

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 510

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
recante le linee guida generali per l'individuazione delle
missioni delle amministrazioni pubbliche

*(Parere ai sensi dell'articolo 11, commi 1, lettera a) e 3, del decreto legislativo
31 maggio 2011, n. 91)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 22 ottobre 2012)



*Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVI/D321/12

Roma, 22 ottobre 2012

Sen.
Renato Giuseppe Schifani
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

Onorevole Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Linee guida generali per l'individuazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche" ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

Con i migliori saluti.


Prof. Dino Piero Giarda

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto in esame si inserisce nell'ambito del meccanismo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche introdotto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, che ha delegato il Governo ad adottare regole contabili uniformi in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica in raccordo con la normativa europea ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi (articolo 2 della legge n. 196 del 2009). Al fine di conseguire i suddetti obiettivi di armonizzazione è stato adottato, con riferimento alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali ai sensi del medesimo articolo 2 della legge n. 196 del 2009, il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, che detta le regole generali di contabilità e di bilancio e dedica il Titolo III alla classificazione delle spese per Missioni e Programmi quale modalità unitaria di rappresentazione contabile della spesa nei documenti di bilancio previsivi e consuntivi.

In particolare, l'articolo 11 del citato decreto legislativo indica i riferimenti che le amministrazioni devono seguire per individuare le Missioni e i Programmi di propria competenza, precisando che le Missioni vanno definite in base allo scopo istituzionale dell'amministrazione in modo da rappresentare le specifiche funzioni politico-istituzionali perseguite con le risorse a disposizione (art. 11, comma 1, lettera a), mentre i Programmi vanno configurati come unità di rappresentazione del bilancio e costituiscono aggregati omogenei di attività realizzati dall'amministrazione per il perseguimento delle finalità/obiettivi individuati nell'ambito di ciascuna Missione di spesa. Ciascun programma dovrà corrispondere ad un unico Centro di responsabilità amministrativa rappresentato dall'unità organizzativa come individuata dai singoli regolamenti di organizzazione. Il medesimo articolo, al comma 1, lettera a) prevede l'emanazione - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministeri vigilanti - di apposite linee guida per la definizione delle Missioni, con lo scopo di assicurare il raggiungimento di un risultato coerente tra tutte le amministrazioni nella rappresentazione dei dati di bilancio sotto il profilo delle finalità della spesa, mediante l'elaborazione di indirizzi uniformi che consentano il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici, nonché una maggiore trasparenza nel processo di allocazione delle risorse pubbliche.

In attuazione di tale previsione, lo schema in esame detta le misure da seguire per una uniforme classificazione delle Missioni delle amministrazioni pubbliche rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 91 del 2011, individuando quale base di riferimento la classificazione delle Missioni applicata al bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009.

Ai sensi dell'articolo 3 del presente schema, ciascuna amministrazione è tenuta ad individuare, previa indicazione da parte dell'amministrazione vigilante, le Missioni del bilancio statale che appaiono maggiormente rappresentative delle finalità istituzionali, delle funzioni e degli obiettivi strategici dalla stessa perseguiti, ovvero, in mancanza, a trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato una proposta motivata di modifica della classificazione di riferimento o di istituzione di una nuova Missione.

Per quanto riguarda i Programmi sottostanti le Missioni di competenza, l'articolo 4 delle linee guida stabilisce che l'individuazione deve avvenire sulla base di una ricognizione delle attività svolte assegnando a ciascun Programma una denominazione chiara e rappresentativa delle medesime. Ciascun programma inoltre va corredato con l'indicazione della corrispondente codificazione COFOG di secondo livello.

Il presente schema è stato elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale politiche di bilancio. Nel corso dell'istruttoria è stato acquisito l'assenso di tutte le Amministrazioni centrali dello Stato. Sotto il profilo procedurale, ai sensi dell'articolo 11, comma 3 del d.lgs. n. 91 del 2011 lo schema deve essere adottato entro il 31 dicembre 2012, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere adottato.

Linee guida generali per l'individuazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. a) del Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica", ed in particolare l'articolo 1, comma 2, come sostituito dall'articolo 5, comma 7, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, nonché l'articolo 2, comma 1, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni, degli enti locali, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che detta "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42."

