7	43,0	64,6
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,3	0,3	2,5	2,5	-0,6	0,6
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,6	1,5	0,3	0,8	0,6	1,4
MINISTERO DELL'INTERNO	1,9	1,9	1,3	4,1	1,6	2,9
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,1	0,2	0,1	0,6	0,1	0,3
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,0	0,6	0,5	0,5	0,1	0,6
MINISTERO DELLA DIFESA	0,4	1,6	1,5	2,0	0,9	1,8
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	0,9	0,6	0,2	0,5	0,7	0,6
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
MINISTERO DELLA SALUTE	0,1	0,3	0,3	0,6	0,1	0,3
Totale	2,5	3,5	18,3	20,2	7,0	8,2

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

TABELLA 14 - IMPORTI MEDI VARIATI PER PIANO GESTIONALE DAL DDG CHE EFFETTUANO VARIAZIONI COMPENSATIVE IN UNO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO. ESERCIZIO FINANZIARIO 2017. MILIONI DI EURO

Ministero	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (Stessa Azione)		Totale	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	4,7	4,5	66,0	69,1	26,2	27,1
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,0	0,6	0,0	0,9	0,0	0,7
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	31,4	44,7	0,0	7,6	23,9	35,9
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,2	0,2	1,2	1,2	0,3	0,4
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,2	0,5	0,1	0,3	0,2	0,5
MINISTERO DELL'INTERNO	1,0	1,0	0,5	1,7	0,8	1,4
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,2
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,0	0,5	0,2	0,2	0,1	0,4
MINISTERO DELLA DIFESA	0,3	1,0	0,6	0,7	0,4	0,8
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	0,5	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
MINISTERO DELLA SALUTE	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2
<b>Totale</b>	<b>1,5</b>	<b>2,1</b>	<b>7,1</b>	<b>7,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Distribuzione delle variazioni apportate con DDG	Stesso Capitolo		Capitoli Effonati (Stessa Azione)	
	CP	CS	CP	CS
Valore minimo delle variazioni apportate	0,000	0,000	0,000	0,000
Il 25% dei decreti effettua una variazione inferiore a	0,000	0,002	0,000	0,007
Il 50% dei decreti effettua una variazione inferiore a	0,005	0,017	0,002	0,075
Il 75% dei decreti effettua una variazione inferiore a	0,042	0,148	0,120	0,566
Valore massimo delle variazioni apportate	1.276,3	1.875,5	7.920,8	7.920,8

Gli elementi informativi sin qui forniti, unitamente ai riscontri direttamente provenienti dalle Amministrazioni, permettono di delineare un quadro sostanzialmente positivo rispetto alla nuova capacità gestionale introdotta con la flessibilità nell'ambito della medesima azione. L'esercizio di tale facoltà ha consentito una maggiore tempestività nella rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio in relazione, anche, alle esigenze rappresentate nel cronoprogramma dei pagamenti, con indubbi riflessi benefici sulla capacità delle Amministrazioni di corrispondere tempestivamente all'assolvimento delle obbligazioni assunte e all'abbattimento dei tempi di pagamento.

Una riflessione va fatta in merito ad una possibile evoluzione normativa riguardante la norma sulla flessibilità nell'ambito della stessa azione, in relazione a quelle situazioni che afferiscono a capitoli/pg istituiti per "gemmazione" da un precedente capitolo concernente le "spese di funzionamento". In tali situazioni, allo scopo di dotare ogni azione della quota di pertinenza di risorse afferenti il funzionamento, si è frammentato lo stanziamento del capitolo/pg originario in più quote, talvolta anche numerose, iscrivendo in bilancio nuovi capitoli/pg. Le Amministrazioni, per questi casi, hanno rilevato oltre ad un accentuata problematica gestionale dovuta a questo "spacchettamento" anche una perdita della flessibilità concessa in quanto, trattandosi di risorse iscritte nello stesso capitolo si poteva agire con DDG mentre ora, le stesse risorse iscritte in capitoli di diverse azioni non possono essere utilizzate con lo stesso strumento ma, ricorrendone i presupposti, con uno diverso (DMC o DMT) certamente meno snello e veloce da un punto di vista procedurale.

#### Criticità rappresentate in relazione all'utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione per la gestione del bilancio in presenza delle azioni

Ci si limita in questa sede all'esame dei soli sistemi informatici messi a disposizione della Ragioniera generale dello Stato e in uso presso le amministrazioni,

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

pur sottolineando la necessità di procedere nei prossimi mesi a coinvolgere tutti attori principali del processo di erogazione o controllo della spesa, i cui sistemi informatici andranno eventualmente adeguati.

