

## **PARTE I**

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

PAGINA BIANCA

## 1 - IL BUDGET DELLO STATO

La contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare alla contabilità finanziaria dello Stato, è stata introdotta con la riforma del sistema contabile e di bilancio del 1997 (d.lgs.vo n. 279/97) allo scopo 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.

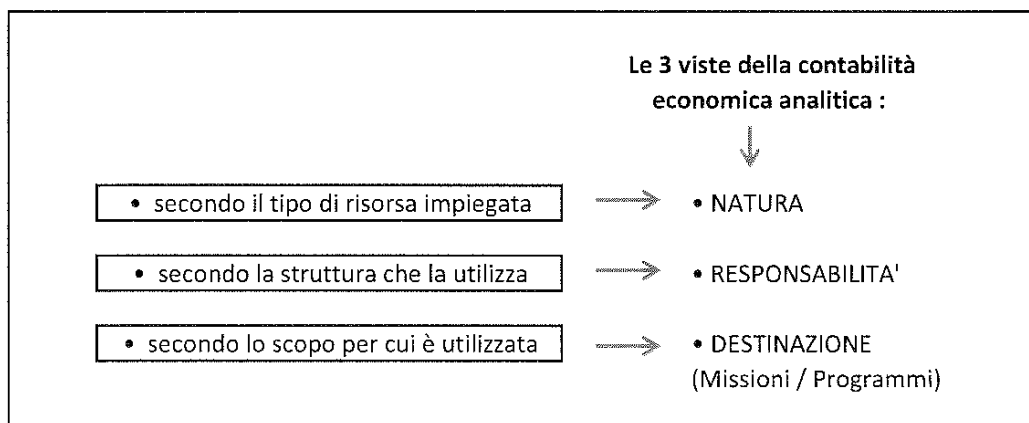
Le informazioni che vengono fornite, infatti - ponendo in relazione gli obiettivi con le risorse impiegate - consentono ai *decision makers* di conoscere meglio e di qualificare le modalità e il consumo di tali risorse in relazione ai risultati conseguiti da parte dei responsabili dello svolgimento delle 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 comunicate e validate 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 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.

-----

La recente approvazione della **legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, la n. 196 del 31 dicembre 2009**, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, ha portato alla abrogazione della legge n. 468 del 5 agosto 1978, che ha costituito nell'ultimo trentennio il principale riferimento normativo per la contabilità e il bilancio dello Stato.

Il nuovo testo nasce dalla necessità di adeguare il contesto normativo e le regole sul governo della finanza pubblica, sulla gestione del bilancio e della contabilità alle mutate esigenze scaturite dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, all'evoluzione del sistema economico e al nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati, stabilendo principi e regole per l'armonizzazione e il coordinamento unitario della contabilità e della finanza pubblica. La nuova legge, quindi, estende notevolmente il perimetro di riferimento della abrogata 468/78, essendo destinata a tutti i soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, così come definito dall'Istat secondo le regole di contabilità nazionale.

Per quanto riguarda specificamente l'impatto della nuova legge sul Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo il nuovo testo, in attesa della emanazione dei decreti legislativi previsti per il completamento della riforma, non modifica il D.Leg.vo n. 279/97 che lo ha introdotto nel sistema contabile italiano.

La riforma **rafforza il ruolo della contabilità economica**, prevedendo in primo luogo che il budget e il consuntivo dei costi costituiscano allegati, rispettivamente, dello Stato di previsione della spesa di ciascun ministero (art. 21) e del rendiconto generale dello Stato (art. 36). In particolare l'art. 21, comma 11, della legge n. 196/09 stabilisce gli allegati da produrre per ciascuno stato di previsione del disegno di legge di bilancio:

*"11. Ciascuno stato di previsione riporta i seguenti elementi informativi:*

*... amissis .....*

*f) il budget dei costi della relativa amministrazione. Le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo. Il budget espone le previsioni formulate dai centri di costo dell'amministrazione ed include il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio."*

Nelle disposizioni sulle deleghe, inoltre, è prevista l'adozione di un piano dei conti integrato economico-patrimoniale-finanziario e l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni.

