

Cinzia Raimondi

Bilancio dello stato e politiche pubbliche*

1. La programmazione delle politiche pubbliche nazionali e il dialogo con le istituzioni comunitarie. 2. Gli effetti del processo di integrazione europea sul ciclo evolutivo della decisione nazionale di bilancio. 3. La definizione delle politiche pubbliche nel bilancio dello Stato: l'individuazione delle missioni e dei programmi. 4. Brevi considerazioni conclusive sull'avvio di un ciclo virtuoso di valutazione delle politiche pubbliche.

1. La programmazione delle politiche pubbliche nazionali e il dialogo con le istituzioni comunitarie.

Una politica pubblica può essere definita come “un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione di obiettivi e di mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica su cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni”¹.

Le politiche pubbliche sono dunque il risultato di ciò che tecnicamente la Scienza politica definisce il *policy making*², attività dei governi oggetto di giudizio da parte della collettività. Non si tratta, semplicisticamente, di ciò che i Governi si propongono di realizzare o di non realizzare in un determinato settore a seconda di quanto stabilito in un generale programma di azione³, ma di una selezione ragionata e pensata soprattutto in base agli effetti che da una determinata politica pubblica ci si attende. Gli effetti attesi dalla scelte di *policy* devono essere dunque oggetto di specifica e accurata misurazione e valutazione.

La selezione delle priorità di azione del Governo rispetto alle politiche pubbliche è il risultato di un processo che vede alternarsi una sequenza di fasi alle quali partecipano più attori e che vanno dalla definizione dell'agenda, alla formulazione della politica, alla scelta delle strategie, alla attuazione degli obiettivi, alla valutazione degli effetti prodotti.

Tale processo, meglio noto come *policy cycle*⁴, è tendenzialmente orientato alla soluzione di problemi (*problem solving*)⁵ che i Governi selezionano all'interno della c.d. *agenda setting*.

I Governi, dunque, alle numerose richieste di intervento provenienti da individui, gruppi e istituzioni, selezionano solo alcuni tra tutti i problemi rappresentati, tendenzialmente

* Intervento al convegno su “La funzione finanziaria del Parlamento: Regno Unito e Italia a confronto” - Università di Sassari, 13 giugno 2008, i cui atti sono in corso di pubblicazione per la casa editrice Giappichelli di Torino.

¹ W.I. JENKINS, *Policy analysis: A Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978.

² A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 15

³ T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1972, p.2.

⁴ M. HOWLETT, M. RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁵ C. O. JONES, *An Introduction to the study of public Policy*, Monterey, Ca, Brooks/Cole, 1984, p. 77.

coincidenti con priorità di azione⁶. L'agenda istituzionale così costruita è il piano di intervento dei Governi.

Nel passaggio dall'una all'altra fase del *policy cycle*, è decisivo il ruolo dei diversi attori che vi prendono parte, gli interessi da essi perseguiti e l'impatto delle loro idee sulle azioni.

La selezione degli interventi e la definizione degli obiettivi da parte dei Governi, coinvolge numerosi attori che, tendenzialmente portatori di interessi simili o divergenti, interagiscono reciprocamente per il raggiungimento di risultati ottimali nei diversi ambiti di *policy*.

Tutti gli attori che partecipano alla definizione e alla programmazione delle politiche pubbliche, siano essi individui, gruppi o istituzioni, circoscrivono dei *policy sub system*.

Accanto agli attori istituzionali tradizionali, identificati nei Governi e nei Parlamenti, il processo di costruzione delle politiche pubbliche si va via via popolando di nuovi protagonisti che, affiancandosi ai primi, possono contribuire alla definizione dell'*agenda setting*. Gruppi di interesse, organizzazioni di ricerca, mass media, ma anche organizzazioni sovranazionali e livelli di governo sub statali possono essere identificati come protagonisti del *policy making*⁷.

Tuttavia, nonostante il proliferare dei soggetti che, a diverso titolo, partecipano al processo di costruzione delle politiche pubbliche, il limite della generalità delle ricostruzioni teoriche della scienza di valutazione delle politiche pubbliche è costituito proprio dalla incapacità di analizzare il ruolo dei diversi attori.

Lo studio della interazione reciproca dei protagonisti del processo di *policy*, dei sottostanti interessi perseguiti e delle ragioni che ne giustificano il coinvolgimento e l'intervento, conduce, infatti, ad una maggiore conoscenza delle scelte successivamente operate, scelte che divengono la sostanza stessa delle politiche pubbliche.

In Italia, limitando l'analisi ai soli attori istituzionali che partecipano alla costruzione delle politiche pubbliche, in una forma di governo parlamentare come quella delineata dalla nostra Costituzione, i soggetti che tradizionalmente esercitano il potere di direzione politica, sono il Parlamento e il Governo, collegati tra loro dal rapporto di fiducia (art. 94 Cost.)⁸. Dal momento della votazione della fiducia da parte di ciascuna Camera (art. 94 comma 2 Cost.), infatti, il programma di Governo⁹ si trasforma in indirizzo politico e il Parlamento diventa partecipe del potere di direzione politica, manifestando non tanto un "assenso ma un consenso"¹⁰.

Tale rapporto si conferma e si consolida anche nella fasi successive di concreta attuazione del programma, attraverso l'approvazione di leggi di indirizzo politico o atti del Governo volti alla implementazione del programma stesso¹¹.

In questa attività, il Governo, promuove, elabora, mette a punto e, in parte direttamente realizza le politiche pubbliche e cioè i programmi di azione che ha selezionato in base alle

⁶ R.W. COBB E C.D. ELDER, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Ma, Allyn and Bacon, 1972, p.85.

⁷ M. HOWLETT, M. RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, cit., p. 55.

⁸ A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2002, pp.173 ss..

⁹ Secondo l'art. 3 comma 2 lett. a) della legge 23 agosto 1988, n. 400, le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici e alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia, sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

¹⁰ T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2005.

¹¹ G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008, pp. 377-401.

proprie scelte e per determinate finalità e per il quale ha ricevuto la fiducia iniziale del Parlamento. Il suo ruolo si esprime attraverso la progettazione delle linee generali, l'individuazione degli strumenti di intervento, l'individuazione dei soggetti cui affidare l'ulteriore definizione dei progetti e/o la realizzazione di essi, l'analisi di fattibilità che misuri il rapporto tra risorse organizzative e risorse finanziarie disponibili, la predisposizione delle basi giuridiche per l'attuazione del programma da realizzare, la disponibilità delle risorse, l'assistenza di altri soggetti pubblici e/o privati per la realizzazione del programma, il controllo della gestione dei progetti, l'analisi finali dei risultati ottenuti e il riavvio di un nuovo ciclo progettuale¹².

Ma nell'attuale scenario istituzionale, caratterizzato dalla appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e dal progressivo riconoscimento di maggiori spazi di autonomia ai livelli istituzionali sub statali, si amplia il numero dei soggetti istituzionali che concorrono alla definizione delle politiche pubbliche nazionali o che comunque ne influenzano la programmazione.

Il tradizionale circuito decisionale del *policy maker* si "allarga", creando spazi nuovi di dialogo e confronto tra soggetti appartenenti a livelli istituzionali diversi: "verso il basso", con le regioni, "verso l'alto", con le istituzioni europee.

Circoscrivendo il campo di indagine a queste ultime, è possibile evidenziare come l'Unione Europea, nell'esercizio delle competenze che le sono state progressivamente riconosciute e attribuite dai Trattati, sia in grado di condizionare il processo di costruzione delle politiche pubbliche nazionali.

Nel rispetto dei principi di attribuzione¹³, sussidiarietà¹⁴ e proporzionalità¹⁵, il Trattato di Lisbona, identifica, così come peraltro già faceva il Trattato costituzionale, diverse categorie di competenze (competenze esclusive, concorrenti, di sostegno, di coordinamento o di completamento, di promozione) cui corrispondono specifici ambiti di intervento (politiche pubbliche) e, per ciascuno di essi, l'Unione Europea esercita poteri legislativi più o meno incisivi e vincolanti nei confronti degli ordinamenti nazionali¹⁶.

¹² A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, cit., pp. 288 ss.

¹³ Con riferimento ai contenuti delle politiche comunitarie, la ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri si fonda sul principio di attribuzione secondo il quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nei trattati e qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri (art 5 TUE). Il primato del diritto dell'Ue non è più esplicitamente affermato nel testo del Trattato (come era previsto nel Trattato costituzionale prima della riforma con il Trattato di Lisbona), ma trasferito in una dichiarazione che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla prevalenza del diritto adottato dall'Unione europea sul diritto degli Stati membri. Nell'ambito della procedura di revisione ordinaria dei trattati si prevede che il governo di qualsiasi stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati, che possono, tra l'altro, essere mirati ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione dai trattati (tale previsione non era contenuta nel Trattato costituzionale).

¹⁴ Secondo questo principio (art. 5 comma 3 TUE), l'Unione interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale che regionale o locale.

¹⁵ Secondo questo principio (art. 5 comma 4 TUE), il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

¹⁶ Per esempio, nei settori di competenza esclusiva (art. 3 TFUE), l'Unione è l'unica a poter legiferare e ad adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati. Ciò significa che per le politiche che ricadono in questa categoria gli Stati membri, e quindi i Governi nazionali, non possono che limitarsi ad applicare le regole comunitarie. Sono settori di competenza esclusiva: Unione doganale;

Tale assetto di competenze non è statico ma oggetto di costante aggiornamento attraverso le successive revisioni dei Trattati e gli interventi della Corte di Giustizia che le ha estese fino a farle coincidere con gli obiettivi dell'Unione stessa e con il suo sviluppo dinamico. Nonostante l'affermazione del principio delle competenze limitate dell'Unione Europea sancito dai Trattati (art. 5 del Trattato di Amsterdam, art. 3 del Trattato CE, art. 7 del Trattato CE) e l'applicazione di una serie di limiti e controlimiti per contenerne i confini, le competenze dell'Unione Europea sono aumentate nel tempo anche grazie all'applicazione della clausola di flessibilità (art. 308 Trattato costituzionale, art. 352 del TFUE)¹⁷.

Le competenze così determinate e le corrispondenti "materie"/politiche comunitarie, con la parallela produzione di atti normativi comunitari, determinano sull'ordinamento nazionale un duplice ordine di conseguenze: la prima è la necessità di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi vincolanti fissati dall'Unione Europea per determinate politiche; la seconda è la possibilità, per le istituzioni nazionali, di concorrere e partecipare, attraverso opportuni canali di comunicazione, alla formazione stessa delle politiche comunitarie.

