

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. XXVII**

**n. 14**

## RELAZIONE

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

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

**Presentata dal Ministero dell'economia e delle finanze**

\_\_\_\_\_

**Comunicata alla Presidenza il 23 luglio 2020**

\_\_\_\_\_

**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 2019**

**PREDISPOSTA AI SENSI DELL'ARTICOLO 25-BIS, COMMA 8**

**DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196.**

**ESERCIZIO 2019**

## SOMMARIO

<b>I.</b>	<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>LE AZIONI DEL BILANCIO</b> .....	<b>5</b>
II.1	STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI .....	5
	<i>La struttura per azioni dei programmi</i> .....	16
	<i>La caratterizzazione delle azioni per natura economica delle spese</i> .....	23
	<i>Il contenuto dell'azione "Spese di personale per il programma"</i> .....	25
II.2	TRATTAMENTO VOCI DI SPESA COMUNI ALLE AMMINISTRAZIONI .....	28
	<i>Struttura e contenuto delle azioni dei programmi di spesa trasversali</i> .....	28
	<i>Collocazione delle spese con caratteristiche analoghe a più Ministeri</i> .....	33
	<i>Spese per buoni pasto e servizio mensa</i> .....	33
	<i>Le spese per il personale comandato non gestito da Noi-PA</i> .....	35
	<i>L'attribuzione dei fondi da ripartire</i> .....	36
<b>III.</b>	<b>LA RAPPRESENTATIVITA' DELLE AZIONI DEL BILANCIO</b> .....	<b>38</b>
III.1	APPROFONDIMENTI SULLA RAPPRESENTATIVITÀ DI PARTICOLARI PROGRAMMI DI SPESA .....	38
III.2	LE AZIONI NELLA NOTA INTEGRATIVA.....	47
<b>IV.</b>	<b>LA FLESSIBILITA' AMMINISTRATIVA NELL'AMBITO DELLE AZIONI</b> .....	<b>54</b>

## I. INTRODUZIONE

Il bilancio dello Stato è la principale fonte d'informazione e di sintesi delle politiche adottate a livello nazionale e delle risorse a esse dedicate. La leggibilità, la significatività e la qualità dei dati esposti sono, pertanto, requisiti fondamentali del documento contabile. Sul lato della spesa, il bilancio è articolato in stati di previsione, missioni, programmi e, a partire dalle legge di bilancio 2017-2019, in azioni<sup>1</sup>. Queste ultime si propongono come ulteriore livello di dettaglio dell'unità di voto parlamentare (il programma) per chiarire cosa si realizza con le risorse finanziarie e per quali scopi.

Allo stato attuale, le azioni del bilancio dello Stato hanno carattere conoscitivo e integrano le classificazioni esistenti. E' stato previsto un periodo di sperimentazione per valutare se le azioni debbano diventare unità elementare di riferimento per la gestione e la rendicontazione del bilancio, al posto dei capitoli di spesa. A seguito di una eventuale valutazione positiva, 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 è subordinato all'implementazione e all'adeguamento dei sistemi informativi dei diversi soggetti interessati (la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia e la Corte dei Conti).

A qualche anno di distanza dalla loro introduzione, emerge un quadro sostanzialmente positivo rispetto sia alla leggibilità delle azioni sia, e soprattutto, rispetto alla maggiore flessibilità amministrativa esercitabile in corso d'esercizio a livello di azione. È meno chiaro, invece, se la struttura del bilancio per missioni/programmi/azioni sia diventata un riferimento per le decisioni, la programmazione e la gestione del bilancio.

Successive revisioni dei programmi e delle azioni sono, nella maggiore parte dei casi, imputabili a riorganizzazioni delle strutture e delle competenze dei Ministeri. Negli anni recenti queste sono state frequenti, ma non sempre hanno assunto come criterio guida la razionalizzazione degli interventi per finalità<sup>2</sup>. Altre modifiche alla struttura del bilancio tra esercizi finanziari successivi sono state orientate a rendere più individuabili le politiche pubbliche nel documento contabile e maggiormente monitorabili i loro effetti. Tuttavia, ai miglioramenti formali nella rappresentatività delle missioni/programmi/azioni non hanno sempre corrisposto cambiamenti sostanziali negli strumenti a supporto delle decisioni relative al bilancio.

Pur rappresentando l'unità di voto parlamentare (e quindi l'autorizzazione a spendere), i programmi non sono diventati un riferimento del dibattito parlamentare. L'interesse del Parlamento per l'allocazione complessiva delle risorse del bilancio appare limitato, mentre è rilevante la sua focalizzazione su destinazioni della spesa riconducibili all'applicazione di una singola iniziativa legislativa. Il programma di spesa, pur consentendo di raggruppare un insieme omogeneo di attività per raggiungere una medesima finalità, tende a essere percepito come un livello troppo alto e poco esplicativo. Presentando i contenuti di ciascun programma in maggiore dettaglio, le azioni favoriscono la comprensione di quali sono gli interventi sottostanti ma la previsione della spesa è rimasta ancorata alle quantificazioni delle singole autorizzazioni legislative e la sua gestione ai capitoli. Nell'effettuare un raccordo tra il bilancio e le politiche pubbliche, le azioni sono considerate una classificazione dei dati di bilancio, più che una opportunità per evidenziare i *trade-off* tra le diverse possibilità di allocazione delle risorse e per fornire indicazioni per una valutazione *ex-post* dei risultati degli interventi dell'azione di governo. Questo avviene

---

<sup>1</sup> Articolo 25-bis della legge 196/2009.

<sup>2</sup> Nonostante la disposizione normativa secondo la quale i programmi del bilancio costituiscono criterio di riferimento per eventuali processi di riorganizzazione delle amministrazioni (articolo 21, comma 2-bis, della legge 196 del 2009).

nonostante che nelle note integrative allegate al bilancio, programmi e azioni siano unità per la programmazione strategica e la misurazione della “performance” delle amministrazioni.

Le azioni costituiscono ancora oggi una rilevante opportunità di riordino normativo, di sviluppo per attività di analisi e valutazione della spesa e di superamento della spesa storica tramite una rivalutazione annuale delle effettive risorse occorrenti in base ai fattori di produzione e degli output attesi. Tali innovazioni non richiedono solo l'individuazione di strumenti tecnici opportuni quanto un forte impegno culturale, cambiamenti organizzativi e nel sistema dei controlli.

La presente relazione, 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, fornisce elementi utili per valutare se e quando l'azione potrà diventare l'unità elementare del bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione in sostituzione del capitolo. In particolare, si esaminano le azioni del bilancio sotto il profilo della rappresentatività, della capacità di esplicitare realizzazioni e risultati della spesa pubblica e della flessibilità di bilancio concessa alle amministrazioni.

I risultati dell'analisi effettuata con riferimento all'esercizio di bilancio 2019 confermano in larga misura quanto già evidenziato nella Relazione sulla sperimentazione delle azioni per l'esercizio 2018<sup>3</sup>. Al fine di fornire ulteriori elementi di riflessione, quest'anno vengono presentati anche:

- gli effetti sulla struttura del bilancio derivanti delle successive riorganizzazioni delle amministrazioni centrali nel corso del 2019 (con impatti sulla legge di bilancio 2020)
- approfondimenti sulla rappresentatività delle azioni di programmi specifici
- un'analisi dei programmi e delle azioni nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze che sono dedicate a interventi settoriali di competenza o in cogestione con altri Ministeri
- un'analisi dei decreti di variazione che nell'ambito di una stessa azione impattano su categorie economiche della spesa diverse.

---

<sup>3</sup> Cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-  
l/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/conto\\_del\\_bilancio\\_e\\_conto\\_del\\_patrimonio/conto\\_del\\_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-<br/>l/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/conto_del_bilancio_e_conto_del_patrimonio/conto_del_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf)

## II. LE AZIONI DEL BILANCIO

### II.1 STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI

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>4</sup>. L'individuazione delle azioni ha 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, in particolare per le spese per consumi intermedi<sup>5</sup>.

Le azioni 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>6</sup>, che fornisce tra l'altro una serie di indicazioni sul trattamento di voci di spesa comuni ai Ministeri. La Nota metodologica<sup>7</sup> in allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato del 23 giugno 2016, n. 20, specifica ulteriormente le indicazioni del DPCM con istruzioni 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.

Nel corso del 2018 sono intervenute alcune modifiche alle disposizioni relative alle azioni del bilancio dello Stato<sup>8</sup>. Sulla base dell'esperienza acquisita e nell'ottica della semplificazione amministrativa, si prevede che l'aggiornamento delle azioni, possa avvenire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sia nella fase

---

<sup>4</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 300/1999, è stabilito dall'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 90/2016 che modifica l'articolo 21 della legge 196/2009.

<sup>5</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 di tutte le relative risorse (capitoli/piani di gestione) in uno o in più programmi di spesa del bilancio è riportato 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 fino alla vigente legge di bilancio 2020-2022, nonché una illustrazione dettagliata dei principali cambiamenti nel contenuto delle unità di voto del bilancio tra esercizi successivi.

<sup>6</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 della legge di bilancio 2013. Sono successivamente state aggiornate tenendo presente le indicazioni del decreto legislativo 90/2016, 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-I/pubblicazioni/note\\_brevi/le\\_azioni\\_del\\_bilancio\\_dello\\_stato/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/note_brevi/le_azioni_del_bilancio_dello_stato/).

<sup>7</sup> Cfr. 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).

<sup>8</sup> L'articolo 2 del decreto legislativo 116/2018 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato", è intervenuto sull'articolo 25-bis della legge 196/2009.

di sperimentazione sia successivamente<sup>9</sup>. Viene in ogni caso consentito di istituire, a seguito dell'approvazione di nuove leggi di spesa, nuove azioni o modificare quelle esistenti tramite decreti di variazioni di bilancio. Si chiarisce, inoltre, come le Note illustrative allegate al bilancio debbano essere redatte con riferimento specificatamente alle azioni.

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 sono state apportate modifiche dovute sostanzialmente alla soppressione di alcune azioni per effetto del ricollocamento dei capitoli sottostanti ad altri programmi, portando il numero delle azioni a 716.

Nei successivi esercizi è stata in linea di massima mantenuta l'aderenza alle indicazioni generali tese a garantire significatività e rappresentatività delle azioni, anche tramite il trattamento uniforme di voci di spesa comuni a tutti gli stati di previsione. I programmi e le azioni del bilancio hanno tuttavia visto numerose modifiche, alcune delle quali sono avvenute in conseguenza di soppressioni, di nuove istituzioni dovute a norme di legge che hanno introdotto politiche non rappresentabili con le azioni esistenti. In altri casi i cambiamenti derivano da una diversa collocazione degli interventi (e pertanto dei capitoli di spesa) tra i programmi, allo scopo di affinare la rappresentazione delle politiche sottostanti. Infine, le denominazioni di alcune azioni sono state precisate nel tempo per migliorare la descrizione delle finalità.

Sono generalmente piuttosto impattanti le modifiche all'articolazione della struttura del bilancio in missioni/programmi/azioni intervenute per effetto di riorganizzazioni amministrative, all'interno di ciascun dicastero o tra Ministeri. Molteplici cambiamenti sono avvenuti in tal senso tra l'esercizio 2019 e l'esercizio 2020, in termini sia del numero dei programmi sia del loro contenuto, con effetti su diversi stati di previsione. Le modifiche sono derivate principalmente dal processo di riorganizzazione dei Ministeri avvenuto nel corso del 2019 (i cui effetti sono stati recepiti nel disegno di legge di bilancio 2020-2022) e dall'ulteriore riordino effettuato alla fine del 2019, con effetti a partire dal 1° gennaio 2020 (recepiti nel corso della sessione parlamentare di approvazione del bilancio). Tali processi hanno inciso sulle funzioni attribuite ai diversi dicasteri e sulla loro ripartizione tra centri di responsabilità e le modifiche organizzative sono state di tale portata da aver comportato l'introduzione, la soppressione o l'accorpamento di programmi esistenti; cambiamenti nell'affidamento della gestione di alcuni programmi tra Ministeri<sup>10</sup>; una diversa articolazione delle azioni che sottostanno ad alcuni programmi (cfr. Riquadro 1).

La legge di bilancio 2019-2021<sup>11</sup> presenta 713 azioni rispetto alle 718 del 2018, e il numero diminuisce ancora con la legge di bilancio 2020-2022 che ne presenta 705 (cfr. Tabella 1)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Prima delle modifiche apportate dal decreto legislativo 116/2018, l'elenco delle azioni poteva essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con i decreti di variazione di bilancio conseguenti l'approvazione di nuove leggi oppure con il disegno di legge di bilancio tenendo conto della legislazione in essere (articolo 4 del DPCM 14 ottobre 2016).

<sup>10</sup> In questa Relazione sono indicate le seguenti denominazioni, coerente con l'amministrazione a cui è stata affidata il turismo nell'esercizio 2019:

- **Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo** (che nel 2020 cambia in Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali);
- **Ministero per i beni e le attività culturali** (che nel 2020 cambia in Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo).

<sup>11</sup> Tutte le analisi riportate nei successivi paragrafi sono state elaborate a partire dai dati del sistema informatico conoscitivo della RGS - Universo integrato delle fasi del bilancio; si riferiscono ad aggregati di bilancio con capitoli/piani gestionali "attivi".

<sup>12</sup> Per una visione dell'evoluzione delle azioni dal 2017 al 2020 e sul tipo di modifica intervenuta da un esercizio al successivo (soppressione, modifica nella denominazione e non nel contenuto, modifica nella

Va ricordato che è consentita l'istituzione di nuove azioni o la modifica di quelle esistenti in corso d'anno, tramite i decreti di variazione di bilancio conseguenti all'approvazione di nuove leggi di spesa (comma 8-bis, articolo 7, legge 196/2009). Tale circostanza si è effettivamente prodotta nel corso dell'esercizio 2019 che ha visto l'istituzione delle seguenti 5 nuove azioni:

- l'azione 025.002.0004 "Anticipazione del trattamento di fine servizio per dipendenti pubblici e personale enti di ricerca" (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) in conseguenza dell'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 23, comma 3, del decreto legge 4/2019 relativa all'istituzione di un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti di una quota del trattamento di fine servizio maturato con una dotazione di 75 milioni di euro per il 2019. Si tratta di un'azione che ha esaurito il suo intervento nell'esercizio finanziario 2019. Non è presente pertanto nella legge di bilancio 2020-2022;
- l'azione 011.009.0016 "Incentivi fiscali per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico" (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), in conseguenza delle disposizioni recate dall'articolo 10 del decreto legge 34/2019 che prevede la possibilità di usufruire di uno sconto sul corrispettivo dovuto ai fornitori per interventi di ristrutturazione per efficientamento energetico e antisismici degli edifici (in luogo dell'utilizzo della detrazioni fiscali previste per interventi di efficienza energetica)<sup>13</sup>. L'azione è presente e attiva anche nella legge di bilancio 2020-2022;
- infine, le 3 azioni del nuovo programma 018.018 "Tutela e valorizzazione turistica dei territori rurali, montani e forestali" istituito nel corso del 2019 nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo in conseguenza dei cambiamenti avvenuti nell'organizzazione interna del dicastero in occasione dell'acquisizione di competenze in materia di turismo a inizio del 2019<sup>14</sup> (competenze che sono state poi riacquisite dal Ministero per i beni e le attività culturali a partire dal 2020<sup>15</sup>). Il programma 018.018 con le sue 3 azioni sottostanti (la 018.018.0001 "Spese di personale per il programma", la 018.018.0002 "Politiche forestali, tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e certificazione CITES" e la 018.018.0003 "Politiche di tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali")

---

denominazione e nel contenuto, nuova azione, modifica nel contenuto e non nella denominazione, nessuna modifica), cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni\\_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2020-01/Evoluzione-Azioni.xlsx](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2020-01/Evoluzione-Azioni.xlsx)

<sup>13</sup> L'azione presenta a consuntivo 2019 il capitolo 7780 denominato "SOMMA DA ACCREDITARE ALLA CONTABILITA' SPECIALE N. 1778 "AGENZIE DELLE ENTRATE - FONDI DI BILANCIO" PER ESSERE RIVERSATA ALL'ENTRATA DEL BILANCIO DELLO STATO A REINTEGRO DEI MINORI VERSAMENTI CONSEGUENTI AI CREDITI DI IMPOSTA FRUITI DAI FORNITORI PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENZA ENERGETICA E RISCHIO SISMICO, ANTICIPATI SOTTO FORMA DI SCONTO SUL CORRISPETTIVO AI SOGGETTI CHE SOSTENGONO LE SPESE" con stanziamento definitivo di competenza di 15,2 milioni di euro per il recupero da parte del fornitore in compensazione dello sconto riconosciuto.

<sup>14</sup> Decreto legge 86/2018, convertito con modificazioni dalla legge 97/2018, recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità".

<sup>15</sup> Decreto legge 104/2019, convertito con modificazioni in legge 132/2019, recante "Disposizioni urgenti per il trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i beni e le attività culturali, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, dello sviluppo economico, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché per la rimodulazione degli stanziamenti per la revisione ruoli delle carriere e per i compensi per lavoro straordinario delle forze di polizia e delle forze armate per la continuità delle funzioni dell'autorità per le garanzie delle comunicazioni".



rappresenta le attività di valorizzazione dei territori comunque svolte dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo è presente nella legge di bilancio 2020-2022.

**TABELLA 1. STRUTTURE AMMINISTRATIVE, MISSIONI, PROGRAMMI E AZIONI (LEGGE DI BILANCIO)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Amministrazioni centrali	13	13	13	13	13
Centri di responsabilità CDR	118	114	114	114	105
Missioni	34	34	34	34	34
di cui Missioni condivise tra amministrazioni	21	17	17	17	17
Programmi (*)	182	175	175	176	175
di cui Programmi condivisi tra amministrazioni (**)	3	0	0	0	0
di cui Programmi condivisi tra CDR di tutte le amministrazioni (**)	10	0	0	0	0
Azioni, contando una volta quelle standard (*)		716	718	713	705
di cui azioni Spese di personale per il programma		138	138	139	138
Azioni, contando distintamente quelle standard (*)		788	800	796	788
di cui azioni Spese di personale per il programma		150	150	151	150

(\*) I programmi 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" comprendono voci di spesa che caratterizzano in maniera omogenea l'attività delle amministrazioni. Pur essendo presenti in tutti gli stati di previsione, sono considerati una sola volta ai fini del conteggio esposto. Tali programmi sono inoltre composti da un insieme standardizzato di 7 azioni, a cui si aggiungono in alcuni casi azioni specifiche. In questa tabella l'informazione sul numero totale delle azioni è riportata sia contando una sola volta le azioni standard sia contando le azioni standard distintamente per ciascun stato di previsione dove sono presenti.

(\*\*) Pur avendo la stessa denominazione per tutti gli stati di previsione, i programmi 32.2 Indirizzo politico e 32.3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza non possono considerarsi come "condivisi". Dal 2017 tutti i programmi sono univocamente attribuiti a un centro di responsabilità.

La lieve riduzione del numero di azioni negli anni riflette l'effettivo esaurimento nel corso del tempo di alcuni interventi del bilancio e la ricomposizione della spesa tra azioni avvenuta per effetto delle riorganizzazioni. Per esempio, la riduzione netta di 8 azioni tra il 2019 e il 2020 deriva in ben 6 casi dalla soppressione di azioni per esaurimento delle risorse in bilancio destinate all'intervento specifico<sup>16</sup>. Coerentemente tra legge di bilancio 2019 e legge di bilancio 2020 è diminuito anche il numero di capitoli, dei piani di formazione e delle autorizzazioni di spesa distinte (vedi tabella 2). Per quanto attiene alla ricomposizione della spesa, considerando che sono subentrate 2 nuove azioni per nuovi interventi introdotti con la legge di bilancio 2020, possiamo affermare che vi è stata una riduzione di 4 azioni dovuta al processo di ricollocamento della spesa in bilancio per effetto delle riorganizzazioni.

