PARTE I

NOTE ILLUSTRATIVE SUL SISTEMA DI CONTABILITA' ECONOMICA ANALITICA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PAGINA BIANCA

1. IL BUDGET DELLO STATO

L'esigenza di ampliare l'informazione di bilancio con elementi e dati di tipo economico volti a rendere più significative le decisioni di finanza pubblica – anche in funzione della valutazione del costo dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche – ha condotto alla riforma del sistema contabile e di bilancio dello Stato del 1997, e specificamente all'introduzione della Contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare a quella finanziaria.

Con tale strumento Governo e Parlamento vedono accrescersi la conoscenza dei fenomeni amministrativi e migliorare, quindi, sia i presupposti delle decisioni di finanza pubblica, sia il coinvolgimento e l'*accountability* della dirigenza, in ragione degli obiettivi da perseguire.

Le informazioni che vengono fornite, infatti, - ponendo in relazione gli obiettivi con le risorse impiegate – consentono ai *decision makers* di conoscere meglio e di qualificare le modalità e l'utilizzo di tali risorse in relazione ai risultati conseguiti da parte dei responsabili dello svolgimento delle attività amministrative.

Il sistema di contabilità economica rileva i **costi**, intesi come valorizzazione monetaria dell'utilizzazione delle risorse secondo il principio della competenza economica, mentre la **spesa** – che caratterizza la contabilità finanziaria – è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime.

A partire dall'anno 2000, pertanto, le Amministrazioni centrali dello Stato sono state coinvolte in un innovativo processo budgetario, che trova espressione nella realizzazione di appositi documenti informativi predisposti dal Governo (Ministero dell'Economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato) e presentati al Parlamento.

I dati economici consentono, infatti, di evidenziare le esigenze funzionali e gli obiettivi concretamente perseguibili; **i medesimi supportano il processo di formazione del bilancio** (specificamente la costruzione e l'approvazione), costituendo elemento di trasparenza e di conoscenza nell'utilizzo delle risorse.

L'analisi dei costi consente oggi alle Amministrazioni Centrali dello Stato, da una parte, di compiere passi importanti verso un'efficace azione di autocontrollo e di corretta allocazione delle risorse fin dalla formulazione delle proposte di bilancio, previa identificazione di obiettivi e programmi e, al Ministro dell'Economia e delle finanze, dall'altra, di valutare meglio le proposte finanziarie dei vari dicasteri tenendo anche conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali svolti.

2. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2006

Le Amministrazioni centrali dello Stato, interessate alla predisposizione del Budget economico per l'anno 2006, hanno proceduto alla relativa elaborazione congiuntamente al processo di formulazione del bilancio finanziario di previsione secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 13 del 7 aprile 2005.

Il processo di formazione del budget prende avvio con la formulazione del "**Budget proposto**" – che espone il confronto tra gli obiettivi posti dalle singole Amministrazioni, nell'ambito del processo di programmazione, e le connesse esigenze in termini di risorse finanziarie, umane e strumentali. Il passo successivo prevede l'elaborazione del "**Budget presentato**" che contiene l'adeguamento dell'originaria programmazione alle previsioni finanziarie, a legislazione vigente, presentate dal Governo al Parlamento entro il 30 Settembre 2005.

Con l'approvazione, da parte del Parlamento, della Legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) e del Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno 2006 (legge 23 dicembre 2004, n. 267), le Amministrazioni hanno, infine, proceduto ad elaborare il presente **"Budget definito"** contenente la riconsiderazione degli obiettivi e, ove necessario, la rimodulazione dei costi previsti sulla base delle risorse finanziare assegnate in via definitiva per l'anno 2006.

Il confronto dei dati relativi alle descritte fasi pone in rilievo come l'attività propositiva di programmazione, in termini di funzioni e servizi istituzionali definiti dalle singole strutture amministrative/operative, sia stata riformulata a seguito della

mediazione fra obiettivi ed esigenze delle Amministrazioni ed il rispetto dei limiti posti dalla politica economica e di bilancio, nell'ambito dell'intera manovra di finanza pubblica varata dal Parlamento.

Le informazioni economiche illustrate nel presente Documento sono prodotte e validate dai rispettivi Ministeri e, specificamente, dai responsabili dei singoli Centri di costo attraverso le applicazioni informatiche disponibili sul *portale web* di contabilità economica, accessibile anche attraverso il sito della Ragioneria Generale dello Stato (www.rgs.mef.gov.it).

