

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 del sistema contabile e di bilancio del 1997 e, specificatamente, all'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare alla contabilità finanziaria dello Stato.

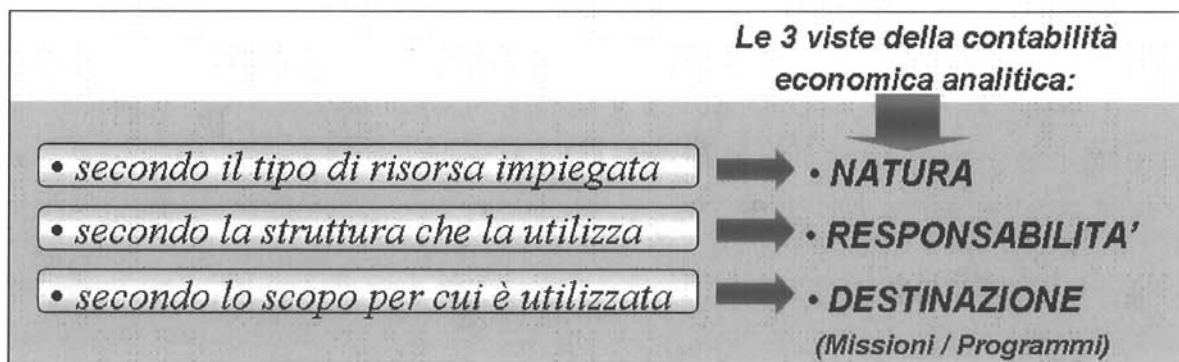
Con tale strumento, Governo e Parlamento vedono accrescere la conoscenza dei fenomeni amministrativi e migliorare, quindi, sia i presupposti delle decisioni di finanza pubblica, sia il coinvolgimento e l'*accountability* della dirigenza, in un percorso indirizzi→ obiettivi→ risorse→ risultati cui deve essere orientata l'azione amministrativa.

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.

Alla base della contabilità economica analitica, infatti, è la quantificazione dei **costi**, intesa nel budget come definizione in termini monetari delle risorse umane, finanziarie e strumentali che si prevede di utilizzare (principio della **competenza economica**), mentre la **spesa**, che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario che si prevede per l'acquisizione delle risorse medesime.

Il sistema di contabilità economica analitica, consentendo il raffronto tra le risorse che si prevede di impiegare ed i risultati da conseguire da parte delle singole strutture organizzative (attività e servizi prodotti) offre elementi utili per le conseguenti decisioni a livello politico e amministrativo.

In tale sistema i costi vengono rilevati, per ogni Amministrazione centrale dello Stato, 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 ai risultati da perseguire, rappresentati dalla nuova classificazione per **Missioni** e per **Programmi**, il cui significato è illustrato nei paragrafi successivi.



L'ambito di riferimento del budget economico, in particolare, riguarda i **COSTI PROPRI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**, che rappresentano il valore delle prestazioni di lavoro del personale dipendente, dei beni di consumo, dei beni durevoli – questi ultimi espressi come quote di ammortamento - e dei servizi esterni che i centri di costo delle amministrazioni centrali prevedono di impiegare nell'anno 2009 per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Le previsioni di costi propri sono comunicati direttamente dai centri di costo per via telematica attraverso le funzionalità disponibili sul portale web di contabilità economica.

Nel budget dello Stato sono presenti anche i **COSTI DISLOCATI (Trasferimenti)**, gli **ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO** e i **FONDI DA ASSEGNARE**, che sono considerati costi riferibili allo Stato nel suo complesso. Tali poste non sono oggetto di comunicazione da parte dei centri di costo, ma sono caricate sul sistema di contabilità economica a partire dagli stanziamenti del bilancio di previsione finanziario.

Non sono, infine, inclusi nel budget economico gli stanziamenti del bilancio finanziario relativi ai rimborsi e alle restituzioni di imposte ai cittadini e alle imprese, ai rimborsi della quota capitale (*esclusi gli interessi*) dei prestiti contratti dallo Stato e, in genere, a regolazioni contabili e altre poste rettificative del bilancio finanziario, in quanto si tratta di spese che, pur rientrando naturalmente nel calcolo del fabbisogno da finanziare per l'anno di bilancio da parte dello Stato, non hanno alcun corrispettivo di natura economica.

