

Notazioni introduttive all'analisi del Rendiconto per missioni e programmi e politiche pubbliche di settore

1. La annuale relazione sul Rendiconto generale dello Stato ha, come è noto, sviluppato la impostazione per *missioni* e *programmi* in cui si articolano i documenti di bilancio, a partire dal 2008, anche per politiche pubbliche di settore. Una lettura ed un approccio che privilegiano, naturalmente, le politiche le cui risorse finanziarie trovano piena rappresentazione in bilancio, a fronte di quelle a carattere più propriamente regolativo, che vengono comunque considerate.

La impostazione per *missioni* e *programmi* - di cui è data compiuta rappresentazione nel prospetto riassuntivo che segue - appare intesa ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa, nell'intento di consentire una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali, nel quadro di una complessiva programmazione, e ad assicurare una maggiore trasparenza, attraverso l'individuazione di aggregati decisionali significativi della finalità perseguita.

In tal senso la riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009) stabilizza tale impostazione, dandone ulteriore valenza rispetto a quanto già effettuato negli scorsi esercizi. L'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del livello di spesa cui è riservata la decisione parlamentare: l'unità di voto viene infatti fissata, per la spesa, a livello dei *programmi* (livello più ampio di quello, utilizzato nel 2008 e nel 2009, riferito ai *macroaggregati*).

La riforma pone due necessari ed interagenti approfondimenti: l'uno (esaminato anche nel capitolo IX del vol. I relativo alla Organizzazione) concerne i riflessi sul terreno organizzativo, particolarmente significativi, atteso il più stretto raccordo che si intende stabilire tra ciascun programma e centro di responsabilità amministrativa di riferimento, da identificare in corrispondenza dell'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. In tale ottica assume dunque particolare rilievo la individuazione dei soggetti responsabili della gestione, così come degli strumenti previsti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma. Va anche considerato il numero dei c.d. *programmi finanziari*, la cui gestione non è direttamente riconducibile ai centri di responsabilità amministrativa indicati in bilancio: ad essi è, infatti, affidato il mero compito di trasferire le risorse finanziarie ai soggetti destinatari, ai quali ne compete l'impiego effettivo, per il perseguimento degli obiettivi a cui sono preordinate.

L'altro, collegato aspetto, che qui si intende sviluppare, concerne appunto la più dettagliata ricognizione dei *programmi* nei quali si articolano le *missioni*.

A fronte di una stabilità delle *missioni* (34) variano i *programmi*, nel numero o nella denominazione e le stesse articolazioni organizzative cui ricondurre nel concreto la responsabilità della loro attuazione. Al riguardo la criticità da affrontare consiste nella mutevolezza degli assetti organizzativi, che porta a dubitare della "cristallizzazione" derivante da un non flessibile collegamento tra programma e centro di responsabilità. Nella non agevole realizzazione del percorso prefigurato dal Legislatore nella legge n. 196, alla luce di tali profili, il lavoro che segue intende offrire un contributo conoscitivo.

In questa prospettiva, risulta necessaria una ricomposizione delle risultanze di rendiconto anche per amministrazione, oltre che per missioni e programmi: pur mantenendo ferma e sviluppando l'impostazione delle scorse relazioni, l'esigenza di maggior compiutezza ha indotto, in coerenza ai documenti programmatici della Corte¹, a far precedere l'analisi per politiche pubbliche da una sintetica ricognizione dei Ministeri, negli aspetti organizzativi e programmatori generali, richiamati in estrema sintesi nelle parti di carattere generale. Alla più chiara leggibilità delle politiche, si unisce dunque l'esigenza di individuare, sia pure nelle linee generali, le articolazioni amministrative che sono chiamate ad attuarle (ed alla loro stessa programmazione).

2. L'esame del rendiconto per missioni e programmi è stato orientato anche dall'esigenza di porre i presupposti per raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica anche di settore non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale. L'analisi che si è inteso sviluppare comporta non di rado il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali sia all'interno delle strutture ministeriali centrali che di Amministrazioni facenti capo a livelli di governo diversi.