<sup>16</sup> Per esaurimento dell'intervento sono state soppresse le seguenti 6 azioni:

003.009.0006 "Ricerca applicata nel settore navale";

014.011.0005 "Fondo per la realizzazione di infrastrutture e per la continuità dei cantieri";

023.001.0006 "Ammortamento mutui per alloggi e residenze universitarie";

029.006.0005 "Fondazioni lirico sinfoniche";

032.004.0003 "Contributo alla ristrutturazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.";

033.001.0011 "Fondi da assegnare per il finanziamento del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"

In ogni caso, la numerosità di missioni, programmi e azioni del bilancio statale italiano risulta comparabile o addirittura maggiore, rispetto a quella adottata nei bilanci di paesi tradizionalmente più simili all'Italia come Spagna e Francia (uno specifico approfondimento sul tema è stato presentato nella precedente relazione<sup>17</sup>).

Nell'eventualità in cui le azioni diventassero le unità elementari del bilancio in luogo dei capitoli, si ricorda che potranno in ogni caso essere adottate soluzioni espositive e informatiche per garantire la loro rappresentazione anche in base ad altre dimensioni di interesse per il legislatore, fino a mantenere nella contabilità le informazioni relative ai precedenti capitoli e piani gestionali. Tale passaggio sarebbe favorito da un'attività di riordino e razionalizzazione delle autorizzazioni sottostanti le attuali azioni.

### **Riquadro 1 - Principali modifiche alla struttura per missioni e programmi intervenute con la legge di bilancio 2020-2022**

Il numero dei programmi della legge di bilancio 2020-2022 è aumentato di una unità rispetto alla legge di bilancio per il 2019 (5 programmi soppressi e 4 di nuova istituzione), mentre quelli che hanno modificato denominazione sono 15 (di cui 3 a parità di contenuti). Le azioni soppressi sono 32, di cui 6 disattivate per esaurimento dell'intervento. Le azioni di nuova istituzione sono 24, di cui 2 create per mettere in evidenza un nuovo intervento di spesa, mentre le altre 22 sono effetto di ricollocazione degli interventi tra programmi. Infine, hanno cambiato denominazione 24 azioni, sia per cambiamenti nel contenuto sia per un affinamento nella descrizione della finalità.

La riallocazione di risorse effettuata nel bilancio 2020-2022 per effetto del processo di riorganizzazione amministrativa ha interessato gli stati di previsione della spesa dei seguenti Ministeri:

- il Ministero dello sviluppo economico, oggetto di due provvedimenti di riorganizzazione. Con il primo è stata operata una razionalizzazione delle funzioni tra direzioni generali del dicastero, in particolare nel settore dell'energia, e con il secondo è stata adeguata la struttura organizzativa a seguito della cessione delle competenze in materia di commercio estero e internazionalizzazione del sistema produttivo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (alcune specifiche competenze sono rimaste in capo al Ministero e ricollocate nei programmi di spesa della missione 011 "Competitività e sviluppo delle imprese");
- il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con modifiche alla struttura dello stato di previsione derivanti essenzialmente dall'acquisizione di competenze in materia di commercio estero e internazionalizzazione del sistema produttivo dal Ministero dello sviluppo economico;
- il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che si è riorganizzato in due fasi, con modifiche di denominazione e anche di contenuto delle unità di voto per il passaggio di competenze tra centri di responsabilità, in particolare per l'edilizia scolastica e l'innovazione digitale della scuola. Inoltre, nel 2020, nell'ambito del programma 023.001 "*Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore*", viene meno l'azione 023.001.0006 "Ammortamento

<sup>17</sup> Cfr. Riquadro 1, paragrafo III.1 capitolo III. della Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2018, sul sito RGS al seguente link: [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/conto\\_del\\_bilancio\\_e\\_conto\\_del\\_patrimonio/conto\\_del\\_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/conto_del_bilancio_e_conto_del_patrimonio/conto_del_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf).

mutui per alloggi e residenze universitarie” poiché i mutui sono ormai stati estinti;

- il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che per effetto delle disposizioni combinate di due provvedimenti di riorganizzazione ha profondamente rivisto l’articolazione in programmi e azioni della missione 018 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”. Inoltre, è stato soppresso il programma 017.003 “*Ricerca in materia ambientale*” le cui risorse, sostanzialmente destinate al funzionamento dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, nel bilancio 2020 sono state collocate in un’azione *ad hoc* nel programma 032.003 “*Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*”;
- il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che perde dal 2020 la titolarità della missione 031 “Turismo”, riportata al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Inoltre, viene inserito un nuovo programma - il 018.018 “*Tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali*” - istituito nel corso del 2019 per rappresentare le attività di valorizzazione delle realtà territoriali svolte dal Ministero stesso;
- il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, che attraverso un processo riorganizzativo in due fasi, oltre alla riacquisizione della titolarità della missione Turismo, ha provveduto ad un riordino generale delle competenze tra centri di responsabilità con particolare riguardo al potenziamento delle funzioni di tutela del patrimonio culturale a livello territoriale e un maggior coordinamento delle iniziative di digitalizzazione del patrimonio culturale;
- il Ministero dell’interno, con una riorganizzazione che ha comportato lievi modifiche sulla struttura in termini di contenuti (lo spostamento dell’azione “Interventi per il Fondo delle vittime dell’usura e della mafia” da una missione ad un’altra) e la ridenominazione di un programma e di un’azione per specificare meglio la funzione assegnata alle strutture competenti.

Altri Ministeri sono stati interessati dal processo di riorganizzazione nel corso del 2019 senza tuttavia conseguenze sulla struttura del bilancio 2020. Laddove presentano modifiche, esse derivano dal perfezionamento della rappresentazione della spesa, dall’esigenza di dare maggiore risalto ad alcuni interventi o dall’esaurirsi di un intervento. Si tratta in particolare dei seguenti:

- il Ministero dell’economia e delle finanze, che evidenzia due nuovi interventi dello Stato tramite l’istituzione di due nuove azioni: l’azione 011.009.0016 “Incentivi fiscali per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico” e l’azione 029.004.0006 “Misure premiali per favorire l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronici”. Al contempo, per l’esaurirsi delle risorse destinate ad alcuni interventi del Ministero, risultano sopresse le seguenti azioni: l’azione 029.006.0005 “Fondazioni lirico sinfoniche”, l’azione 032.004.0003 “Contributo alla ristrutturazione industriale dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.” e l’azione 033.001.0011 “Fondi da assegnare per il finanziamento del terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”;
  - il Ministero della giustizia, con una riorganizzazione senza impatti sul bilancio e nessuna modifica di altra natura apportata alle unità di voto.
- Infine:

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, presenta la soppressione di due azioni disattivate per l'esaurirsi dell'intervento (l'azione 013.009.0006 "Ricerca applicata nel settore navale" e l'azione 014.011.0005 "Fondo per la realizzazione di infrastrutture e per la continuità dei cantieri") e alcune modifiche minori nella collocazione degli interventi tra programmi;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presenta lievi cambiamenti nell'ambito del programma 024.012 "*Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva*" per una migliore rappresentazione della spesa dedicata agli interventi di assistenza sociale connessi al permesso di soggiorno e alla qualifica di rifugiato tra le azioni sottostanti;
- il Ministero della difesa e il Ministero della salute, presentano piccoli aggiustamenti di classificazione per uniformità di rappresentazione di alcune tipologie di spesa ricorrenti in tutti i Ministeri (buoni pasto, personale comandato).

Informazioni di dettaglio sulle modifiche intervenute nel 2020 alla struttura per missioni, programmi e azioni, sono fornite - anche attraverso rappresentazioni grafiche - nel documento "La struttura del bilancio dello Stato per il triennio 2020-2022" disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato, nell'area della pubblicazione "La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato" al seguente link:

[http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni\\_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2020-01/La-struttura-per-missioni-e-programmi-del-bilancio-dello-Stato-LB-2020-2022.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2020-01/La-struttura-per-missioni-e-programmi-del-bilancio-dello-Stato-LB-2020-2022.pdf)

Un riferimento fondamentale per l'individuazione delle azioni sono le autorizzazioni di spesa poiché consentono di capire cosa si vuole realizzare con le risorse 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.

Il bilancio dello Stato comprende oltre 5 mila capitoli di spesa composti da più di 15 mila piani gestionali (superano i 16 mila a partire dal 2019). Le autorizzazioni di spesa sono oltre 20 mila quando contate in relazione ai singoli piani di formazione; fanno di fatto riferimento a circa 5 mila norme distinte poiché uno stesso articolo e comma di una legge può essere associato a più piani di formazione. Il nomenclatore degli atti, allegato al disegno di legge di bilancio nel cd. "allegato tecnico per capitoli" di ciascun stato di previsione, individua circa 8.500 leggi di riferimento (Tabella 2).

Il processo di introduzione di un bilancio per programmi e azioni mira a favorire un riordino e una semplificazione delle autorizzazioni di spesa. Tuttavia, una costruzione "dal basso" delle azioni e dei programmi, unitamente al fatto che nella fase sperimentale le azioni coesistono con i capitoli diventando di fatto un attributo dei capitoli stessi, in un contesto di una eccezionale proliferazione normativa, non favorisce il riordino e l'individuazione delle filiere di politiche pubbliche. Inoltre, le autorizzazioni di spesa non sempre chiariscono sufficientemente la finalità della spesa; e non viene attuata la disposizione in base alla quale nei provvedimenti legislativi di

iniziativa governativa che incrementano o riducono gli stanziamenti di bilancio, devono essere indicate le missioni di spesa e i programmi interessati<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Articolo 17, comma 14, della legge 196/2009.

**TABELLA 2. NUMEROSITÀ DEGLI ELEMENTI DEL BILANCIO**

Elemento del bilancio	Legge di bilancio 2016	Legge di bilancio 2017	Consuntivo 2017	Legge di bilancio 2018	Consuntivo 2018	Legge di bilancio 2019	Gestione del bilancio 2019	Legge di bilancio 2020
Numero capitoli	4.357	4.780	5.117	5.043	5.220	5.226	5.407	5.404
Numero piani gestionali	13.288	15.007	15.761	15.527	16.032	16.060	16.838	16.561
Numero piani di formazione	17.977	19.970	21.140	20.890	21.546	21.115	22.165	21.955
Numero autorizzazioni di spesa distinte	4.650	4.701	5.168	5.261	5.436	5.018	5.357	5.190
Numero di leggi nel nomenclatore degli atti		8.702		8.832		8.510		9.003

Per quanto attiene all'attribuzione della classificazione dell'azione alle voci di spesa del bilancio in maniera uniforme secondo le linee guida individuate nella citata Nota metodologica, permangono le eccezioni già illustrate nella precedente relazione sulla sperimentazione delle azioni<sup>19</sup> a parte qualche miglioramento apportato con la legge di bilancio 2020-2022. In qualche caso le criticità individuate sono state superate nei bilanci successivi e, in qualche altro caso, sono emerse nuove peculiarità, come verrà più dettagliatamente illustrato nei prossimi paragrafi dedicati al contenuto dell'azione "Spese del personale del programma", dei programmi trasversali "Indirizzo politico" e "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" e all'attribuzione dei fondi da ripartire.

Ciononostante, allo stato attuale, la capacità delle azioni di rappresentare delle finalità ben delineate e omogenee risente ancora di qualche difficoltà, in parte riflesse anche nell'individuazione dei programmi di spesa (cfr. anche paragrafo III.1).

Alcuni programmi hanno carattere essenzialmente strumentale ed hanno la finalità di tenere opportunamente separate le funzioni proprie tipiche delle amministrazioni da quelle di supporto alle stesse (è il caso ad esempio dei programmi 032.003 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", o 032.002 "Indirizzo politico"); altri programmi fanno riferimento a risorse destinate integralmente a essere trasferite ad altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle competenze decentrate dallo Stato agli Enti territoriali (come 003.005 "Compartecipazione e Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale", 003.006 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, etc.).

Sebbene nel corso degli anni siano state effettuate riallocazioni di spese tra amministrazioni allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera

<sup>19</sup> Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2018, sul sito RGS al seguente link: [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/conto\\_del\\_bilancio\\_e\\_conto\\_del\\_patrimonio/conto\\_del\\_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/conto_del_bilancio_e_conto_del_patrimonio/conto_del_bilancio/2018/Relazione-Annuale-Azioni-per-il-2018.pdf).

politica di riferimento<sup>20</sup>, residuano diversi programmi di spesa di natura settoriale, con le relative azioni, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, la cui gestione richiede la co-responsabilità di altri dicasteri. In alcuni casi sussistono programmi di spesa rappresentativi di interventi settoriali che per motivi strumentali sono affidati al Ministero dell'economia e delle finanze. Analogamente, vi sono singoli capitoli rappresentativi di interventi settoriali che figurano nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per espressa disposizione normativa nonostante i criteri generali indicati nell'articolo 21, comma 2-ter, della legge 196/2009 (cfr. Riquadro 2).

#### **Riquadro 2 - Programmi di spesa rappresentativi di interventi settoriali affidati al Ministero dell'economia e delle finanze**

Il Ministero dell'economia e delle finanze interviene in molteplici settori della spesa pubblica. Partecipa in ben 23 missioni su 34, di cui 17 sono in condivisione con altri Ministeri e solo 6 di sua esclusiva competenza. Nel corso del tempo si è ampliato il numero di programmi gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze fino a includere 55 programmi nel 2020 (e anche nel 2019) a fronte di 47 programmi nel 2009. La maggior parte dei Ministeri vede la realizzazione delle proprie missioni condivisa con il Ministero dell'economia e delle finanze e/o con altre amministrazioni. Con riferimento alla legge di bilancio 2020, sono solo 11 le missioni che sono di esclusiva competenza di un'amministrazione diversa dal Ministero dell'economia e delle finanze e riguardano 8 dicasteri: il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'Interno, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero della salute.

Nonostante una progressiva ricollocazione di interventi presso le amministrazioni settoriali di riferimento<sup>21</sup>, la spesa rimane fortemente polarizzata presso il Ministero dell'economia e delle finanze (che ha in gestione il 56,9 per cento degli stanziamenti di competenza al netto delle passività finanziarie nel 2019 e il 56,1 per cento nel 2020). Permangono diversi programmi di spesa di natura settoriale affidati alla gestione del Ministero dell'economia e delle finanze, che consistono principalmente in risorse da trasferire ad altre amministrazioni, le quali di fatto realizzano l'intervento. Tali programmi si caratterizzano per il fatto di non avere oneri per il personale e mancano delle apposite azioni "Spese di personale per il programma". Dal punto di vista della rappresentazione della spesa in bilancio secondo missioni/programmi/azioni figurano delle situazioni di ambiguità perché non permettono una rappresentazione univoca, tra le amministrazioni, delle spese per certe aree di intervento.

La condivisione dei programmi tra diversi Ministeri non facilita il coordinamento delle attività da porre in essere per il perseguimento degli

<sup>20</sup> Cfr. l'allegato 2 del DPCM 14 ottobre 2016.

<sup>21</sup> Nella fase di individuazione delle azioni del bilancio dello Stato (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016) sono state effettuate alcune riallocazioni delle spese tra Ministeri con l'obiettivo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica settoriale di riferimento. La normativa di riferimento (articolo 21, comma 2-ter della legge 196/2009) permette infatti una revisione annuale degli stanziamenti di ciascun programma per attribuire la spesa a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze.

obiettivi, né consente di responsabilizzare pienamente gli attori coinvolti nella loro realizzazione<sup>22</sup>.

Con riferimento alla legge di bilancio 2020 (come anche a quella per il 2019), i seguenti programmi di spesa affidati al Ministero dell'economia e delle finanze sono dedicati a politiche settoriali e per la loro realizzazione occorrono forme di raccordo con altri dicasteri:

- il programma 003.006 "*Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria*" con il quale viene finanziato il Sistema sanitario nazionale in necessario collegamento con il Ministero della salute;
- il programma 005.008 "*Missioni internazionali*" per il finanziamento degli interventi militari al di fuori del paese, che in corso d'anno viene ripartito tra Ministero della difesa, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze;
- i programmi di spesa relativi ai contratti di servizio, come il 013.008 "*Sostegno allo sviluppo del trasporto*" (comprende il contratto di servizio per il controllo del traffico aereo con l'Agenzia Nazionale Sicurezza Volo - ANSV e il contratto di servizio e di programma per il trasporto ferroviario con Ferrovie dello Stato S.p.A.) che coinvolgono anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Sono stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze perché l'ANSV è un ente pubblico sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale riceve le risorse per il suo funzionamento e le sue attività dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre le Ferrovie dello Stato S.p.A. sono partecipate interamente dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze;
- il 015.003 "*Servizi postali*" che è composto dalle risorse per il contratto di programma con Poste S.p.A. e dalle risorse da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il rimborso a Poste S.p.A. delle agevolazioni tariffarie concesse per i prodotti editoriali<sup>23</sup>. Il contratto di programma è stipulato tra il Ministero dello sviluppo economico e le Poste S.p.A. ma l'azienda è partecipata per il 29,3% dal Ministero dell'economia e delle finanze, per il 35% da Cassa Depositi e Prestiti, a sua volta controllata dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze.
- il programma 014.008 "*Opere pubbliche e infrastrutture*" è composto dalle spese per l'edilizia sanitaria, attività le cui competenze sono di responsabilità principalmente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- il programma 024.013 "*Sostegno al reddito tramite la carta acquisti*" rappresenta un intervento nell'ambito assistenziale di lotta alla povertà che è tra le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Infine si segnalano tre programmi di spesa che contengono azioni e/o capitoli realizzate di fatto da altri dicasteri o dalla Presidenza del consiglio

---

<sup>22</sup> L'individuazione di una precisa struttura amministrativa responsabile per ciascun programma di spesa è la soluzione prevista dal legislatore all'articolo 21 della legge 196/2009, anche quando la natura delle attività svolte o delle politiche condotte potrebbe coinvolgere una pluralità di amministrazioni. Tale scelta differisce dall'applicazione di missioni e programmi al bilancio in altri paesi, come la Francia, il cui bilancio autorizzatorio, redatto per programma di spesa, non prevede riferimenti alla struttura amministrativa e le risorse sono assegnate alle strutture amministrative soltanto dopo la sua approvazione.

<sup>23</sup> Capitolo 1496 "Somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il rimborso alle poste italiane S.p.A. dei maggiori oneri sostenuti per le agevolazioni tariffarie concesse per i prodotti editoriali".



dei ministri. Mentre le risorse trasferite dallo stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (che ha un bilancio autonomo)<sup>24</sup> devono rimanere nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze alla stregua dei trasferimenti agli organi costituzionali e agli organi di rilievo costituzionale, sulle altre azioni o capitoli che rappresentano attività realizzate da altre amministrazioni si potrebbero ottenere miglioramenti nella struttura classificatoria associando ai corrispondenti dicasteri:

- nel programma 019.001 "*Politiche abitative e riqualificazione periferie*" l'azione 0001 "Politiche abitative" è composta da interventi a sostegno dell'acquisto della prima casa. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti interviene in questo stesso settore tramite le risorse del programma 019.002 "*Politiche abitative, urbane e territoriali*";
- nel programma 017.015 "*Ricerca di base e applicata*" sono presenti risorse in favore dell'istituto italiano di tecnologia e al progetto "Human Technopole"<sup>25</sup> al pari dai contributi assegnati dallo Stato a vari enti collocati nell'azione 017.022.0003 "Contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati" del programma 017.022 "*Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata*" del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Nei prossimi paragrafi vengono affrontati alcuni temi specifici con riferimento alla situazione delle azioni del bilancio che si riscontra per l'esercizio 2019 e, in particolare, alla struttura per azioni dei programmi, alla caratterizzazione delle azioni per natura economica delle spese, al contenuto dell'azione "Spese di personale per il programma", alla struttura e al contenuto delle azioni dei programmi di spesa trasversali a tutte le amministrazioni, alla collocazione delle spese con caratteristiche analoghe a tutti i Ministeri e all'attribuzione dell'azione ai fondi da ripartire. Segue, infine, un approfondimento su particolari programmi di spesa per migliorare la rappresentatività delle azioni.