Con riferimento al primo aspetto, il Governo presenta ogni anno alle Camere entro il 31 gennaio di ogni anno, il disegno di legge comunitaria attraverso il quale provvede al recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano, ed a dare attuazione ad ogni altro atto giuridico dell'Unione, comprese le pronunce delle giurisdizioni

definizione di regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per l'area euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune. L'Unione inoltre ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali, quando tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentire di esercitare le proprie competenze a livello interno o nella misura in cui tale conclusione può incidere su norme comuni o alterarne la portata. Diversamente, nei settori di competenza concorrente (art. 4 TFUE), sia l'Unione, sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano la loro competenza (o cessano di esercitarla) nella misura in cui l'Unione non esercita la propria. In questo caso, dunque, il margine di azione degli Stati membri per le politiche pubbliche appartenenti a questa categoria è più ampio del precedente. Sono settori di competenza concorrente: mercato interno, politica sociale; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti trans europee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. L'Unione ha inoltre competenza per condurre azioni nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare la loro. Con riferimento alle azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento (art. 6 TFUE), l'Unione europea, per le politiche pubbliche che rientrano in questa categoria di competenze, può solo completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza. Sono settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di completamento: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; istruzione; gioventù, sport e formazione professionale; turismo; protezione civile; cooperazione amministrativa. Infine, l'Unione europea, può concorrere direttamente alla promozione delle politiche economiche e all'occupazione degli stati membri (art. 5 TFUE), assicurandone il coordinamento e può definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune (art. 24 TFUE).

¹⁷ In base a tale clausola, se un'azione appare necessaria per realizzare uno degli obiettivi stabiliti dai Trattati, senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione europea, previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. E tuttavia, va sottolineato come il Trattato di Lisbona non abbia ripreso la clausola di prevalenza del diritto comunitario contenuta nell'art. I-6 del Trattato costituzionale, ma si è limitato ad affermare il principio del primato del diritto dell'Unione alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

comunitarie¹⁸. Il disegno di legge viene esaminato dal Parlamento insieme alla relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia nell'ambito di una sorta di "sessione europea", con scadenze prestabilite per l'esame nelle competenti Commissioni parlamentari.

Con riferimento al secondo aspetto, sono sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri le linee di indirizzo in tema di politica comunitaria, e, per la elaborazione delle politiche comunitarie (c.d. fase ascendente), è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di coordinare i vari soggetti, pubblici e privati, al fine di giungere a delineare le posizioni italiane da sostenere presso le istituzioni comunitarie¹⁹. La disciplina vigente, in sostanza, prefigura un processo di "concertazione" che coinvolge tutte le amministrazioni interessate, i soggetti privati e le parti sociali, nel corso del quale si elabora la linea politica da sostenere nelle sedi europee²⁰.

Il Parlamento è stato per lungo tempo poco interessato al processo di formazione delle politiche comunitarie, mantenendo solo una generica funzione di indirizzo e controllo sull'esecutivo: la legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. legge La Pergola) si è limitata a disciplinare la partecipazione delle Camere alla sola fase c.d. "discendente", ossia all'adempimento da parte dell'Italia degli obblighi di derivazione comunitaria. Pur prevedendo la necessità di una informazione contestuale al ricevimento da parte del Governo degli atti delle istituzioni europee, la legge La Pergola, nella sua originaria formulazione, non conteneva alcuna specificazione riguardo la tempestività e la qualità dell'attività informativa²¹.

La legge 4 febbraio 2005, n. 11 ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo una serie di specifici obblighi informativi nei suoi confronti da parte del Governo. Tali obblighi vanno dalla trasmissione degli atti ufficialmente approvati dalle istituzioni comunitarie, fino alla comunicazione in via preventiva e consuntiva delle attività del Consiglio dei ministri dell'Unione stessa²². Inoltre, su ogni progetto o atto dell'Unione europea per cui vige l'obbligo di trasmissione alle Camere da parte del Governo²³, la legge n. 11/2005 ha introdotto anche la "riserva di esame parlamentare", che può essere attivata su iniziativa di una delle Camere o del Governo.

Su questi profili, le innovazioni introdotte dalla legislazione nazionale trovano ulteriore forza e legittimazione nelle più recenti disposizioni contenute nel Protocollo sul ruolo del

¹⁸ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, con particolare riferimento alla disciplina sulla legge comunitaria di cui all'art. 8.

¹⁹ Art. 2 comma 3 lett. a) e a bis) della legge 28 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni e art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni.

²⁰ M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa, Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 141 ss..

²¹ G. BRENNI, S. STABILE, A. TROTTA, M. DEVITA, F. TUFARELLI, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 219 ss..

²² Secondo gli artt. 3, 15 bis e ter della legge 11/2005, il Governo deve trasmettere alle Camere tutti i progetti di atti normativi e di indirizzo adottati dalle istituzioni europee, le sentenze della Corte di Giustizia, le procedure di infrazione, dei procedimenti di indagine sugli aiuti di Stato avviati dalla Commissione.

²³ Alla Camera inoltre, a partire dal 2000, sulla base della procedura della Giunta per il regolamento, esamina il programma legislativo della Commissione e il programma del Consiglio con la conclusiva discussione in Assemblea.

Parlamenti nazionali del Trattato di Lisbona che amplia i canali di comunicazione tra le istituzioni comunitarie e gli stessi parlamenti nazionali²⁴.

Il contesto appena illustrato delinea un fitto intreccio di relazioni tra livelli istituzionali diversi finalizzato alla costruzione di politiche nazionali e comunitarie tra loro coerenti e fondate, non più tanto su modelli fissi di riparto delle competenze, quanto su principi nuovi di allocazione delle funzioni e su meccanismi di flessibilità interistituzionale²⁵ che configurano procedure nuove di dialogo e di “interconnessione” tra soggetti appartenenti a ordinamenti diversi.

In particolare, il legislatore europeo (e le politiche da esso definite), attraverso la previsione di vincoli stringenti sui livelli del debito pubblico e dell’indebitamento netto degli Stati membri previsti dal Trattato di Maastricht, agisce su due livelli: sui governi nazionali, sui quali ricade l’onere di comunicare alla Commissione europea l’andamento dei principali saldi di bilancio; ma anche sugli altri governi territoriali presenti in ciascuno Stato membro, corresponsabili, insieme ai governi centrali, del rispetto dei parametri macroeconomici fissati dall’Unione europea²⁶.

Il risultato di questa maggiore “interconnessione” è l’essenza stessa delle politiche pubbliche e tra queste, la politica nazionale di bilancio a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica è il caso di maggiore interesse.

²⁴ Il Trattato di Lisbona, nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali del Trattato di Lisbona, ha stabilito che la Commissione Europea trasmetta direttamente ai parlamenti nazionali i documenti di consultazione (comunicazioni, libri bianchi e verdi) e il proprio programma legislativo annuale (art. 1). Lo stesso Protocollo, inoltre, stabilisce l’obbligo di trasmissione diretta ai parlamenti nazionali da parte di tutte le istituzioni europee di tutte le proposte legislative e dei documenti preparatori (art.2). In queste materie, inoltre, le commissioni parlamentari possono attivare gli strumenti conoscitivi, di indirizzo e controllo previsti dai regolamenti della Camera e del Senato e durante l’esame tempestivo degli atti e dei progetti di atti normativi dell’Unione Europea, possono formulare osservazioni e atti di indirizzo al Governo. Anche su questa istruttoria, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea del Trattato di Lisbona, ha previsto la possibilità che i parlamenti inviino alle istituzioni europee pareri motivati in merito alla conformità al principio di sussidiarietà di ciascun progetto di atto legislativo (cosiddetto allarme precoce o *early warning*) qualora i pareri motivati raggiungano determinate soglie, il progetto dovrà essere riesaminato e potrà essere confermato, modificato o ritirato (art.3). Ma non solo, il Trattato prevede anche la possibilità che i Parlamenti nazionali presentino ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà (art. 8 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità), nonché un diritto di veto da parte di ciascun parlamento in materia di revisione semplificata dei trattati (art. 48 del Trattato sull’Unione europea – TUE come modificato dal Trattato di Lisbona) e di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere (art. 81 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell’Unione europea TFUE, ex TCE). Compiti particolari di valutazione e controllo sono previsti in materia di spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (art. 70 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell’Unione europea TFUE, ex TCE).

²⁵ T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., pp. 150-151; C. DECARO, *Appunti sul alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato*, in *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di studi, Napoli 22-23 marzo 2002, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 2003, 295 ss.; A MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2000, 535 ss..

²⁶ Per i profili di “corresponsabilità finanziaria” dei diversi livelli di governo si veda G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005.

2. Gli effetti del processo di integrazione europea sul ciclo evolutivo della decisione nazionale di bilancio.

La politica nazionale di bilancio viene definita annualmente dalla legge di bilancio che, in base all'art. 81 Cost., è annualmente presentata dal Governo e approvata dal Parlamento.

La cornice normativa definita dall'art. 81 Cost. ne stabilisce, al primo comma, il carattere dell'annualità²⁷. Dal comma 1 dell'art. 81 si desume anche il carattere di unità del bilancio, reso più esplicito dal legislatore ordinario nell'art. 2 comma 4 ter della l.468/1978²⁸, a cui si riconducono anche i principi di integrità²⁹ e di universalità³⁰. Il comma 2 dell'art. 81, infine, disciplina, invece, l'ipotesi della mancata approvazione della legge di bilancio e del successivo ricorso, attraverso l'approvazione di una legge dello Stato, al c.d. esercizio provvisorio per un periodo complessivo di quattro mesi e comunque non oltre il 30 aprile dell'anno finanziario a cui il bilancio si riferisce³¹. Racchiuso nella cornice costituzionale è anche il principio della trasparenza (pubblicità) del bilancio, sviluppato attraverso la sua necessaria approvazione con legge secondo le forme del procedimento legislativo, e la relativa pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Sulla base di questi principi, l'iniziativa legislativa in materia di bilancio appare "vincolata" e "riservata" al Governo, che, con riferimento all'anno finanziario successivo, definisce il prospetto contabile delle entrate e delle spese dello Stato distinto negli stati di previsione di spesa dei singoli dicasteri e in quello generale di entrata.

Il Parlamento, in questo specifico circuito decisionale, esercita un potere di controllo sulla politica di bilancio definita dal Governo, ma anche una funzione di indirizzo politico in quanto partecipa, attraverso il proprio "assenso", delle decisioni relative alla pianificazione finanziaria e al rispetto degli equilibri macroeconomici³².

Tale processo decisionale evidenzia due distinti profili assunti dal bilancio dello Stato: sotto il profilo giuridico si configura come un atto legislativo al quale partecipano due organi costituzionali con specifici ruoli; sotto il profilo contabile è un documento annuale,

²⁷ Solo a partire dal 1978 il bilancio annuale è stato affiancato dal bilancio pluriennale, documento di valenza puramente conoscitiva ma rilevante sul piano della programmazione della politica economica del paese nel medio periodo (da un minimo di uno a un massimo di tre anni). Su questi aspetti si veda AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81 della Costituzione*, Milano, 1993; BARETTONI ARLERI (diretto da), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989; V. ONIDA, *Le leggi di spesa e la Costituzione*, Milano, 1969; SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'art. 81 della Costituzione*, Venezia, 2003; N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 1579 ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio, L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007..