Riguardo al Sistema di contabilità generale (Si.Co.Ge) utilizzato dalle amministrazioni per la gestione ordinaria del Bilancio dello Stato è stato possibile acquisire utili elementi informativi riferiti al primo anno di sperimentazione delle azioni. La principale criticità segnalata è direttamente connessa all'incremento del numero dei capitoli determinato dall'introduzione delle azioni.

Infatti, l'incremento dei capitoli di spesa, in particolare per le spese a carattere strumentale e comuni a tutti i programmi (quali ad es. le spese di personale, con le relative spese per contributi ed erariali; le spese di funzionamento di carattere generale e comuni; le spese che in genere vengono gestite in maniera unificata come quelle per le missioni, etc.), ha prodotto una moltiplicazione degli adempimenti amministrativi-contabili sia riguardo alla contabilità finanziaria (dalla previsione al consuntivo) sia riguardo alla contabilità economica. Tale situazione si riverbera su tutte le operazioni di impegno e pagamento come la determinazione dei flussi di cassa, il rispetto dei vincoli per dodicesimi, l'assunzione di impegni pluriennali, l'aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa, il versamento IVA in regime di scissione dei pagamenti, etc., che devono essere ripetute per più capitoli separatamente e, a volte, anche per i capitoli con una dotazione finanziaria non significativa. Peraltro, si rappresenta che la criticità segnalata rispetto ai vincoli della gestione per dodicesimi, sarà superata a partire dal 1° gennaio 2019, quando entreranno in vigore le disposizioni recate dal Decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, nel quale è stata abrogata la disposizione introduttiva del citato vincolo.

Le implementazioni effettuate sul Si.Co.Ge volte a minimizzare tali effetti negativi, hanno consentito di ridurli ma non di eliminarli del tutto. Rimangono, infatti, alcune complicazioni in relazione alla necessità di procedere, per ogni singola fattura, a più registrazioni contabili in SICOGE, a plurime registrazioni sullo stesso applicativo dei Contratti/Ordini, all'elaborazione di multipli cronoprogrammi di cassa, a duplicazioni della documentazione a corredo di ogni singolo decreto di spesa "pro quota" a valere su ogni singolo capitolo/piano gestionale relativo alle spese comuni.

Il disagio evidenziato dalle amministrazioni non rileva unicamente nei confronti della funzionalità delle strutture, ma anche nei confronti dei beneficiari dei pagamenti. Alcune tipologie di fornitori hanno, infatti, lamentato come, a fronte di un'unica obbligazione ed un'unica fattura, ricevono molteplici corrispettivi, con la conseguente difficoltà a far quadrare la propria contabilità, in alcuni casi, non riuscendo a ricollegare tutte le quote di corrispettivi incassati afferenti alla singola fattura. Analogamente, è stato segnalato come lo spaccettamento per azioni dei capitoli destinati al rimborso delle spese di trasferta abbia generato spesso confusione nell'operatore commerciale che fornisce il servizio di gestione integrata per le missioni del personale, con la conseguenza di una fatturazione non corretta dei servizi e l'esigenza di richiedere note di credito e re-imputazione dei costi.

Le problematiche menzionate tendono a essere più accentuate per le amministrazioni articolate in Direzioni generali anziché in Dipartimenti, poiché nel primo caso la proliferazione dei capitoli è stata maggiore, e anche per le amministrazioni con una rete periferica.

Sulla base degli esempi evidenziati dalle amministrazioni, i casi più emblematici sono le spese per noleggio e manutenzioni di macchinari e per le missioni, anche in relazione al fatto che per tali spese:

- il frazionamento dello stanziamento originario è stato spesso effettuato dalle Amministrazioni in modo meccanico producendo una molteplicità di capitoli con dotazioni finanziarie esigue, che non consentono l'assunzione di impegni pluriennali

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**

- L'Amministrazione non ha saputo prevedere ex-ante il fabbisogno per singola azione, considerata la tipologia di spesa e il processo di programmazione basato su criteri gestionali-amministrativi più che su criteri funzionali

Al fine di contribuire a superare gli ostacoli gestionali incontrati, diverse amministrazioni hanno rilevato che sarebbe utile consentire agli utenti del sistema Si.CO.GE di:

- consultare la cronologia degli impegni e correlati pagamenti dell'ultimo quinquennio (anche per migliorare le capacità di previsione del fabbisogno negli anni futuri)
- emettere un unico impegno articolato in più clausole riferite allo stesso creditore, ma concernenti differenti contratti
- rendere più fruibile la procedura di emissione di pagamenti multipli e assicurare la possibilità di emissione multipla anche per ritenute (attualmente per l'IVA gli operatori SICOGE devono procedere all'emissione di singoli ordini di pagamento su ogni capitolo)
- avviare un confronto con le amministrazioni che hanno una rete periferiche per consentire l'acquisizione di un'interfaccia "centro - periferia"

Inoltre, considerati i tempi spesso lunghi di perfezionamento del decreto interministeriale con il quale viene autorizzata la gestione unificata, è stato suggerito di ampliare la disposizione di cui all'articolo 21, comma 17, della legge 196/2009, ai sensi del quale "Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. Nelle more dell'assegnazione delle risorse ai responsabili della gestione da parte dei Ministri, e comunque non oltre sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge di bilancio, è autorizzata la gestione sulla base delle medesime assegnazioni disposte nell'esercizio precedente", in modo tale da consentire la gestione sui capitoli in gestione unificata nei limiti dell'anno precedente, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale, e garantire già da inizio anno l'imputazione di quota delle spese di carattere strumentale sulle diverse azioni.

Rimane, tuttavia, determinante il fatto che, diversamente dal passato, la nuova struttura del bilancio richiede che l'imputazione della spesa (per esempio di una missione) sia effettuata non tanto tenendo conto della disponibilità sui relativi capitoli di bilancio come accade oggi quanto, soprattutto, in coerenza con le finalità definite dall'azione. Va segnalato che essendo stato il 2017 il primo anno di introduzione e sperimentazione delle azioni, le Amministrazioni, non avendo ancora ben chiara la loro finalità, hanno in molti casi agito meccanicamente, basandosi sull'approccio degli anni precedenti magari attribuendo le risorse ai capitoli "spacchettati" in modo lineare, senza ragionare effettivamente sulla finalità e funzione svolta. Questo era un comportamento, per la verità atteso, ma certamente, oggi più dello scorso anno, le Amministrazioni hanno più coscienza delle novità della riforma e cominciano a ragionare e programmare in modo diverso. E questo è lo scopo principale della sperimentazione. Ci vorrà ancora qualche tempo prima di "abbandonare" definitivamente i capitoli di spesa.

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

## Allegato 1

## Le modifiche alla struttura del bilancio per azioni tra Legge di bilancio 2017-2019 e Legge di bilancio 2018-2020

Nuove azioni per effetto di interventi normativi che introducono nuove spese o per la riorganizzazione delle funzioni delle amministrazioni	
<p>Programma 22.19 "Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione"</p> <p>Azione 3 "Formazione iniziale, tirocinio e inserimento"</p>	<p>Il decreto legislativo 59/2017, articolo 8, ha previsto il finanziamento della formazione e del tirocinio degli insegnanti che accedono di ruolo in tutti i cicli scolastici.</p>
<p>Programma 26.8 "Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro"</p> <p>Azione 4 "Accertamenti medico-legali sulle assenze dei dipendenti pubblici"</p>	<p>Il decreto legislativo 75/2017, articolo 22, comma 3, ha centralizzato le funzioni di accertamento e controllo sulle assenze del personale dipendente dalla Pubblica Amministrazione presso l'INPS. È stata istituita l'apposita azione nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che definisce le linee di indirizzo delle convenzioni con l'INPS.</p>
<p>Programma 21.14 "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"</p> <p>Azione 4 "Coordinamento e attuazione di interventi per la sicurezza del patrimonio culturale"</p>	<p>Il decreto legge 50/2017, articolo 22, comma 7-quinquies, prevede nuove spese per accelerare le attività di ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 e potenziare in generale le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale tramite l'istituzione di una apposita unità dirigenziale di livello generale.</p>
<p>Programma 32.2 "Indirizzo politico"</p> <p>Azione 4 "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti"</p>	<p>La legge 196/2009, articolo 34-ter modifica la disciplina in materia di residui passivi nel bilancio dello Stato e prevede l'istituzione di un fondo per la rescrizione in bilancio delle somme corrispondenti agli importi cancellati dalle amministrazioni dalle partite debitorie del conto del patrimonio dello Stato non più dovute per destinarle al finanziamento di programmi esistenti. L'introduzione dell'azione riguarda tutte le amministrazioni tranne il Ministero dell'economia e delle finanze (per il quale è stata utilizzata la pertinente azione già esistente 33.1.5 "Fondi da assegnare in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi del programma" nel programma 33.1 "Fondi da assegnare") e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca non ha avviato la procedura di riaccertamento dei residui perenti.</p>
<p>Programma 9.2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale"</p> <p>Azione 9 "Distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti"</p>	<p>La Direttiva 2017 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha assegnato la responsabilità del fondo delle derrate alimentari per le persone indigenti al Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, determinando lo spostamento delle corrispondenti risorse dal programma 9.6 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi</p>