### ***La struttura per azioni dei programmi***

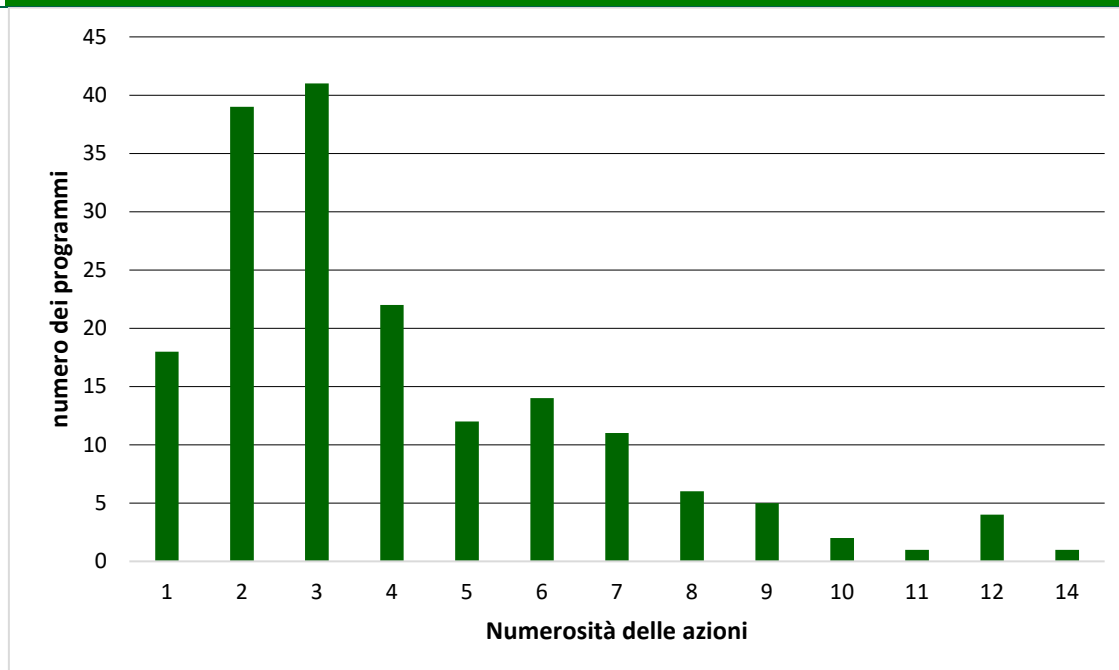
La distribuzione dei programmi per numerosità delle azioni sottostanti è asimmetrica a sinistra, ossia concentrata su valori più bassi, con maggiore frequenza per programmi composti da 2 o 3 azioni. Con riferimento alla struttura del bilancio 2019, infatti, il 10 per cento dei programmi si compone di una sola azione, il 45 per cento dei programmi si compone di 2 o 3 azioni (si tratta di 80 programmi), mentre il 37 per cento dei programmi presenta una più variegata rappresentazione della destinazione delle risorse con un numero di azioni che va da 4 a 8 (si tratta di 65 programmi) e il 7 per cento dei programmi ha fino a 14 azioni. Il numero dei programmi interessati da un maggior numero di azioni diminuisce man mano che aumentano le azioni che li compongono. Tale assetto è in linea con quello osservato con riferimento alla struttura del bilancio 2018, con lievi variazioni al margine che riguardano sostanzialmente un aumento nel 2019 dei programmi composti da una sola azione (che

<sup>24</sup> Con la legge di bilancio 2019-2021 (legge 30 dicembre 2018, n. 145 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021") sono stati fatti degli interventi di miglioramento della leggibilità, all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, delle risorse che vanno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, vedi la Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello stato per l'anno finanziario 2018.

<sup>25</sup> Capitoli 7380 "Somme da assegnare per la valorizzazione dell'Istituto italiano di tecnologia" e 7382 "Somme da assegnare alla fondazione per la creazione di una infrastruttura scientifica e di ricerca per la realizzazione del progetto "Human Technopole"

passano da 16 a 18) e una diminuzione di quelli composti da 2 e 3 azioni (che complessivamente passano da 82 a 80).

**FIGURA 1. DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DEI PROGRAMMI PER NUMEROSITÀ DELLE AZIONI**

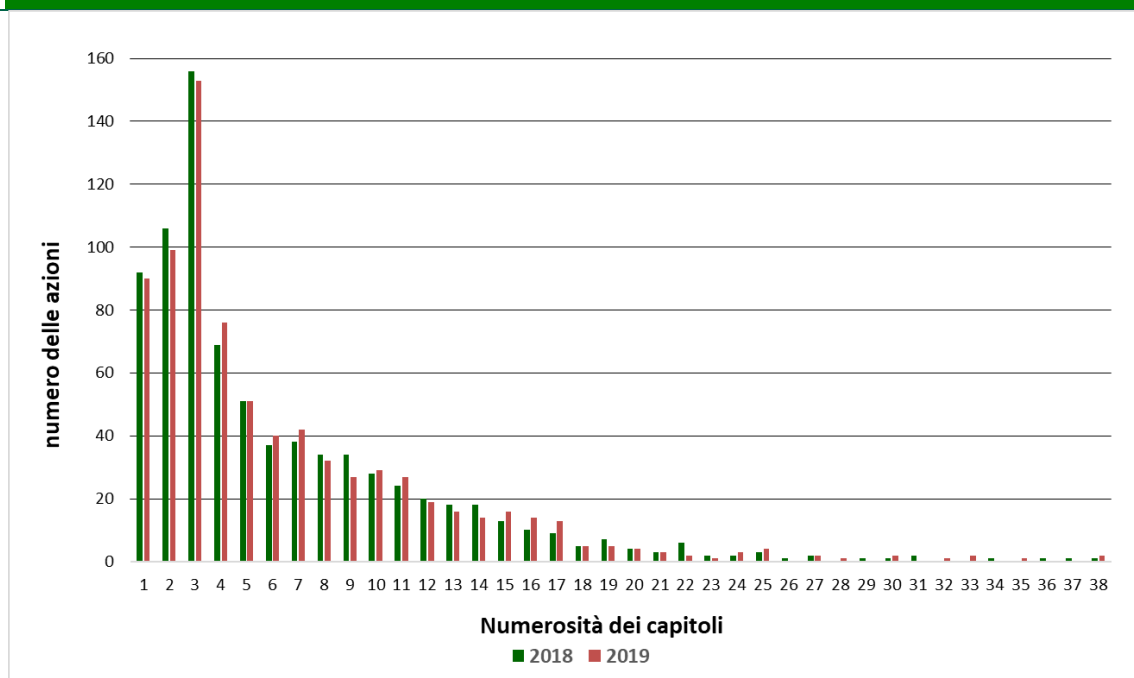


Nella maggior parte dei casi i programmi presentano una dimensione finanziaria che non supera i 500 milioni di euro e un'altra parte consistente dei programmi presenta una maggior dotazione senza tuttavia superare i 5 miliardi di euro. Anche la dotazione finanziaria delle azioni risulta piuttosto contenuta con valori che non superano i 50 milioni in oltre la metà dei casi.

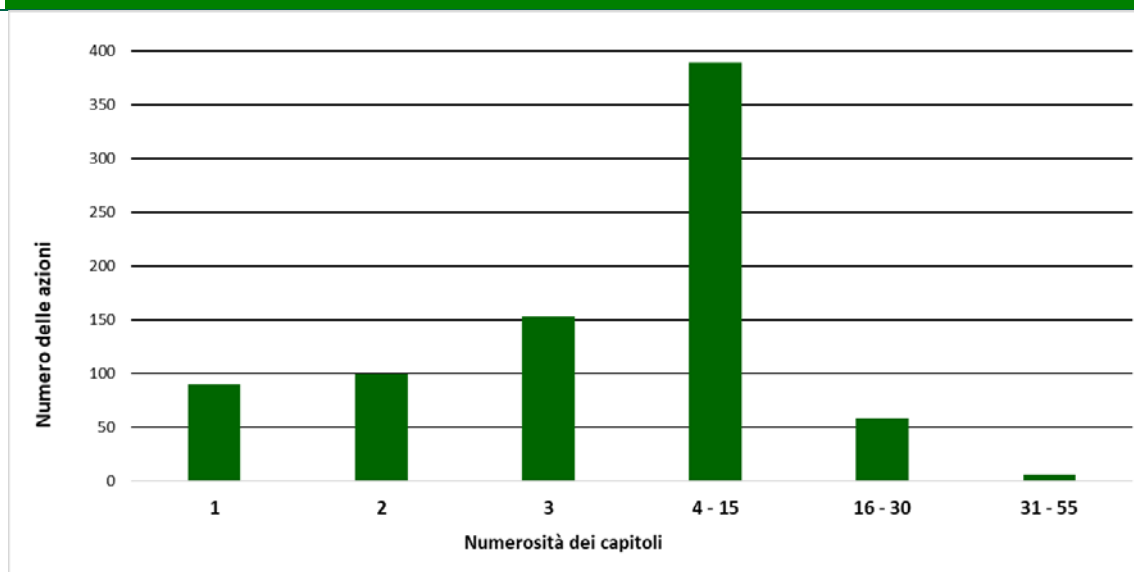
Un elemento di valutazione sull'impatto dell'adozione delle azioni come unità gestionale del bilancio in luogo degli attuali capitoli è l'analisi della numerosità dei capitoli sottostanti ciascuna azione. Su questo aspetto, il 2019 non presenta cambiamenti rilevanti rispetto all'assetto del 2018. Nel 2019 diminuiscono lievemente le azioni composte da un numero esiguo di capitoli (da uno fino a un massimo di tre capitoli) che rappresentano ora il 43 per cento del totale delle azioni (rispetto al 44,3 per cento nel 2018). In lieve aumento sono le azioni con un numero di capitoli leggermente superiore (che può arrivare fino a 15) che costituiscono il 49 per cento del totale (rispetto al 48 per cento nel 2018). Le azioni con un numero più elevato di capitoli sono nel 2019 soltanto 65 (poco più dell'8 per cento del totale) ma sono comunque aumentate rispetto alle 62 azioni nel 2018. Nella maggior parte dei casi, quindi, le azioni rappresentano un raggruppamento piuttosto puntuale di interventi di spesa.

Occorre osservare che al crescere del numero di capitoli che compongono le azioni, non necessariamente cresce la dimensione finanziaria delle stesse e pur essendoci una correlazione positiva, essa è piuttosto bassa (pari a 0,04). Un'eventuale preoccupazione relativa al fatto che le azioni rappresentino aggregati finanziariamente troppo ampi non sembra fondata poiché le azioni che sono composte da un elevato numero di capitoli non sono generalmente quelle con dimensioni finanziarie più elevate. Le 456 azioni con stanziamenti di competenza iniziali per il 2019 superiori a 15 miliardi di euro hanno in 318 casi meno di 10 capitoli sottostanti, di cui 117 ne hanno solo due o tre (Figura 3.2).

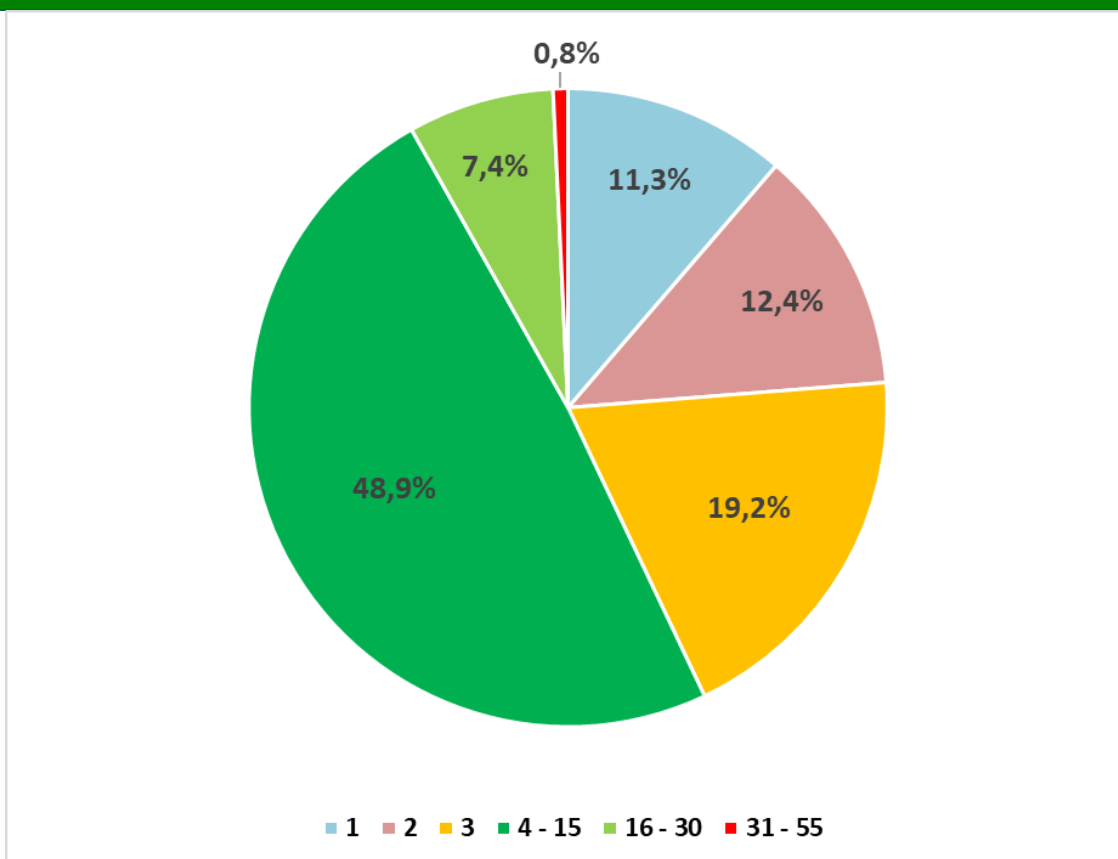
**FIGURA 2. DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DELLE AZIONI PER NUMEROSITÀ DEI CAPITOLI. CONFRONTO TRA 2018 E 2019.**



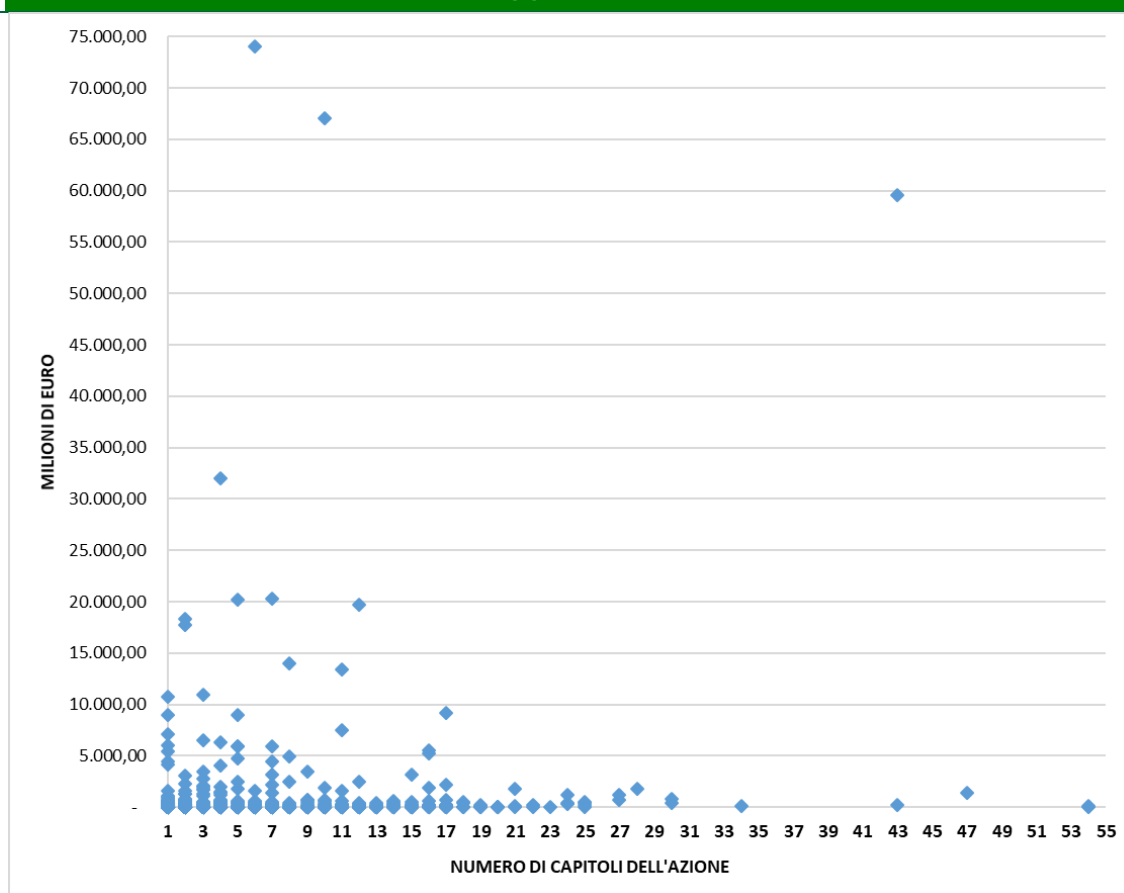
**FIGURA 3.1A. DISTRIBUZIONE DELLE AZIONI PER CLASSI DI NUMEROSITÀ DEI CAPITOLI. LEGGE DI BILANCIO 2019**



**FIGURA 3.1B. DISTRIBUZIONE DELLE AZIONI PER CLASSI DI NUMEROSITÀ DEI CAPITOLI.  
LEGGE DI BILANCIO 2019**



**FIGURA 3.2. AZIONI PER NUMEROSITÀ DEI CAPITOLI E STANZIAMENTO INIZIALE DI COMPETENZA. LEGGE DI BILANCIO 2019 (\*)**



(\*) Esclusa l'azione 34.2.2 "Rimborso titoli del debito statale" composta da 5 capitoli e con stanziamento di 228.304,37 mln di euro a LB 2019.

Come già indicato, in alcuni casi il programma è composto da una sola azione: 17 nel bilancio 2017, 16 nel bilancio 2018 e 18 nel bilancio 2019. Il bilancio 2020 vede confermati i programmi con una sola azione presenti del 2019. Questi prefigurano unità di voto che consistono, solitamente, 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 mantenere una distinta unità di voto parlamentare.

Come illustrato nel Riquadro 2 di questa relazione (Cfr. Riquadro 2 - "Programmi di spesa rappresentativi di interventi settoriali affidati al Ministero dell'economia e delle finanze"), la maggior parte dei programmi con una sola azione sono nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>26</sup>. Essi riguardano

<sup>26</sup> L'elenco dei programmi di spesa con una sola azione relativi al Ministero dell'economia e delle finanze è di seguito riportato con indicazione dell'anno del bilancio in cui sono stati introdotti:  
 005.008 Missioni internazionali (dal 2017)  
 006.007 *Giustizia amministrativa* (dal 2017, si tratta delle risorse per il funzionamento del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali)  
 006.008 *Autogoverno della magistratura* (dal 2017, si tratta delle risorse per il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura)  
 007.004 *Sicurezza democratica* (dal 2017, si tratta delle risorse per l'organizzazione e il funzionamento del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica)  
 014.008 Opere pubbliche e infrastrutture (dal 2017)  
 015.003 *Servizi postali* (dal 2017)  
 015.004 *"Sostegno all'editoria"* (dal 2017). Nel 2020 il programma ha cambiato denominazione in *"Sostegno al pluralismo dell'informazione"*

trasferimenti agli organi di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore magistratura, Corte dei Conti, gli organi della giustizia amministrativa) o con gestione autonoma (come l'Autorità garante della tutela per la privacy), o 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, di fatto 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. Mentre la ratio che ha condotto all'istituzione di un programma nel 2019 dedicato al sostegno al reddito tramite la carta acquisti, con una sola azione, è stata quella di dare rilevanza a questa politica di contrasto alla povertà<sup>27</sup> che in precedenza era collocata assieme a interventi di natura ad essa disomogenei in un'azione specifica del programma 024.005 "*Protezione sociale per particolari categorie*" (il programma 024.005 ha cambiato denominazione nel 2019 in "*Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio*").

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*"). Si tratta di spese trasferite alla gestione autonoma 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 di dare evidenza all'intervento dello Stato a favore del settore privato, per il quale viene richiesta una esplicita autorizzazione parlamentare.

