

# **PARTE I**

## **IL BUDGET DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2013–2015**

### **SIGNIFICATO E PRINCIPALI NOVITA'**

### **ILLUSTRAZIONE DEI VALORI ECONOMICI**

PAGINA BIANCA

## 1. Il ruolo del Budget economico nel nuovo processo di programmazione delineato dalla legge 196/2009

Il Budget dei costi relativo a ciascuna Amministrazione centrale dello Stato ha lo scopo di ampliare le informazioni del bilancio finanziario con elementi e dati di tipo economico e di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche. Con tale strumento si è così voluta accrescere la conoscenza dei fenomeni amministrativi e la verifica dei risultati ottenuti (*accountability*) da parte della dirigenza, favorendo l'orientamento dell'azione amministrativa verso un percorso indirizzi→ obiettivi→ risorse→ risultati.

La legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di riforma della contabilità e della finanza pubblica, ha rafforzato il ruolo della contabilità economica analitica<sup>1</sup> prevedendo, tra l'altro, che il Budget e il Consuntivo dei costi costituiscano allegati, rispettivamente, dello Stato di previsione della spesa di ciascun ministero (articolo 21) e del Rendiconto generale dello Stato (articolo 36).

La contabilità economica analitica misura i costi, intesi come valore monetario delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) effettivamente utilizzate in un certo periodo secondo il principio della competenza economica, indipendentemente dai flussi monetari in entrata o in uscita da esse generati (criterio della cassa).

Con riferimento specifico al Budget, l'art. 21 comma 11 della legge di riforma contabile stabilisce che ciascuno stato di previsione sia corredato da una serie di elementi informativi, tra i quali "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".

I titolari dei singoli Centri di responsabilità amministrativa assumono un ruolo chiave nella programmazione, in quanto, come stabilisce l'articolo 21, "la realizzazione di ciascun Programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri", mentre l'articolo 23 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.

<sup>1</sup> Il sistema di contabilità economica analitica per centri di costo è stato introdotto dalla legge delega n. 94 del

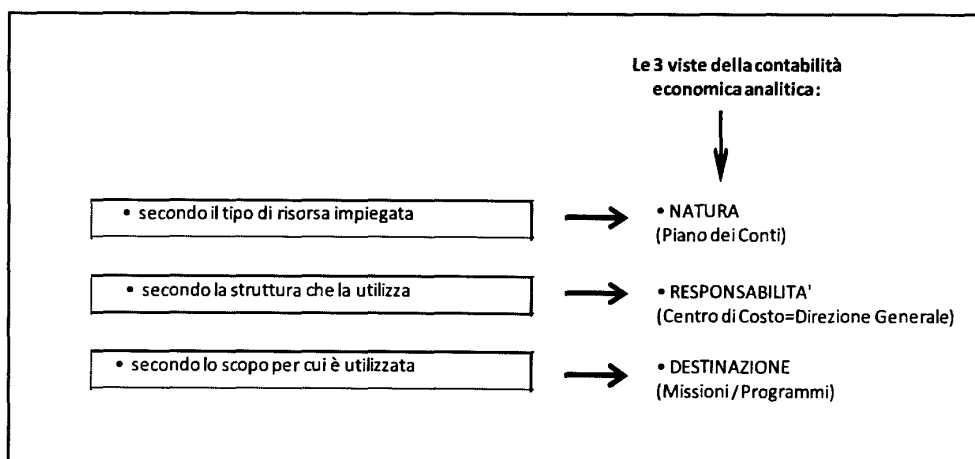
IL BUDGET DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2013 - 2015

In sede di formulazione del Budget economico, i titolari dei Centri di responsabilità amministrativa coordinano le previsioni economiche relative al triennio di riferimento – in termini di fabbisogni di risorse umane e strumentali – dei Centri di costo sottostanti e costruiscono, in coerenza con queste, le previsioni finanziarie dei Programmi di competenza, nell'ambito dei vincoli posti dalla manovra di finanza pubblica avvalendosi, anche, delle informazioni relative ai costi sostenuti nei periodi precedenti.

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 dei Programmi, la definizione delle relative risorse finanziarie, la definizione di obiettivi e l'individuazione di indicatori (Nota integrativa).