La riforma, quindi, consolida il ruolo del Sistema di contabilità economica in stretta integrazione sia con il processo di formazione del bilancio di previsione e con le decisioni di finanza pubblica, sia con il sistema di controllo interno di gestione delle Amministrazioni allo scopo di migliorare la capacità informativa dei documenti di bilancio.

## 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.

La **nuova legge n. 196 del 31 dicembre 2009**, di riforma della contabilità e finanza pubblica, assegna ai **responsabili della gestione dei programmi** il compito di formulare le proposte in merito agli obiettivi di ciascun Dicastero e di quantificare le risorse necessarie per il loro raggiungimento, anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa (Art. 23).

La nuova norma porta così al superamento del Bilancio organizzato essenzialmente per Centri di responsabilità amministrativa.

La stessa norma stabilisce, all'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”*.

Continua dunque a spettare anche ai **titolari dei singoli centri di responsabilità amministrativa** un ruolo chiave nella programmazione, in quanto a questi dirigenti fanno riferimento, in ultima istanza, tutti i Programmi di spesa così come la responsabilità *“della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate”* (art. 2 del D.L.vo n. 279/1997).

Particolare rilievo assumono, nel processo di programmazione indicato, le **Note integrative** agli stati di previsione della spesa che, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 11 della legge n. 196/09, costituiscono lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero rappresenta, nel corso dell'iter di formazione del bilancio di previsione, il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma, le relative risorse finanziarie e gli indicatori di risultato, il quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, le priorità politiche, i criteri di formulazione delle previsioni finanziarie per programma e i riferimenti legislativi.

Le **Note integrative**, che sostituiscono le *Note preliminari* previste dall'art. 2, comma 4 quater, della abrogata legge n. 468 del 1978, assorbendone in gran parte i contenuti, 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.

Per le previsioni 2010 i Ministeri hanno proceduto alla compilazione delle *Note preliminari* secondo le indicazioni della normativa precedente, tenuto conto che l'approvazione della legge n. 196/09 è avvenuta dopo l'approvazione della Legge di Bilancio 2010.

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 finanziaria<sup>1</sup> unitamente alla nuova formulazione delle *Note preliminari* secondo le indicazioni contenute nella circolare n. 21/2009, che riporta, nell'Allegato 3, le linee guida aggiornate per la compilazione, che avviene dal 2008 per via telematica, per mezzo della nuova applicazione disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

---

<sup>1</sup> I testi delle circolari e delle direttive richiamate sono consultabili al link <http://www.igs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNIMEF1/Contabilit/index.asp>, rispettivamente nelle sezioni *Circolari* e *Normativa*

### 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 a 12<sup>2</sup>, 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 2010 sono state apportate ulteriori modifiche alle strutture organizzative, in particolare:

- a seguito all'entrata in vigore della legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha disposto lo scorporo del Ministero della Salute dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e la contestuale reistituzione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il numero dei ministeri del budget "definito" 2010, che fino al budget "presentato" 2010 era pari a 12, è stato portato a 13;
- 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;
- in applicazione del nuovo regolamento di cui al DPR 3 agosto 2009, n. 140 il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare è stato riorganizzato su base direzionale con l'istituzione del Segretariato generale;
- 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;

---

<sup>2</sup> 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.

- modifiche di minor rilievo sono state apportate al Ministero dell'Economia e delle finanze e al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

In alcuni casi, tuttavia, le strutture di riferimento adottate per il corrente Budget "definito" 2010 devono essere considerate ancora suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti.

#### 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 della 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 stanziare e azioni perseguite" 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 - ove possibile - come impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio.

Il concetto di Programma, fino all'entrata in vigore della nuova legge n. 196/2009, ha trovato riferimento nell'art. 2, comma 2 della abrogata legge n. 468/78.