Secondo la struttura per azioni del bilancio, le **spese di personale sono raggruppate nell'ambito di ciascun programma in un'apposita azione**<sup>28</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. I programmi di spesa, quindi, dovrebbero comprendere, di norma, più di un'azione, di cui una inerente le "Spese di personale per il programma".

I programmi di spesa con una sola azione 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, rendendo pertanto difficile l'individuazione di un'azione relativa alle "Spese di personale per il

---

017.015 "Ricerca di base e applicata" (dal 2017)

018.014 "Sostegno allo sviluppo sostenibile" (dal 2017)

024.013 "Sostegno al reddito tramite la carta acquisti" (dal 2019)

024.014 "*Tutela della privacy*" (dal 2019, si tratta delle risorse per il funzionamento dell'Autorità garante della privacy)

027.007 "Rapporti con le confessioni religiose" (dal 2017)

028.004 "Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali" (dal 2017)

029.011 "*Giurisdizione e controllo dei conti pubblici*" (dal 2017, si tratta delle risorse per il funzionamento della Corte dei conti)

029.012 "Oneri finanziari relativi alla gestione della tesoreria" (dal 2017)

<sup>27</sup> Si tratta del contributo dello Stato ad un fondo speciale gestito extra-bilancio e destinato alla "carta acquisti" per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e energetica delle famiglie a basso reddito.

<sup>28</sup> Articolo 25-bis, comma 4, del DPCM 14 ottobre 2016

programma". Su questo aspetto, non vi sono stati miglioramenti rispetto alla legge di bilancio 2019 e il numero dei programmi senza l'azione "Spese di personale per il programma" nel 2020 resta confermato pari a 47.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ne presenta il maggior numero con questa caratteristica (sono 41). Nello stato di previsione del Ministero dell'interno vi sono due programmi senza l'azione "Spese di personale per il programma": 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; 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.

**TABELLA 3. PROGRAMMI DI SPESA SENZA L'AZIONE RELATIVA ALLE SPESE DI PERSONALE, COMPOSTI DA UNA O PIU AZIONI, PER AMMINISTRAZIONE**

Amministrazione	Legge di bilancio 2017	Legge di bilancio 2018	Legge di bilancio 2019	Legge di bilancio 2020
<b>Programmi di spesa composti da una o più azioni, senza l'azione relativa alle spese di personale (*)</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>47</b>	<b>47</b>
di cui:				
Ministero dell'economia e delle finanze	39	39	41	41
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2	2	2	2
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	2	2	1	1
Ministero dell'interno	2	2	2	2
Ministero della difesa	1	1	1	1
<b>di cui:</b>				
<b>Programmi di spesa composti da una sola azione</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
di cui:				
Ministero dell'economia e delle finanze	14	13	15	15
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2	2	2	2
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1	1	1	1
<b>Programmi di spesa composti da più di un'azione</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
di cui:				
Ministero dell'economia e delle finanze	25	26	26	26
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1	1	0	0
Ministero dell'interno	2	2	2	2
Ministero della difesa	1	1	1	1

(\*) Ai fini del conteggio esposto non viene considerato il programma 032.002 "Indirizzo politico" che non ha l'azione spesa di personale per il programma ed è presente in tutti gli stati di previsione.

## ***La caratterizzazione delle azioni per natura economica delle spese***

Privilegiando il contenuto funzionale, le azioni contengono, di norma, spese di natura economica differente. Con riferimento all'esercizio 2019 (analizzato a consuntivo), sono infatti circa il 59 per cento le azioni che contengono capitoli di spesa di categorie economiche diverse tra loro<sup>29</sup>. Rispetto all'esercizio 2018 sono lievemente aumentate le azioni associate a più categorie, sia qualora si escludano tra queste i consumi intermedi (da 95 a 101), sia qualora si comprendano (da 368 a 370). Le azioni associate a una sola categoria economica rappresentano nel 2019 il 41 per cento del totale, passando dai 337 del 2018 a 330 casi.

Nel dettaglio, tra le azioni associate a un'unica categoria economica aumentano quelle relative a "Redditi da lavoro dipendente e imposte pagate sulla produzione", che sono le più numerose e raggiungono i 176 casi nel 2019. La maggioranza di tali azioni consistono in "Spese di personale per il programma" e sono in aumento di tre unità rispetto al 2018 (da 148 a 151), seguite da "Ministro e sottosegretari di stato" (032.002.0001), dalle azioni dedicate alla "Continuità del servizio scolastico" (che hanno codici 022.017.0005 e 022.018.0005) e da un'azione per il "Miglioramento dell'offerta universitaria e formativa" (023.002.0007), oltre che dalle risorse da destinare per competenze accessorie all'Arma dei Carabinieri e alle Forze di Polizia.

Tuttavia, per le azioni 032.002.0001 denominate "Ministro e sottosegretari di stato" relative al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero per i beni e le attività culturali permane quanto già segnalato per l'esercizio 2018, ossia l'assenza del capitolo relativo all'IRAP (classificato nella categoria "Imposte pagate sulla produzione")<sup>30</sup>. Per tale ragione, queste azioni rimangono anche nel 2019 associate esclusivamente alla categoria "Redditi da lavoro dipendente", similmente a quanto avviene per l'azione 023.002.0006 "Continuità del servizio di istruzione e di formazione post-universitaria".

Si tratta di un'incoerenza poiché le azioni caratterizzate unicamente dalla categoria "Redditi da lavoro dipendente" non dovrebbero riguardare la spesa per gli stipendi del personale attualmente occupati nelle amministrazioni centrali, ma casistiche particolari come la contribuzione aggiuntiva a carico del datore di lavoro per i dipendenti delle amministrazioni statali e i trattamenti provvisori di pensione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero della Difesa (nel 2018 era presente anche l'azione legata ai trattamenti provvisori pensionistici del Ministero della Giustizia).

Aumentano nell'esercizio 2019 le azioni associate unicamente ai "Consumi intermedi" (da 28 a 29 casi) o ad "Altre uscite correnti" (da 7 ad 8 casi). Le azioni legate ai "Consumi intermedi", in particolare, spaziano da ambiti quali la gestione e assistenza per il personale delle forze terrestri, aeree e marittime, agli aggi su giochi, lotterie e scommesse, ai servizi di tesoreria e alla monetazione, agli oneri per la gestione del debito. Le "Altre uscite correnti" sono invece associate ad azioni prevalentemente relative a Fondi, sia a quelli da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti che a quelli da assegnare per esigenze varie, quali ad esempio le spese elettorali, la sicurezza di vari territori, il finanziamento del terzo settore.

Diminuiscono, invece, le azioni associate alla categoria "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (da 54 a 46 casi), che restano comunque seconde in

---

<sup>29</sup> Le due categorie economiche "Redditi da lavoro dipendente" e "Imposte pagate sulla produzione" sono sempre associate congiuntamente all'azione riguardante gli stipendi del personale del programma e, ai fini dell'esposizione, sono considerati come un'unica categoria economica.

<sup>30</sup> Nel 2020 tale anomalia è stata sanata e, dunque, anche le azioni 032.002.0001 "Ministro e sottosegretari di stato" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero per i beni e le attività culturali presentano capitoli di spesa relativi all'IRAP. Tali azioni sono dunque associate alla categoria unica "Redditi da lavoro dipendente e imposte pagate sulla produzione".



termini di numerosità tra le azioni associate a una sola categoria. Sono relative ad azioni dedicate, per esempio, ad attribuzione e ripartizione di risorse agli enti locali, a trasferimenti alla Presidenza della Repubblica e al Parlamento, alla Giustizia Amministrativa, al coordinamento del sistema di protezione civile.

Similmente, sono in diminuzione le azioni relative alle categorie economiche "Trasferimenti correnti in favore di soggetti privati (Famiglie, istituzioni sociali private o imprese)", "Altre spese correnti (Ammortamenti, poste correttive, interessi passivi e redditi da capitale)" e "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche", rispettivamente con 14, 12 e 9 casi nel 2019, tutti con un'azione in meno rispetto all'anno precedente.

Si mantengono invece stabili ad 8 casi le azioni associate a "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", "Contributi agli investimenti in favore di soggetti privati (Famiglie, istituzioni sociali private o imprese)" e ad "Altre spese in conto capitale (Contributi agli investimenti a estero, acquisizioni di attività finanziarie, altri trasferimenti in conto capitale)" e a 6 casi quelle relative a "Rimborso passività finanziarie" e a "Altri trasferimenti correnti (Risorse proprie Unione Europea, trasferimenti correnti a estero)".

**TABELLA 4. AZIONI LA CUI SPESA È ASSOCIATA A UNA O PIU' CATEGORIE ECONOMICHE (RENDICONTO DELLO STATO)**

CATEGORIE ECONOMICHE ASSOCIATE ALLE AZIONI	NR. AZIONI ANNO 2018	NR. AZIONI ANNO 2019
<b>Azioni associate a un'unica categoria</b>	<b>337</b>	<b>330</b>
<i>di cui:</i>		
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE*	174	176
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	54	46
CONSUMI INTERMEDI	28	29
TRASFERIMENTI CORRENTI IN FAVORE DI SOGGETTI PRIVATI (Famiglie, istituzioni sociali private o imprese)	15	14
ALTRE SPESE CORRENTI (Ammortamenti, poste correttive, interessi passivi e redditi da capitale)	13	12
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	10	9
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	8	8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI IN FAVORE DI SOGGETTI PRIVATI (Famiglie, istituzioni sociali private o imprese)	8	8
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE (Contributi agli investimenti a estero, acquisizioni di attività finanziarie, altri trasferimenti in conto capitale)	8	8
ALTRE USCITE CORRENTI	7	8
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	6	6
ALTRI TRASFERIMENTI CORRENTI (Risorse proprie Unione Europea, trasferimenti correnti a estero)	6	6
<b>Azioni associate a più categorie, escluso consumi intermedi</b>	<b>95</b>	<b>101</b>
<b>Azioni associate a più categorie, tra cui consumi intermedi</b>	<b>368</b>	<b>370</b>
<b>TOTALE AZIONI</b>	<b>800</b>	<b>801</b>

\* Le due categorie economiche "Redditi da lavoro dipendente" e "Imposte pagate sulla produzione" sono sempre associate congiuntamente all'azione riguardante gli stipendi del personale del programma e, ai fini dell'esposizione, sono considerati come un'unica categoria economica. In particolare si tratta di 167 casi (164 nel 2018). In 9 casi si osserva, invece, l'associazione all'azione della sola categoria economica "Redditi da lavoro dipendente" (10 casi nel 2018). Risultano per il 2019, 801 azioni complessive a consuntivo (5 attivate in corso di esercizio rispetto alle 796 della legge di bilancio).

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

Come sopra menzionato, le spese del personale dipendente, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in una apposita azione denominata "Spese di personale per il programma". 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 i compensi per il lavoro straordinario 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 022 "Istruzione scolastica" e 007 "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 "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" sono in sostanza quelle erogate tramite il sistema del cosiddetto "cedolino unico"<sup>31</sup> del sistema Noi-PA<sup>32</sup> (a eccezione dei buoni pasto). Sono escluse dall'azione le spese non obbligatorie classificate nella voce "Redditi da lavoro dipendenti" connesse a istituti specifici, come gli interventi assistenziali a favore del personale con particolari requisiti, le spese destinate al personale ma non facenti parte del reddito (come la formazione), gli asili nido per i figli dei dipendenti, etc.<sup>33</sup>

A partire dal bilancio 2017, sono state fatte delle eccezioni per alcuni casi particolari che permangono anche nella struttura del bilancio degli anni successivi, inclusa la legge di bilancio 2020-2022:

- Stato di previsione del Ministero della difesa  
Capitolo 2865 "Somme da corrispondere al personale operaio con contratto a tempo indeterminato"  
Capitolo 2877 "Somme occorrenti per il pagamento delle competenze dovute al personale o.t.d. del corpo forestale dello stato"  
Capitolo 2873 "Rimborsi da corrispondere al personale operaio assunto a tempo indeterminato ai sensi della l. 124/85 derivante dall'attuazione del

---

<sup>31</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 19/2009) 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>32</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>33</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.

c.c.n.l. per addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria”

I predetti capitoli 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 dell'ex Corpo forestale dello Stato dislocati sull'intero territorio nazionale che hanno carattere obbligatorio pur avendo un contratto di tipo privatistico (sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato).

Mentre nelle spese di personale del programma 032.003 “*Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*” è compreso il capitolo 1162 “*Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura militare al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione*” che non è strutturato come capitolo di cedolino unico, anche se le competenze spettanti ai magistrati militari sono pagate da NoiPA;

- 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 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*”;
- Stato di previsione 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 stati associati alle azioni “Spese di personale per il programma” dei relativi programmi dell'istruzione scolastica, poiché gestite da Noi-PA come si trattasse delle partite stipendiali;
- Stato di previsione del Ministero dell'interno  
Il capitolo 2502<sup>34</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.);
- Stato di previsione del Ministero della salute  
Il capitolo 4504 relativo a spese per competenze fisse e accessorie relative al personale comandato da rimborsare alle amministrazioni di appartenenza è erroneamente stato associato all'azione delle spese per il personale del programma 020.007 “*Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure*”. Si tratta del personale utilizzato per la definizione delle procedure

---

<sup>34</sup> Il capitolo è denominato “Stanziamiento 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”.

finalizzate al ristoro dei soggetti danneggiati da trasfusioni con sangue e emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie. Secondo le linee guida fornite nella Nota metodologica questa tipologia di spesa dovrebbe essere inserita nell'azione settoriale di riferimento, che in questo caso si tratta dell'azione 020.007.0003 "Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico-legali". Questo specifico caso è stato tuttavia sistemato con la legge di bilancio 2020-2022 che riporta infatti il capitolo 4504 associato correttamente all'azione settoriale di riferimento (020.007.0003).

Queste specificità comportano anche il fatto che, nel caso del Ministero della difesa, vi sono azioni denominate "Spese del personale del programma" che hanno associate categorie economiche ulteriori rispetto a quelle relative ai redditi da lavoro e alle imposte sulla produzione. In particolare, si tratta dell'azione 018.017.0001 a cui è associata anche la categoria economica Consumi intermedi per via del citato 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".

## II.2 TRATTAMENTO VOCI DI SPESA COMUNI ALLE AMMINISTRAZIONI

### *Struttura e contenuto delle azioni dei programmi di spesa trasversali*

La Nota metodologica fornisce 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 risulta adottato nella sua interezza in tutti gli stati di previsione, tranne che per i seguenti casi:

- a partire dal 2018 nell'ambito del programma 032.002 "Indirizzo politico" è stata introdotta un'ulteriore azione specifica per i "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti"<sup>35</sup> per gli stati di previsione in cui tali fondi sono stati effettivamente iscritti;
- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, l'azione trasversale 032.003.0003 è presente con la denominazione più estesa "Gestione comune dei beni e servizi, ivi inclusi i sistemi informativi";
- il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della difesa, presentano 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), nonché da altre esigenze di informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, della Corte dei conti, di Agenzie fiscali e di altre pubbliche amministrazioni;
  - b) nel caso del Ministero della difesa, l'azione 032.003.004 "Cooperazione Internazionale", per rappresentare le spese per il funzionamento dei servizi relativi alla cooperazione internazionale e quelle dipendenti da accordi internazionali e l'azione 032.003.005 "Attività di supporto

<sup>35</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 196/2009, 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, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha finora svolto l'attività di riaccertamento e per questo motivo non è ancora presente in bilancio il fondo e la relativa azione.

istituzionale” che riguarda spese collegate ad attività istituzionali per lo svolgimento dell’attività di promozione internazionale, per il funzionamento della magistratura militare e per le onoranze ai caduti;

- con la legge di bilancio 2020-2022 nell’ambito del programma 032.003 “*Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*” del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare è stata introdotta l’azione 032.003.0005 “Finanziamento della ricerca nel settore ambientale (ISPRA)” che accoglie le risorse destinate al funzionamento dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale<sup>36</sup>.

**TABELLA 5. AZIONI DEI PROGRAMMI TRASVERSALI, 032.002 E 032.003, CHE PRESENTANO DIFFERENZE (DIVERSA DENOMINAZIONE O AZIONE AGGIUNTIVA) RISPETTO ALLE LINEE GUIDA DELLA NOTA METODOLOGICA, PER AMMINISTRAZIONE**

Amministrazione	Azione	Nota
Tutte le amministrazioni, tranne: - Ministero dell'economia e delle finanze - Ministero dell'istruzione, dell'universita' 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
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
Ministero dell'economia e delle finanze	032.003.004 Gestione e sviluppo dei servizi e dei progetti informatici	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
Ministero della difesa	032.003.004 Cooperazione Internazionale	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
	032.003.005 Attività di supporto istituzionale	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione
Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare	032.003.004 Finanziamento della ricerca nel settore ambientale (ISPRA)	Azione aggiuntiva presente solo per questa amministrazione (a partire dal 2020)

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

**Programma 032.002 “Indirizzo politico”:**

<sup>36</sup> Le risorse nel 2019 erano collocate nel programma 017.003 “*Ricerca in materia ambientale*” (nell’unica azione omonima “Finanziamento della ricerca nel settore ambientale (ISPRA)”) che è stato soppresso a partire dal 2020. La soppressione del programma 017.003, correlata alla riorganizzazione del ministero, deriva dall’opportunità di non mantenere un programma dedicato alla ricerca in materia ambientale, considerato che tale attività è svolta in autonomia dall’ISPRA, ente al quale il ministero si limita a trasferire le risorse necessarie.

- 0001 "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;
- 0002 "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;
- 0003 "Valutazione e controllo strategico (OIV)", tale azione comprende le spese per il personale dell'OIV e le relative spese di funzionamento.

**Programma 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza":**

- 0001 "Spese per il personale del programma";
- 0002 "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 denominata "Gestione e assistenza del personale del...";
- 0003 "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>37</sup>.

Con la legge di bilancio 2020-2022 sono stati apportati ulteriori miglioramenti con la correzione di imputazioni che non erano del tutto conformi alle istruzioni della Nota metodologica<sup>38</sup>; restano ancora alcuni casi discordanti per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale dove le spese per le provvidenze del personale, per alcuni indennizzi e per accertamenti sanitari ai dipendenti sono collocate nell'azione 004.013.0003 "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.

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

- Nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università 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 1655 "Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica

<sup>37</sup> Come disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 54/2013, convertito, con modificazioni, nella legge 85/2013. 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/)

<sup>38</sup> Con la legge di bilancio 2020-2022 sono state apportate le seguenti correzioni di imputazione:  
- per il Ministero per i beni e le attività culturali, il capitolo 1204, relativo alle spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale, è stato associato correttamente all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale";  
- per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il capitolo 2219, relativo all'indennità di licenziamento e similari, indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa servizio, è stato associato correttamente all'azione 032.003.0002 "Gestione del personale".

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), 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.



**TABELLA 6. CAPITOLI DI SPESA CHE DOVREBBERO ESSERE ASSOCIATI ALL'AZIONE 32.3.2 "GESTIONE DEL PERSONALE" MA COSTITUISCONO ECCEZIONE PERCHE' COLLOCATE IN VARIE ALTRE AZIONI**

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>		
Azione 0002 "Rappresentanza e difesa in giudizio e consulenza legale e pareri"	4431	Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrita' fisica subita per infermita' contratta per causa di servizio.
	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
	4442	Rimborso all'INAIL delle prestazioni assicurative erogate in relazione agli infortuni sul lavoro dei dipendenti statali
<b>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Programma 023.002 "Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica"</b>		
Azione 0004 "Supporto alla programmazione degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica"	1632	Spese per accertamenti sanitari relativi ai controlli sulle assenze
	1655	Equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrita' fisica subita per infermita' contratta per causa di servizio.
<b>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Programma 004.013 "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese"</b>		
Azione 0003 "Programmazione, distribuzione ed avvicendamento del personale in Italia e all'estero, servizi ed aggiornamento professionale"	1248	Provvidenze in favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie
	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

## ***Collocazione delle spese con caratteristiche analoghe a più Ministeri***

### ***Spese per buoni pasto e servizio mensa***

Con l'introduzione delle azioni, ogni centro di responsabilità amministrativa reca la spesa per la concessione dei buoni pasto spettanti al personale dipendente<sup>39</sup> che è inclusa nell'azione "Spese di personale del programma". Laddove l'amministrazione eroghi al proprio personale un servizio mensa (si tratta principalmente delle mense obbligatorie di servizio per il personale dei corpi militari) in bilancio la relativa spesa è inclusa nell'azione del pertinente programma settoriale o nell'azione "Gestione del personale".