Le previsioni rappresentate nel Budget economico analitico dello Stato si basano, oltre che sul citato principio della competenza economica, su una triplice prospettiva di rappresentazione:

- **natura dei costi** previsti, in base al piano unico dei conti;
- **responsabilità organizzativa**, in base ai Centri di responsabilità amministrativa, corrispondenti alle strutture dirigenziali generali di primo livello delle amministrazioni (dipartimenti o direzioni generali) e ai sottostanti Centri di costo, corrispondenti alle strutture dirigenziali generali interne a ciascun centro di responsabilità;
- **destinazione dei costi**, costituita dalle finalità perseguite rispetto alle quali ciascuna struttura è chiamata ad operare per il raggiungimento dei risultati, espresse in termini di Missioni e Programmi.



Il Budget economico, inoltre, si articola nelle sezioni **Costi propri delle Amministrazioni centrali, Costi dislocati (Trasferimenti), Oneri finanziari e Fondi da assegnare**, il cui contenuto è analiticamente trattato nel successivo paragrafo 3.

Non sono, infine, inclusi nel Budget economico gli stanziamenti del bilancio finanziario relativi ai rimborsi e alle restituzioni di imposte ai cittadini ed alle imprese, ai rimborsi della

quota capitale (esclusi gli interessi) dei prestiti contratti dallo Stato, alle anticipazioni e alle regolazioni contabili e alle altre poste rettificative del bilancio finanziario, in quanto relativi a spese che, pur rientrando naturalmente nel calcolo del fabbisogno da finanziare per l'anno da parte del bilancio dello Stato, non hanno alcun corrispettivo di natura economica.

Le previsioni relative ai **Costi propri** devono essere sempre **formulate in coerenza con le corrispondenti previsioni finanziarie**, pur tenendo conto dei diversi criteri applicati e delle differenze fra i due tipi di valori che sono state illustrate in precedenza.

La coerenza fra previsioni economiche e previsioni finanziarie va intesa come necessità, da parte dei Centri di costo, di tener conto dell'ammontare di risorse finanziarie di cui potranno disporre per finanziare i propri costi di funzionamento e delle disposizioni finalizzate al contenimento della spesa e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, riducendo, laddove necessario, i costi di natura discrezionale e mantenendo, invece, invariate le previsioni dei costi ritenuti incompressibili, perché legati ad obblighi già assunti dall'Amministrazione o allo svolgimento di funzioni essenziali ed irrinunciabili.

I differenti criteri applicati nella rappresentazione degli eventi secondo l'approccio economico e quello finanziario portano ad evidenziare delle differenze o disallineamenti (temporali, strutturali o sistemici) che trovano sistemazione con l'operazione di riconciliazione. Tale operazione, effettuata in via automatica a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato consente di riconciliare i costi propri (personale, beni e servizi) delle Amministrazioni centrali con gli stanziamenti in c/competenza del bilancio di previsione.

I costi del Budget 2013-2015 di cui al presente documento trovano riscontro nelle risorse finanziarie incluse nella **Legge n. 229 del 24 dicembre 2012, (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015)**, che accoglie le disposizioni della **Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (Legge di stabilità 2013)**.

Dal punto di vista del processo di formulazione del Budget e della identificazione delle strutture interessate alla rilevazione si evidenziano i seguenti punti:

1. il Budget dei costi, in coerenza con il bilancio di previsione, interessa un arco di tempo triennale e riguarda, quindi, i costi previsti per gli anni 2013, 2014 e 2015;
2. le previsioni economiche per il primo anno del triennio (Budget 2013) sono effettuate per Centro di costo e per Programma; per il Budget del secondo e del terzo anno (2014 e 2015) è, invece, prevista una rilevazione più aggregata, per Centro di responsabilità amministrativa e per Programma;
3. le informazioni per la riconciliazione dei costi sono state fornite dai Centri di responsabilità amministrativa con riferimento agli stanziamenti triennali della legge del bilancio di previsione a legislazione vigente, per ciascun anno del triennio.
4. le strutture organizzative interessate alla previsione dei costi per il triennio 2013-2015 (Centri di responsabilità amministrativa e Centri di costo) recepiscono le indicazioni della legge di riforma contabile n. 196/2009; a tal fine, in collaborazione con le Amministrazioni centrali, si sta progressivamente procedendo alla sostituzione dei Centri di costo periferici finora rilevati in forma aggregata, (un centro di costo

IL BUDGET DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2013 - 2015

periferico ad es. per tutte le Questure, Comandi etc.), con distinti Centri di costo corrispondenti alle singole strutture operanti sul territorio nazionale;

5. per il triennio in esame particolarmente rilevante è stata l'apertura di 211 Centri di costo relativi alle strutture periferiche del Ministero degli Affari esteri, riguardanti tutte le sedi diplomatiche e consolari italiane presso Stati esteri e le rappresentanze generali dell'Italia presso organismi internazionali e sovranazionali.