²⁸ Secondo il quale il bilancio annuale di previsione è oggetto di un unico disegno di legge ed è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle aziende e delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo.

²⁹ Secondo l'art. 5 commi 1 e 2 della l.468/1978 il principio di integrità stabilisce che "tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse", e, reciprocamente, "tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle relative entrate.

³⁰ L'art. 5 comma 3 della l. 468/78 afferma divieto di gestire fondi fuori del bilancio, di assegnare qualsiasi provento per spese ed erogazioni speciali, di istituire i c.d. "tributi di scopo".

³¹ In questo periodo il Governo è autorizzato a utilizzare a spendere "tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio".

³² T. MARTINESM G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2005.

preventivo e finanziario capace di registrare le entrate e le spese che le amministrazioni prevedono di acquisire ed erogare³³.

Dalla combinazione di questi due profili, è possibile assegnare una duplice funzione al bilancio dello Stato e alla decisione annuale che lo incorpora: da un lato, si configura come atto di indirizzo dell'azione amministrativa del Governo e, dall'altro, come autorizzazione e vincolo alle attività di imposizione e di spesa³⁴.

La valorizzazione della funzione di indirizzo, ha trovato, almeno fino alla fine degli anni '70, il suo principale ostacolo nella qualificazione della legge di bilancio come legge formale, a competenza limitata ed a contenuto tipico, autorizzata solo a quantificare per ogni singolo anno finanziario fonti di entrata e di spesa già disposte. Tuttavia, soprattutto a partire dalla metà degli anni '70³⁵, si registra una inversione di tendenza. In corrispondenza della crescente ingovernabilità della finanza pubblica, diviene impellente la necessità di un intervento annuale e unitario di coordinamento delle decisioni di finanza pubblica, all'interno di un più ampio quadro di programmazione finanziaria³⁶.

Tale esigenza si concretizza in una serie di riforme che introducono, accanto alla legge annuale di bilancio, documenti, ma anche procedure parlamentari, del tutto inedite rispetto al passato³⁷ e finalizzate ad una maggiore attenzione verso la programmazione delle politiche pubbliche all'interno della decisione di bilancio e secondo un preciso quadro finanziario di riferimento.

La prima di queste è contenuta nella legge 5 agosto 1978, n. 468, che, oltre a prevedere la redazione di un bilancio pluriennale, riferito ad un periodo non inferiore a tre anni, ha disciplinato un nuovo strumento, la legge finanziaria, al fine di consentire l'introduzione nell'ordinamento giuridico delle innovazioni legislative necessarie per perseguire gli obiettivi di politica economica e di bilancio. Tale legge, affiancata a quella di bilancio (annuale e pluriennale), e tuttavia, non soggetta al divieto di cui all'art. 81 Cost. di introdurre nuovi tributi e nuove spese, rappresenta lo strumento di elasticità che facilita l'adeguamento e l'assestamento dell'intera manovra alle esigenze finanziarie³⁸.

Le difficoltà e le criticità registrate nella esperienza applicativa della riforma, caratterizzata da leggi finanziarie sovraccariche di contenuti e come tali ingestibili nella fase della decisione parlamentare, conducono ad una seconda riflessione oggetto della riforma contenuta nella legge 23 agosto 1988, n. 362. Valorizzando maggiormente la fase di programmazione e di indirizzo economico finanziario, la legge 362/1988 introduce il Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef), delimita puntualmente i contenuti della legge finanziaria, introduce dei disegni di legge c.d. collegati alla manovra di finanza pubblica. Al Dpef, oggetto di specifica approvazione parlamentare³⁹, viene

³³ R. MUSSARI (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2005, pp.87 ss..

³⁴ M. MUSSARI, (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, cit., pp. 87 ss.; A. MONORCHIO, L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, Cacucci, Bari, 2004, pp. 59 ss..

³⁵ Per una trattazione accurata di questi passaggi si veda A. CRESCENZI (a cura di), *I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, 2007, in particolare i capp. 3 e 4.

³⁶ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 11 ss..

³⁷ ³⁷ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 12

³⁸ A. CRESCENZI (a cura di), *I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, cit..

³⁹ Art. 118 bis Reg.Camera dei Deputati e art. 125 bis Reg. Senato della Repubblica.

attribuito il compito di definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali devono essere formulati il bilancio annuale di previsione, quello pluriennale e la legge finanziaria⁴⁰. Alla legge finanziaria, "tipizzata" maggiormente nei contenuti, limitati alla determinazione del livello massimo dei saldi di finanza pubblica ed alle regolazioni quantitative, viene posto anche il divieto assoluto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove e maggiori spese; ai disegni di legge collegati, invece, indicati già nel Documento di programmazione economico finanziaria, è affidato il compito di intervenire sulla vigente legislazione sostanziale con interventi settoriali relativi a specifiche politiche pubbliche.

A partire dalla fine degli anni '90, superata la delicata fase di risanamento dei conti pubblici e di conseguente ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria⁴¹, si ripresenta nuovamente in Parlamento l'esigenza di "sgonfiare" la sessione di bilancio e di semplificarne i contenuti: dopo la legge 3 aprile 1997, n. 94 che imprime al bilancio una nuova rappresentazione contabile tale da facilitarne al Parlamento l'approvazione, interviene la riforma contenuta nella legge 25 giugno 1999, n. 208⁴². Tale intervento, oltre a ridefinire la scansione dei tempi della sessione di bilancio come tuttora si sviluppa, modifica, secondo un sostanziale ritorno al passato, soprattutto i contenuti della legge finanziaria prevedendo la possibilità che intervenga anche con misure di sviluppo e quindi si spesa⁴³.

Tutti i passaggi legislativi appena illustrati, rafforzando il legame tra programmazione economia e pianificazione finanziaria, hanno progressivamente arricchito la decisione di bilancio di tutta una serie di atti legislativi (prima la legge pluriennale di bilancio, poi la legge finanziaria, e infine, i c.d. collegati) e documenti programmatici attraverso i quali si sviluppa il c.d. ciclo evolutivo del bilancio⁴⁴.

Tale ciclo evolutivo prende avvio, nel mese di marzo, con la presentazione in Parlamento da parte del Governo della *Relazione sulla situazione economica del paese* e con contestuale circolare della Ragioneria generale dello Stato con cui sono individuati, per tutti i Ministeri, i

⁴⁰ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 290 ss..

⁴¹ A. CRESCENZI (a cura di), *I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, cit..

⁴² N. LUPPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in Quaderni costituzionali, 1999, pp. 532 ss..

⁴³ La legge 208/1999 ha introdotto una serie di correttivi non esclusivamente riferiti ai contenuti della legge finanziaria. Con riferimento a quest'ultima ha sostituito il divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove e maggiori spese con il divieto di introdurre norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (divieto che viene meno qualora tali norme siano in grado di produrre un rilevante miglioramento del saldo netto da finanziare e/o del ricorso al mercato. Con riferimento al Dpef ha stabilito che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni debbano essere non più secondo il criterio delle "politiche invariate" ma a "legislazione vigente". Il Dpef, inoltre, deve fare riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato e deve avere un periodo di riferimento quadriennale. Con riguardo alla presentazione dei documenti, la legge 208/1999 ha unificato al 30 settembre il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale, della relazione previsionale e programmatica; ha spostato dal 15 maggio al 30 giugno il termine di presentazione del Dpef ed ha spostato al 15 novembre il termine di presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. tali disegni di legge, potendo contenere norme di delega o norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio escluse dalla finanziaria, non sono più sottoposti al vincolo della sessione di bilancio e possono essere approvati dal Parlamento anche successivamente al 31 dicembre.

⁴⁴ MONORCHIO, L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di stato*, cit., pp. 117 ss..

principi sui quali impostare le previsioni di bilancio. Quindi si sviluppa attraverso una fase di programmazione di medio termine che culmina, nel mese di luglio, con la presentazione alle Camere, e la relativa approvazione, del *Documento di programmazione economica e finanziaria*; prosegue, nel mese di settembre, con la fase di adattamento delle grandezze finanziarie agli obiettivi programmatici secondo quanto stabilito nella *Relazione previsionale e programmatica* e nei *disegni di legge di bilancio e finanziaria*; giunge a compimento con l'autorizzazione alla gestione finanziaria da parte del Parlamento che approva i disegni di legge entro il 31 dicembre; prosegue ancora con l'adeguamento alle previsioni iniziali e la presentazione e l'approvazione della *legge di assestamento*; si conclude con la valutazione *ex post* degli obiettivi raggiunti e conseguiti durante la gestione e l'approvazione della *legge sul Rendiconto generale dello Stato*.

Tra l'una e l'altra fase del ciclo, illustrato più dettagliatamente nella Tabella n.1., tuttavia, proprio in conseguenza del processo di integrazione comunitaria, si inseriscono documenti che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento prima e alle istituzioni comunitarie poi, al fine di "render conto" dello stato e dell'andamento di alcune politiche pubbliche nazionali fortemente condizionate dalle decisioni comunitarie e, al tempo stesso, correlate alle decisioni di finanza pubblica.

Tra queste, in particolare, la politica di bilancio e il rispetto del *Patto di stabilità e crescita*, la politica economica e occupazionale e il rilancio della *Strategia di Lisbona*, la politica di coesione territoriale e l'attuazione degli *Orientamenti strategici della Comunità per la coesione*.

Politica di bilancio e Patto di stabilità e crescita.

L'art. 3 comma 4 bis della legge n. 468/1978, introdotto dall'art. 2 della legge 208/1999, prevede che, nel mese di dicembre, il Governo presenti in Parlamento una nota informativa che illustri le eventuali variazioni nelle previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quanto indicato nel Documento di programmazione economica finanziaria approvato nel mese di luglio. Contestualmente, il Governo, in base a quanto stabilito dal Regolamento comunitario n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, presenta alla Commissione europea, entro il 1° dicembre, il Programma di stabilità che il Consiglio economico e finanziario (ECOFIN) discute e approva nel mese di febbraio. Tale Programma, nel rispetto dei limiti contenuti nell'art. 1 del Protocollo sui disavanzi eccessivi⁴⁵, deve indicare: l'obiettivo del saldo di bilancio di medio periodo, l'evoluzione dei saldi annuali, le ipotesi sull'andamento delle principali variabili economiche che influenzano il raggiungimento dell'obiettivo e il grado di reattività dei saldi di finanza pubblica, l'impatto dei provvedimenti di finanza pubblica sui saldi di bilancio e sul rapporto tra debito e prodotto interno lordo.