Con riferimento all'esercizio finanziario 2019, sono confermate le particolarità nella classificazione della spesa per buoni pasto e servizio mensa già segnalate nella precedente Relazione per il 2018<sup>40</sup>. Si tratta delle seguenti:

- il Ministero della Giustizia, nel programma 006.001 "Amministrazione Penitenziaria" presenta la spesa per i buoni pasto (capitolo 1609) nell'azione 006.001.0003 "Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute" che comprende anche la spesa per il servizio mensa (capitolo 1614). Posto che il programma 006.001 include sia il personale civile sia il personale di Polizia penitenziaria (con la relativa spesa per stipendi distinta in due specifiche azioni), vi sono casi in cui l'erogazione dei buoni pasto è concessa anche al personale di Polizia penitenziaria (laddove non sia presente il servizio mensa) e casi in cui il personale civile fruisce della mensa negli istituti penitenziari in luogo dei buoni pasto. L'amministrazione segnala a tal proposito che, essendo la fruizione non distinguibile tra personale civile e polizia penitenziaria, non è possibile ripartire la spesa per i buoni pasto nelle due rispettive azioni "spesa di personale per il programma" e il pertinente capitolo 1609 è stato collocato nell'azione 006.001.0003 "Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute";
- il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale eroga il servizio mensa a tutto il personale dell'amministrazione con sede nella Farnesina: il servizio è gestito dal centro di responsabilità D.G. per l'Amministrazione e l'Informatica e la relativa spesa è collocata nell'azione 032.003.0002 "Gestione del personale" (capitolo 1306). Spetta invece il buono pasto al personale che presta servizio presso Villa Madama a Roma (si tratta del personale con qualifica di custode nonché del personale ex ISDI - Istituto Diplomatico che si occupa di formazione) e al personale della Commissione Unesco con sede in piazza Firenze a Roma: in bilancio la relativa spesa è collocata, in linea con le indicazioni della Nota metodologica, nell'azione "Spese di personale per il programma" dei pertinenti programmi di spesa (capitoli 1175, 1249 e 2411). Non viene riconosciuto il buono pasto al personale che presta servizio nelle sedi all'estero, al quale invece spetta un'indennità omnicomprensiva (indennità di servizio che all'estero, ISE) destinata a

---

<sup>39</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 11, della legge 550/1995 a decorrere dal 1° aprile 1996 al personale civile dei Ministeri con orario di lavoro su cinque giornate lavorative e che non dispone di servizi di mensa o sostitutivi viene erogato il buono pasto (per l'interpretazione autentica si veda l'articolo 3 della legge 334/1997). Vi è stato un periodo transitorio durante il quale è stata attribuita al personale una somma pari al controvalore del buono pasto fissato da accordo sindacale.

<sup>40</sup> Rispetto a quanto segnalato nella Relazione per il 2018, con la legge di bilancio 2019 è stata apportata la seguente miglioria: nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, è stata modificata la denominazione del capitolo 1876 in "Spese per asili nido" adeguando la denominazione al contenuto, restando ferma la collocazione nell'azione 032.003.0002 "Gestione del personale"; nel 2018 il capitolo era infatti denominato "Spese per buoni pasto ed altre spese aventi natura retributiva" ma includeva di fatto la spesa per l'asilo nido del Ministero (PG 9) e non più quella per la concessione di buoni pasto al personale (PG 4).

- sopperire gli oneri derivanti dal servizio all'estero e commisurata agli stessi e liquidata al personale con le competenze accessorie;
- per il personale del comparto Scuola non è prevista la corresponsione del buono pasto ai sensi della normativa vigente. Tuttavia, al personale della scuola (docente e ATA) impegnato in servizio di sorveglianza durante la refezione scolastica è riconosciuto il diritto alla gratuità del pasto. A tal fine lo Stato contribuisce alla spesa sostenuta dai Comuni, soggetti responsabili del servizio di refezione nelle scuole, per i pasti del personale scolastico impegnato nella sorveglianza degli alunni. Nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la spesa per il contributo statale è iscritta nei capitoli 1179, 1183, 1188 che sono compresi nell'azione 022.017.0004 "Funzionamento degli istituti scolastici statali del primo ciclo". Tale configurazione appare coerente con le esigenze sia di rappresentatività che di gestione;
  - per il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, la spesa per i buoni pasto spettanti al personale in servizio presso le Autorità di bacino di rilievo nazionale è compresa nell'azione settoriale 018.012.0005 "Finanziamenti alle Autorità di bacino" dove è collocata anche la spesa per stipendi dello stesso personale;
  - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il programma 007.007 "*Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste*", di competenza del centro di responsabilità Capitanerie di Porto, presenta la spesa per i buoni pasto al personale civile nella pertinente azione 007.007.0002 "Spesa di personale per il programma (personale civile)" (capitolo 2055), mentre per il personale militare delle Capitanerie di porto presenta in bilancio - nelle due azioni settoriali - la spesa per l'acquisto ed approvvigionamento di viveri per esigenze di vita, per assegni di vitto, per buoni pasto, per la preparazione del vitto (capitolo 2154 p.g. 1 e 2156 p.g. 1). La parte di tali capitoli effettivamente attribuibile ai buoni pasto andrebbe scorporata e collocata sotto le corrispondenti azioni di "spesa di personale" del programma;
  - per il Ministero della difesa, fermo restando che per il personale civile si applica la normativa generale in materia di concessione dei buoni pasto, al personale militare è assicurato il servizio di vettovagliamento, ai sensi del Codice dell'ordinamento militare<sup>41</sup>. In relazione alle esigenze operative e logistiche dei reparti delle Forze armate, questo può avvenire nella forma della gestione diretta ovvero in affidamento a privati del servizio mensa, mediante la fornitura di buoni pasto e mediante la fornitura di viveri speciali da combattimento. L'associazione della relativa spesa alle azioni risulta in linea con la metodologia generale, ad eccezione dei seguenti casi particolari:
    - i capitoli 4247, 4392 e 4537 (denominazione "Acquisto ed approvvigionamento di viveri per esigenze di vita ed addestramento di enti, reparti, unità e del corpo delle infermiere volontarie ausiliarie delle tre forze armate, spese per assegni vitto e per buoni pasto - spese per la preparazione del vitto") che comprendono sia la spesa per l'erogazione del servizio mensa (in particolare, si tratta del piano gestionale denominato "esigenze generali di vita") sia quella per buoni pasto. I predetti capitoli risultano associati all'azione "Sostegno logistico e supporto territoriale" dei rispettivi tre programmi delle Forze armate (esercito, marina e aeronautica);
    - il capitolo 1301 con denominazione "Approvvigionamento viveri" comprende, tra l'altro, la spesa per buoni pasto al personale

<sup>41</sup> Articolo 546 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 66/2010).

militare (piano gestionale 2) e la spesa per approvvigionamento di viveri per esigenze di vita del Corpo delle infermiere volontarie ausiliarie delle Forze armate nonché la spesa per la preparazione del vitto (piano gestionale 1). Il capitolo risulta associato all'azione 0005 "Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze armate" del programma 005.006 "*Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari*";

- per l'Arma dei Carabinieri, il capitolo 4853 con denominazione "Spese per viveri ed equipaggiamento" recante sia la spesa per servizio mensa sia quella per i buoni pasto (piano gestionale denominato "Viveri, assegni vitto e buoni pasto - spese per la preparazione del vitto"), è associato all'azione 005.001.0002 "Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice. Sostegno logistico e amministrativo" del programma settoriale di riferimento;
- il capitolo 2874 "Spese per buoni pasto ed altre spese aventi natura retributiva" che comprende sia la spesa per servizio mensa sia quella per buoni pasto con riferimento al personale dei Carabinieri impiegato nella tutela forestale, ambientale e agroalimentare (piano gestionale 11 e 13) è associato all'azione 018.017.0002 "Gestione e assistenza del personale dei Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare".

Si dovrebbe procedere a una modifica della denominazione del capitolo 1201 del Ministero della Salute attualmente denominato "Spese per buoni pasto ed altre spese aventi natura retributiva" (D.G. del personale, dell'organizzazione e del bilancio) collocato nell'azione 032.003.0002 "Gestione del personale". La denominazione del capitolo non risponde più al contenuto, attualmente limitato alla spesa per l'asilo nido del Ministero (PG 1) e alla fornitura di uniformi (PG 2). L'anagrafica del capitolo dovrebbe conseguentemente essere modificata adeguando la denominazione al contenuto, restando ferma la collocazione nell'azione 032.003.0002 "Gestione del personale".

#### *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 e agli enti pubblici non economici di provenienza, devono essere collocate nelle azioni settoriali che rappresentano le finalità. Tuttavia, in diversi casi 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.

Si tratta in particolare delle seguenti eccezioni:

- Ministero dell'economia e delle finanze, capitolo 1231, relativo attualmente in parte maggioritaria a personale comandato presso le Ragionerie territoriali dello Stato e in parte restante presso i Dipartimenti centrali del Ministero dell'economia e delle finanze, che richiedono tuttavia una gestione unitaria presso il Dipartimento affari generali;
- Ministero dello sviluppo economico, capitolo 1450;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, capitolo 3463;
- Ministero della difesa, capitolo 2888 (nell'azione 018.017.0002 "Gestione e assistenza del personale dei Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e

agroalimentare”) e capitoli 1222 e 1230 (nell’azione 005.006.0011 “Gestione e assistenza del personale militare”<sup>42</sup>);

- Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, capitolo 1973;
- Ministero della salute, capitolo 3037.

Si segnala inoltre un’eccezione in cui la spesa per il personale comandato figura nell’azione relativa alle spese di personale del programma; si tratta, per il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del capitolo 1305 che risulta associato all’azione relativa alle spese di personale del programma 022.008 “*Iniziativa per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio*” recante il piano gestionale 6 denominato Compensi ed indennità per il personale comandato comprensivi degli oneri fiscali e contributivi a carico del lavoratore.

### ***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*” (tranne che per il Ministero dell’economia e delle finanze dove è incluso nell’azione 033.001.0002 “Fondi da assegnare per esigenze di gestione”)
- il “Fondo risorse decentrate” (ex FUA) da associare all’azione 032.003.0002 “Gestione del personale” sempre del programma 032.003 “*Servizi e affari generali dell’amministrazione*”;
- casi di risorse destinate a sottoinsiemi particolari di personale che trovano la loro collocazione nell’azione settoriale a cui tale personale contribuisce: per esempio, per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale si segnala il “Fondo risorse decentrate per il personale assunto a contratto a tempo indeterminato presso le sedi estere” (capitolo 1283) che è associato all’azione 004.013.0002 “Risorse connesse all’impiego di personale all’estero” del programma 004.013 “*Rappresentanza all’estero e servizi ai cittadini e alle imprese*”; per il Ministero della giustizia e per il Ministero della difesa si segnala il “Fondo per l’efficienza dei servizi istituzionali” con il quale sono destinate risorse aggiuntive al personale dell’amministrazione penitenziaria e della

---

<sup>42</sup> Con la legge di bilancio 2020-2022 i capitoli 1222 e 1230 sono stati associati all’azione di riferimento 032.006.0002 “Interventi per contributi esterni e indennizzi per servitù militari”.

giustizia minorile e di comunità (vedi i capitoli 1891 e 2091, collocati nelle rispettive azioni specifiche relative alla gestione del personale) nonché al personale militare della Difesa (vedi il capitolo 1179, collocato nell'azione 0032.003.0005 "Attività di supporto istituzionale" del programma 032.003 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza");

- 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 dove il Fondo è associato all'azione 033.001.0002 "Fondi da assegnare per esigenze di gestione").

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, al programma 005.001 "*Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza*", 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*", azione relativa al personale estero, azione 0002 "Risorse connesse all'impiego di personale all'estero".

### III. LA RAPPRESENTATIVITA' DELLE AZIONI DEL BILANCIO

#### III.1 APPROFONDIMENTI SULLA RAPPRESENTATIVITÀ DI PARTICOLARI PROGRAMMI DI SPESA

La rappresentazione delle spese del bilancio tramite missioni/programmi/azioni è soggetta a cambiamenti, in considerazione dell'evoluzione delle politiche finanziate dal bilancio dello Stato e del risalto che si intende dare ad alcune di esse. L'evidenziazione tramite il bilancio delle politiche sconta, poi, alcune difficoltà definitorie. È, per esempio, difficile delimitare le finalità di un intervento pubblico poiché spesso esso mira a più obiettivi contemporaneamente. Non è peraltro sempre possibile riconoscere le politiche negli eventi su cui si basa la registrazione contabile, ossia l'autorizzazione legislativa di spesa. Peraltro, anche in costanza di nuovi eventi contabili da registrare, l'articolazione del bilancio presenta margini di miglioramento e come ogni classificazione necessita di una continua manutenzione.

Alcune aree per le quali la struttura del bilancio per l'esercizio 2019 (e anche per quello del 2020) non appare pienamente rappresentativa, ossia non restituisce una univoca e ben definita caratterizzazione delle finalità della spesa sottostante, vengono esaminate nel dettaglio in questo paragrafo. In particolare, si discute delle aggregazioni delle spese relative:

- ai programmi della missione 034 "Debito pubblico"
- al programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" della missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"
- al programma 003.010 "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali" della missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"

La missione 034 "Debito pubblico" nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze intende rappresentare gli oneri relativi al rimborso del debito e la sua gestione (come i costi per il collocamento dei prestiti emessi sul mercato, commissioni per la gestione dei buoni postali fruttiferi), distinguendo tra pagamenti per gli interessi sul debito (programma 034.001 "Oneri per il servizio del debito statale") e il rimborso del capitale (programma 034.002 "Rimborsi del debito statale"). Non è tanto una politica in senso proprio, quanto uno strumento per reperire risorse che consentono di realizzare le politiche statali. Trattandosi tuttavia di uno strumento rilevante e particolare, che necessita di un indirizzo e una gestione, e che non può essere attribuito specificamente agli interventi settoriali poiché è generalmente indistinto, viene assimilato a una politica.

Le azioni di ciascun programma della missione 034 "Debito pubblico" sono caratterizzate dalla tipologia di debito a cui ci si riferisce, siano essi i titoli del debito statale (per esempio, i buoni del tesoro poliennali BTP e i certificati di credito del tesoro CCT), buoni postali fruttiferi in capo allo Stato, il rimborso alla Banca d'Italia di monete metalliche o altre passività (in particolare le somme in bilancio per il rimborso totale o la rinegoziazione delle passività dello stato) (cfr. Tabella 7).

Nell'azione 0002 "Oneri finanziari su titoli del debito statale" del programma 034.001 "Oneri per il servizio del debito statale" figurano anche poste più specifiche come gli interessi per i mutui contratti da Infrastrutture S.p.A., mentre la corrispondente passività non appare nel programma 034.002 "Rimborsi del debito statale". In effetti, il capitolo 9523 "Rimborso quota capitale per i mutui assunti a carico dello Stato, già contratti da Infrastrutture S.p.A." che è erroneamente associato alla missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", programma

003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore"<sup>43</sup>. Si tratta di mutui che erano stati stipulati da Infrastrutture S.p.A., la società costituita nel 2002, per i quali con la legge finanziaria del 2007 è subentrato lo Stato<sup>44</sup> per assicurare la realizzazione di interventi relativi all'alta velocità, di rilevanza nazionale.

A sua volta il programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" (Cfr. Tabella 8) contiene una serie di spese che non sempre rappresentano veri e propri interventi di sostegno finanziario dello Stato verso gli enti territoriali per la realizzazione di specifici interventi. Da una parte, coerentemente con l'oggetto del programma, vi sono spese per l'anticipazione di liquidità per i debiti pregressi degli enti (l'azione 0003) e il sostegno ai piani di rientro dei Comuni (l'azione 0002). Sono comprese anche le spese per il sostegno ai mutui delle Regioni<sup>45</sup> (azione 0001). Si tratta di debiti che, a differenza di quelli nella missione 034 "Debito pubblico", rimangono in capo agli enti territoriali (ancorché aiutati finanziariamente dallo Stato) e che finanziano interventi di rilevanza locale.

Da un'analisi puntuale dei capitoli e delle autorizzazioni normative sottostanti il programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" si distinguono diverse spese per prestiti i cui oneri sono in capo allo Stato e la cui destinazione non appare tuttavia avere una rilevanza locale. Oltre al capitolo citato per i mutui contratti da Infrastrutture S.p.A., vi sono per esempio gli oneri per il pagamento di interessi e il rimborso di capitali per mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento di interventi di rilevante interesse economico, oppure per il finanziamento di specifici enti (come l'Istituto italiano di tecnologia o per la liquidazione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industrie manifatturiere - EFIM) e altro simile. Queste spese sono collocate nell'azione 003.001.0005 "Oneri finanziari su mutui contratti a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale" e nell'azione 003.001.0006 "Rimborso quota capitale mutui con oneri a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale". Nella prima azione vi sarebbero 11 capitoli (corrispondenti al 25 per cento dello stanziamento di competenza dell'azione nel 2020) e nella seconda 9 capitoli (corrispondenti al 50 per cento dello stanziamento di competenza dell'azione nel 2020), che non sembrano riconducibili ad erogazioni agli enti territoriali. Per migliorare la rappresentatività del programma e delle azioni sottostanti, tali capitoli andrebbero pertanto ricollocati altrove.

Una soluzione potrebbe essere di riportare questi capitoli sotto la missione 034 "Debito pubblico", facendo prevalere il fatto che si tratta di passività a carico dello Stato. In tal caso i mutui andrebbero però tenuti distinti dal debito statale vero e proprio, tramite un'azione dedicata<sup>46</sup>.

Un'altra soluzione consiste nel ricondurre i capitoli di spesa a programmi rappresentativi di interventi settoriali affini. Per esempio, le spese per operazioni finanziarie a sostegno dell'Istituto Italiano di Tecnologia, il centro di ricerca istituito per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica di interesse generale e per lo

---

<sup>43</sup> Tale interpretazione è condivisa con il Dipartimento del Tesoro, il centro di responsabilità a cui è affidata la spesa e suggerisce una miglioria da apportare alla prossima legge di bilancio spostando il capitolo 9523 dalla missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" alla missione 034 "Debito pubblico".

<sup>44</sup> Articolo 1 comma 966 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007)

<sup>45</sup> L'azione è composta dal capitolo 7271, che è destinato al rimborso dei mutui che la Regione Veneto ha contratto per il progetto integrato con il Comune di Venezia di manutenzione dei rii e dei canali della città di Venezia e del patrimonio edilizio che si affaccia sui canali, e dal capitolo 7399 che rappresenta le anticipazioni dello Stato per i disavanzi sanitari delle regioni.

<sup>46</sup> In tal caso sembrerebbe opportuno anche modificare la denominazione dei programmi della missione 034 in "Oneri per il servizio del debito statale e dei prestiti contratti a carico dello Stato" e "Rimborsi del debito statale e dei prestiti contratti a carico dello Stato".



sviluppo tecnologico<sup>47</sup>, potrebbero trovare una collocazione nel programma 017.015 "Ricerca di base e applicata", azione 017.015.0001 "Potenziamento ricerca scientifica e tecnologica". Analogamente le spese per il rimborso alla Cassa depositi e prestiti per le operazioni di ristrutturazione e privatizzazione del Banco di Napoli potrebbero essere raggruppate nel programma 029.004 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario" e quelle relative ai mutui derivanti da Infrastrutture S.p.A., citate sopra, nel programma 013.008 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" (cfr. Tabella 9.a e 9.b)

Le due alternative vanno valutate alla luce degli impatti gestionali che potrebbero derivarne, poiché i programmi citati hanno finora previsto meccanismi di intervento totalmente diversi rispetto ai mutui.

