



CIRCOLARE N. 14

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO
UFFICIO IV

Roma, 22 MAR, 2010

Prot. Nr. 24345

Allegati:

A tutti i Ministeri

- Gabinetto del Ministro
- Servizio di controllo interno
- All'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato
- A tutti gli Uffici centrali del bilancio presso i Ministeri
- All'Ufficio di Ragioneria presso i Monopoli di Stato

e, p.c.

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Alla Corte dei Conti
- All'Istituto Nazionale di Statistica

LORO SEDI

OGGETTO: Revisione dei Programmi di spesa per l'anno 2011.

PREMESSA

Il processo di riforma del bilancio dello Stato ha ricevuto un impulso fondamentale con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica recentemente approvata dal Parlamento (legge n. 196/2009, in vigore dal 1° gennaio 2010).

Al riguardo, giova rammentare che già con la predisposizione della Legge di bilancio per il 2008 è stata attuata, in via amministrativa, una riclassificazione funzionale della spesa

articolata su due livelli di aggregazione - le Missioni e i Programmi - secondo le indicazioni fornite con la circolare n. 21 del 5 giugno 2007 “*Previsioni di Bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010*” del Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con la relativa applicazione sia per il bilancio finanziario che per il budget economico.

Tale classificazione risponde all'esigenza di porre in risalto gli aspetti funzionali della spesa, rendendo maggiormente informati il Governo, il Parlamento ed i cittadini circa l'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire le specifiche finalità istituzionali.

La revisione della classificazione di bilancio secondo le finalità di spesa consente di:

- rendere più trasparente il bilancio, in modo tale che risulti immediatamente chiaro quanto si spende per fare cosa. Questo dovrebbe facilitare e rendere più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento;
- superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di spesa, rafforzando la funzione allocativa del bilancio nell'ambito di un quadro coerente ed esaustivo e facilitando l'individuazione di nuove finalità di spesa;
- rafforzare il collegamento tra la programmazione finanziaria e la programmazione degli interventi per realizzare le politiche pubbliche, facilitando l'individuazione di obiettivi misurabili in termini di unità di servizio da erogare o di livello di intervento da sostenere;
- offrire a tutte le Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi.

LE INNOVAZIONI NELLA CLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO PREVISTE DALLA LEGGE 196/2009

Con l'approvazione della legge n. 196/2009, la struttura funzionale e l'articolazione per Missioni e Programmi viene formalizzata nella nuova cornice legislativa in materia di contabilità e finanza pubblica. In particolare, l'articolo 21 ha introdotto, nel quadro di una complessiva ristrutturazione del processo di costruzione delle previsioni finanziarie ed economiche, nuove disposizioni dirette a consentire, attraverso il consolidamento della struttura per Missioni e

Programmi, una maggiore consapevolezza delle scelte allocative annuali in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Il comma 2 dell'articolo 21, infatti, nel confermare la classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, stabilisce, in particolare, che le **Missioni**, inerenti alle *“funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”*, costituiscono la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per comunicare meglio le direttrici principali di azione.

- I **Programmi** sono *“aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni”* determinati con riferimento ad *“aree omogenee di attività”*, raccordati con la nomenclatura COFOG (*Classification of functions of government*) di secondo livello, e costituiscono, nel nuovo ordinamento, *“unità di voto parlamentare”* (superando l'approccio per macroaggregati – UPB), ampliando la flessibilità del bilancio.

Nel qualificare il Programma, inoltre, la legge 196/2009 ha stabilito, al comma 2 dell'art. 21 che *“la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*¹. In sostanza, si richiede che il coordinamento delle attività per la realizzazione di ciascun programma sia sempre affidato ad un unico responsabile; peraltro, il legame programma e unico centro di responsabilità amministrativa richiama quello già previsto nell'abrogata legge 468/1978 tra ciascuna unità previsionale di base e unico centro di responsabilità amministrativa.

L'articolo 40 della legge n. 196/2009 attribuisce al Governo una specifica delega - da esercitarsi entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge - per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. In particolare, al comma 2, lettera b), punto 2, la delega prevede l'affidamento dell'intero Programma a un unico centro di responsabilità amministrativa. Tale previsione rafforza ulteriormente la responsabilizzazione delle strutture amministrative stabilendo la corrispondenza univoca tra Programma e responsabile. Il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato prevede, inoltre, una più ampia riorganizzazione delle Missioni e dei Programmi di spesa, che potrà costituire un'occasione di ulteriore consolidamento e razionalizzazione del numero e della struttura dei Programmi del bilancio dello Stato, anche con riferimento ai compiti ed alle funzioni

¹ Il D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 - "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999, detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato. In particolare, l'art. 3 in particolare dispone che i Ministeri "costituiscono strutture di primo livello, alternativamente i dipartimenti o le direzioni generali". I Segretariati generali fin dalla prima applicazione della nuova classificazione funzionale sono stati trattati come centri di responsabilità amministrativa.

trasversali svolti dalle diverse Amministrazioni (come ad esempio *Indirizzo politico, Servizi e affari generali, Ricerca, Fondi da assegnare ecc.*).