La presentazione della nota informativa al Parlamento e del Programma di stabilità alla Commissione europea, si inserisce nel ciclo evolutivo del bilancio per effetto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione monetaria a partire dal 1999.

Dunque, l'insieme delle regole fiscali che governano la disciplina di bilancio si "allarga", si estende oltre la Costituzione e la legislazione ordinaria, fino a comprendere la *Procedura dei*

⁴⁵ In relazione al 3% del rapporto fra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo e in relazione al 60% del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

disavanzi eccessivi contenuta nel Protocollo al Trattato di Maastricht e nel *Patto di stabilità e crescita* disciplinato da due distinti regolamenti comunitari e risoluzioni⁴⁶. A questi ultimi è rinviata la puntuale descrizione dei tempi e delle modalità operative delle procedure che regolano l'osservanza dei vincoli di bilancio fissati dall'Unione Europea⁴⁷.

Tali vincoli esterni, essenza delle competenze esclusive dell'Unione in materia di politica monetaria, condizionano e regolano, al tempo stesso, la politica nazionale di bilancio⁴⁸.

Anche la riforma del Patto di stabilità e crescita approvata dal Consiglio europeo del 22 - 23 marzo 2005 e disciplinata da due nuovi regolamenti⁴⁹, pur introducendo degli elementi di maggiore flessibilità per facilitare il rispetto dei parametri di finanza pubblica originariamente fissati da Maastricht⁵⁰, riafferma la validità dei due valori nominali di riferimento come parametri e limiti alla decisione nazionale di bilancio.

Decisione che, con l'ultima modifica apportata alla legge n. 468/1978 dalla legge n. 208/1999, ha scandito le sue fasi secondo termini nuovi e più aderenti alle regole e alle scadenze stesse imposte dall'Unione Europea.

Politica economica e occupazionale e attuazione della Strategia di Lisbona.

Entro il 15 ottobre l'Italia, così come gli altri Stati membri appartenenti all'Unione monetaria, presenta alla Commissione europea e, a partire dal 2006, anche al Parlamento nazionale⁵¹, un Rapporto che dia conto dello stato di attuazione della Strategia di Lisbona.

Tale Strategia, adottata per la prima volta dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, e successivamente rilanciata nel 2005⁵², si propone di creare le condizioni

⁴⁶ Reg. Cons. nn. 1466 e 1467 del 1997 e Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 7 luglio 1997, n. 97/C 236/01.

⁴⁷ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 370 ss..

⁴⁸ GG.CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 120 ss..

⁴⁹ Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 - 23 marzo 2005, sono stati emanati i due regolamenti di modifica della procedura di sorveglianza sui disavanzi eccessivi: Reg. Cons. nn. 1055 e 1056 del 2005.

⁵⁰ Questi gli elementi di maggiore flessibilità: ai paesi a basso debito e con buone prospettive per la sostenibilità dei conti pubblici si consente di adottare come obiettivo di medio periodo un disavanzo fino all'1%; le riduzioni del disavanzo per raggiungere l'obiettivo di medio periodo potranno essere più contenute nei periodi di congiuntura debole; viene introdotta maggiore flessibilità nei disavanzi per i paesi che mettono in atto riforma strutturali che aumentano la crescita potenziale e quindi la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici; sono stati attenuati gli automatismi della procedura di disavanzo eccessivo dando più peso alle valutazioni di carattere economico (bassa crescita); viene attribuita maggiore rilevanza ad altri fattori qualitativi (investimenti pubblici, spese per ricerca e sviluppo, riforme strutturali); viene attribuita maggiore rilevanza al debito e alla sostenibilità; è stata introdotta la possibilità di tenere conto delle riforme del sistema pensionistico.

⁵¹ C. DECARO, *Dall'economia della conoscenza ad una società della conoscenza*, in *Rivista Italianeuropea*, n. 3, 2007.

⁵² Il ciclo del nuovo processo di Lisbona, è descritto nel Rapporto Kok (*European Commission, Facing the Challenge The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, novembre 2004), fatto proprio dalla Commissione il 3 febbraio 2005 e approvato dal Consiglio europeo di primavera. Il nuovo ciclo si avvia a gennaio con la presentazione dell'*Implementation Package* da parte della Commissione europea. Il Consiglio europeo di primavera valuta la relazione della Commissione e predisporre gli orientamenti per le Linee Guida integrate (*Integrated BEPG's*). La Commissione, definiti gli orientamenti, propone entro marzo aprile una versione preliminare delle Linee guida integrate da approvarsi in giugno in via definitiva da parte del Consiglio. Entro il 15 ottobre gli Stati membri presentano il Programma nazionale di Lisbona (*National Actions Programme*) avente natura programmatica e basato sulle Linee guida integrate.

affinchè l'economia europea divenga più competitiva a livello globale, soprattutto grazie al raggiungimento di migliori livelli di occupazione e innovazione in ciascun paese membro⁵³. Questi obiettivi sono stati incorporati all'interno di una più ampia e stringente procedura di programmazione comunitaria contenuta nelle *Integrated Broad Economic Policy Guidelines (Integrated BEPGs)*, di durata triennale, elaborate dal Consiglio europeo di primavera del 2006, aggiornate di anno in anno e vincolanti per gli Stati membri. Tali vincoli hanno il loro presupposto nel rispetto dei parametri contenuti nel Patto di stabilità e crescita che determina la condizione di appartenenza degli Stati all'Unione monetaria; ma, al tempo stesso, trovano il loro fondamento giuridico nella generale azione di coordinamento dell'Unione Europea in materia di politica economica e occupazionale così come ribadita dal Trattato di Lisbona (artt. 5 e 121 TUEF)⁵⁴.

Sulla base degli orientamenti comunitari, infatti, gli Stati membri sono tenuti a presentare, un *Piano nazionale di riforma*, un *Rapporto sullo stato di attuazione del Piano*, una griglia di valutazione degli obiettivi raggiunti sulla base di adeguati indicatori di misurazione⁵⁵, sottoposti, nel mese di novembre alla c.d. *country examination* da parte delle istituzioni comunitarie. Le valutazioni dell'Unione Europea si inseriscono all'interno della più ampia azione di sorveglianza sulla coerenza delle politiche economiche nazionali con gli indirizzi di massima fissati dal Consiglio europeo e si traducono, solo in caso di scostamento, in vere e proprie raccomandazioni⁵⁶.

A partire dal 2006, i Piani non hanno più natura esclusivamente programmatica (*forward looking*) ma espongono anche una valutazione delle riforme attuate (*backward looking*) per la realizzazione delle politiche descritte nel Piano dell'anno precedente⁵⁷.

Nel rispetto di questi adempimenti, l'Italia ha presentato nell'ottobre del 2005, nella fase di transizione tra la vecchia e la nuova Strategia di Lisbona, il *Piano per la crescita e l'occupazione 2005-2008* (PICO), anticipato nelle sue linee guida nel Dpef 2006-2009. Nel 2006 ha quindi presentato il *Primo rapporto sullo stato di attuazione del Programma nazionale delle riforme*, che, aggiornando il Piano elaborato l'anno precedente, ne ha confermato gli obiettivi: migliorare il funzionamento del mercato, incoraggiare la ricerca; accrescere la partecipazione femminile; conciliare la tutela dell'ambiente con lo sviluppo. Il Rapporto italiano è stato valutato positivamente dalla Commissione europea e, successivamente il Consiglio

Contemporaneamente la Commissione presenta un documento analogo ai Piani d'azione nazionali, definito *Community Lisbon Programme o Lisbon Action programme*. Nel mese di novembre vengono esaminati i documenti nazionali. Si apre la fase della *country examinations*. Il processo annuale si conclude entro il gennaio dell'anno successivo con la presentazione da parte della Commissione di *EU Annual Progress Report* per i primi due anni, che si trasforma, nell'ultimo anno di ciascun ciclo, in *EU Strategic Report*, documento di analisi più approfondita che mira ad esaminare e valutare i passi raggiunti nel periodo considerato e a costituire un punto di partenza per il triennio successivo (cfr. Consiglio Europeo, *Community Lisbon Programme: technical implementation Report*, 2006, ottobre 2006).

⁵³ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005, n. 7619/1/05.

⁵⁴ Su questi aspetti si veda G.P.MANZELLA, *La politica economica e il governo dell'economia*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 273 ss..

⁵⁵ C. DECARO, *Dall'economia della conoscenza ad una società della conoscenza*, in *Rivista Italianeuropei*, n. 3, 2007

⁵⁶ Cfr art. 121 TUEF.

⁵⁷ cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, I documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, cap.2, par. 2.2.7, Roma, 2006.

Europeo, nel marzo 2007, dopo aver riconosciuto all'Italia il raggiungimento di numerosi progressi per l'attuazione della Strategia, ha esposto le proprie raccomandazioni⁵⁸.

La novità più rilevante dei diversi Rapporti presentati, dunque, risiede nel tentativo di contribuire alla costruzione, all'interno del ciclo evolutivo del bilancio, di un approccio integrato del processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale, capace, in primo luogo, di "connettere" e rendere coerenti gli obiettivi posti dalla programmazione comunitaria con gli obiettivi strategici nazionali e, in secondo luogo, di monitorare e successivamente valutarne gli effetti⁵⁹.

Politica di coesione territoriale e attuazione degli Orientamenti strategici della Comunità per la coesione

L'art. 15, comma 5 della legge 468/78, come modificato dall'art. 51 comma 1 *quater* del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, prevede che, entro il 31 dicembre, il Governo, attraverso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, presenti al Parlamento, a completamento della *Relazione previsionale e programmatica*, e quindi all'interno del ciclo evolutivo del bilancio, il c.d. *Rapporto annuale sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate del paese*, in cui sono documentati gli strumenti di sviluppo territoriale alla luce delle tendenze economiche congiunturali e strutturali, le prospettive di breve e medio termine dei diversi territori del paese, le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale impiegate per lo sviluppo e lo stato di attuazione delle politiche adottate.

Anche in questo caso, come in quelli precedenti, il Rapporto presentato annualmente dal Governo si inserisce all'interno di un più ampio disegno di programmazione che vede coinvolte, in momenti diversi, istituzioni comunitarie e istituzioni nazionali.

In particolare, il Rapporto deve dare conto, non solo dell'utilizzo delle risorse nazionali destinate allo sviluppo territoriale, ma anche di quelle comunitarie erogate sulla base della programmazione dei fondi c.d. "strutturali". Le istituzioni comunitarie, infatti, sulla base delle linee generali di politica economica, definiscono le linee di programmazione dei fondi strutturali destinati alle azioni di sviluppo territoriale.