**Tabella 7. Programmi e azioni della missione 034 "Debito pubblico". Esercizio 2019 e 2020.**

Programma	Azione
034.001 Oneri per il servizio del debito statale	034.001.0002 Oneri finanziari su titoli del debito statale
	034.001.0003 Oneri finanziari su buoni postali fruttiferi
	034.001.0004 Oneri finanziari su giacenze conti correnti postali
	034.001.0006 Oneri per la gestione del debito
034.002 Rimborsi del debito statale	034.002.0002 Rimborso titoli del debito statale
	034.002.0003 Rimborso buoni postali
	034.002.0004 Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire
	034.002.0005 Passività a carico dello Stato

**Tabella 8. Azioni della missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", programma 001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore". Esercizio 2019 e 2020.**

Programma	Azione
003.001 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	003.001.0001 Mutui a favore delle Regioni per politiche di settore
	003.001.0002 Finanziamento dei piani di rientro del debito dei Comuni in gestione commissariale straordinaria
	003.001.0003 Anticipazione di liquidità per i debiti pregressi
	003.001.0005 Oneri finanziari su mutui contratti a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale
	003.001.0006 Rimborso quota capitale mutui con oneri a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale

<sup>47</sup> Capitolo 2245 "Somma da erogare alla Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento della quota interessi sulle operazioni finanziarie destinate al finanziamento dell'Istituto Italiano di Tecnologia" e capitolo 9577 "Somma da erogare alla Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento della quota capitale sulle operazioni finanziarie destinate al finanziamento dell'Istituto Italiano di Tecnologia"

**Tabella 9.a. Proposta di nuovi programmi di spesa e azioni per i Capitoli di spesa nel programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" destinati a interventi per tutto il territorio nazionale senza rilevanza per gli enti territoriali**

Capitoli dell'Azione 003.001.0005 "Oneri finanziari su mutui contratti a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale"	Capitoli dell'Azione 003.001.0006 "Rimborso quota capitale mutui con oneri a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale"	Nuovo Programma	Nuova Azione
<p>Cap. 1432. Somma da erogare alla Cassa depositi e prestiti per il pagamento della commissione per i servizi resi in attuazione della convenzione per la gestione dei mutui trasferiti al ministero dell'economia e delle finanze</p>		<p>029.006 Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari</p>	<p>029.006.0003 Gestione degli interventi finanziari dello Stato</p>
<p>Cap. 1476. Concorso dello stato nel pagamento degli interessi dovuti ad istituti ed aziende di credito sulle anticipazioni concesse alle imprese danneggiate o distrutte in seguito a pubbliche calamità e contributo statale a favore delle stesse imprese che intendano provvedere con mezzi propri alla ricostituzione delle normali scorte di esercizio.</p>		<p>008.004 Interventi per pubbliche calamita'</p>	<p>008.004.0001 Sostegno alla ricostruzione</p>
<p>oCap. 2223. Quote di interessi, comprese nelle rate di ammortamento, dei mutui contratti con la Banca europea per gli investimenti ed altre istituzioni internazionali o comunitarie per il finanziamento di interventi di rilevante interesse economico.</p>	<p>Cap. 9503. Quote di capitale, comprese nelle rate di ammortamento, dei mutui contratti con la Banca europea per gli investimenti ed altre istituzioni internazionali o comunitarie per il finanziamento di interventi di rilevante interesse economico.</p>	<p>034.002 Rimborsi del debito statale 034.001 Oneri per il servizio del debito statale</p>	<p>034.002.0002 Rimborso titoli del debito statale 034.001.0002 Oneri finanziari su titoli del debito statale</p>
<p>Cap. 2245. Somma da erogare alla cassa depositi e prestiti per il pagamento della quota interessi sulle operazioni finanziarie destinate al finanziamento dell'istituto italiano di tecnologia</p>	<p>Cap. 9577. Somma da erogare alla cassa depositi e prestiti per il pagamento della quota capitale sulle operazioni finanziarie destinate al finanziamento dell'istituto italiano di tecnologia</p>	<p>017.015 Ricerca di base e applicata</p>	<p>017.015.0001 Potenziamento ricerca scientifica e tecnologica</p>

**Tabella 9.b. Proposta di nuovi programmi di spesa e azioni per i Capitoli di spesa nel programma 003.001 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" destinati a interventi per tutto il territorio nazionale senza rilevanza per gli enti territoriali**

Capitoli dell'Azione 003.001.0005 "Oneri finanziari su mutui contratti a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale"	Capitoli dell'Azione 003.001.0006 "Rimborso quota capitale mutui con oneri a carico dello Stato di prevalente interesse nazionale"	Nuovo Programma	Nuova Azione
Cap. 2303. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate nel settore delle imprese radiofoniche e editoriali	Cap. 9553. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate nel settore delle imprese radiofoniche e editoriali.	015.004 Sostegno al pluralismo dell'informazione	015.004.0001 Sostegno al pluralismo dell'informazione
Cap. 2308. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui e delle somme anticipate al commissario liquidatore dell'EFIM	Cap. 9558. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e delle somme anticipate al commissario liquidatore dell'EFIM	029.006 Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	029.006.0001 Partecipazioni azionarie e valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico
Cap. 2311. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate per interventi diversi	Cap. 9561. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate per interventi diversi.	029.006 Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	029.006.0003 Gestione degli interventi finanziari dello Stato
Cap. 2312. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate per la privatizzazione del Banco di Napoli S.p.A.	Cap. 9562. Rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui e ad altre operazioni finanziarie effettuate per la privatizzazione del Banco di Napoli S.p.A.	029.004 Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	029.004.0004 Sostegno sistema creditizio
Cap. 2315. Interessi relativi ai mutui ventennali concessi dalla cassa depositi e prestiti all'istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) per gli incentivi relativi allo sviluppo della proprietà coltivatrice		018.014 Sostegno allo sviluppo sostenibile	018.014.0001 Sostegno allo sviluppo di politiche ambientali
Cap. 2222. Somma da utilizzare per il pagamento degli interessi conseguenti all'assunzione da parte dello Stato della garanzia sulle obbligazioni emesse e i mutui contratti da ISPA per la realizzazione del sistema AV/AC	Cap. 9523. Rimborso quota capitale per i mutui assunti a carico dello Stato, già contratti da Infrastrutture S.p.A.	013.008 Sostegno allo sviluppo del trasporto	013.008.0003 Contratto di servizio e di programma per il trasporto ferroviario

Un esame del programma 003.010 *“Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali”* nello stato di previsione del Ministero dell’Interno evidenzia come non sia sempre semplice definire in maniera chiara la delimitazione tra le azioni (Cfr. Tabella 10). Il programma è costituito da dodici azioni che, in alcuni casi, mostrano sovrapposizioni. Questo vale in particolare per l’azione 0004 *“Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti Locali”*, l’azione 0011 *“Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali”* e l’azione 0012 *“Contributi a Province e città metropolitane per interventi relativi alla viabilità e all’edilizia scolastica”*. Da un’analisi puntuale dei capitoli attraverso l’esame delle autorizzazioni normative sottostanti, sono emersi diversi interventi che potrebbero avere una collocazione più esplicativa della finalità della spesa.

La denominazione corrente dell’azione 0004 *“Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti Locali”* si riferisce a contributi specifici dello Stato, ossia di natura non ordinaria o fissa, di cui possono beneficiare determinati enti locali. L’azione 0011 *“Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali”* invece, racchiude gli interventi ordinari, a regime, effettuati dallo Stato per il finanziamento del bilancio dei vari enti locali in relazione alle loro funzioni fondamentali. La straordinarietà o ordinarietà del contributo non è sempre di immediata individuazione a partire dalla denominazione del capitolo. Infatti, oltre a considerare se si tratta di una spesa limitata ad attività specifiche o se invece può costituire una spesa a regime occorre osservare anche qual è il soggetto competente in materia. Si può trattare di interventi di competenza esclusiva dello Stato piuttosto che di interventi di competenza concorrente tra Stato e enti locali.

Nello specifico, soffermandosi sull’azione 0004, si rilevano capitoli inerenti a contributi versati dallo Stato ai bilanci degli enti locali che per quanto dedicate all’insorgenza di un evento specifico, diventano in ogni caso di stampo ordinario e continuativo. Per esempio, le somme assegnate a comuni e province dal 2006 per la stabilizzazione del personale dell’Ente del turismo italiano (ETI)<sup>48</sup> o la corresponsione per l’equo indennizzo e la degenza per causa di servizio al personale della polizia locale<sup>49</sup>. In entrambi i casi, pur essendo contributi destinati a spese specifiche, si tratta di somme versate dallo Stato agli enti locali per oneri propri e a regime. Pertanto, considerata la finalità della spesa, potrebbe essere preferibile l’associazione all’azione 0011. Allo stesso modo, ci sono capitoli che, pur prevedendo contributi generici, non finalizzati, versati a regime a favore del bilancio degli enti locali, sono attualmente collocate nell’azione 0004 come il contributo alle province delle Regioni a statuto ordinario per l’esercizio di funzioni fondamentali<sup>50</sup> o per i quali il fatto di configurarsi come contributi assegnati esclusivamente ad alcuni enti locali ha potuto determinarne l’associazione all’azione 0004. Per una migliore caratterizzazione delle due azioni andrebbe definito meglio il confine, riservando l’azione 0004 a contributi straordinari, ossia finalizzati a specifiche spese (e non alle funzioni fondamentali degli enti locali), temporanei e che seppur destinati ad alcuni specifici territori (e non a tutti), sono eventualmente presi in carico dallo Stato senza passare per i bilanci degli enti locali<sup>51</sup>.

Un’ulteriore incoerenza nei contenuti dell’azione 0004 deriva dalla presenza di alcuni capitoli rappresentativi di compensazioni da parte dello Stato dei minori introiti

---

<sup>48</sup> Capitolo 1342 *“Somma da assegnare alle province e ai comuni per la stabilizzazione del personale ETI in posizione di comando presso altre amministrazioni”*.

<sup>49</sup> Capitolo 1397 *“Somme da attribuire ai comuni per il rimborso delle spese sostenute per la corresponsione, al personale della polizia locale, dei benefici relativi all’istituto dell’equo indennizzo e alla degenza per causa di servizio”*

<sup>50</sup> Capitolo 1389 *“Contributo alle province delle regioni a statuto ordinario per l’esercizio di funzioni fondamentali”*

<sup>51</sup> Eliminare il riferimento a *“determinati”* Enti Locali nella denominazione dell’azione 0004 potrebbe aiutare ad evitare dubbie interpretazioni.

realizzati dai comuni a seguito della sospensione del versamento di specifici tributi da parte dei cittadini<sup>52</sup>. Questi troverebbero una migliore collocazione nell'azione 0003 "Attribuzione risorse agli Enti Locali a compensazione di minori entrate da fiscalità" del medesimo programma di spesa.

Sempre nella stessa azione 0004, alcuni capitoli di spesa in conto capitale relativi a contributi assegnati a comuni o province e città metropolitane destinati al finanziamento di interventi per la messa in sicurezza di strade, ristrutturazione o manutenzione di edifici scolastici<sup>53</sup>, potrebbero essere collocati nell'azione 0012 "Contributi a Province e città metropolitane per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica", eventualmente modificandone la denominazione per estenderla agli enti locali più in generale (Cfr. Tabella 11.a e Tabella 11.b).

**Tabella 10. Azioni della missione 003 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", programma 010 "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali". Esercizio 2019 e 2020.**

Programma	Azione
003.010 Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	003.010.0001 Spese di personale per il programma
	003.010.0002 Ripartizione risorse agli Enti Locali da devoluzione fiscalità
	003.010.0003 Attribuzione risorse agli Enti Locali a compensazione di minori entrate da fiscalità
	003.010.0004 Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti Locali
	003.010.0005 Ammortamento mutui per interventi specifici a favore degli Enti Locali
	003.010.0006 Contributi a rimborso maggiori spese degli Enti Locali per contenimento tariffe servizi pubblici
	003.010.0007 Anticipazioni per risanamento Enti Locali e contributi in conto interessi per operazioni di indebitamento
	003.010.0008 Trasferimenti ai Comuni per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva
	003.010.0009 Supporto all'attività di elaborazione e assegnazione dei trasferimenti erariali
	003.010.010 Federalismo amministrativo
	003.010.011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
	003.010.012 Contributi a Province e città metropolitane per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica

<sup>52</sup> Ad esempio capitolo 1369 "Contributo al comune di Marsciano relativo alla quota di imposta riservata allo stato sugli immobili di proprietà dei comuni" e capitolo 1392 "Contributo conseguente alla stima del gettito dell'imposta comunale sugli immobili relativo agli anni 2009 e 2010"

<sup>53</sup> Ad esempio il capitolo 7274 "Contributo alle province e alle città metropolitane per il finanziamento di interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza delle strade, nonché di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole" o il capitolo 7275 "Contributo ai comuni per interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido".

**Tabella 11.a. Proposta di nuove azioni per i Capitoli di spesa nel programma 003.010 "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali"**

Capitoli dell'Azione 003.010.0004 "Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti Locali"	Nuova Azione
Cap. 1342. Somma da assegnare alle province e ai comuni per la stabilizzazione del personale ETI in posizione di comando presso altre amministrazioni	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap. 1343. Somme da assegnare agli enti locali per l'assegnazione di personale civile già alle dipendenze di organismi militari della Comunità Atlantica	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap. 1363. Contributo al comune di Marsciano relativo alla quota di imposta riservata allo stato sugli immobili di proprietà dei comuni	003.010.0003 Attribuzione risorse agli Enti Locali a compensazione di minori entrate da fiscalità
Cap. 1389. Contributo alle province delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni fondamentali	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap. 1392. Contributo conseguente alla stima del gettito dell'imposta comunale sugli immobili relativo agli anni 2009 e 2010	003.010.0003 Attribuzione risorse agli Enti Locali a compensazione di minori entrate da fiscalità
Cap. 1394. Fondo per il concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità di funzione dei sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap. 1397. Somme da attribuire ai comuni per il rimborso delle spese sostenute per la corresponsione, al personale della polizia locale, dei benefici relativi all'istituto dell'equo indennizzo e alla degenza per causa di servizio	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap. 1398. Contributo alla città metropolitana di Cagliari e alle province della regione Sardegna a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali

**Tabella 11.b. Proposta di nuove azioni per i Capitoli di spesa nel programma 003.010 "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali"**

Capitoli dell'Azione 003.010.0004 "Attribuzione contributi specifici in favore di determinati Enti Locali"	Nuova Azione
Cap. 1403. Contributo ai liberi consorzi e alle città metropolitane della regione siciliana a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti	003.010.0011 Concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci degli Enti Locali
Cap 7262 Contributo ai comuni per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale	003.010.0012 Contributi agli Enti Locali per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica
Cap. 7270 Contributo ai comuni per investimenti in opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche.	003.010.0012 Contributi agli Enti Locali per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica
Cap. 7274 Contributo alle province e alle città metropolitane per il finanziamento di interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza delle strade, nonché di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole.	003.010.0012 Contributi agli Enti Locali per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica
Cap. 7275 Contributo ai comuni per interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido.	003.010.0012 Contributi agli Enti Locali per interventi relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica

### III.2 LE AZIONI NELLA NOTA INTEGRATIVA

Nell'effettuare il raccordo tra il bilancio e le politiche pubbliche, i programmi di spesa e le relative azioni 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, rappresentando una via "contabile" alla programmazione strategica, della *performance* delle amministrazioni e dei risultati delle politiche<sup>54</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.

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 processo operativo (e informatico)<sup>55</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.

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, invece che sulle attività svolte dagli uffici ossia alla predisposizione di atti, programmi o documenti svolti dall'amministrazione (non utili a una comprensione della politica in attuazione).

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.

<sup>54</sup> Cfr. articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 91/2011 e il DPCM 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 e 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 196/2009.

<sup>55</sup> Vedi Circolare RGS n. 23 del 16 giugno 2017 - Nota Tecnica n. 2

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



Con la Nota integrativa allegata alla legge di bilancio 2020-2022 sono stati presentati 381 obiettivi e 884 indicatori, numeri molto simili a quelli di obiettivi e indicatori presentati a legge di bilancio 2019-2021, rispettivamente pari a 384 obiettivi e 930 indicatori. Con la legge di bilancio 2018-2020 erano stati presentati 389 obiettivi per poco più 900 indicatori. In media, circa 1,5 azioni sono associate a un obiettivo, con il valore medio più alto di 3,6 registrato dal Ministero della difesa e il valore medio più basso di 1 rilevato per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Per quanto concerne l'utilizzo degli indicatori per la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi, considerando tutte le amministrazioni, gli indicatori sono in media 2,4 unità per obiettivo della Nota integrativa. Il valore più basso è riscontrabile per il Ministero dell'economia e delle finanze (1,7), mentre il Ministero della giustizia individua in media 3,2 indicatori per obiettivo, il valore più elevato tra le tredici amministrazioni centrali.

**TABELLA 12. NUMERO DEGLI OBIETTIVI E DEGLI INDICATORI NELLA NOTA INTEGRATIVA AL LEGGE DI BILANCIO, PER AMMINISTRAZIONE**

Amministrazione	Numero Obiettivi delle Note integrative			Numero Indicatori delle Note integrative		
	Legge di bilancio 2018 - 2020	Legge di bilancio 2019 - 2021	Legge di bilancio 2020 - 2022	Legge di bilancio 2018 - 2020	Legge di bilancio 2019 - 2021	Legge di bilancio 2020 - 2022
Ministero dell'economia e delle finanze	92	91	90	167	157	161
Ministero dello sviluppo economico	24	25	21	57	67	52
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	18	18	20	45	43	43
Ministero della giustizia	18	18	18	57	57	57
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	26	26	26	60	73	73
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	31	29	29	70	77	75
Ministero dell'interno	37	37	36	93	96	68
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	25	25	23	54	56	53
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	30	28	28	81	72	70
Ministero della difesa	14	14	14	37	38	38
Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	18	20	19	39	50	45
Ministero per i beni e le attività culturali	33	30	34	88	87	91
Ministero della salute	23	23	23	58	57	58
<b>Totale</b>	<b>389</b>	<b>384</b>	<b>381</b>	<b>906</b>	<b>930</b>	<b>884</b>

*Nota: le funzioni del Turismo sono state prima trasferite dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con D.L. 86/2018, convertito dalla Legge 97/2018, e poi*

con il D.L. 104/2029, convertito dalla Legge 132/2019 sono state nuovamente collocate sotto il primo Ministero; in definitiva, per il solo anno 2019 gli obiettivi per il turismo risultano associati al Mipaaf, mentre in quelli precedenti e a partire dal 2020 sono associati al Mibact.

Rispetto all'esercizio finanziario 2019, il 2020 ha visto un leggero incremento degli indicatori di impatto (*outcome*), che da 67 sono aumentati a 70. Nel contempo si assiste a una diminuzione degli indicatori di realizzazione finanziaria che da 99 sono passati a 86. Gli indicatori di risultato (*output*) sono aumentati da 448 a 451, mentre gli indicatori di realizzazione fisica sono diminuiti da 316 a 277.

**TABELLA 13. STRUTTURA DEGLI OBIETTIVI, DELLE AZIONI E DEGLI INDICATORI NELLE NOTE INTEGRATIVE, PER AMMINISTRAZIONE**

Amministrazione	LEGGE DI BILANCIO 2020-2022		LEGGE DI BILANCIO 2019-2021	
	Numero delle Azioni per obiettivo	Numero degli Indicatori per obiettivo	Numero delle Azioni per obiettivo	Numero degli Indicatori per obiettivo
Ministero dell'economia e delle finanze	1,4	1,8	1,4	1,7
Ministero dello sviluppo economico	1,3	2,5	1,3	2,7
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1,8	2,2	2,0	2,4
Ministero della giustizia	1,5	3,2	1,6	3,2
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1,2	2,8	1,1	2,8
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1,8	2,6	1,8	2,7
Ministero dell'interno	1,6	1,9	1,6	2,6
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1,0	2,3	1,0	2,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1,5	2,5	1,5	2,6
Ministero della difesa	3,6	2,7	3,4	2,7
Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	1,1	2,4	1,2	2,5
Ministero per i beni e le attività culturali	1,5	2,7	1,5	2,9
Ministero della salute	1,2	2,5	1,2	2,5
<b>Totale</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>

*Nota: le funzioni del Turismo sono state prima trasferite dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con D.L. 86/2018, convertito dalla Legge 97/2018, e poi con il D.L. 104/2029, convertito dalla Legge 132/2019 sono state nuovamente collocate sotto il primo Ministero; in definitiva, per il solo anno 2019 gli obiettivi per il turismo risultano associati al Mipaaf, mentre in quelli precedenti e a partire dal 2020 sono associati al Mibact.*

Le amministrazioni stanno compiendo uno sforzo teso a rendere più significativo il contenuto informativo della Nota integrativa; tuttavia, rimangono ancora delle criticità di fondo 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>56</sup>.