2. SIGNIFICATO E OBIETTIVI DELLA CLASSIFICAZIONE PER MISSIONI E PROGRAMMI

Per rappresentare gli scopi perseguiti dalle Amministrazioni centrali dello Stato, a decorrere dal 2003 e fino al 2007, la previsione e la rilevazione dei costi è avvenuta per missioni istituzionali¹, al fine di consentire una lettura più chiara e trasparente degli oneri che le Amministrazioni centrali dello Stato sostenevano in relazione alle finalità perseguite.

Con il bilancio di previsione per il 2008 e per il triennio 2008-2010 si è ritenuto necessario riprendere il processo di riforma del bilancio dello Stato, procedendo ad una profonda revisione del sistema di classificazione funzionale².

E' stata così introdotta, a legislazione invariata, una nuova classificazione - da applicare sia al bilancio finanziario sia al budget economico - basata su due livelli di aggregazione, **Missioni e Programmi**, che ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra *risorse stanziare e azioni perseguite* dal Governo³.

Le **Missioni** rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Sono una rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le direttrici principali di azione.

Le **Missioni**, che vengono perseguite indipendentemente dall'azione politica contingente ed hanno, dunque, un respiro di lungo periodo, ossia di configurazione istituzionale permanente, possono essere attribuite ad un singolo Ministero o a più Ministeri, a seconda dell'attuale ripartizione di funzioni, superando l'approccio tradizionale che articola la spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del Governo. Le 34 **Missioni** utilizzate per il budget e per la Legge di bilancio 2008 sono state confermate nel disegno di Legge e nel Budget presentato 2009, ad eccezione della n. 24 *Diritti sociali solidarietà sociale e famiglia* ridenominata in *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

Ciascuna **Missione** si realizza concretamente attraverso più **Programmi**, che rappresentano tendenzialmente insiemi di attività operative volte a perseguire un risultato comune (*outcome*),

¹ Le missioni istituzionali costituivano il quarto livello della classificazione funzionale per funzioni obiettivo, articolata su sei livelli e basata sulla classificazione internazionale delle funzioni di Governo COFOG. In seguito all'introduzione delle recenti innovazioni, per continuare a garantire la coerenza della classificazione funzionale delle spese dello Stato con i criteri utilizzati per la contabilità statistica nazionale e per consentire il confronto dei dati del nostro Paese con quello degli altri in sede europea, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato con l'Istituto Nazionale di Statistica una attività volta a stabilire i criteri di raccordo fra i nuovi Programmi e le Classi (3° livello) della COFOG.

² Il rapporto, intitolato "Italy - Budget system reforms", è disponibile al link: <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=17723>

³ La definizione e la applicazione della nuova classificazione è avvenuta a legislazione vigente e con il pieno coinvolgimento delle singole Amministrazioni. La discussione ha preliminarmente coinvolto le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, gli Uffici Parlamentari competenti, il Fondo Monetario Internazionale e la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.

inteso come impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio. I **Programmi**, per questo motivo, sono di norma esclusivi di ciascuna Amministrazione e 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.

Il concetto di Programma trova il suo fondamento normativo nell'art. 2, comma 2, della Legge n. 468 del 1978, come modificato dalla Legge n. 94 del 1997, e rappresenta il punto focale della nuova classificazione applicata al Bilancio di previsione ed al Budget economico, in quanto costituisce un livello di aggregazione sufficientemente dettagliato, tale da consentire al decisore politico di poter scegliere chiaramente l'impiego delle risorse tra scopi alternativi.

Gli obiettivi della nuova classificazione si possono sintetizzare come segue:

1. accrescere la **trasparenza** dei documenti di bilancio per facilitare e rendere più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento;

2. aumentare l'attenzione sullo *stock* delle risorse già allocate con leggi esistenti, evitando quindi di concentrare gli sforzi sui nuovi interventi e sulle richieste di risorse addizionali (approccio incrementale) trascurando il resto delle politiche in essere che rappresentano il grosso della spesa pubblica;

3. rendere possibile **una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati, facilitando il passaggio da** un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (*input*), ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (*outcome*) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare.

4. offrire a **tutte le Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione**, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi. I Programmi devono essere definiti con riferimento alle attività effettivamente svolte, non alle strutture esistenti all'interno dei Ministeri.