

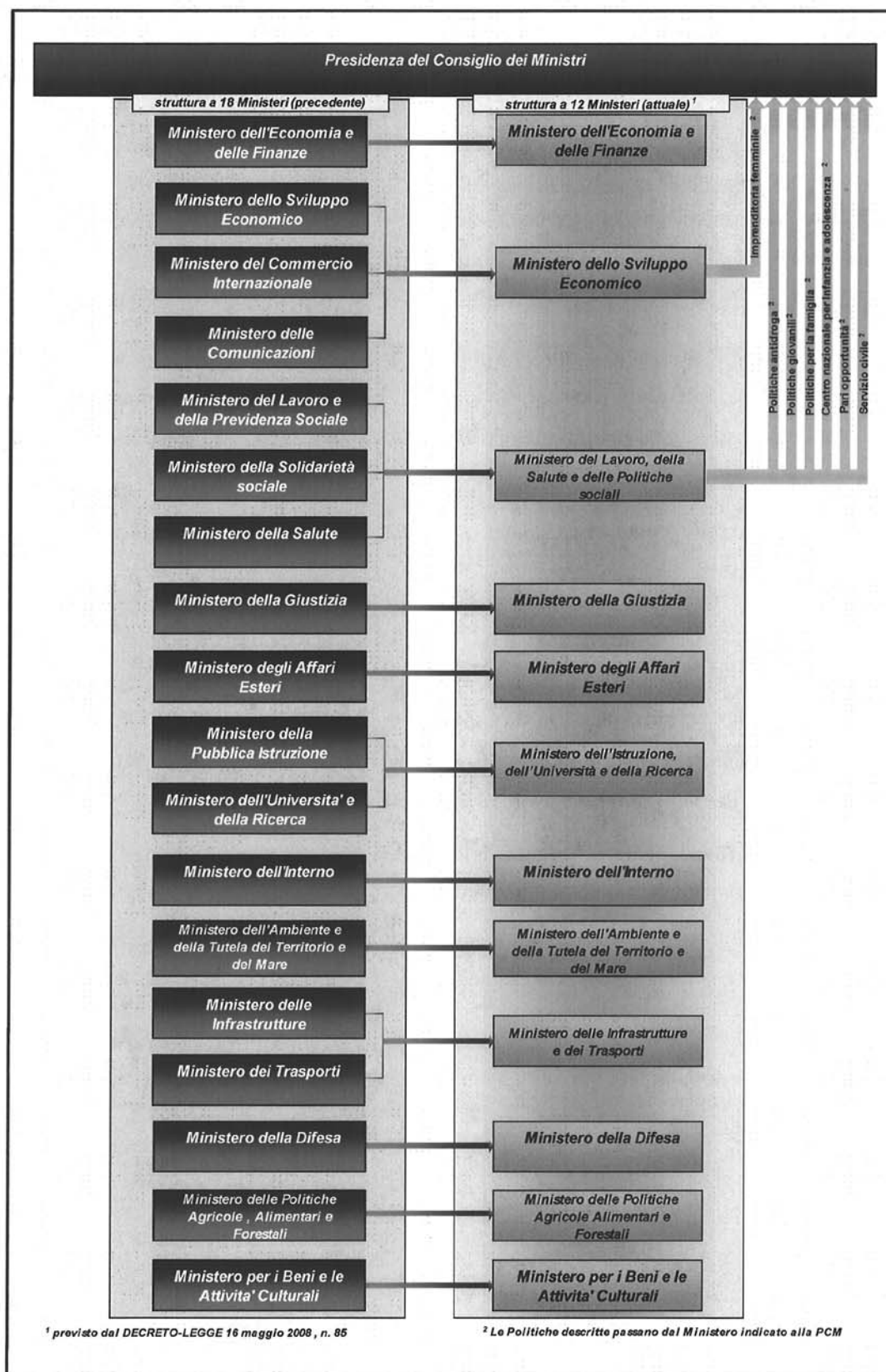
3. LA RIORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI (D.L. 85/2008) E I SUOI IMPATTI SULLE PREVISIONI 2009

Con il D.L. n. 85 del 16 maggio 2008, successivamente convertito in Legge n. 121 del 14 luglio 2008, si è proceduto ad applicare i commi 376 e 377 della Legge n. 244/2007 (Legge finanziaria 2008) in merito alla riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, che sono passate dalle 18 della trascorsa legislatura alle 12 attuali.

In particolare:

- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero delle Comunicazioni e dell'ex Ministero del Commercio internazionale sono stati accorpati nel Ministero dello Sviluppo economico insieme a strutture e compiti già riferiti allo stesso Ministero nella precedente legislatura
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dell'Università e della ricerca e dell'ex Ministero della Pubblica istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dei Trasporti e dell'ex Ministero delle Infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, dell'ex Ministero della Solidarietà sociale e dell'ex Ministero della Salute sono stati accorpati nel Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali
- alcune attribuzioni del Ministero dello Sviluppo economico e degli ex Ministeri del Lavoro e della Solidarietà sociale sono passate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (*Imprenditorialità femminile, Politiche antidroga, Politiche per la famiglia, Politiche giovanili, Pari opportunità, Servizio civile*).