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, risultati e scopi della spesa. Derivano piuttosto dalla difficoltà che le amministrazioni incontrano nel misurare l'effetto che l'amministrazione vuole produrre sui fenomeni economici, sociali, ambientali su cui l'amministrazione stessa 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 la valutazione della *performance* dirigenziale<sup>57</sup>.

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

- l'indicatore "Incremento della raccolta differenziata riducendo la quota di rifiuti conferiti in discarica ai fini del recupero della materia prima/seconda" (fonte ISPRA), adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con riferimento all'obiettivo "Favorire azioni finalizzate alla gestione industriale ed urbana dei rifiuti in un'ottica di economia circolare", associato all'azione "Interventi per la promozione dell'economia circolare e politiche per la corretta gestione dei rifiuti", del programma di spesa 018.015 "Promozione dell'economia circolare e gestione dei rifiuti". Un'attività che rappresenta la capacità dell'azione pubblica di intervenire nel contesto socio-economico e di perseguire le finalità rappresentate in bilancio tramite le risorse dell'azione e del programma e l'indicatore che misura l'impatto su cui si vuole agire;
- in relazione all'obiettivo 020.004.009 "Miglioramento dell'efficacia degli interventi e delle procedure in materia di dispositivi medici (DM), medicinali ed altri prodotti di interesse sanitario e servizio farmaceutico", e il programma di spesa 020.004 "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano" è possibile citare l'indicatore 1 che misura il numero di certificati di libera vendita (CLU) di dispositivi medico diagnostici in vitro, cosmetici e presidi medico chirurgici. Anche in questo caso l'obiettivo specifica meglio la finalità che l'amministrazione vuole perseguire tramite le risorse del programma e dell'azione e l'indicatore misura il numero dei certificati di libera vendita;
- l'indicatore "Investimenti privati attivati" che misura gli investimenti attivati dalle imprese per acquistare o acquisire in leasing macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware,

---

<sup>56</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.

<sup>57</sup> Benché sia stato chiarito, anche nelle circolari RGS di predisposizione della previsione del bilancio, che le Note integrative non possono coincidere con il *piano della performance* di cui al decreto legislativo 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.

nonché software e tecnologie digitali, per effetto del contributo concesso ai sensi della c.d. 'Nuova Sabatini'<sup>58</sup> a sostegno di tali investimenti, adottato dal Ministero dello sviluppo economico con riferimento all'obiettivo 011.007.031 "Promuovere la competitività del Paese attraverso l'efficace impiego di risorse pubbliche nazionali ed europee", che rappresenta la capacità dell'azione pubblica di perseguire le finalità rappresentate in bilancio dall'azione 0002 associata "Finanziamenti agevolati, contributi in c/interessi e in c/capitale, per lo sviluppo delle imprese".

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 vi 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 sia rappresentata la spesa per programmi e azioni comprensiva della quota di spesa di personale, in termini di competenza e di cassa. 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>59</sup>, sono ripartite a scopo conoscitivo tra le relative azioni all'interno della Nota integrativa, sulla base degli anni-persona impiegati come rilevati per ciascuna di esse tramite il sistema di contabilità economica analitica (CONTECO)<sup>60</sup>. In questo modo anche le spese del personale sono ricondotte a una classificazione secondo la finalità della spesa<sup>61</sup>. Si riscontrano 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 vengono 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 in relazione 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 della Ragioneria Generale dello Stato n.

---

<sup>58</sup> articolo 1, commi 226-229, legge 160/2019 (legge di bilancio 2020-2022)

<sup>59</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 nell'ambito di un'azione possano essere incrementate voci di spesa attraverso la riduzione di quelle per il personale.

<sup>60</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 1 anno/persona.

<sup>61</sup> Art. 3, comma 2 del DPCM 14 ottobre 2016.

17/2018 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.

Con riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni riportati nelle schede esplicative delle azioni in Nota integrativa le amministrazioni non seguono una impostazione omogenea nell'indicare i riferimenti normativi che autorizzano la spesa e che spiegano come ne siano realizzate le previsioni.

In alcuni casi, viene indicata la norma primaria che stabilisce l'intervento, ma non sempre essa corrisponde all'autorizzazione di spesa (o alle eventuali autorizzazioni rifinanzianti e definanzianti) individuata nel bilancio di previsione. In altri casi si fa un generico riferimento ai criteri contabili individuati nella legge di contabilità 196/2009 e alle sue successive integrazioni, piuttosto che alle precedenti leggi di bilancio o ancora alle disposizioni inerenti misure di rimodulazione/contenimento della spesa. Questi sono in realtà richiami ai criteri necessariamente adottati per prevedere la spesa, ma non alla normativa che stabilisce che vada effettuata la spesa per un determinato scopo.

Nell'analizzare i contenuti dei criteri di formulazione delle previsioni si è ritenuto che fossero idonee a spiegare la previsione della spesa le descrizioni che riportavano riferimenti circa le leggi primarie.

Secondo tale ottica, a legge di bilancio 2018-2020, approssimativamente il 29 per cento delle singole azioni risultava corredata dai riferimenti normativi che autorizzano la spesa. Si evidenzia lo sforzo fatto dalle amministrazioni nel migliorare la qualità dei contenuti delle Note integrative a legge di bilancio 2020-2022, nelle quali è aumentata la percentuale di azioni validamente corredata dai riferimenti normativi che autorizzano la spesa.

Una valutazione di sintesi della qualità delle informazioni fornite nell'ambito dei criteri di formulazione delle previsioni 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 delle Note Integrative nell'ambito di ciascuna amministrazione.

In particolare, si evidenzia che:

- talvolta la descrizione riportata è del tutto generica e non consente di trarre informazioni significative circa la metodologia seguita ai fini della previsione della spesa (ad esempio il Ministero dell'economia e delle finanze in molti casi riporta la dicitura "Il fabbisogno è frutto dell'analisi di normative, di accordi e/o convenzioni, e di un accurato monitoraggio delle somme effettivamente erogate nel corso del tempo.", mentre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in alcuni casi riporta come criterio "Per la formulazione delle previsioni sono stati adottati criteri che hanno tenuto conto delle risorse finanziarie umane e strumentali disponibili per la realizzazione degli obiettivi correlati alle priorità politiche del Ministro, nonché per lo svolgimento delle competenze istituzionali del Ministero");
- a volte le previsioni sono state calcolate anche sulla base della spesa storica;
- in alcuni casi tra i criteri di formulazione delle previsioni di spesa prevalgono i riferimenti alla normativa di contabilità pubblica rispetto all'esplicazione della metodologia circa la previsione della spesa;
- le amministrazioni non sono ancora abituate a programmare per azioni e queste continuano ad essere considerate degli aggregati di capitoli; a dimostrazione di

ciò, 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" in pochi casi sono stati specificati i parametri utilizzati per la formulazione delle previsioni di spesa, mentre in generale sono state fornite informazioni molto sintetiche o generiche sui fabbisogni di personale, con rinvii ad altri documenti o rilevazioni da parte dei sistemi informativi dedicati quali SICO e CONTECO;
- talvolta sono rappresentate nuove relazioni tecniche rispetto a come è stata prevista la spesa (ad esempio, il Ministero dello sviluppo economico propone in diverse occasioni delle descrizioni alquanto dettagliate circa la finalità della spesa);
- a volte le amministrazioni piuttosto che indicare i criteri di formulazione della spesa hanno rappresentato delle criticità rispetto al reperimento dei fondi necessari all'assolvimento delle proprie funzioni; 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;
- circa il 20 per cento delle azioni comprendono stanziamenti di differenti categorie di spesa, in quasi la metà dei 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.

## IV. LA FLESSIBILITA' AMMINISTRATIVA NELL'AMBITO DELLE AZIONI

Nell'ottica di sperimentare la sostituzione dei capitoli di bilancio con le azioni, la disciplina sulla flessibilità del bilancio in gestione<sup>62</sup> consente alle amministrazioni di disporre con decreti direttoriali (DDG) variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa nell'ambito di una medesima azione, con esclusione delle spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. Tale facoltà a livello direttoriale è in vigore a partire dal 2017 e amplia a livello di azione quanto precedentemente limitato a variazioni nell'ambito di un medesimo capitolo. Analizzare l'effettivo ricorso a questa facoltà può fornire utili elementi per comprendere gli effetti dell'eventuale adozione delle azioni quali unità elementari per la gestione del bilancio in futuro.

In generale, le variazioni compensative si distinguono da altre variazioni di bilancio che lasciano inalterato il totale della spesa (come la ripartizione di fondi o la reiscrizione di residui perenti) poiché sono disposte dall'amministrazione per 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 nell'ambito della singola azione, l'attuale disciplina consente, a determinate condizioni<sup>63</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, e, a partire dalla seconda metà del 2019, con Decreto del Ragioniere generale dello Stato - DRGS<sup>64</sup>, per le variazioni tra le spese di funzionamento delle categorie 2 "consumi intermedi" e 21 "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).

Uno stesso decreto può effettuare numerose variazioni compensative allo stesso tempo, operando su più capitoli (o azioni o programmi). Ai fini dell'analisi, i decreti che operano variazioni tra capitoli (o azioni o programmi) diversi sono solo quelli per i quali la somma delle variazioni disposte nell'ambito dello stesso capitolo (o azione o programma) risulta essere diversa da zero.

Nel periodo 2013-2019, i decreti che dispongono variazioni compensative in corso di esercizio superano i 2 mila l'anno (sono tra 2.127 e 2.397). Nell'ultimo anno, in particolare, si registra un lieve incremento rispetto all'esercizio precedente (da 2.156 a 2.215), imputabile al maggior numero di DDG (da 1.585 a 1.626) che si confermano come lo strumento amministrativo più diffuso per attuare variazioni compensative (per una quota che, tra il 2013 e il 2019, si attesta tra il 69 e il 76 per cento del totale e che nel 2019 raggiunge il 73,4 per cento). Le variazioni compensative disposte con DMC rappresentano una quota minore (tra il 22 e il 29 per cento del totale, pari al 23,5 per

<sup>62</sup> Cfr. articolo 33 della legge 196/2009. Il decreto legislativo 116/2018 (correttivo del d.lgs 90/2016) ha modificato ulteriormente la disciplina sulla flessibilità di bilancio in gestione per intervenire su variazioni occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio o nei sessanta giorni precedenti (per provvedimenti i cui effetti non risultino recepiti nel medesimo disegno di legge). Tali variazioni possono essere apportate con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT).

<sup>63</sup> Si rinvia alla Circolare RGS n. 30 del 2016 per una disamina completa.

<sup>64</sup> Cfr. comma 2 dell'articolo 4-quater della legge 55/2019, che introduce l'utilizzo dei decreti del Ragioniere generale dello Stato - DRGS per operare variazioni prima possibili con DMT

cento nel 2019) e quelle con DMT sono residuali (sempre meno del 4 per cento del totale e in lieve diminuzione nell'ultimo esercizio, attestandosi al 2,8 per cento)<sup>65</sup> (Tabella 14).

Gli oltre 1.600 DDG registrati nel 2019 apportano complessivamente variazioni per circa 7,6 miliardi in termini di competenza e 10,4 miliardi di cassa. In crescita rispetto all'esercizio 2018, il 49 per cento dei DDG rappresenta variazioni effettuate per le sole esigenze di cassa, presumibilmente anche ai fini dell'accelerazione delle operazioni di pagamento, mentre la restante parte dei decreti direttoriali apporta variazioni anche sulla competenza.

Nel 2019 si conferma la tendenza delle amministrazioni ad avvalersi con sempre maggiore frequenza della facoltà di effettuare variazioni compensative tra capitoli diversi di una stessa azione: i decreti direttoriali che nel 2019 sfruttano la flessibilità nell'ambito dell'azione sono 652 ovvero il 40 per cento dei casi, rispetto al 33 per cento dell'esercizio precedente, quando tale flessibilità era stata utilizzata mediante 516 decreti, e al 28 per cento (453 decreti) del 2017 (Tabella 15). L'esercizio della flessibilità amministrativa all'interno dell'azione dovrebbe aver consentito una maggiore tempestività nella rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio in relazione a 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.

La variazione complessiva di bilancio apportata tra i capitoli interessati ammonta a 5,5 miliardi di competenza (circa 6,9 miliardi di cassa), in netto calo rispetto al 2018 quando le corrispondenti variazioni ammontavano a circa 8,4 miliardi per la competenza (e 11,5 miliardi per la cassa) (Tabella 16). Tale andamento è in larga parte motivato dalle diverse modalità di allocazione in bilancio delle quote di tributi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano. A partire dalla legge di bilancio 2019, infatti, la struttura dei capitoli interessati è stata riarticolata per consentire l'attribuzione della parte fissa di suddette quote in fase di disegno di legge di bilancio mentre, precedentemente, la stessa veniva assegnata, uniformemente alla parte variabile, mediante variazioni compensative a valere sul Fondo per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle Regioni a statuto speciale<sup>66</sup>.

L'amministrazione che ha mostrato nel 2019 un maggiore ricorso alla flessibilità con DDG nell'ambito della stessa azione è il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo con oltre il 74 per cento dei decreti direttoriali adottati che apportano variazioni compensative tra capitoli diversi (erano circa il 47 per cento nel 2018), forse in ragione delle riorganizzazioni del dicastero e delle sue competenze che si sono succedute in tempi ravvicinati e avranno richiesto

---

<sup>65</sup> Per il 2019, nel conteggio dei DMT sono inclusi anche 16 DRGS in attuazione dell'articolo 4-quater della legge 14 giugno 2019, n. 55.

<sup>66</sup> Il Fondo viene annualmente svuotato per alimentare un capitolo dedicato (capitolo 2790 del MEF), i cui piani gestionali sono intestati alle singole Regioni in base alle quote fisse e variabili del gettito di entrate erariali ad esse spettanti, secondo quote stabilite negli Statuti regionali. 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."*



aggiustamenti delle previsioni iniziali. Segue il Ministero della difesa con circa il 66 per cento dei DDG (contro il 68 per cento dell'esercizio precedente). Nel 2019 tutte le amministrazioni, tranne il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mostrano un incremento nel ricorso a tale strumento di flessibilità. Gli aumenti maggiori riguardano oltre il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di cui si è già detto, i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; della giustizia; dell'economia e delle finanze; dell'interno; dei beni e le attività culturali (per questi Ministeri, l'incidenza dei DDG che operano variazioni tra capitoli diversi registra un aumento tra i 10 e i 14 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente) (Tabella 17).

Nella maggior parte dei casi, i DDG apportano variazioni di importo molto limitato, inferiore cioè a un milione di euro per il 94 per cento delle variazioni di competenza (84 per cento delle variazioni di cassa) (Tabelle 18 e 19). I decreti 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. Alcuni decreti, pur significativi in termini di risorse finanziarie spostate, sono il riflesso di un processo di razionalizzazione dei capitoli di bilancio che ha comportato, nell'immediato, l'esigenza di variare gli stanziamenti in corso di gestione. E' il caso del decreto direttoriale che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca<sup>67</sup> ha adottato nel 2019 per permettere il pagamento delle competenze stipendiali al personale amministrativo dell'istruzione del primo ciclo. Il DDG si è infatti reso necessario in ragione del mancato adeguamento del sistema dei pagamenti gestito da NoiPA alla riarticolazione dei capitoli di cedolino unico del personale interessato<sup>68</sup>.

Nel 2019 le amministrazioni hanno usufruito della flessibilità direttoriale nell'ambito della stessa azione anche per operare variazioni tra spese afferenti a categorie economiche diverse: dei 652 DDG che operano variazioni tra capitoli diversi, ben 344 lo fanno tra categorie economiche diverse, sebbene molti di essi abbiano un impatto finanziario limitato, e 227 riguardano solo la cassa (Tabella 20). I Ministeri per i quali le variazioni tra categorie economiche appaiono più rilevanti sono il Lavoro e le politiche sociali (il 73 per cento dei DDG che comportano variazioni tra più capitoli modificano gli stanziamenti di più categorie economiche), la Giustizia (72 per cento), lo Sviluppo economico (70 per cento) (Tabella 21). La spesa per "consumi intermedi" (categoria economica 2) è quella per la quale più spesso, in corso di gestione, le amministrazioni necessitano di operare variazioni di competenza e/o cassa, sia in aumento che in diminuzione, che sono compensate a valere sugli stanziamenti dei capitoli afferenti alle altre categorie economiche (Tabelle 22 e 23).

Escludendo le variazioni di sola cassa, i DDG che hanno riguardato variazioni tra più categorie economiche sono in tutto 117, di questi, ben 88 hanno coinvolto spese per consumi intermedi. Si tratta di variazioni adottate per adeguare gli stanziamenti di bilancio alle normali esigenze di funzionamento dell'amministrazione e che, in assenza della flessibilità nell'ambito dell'azione, sarebbero comunque stati attivabili con strumenti più complessi, tipicamente i decreti del Ministro competente (DMC). In

---

<sup>67</sup> DDG n. 00277/2019 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che comporta una variazione di bilancio di circa 1,4 miliardi di euro.

<sup>68</sup> In sede di sistemazione della legislazione vigente per il triennio 2019-2021 i 3 capitoli stipendiali dell'istruzione del primo ciclo, relativi rispettivamente al personale amministrativo dell'istruzione prescolastica, dell'istruzione primaria e dell'istruzione secondaria, sono stati accorpati in un solo capitolo. La scelta è motivata da un'esigenza di semplificazione delle procedure contabili, infatti, il personale amministrativo del primo ciclo è impiegato indistintamente per tutti gli ordini e gradi di istruzione degli istituti comprensivi. Per il personale docente, che è invece tipicamente distinto in base all'ordine e al grado di istruzione di riferimento, anche in futuro continuerà ad operare la suddivisione dei relativi capitoli stipendiali.

particolare, le 35 variazioni intervenute tra le categorie dei consumi intermedi e degli “investimenti fissi lordi” (categoria 21) sarebbero stati attivabili con DMC o DMT. Con DMC sarebbero stati attivabili anche le 10 variazioni intervenute tra i consumi intermedi e le “altre uscite correnti” (categoria 12) che includono, in particolare, spese per liti, arbitraggi e rimborsi di patrocini legali. Per quanto riguarda invece le variazioni apportate tra i consumi intermedi e le altre categorie, queste includono per lo più spese per mense, vestiario, alloggi, etc., che, pur essendo classificate come “redditi da lavoro” (categoria 1), rappresentano nella sostanza acquisti di beni e servizi (destinati al personale dipendente).

Dopo i consumi intermedi, le categorie maggiormente interessate dalle variazioni, nell’ambito di una stessa azione, sono quelle relative ai trasferimenti (alle amministrazioni pubbliche, alle famiglie e alle istituzioni sociali private) con circa 8 DDG e, a seguire, le altre variazioni, tra cui quelle intervenute su alcuni capitoli stipendiali dell’azione “spese per il personale del programma” del Ministero della difesa (8 DDG che dispongono variazioni tra la categoria 1 “redditi da lavoro dipendente” e la categoria 3 “imposte pagate sulla produzione”).