A tale scopo, i singoli Centri di costo si sono avvalsi, per la formulazione del Budget 2006, del ***Manuale dei principi e delle regole contabili*** (emanato con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 22 aprile 2004), che costituisce il riferimento, comune a tutte le Amministrazioni Pubbliche, necessario per garantire l'unitarietà dei principi generali e delle regole contabili da applicare nei vari adempimenti connessi al Sistema unico di contabilità economica.

3. INNOVAZIONI TECNICHE E DI PROCESSO NEL BUDGET 2006

A partire dall'esercizio 2000, come noto, sono state via via apportate numerose innovazioni tecniche, di processo e di regole al Sistema di contabilità economica.

In particolare, la previsione e la rilevazione dei costi per natura al secondo dei tre livelli previsti per il Piano dei conti (Tab. B del D.L.vo 279/97, come modificata dal D.M. n. 32381 del 6 aprile 2004) ha rappresentato, nei primi anni di applicazione del sistema, una delle semplificazioni volte a facilitare l'introduzione dei nuovi processi e a consentire alle Amministrazioni di adottare le necessarie misure tecniche ed organizzative per la raccolta delle informazioni.

In occasione del Budget 2006 si è passati alla previsione dei costi al terzo livello del Piano dei conti, ad eccezione delle voci "Personale – comparto/qualifica", per le quali è stato applicato il secondo livello.

L'utilizzo del terzo livello del Piano dei conti consente di incrementare e

migliorare l'insieme dei dati raccolti dal Sistema di contabilità analitica, in quanto permette di esporre, con maggiore dettaglio ed analiticità, le caratteristiche fisico-economiche dei beni e dei servizi utilizzati dalle Amministrazioni centrali nello svolgimento delle loro attività istituzionali.

Inoltre, tra le innovazioni introdotte nello scorso esercizio, in funzione del miglioramento del processo di programmazione economico-finanziaria, si è consolidato il ruolo dei Centri di responsabilità amministrativa, nei confronti dei quali si vanno sempre più delineando compiti di coordinamento rispetto ai sottostanti Centri di costo, soprattutto presso i Ministeri la cui struttura amministrativa è organizzata su base dipartimentale.

Ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, infatti, sono assegnate funzioni di programmazione come indicato nell'art. 2 del D.L.vo n. 279/97, che attribuisce loro la responsabilità "*della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate*", e nell'art. 4-bis della Legge n. 468/78 che assegna agli stessi, denominati "*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, costituendo, quindi, la rappresentazione economica degli obiettivi e programmi dei centri di costo che fanno capo al Centro di responsabilità amministrativa, va visto come una parte dell'unitario processo di programmazione economico-finanziaria che include, **accanto alla quantificazione delle risorse umane e strumentali da impiegare per la realizzazione degli obiettivi prefissati, la definizione delle relative risorse finanziarie**.

In tema di programmazione, infine, risulta di grande interesse e di necessario riferimento alla materia in argomento la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23/12/2004 "*Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo"*, che, tra l'altro, ripercorre i passi che il processo di programmazione annuale deve seguire, distinguendo una fase iniziale, corrispondente

nel Sistema di contabilità economica dello Stato alla già citata formulazione del Budget "proposto", una fase intermedia, a cui corrisponde il Budget "presentato" e una fase finale, quella del Budget "definito".

Infine, si evidenzia, quale primo passo in direzione del diretto coinvolgimento delle strutture operative sul territorio, l'attivazione, quali Centri di costo autonomi, di dieci Prefetture individuate dal Dipartimento Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno e di diciassette Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici individuate nel Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici del Ministero per i Beni e le attività culturali; gradualmente nel processo economico verranno interessate, per quanto riguarda il Ministero dell'Interno, tutte le altre Prefetture e, parimenti, verrà esteso anche alla rete periferica delle altre Amministrazioni centrali dello Stato.

4. CONTENUTI DEL BUDGET DEFINITO 2006

Il presente documento si articola in cinque parti ed espone i costi previsti a due livelli di dettaglio, corrispondenti allo Stato nel suo complesso ed alle singole Amministrazioni Centrali, considerate anche nella loro articolazione territoriale.