Visto l'articolo 4 del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18, che, in attuazione della legge 30 dicembre 2010, n. 40, disciplina la classificazione della spesa per missioni e programmi delle Università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi del citato articolo 1, comma 2, della citata legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed in particolare il comma 4, in base al quale con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e delle ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti l'elenco delle missioni e dei programmi, nonché i criteri cui le università si attengono ai fini di una omogenea riclassificazione dei dati contabili;

Visto il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, che in attuazione dell'articolo 2 della citata legge 31 dicembre 2009, n. 196, disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale;

Visti, in particolare, l'articolo 9 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, in base al quale le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzia le finalità della spesa secondo l'articolazione per missioni e programmi, al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio secondo le classificazioni di cui al regolamento (CE) n. 2223/96, del Consiglio, del 25 giugno 1996, nonché allo scopo di assicurare la trasparenza del

processo di allocazione delle risorse e di destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali; l'articolo 11, comma 1, lettera a), del medesimo decreto legislativo il quale prevede che le missioni sono definite sulla base di indirizzi adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i ministeri vigilanti; l'articolo 12 del medesimo decreto in base al quale per le unità locali delle amministrazioni pubbliche, le amministrazioni vigilanti assicurano il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 9, con modalità stabilite con proprio decreto di natura non regolamentare, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Visto l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e successive modificazioni, che prevede la trasmissione dello schema di decreto concernente i criteri per la specificazione e classificazione delle spese delle amministrazioni pubbliche alle Camere, ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione, decorso il quale il decreto può essere adottato ;

Visto l'articolo 19 del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, che ha disposto, tra l'altro, il differimento al 31 dicembre 2012 del termine previsto dall'articolo 11, comma 3, lettera a) del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91;

Visto che ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 le Missioni sono definite in base allo scopo istituzionale dell'amministrazione pubblica individuato dalla legge e dallo statuto e che, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera b) del medesimo decreto, i programmi sono configurati come le unità di rappresentazione del bilancio che identificano le attività realizzate dall'amministrazione pubblica nell'ambito di ciascuna missione;

Visto l'articolo 40 della citata legge 31 dicembre 2009, n. 196, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato;

Su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentiti i Ministeri vigilanti;

Sentite le commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari;

DECRETA:

Articolo 1

(Ambito di applicazione)

1. Le linee guida stabilite con il presente decreto si applicano alle amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato di cui all'articolo 1,

comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive integrazioni e modificazioni, e all'articolo 1 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, denominate in seguito "Amministrazioni pubbliche", ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, disciplinati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

2. Le Amministrazioni pubbliche adottano una rappresentazione dei dati di bilancio che evidenzia le finalità della spesa, secondo l'articolazione per Missioni e Programmi, sulla base degli indirizzi riportati nei successivi articoli, al fine di assicurare il consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici, nonché una maggiore trasparenza nel processo di allocazione delle risorse pubbliche.

Articolo 2

(Classificazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche)

1. Le Missioni, rappresentano le "funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate".

2. In coerenza con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 91, al fine di garantire l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, di assicurare il coordinamento della finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 adottano una classificazione uniforme a quella del bilancio dello Stato.

3. La classificazione di cui al comma precedente è individuata, secondo i criteri stabiliti dal successivo articolo 3.

Articolo 3

(Criteri e modalità per procedere alla classificazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche)

1. La classificazione delle Missioni applicate al bilancio dello Stato, riportata nell'allegato n.1 al presente decreto, che ne costituisce parte integrante, rappresenta la base di riferimento per una uniforme classificazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche.

2. Ciascuna Amministrazione pubblica, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e successive modificazioni ed integrazioni, previa indicazione dell'Amministrazione vigilante, individua tra le Missioni del bilancio dello Stato attualmente esistenti, quelle maggiormente rappresentative delle finalità istituzionali, delle funzioni principali e degli obiettivi strategici dalla stessa perseguite. In tale ambito, le Amministrazioni pubbliche tengono conto delle Missioni *Servizi istituzionali e generali e Fondi da ripartire*, che riguardano spese riconducibili a più finalità e non attribuibili alle singole Missioni.

3. Qualora le Missioni applicate al bilancio dello Stato non risultino adeguatamente rappresentative degli elementi indicati al comma precedente, ciascuna amministrazione pubblica trasmette al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una proposta motivata di modifica o integrazione della classificazione di riferimento, per il tramite del Ministero vigilante che, al riguardo, esprime un proprio parere anche al fine dell'eventuale applicazione della medesima Missione di spesa al comparto di riferimento dell'Amministrazione pubblica richiedente.

