

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, allo scopo di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica e di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche, ha condotto alla riforma contabile, contenuta nel D.L.vo n. 279 del 1997, che ha previsto l'introduzione di un Sistema unico di contabilità economica analitica per Centri di costo, da affiancare alla tradizionale contabilità finanziaria dello Stato.

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 il consumo di tali risorse in relazione ai risultati conseguiti da parte dei responsabili dello svolgimento delle attività amministrative.

Il principio della **competenza economica** costituisce il cardine del Sistema di contabilità economica che prende a riferimento i **costi**, intesi come valore monetario delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate, mentre la **spesa**, che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime.

I costi vengono rilevati con riferimento: a) alla responsabilità organizzativa attraverso il piano dei Centri di costo; b) alla natura, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate mediante il Piano dei conti; c) alla finalità o destinazione in relazione agli scopi perseguiti dalle Amministrazioni – Missioni Istituzionali (o funzioni obiettivo) -, consentendo così una lettura tridimensionale dei dati di costo.

2. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2007

Le Amministrazioni centrali dello Stato, impegnate nella predisposizione del Budget economico per l'anno 2007, hanno proceduto alla relativa elaborazione congiuntamente al processo di formulazione del bilancio finanziario di previsione secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 18 del 28 aprile 2006.

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 le previsioni economiche aggiornate alle previsioni finanziarie, a legislazione vigente, presentate dal Governo al Parlamento entro il 30 settembre 2006. L'ultima fase, quella relativa al “**budget definito**” prevede la riconsiderazione degli obiettivi e, ove necessario, la

rimodulazione 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.

Il confronto dei dati relativi alle descritte fasi pone in rilievo come l'attività di programmazione, in termini di funzioni e servizi istituzionali definiti dalle singole strutture amministrative/operative, sia il frutto della mediazione fra obiettivi ed 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 prodotte e validate dai rispettivi Ministeri e, specificamente, 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.

A tale scopo, i singoli Centri di costo si sono avvalsi, per la formulazione del budget 2007, del ***Manuale dei principi e delle regole contabili*** di contabilità economica (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 analitiche da applicare nei vari adempimenti connessi al Sistema unico di contabilità economica.

3. INNOVAZIONI TECNICHE E DI PROCESSO NEL BUDGET

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 occasione del Budget 2006, in particolare, 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 e analiticità, le caratteristiche fisico-economiche dei beni e dei servizi utilizzati dalle Amministrazioni centrali nello svolgimento delle loro attività istituzionali.

Inoltre, in funzione del miglioramento del processo di programmazione economico-finanziaria è stato rafforzato 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. 279/1997, 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. 468/1978 – introdotto con la legge n. 94 del 1997 - 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 rassegna la direttiva del Presidente 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, unitamente ad una nuova formulazione della Nota preliminare secondo le indicazioni contenute nella suddetta circolare n. 18/2006. Al riguardo sono state predisposte apposite linee guida ed è stato elaborato uno schema tipo di Nota al quale le Amministrazioni hanno fatto riferimento.

4. I CONTENUTI DEL BUDGET 2007

La predisposizione del presente documento, che costituisce il Budget “**presentato**”, quest’anno risente, in maniera rilevante, delle profonde riorganizzazioni che hanno interessato le strutture governative centrali, intervenute a seguito dell’emanazione del D.L. 18 maggio 2006, n. 181 convertito con Legge 17 luglio 2006, n. 233, all’inizio della XV Legislatura, avente ad oggetto “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri” che ha dato luogo – in sostituzione dei quattro Dicasteri soppressi (Ministero delle Attività produttive, delle Infrastrutture e dei trasporti, dell’Istruzione, dell’università e della ricerca, del Lavoro e delle politiche sociali) – alla costituzione dei nuovi otto Dicasteri (Ministero dello Sviluppo economico, del Commercio internazionale, delle Infrastrutture, dei Trasporti, della Pubblica istruzione, dell’Università e della ricerca, del Lavoro e della previdenza sociale, della Solidarietà sociale), contestualmente al passaggio di specifiche competenze e funzioni tra alcuni Ministeri, e tra questi e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Infatti, in relazione a quanto precede, tale Documento, oltre che essere presentato in una fase già avanzata del percorso parlamentare, volto all’approvazione della Legge di bilancio per l’anno 2007 – per le oggettive difficoltà incontrate dai Centri di costo dei predetti nuovi Ministeri, trovandosi ancora nella fase riorganizzativa - sconta, in alcune sue parti, una diversa impostazione e analisi dei dati economici esposti.

Il Documento conserva la sua articolazione in cinque parti, di cui la presente

parte prima ne rappresenta la sezione introduttiva, ed espone i costi previsti a due livelli di dettaglio, corrispondenti, rispettivamente, allo Stato nel suo complesso ed alle singole Amministrazioni centrali dello Stato, quest'ultime considerate anche nella loro organizzazione territoriale. Rispetto alle precedenti edizioni risultano necessariamente limitate talune comparazioni ed approfondimenti in tema di analisi e di considerazioni economiche.

Nella parte seconda, infatti, in particolare, i valori del budget dello Stato, con riguardo alle Missioni Istituzionali perseguite – che costituiscono *le politiche pubbliche di settore* –, alle nature di costo delle risorse utilizzate ed alle strutture organizzative che le impiegano vengono sinteticamente illustrati e commentati tenuto conto della diversa assegnazione di numerose missioni istituzionali ai Centri di costo dei nuovi Ministeri.

Nella parte terza del documento sono sinteticamente riportati, in tabelle e grafici, i costi che lo Stato, nel suo insieme, prevede di sostenere, ponendoli a confronto con i valori del budget “**rivisto**” 2006 (budget aggiornato al 30 giugno 2006), che contiene i dati rilevati nel 1° semestre 2006, ossia con dati non più completamente di natura previsionale, ma in parte effettivamente sostenuti per effetto della considerazione dei costi rilevati nel primo semestre del corrente anno.

La parte quarta del documento è quella che sconta maggiormente i cambiamenti derivanti dalle ristrutturazioni organizzative esponendo nel dettaglio, per ciascun Ministero, senza possibilità di confronti con le fasi precedenti, le previsioni effettuate dai rispettivi Centri di costo allo scopo di evidenziarne

l'imputazione dei costi per struttura organizzativa e per destinazione.

La parte quinta, infine, espone un Glossario dei termini più frequentemente utilizzati in contabilità economica.

Il presente documento, a cura della Ragioneria Generale dello Stato, viene presentato alle Camere e pubblicato sul sito www.rgs.mef.gov.it sul quale saranno reperibili ulteriori informazioni riguardanti la contabilità economica.