L'intervento di riorganizzazione sulle amministrazioni centrali dello Stato è rappresentato in forma schematica nel prospetto seguente.



Il D.L. n.85/2008 e la successiva Legge di conversione n. 121/2008 fissano un periodo massimo di sei mesi per la approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione, demandando nel frattempo la definizione degli uffici dei ministeri oggetto di ristrutturazione ad appositi DPCM e, in mancanza di questi, prevedendo che si continuino ad applicare transitoriamente i vecchi regolamenti.

E' stato, inoltre, demandato al Ministro dell'Economia e delle Finanze l'adeguamento della struttura del Bilancio dello Stato alla nuova struttura del Governo.

Gli estesi interventi di riorganizzazione previsti dal citato D.L. n. 85, unitamente ad altri interventi di riordino decisi precedentemente all'interno di singole amministrazioni (Ministero per i Beni e le attività culturali), hanno comportato quindi la necessità di ridefinire sia i Centri di Responsabilità amministrativa del bilancio finanziario sia i Centri di costo, che costituiscono le componenti di riferimento fondamentali della contabilità economica analitica, in tempo utile per procedere alla predisposizione del Disegno di Legge di Bilancio 2009 e del Budget presentato 2009.

Tali strutture, tuttavia, devono essere considerate provvisorie e suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti, in quanto individuate prima che sia portato a compimento il processo di definizione degli assetti organizzativi delle amministrazioni oggetto di riordino. Ciò è vero, in particolare, per i nuovi Ministeri per i quali si è istituito, provvisoriamente, un centro di costo unico in corrispondenza di ciascun Dipartimento.

Oltre alla necessità di definire nuovi Centri di Responsabilità amministrativa e nuovi Centri di costo, gli interventi di riorganizzazione hanno comportato la necessità di procedere ad una revisione dei **Programmi** dei Ministeri ristrutturati e ad altri interventi a carattere più generale sui Programmi stessi che hanno interessato anche altre amministrazioni, e che saranno illustrati al paragrafo successivo.

In ogni caso è opportuno segnalare che, per quanto riguarda il Budget 2009 oggetto del presente volume, le modifiche ai Programmi e alle strutture organizzative hanno comportato, ovviamente, notevoli difficoltà tecniche e organizzative nella formulazione delle previsioni relative ai costi di funzionamento di strutture solo parzialmente definite in termini di dotazioni di risorse umane e strumentali. I costi sono stati in questi casi stimati a livello di Centro di Responsabilità e avendo come unico riferimento gli stanziamenti finanziari assegnati dal Disegno di Legge di Bilancio 2009; la quantificazione dei costi e l'applicazione del criterio della competenza economica può essere stata, quindi, non del tutto rigorosa per le amministrazioni oggetto di ristrutturazione.

Risulta anche poco agevole porre a confronto i dati del Budget 2009 con quelli delle rilevazioni precedenti, quali il Budget rivisto 2008 e il Consuntivo 2007; analoga difficoltà si riscontra, più in generale, nella costruzione di serie storiche omogenee, tenuto conto, da un lato, dei numerosi interventi di riorganizzazione dei Ministeri varati negli ultimi 10 anni e, dall'altro, del fatto che la classificazione per **Programmi** è stata introdotta solo dal 2008, sostituendo la precedente classificazione funzionale per Missioni Istituzionali.

4. LA REVISIONE DEI PROGRAMMI 2009

Si è detto in precedenza che le **Missioni** sono tendenzialmente stabili nel tempo e hanno un respiro di lungo periodo, mentre i **Programmi** hanno carattere di dinamicità, possono cioè cambiare nel tempo, consentendo progressivi affinamenti dovuti sia alle variazioni normative ed organizzative intervenute sia ad una più puntuale valutazione e consapevolezza delle attività svolte dalle singole Amministrazioni.

L'elenco dei **Programmi** da applicare alle previsioni economiche e finanziarie 2009 ed il loro contenuto in termini di attività è stato, pertanto, oggetto di una attenta rivisitazione, sia per tenere conto della nuova organizzazione del Governo prevista dal D.L. n. 85/2008, di cui si è detto al paragrafo precedente, sia per affinare e migliorare la struttura del programmi definita nel 2008 che, è il caso di ricordarlo, costituiva il primo anno di applicazione della nuova classificazione.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, in particolare, si è cercato di:

- migliorare la denominazione e la descrizione, in termini di attività, di alcuni programmi il cui contenuto appariva poco chiaro o ambiguo
- ridefinire il contenuto e/o la denominazione di alcuni programmi ai quali risultava difficile attribuire una responsabilità dirigenziale in termini di attuazione e di utilizzo delle risorse finanziarie; in particolare, si è cercato di limitare al massimo i **Programmi** condivisi fra più Ministeri e, all'interno dello stesso Ministero, fra più Centri di Responsabilità amministrativa.