## 2. Le novità nelle previsioni economiche per il triennio 2013 – 2015 – Il D.L. n. 95/2012.

La formulazione del Budget 2013-2015 è stata effettuata, fin dalla fase della presentazione del Disegno di Legge a legislazione vigente, secondo le indicazioni contenute nella Circolare n. 24 del 23 luglio 2012, che ha recepito le disposizioni del decreto-legge n. 95/2012, relativo alla *“Riduzione della spesa per l’acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure”* delle Amministrazioni centrali dello Stato, convertito nella legge n. 135/2012, in materia di revisione della spesa (*spending review*) per l’acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato.

In particolare, l’articolo 1 del D.L. n. 95/2012, così come modificato dalla legge di conversione, prevede al comma 21 il riferimento ai dati del sistema di contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali dello Stato per il ridimensionamento delle spese per acquisto di beni e servizi.

Al fine di praticare la riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, è stata applicata una metodologia basata sul confronto dei valori medi per anno persona dei costi di gestione, per amministrazione e per singola voce del piano dei conti, stimando l’eccesso dei costi rispetto al valore mediano.

Allo stesso scopo, le strutture delle amministrazioni centrali dello Stato sono state preventivamente distinte in *“Strutture amministrative”* e *“Strutture operative”*, includendo in queste ultime i Corpi di polizia e i Centri di responsabilità del Ministero della Difesa, ad eccezione delle tre Forze Armate – Esercito, Marina e Aeronautica -, delle Strutture scolastiche e degli Afam (Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica).

In particolare, per ciascuno dei suddetti gruppi di Amministrazioni, con riferimento al macroaggregato *“Costi di gestione”* sono state individuate le voci di massimo livello di dettaglio (3° del piano dei conti), sulle quali operare le riduzioni, assumendo come valore di riferimento (*benchmark*) il valore centrale (mediana) calcolato rispetto ai costi di gestione valori medi per anno-persona del Budget 2012.

Sull’eccesso dei costi rispetto al valore mediano, è stata calcolata una percentuale di riduzione delle spese da conseguire nel triennio di riferimento.

A supporto delle elaborazioni delle previsioni di bilancio da parte dei Ministeri, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale del bilancio, ha messo a disposizione delle Amministrazioni centrali e dei coesistenti Uffici centrali del bilancio, mediante il portale di contabilità economica, alcuni prospetti finalizzati ad ausiliare le amministrazioni nella programmazione economico-finanziaria dei beni e servizi.

IL BUDGET DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2013 - 2015

Le tabelle hanno riguardato:

- la quantità di personale impiegato, espresso in Anni persona, e i Costi di gestione rilevati sul sistema di contabilità economica analitica nell'ultimo triennio (Rendiconto economico 2009, 2010, 2011), espressi in valore assoluto e in valori medi unitari per anno persona, per centro di responsabilità amministrativa, natura (3° livello del piano dei conti);
- i corrispondenti valori dell'ultima previsione triennale (Budget a Legge di Bilancio 2012-2014).

### 3. Il Budget economico per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015 – modalità di rappresentazione dei dati

Il Budget dello Stato espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento; per la rappresentazione di tali valori si utilizzano un insieme di tavole espositive, secondo le diverse ottiche previste dal sistema.

In particolare, come anticipato al paragrafo 1, occorre distinguere le seguenti sezioni:

- **COSTI PROPRI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**, sono i costi di funzionamento previsti dai Centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato, secondo il criterio della competenza economica; rappresentano il valore monetario delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) direttamente impiegate nell'anno per lo svolgimento dei compiti istituzionali. Tale previsione può differire da quella del Bilancio di previsione finanziario, in termini temporali (quando il valore delle risorse umane e strumentali da utilizzare nell'anno di Budget non coincide con l'ammontare delle risorse finanziarie spendibili nello stesso periodo per l'acquisizione delle risorse in oggetto), o in termini strutturali (quando le somme spendibili nell'anno per l'acquisizione delle risorse umane e strumentali sono allocate nel bilancio finanziario su un Centro di responsabilità diverso da quello che utilizzerà le risorse stesse).
- **COSTI DISLOCATI (Trasferimenti)**, sono le risorse finanziarie che lo Stato prevede di trasferire ad altre Amministrazioni pubbliche (enti pubblici, enti territoriali), a organismi internazionali, alle famiglie o ad istituzioni private; si tratta, quindi, di tutte quelle forme di finanziamento che lo Stato concede a terzi ed a cui non corrisponde, per le Amministrazioni che li erogano, alcuna controprestazione; gli importi esposti nel Budget economico, in questo caso, coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.
- **ONERI FINANZIARI**, ossia la previsione degli interessi che lo Stato prevede di corrispondere nell'anno per il finanziamento dei suoi fabbisogni, attuato prevalentemente con l'emissione di titoli del debito pubblico; tali costi, per la loro natura, non possono essere attribuiti alle singole Amministrazioni e, pertanto, non sono previsti nel Budget dai Centri di costo interessati; anche in questo caso gli importi esposti nel Budget economico coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.
- **FONDI DA ASSEGNARE**, che comprendono i fondi di riserva, i fondi speciali ed altri fondi da ripartire. Si tratta di risorse finanziarie la cui destinazione finale sarà stabilita solo al momento della loro assegnazione, in corso d'anno, in base a sopravvenute esigenze gestionali o all'approvazione di provvedimenti legislativi; anche in questo caso gli

IL BUDGET DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2013 - 2015

importi esposti nel Budget economico coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.

Le tavole riepilogative dei dati economici, che di seguito vengono brevemente commentate, possono essere suddivise in due gruppi:

1. **Tavole riepilogative a livello Stato**, di seguito allegate, che forniscono una visione d'insieme di tutti i valori economici del Budget in oggetto secondo la destinazione dei costi (Missioni-Programmi), la natura dei costi (Piano dei conti) e la responsabilità organizzativa (Amministrazioni-Centri di responsabilità amministrativa). Oltre alle tavole riepilogative delle previsioni economiche, è presente una Tavola con il prospetto di **riconciliazione** fra costi previsti per ciascuno dei tre anni del Budget triennale 2013-2014-2015 e i corrispondenti stanziamenti finanziari.
2. **Tavole riepilogative a livello Amministrazioni**, che rappresentano gli stessi valori con riferimento a ciascun Ministero

Di seguito si riporta un elenco delle Tavole a livello Stato e una sintetica descrizione del loro contenuto:

**Tavola 1 - Costi degli anni 2013, 2014 e 2015 per Missione e Programma** – Espone i valori di ciascun anno del Budget triennale 2013 – 2015 delle previsioni relative a Costi propri e costi dislocati, distinti per Missione e Programma;

**Tavola 2 - Confronto con Budget rivisto 2012 dei costi propri per Missione** – Confronto per Missione dei valori del Budget a LB 2013 rispetto al Budget rivisto 2012, con le differenze assolute e percentuali;

**Tavola 3 - Costi totali del triennio per il Budget a LB ed a DLB per Missione** – Confronta i valori di ciascun anno del Budget a LB rispetto a quelli del Budget a DLB, evidenziandone lo scostamento in valore assoluto;

**Tavola 4 – Quadro sintetico degli indicatori per Missione per l'anno 2013** - Espone per ciascuna Missione l'incidenza percentuale sul totale dei costi e su alcune tipologie di costi (per retribuzioni, di gestione, delle periferie...), i costi propri medi per anno persona ed il costo medio del personale;

**Tavola 5 - Sviluppo temporale degli indicatori per Missione per l'anno 2013** – Espone, per il Budget a LB 2013, per il Budget rivisto 2012 ed il Consuntivo 2011, per ciascuna Missione, l'incidenza percentuale dei costi propri sui costi totali, dei costi della Missione sui costi totali ed il costo proprio medio per anno persona ;

**Tavola 6 - Confronto per natura dei costi degli anni 2013, 2014 e 2015** – Espone, secondo le voci del 1° livello del Piano dei Conti, i valori di ciascun anno del Budget triennale. I valori sono distinti fra costi propri delle Amministrazioni centrali e costi riferibili allo Stato nel suo complesso (la distinzione è stata illustrata nel paragrafo precedente);

**Tavola 7 – Confronto per natura con il DLB dei costi del triennio** – Espone, secondo le voci del primo livello del Piano dei conti, i valore di ciascun anno del Budget triennale a LB confrontandoli con quelli del Budget triennale a DLB;