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

	tecniche di produzione" affidato al Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca e l'esigenza di evidenziare la spesa con apposita azione nel programma 9.2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" affidato al Dipartimento di cui sopra.
Programma 24.5 "Protezione sociale per particolari categorie" Azione 8 "Sperimentazione di interventi di innovazione sociale"	La legge di bilancio 2018-2020 ha istituito il Fondo per l'innovazione sociale e la nuova azione viene introdotta per rappresentare tale fondo le cui risorse sono da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e poi a Human Technopole per il finanziamento di progetti sociali di vario genere.
<b>Spostamenti di azioni tra programmi</b>	
Azione 4 "Attività di controllo e prevenzione dell'Autorità Nazionale - UAMA per i materiali d'armamento" Dal Programma 4.9 "Promozione del sistema Paese" Al Programma di destinazione 4.14 "Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale"	La riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (articolo 1 comma 4 lettera b) del Decreto del Presidente della Repubblica 260/2016) assegna al Segretario generale le competenze per l'Autorità nazionale UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento), comportando la necessità di uno spostamento per il vincolo di univocità dell'assegnazione di un programma ai centri di responsabilità (articolo 40 della legge 196/2009).
Azione 4 "Riqualificazione periferie e aree urbane degradate" Dal Programma 1.3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" Al Programma di destinazione 19.1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali"	Lo spostamento nel programma 19.1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali" risponde all'esigenza di dare maggiore evidenza agli obiettivi della spesa e di avere una visione unitaria delle politiche per l'edilizia e l'urbanistica, mentre nel programma 1.3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" sono presenti principalmente le spese destinate alla Presidenza e al suo funzionamento.
Azione 3 "Interventi per la realizzazione di itinerari turistici ciclo-pedonali" Dal Programma 13.6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" Al Programma di destinazione 14.11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali"	L'azione è stata spostata al programma 14.11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali", assumendo la codifica di 14.11.6, poiché in questo programma sono rappresentati tutti gli interventi che riguardano i sistemi stradali e in particolare gli interventi gestiti dall'ANAS, la quale fornisce supporto tecnico anche alla realizzazione degli itinerari turistici ciclo-pedonali. Le risorse residue del "Fondo per il finanziamento degli interventi a favore della mobilità ciclistica", capitolo 7580, sono state invece spostate all'azione esistente 13.6.2 "Concorso dello Stato al trasporto pubblico locale".
<b>Cambiamento denominazione delle azioni.</b>	
La denominazione delle seguenti azioni sono state modificate per migliorare la descrizione delle finalità e delle attività sottostanti.	
<i>Nuova denominazione</i>	<i>Vecchia denominazione</i>
Programma 3.1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore"	
Azione 4 "Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani"	Azione 4 "Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani ed aree di confine"

