

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 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, che sono state applicate anche alla Legge di Bilancio 2009 e al connesso Budget **definito** 2009, oggetto del presente volume, devono tuttavia 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 questa sede 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 dalla 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 dei 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. n. 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, 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**.

Per maggiori informazioni a riguardo si rimanda alle analisi sul Budget dei singoli ministeri nella parte II del presente documento.

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. n. 112/2008)

Con il varo del Decreto Legge n.112, successivamente convertito con la 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 LB 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 previsioni 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. n. 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.

6. IL RUOLO DEL BUDGET ECONOMICO NEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

La formulazione del budget economico analitico è parte del più ampio processo di programmazione economico-finanziaria che contempla, accanto alla quantificazione delle risorse umane e strumentali da impiegare per la realizzazione degli obiettivi prefissati, nell'ambito dei **Programmi** individuati per realizzare le **Missioni**, la definizione delle relative risorse finanziarie, che spetta primariamente ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa.

A questi ultimi, infatti, le norme assegnano importanti funzioni di programmazione; l'art. 2 del D.L.vo n. 279/1997, ad esempio, attribuisce loro la responsabilità *“della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate”* e l'art. 4-bis della Legge n. 468/1978 – introdotto con la legge n. 94 del 1997 – assegna agli stessi, *“dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali di bilancio”*, la responsabilità di formulare proposte di bilancio e la definizione di obiettivi e programmi correlati.

Il budget economico, predisposto dai centri di costo coordinati dai rispettivi centri di responsabilità amministrativa, inoltre, accompagna e completa la lettura delle informazioni contenute nel bilancio di previsione dello Stato, fornendo così ausilio al Governo e al Parlamento sulle decisioni relative all'allocazione delle risorse finanziarie.

Particolare rilievo assumono, in tale processo integrato, le **Note preliminari** che costituiscono lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero rappresenta, nel corso dell'iter di formazione del bilancio di previsione, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli (art. 2, comma 4 quater, della legge 468 del 1978, introdotto dalla legge 94 del 1997).

Le Note si inseriscono così in un più ampio processo che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo, passa attraverso la verifica di compatibilità delle previsioni iniziali con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica, di competenza della Ragioneria Generale dello Stato e si conclude, dopo l'approvazione da parte del Parlamento della Legge di Bilancio, con l'elaborazione della Direttiva annuale emanata dal Ministro.

In tema di programmazione, inoltre, risultano di grande interesse e di necessario riferimento alla materia, le Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione intervenute a partire dal 2002. Da ultimo, con la recente Direttiva del 12 marzo 2007 – *Indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo* – sono stati richiamati ampiamente i concetti e i contenuti, relativi alle Note preliminari che accompagnano gli

stati di previsione della spesa, espressi nella circolare n. 18/2006 del Ministero dell'Economia e delle finanze ed è stata ribadita l'importanza del legame fra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della programmazione finanziaria⁴ unitamente alla nuova formulazione delle Note preliminari secondo le indicazioni contenute nella suddetta circolare n. 21/2008, che riporta, nell'Allegato 4, le linee guida aggiornate per la compilazione, che avviene da quest'anno per via telematica, per mezzo di una nuova applicazione disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

7. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2009

In conseguenza delle innovazioni illustrate nei paragrafi precedenti, il processo di raccolta dei dati del budget economico 2009 si è modificato rispetto agli anni scorsi, articolandosi su due fasi (budget **presentato** e budget **definito**) in luogo delle tre fasi precedentemente in uso (budget **proposto**, **presentato** e **definito**).

Le Amministrazioni, infatti, hanno proceduto direttamente alla formulazione del budget **presentato** 2009 per centro di costo, per natura di costo e per programmi, ad eccezione dei dati quantitativi del personale (anni persona) che sono stati rilevati separatamente e anticipatamente; la formulazione del budget sulle due nuove fasi avviene in coerenza con le previsioni finanziarie e con le indicazioni in merito al contenimento della spesa riportate nella Circolare n. 21/2008.

Nella successiva fase di budget **definito**, oggetto del presente volume, i centri di costo delle Amministrazioni hanno rivisto gli obiettivi e, ove necessario, le previsioni dei costi generati dalle attività e dai processi connessi, in coerenza con le risorse finanziarie assegnate, in via definitiva, con l'approvazione della Legge di Bilancio 2009.

Il confronto dei dati relativi alle diverse fasi del budget pone in rilievo come l'attività di programmazione sia il frutto della mediazione fra gli obiettivi e le esigenze delle singole Amministrazioni e gli obiettivi e i vincoli posti dalla politica economica e finanziaria di bilancio.

Le informazioni economiche illustrate nel presente Documento sono validate dai rispettivi Ministeri e, nello specifico, dai responsabili dei singoli centri di costo - diversamente da quelle finanziarie la cui titolarità è del Ministero dell'Economia e delle finanze - attraverso le applicazioni informatiche disponibili sul *portale web* di contabilità economica.

⁴ I testi delle circolari e delle direttive richiamate sono consultabili al link <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Norme-e-do/Contabilit/index.asp>, rispettivamente nelle sezioni *Circolari* e *Normative*