Con l'approvazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica il Programma assume un ruolo centrale e viene a costituire unità di voto del Bilancio dello Stato in Parlamento, superando così la logica del Bilancio organizzato per Centri di responsabilità amministrativa.

L'art. 2, comma 2 della Legge n. 196/2009 stabilisce infatti che *"Per la spesa, le unità di voto sono costituite dai programmi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. 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"*.

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, come già illustrato nel paragrafo 3, il Ministero per i Beni e le attività culturali, i Ministeri del Lavoro e delle politiche sociali e della Salute, e, in misura minore, il Ministero dell'Ambiente, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'Economia e delle finanze e il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Tali interventi saranno illustrati in maniera più puntuale nell'ambito dell'analisi dei dati di budget delle singole amministrazioni.

I Programmi, per l'anno 2010, sono stati individuati in numero di 162 e, nella quasi totalità, sono specifici di ciascuna Amministrazione, ad eccezione dei due Programmi trasversali presenti in tutti i ministeri, inerenti attività svolte dai Gabinetti dei Ministri, riconducibili al Programma "Indirizzo Politico", e quelle volte a garantire il generale funzionamento dell'Amministrazione (gestione risorse umane, affari generali, contabilità, ....), per le quali è stato istituito il Programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Altri Programmi trasversali sono destinati alla allocazione di fondi non imputabili ex ante a Programmi specifici (ad es. "Fondi da assegnare").

## 5 - IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2010

Il Budget 2010 è stato formulato, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 21/2009, in due fasi successive (Budget "**presentato**" e Budget "**definito**") in luogo delle tre fasi precedentemente in uso ( Budget "**proposto**", "**presentato**" e "**definito**").

Il Budget "**presentato**" è stato formulato in coerenza con le previsioni finanziarie del Disegno di Legge di Bilancio (DLB) per lo stesso esercizio presentato alle Camere, come stabilito dall'art. 1-bis della abrogata legge 468 del 1978, contestualmente al disegno di Legge finanziaria.

In tale ambito si è tenuto conto della possibilità di utilizzare, anche in sede di previsione 2010, gli strumenti di flessibilità previsti dalla disciplina contabile di bilancio in vigore all'epoca della presentazione del DLB 2010. In tal senso, è stata concessa ai Ministeri la facoltà di riallocare le risorse stesse verso forme di impiego ritenute prioritarie o più produttive, attraverso la loro rimodulazione tra Programmi che realizzano la stessa Missione di spesa, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 23 del Decreto Legge n. 78 del 2009. Tale misura riproponeva quanto già sperimentato nel 2009, ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del Decreto Legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla Legge n. 133/2008, che ha, inoltre, introdotto alcune importanti innovazioni nel processo di programmazione del bilancio dello Stato.

In conseguenza di ciò, la Ragioneria Generale dello Stato ha apportato alcuni cambiamenti al processo di predisposizione e di raccolta delle previsioni economiche e finanziarie, in gran parte confermati per le previsioni 2010, anche allo scopo di favorire una sempre maggiore integrazione tra previsioni economiche e finanziarie e potenziare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni.

Si tratta, in primo luogo, della integrazione tecnica e di processo nella raccolta delle previsioni quantitative del personale (anni persona) ai fini della predisposizione, da un lato, del Budget economico 2010 e, dall'altro, degli allegati al Disegno di Legge di bilancio 2010 relativi alle spese di personale (cfr circolare n. 21/2009).

Sono state, inoltre, aggiornate le linee guida per la compilazione delle *Note preliminari*, già disciplinate dall'art. 2, comma 4 quater, della abrogata legge n. 468 del 1978 e che, come già accennato, saranno sostituite dalle Note integrative previste dall'art. 21 della nuova legge n. 196/09, è stato illustrato l'utilizzo del nuove procedure informatiche per la loro acquisizione ed è stato rivisto il calendario degli adempimenti per le previsioni finanziarie, il budget e le note preliminari.

Le Amministrazioni, infatti, hanno proceduto direttamente alle previsioni economiche formulando il Budget "**presentato**" 2010 per Centro di costo, per natura di costo e per