Va considerato che alcune politiche pubbliche interessano Ministeri diversi, rendendone necessaria una ricostruzione unitaria e non limitata alle singole Amministrazioni, anche alla luce dei processi di ridefinizione degli apparati ministeriali che si sono susseguiti nel recente periodo, modificando sensibilmente la struttura ministeriale tra le due Legislature. I caratteri di trasversalità emergono con chiarezza, ad esempio, nel caso della politica dell'innovazione e della ricerca: la relativa missione, articolata in 14 programmi di spesa, coinvolge direttamente ben sette diverse Amministrazioni dello Stato. Analoga trasversalità evidenziano le tematiche riconducibili alla politica dell'ordine pubblico e della sicurezza, che vedono interessata la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento della protezione civile, il Ministero dell'interno, con la Polizia di Stato ed i Vigili del fuoco, il Ministero della difesa, soprattutto con l'Arma dei Carabinieri, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con il Corpo forestale dello Stato.

A tale trasversalità a livello di Amministrazioni centrali si accompagna sovente un coinvolgimento di diversi livelli di governo: va, infatti, considerato che numerose politiche pubbliche sono correlate alla programmazione europea² e si realizzano in ambito regionale e locale con l'attiva partecipazione delle Autonomie territoriali, in una prospettiva destinata ad espandersi ulteriormente in parallelo alla attuazione del nuovo assetto istituzionale che si va delineando in base alla legge costituzionale n. 3 del 2001 ed alla legge n. 42 del 2009 (cfr. d.lgs. sul "federalismo demaniale").

Sul piano metodologico, nell'esame di politiche pubbliche di settore caratterizzate da apporti finanziari di soggetti diversi dallo Stato - quali possono essere quelli della Unione europea e delle Autonomie territoriali - vengono distintamente rappresentate le risorse afferenti al bilancio dello Stato e quelle di diversa provenienza. Risulta peraltro meno agevole l'analisi del relativo impiego, analisi che richiede anche di utilizzare strumenti di appropriato monitoraggio ad iniziativa delle Amministrazioni competenti. Questo processo, che vede naturalmente in primo piano il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella costruzione delle previsioni finanziarie e nell'esame dei relativi risultati, interessa direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da cui derivano indirizzi programmatici di ordine generale.

¹ Si richiamano gli "Indirizzi e i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione" e il "Programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo" relativi all'anno 2010 (delibere numeri 36 e 37 in data 9 novembre 2009).

² Cfr. il capitolo dedicato alla "Politica della Unione Europea" che segue al prospetto di raccordo.

Per tali politiche coinvolgenti, in particolare, il sistema delle Autonomie territoriali riveste crescente rilievo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, il sistema delle Conferenze di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

In questa evolventesi prospettiva va comunque evidenziata la centralità del bilancio dello Stato, non solo nei profili finanziari, ma anche istituzionali, come posto in luce anche dalla giurisprudenza costituzionale. Ai fini che interessano più da vicino il controllo della Corte dei conti va sottolineato, proprio nella giurisprudenza costituzionale, il riferimento all'art. 100 Cost. - in base a cui la Corte dei conti esercita il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito - laddove si osserva che "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri Enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata" (v. sent. n. 179 del 7 giugno 2007).

In ordine a quanto più avanti esposto con riferimento alla centralità della programmazione promossa a livello europeo, si ritiene utile inserire, nella presente relazione, uno specifico approfondimento di seguito al prospetto di raccordo tra missioni, programmi e centri di responsabilità (si rinvia al capitolo denominato "La politica dell'Unione europea nel 2009").