CRITERI PER LA REVISIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA

Con la ristrutturazione del bilancio e l'introduzione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, i Programmi rappresentano sempre più il perno della nuova classificazione, la cui definizione ha visto il pieno coinvolgimento delle Amministrazioni interessate.

La classificazione è comunque suscettibile di miglioramenti e perfezionamenti, anche in conseguenza delle esigenze che dovessero manifestarsi, quali cambiamenti normativi e organizzativi che possono intervenire sulle finalità perseguite dalle Amministrazioni centrali dello Stato e/o sull'assetto delle stesse. Dal 2008 al 2010 sono già intervenute alcune modificazioni nel numero o nella denominazione dei Programmi, per effetto delle quali alcuni di essi sono stati soppressi, altri accorpati o riferiti alle nuove strutture organizzative. Nuovi adempimenti scaturiscono, come anticipato precedentemente, dall'applicazione dell'art. 21 della legge n. 196/2009, che richiede una corrispondenza tendenzialmente univoca dei programmi in relazione ai centri di responsabilità amministrativa dei Ministeri.

Per rispondere al dettato della nuova norma di contabilità la Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio, ha avviato un'attività di verifica in ordine alla corrispondenza tra i Programmi e le unità organizzative di primo livello responsabili della relativa realizzazione.

Al riguardo si ritiene opportuno formulare **alcune indicazioni** al fine di omogeneizzare e migliorare la formulazione delle finalità di pertinenza delle singole Amministrazioni:

- è necessario che la denominazione di ciascun Programma sia, quanto più possibile, chiara ed espressiva del suo contenuto e che siano descritte in modo esaustivo le attività svolte;
- i Programmi dovrebbero essere specifici di ciascun Ministero, eliminando i casi di condivisione degli stessi tra più Ministeri. Fanno eccezione tre Programmi trasversali a tutte le Amministrazioni, *Indirizzo Politico*, in cui sono allocate le attività poste in essere dai Gabinetti dei Ministri, *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*, con le attività volte a

garantire il generale funzionamento dell'Amministrazione (gestione risorse umane, affari generali, contabilità, informatica generale,...) e *Fondi da assegnare* che comprende, tra l'altro i fondi per consumi intermedi e altri fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione;

- la realizzazione di ciascun Programma deve essere affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, tenendo conto della necessità di associare la responsabilità della gestione delle risorse e del risultato ad un unico soggetto; i Programmi condivisi tra più centri di responsabilità di uno stesso Ministero devono essere affidati ad un unico centro o, in alternativa, si dovranno creare più Programmi, compatibilmente con le esigenze di razionalizzazione rappresentate nel punto successivo;

- è necessario procedere a una razionalizzazione dei Programmi sia in termini di attività effettivamente svolte che in termini di consistenza finanziaria, auspicando una proposta di accorpamento per quelli poco significativi. È emerso, in particolare dai dati di consuntivo 2008, che il livello di concentrazione della spesa statale è estremamente elevato su alcuni programmi mentre è più esiguo su altri, generando riflessi sulla significatività dei programmi individuati;

- di regola, ad ogni Programma devono essere associate le risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività sottostanti;

- le strutture periferiche delle Amministrazioni devono essere associate ai Programmi effettivamente svolti e quindi non attribuite al programma *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*;

- l'informatica a carattere generale andrebbe collocata nel programma *Servizi e affari generali* mentre quella specifica andrebbe puntualmente attribuita al programma pertinente; analogamente si dovrebbe procedere con la comunicazione a carattere generale (URP) e istituzionale.

MODALITA' PER L'AVVIO DELLA REVISIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA

In relazione a quanto precede, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del Bilancio - verranno costituiti specifici gruppi di lavoro, con il coinvolgimento degli Uffici centrali di Bilancio e del Servizio Studi Dipartimentale, le cui analisi

e relative proposte, con tutte le informazioni a corredo, verranno successivamente sottoposte e concordate con le Amministrazioni interessate in appositi incontri.

Le attività relative alla presente circolare andranno concluse **entro il 14 maggio 2010**, in tempo utile per consentire alle Amministrazioni di effettuare le proposte per il bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013, sui programmi e centri di responsabilità aggiornati in conseguenza delle attività svolte. L'attività di revisione della struttura del bilancio dello Stato troverà completamento nell'ambito dell'attuazione della delega prevista dall'articolo 40 della legge n.196/2009 e verrà effettuata con il supporto dei nuclei di analisi e valutazione della spesa da istituire ai sensi dell'art. 39 della richiamata legge 196.

 Il Ragioniere generale dello Stato
Contino