In particolare, nella parte seconda vengono illustrati e commentati i valori di Budget dello Stato per il 2006, con riguardo alle tre *"viste"* con cui vengono rappresentati i dati economici, ossia in termini di natura di costo delle risorse utilizzate, in ordine alle strutture organizzative che le impiegano e in funzione alle Missioni istituzionali perseguite.

Nella terza parte del Documento sono sinteticamente illustrati, in tabelle e grafici, i costi che lo Stato, nel suo insieme, prevede di sostenere nel 2006, ponendoli a confronto, quale significativa innovazione di analisi, con i valori economici previsti nel **"Budget rivisto"** del 2005; quest'ultimo espone i dati rideterminati in base ai costi effettivamente sostenuti nel primo semestre del 2005 e permette un confronto più aggiornato. In tale parte viene illustrato, inoltre, il confronto tra Budget presentato

e Budget definito che evidenzia come le decisioni assunte dal Legislatore, nella definitiva allocazione delle risorse finanziarie, abbiano avuto riflesso sul Budget economico.

La quarta parte del documento espone, per ciascun Ministero, le previsioni effettuate dai rispettivi Centri di costo, confrontandole con i dati del Budget rivisto 2005, allo scopo di evidenziarne gli scostamenti.

Infine nella quinta parte del documento è esposto un ***Glossario*** dei termini più frequentemente utilizzati in contabilità economica.

Il presente Documento, a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato viene presentato alle Camere e trasmesso ai Ministeri quale riferimento per la gestione 2006 e viene pubblicato sul sito della Ragioneria Generale (www.rgs.mef.gov.it), sul quale saranno reperibili ulteriori informazioni riguardanti la Contabilità economica.

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2006

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

Il Budget "definito" per l'anno 2006 è stato predisposto in coerenza con le previsioni finanziarie contenute nella Legge di Bilancio ed è stato messo a confronto con le previsioni aggiornate per l'anno 2005 – Budget "rivisto" -, che include il consuntivo del 1° semestre 2005.

Dal punto di vista organizzativo il confronto è assolutamente omogeneo, in quanto le riorganizzazioni che hanno interessato, nel corso del 2004, alcune Amministrazioni centrali sono state già accolte in sede di Budget "definito" 2005.

Come già anticipato nella parte I della presente relazione, al Budget 2006 è stato applicato, per la prima volta in sede di previsione iniziale, il III livello del Piano dei conti, che consente una analisi dei costi secondo la natura ad un maggior livello di dettaglio.

Anche in questo caso il confronto con il Budget "rivisto" 2005 è omogeneo in quanto il consuntivo del 1° semestre dello scorso anno in corso e il contestuale aggiornamento delle previsioni per il 2° semestre sono stati effettuati al III livello del Piano dei conti.

2. MODALITA' DI RAPPRESENTAZIONE DEI DATI

Il Budget dello Stato per l'anno 2006 espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento; per la rappresentazione di tali costi il documento contiene un insieme di tavole espositive dei dati economici, secondo le diverse ottiche previste dal sistema.

Le tavole, che di seguito vengono commentate, indicando anche le relazioni intercorrenti fra di esse, possono essere, in considerazione dei diversi livelli di interesse, suddivise in due gruppi:

- Tavole riepilogative a livello Stato, che forniscono una visione d'insieme di tutti i valori economici gestiti dal Sistema di contabilità economica. I dati sono rappresentati, in successione, secondo la destinazione (o finalità) dei costi, la natura dei costi e la responsabilità organizzativa;
- Tavole riepilogative a livello Amministrazioni**,** che forniscono una visione sintetica, per ogni Ministero, dei costi riferibili ai rispettivi Centri di costo e sono inserite a completamento delle tavole a livello Stato.

2.1 Analisi dei costi a livello Stato

2.1.1 Destinazione dei costi

Dal punto di vista della destinazione dei costi le tavole riepilogative a livello Stato espongono:

- il valore complessivo dei costi delle Amministrazioni centrali e dei costi riferibili allo Stato nel suo complesso per tutte le Missioni Istituzionali esistenti;
- il valore dei costi propri delle Amministrazioni centrali distinti in:
  - costi di *Indirizzo politico*, destinati ad accogliere gli oneri derivanti dall'insieme delle attività che caratterizzano, in particolare, il Centro di