

PARTE I

IL BUDGET DELLO STATO PER L'ANNO 2010: SIGNIFICATO E PRINCIPALI NOVITA'

PAGINA BIANCA

1 - IL BUDGET DELLO STATO

La riforma del sistema contabile e di bilancio del 1997 e, specificatamente, l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare alla contabilità finanziaria dello Stato (d.lgs.vo n. 279/97), risponde all'esigenza di ampliare le informazioni di bilancio con elementi e dati di tipo economico, di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche e di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica.

Con tale strumento si è voluta 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.

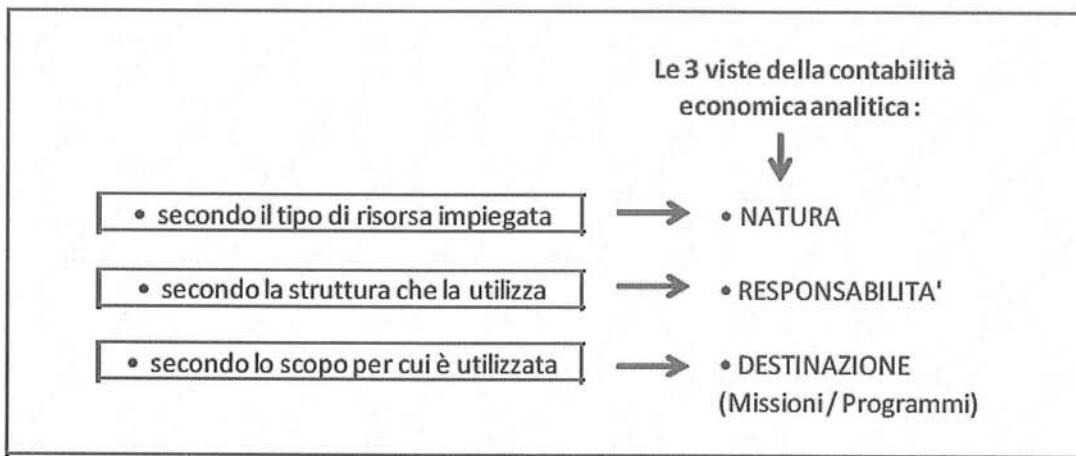
Le informazioni che vengono fornite, infatti - ponendo in relazione gli obiettivi con le risorse impiegate - consentono ai *decision makers* di conoscere meglio e di qualificare le modalità e il consumo di tali risorse in relazione ai risultati conseguiti da parte dei responsabili dello svolgimento delle 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 budget economico, predisposto dai centri di costo coordinati dai rispettivi centri di responsabilità amministrativa, accompagna e migliora 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.

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**.



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 2010, 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 ASSEGNAME**, che sono considerati costi riferibili allo Stato nel suo complesso. Tali poste non sono oggetto di comunicazione da parte dei centri di costo, ma affluiscono al sistema di contabilità economica direttamente dal sistema di contabilità finanziaria.

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 - 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, 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.

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. In particolare, con la 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 finanziaria¹ unitamente alla nuova formulazione delle Note preliminari secondo le indicazioni contenute nella suddetta circolare n. 21/2009, che riporta, nell'Allegato 3, le linee guida aggiornate per la

¹ I testi delle circolari richiamate sono consultabili al link <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/Circolari/index.asp>

compilazione, che avviene dal 2008 per via telematica, per mezzo della nuova applicazione disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

3 - MODIFICHE AGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI DEI MINISTERI

Nel corso del 2008, con l'avvio della XVI legislatura, si è proceduto ad una profonda rivisitazione dell'assetto organizzativo delle Amministrazioni centrali dello Stato, che sono passate da 18 alle 12 attuali², con la conseguente 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.

Il nuovo assetto è stato recepito fin dalla Legge di Bilancio 2009 e, per quanto riguarda il sistema di contabilità economica, dal Budget dello Stato 2009 anche se, in taluni casi, con strutture individuate in via provvisoria, in attesa che il processo di definizione degli assetti organizzativi delle amministrazioni oggetto di riordino fosse portato a compimento.

Per il Budget "presentato" 2010 sono state apportate ulteriori modifiche alle strutture organizzative, in particolare:

- a seguito dell'entrata in vigore del DPR 2 luglio 2009, n. 91 è stato accolto il riordino della struttura centrale del Ministero per i Beni e le attività culturali, che ha comportato, tra l'altro, l'istituzione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale;
- sono stati inseriti, quali nuovi centri di costo sottostanti i centri di responsabilità amministrativa, le direzioni generali del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; per questi ministeri il Budget 2009 era stato formulato, in via transitoria, sulla base di un centro di costo unico per ciascun centro di responsabilità amministrativa;
- modifiche di minor rilievo sono state apportate ai centri di costo del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze.

In alcuni casi, tuttavia, le strutture di riferimento adottate per il corrente Budget "presentato" 2010 devono essere considerate ancora provvisorie e suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti; ciò è vero, in particolare, per il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

² La riorganizzazione è stata varata, in applicazione dei commi 376 e 377 della Legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), con il decreto legge n. 85/2008, successivamente convertito con la Legge n. 121/2008.

4 - IL BUDGET PER MISSIONI E PROGRAMMI

Le previsioni economiche del Budget dello Stato per l'anno 2010, così come quelle finanziarie del Disegno di Legge di Bilancio per il 2010 e per il triennio 2010-2012, sono articolate secondo le Missioni e i Programmi, definiti con le Amministrazioni centrali dello Stato, allo scopo di rendere il Parlamento più informato riguardo all'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire le specifiche finalità pubbliche.

Con la predisposizione del Disegno di Legge di Bilancio per il 2008, infatti, è stata attuata in via amministrativa la riclassificazione del Bilancio dello Stato introducendo, a legislazione invariata, le Missioni ed i Programmi, che hanno come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame fra "risorse stanziate e azioni perseguiti" dal Governo.

Le **Missioni**, individuate in n. 34, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, costituiscono una configurazione politico-istituzionale delle poste di bilancio tendenzialmente stabile nel tempo e indipendente dall'organizzazione amministrativa del Governo.

Le **Missioni** si realizzano concretamente attraverso più **Programmi**, che rappresentano aggregati omogenei di attività poste in essere da ciascuna Amministrazione per il raggiungimento delle proprie finalità, volti a perseguire un risultato comune, inteso come impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio.

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.

I Programmi sono, di norma, esclusivi di ciascuna Amministrazione e, come ricordato anche dalla circolare n. 21/2009, sono suscettibili di modifiche, consentendo progressivi affinamenti dovuti sia alle variazioni normative ed organizzative intervenute sia ad una più puntuale valutazione e consapevolezza delle attività svolte da parte delle singole Amministrazioni.

In occasione delle previsioni 2010, si è proceduto ad una parziale rivisitazione dei Programmi al fine di migliorare la leggibilità e la significatività della nuova classificazione (ad esempio rendendo la denominazione di qualche programma più espressiva del suo contenuto, eliminando i programmi poco consistenti, attribuendo le strutture periferiche ai programmi effettivamente svolti ecc).

In particolare, gli interventi di modifica hanno interessato il Ministero per i Beni e le attività culturali, ristrutturato in applicazione del D.P.R. n. 91/2009 e, in misura minore, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della