Dopo il primo e il secondo ciclo di programmazione⁶⁰, l'Unione Europea, nel 2006, ha definito, con propri regolamenti, la nuova cornice normativa di riferimento per la ripartizione, nel periodo 2007-2013, tra i diversi paesi membri, delle risorse contenute nei fondi comunitari destinati a questi interventi (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR, Fondo sociale europeo, FSE e Fondo di coesione)⁶¹. A corredo di questa nuova cornice, l'Unione europea ha definito anche i nuovi orientamenti in materia di c.d. "aiuti di stato a finalità regionale" di cui gli Stati membri devono tenere conto in sede di programmazione e in sede di rendicontazione sullo stato di attuazione delle politiche di sviluppo e coesione⁶².

⁵⁸ Il Rapporto è stato quindi aggiornato e presentato alla Commissione europea nel 2007 (Secondo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, 23 ottobre 2007) e nel 2008 (Terzo Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, 6 novembre 2008) per le successive valutazioni.

⁵⁹ cfr. C. DECARO, *Dall'economia della conoscenza ad una società della conoscenza*, in *Rivista Italianeuropei*, n. 3, 2007.

⁶⁰ Rispettivamente 1994-1999 e 2000-2006.

⁶¹ I criteri per la ripartizione dei fondi sono definiti nel Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che ha abrogato le norme che regolavano la disciplina della precedente programmazione 2000-2006 (Regolamento (CE) n. 1260/1999).

⁶² Le disposizioni dettate dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato a finalità regionale riguardano i benefici, sotto qualsiasi forma, compatibili con il mercato comunitario e riservati ad aree specifiche della Comunità considerate svantaggiate. La disciplina degli aiuti di Stato è contenuta nell'art. 87, paragrafo 3 del

L'Italia, sulla base della nuova disciplina comunitaria, in coerenza con gli "Orientamenti strategici della Comunità per la coesione" e nel quadro dei grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e della strategia europea per l'occupazione (SEO)⁶³, ha elaborato il "Quadro strategico nazionale 2007-2013" (di seguito QSN), successivamente approvato dalla Commissione europea⁶⁴. Il QSN, contiene l'analisi delle priorità strategiche delle politiche nazionali coordinate anche a livello regionale, l'elenco dei programmi operativi di attuazione a carattere regionale (POR) e nazionale (PON) con i relativi piani di finanziamento, le valutazioni *ex ante* dei programmi operativi, gli indicatori economici consuntivi regionali che giustificano le scelte di allocazione delle risorse.

Tale modello di programmazione nazionale dei fondi comunitari 2007-2013 è impostato secondo una metodologia innovativa che identifica nel QSN la sede di programmazione unitaria delle risorse nazionali e comunitarie destinate alle azioni di sviluppo territoriale⁶⁵.

Secondo questa metodologia unitaria di programmazione, il Comitato di programmazione economico finanziaria (CIPE), con la delibera n. 166/2007⁶⁶, ha approvato le assegnazioni delle risorse nazionali stanziata dalla legge finanziaria del 2007 e, più in generale, le strategie

Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) che specifica due specie di deroghe ammissibili. Sulla base della disciplina generale e dei nuovi "Orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2007 -2013" (Comunicazione della Commissione 2006/C 54/08 pubblicata il 4 marzo 2006), la Commissione europea ha approvato, con la decisione 8 novembre del 2007, la c.d. "Carta degli aiuti 2007-2013", riferita alle agevolazioni per specifiche porzioni del territorio nazionale. Per l'Italia è stato approvato il documento "Aiuto di Stato n. 324/2007" con cui si definiscono le aree in cui si applicano le disposizioni riguardanti il contributo pubblico massimo concedibile per regimi di agevolazione finanziaria.

⁶³ Gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione sono stati approvati con la Decisione del Consiglio CE 702/2006 del 6 ottobre 2006; i grandi orientamenti di politica economica (GOPE) per il periodo 2005-2008, sono contenuti nella raccomandazione del Consiglio CE 601/2005 del 12 luglio 2005; la Strategia europea per l'occupazione (SEO) è contenuta nella decisione del Consiglio europeo CE 600/2005 del 12 luglio 2005).

⁶⁴ La Commissione europea si esprime preliminarmente il 13 luglio 2007. Il CIPE ha approvato il QSN con la delibera 147 del 2007 a seguito della quale è intervenuta la decisione definitiva della Commissione CCI 2007 IT 16 1 UNS.

⁶⁵ Tale modello trova il suo fondamento nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007). I commi 863 e 864 dell'art. 1 della legge, infatti, individuano le somme da assegnare al Fondo aree sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2007 -2013 e, al tempo stesso, inseriscono la programmazione finanziaria di tali risorse all'interno dell'indirizzo assunto nelle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007 -2013". Il comma 864 aggiunge che, in coerenza con l'indirizzo delle Linee guida, il Quadro strategico nazionale costituisce la sede di programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta il quadro di riferimento della programmazione delle risorse in conto capitale. La nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie per il periodo 2007 - 2013, trova continuità nelle disposizioni contenute nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che esplicita gli stanziamenti per le annualità successive al 2010 e fino al 2015 e rimodula le assegnazioni per il 2008. L'art. 2, comma 537 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha modificato l'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) per la parte relativa alle assegnazioni del FAS.

⁶⁶ Con la delibera n. 77/2005 il CIPE ha approvato le "Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale"; con la delibera n. 174/2006 ha approvato "Il Quadro strategico nazionale" e il relativo allegato concernente "La politica regionale nazionale del FAS nell'ambito della programmazione unitaria delle apolitica regionale per il 2007 - 2013. la delibera contiene la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per programma.

di programmazione che dovranno adottare sia le amministrazioni centrali che quelle regionali⁶⁷.

Questa modalità di programmazione unitaria e integrata, che rinvia, nello stesso tempo, a documenti comunitari, nazionali e regionali, richiede momenti di forte coordinamento con la politica di bilancio, di monitoraggio, di rendicontazione e di valutazione della capacità di realizzazione degli impegni assunti dalle singole amministrazioni e di verifica dei risultati conseguiti. In questa direzione il Rapporto annuale del Governo rappresenta un valido esempio di "racordo".

3. La definizione delle politiche pubbliche nel bilancio dello Stato: l'individuazione delle missioni e dei programmi.

L'influenza delle decisioni assunte a livello comunitario sul ciclo evolutivo del bilancio nazionale, si riflettono non solo, come appena dimostrato, sull'ampliamento del numero dei documenti di programmazione economica in esso contenuti, ma anche sulla struttura stessa del bilancio dello Stato.

Già a partire dalla fine degli anni '90, infatti, il Consiglio europeo, al fine di ottenere dati economico finanziari comparabili tra tutti gli Stati membri dell'Unione Europea per monitorare il rispetto dei parametri di Maastricht, ha definito un quadro unitario di norme e regole contabili comuni per la elaborazione dei conti pubblici. Tal quadro, denominato Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 95)⁶⁸, prevede, tra l'altro, una diversa ripartizione delle risorse del bilancio dello stato di ciascun paese membro, secondo una maggiore attenzione alla destinazione funzionale della spesa, tale da consentire una più chiara ed immediata lettura delle politiche pubbliche programmate.⁶⁹

In Italia, le riforme realizzate fino alla fine degli anni '80, hanno contribuito soprattutto ad arricchire il ciclo evolutivo di bilancio di nuovi documenti di programmazione ed a razionalizzare i tempi della decisione, ma, a partire dagli anni '90, iniziano a registrarsi

⁶⁷Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la delibera fissa alcuni principi generali della programmazione strategica unitaria richiedendo sia alle amministrazioni centrali che a quelle regionali di predisporre appositi documenti unitari di programmazione per delineare la propria strategia unitaria di politica regionale, territoriale e settoriale in relazione a tutte le fonti di finanziamento (nazionali e comunitarie). Tali documenti, denominati Documenti Unitari di Programmazione (DUP) per le amministrazioni regionali e Documenti Unitari Strategia Specifica (DUSS) per le amministrazioni centrali, definiscono ed esplicitano le modalità di conseguimento degli obiettivi generali di politica regionale e delle priorità del QSN. Sia i DUP che i DUSS, elaborati entro cinque mesi dalla delibera CIPE, sono trasmessi al Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione per la condivisione istituzionale della strategia e per l'attivazione della cooperazione istituzionale nella fase di attuazione. Accanto a questi documenti strategici, la delibera prevede anche la predisposizione di programmi attuativi collegati all'utilizzo delle risorse FAS e la definizione di Strategie di sviluppo locale integrate.

⁶⁸ Sul punto si veda Corte dei Conti, Servizio relazioni al Parlamento, *Classificazione funzionale delle spese dello Stato COFOG*, Quaderni di documentazione, n.2, 2000; R. MALIZIA, E. SCAFURI, *Valutazioni per cassa e per competenza economica nei conti delle Pubbliche Amministrazioni*, in Rivista di statistica ufficiale, n.1., 2000, pp. 55 ss.; C. RAIMONDI, *La tempestiva rendicontazione reciproca di tutti i livelli di governo per migliorare la qualità delle rilevazioni statistiche di finanza pubblica*, in F. PEZZANI (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, pp. 95 ss..

⁶⁹ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 374 ss..

criticità legate alla scarsa rappresentatività del documento di bilancio rispetto alle politiche pubbliche.

La preminente connotazione contabile del bilancio dello Stato, la scarsa significatività della discussione e della decisione parlamentare sui singoli stati di previsione della spesa e dell'entrata di cui esso è composto, l'immobilismo dell'apparato burocratico in termini di definizione degli indirizzi gestionali alla base delle risorse assegnate⁷⁰, hanno indotto, anche grazie alle innovazioni introdotte nell'Unione Europea, ad una riflessione, sin dalla VIII legislatura⁷¹, sul ruolo del bilancio dello Stato finalizzata ad una sua più forte caratterizzazione come strumento di definizione e attuazione delle politiche pubbliche⁷².

Tale orientamento rappresenta la filosofia di fondo della riforma del 1997 approvata nel corso della XIII legislatura, che, in coerenza con gli orientamenti comunitari, si è posta diversi obiettivi: la semplificazione della decisione parlamentare di bilancio aggregando gli oltre 6000 preesistenti capitoli in unità di voto semplificate e omogenee⁷³, denominate unità

⁷⁰ Nonostante siano state approvate le leggi 421/1992 e dlgs. 29/1993, proprio agli inizi degli anni '90 che hanno configurato un sistema organizzativo a livello ministeriale fondato sulla definizione dei programmi da parte dei Ministri, sulla ripartizione delle risorse per budget e sulla responsabilità gestione dei dirigenti.

⁷¹ In Senato della Repubblica, V Commissione permanente, Indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato (legge n. 468 del 1978), IX legislatura, 1987.