Rispetto ai **Programmi** 2008, quelli che hanno subito delle modificazioni nel numero e/o nella denominazione hanno interessato, in primo luogo, le quattro amministrazioni oggetto di riordino in base al D.L. 85/2008: **Ministero dello Sviluppo economico, Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Ministero**

dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

Altre modifiche hanno interessato il **Ministero per i Beni e le attività culturali**, pure oggetto di un importante intervento di riordino deciso precedentemente al varo del D.L. n. 85/2008, e, in misura minore, il **Ministero dell'Interno**, il **Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali**, il **Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare**.

I Programmi risultanti per l'anno 2009 sono in numero di **163** e, nella quasi totalità, sono specifici di ciascuna Amministrazione; gli interventi di modifica per il 2009 hanno interessato n. 40 programmi. Permangono nell'elenco complessivo dei Programmi 2009 alcuni casi particolari che meritano di essere ricordati. In particolare:

- un certo numero di **Programmi** costituiscono, più che insiemi di attività operative svolte dalle Amministrazioni centrali, mere operazioni di trasferimento di risorse finanziarie ad altri enti pubblici, alle imprese o ai cittadini; tali **Programmi**, detti *finanziari*, possono essere diretti al raggiungimento di un risultato sulla collettività (come accade spesso per i trasferimenti diretti alle imprese o ai cittadini) oppure possono essere strumentali rispetto al raggiungimento di risultati che saranno perseguiti solo dal percettore finale del trasferimento (come accade spesso per i trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche);
- per ciascun Ministero esistono due **Programmi** trasversali in cui sono allocate le spese e i costi derivanti da attività svolte dai Gabinetti dei Ministri, riconducibili al **Programma Indirizzo Politico**, e quelle volte a garantire il generale funzionamento dell'Amministrazione (gestione risorse umane, affari generali, contabilità,), per le quali è stato istituito il **Programma Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza**;
- altri **Programmi** trasversali sono destinati alla allocazione di fondi non imputabili *ex ante* a **Programmi** specifici (*ad es. Fondi da assegnare*).

5. LE INNOVAZIONI INTRODOTTE A SEGUITO DELLA ANTICIPAZIONE DELLA MANOVRA TRIENNALE DI FINANZA PUBBLICA 2009-2011 (D.L. 112/2008)

Con il varo del Decreto Legge n.112, che è stato successivamente convertito in Legge n. 133 del 21 agosto 2008, sono state introdotte importanti innovazioni nel processo di programmazione del bilancio dello Stato:

- è stata anticipato gran parte del contenuto della Legge finanziaria 2009;
- è stata confermata la struttura del Bilancio, introdotta con la Legge di Bilancio 2008, fondata sulle **Missioni** e sui **Programmi** (di cui al paragrafo successivo);
- è stata sostanzialmente definita la dotazione finanziaria a legislazione vigente per il triennio 2009-2011 per ciascuna **Missione** e per ciascun Ministero, con lo scopo di attuare, attraverso l'individuazione di un *plafond* di risorse a disposizione delle stesse amministrazioni, un rigoroso contenimento della crescita della spesa e, allo stesso tempo, conferire loro maggiore flessibilità nella programmazione e nella gestione delle risorse sui singoli programmi di spesa.

La Ragioneria Generale dello Stato ha apportato, di conseguenza, alcuni cambiamenti al processo di predisposizione e di raccolta delle proposte economiche e finanziarie per l'anno 2009 e per il triennio 2009-2011 da parte dei ministeri allo scopo di adeguarlo alle disposizioni ed alle novità introdotte dal D.L. 112/08, favorire una sempre maggiore integrazione tra previsioni economiche e finanziarie e potenziare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni.

In primo luogo, è stata operata una integrazione tecnica e di processo nella raccolta dei dati quantitativi del personale (anni persona e organici) ai fini della predisposizione, da un lato, del Budget economico 2009 e, dall'altro, degli allegati al Disegno di Legge di Bilancio 2009 relativi alle spese di personale; la rilevazione telematica degli anni persona per il 2009, che si è avvalsa del sistema di contabilità economica, è stata oggetto di una specifica Circolare della Ragioneria Generale dello Stato, la n. 17 del 23 luglio 2008, avente per oggetto "*Rilevazioni quantitative integrate del personale per l'anno 2009*".

Con la successiva Circolare n. 21 del 24 luglio 2008, avente per oggetto "*Previsioni di bilancio anno 2009 e triennio 2009-2011 – Budget anno 2009*":

- sono stati stabiliti criteri e modalità per effettuare le previsioni economiche e finanziarie (a parte le previsioni quantitative del personale), anche in relazione a quanto stabilito dal D.L. n. 112/08;