**Prospetto di raccordo 2008/2010 tra missioni, programmi e Centri di
Responsabilità nel bilancio dello Stato
(Avvertenza metodologica)**

La classificazione del bilancio per *missioni* e *programmi* prevede per l'esercizio 2010, come per il 2008 e 2009, l'attribuzione di risorse a 34 missioni.

In relazione alla nuova organizzazione ministeriale prevista dal DL n. 85 del 2008, convertito dalla legge n. 121 del 2008³, i programmi attraverso individuati per il nel 2009 sono 165 (168 nel 2008), mentre per il 2010 sono 162.

In particolare si sottolinea che 13 programmi, relativi a 7 Missioni (5, 11, 17, 18, 21, 22, 26) hanno subito variazioni nel 2010; i ministeri interessati sono i seguenti: Difesa, Sviluppo economico, Lavoro, Istruzione università e ricerca, Beni e attività culturali, Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali variazioni sono riferibili prevalentemente a mere riformulazioni delle denominazioni. Si segnala, inoltre, che per 7 programmi la modifica della denominazione si è resa necessaria per adeguarla alle nuove competenze delle relative Amministrazioni⁴.

Solamente 3 programmi sono di nuova istituzione: il programma n. 11 "Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale" e n. 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare relativi alla missione 18; il n. 7 "Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo" del Ministero del Lavoro, relativo alla missione 26.

Al contrario, 4 programmi sono stati soppressi: il n. 7 "Sicurezza militare" della missione n. 5 del Ministero della difesa; il n. 19 della missione 17 "Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali", soppresso a seguito della riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; i programmi della missione 18 n. 1 "Conservazione dell'assetto idrogeologico" e n. 9 "Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche" soppressi a seguito della riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Come più ampiamente evidenziato nel capitolo relativo alla organizzazione, i regolamenti adottati in attuazione delle disposizioni previste dalla citata legge hanno ridefinito gli assetti organizzativi delle amministrazioni comportando la soppressione e la costituzione di vari Centri di Responsabilità.

Il prospetto che segue è diviso in due sezioni (missione-programmi; Centri di Responsabilità-Ministero) ciascuna articolata sul triennio. Le caselle in grigio indicano che la voce alla quale si riferiscono non è più presente nell'esercizio corrispondente. Il colore bianco indica i programmi e i centri di responsabilità che preesistevano nel 2008 e sono confermati nel

³ Va considerato l'impatto, anche sul terreno contabile, conseguente alla legge 13 novembre 2009 n. 172, che ha previsto la istituzione della autonoma figura del Ministero della salute, distinto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴ Vd. Programmi: n. 5. "Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetto industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica" del Ministero dello sviluppo economico, relativo alla missione 11, cambia denominazione ma conserva la stessa numerazione: n. 5 "Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetto industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale"; n. 4 "Sistemi ferroviari locali" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relativo alla missione 14, cambia denominazione ma conserva la stessa numerazione: n. 4 "Sistemi ferroviari".

Programmi n. 7 "Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed atnoantropologici" e 8 "Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee", entrambi del Ministero per i beni e le attività culturali, relativi alla missione 21, sono sostituiti con diversa numerazione rispettivamente dai programmi n. 12. "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; Tutela e valorizzazione del paesaggio" e n. 13. "Valorizzazione del patrimonio culturale".

Programmi n. 6 "Istruzione post secondaria", n. 7 "Istruzione degli adulti" e n. 14 "Interventi in materia di istruzione" del Ministero dell'istruzione, università e ricerca relativi alla missione 22, sono sostituiti con diversa numerazione dal n.15 "Istruzione post secondaria degli adulti e programmi di istruzione-formazione-lavoro".

2009 e 2010; il colore “sabbia” evidenzia i programmi e i Centri di Responsabilità di nuova istituzione nel 2010⁵; il giallo mostra i programmi e i centri di responsabilità che non sono più presenti nel bilancio 2010.

⁵ Tale colore è stato usato anche per evidenziare il Ministero della salute istituito nel 2009 e contabilmente rappresentato nel 2010.