Gli importi variati tra categorie economiche diverse ammontano complessivamente a circa 123 milioni in termini di competenza, ossia 2,3 per cento del totale delle riallocazioni effettuate con DDG tra capitoli diversi. Spesso si tratta di variazioni che coinvolgono consumi intermedi (circa 84 milioni) e a seguire i trasferimenti (28 milioni) e le altre categorie (Tabella 24). L’andamento delle variazioni di sola cassa segue sommariamente quello della competenza, ma con un’importanza maggiore delle variazioni relative alle categorie diverse dai consumi intermedi, sia per quanto riguarda il numero dei decreti (57 DDG sui 227 DDG di sola cassa che interessano capitoli di più categorie), sia in termini di importi variati (dei 551 milioni di sola cassa che sono stati variati, quasi 300 milioni riguardano categorie economiche diverse dai consumi intermedi) (Tabelle 25 e 26). Mentre la flessibilità esercitabile con i decreti direttoriali nell’ambito delle azioni ha registrato una crescente diffusione tra le amministrazioni, gli strumenti che consentirebbero di ricalibrare gli stanziamenti sui capitoli gestiti dai diversi centri di responsabilità non sembrano per il momento incontrare un particolare apprezzamento: 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, la possibilità di effettuare con DMC variazioni compensative di sola cassa tra capitoli dello stesso stato di previsione e quella di disporre variazioni compensative con DMT, DRGS dalla seconda metà dell’anno, tra capitoli iscritti nelle categorie economiche 2 (consumi intermedi) e 21 (investimenti fissi lordi) entro lo stesso stato di previsione. In particolare, nel 2019 sono sostanzialmente stabili rispetto all’esercizio 2018 i DMC che effettuano variazioni compensative di sola cassa tra programmi di spesa diversi (175 su un totale di 309 DMC di sola cassa), alcuni dei quali operano anche all’infuori della singola missione (109 decreti)<sup>69</sup>, mentre vi è un solo DRGS che opera una variazioni compensativa secondo la modalità sopra descritta<sup>70</sup>.

In sintesi, dalla disamina effettuata, l’ampliamento della flessibilità all’azione ha comportato maggiori opportunità gestionali ma esse sarebbero in molti casi state colte con DMC in luogo di DDG. Anche se i DDG che effettuano variazioni tra capitoli diversi sono lievemente aumentati tra il 2018 e il 2019 (si passa da 516 a 652), questi

---

<sup>69</sup> Nel 2018, vi erano 272 DMC che disponevano variazioni compensative di sola cassa; tra questi, 174 DMC operavano variazioni tra più programmi, anche all’infuori della singola missione (95 decreti).

<sup>70</sup> Nel 2018 questa tipologia di flessibilità era attivabile solo con DMT. In tutto, i DMT che avevano attuato tale flessibilità erano 6, di cui solo 2 operavano variazioni tra programmi appartenenti a missioni diverse.

comunque non superano il 40 per cento dei DDG totali ed escludendo i decreti di sola cassa sarebbero solo il 34 per cento (284 DDG nel 2019), la maggior parte dei quali all'interno della stessa categoria economica (167 casi nel 2019). Mediamente, i decreti direttoriali che interessano capitoli diversi comportano delle variazioni che sono finanziariamente più consistenti. La variazione complessiva di competenza tra capitoli diversi nell'ambito di una stessa azione è, nel 2019, pari a circa 5,5 miliardi (8,4 miliardi nel 2018), contro i 2,1 miliardi variati nell'ambito dello stesso capitolo (3,5 miliardi nel 2018). Si tratta tuttavia di un risultato che appare più che altro imputabile a due specifici decreti che interessano in particolare il MEF e il MIUR, come sopra illustrato. Al netto di questi decreti le variazioni compensative complessive apportate a livello direttoriale tra capitoli sarebbe, nel 2019, di soli 364 milioni di termini di competenza.

**TABELLA 14. NUMERO DI DECRETI RELATIVI A VARIAZIONI COMPENSATIVE PER STRUMENTO. ESERCIZI FINANZIARI 2013-2019 (\*)**

Esercizio Finanziario	DDG		DIM		DMC		DMT		Totale annuo
	Numero decreti	% sul totale	Numero decreti	% sul totale	Numero decreti	% sul totale	Numero decreti	% sul totale	
2013	1.616	76,0	0	0,0	479	22,5	32	1,5	<b>2.127</b>
2014	1.714	71,5	0	0,0	643	26,8	40	1,7	<b>2.397</b>
2015	1.547	70,7	0	0,0	591	27,0	49	2,2	<b>2.187</b>
2016	1.495	68,6	11	0,5	629	28,9	43	2,0	<b>2.178</b>
2017	1.607	72,0	22	1,0	531	23,8	72	3,2	<b>2.232</b>
2018	1.585	73,5	13	0,6	479	22,2	84	3,9	<b>2.156</b>
2019	1.626	73,4	6	0,3	520	23,5	63	2,8	<b>2.215</b>

(\*) Per il 2019, i 63 DMT includono anche 16 DRGS adottati ai sensi dell'articolo 4-quater della legge 55/2019.

Per il 2018, il DDG 53598 del Ministero della difesa è riportato nel totale di questa tavola, pur apportando erroneamente una variazione compensativa tra capitoli di azioni diverse.

Per il 2017, sono esclusi dalle tavole il DDG 671 e DDG 672 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (il primo aveva erroneamente apportato variazioni compensative tra capitoli appartenenti ad azioni diverse, annullate dal secondo).

Per il 2013-2015, il numero di DIM non è disponibile (sono inclusi nei DMT).

**TABELLA 15. 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 2019**

Ministero	Stesso Capitolo	Capitoli Diversi (Stessa Azione)	Totale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	126	55	<b>181</b>
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	97	37	<b>134</b>
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	27	11	<b>38</b>
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	51	36	<b>87</b>
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	80	47	<b>127</b>
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	41	23	<b>64</b>
MINISTERO DELL'INTERNO	59	62	<b>121</b>
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	47	34	<b>81</b>
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	127	28	<b>155</b>
MINISTERO DELLA DIFESA	178	236	<b>414</b>
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	28	27	<b>55</b>
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	62	47	<b>109</b>
MINISTERO DELLA SALUTE	51	9	<b>60</b>
<b>Totale</b>	<b>974</b>	<b>652</b>	<b>1.626</b>

**TABELLA 16. NUMERO DI PIANI GESTIONALI INTERESSATI DA VARIAZIONI COMPENSATIVE DISPOSTE CON DDG CHE INTERESSANO UNO STESSO CAPITOLO O CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019**

Ministero	Stesso Capitolo	Capitoli Diversi (Stessa Azione)	Totale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	341	197	538
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	412	162	574
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	62	23	85
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	115	92	207
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	173	121	294
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	152	60	212
MINISTERO DELL'INTERNO	142	201	343
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	150	110	260
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	314	84	398
MINISTERO DELLA DIFESA	550	1.055	1.605
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	101	293	394
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	190	154	344
MINISTERO DELLA SALUTE	191	23	214
<b>Totale</b>	<b>2.893</b>	<b>2.575</b>	<b>5.468</b>

**TABELLA 17. 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 2019. MILIONI DI EURO (\*)**

Ministero	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (Stessa Azione)		Totale	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	88,6	404,7	3.705,7	4.379,6	<b>3.794,4</b>	<b>4.784,3</b>
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1,9	36,2	0,6	80,1	<b>2,4</b>	<b>116,3</b>
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1.782,6	2.131,9	0,0	15,6	<b>1.782,6</b>	<b>2.147,5</b>
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	7,2	55,5	26,8	48,3	<b>34,0</b>	<b>103,8</b>
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	8,5	10,3	3,7	17,6	<b>12,2</b>	<b>27,9</b>
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	6,7	29,6	1.447,5	1.532,5	<b>1.454,2</b>	<b>1.562,1</b>
MINISTERO DELL'INTERNO	12,2	58,9	69,8	186,2	<b>82,1</b>	<b>245,2</b>
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	5,2	12,4	0,9	90,5	<b>6,1</b>	<b>103,0</b>
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	5,8	224,9	10,8	57,1	<b>16,7</b>	<b>281,9</b>
MINISTERO DELLA DIFESA	163,8	272,6	196,8	392,2	<b>360,6</b>	<b>664,7</b>
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	0,7	3,1	1,7	92,4	<b>2,4</b>	<b>95,5</b>
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	95,8	98,6	42,3	44,3	<b>138,1</b>	<b>142,9</b>
MINISTERO DELLA SALUTE	1,4	62,6	0,3	10,6	<b>1,7</b>	<b>73,3</b>
<b>Totale</b>	<b>2.180,3</b>	<b>3.401,2</b>	<b>5.507,1</b>	<b>6.947,0</b>	<b>7.687,4</b>	<b>10.348,3</b>

(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.

**TABELLA 18. IMPORTI MEDI 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 2019. MILIONI DI EURO (\*)**

Ministero	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (Stessa Azione)		Totale	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0,7	3,2	67,4	79,6	21,0	26,4
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,0	0,4	0,0	2,2	0,0	0,9
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	66,0	79,0	0,0	1,4	46,9	56,5
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,1	1,1	0,7	1,3	0,4	1,2
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,2
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,2	0,7	62,9	66,6	22,7	24,4
MINISTERO DELL'INTERNO	0,2	1,0	1,1	3,0	0,7	2,0
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,1	0,3	0,0	2,7	0,1	1,3
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,0	1,8	0,4	2,0	0,1	1,8
MINISTERO DELLA DIFESA	0,9	1,5	0,8	1,7	0,9	1,6
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	0,0	0,1	0,1	3,4	0,0	1,7
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	1,5	1,6	0,9	0,9	1,3	1,3
MINISTERO DELLA SALUTE	0,0	1,2	0,0	1,2	0,0	1,2
<b>Totale</b>	<b>2,2</b>	<b>3,5</b>	<b>8,4</b>	<b>10,7</b>	<b>4,7</b>	<b>6,4</b>

(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.

**TABELLA 19. IMPORTI MEDI VARIATI PER PIANO GESTIONALE DAI DDG CHE EFFETTUANO VARIAZIONI COMPENSATIVE IN UNO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019. MILIONI DI EURO (\*)**

Ministero	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (Stessa Azione)		Totale	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0,3	1,2	18,8	22,2	7,1	8,9
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,2
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	28,8	34,4	0,0	0,7	21,0	25,3
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,1	0,5	0,3	0,5	0,2	0,5
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,0	0,2	24,1	25,5	6,9	7,4
MINISTERO DELL'INTERNO	0,1	0,4	0,3	0,9	0,2	0,7
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,0	0,1	0,0	0,8	0,0	0,4
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,0	0,7	0,1	0,7	0,0	0,7
MINISTERO DELLA DIFESA	0,3	0,5	0,2	0,4	0,2	0,4
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4
MINISTERO DELLA SALUTE	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,3
<b>Totale</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>

(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.



**TABELLA 20. DISTRIBUZIONE DELLE VARIAZIONI COMPENSATIVE APPORTATE CON DDG ALL'INTERNO DELLO STESSO CAPITOLO E TRA CAPITOLI DIVERSI NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019. MILIONI DI EURO (\*)**

Distribuzione delle variazioni apportate con DDG	Stesso Capitolo		Capitoli Diversi (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	0,003	0,000	0,018
Il 50% dei decreti effettua una variazione inferiore a	0,000	0,021	0,000	0,132
Il 75% dei decreti effettua una variazione inferiore a	0,021	0,192	0,054	0,705
Valore massimo delle variazioni apportate	1.782,5	2.126,1	3.696,9	4.063,9

*(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.*

**TABELLA 21. NUMERO DI DDG CHE INTERESSANO PIU' CAPITOLI DI UNA STESSA CATEGORIA ECONOMICA O CATEGORIE DIVERSE NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019**

Ministero	Stessa Categoria	(di cui sola cassa)	Categorie Diverse	(di cui sola cassa)	Totale	(di cui sola cassa)
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	19	13	36	26	<b>55</b>	39
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	11	8	26	18	<b>37</b>	26
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	3	3	8	6	<b>11</b>	9
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	10	7	26	16	<b>36</b>	23
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	20	10	27	13	<b>47</b>	23
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	9	6	14	8	<b>23</b>	14
MINISTERO DELL'INTERNO	25	11	37	20	<b>62</b>	31
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	17	8	17	14	<b>34</b>	22
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	18	9	10	5	<b>28</b>	14
MINISTERO DELLA DIFESA	134	51	102	78	<b>236</b>	129
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	10	3	17	13	<b>27</b>	16
M MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	23	7	24	10	<b>47</b>	17
MINISTERO DELLA SALUTE	9	5			<b>9</b>	5
<b>Totale</b>	<b>308</b>	141	<b>344</b>	227	<b>652</b>	368

**TABELLA 22. NUMERO DI CAPITOLI INTERESSATI DA VARIAZIONI COMPENSATIVE DISPOSTE CON DDG CHE INTERESSANO PIU' CAPITOLI DI UNA STESSA CATEGORIA ECONOMICA O CATEGORIE DIVERSE NELL'AMBITO DELLA STESSA AZIONE, PER MINISTERO. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019**

Ministero	Stessa Categoria	(di cui sola cassa)	Categorie Diverse	(di cui sola cassa)	Totale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	118	54	971	181	<b>1.089</b>
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	86	38	697	272	<b>783</b>
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	78	18	280	86	<b>358</b>
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	57	19	343	65	<b>400</b>
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	93	44	438	144	<b>531</b>
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	73	21	524	176	<b>597</b>
MINISTERO DELL'INTERNO	247	100	1.450	261	<b>1.697</b>
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	96	33	241	55	<b>337</b>
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	145	59	709	217	<b>854</b>
MINISTERO DELLA DIFESA	526	113	1.334	500	<b>1.860</b>
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	102	7	402	163	<b>504</b>
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	96	23	660	146	<b>756</b>
MINISTERO DELLA SALUTE	47	10	456	136	<b>503</b>
<b>Totale</b>	<b>1.764</b>	<b>539</b>	<b>8.505</b>	<b>2.402</b>	<b>10.269</b>

**TABELLA 23. NUMERO DI DDG CHE ATTUANO VARIAZIONI DI COMPETENZA RELATIVE A PIU' CATEGORIE ECONOMICHE, PER CATEGORIA ECONOMICA INTERESSATA. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019**

Ministero	Categorie economiche interessate					Totale complessivo
	- Consumi intermedi - Altre uscite correnti	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Consumi intermedi - Altre categorie economiche	- Trasferimenti correnti (ad Amministrazioni pubbliche, a Famiglie, a Istituzioni sociali private) - Altre categorie economiche (diverse dai consumi intermedi)	- Altre categorie diverse da Consumi intermedi e Trasferimenti correnti	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1	6	1	1	0	9
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3	3	1	0	0	7
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1		1	0	0	2
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA		3	6	0	1	10
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE		1	9	3	1	14
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA			5	1	0	6
MINISTERO DELL'INTERNO	1	10	6	0	0	17
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1		2	0	0	3
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			4	0	1	5
MINISTERO DELLA DIFESA	1	2	7	0	8	18
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	1		1	0	0	2
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	1	10	0	3	0	14
MINISTERO DELLA SALUTE						0
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>107</b>

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**
**TABELLA 24. IMPORTI DI COMPETENZA VARIATI CON DDG CHE INTERESSANO PIU' CATEGORIE ECONOMICHE, PER CATEGORIA ECONOMICA INTERESSATA. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 (\*)**

Ministero	Categorie economiche interessate					Totale complessivo
	- Consumi intermedi - Altre uscite correnti	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Consumi intermedi - Altre categorie economiche	- Trasferimenti correnti (ad Amministrazioni pubbliche, a Famiglie, a Istituzioni sociali private) - Altre categorie economiche (diverse dai consumi intermedi)	- Altre categorie diverse da Consumi intermedi e Trasferimenti correnti	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0,10	0,27	0,09	0,05	0,00	<b>0,51</b>
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,26	0,27	0,00	0,00	0,00	<b>0,53</b>
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	<b>0,01</b>
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,00	18,34	0,77	0,00	7,50	<b>26,61</b>
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,00	0,32	0,46	0,14	0,00	<b>0,92</b>
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,00	0,00	0,14	0,05	0,00	<b>0,19</b>
MINISTERO DELL'INTERNO	5,50	2,36	7,47	0,00	0,00	<b>15,33</b>
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	<b>0,08</b>
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,00	0,00	4,11	0,00	0,48	<b>4,59</b>
MINISTERO DELLA DIFESA	0,73	2,52	34,85	0,00	3,70	<b>41,81</b>
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	<b>0,03</b>
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	0,00	4,81	0,00	27,48	0,00	<b>32,28</b>
MINISTERO DELLA SALUTE						
<b>Totale</b>	<b>6,61</b>	<b>28,89</b>	<b>48,00</b>	<b>27,72</b>	<b>11,68</b>	<b>122,90</b>

(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**
**TABELLA 25. NUMERO DI DDG CHE ATTUANO VARIAZIONI DI SOLA CASSA RELATIVE A PIU' CATEGORIE ECONOMICHE, PER CATEGORIA ECONOMICA INTERESSATA. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019**

Ministero	Categorie economiche interessate						Totale complessivo
	- Consumi intermedi - Altre uscite correnti	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni - Altre categorie economiche	- Consumi intermedi - Altre categorie economiche e diverse da Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Trasferimenti correnti (ad Amministrazioni pubbliche, a Famiglie, a Imprese, a Istituzioni sociali private) - Altre categorie economiche (diverse dai consumi intermedi)	- Altre categorie (diverse da Consumi intermedi e Trasferimenti correnti)	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0	14	1	6	5	0	26
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1	11	1	0	2	3	18
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0	0	0	3	3	0	6
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	2	5	0	5	1	3	16
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	1	2	0	10	0	0	13
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0	2	0	0	4	2	8
MINISTERO DELL'INTERNO	1	9	2	4	4	0	20
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1	1	2	4	2	4	14
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0	0	1	1	0	3	5
MINISTERO DELLA DIFESA	4	48	6	13	3	4	78
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	0	3	3	1	3	3	13
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	0	2	0	0	7	1	10
MINISTERO DELLA SALUTE							0
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>97</b>	<b>16</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>227</b>

**LA SPERIMENTAZIONE DELLE AZIONI NEL BILANCIO DELLO STATO**
**TABELLA 26. IMPORTI VARIATI CON DDG DI SOLA CASSA CHE INTERESSANO PIU' CATEGORIE ECONOMICHE, PER CATEGORIA ECONOMICA INTERESSATA. ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 (\*)**

Ministero	Categorie economiche interessate						Totale complessivo
	- Consumi intermedi - Altre uscite correnti	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Consumi intermedi - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni - Altre categorie economiche	- Consumi intermedi - Altre categorie economiche e diverse da Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	- Trasferimenti correnti (ad Amministrazioni pubbliche, a Famiglie, a Imprese, a Istituzioni sociali private) - Altre categorie economiche (diverse dai consumi intermedi)	- Altre categorie (diverse da Consumi intermedi e Trasferimenti correnti)	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0,00	8,13	0,25	18,27	10,13	0,00	<b>36,78</b>
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,00	0,20	0,02	0,00	41,10	30,19	<b>71,51</b>
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,00	0,00	0,00	0,88	0,01	0,00	<b>0,90</b>
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,17	14,13	0,00	1,14	0,22	1,11	<b>16,78</b>
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,06	1,62	0,00	3,71	0,00	0,00	<b>5,39</b>
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,00	2,64	0,00	0,00	10,47	54,53	<b>67,64</b>
MINISTERO DELL'INTERNO	0,46	3,15	44,68	9,79	5,44	0,00	<b>63,52</b>
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,00	0,11	12,21	0,39	3,53	3,01	<b>19,24</b>
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	0,00	0,00	0,48	0,35	0,00	39,13	<b>39,95</b>
MINISTERO DELLA DIFESA	2,08	20,40	12,45	28,95	0,11	73,81	<b>137,80</b>
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO E FORESTALI	0,00	0,61	62,74	1,12	15,78	6,59	<b>86,83</b>
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	0,00	0,90	0,00	0,00	3,59	0,04	<b>4,53</b>
MINISTERO DELLA SALUTE							
<b>Totale</b>	<b>2,77</b>	<b>51,88</b>	<b>132,82</b>	<b>64,60</b>	<b>90,37</b>	<b>208,41</b>	<b>550,86</b>

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

---

*(\*) Trattandosi di variazioni compensative, i decreti in oggetto determinano sempre un risultato netto pari a zero (le variazioni di segno opposto si annullano reciprocamente). Per apprezzare l'entità degli importi variati, tuttavia, i dati sopra esposti danno evidenza delle sole variazioni di segno positivo.*