Durante la X legislatura, la Commissione bilancio del Senato e la Commissione tecnica per la spesa pubblica (istituita dalla legge n. 119 del 20 marzo 1981) elaborano una prima ipotesi di criteri di classificazione del bilancio statale (Cfr. A.S., X legislatura, doc. n. 1203-bis), proponendo una riaggregazione dei capitoli che identificavano voci di spesa corrispondenti a precise responsabilità gestionali a livello amministrativo⁷¹. Anche la Corte dei conti elabora nello stesso periodo un primo modello di riclassificazione del bilancio dello Stato per unità operative (Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento, luglio 1995), preceduto da numerose proposte della Ragioneria generale dello Stato, che a partire dal 1990 aveva presentato alla Camera una versione sperimentale del progetto di bilancio statale, dell'assestamento e del rendiconto con l'aggregazione dei capitoli in circa 400-500 in Unità omogenee. La novità più evidente consiste nell'individuare nel nuovo aggregato di capitoli l'oggetto della decisione e, quindi, della votazione parlamentare (Cfr. Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Ipotesi normativa di ristrutturazione dei bilanci pubblici, Roma, 1994). La stessa filosofia di fondo ha ispirato i lavori di ricerca della Banca d'Italia (Cfr. Banca d'Italia, Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica. Atti del Convegno tenutosi a Perugia il 9 e 10 giugno 1994, Roma, 1995). Durante la XII legislatura, infine, gli atti delle indagini conoscitive che si sono svolte presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica evidenziano la necessità di restituire al bilancio maggiore trasparenza e semplicità, conferendo al Parlamento un effettivo potere di scelta e di indirizzo (Cfr. Senato della Repubblica, Servizio bilancio, Indagine conoscitiva sulla riclassificazione del bilancio dello Stato, XII legislatura, Roma, ottobre 1994).

⁷² M. CARABBA, La nuova disciplina delle procedure e della struttura del bilancio dello Stato, in *Azienda pubblica*, n. 3, 1998, pp. 207 ss.; G. COLOMBINI, *Le conflittualità interne al sistema finanziario: fallimento della programmazione come partecipazione* (intervento al dibattito su "La riforma del bilancio dello Stato", svoltosi nella sede dell'ISLE, 20 marzo 1984), in *Rass. Parl.*, maggio 1985, fasc. 2, p. 243-251; S. BUSCEMA, *La riforma del bilancio dello Stato* (relazione al Convegno "Riforma del bilancio dello Stato", organizzato dall'ISLE, 5 giugno 1984), in *Rass. Parl.*, marzo 1985, fasc. 1, p. 83-102; L. TERRANOVA, *Disfunzioni applicative della riforma del bilancio dello Stato*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 1° febbraio 1985, fasc. 3, pp. 256-273...

⁷³ La riforma riclassifica anche in modo diverso i flussi finanziari sia in entrata che in uscita. Sotto il primo profilo, in attuazione dell'art. 4 comma 1 della l. 94, il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, le entrate, rispetto alla precedente classificazione per titoli, categorie, rubriche e capitoli sono suddivise in titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che derivino dall'ammortamento o dall'alienazione di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti; in unità previsionali di base ai fini della decisione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti; in categorie, distinte in base alla natura dei cespiti; in capitoli, secondo l'oggetto analitico e ai fini della rendicontazione. Per quanto riguarda le spese, invece, il comma 1 art. 4 della l. 94/1997, prevede una ripartizione per funzioni obiettivo, diretta all'analisi funzionale della spesa e alla individuazione delle politiche pubbliche di settore⁷³; per unità previsionali di base ai fini

previsionali di base; l'individuazione, anche se solo a fini conoscitivi, delle "funzioni obiettivo" dello Stato, equivalenti alle politiche pubbliche nazionali; la responsabilizzazione dell'apparato burocratico, collegando le unità previsionali di base alle strutture amministrative autorizzate alla loro gestione e denominate centri di responsabilità amministrativa⁷⁴; conseguentemente, la distinzione di un *bilancio per la gestione*, affidato ai centri di responsabilità dei diversi ministeri, da un *bilancio per la decisione*, oggetto di discussione e approvazione parlamentare attraverso il voto sulle unità previsionali di base.

Accanto a questi obiettivi, la legge n. 94/1997 ha rafforzato anche il rapporto tra la programmazione economica sviluppata all'interno del ciclo evolutivo del bilancio e la pianificazione strategica⁷⁵, definendo in maniera più puntuale il contenuto delle note preliminari al bilancio. Le note, allegata a ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri, hanno la funzione di illustrare i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni coerentemente con i parametri già indicati nel Dpef, nel mese di luglio⁷⁶. In esse devono essere indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono perseguire con riferimento ai livelli di servizi e di interventi e gli indicatori di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Le note, dunque, assolvono la funzione di fornire elementi conoscitivi utili alla comprensione dei criteri di determinazione sottostanti alle previsioni di spesa inserite nelle proposte di bilancio. Tali criteri, inoltre, si basano sulla relazione strumentale che unisce le risorse agli obiettivi e che vede le prime stabilite in funzione dei

dell'approvazione parlamentare. Queste ultime sono distinte a seconda che riguardino la spesa di parte corrente e quella in conto capitale e per rimborso prestiti (art. 1 comma 3 del dlgs. 279/1997). Le spese di parte corrente sono ulteriormente suddivise in spese di funzionamento e spese per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi e sostitutivi di questi ultimi, per oneri del debito pubblico e per oneri comuni. Le spese in conto capitale, che comprendono gli investimenti diretti ed indiretti, le partecipazioni azionarie, i conferimenti, le operazioni per concessioni di crediti, sono ripartite in unità per spese di investimento e per oneri comuni (art. 1 comma 4 dlgs. 279/1997). Infine, il terzo livello di classificazione è determinato dai capitoli, distinti a seconda dell'oggetto, del contenuto economico e funzionale della spesa e a seconda del carattere giuridicamente discrezionale o obbligatorio della stessa. I capitoli, non sono più oggetto di approvazione parlamentare e rilevano solo ai fini della gestione della rendicontazione. Secondo il nuovo sistema classificatorio, sia per le entrate che per le spese, il Parlamento si limita a votare le sole e unità previsionali di base, mentre tutte le altre classificazioni rilevano solo ai fini contabili e di rendicontazione interna. Per una illustrazione dettagliata degli aspetti della riforma si veda: E. BORGONOVÌ, F. CANALETTI, *Il nuovo bilancio dello Stato*, L. PACIFICO, *La riforma del bilancio*, F. CANALETTI, *Nuove strutture contabili: i bilanci amministrativi nazionali*, L. D'ALESSIO, *La funzione di programmazione nel contesto normativo del bilancio dello Stato: la fase del cambiamento*, tutti in *Azienda pubblica*, n. 3, 1998, pp. 198 ss..

⁷⁴ L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, in *Quaderni della Spisa, Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti*, Rimini, Maggioli, 1996, pp. 59 ss.. M. CARABBA, *La riforma del bilancio come retaggio delle riforme della pubblica amministrazione del 1992 e del 1993*. in particolare, ricorda l'autore, la legge n. 421/1992 ha introdotto per la prima volta norme finalizzate alla realizzazione del controllo di gestione e della valutazione dei risultati della pubblica amministrazione. Poi il dlgs. 29/1993 ora trasfuso nel testo unico 165/2001.

⁷⁵ Per processo di pianificazione strategica si intende la organizzazione, la partecipazione, la creazione di idee capaci di guidare gli interventi di un'azienda (pubblica o privata), la formazione di coalizioni capaci di implementare le strategie. Il *process strategy* (Mintzberg, Ahstrand, Lampel, 1998), il *processual model of decision making* (Barzelay, 2001) o *activity based view of strategizing* (Johnson, Melin, Whittington, 2003) sono sorretti da una logica di fondo che consente all'azienda pubblica di determinare un susseguirsi coordinato di scelte dettate da valutazioni di carattere generale per il raggiungimento di determinati obiettivi. Su questa definizione si veda E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 2002, pp. 281 ss..

⁷⁶ Art. 2 della legge n. 468/1978.

secondi, una volta definiti i livelli attesi di efficienza. In sostanza, le note preliminari hanno il compito di sintetizzare e anticipare i contenuti programmatici dei successivi atti di indirizzo ministeriali emanati a seguito della approvazione del bilancio dello stato entro il 31 dicembre⁷⁷.

Tuttavia, a distanza di circa dieci anni dalla legge di riforma del '97, l'esperienza applicativa ha evidenziato la necessità di avviare un nuovo e intenso dibattito sulla necessità di rafforzare la valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche, partendo da una riqualificazione della spesa pubblica e quindi di una diversa utilizzazione del bilancio dello Stato.

Nel corso della XV legislatura, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha avviato un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali affidato al Ministro dell'economia, rafforzando, al tempo stesso, le attività e gli strumenti di analisi e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Tale programma si è posto come obiettivo quello di revisionare in modo sistematico l'insieme dei programmi di spesa in atto in ciascun Ministero valutando la corrispondenza agli obiettivi originari e alle nuove priorità dell'azione del governo, al fine di migliorare l'efficienza organizzativa e la qualità dei servizi erogati dallo Stato. A tal fine, a livello governativo, è stata istituita la Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP)⁷⁸ con il compito di ridisegnare, raccordandosi con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato⁷⁹, una diversa classificazione della spesa e ridefinire delle unità elementari ai fini dell'approvazione del bilancio dello Stato; a livello parlamentare, le Commissioni bilancio della Camera e del Senato hanno costituito al proprio interno un Comitato permanente per il monitoraggio della finanza pubblica⁸⁰, chiamato a svolgere un'attività conoscitiva sulle caratteristiche della spesa pubblica, sulle dinamiche che regolano il suo andamento e sui fattori di criticità che ne rendono difficile il contenimento.

Il confronto di questi organismi tecnici, lo studio comparato⁸¹ e l'analisi empirica da essi compiuta, ha condotto alla predisposizione del *Libro verde sulla spesa pubblica*, nel quale sono stati individuati i ministeri "pilota"⁸² oggetto di revisione delle politiche di spesa⁸³.

A questo studio, parallelamente all'indagine conoscitiva svolta in Parlamento sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio⁸⁴, è seguita una prima ipotesi di riclassificazione del bilancio dello Stato elaborata dal Governo⁸⁵ e la direttiva del Presidente

⁷⁷ Più specificamente sul ruolo delle note preliminari si veda R. MUSSARI, *Il controllo di gestione dell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate*, Rubbettino, 2002, pp. 72 ss..

⁷⁸ Art. 1 comma 474 della legge 296/2006. I componenti della Commissione sono stati nominati il 16 marzo 2007 dal Ministro dell'economia e delle finanze.

⁷⁹ Art. 1 comma 476 della legge 296/2006.

⁸⁰ Art. 1 comma 481 della legge 297/2006

⁸¹ Importanza della comparazione con altri modelli è testimoniata oltre che dalla adozione della *spending review* anche dall'attenzione verso l'esperienza francese (convegno organizzato il 29 marzo al Ministero dell'economia e delle finanze sul tema "Migliorare la qualità della spesa pubblica: esperienze internazionali a confronto". Cfr. dossier del Servizio studi della RGS *on line*).

⁸² I Ministeri "pilota" sono: giustizia, interni, istruzione, infrastrutture e trasporti.

⁸³ I primi risultati di questo intenso e radicato percorso di riforma, anticipati da un intervento del Ministro dell'economia presso le Commissioni bilancio della Camera e del Senato Orientamenti del MEF in materia di struttura del bilancio e valutazione della spesa, gennaio 2007.

⁸⁴ Deliberata dalle Commissioni bilancio il 13 febbraio 2007 e conclusasi a maggio dello stesso anno.

⁸⁵ Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del giugno 2007.

del Consiglio dei Ministri sulle modalità di presentazione del bilancio e della legge finanziaria⁸⁶.

Sulla base delle indicazioni contenute nelle diverse istruttorie compiute, il 1° ottobre 2007 il bilancio dello stato è stato presentato in Parlamento secondo una nuova impostazione che, lasciando totalmente inalterato il quadro normativo vigente, mantenendo l'analisi della spesa a seconda dell'aspetto funzionale (funzioni obiettivo), di quello contabile (unità previsionali di base) e di quello organizzativo (centri di responsabilità amministrativa), porta a pieno compimento gli obiettivi di fondo che avevano ispirato la riforma del 1997.

Mentre quest'ultima ha stabilito un collegamento più forte tra l'unità di voto in Parlamento (unità previsionale di base) e la struttura amministrativa incaricata della gestione delle rispettive risorse (centro di responsabilità amministrativa), la novità della legge di bilancio e della legge finanziaria per il 2008 è stata quella di costruire degli aggregati contabili capaci di dare anche maggiori informazioni al Parlamento sulle finalità che il Governo intende perseguire in determinati settori sulla base delle risorse previste e programmate.

In questo senso viene privilegiato, rispetto al passato, il contenuto funzionale della spesa, rendendo più stringente il legame tra "risorse stanziare e azioni perseguite"⁸⁷ e visualizzando in modo chiaro e leggibile le scelte pubbliche, sia con riferimento alla quantificazione delle risorse che con riferimento alla loro destinazione rispetto al programma di governo.

La nuova articolazione del bilancio di previsione dello Stato *per la decisione parlamentare* è ancorata all'art. 4, comma 2 lett. a) della legge 94/97 che, nel ripartire le spese per funzioni obiettivo stabilisce che le stesse "siano individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurarne il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi resi ai cittadini".

Tuttavia, tale ripartizione delle spese per funzioni obiettivo, è stata fino ad ora interpretata come esercizio sperimentale a contenuto meramente informativo: in allegato alla legge del bilancio annuale di previsione, infatti, veniva collocata una tabella contenente una ripartizione della spesa complessiva suddivisa per funzioni obiettivo, basata sui primi quattro livelli della classificazione funzionale della spesa adottata a livello europeo⁸⁸. Il quarto livello della classificazione era rappresentato dalle c.d. missioni istituzionali, tendenziale espressione delle principali politiche pubbliche del paese.

Tuttavia, tale analisi risultava poco efficace, sia per la scarsa capacità di raccordo con le classificazioni contabili utilizzate nel bilancio di previsione oggetto dell'approvazione parlamentare, sia per la mancanza di imputazione alle missioni istituzionali così identificate delle corrispettive risorse finanziarie

La riforma veicolata con la presentazione del disegno di legge del bilancio annuale di previsione per il 2008 ha perfezionato questa impostazione introducendo, nella parte relativa alle spese dello Stato, aggregati contabili maggiormente raccordabili con la classificazione europea ed espressione di una più accurata analisi funzionale della spesa.

⁸⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2007.

⁸⁷ Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi, Ragioneria Generale dello Stato, Servizio studi Dipartimentale, Ottobre 2007, p. 5.

⁸⁸ Il sistema di classificazione funzionale della spesa previsto dal Sistema europeo dei conti SEC'95 è il sistema COFOG (*classification of functions of government*). Esso prevede quattro distinte articolazioni della spesa: il primo è rappresentato dalle Divisioni, il secondo dai Gruppi, il terzo dalle Classi e il quarto dalle Missioni.

Tali aggregati sono rappresentati dalle Missioni e dai Programmi: le prime, 34 sia nel bilancio di previsione per il 2008 che nel bilancio di previsione per il 2009, esprimono “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica”, rappresentano le “grandi finalità” dello Stato⁸⁹. Per una puntuale individuazione delle Missioni contenute nel bilancio per il 2008 e per la rispettiva percentuale di assorbimento della spesa si veda la Tabella n. 2.

I Programmi, 168 nel bilancio di previsione per il 2008 e 163 nel bilancio di previsione per il 2009⁹⁰, nei quali si articolano le Missioni, hanno il loro fondamento normativo nell’ art. 2 comma 2 della legge 468 del 1978 (come modificato dalla legge n. 94 del 1997), sono “aggregati omogenei di attività svolte all’interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell’ambito delle finalità istituzionali, riconosciute dal Dicastero competente” e come tali esclusivi, salvo rare eccezioni, a ciascuna amministrazione. Essi rappresentano l’asse centrale della nuova classificazione ed indicano i risultati da perseguire in termini di impatto dell’azione pubblica su cittadini e territorio. Ciascun programma si sviluppa poi in un insieme di sottostanti attività (azioni) che ogni amministrazione pone in essere per il raggiungimento delle propri finalità⁹¹.

Il sistema di classificazione della spesa, pur muovendosi entro la cornice normativa della legge n. 94/1997, aggiunge alla tripartizione per funzioni obiettivo, unità previsionali di base e capitoli una terza aggregazione, il Macroaggregato, corrispondente alle Unità previsionali di base, vale a dire alle unità di voto parlamentari, ma a differenza di queste ultime, corredato da indicazioni di maggior dettaglio sulla spesa ad esso imputabile. Il Macroaggregato, infatti, evidenzia, per ciascun programma, le diverse tipologie di spesa ad esso attribuite suddividendole in tre voci: spese predeterminate per legge (c.d. fattori legislativi) e cioè le spese obbligatorie a carattere rigido previste da disposizioni normative che quantificano specificamente lo stanziamento da inserire in bilancio; oneri inderogabili, e cioè le spese obbligatorie previste da disposizioni normative che non quantificano lo stanziamento da inserire in bilancio; spese discrezionali che rappresentano gli stanziamenti non prefissati dalla legge.

Solo a fini conoscitivi, ma non ai fini della decisione parlamentare, ai diversi Macroaggregati sono collegati anche i Centri di responsabilità amministrativa, e cioè le corrispondenti strutture amministrative incaricate di gestire le risorse necessarie per realizzare i programmi. La gestione delle risorse è affidata ai centri di responsabilità e costituiscono “l’insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa” (art. 1 del dlgs. 279/1997). Il Macroaggregato, dunque, coincidendo con le

⁸⁹ Vi sono numerosi Ministeri che partecipano a più di una missione istituzionale e vi sono missioni istituzionali affidate alla responsabilità di più ministeri

⁹⁰ Rispetto al bilancio per il 2008, i Programmi hanno subito delle modificazioni nel numero e nella denominazione sia per le intervenute modifiche legislative alla struttura organizzativa del Governo (cfr. decreto legge 16 maggio 2008, n. 85), sia per la più puntuale valutazione e consapevolezza delle attività svolte dalle singole amministrazioni. In particolare, le modifiche hanno interessato il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Ministero dell’interno, il Ministero dei beni e delle attività culturali, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

⁹¹ Per ogni Ministero esistono due programmi trasversali in cui sono allocate le spese “indirette” non attribuibili ex ante a Programmi specifici e le spese di “indirizzo politico” collegati entrambi alla corrispondente Missione “Servizi istituzionali e generali”.

Unità previsionali di base e quindi oggetto di approvazione contabile, è una ripartizione che consente al Parlamento di individuare più agevolmente l'entità delle spese che il Governo intende sostenere per raggiungere determinati obiettivi (programmi). Al tempo stesso, restando ancorato anche ai Centri di responsabilità amministrativa identifica anche i soggetti responsabili delle rispettive azioni.

Sulla base di questa ripartizione, ciascuno dei 18 stati di previsione della spesa del bilancio di previsione⁹² è preceduto dalla nota preliminare, la cui funzione di raccordo tra programmazione economica e pianificazione strategica è stata ulteriormente valorizzata e sviluppata in occasione della predisposizione del bilancio di previsione per il 2008 e per il 2009⁹³. Gli allegati tecnici degli stati di previsione della spesa, inoltre, devono indicare i contenuti di ciascuna Unità previsionale di base (Macroaggregato) secondo la sequenza: Missione, Programma, Macroaggregato. Lo stato di previsione di ogni Ministero presenta, infine, una Scheda di analisi per ciascun programma. Tale scheda contiene specifiche informazioni contabili relative alla Missione del Ministero, al programma e alla descrizione delle attività sottostanti (azioni), alla distinzione delle diverse tipologie di spesa e ai capitoli di spesa sottostanti rilevanti per la gestione⁹⁴.

La nuova ripartizione funzionale della spesa, lasciando inalterato il quadro normativo vigente, non incide sul sistema di classificazione delle entrate così come ridefinito a suo tempo dalla legge n. 94 del 1997⁹⁵.

4. Brevi considerazioni conclusive sull'avvio di un ciclo virtuoso di valutazione delle politiche pubbliche.

La struttura del bilancio dello Stato così come illustrata, lascia inalterata la distinzione tra *bilancio per la decisione*, collegato alla ripartizione funzionale delle spese per missioni e programmi e alla classificazione contabile per unità previsionali di base e macroaggregati sulla quale si basa il voto parlamentare, e *bilancio per la gestione*, articolato in capitoli e affidato ai responsabili delle strutture amministrative dei Ministeri. Tale distinzione, caratterizzata da un maggiore orientamento delle previsioni di spesa alle politiche pubbliche e agli obiettivi da esse perseguiti, conduce, al tempo stesso, ad un collegamento più forte tra la fase di programmazione economica, avviata con la presentazione del Dpef e

⁹² Sulla base delle nuove articolazioni, il bilancio di previsione sottoposto all'esame e all'approvazione del Parlamento resta strutturato nel modo che segue: Elenco di tutte le unità previsionali di base del bilancio distinte per i vari Ministeri; Quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza; Quadro generale riassuntivo del bilancio di cassa; Quadro generale riassuntivo del bilancio triennale a legislazione vigente; Quadro generale riassuntivo del bilancio triennale delle aziende autonome; Quadro generale riassuntivo pluriennale programmatico; Allegato tecnico: stati di previsione: 1 per l'entrata e 18 per la spesa di ciascun Ministero (tabelle). Ogni stato di previsione è corredato da numerosi "elenchi", "riassunti", "riepiloghi" e "tavole" che hanno l'obiettivo di facilitare e migliorare la lettura dei dati da parte del Parlamento.

⁹³ Sul ruolo e sulla standardizzazione delle note preliminari si veda la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21/2008.

⁹⁴ Cfr. Circolare del Mef del 5 giugno 2007.

⁹⁵ La classificazione dell'entrata, avvicinata anch'essa alla classificazione basata sui criteri del sistema europeo dei conti, è strutturata su quattro livelli: il primo livello (titoli) rappresentato dalle entrate tributarie, extratributarie, alienazione e ammortamento dei beni, riscossione prestiti e accensione prestiti, il secondo livello (natura) rappresentato dalle entrate correnti e non ricorrenti, il terzo livello (specie) relativo ai tributi, e il quarto livello (unità di voto) per le attività e i proventi. Solo il quarto livello delle entrate è oggetto di approvazione parlamentare.

sviluppata nel bilancio di previsione (annuale e pluriennale), nella legge finanziaria e nelle leggi collegate, e la fase di pianificazione strategica. Quest'ultima ha inizio dal momento in cui i Ministri emanano la direttiva generale, strumento di raccordo tra la fase di indirizzo e quella gestionale. Secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 165/2001 (artt. 4 e 14), con la direttiva gli organi di governo definiscono gli obiettivi e i programmi di attuare e verificano la rispondenza di risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite; i dirigenti, attraverso la diretta gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compiono tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo⁹⁶. In base alle risorse finanziarie riferibili ai procedimenti o subprocedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio e agli oneri per il personale e per le risorse strumentali assegnate, il Ministro, entro dieci giorni dalla pubblicazione del bilancio, assegna a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale una quota parte del bilancio dell'amministrazione⁹⁷. L'attribuzione degli obiettivi e delle risorse alle strutture amministrative consolidano lo stretto e necessario rapporto che deve intercorrere tra la programmazione economica generale e la traduzione operativa del programma di governo nelle direttive dei diversi Ministri. Tale raccordo descrive un processo che si conclude con la successiva fase di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive e, più in generale, sulla valutazione delle politiche pubbliche di cui sono espressione.

Al fine di rafforzare quest'ultima fase di verifica e di riscontro dei risultati raggiunti, sono stati introdotti alcuni strumenti di rendicontazione volti a rafforzare questo processo e ad affinare le tecniche di costruzione e programmazione delle politiche pubbliche. Entro il 15 giugno di ogni anno, infatti, la legge finanziaria per il 2008⁹⁸, ha stabilito che ogni Ministero debba trasmettere alle Camere, per l'esame delle competenti commissioni, una relazione sullo stato di spesa dei rispettivi ministeri che dia conto dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione in relazioni ai programmi e alle missioni realizzate.

L'attenzione verso la fase di monitoraggio e di successiva valutazione delle politiche pubbliche si riflette anche e soprattutto nel momento della elaborazione del Rendiconto generale dello Stato. Anche in questa occasione, infatti, la stessa legge finanziaria⁹⁹, ha previsto che la Corte dei conti, nella presentazione della relazione annuale al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato, esprima valutazioni di sua competenza sullo stato della spesa e sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto della nuova classificazione del bilancio per missioni e per programmi.

⁹⁶ Accanto alle direttive annuali, a partire dal 2001, si è consolidata la prassi secondo la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri emana la c.d. "meta direttiva" ai Ministri con la quale vengono impartite indicazioni circa le modalità di predisposizione delle direttive annuali, e quindi di individuazione degli obiettivi e di misurazione dei risultati sulla base di specifici indicatori. Si veda, da ultimo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007.

⁹⁷ L. D'ALESSIO, *La funzione di programmazione nel contesto normativo del bilancio dello Stato: la fase del cambiamento*, cit..

⁹⁸ art. 3 comma 68 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁹⁹ Art. 3 commi 70 e 71 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

TABELLA N.1: Le fasi del ciclo di bilancio

TEMPI	SOGGETTI	DOCUMENTI CONTABILI	CONTENUTI/ATTI FORMALI	RIFERIMENTO NORMATIVO
Gennaio (31)	Governo	Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate	Inviata in Parlamento. Contiene gli strumenti di sviluppo territoriale alla luce delle tendenze congiunturali e strutturali	Art. 15, comma 5, l. 468/78
Febbraio (28)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Relazione sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato	Viene presentata dal Ministro delle finanze al Parlamento	Art. 30, comma 1, l. 468/78
Marzo (31)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Relazione sulla situazione economica del paese¹⁰⁰	Viene presentata al Parlamento. Illustra l'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente e aggiorna sulle previsioni per l'esercizio in corso	Art. 30, comma 1, l. 468/78
Maggio (31)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Prima Relazione sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato	Viene presentata dal Ministro delle finanze al Parlamento	Art. 30, comma 2, l. 468/78
Giugno (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Documento di programmazione economico finanziaria	Viene presentato al Parlamento. Individua gli obiettivi, esposti in valori assoluti e in rapporto al Pil, per le principali grandezze di finanza pubblica.	Artt. 1 bis, comma 1 lett. a), 3, l. 468/78
Giugno (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Rendiconto generale dello Stato	Viene presentato al Parlamento. Si articola in un Conto del Bilancio e in un Conto del patrimonio e si riferisce alla gestione dell'anno precedente. Deve essere approvato con legge	Art. 21 e 23 l. 468/78
Giugno (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Progetto di bilancio di assestamento	Viene presentato al Parlamento e si riferisce all'esercizio in corso. contiene le previsioni definitive, sia in termini di impegni e di accertamenti che di cassa. Deve essere approvato con legge.	Art. 17 l. 468/78

¹⁰⁰ Per prassi, insieme alla relazione il Governo in alcuni casi ha scelto di presentare al Parlamento l'Aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (AGGRPP) e la Relazione trimestrale di cassa.

TEMPI	SOGGETTI	DOCUMENTI CONTABILI	CONTENUTI/ATTI FORMALI	RIFERIMENTO NORMATIVO
Luglio (30)	Camera e Senato	Votazione di due distinte Risoluzioni per il Dpef	Nelle risoluzioni sono indicati, per ciascun anno coperto dal Dpef, i saldi di riferimento	Art. 3 l. 468/78 Art. 118 bis Reg. Camera Art. 125 bis Reg. Senato
Agosto (31)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Relazione trimestrale di cassa	Si dà conto della consistenza dei residui	Art. 30, comma 2 l. 468/78
Settembre (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Ddl di bilancio (annuale e pluriennale) a legislazione vigente, ddl finanziaria	Presentazione al Parlamento dei principali documenti di bilancio	Artt. 1 bis, comma 1, lett. b), 2, 4, 11 l. 468/78
Settembre (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Relazione previsionale e programmatica	Viene presentata al Parlamento. Espone il quadro economico e di finanza pubblica coerente con il ddl finanziaria.	Art. 15 l. 468/78
Novembre (15)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Disegni di legge collegati	Provvedimenti del Governo su politiche di settore	Art. 1 bis, comma 1, lett. c) l. 468/78
Novembre (15)	Ragioneria generale dello Stato	Circolare per la predisposizione del Rendiconto generale dell'anno in corso	Contiene gli adempimenti per la rendicontazione finale di tutte le entrate e di tutte le spese dell'esercizio in corso,	Art. 23, comma 2 l. 468/78
Novembre (30)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Terza Relazione trimestrale di cassa	Presentazione al Parlamento	Art. 30, comma 2 l. 468/78
Dicembre (1°)	Governo	Programma di stabilità	Viene presentato all'Unione europea e, se necessario, viene inviata al Parlamento una Nota informativa da discutere	Reg. Cons. UE n. 1466/97; Reg. Cons. UE n. 1055/05; Reg. Cons. UE n. 1056/05. Art. 3, comma 4 bis l. 468/78
Dicembre (31)	Parlamento	Legge di bilancio annuale e pluriennale e della legge finanziaria	Approvazione	Art. 81 Cost., art. 1 l. 468/78
Dicembre (31)	Governo/Ministro dell'economia e delle finanze	Rapporto sulle riforme economiche	Stato di attuazione della Strategia di Lisbona. Documento assorbito a partire dal 2005 nel PICO, e nel 2006 nel PNR ¹⁰¹	Consiglio Europeo, <i>Community Lisbon Programme: technical implementation Report</i> , 2006, october 2006

¹⁰¹ Il PICO è il Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione. Ha sostituito il Rapporto sulle riforme economiche a partire da 2005. Tale Rapporto era previsto dalle disposizioni comunitarie del 1998. A partire

TABELLA N. 2. La ripartizione del bilancio dello Stato per Missioni. Stanziamenti per il 2008.

Missioni	Stanziamenti del bilancio di previsione per il 2008, in milioni di euro (compresa la II Nota di variazione)	Stanziamenti in % sul totale del bilancio di previsione 2008 (compresa la II Nota di variazione)
Relazioni autonomie locali	112,792	23,55
Debito pubblico	78.231	16,33
Politiche previdenziali	98.559	14,31
Istruzione scolastica	41.583	8,68
L'Italia e l'Europa nel mondo	27.205	5,68
Diritti sociali e solidarietà sociale	24.234	5,06
Fondi da ripartire	19.961	4,17
Difesa e sicurezza del territorio	19.008	3,97
Diritto alla mobilità	10.514	2,19
Ordine pubblico e sicurezza	9.321	1,95
Politiche finanziarie e di bilancio	8.920	1,86
Istruzione universitaria	8.760	1,83
Giustizia	7.268	1,52
Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.489	1,15
Competitività e sviluppo imprese	4.433	0,93
Ricerca e Innovazione	4.060	0,85
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.914	0,82
Soccorso civile	3.755	0,78
Politiche del lavoro	3.624	0,76
Organi costituzionali	3.334	0,70
Servizi generali amministrazioni	2.830	0,59
Sviluppo sostenibile	1.665	0,35
Tutela beni culturali	1.633	0,34
Immigrazione	1.486	0,31
Agricoltura e pesca	1.364	0,28
Comunicazioni	1.354	0,28
Casa e assetto urbanistico	1.060	0,22
Giovani e sport	958	0,20
Tutela della salute	881	0,18
Amministrazione generale del territorio	352	0,07
Commercio internazionale	268	0,06
Turismo	113	0,02
Energia e fonti energetiche	59	0,01
Regolazione dei mercati	16	0,00

dal 2006, a seguito del rilancio della Strategia di Lisbona, il PICO è stato sostituito dal Piano nazionale di Riforma (PNR).