4. La richiesta di modifica o integrazione può riguardare la modifica della denominazione di una delle Missioni esistenti o l'istituzione di una nuova Missione. L'istanza deve essere accompagnata da idonea motivazione, con indicazione dei provvedimenti normativi dai quali risultino chiaramente attribuite all'amministrazione funzioni non adeguatamente riconducibili alle Missioni attualmente presenti nella classificazione di riferimento.

5. La richiesta di cui ai commi precedenti sarà valutata dal Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, tenendo conto del parere dell'Amministrazione vigilante e delle altre richieste provenienti dalle altre Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, al fine di pervenire ad una valutazione di insieme. L'esito di tale valutazione, che terrà conto dei principi ispiratori che sono alla base dell'attuale quadro classificatorio della spesa, sarà comunicato al Ministero vigilante, all'Amministrazione richiedente e alle altre Amministrazioni che appartengono allo stesso comparto di riferimento dell'Amministrazione pubblica richiedente.

6. Valutate le richieste pervenute ai sensi dei precedenti commi 3 e 4 e considerati gli elementi normativi e classificatori, anche di carattere internazionale, che potranno portare a una più puntuale definizione delle Missioni esistenti, il Ministro dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, provvede, periodicamente, con proprio decreto all'aggiornamento della uniforme classificazione delle Missioni delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 1 del presente decreto.

Articolo 4

(Principi per l'individuazione dei Programmi di spesa e per il raccordo con la classificazione COFOG)

1. Il presente articolo indica i principi di carattere generale per l'individuazione, da parte delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, dei programmi di spesa previsti all'articolo 11, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.
2. I Programmi, quali unità di rappresentazione del bilancio, costituiscono aggregati omogenei di attività realizzati dall'amministrazione per il perseguimento delle finalità/obiettivi individuate nell'ambito di ciascuna Missione di spesa. Ciascun programma dovrà corrispondere ad un unico Centro di responsabilità amministrativa rappresentato dall'unità organizzativa individuata in conformità con i regolamenti di organizzazione, nonché con altri idonei provvedimenti, con esclusione delle università, alle quali si applica l'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18".
3. Le Amministrazioni pubbliche, sulla base di una ricognizione delle attività svolte, individuano i Programmi sottostanti le Missioni di pertinenza; la denominazione di ciascun Programma dovrà essere chiara e rappresentativa delle attività svolte.
4. Il programma dovrà essere corredato con l'indicazione della corrispondente codificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello secondo la struttura di corrispondenza desumibile dall'allegato al disegno di legge di bilancio annuale pubblicato sul sito della Ragioneria generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it>) su cui verrà inserito anche apposito glossario COFOG. Nel caso di corrispondenza non univoca tra programma e funzioni COFOG di secondo livello, le Amministrazioni individuano con il supporto dell'Amministrazione vigilante e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato due o più funzioni COFOG corrispondenti alla spesa del programma interessato.
5. Ciascun Programma dovrà corrispondere ad un unico Centro di responsabilità amministrativa rappresentato dall'unità organizzativa individuata in conformità con i regolamenti di organizzazione, nonché con altri idonei provvedimenti.

Articolo 5

(Ulteriori disposizioni)

Eventuali modifiche o integrazioni delle presenti linee guida potranno essere adottate mediante specifici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, anche tenuto conto del completamento della riforma della struttura del bilancio statale ai sensi dell'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n.196.

Articolo 6

(Entrata in vigore)

1. Le disposizioni di cui al presente decreto entrano in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Allegato n. 1

Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali
L'Italia in Europa e nel mondo
Difesa e sicurezza del territorio
Giustizia
Ordine pubblico e sicurezza
Soccorso civile
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
Energia e diversificazione delle fonti energetiche
Competitivita' e sviluppo delle imprese
Regolazione dei mercati
Diritto alla mobilita'
Infrastrutture pubbliche e logistica
Comunicazioni
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo
Ricerca e innovazione
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
Casa e assetto urbanistico
Tutela della salute
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici
Istruzione scolastica
Istruzione universitaria
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
Politiche previdenziali
Politiche per il lavoro
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti
Sviluppo e riequilibrio territoriale
Politiche economico-finanziarie e di bilancio
Giovani
Turismo
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche
Fondi da ripartire
Debito pubblico