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Programma 5.1 "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"	
Azione 6 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze terrestri per le missioni internazionali"	Azione 6 "Approntamento e impiego delle unità operative delle forze terrestri per le missioni internazionali"
Azione 7 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti dell'Arma dei Carabinieri per le missioni internazionali"	Azione 7 "Approntamento e impiego delle unità operative dell'Arma dei Carabinieri per le missioni internazionali"
Programma 5.3 "Approntamento e impiego delle forze navali"	
Azione 2 "Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice delle forze marittime"	Azione 2 "Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice delle forze navali"
Azione 3 "Approntamento ed impiego delle unità operative per l'espletamento dei compiti militari delle forze marittime"	Azione 3 "Approntamento ed impiego delle unità operative per l'espletamento dei compiti militari delle forze navali"
Azione 4 "Formazione militare del personale delle forze marittime"	Azione 4 "Formazione militare del personale delle forze navali"
Azione 5 "Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze marittime"	Azione 5 "Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze navali"
Azione 6 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze marittime per le missioni internazionali"	Azione 6 "Approntamento e impiego delle unità operative delle forze navali per le missioni internazionali"
Azione 7 "Gestione e assistenza per il personale delle forze marittime"	Azione 7 "Gestione e assistenza del personale delle forze navali"
Programma 5.4 "Approntamento e impiego delle forze aeree"	
Azione 7 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze aeree per le missioni internazionali"	Azione 7 "Approntamento e impiego delle unità operative delle forze aeree per le missioni internazionali"
Programma 9.2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale"	
Azione 8 "Politiche forestali, tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e certificazione CITES"	Azione 8 "Attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale e forestale"
Programma 11.3 "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità"	
Azione 3 "Settore cinema, musica e editoria"	Azione 3 "Settore cinema, musica, arti, cultura e editoria"
Azione 12 "Agevolazioni fiscali a favore di imprenditori individuali"	Azione 12 "Agevolazioni fiscali a favore di imprese"
Programma 17.4 "Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali"	
Azione 3 "Studi, ricerche e nuove tecnologie per la conoscenza, la catalogazione, la conservazione e il restauro del patrimonio culturale"	Azione 3 "Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione del patrimonio culturale"
Azione 4 "Attività di formazione del personale ed educazione al patrimonio culturale"	Azione 4 "Attività di formazione del personale"
Programma 29.1 "Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità"	
Azione 7 "Agevolazioni fiscali connesse a procedimenti di negoziazione assistita e gratuito patrocinio"	Azione 7 "Agevolazioni fiscali connesse a procedimenti giurisdizionali di negoziazione assistita"

## LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO

Programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"	
Azione 4 "Gestione e sviluppo dei servizi e dei progetti Informatici"	Azione 4 "Razionalizzazione organizzativa e dematerializzazione di attività"
Programma 32.7 "Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale"	
Azione 5 "Restituzione di somme indebitamente versate e pagamento interessi su depositi definitivi"	Azione 5 "Oneri finanziari su depositi cauzionali e restituzione somme indebitamente versate nelle tesorerie dello Stato"
Programma 33.1 "Fondi da assegnare"	
Azione 3 "Fondi da assegnare per il personale delle Amministrazioni statali"	Azione 3 "Fondi da assegnare per il personale delle Amministrazioni pubbliche"
Azioni soppresse	
Programma 3.6 "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria" Azione 2 "Ripiano disavanzi sanitari progressi delle Regioni"	L'azione era composta principalmente dal capitolo di spesa 2746 in tema di ammortamento dei mutui derivanti dalla maggiore spesa sanitaria per il quale è stato previsto l'utilizzo di quota parte del Fondo sanitario nazionale. Al fine di avere una rappresentazione unitaria delle spese legate al Fondo sanitario nazionale l'azione 3.6.2 "Ripiano disavanzi sanitari progressi delle Regioni" è stata soppressa e i relativi capitoli sono stati spostati all'azione 3.6.1 "Tutela dei livelli essenziali di assistenza" dello stesso programma di spesa dove sono rappresentate tali spese.
Programma 3.7 "Rapporti finanziari con Enti territoriali" Azione 3 "Concorso dello Stato per l'esercizio delle funzioni di pertinenza delle Regioni in materia di salvaguardia del territorio"	L'azione comprendeva delle spese a favore delle Regioni in tema di salvaguardia del territorio con un'accezione ampio del concetto. È stata soppressa e i suoi capitoli trasferiti all'azione 3.7.4 "Interventi di settore a favore delle Regioni" perché anche questa rappresenta interventi di vario genere per le regioni e in questo modo è possibile avere una visione unitaria di queste spese.
Programma 3.7 "Rapporti finanziari con Enti territoriali" Azione 5 "Patto di stabilità Interno verticale"	La legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 707 e ss.) ha previsto le nuove regole di finanza pubblica che hanno sostituito le norme che riguardano la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali.
Programma 24.11 "Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali" Azione 3 "Risarcimenti per danni di guerra e rimborsi similari"	L'azione era composta dal solo capitolo 7325 (Fondo indiviso per la concessione di indennizzi e di contributi per danni di guerra), non rilevante dal punto di vista finanziario. Le risorse sono state riversate nel "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" (capitolo 3833 del programma 33.1 "Fondi da assegnare", azione 1 "Interventi strutturali di politica economica e per la riduzione della pressione fiscale" all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze).