

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 e, in genere, a regolazioni contabili e 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; i costi del Budget presentato 2010, quindi, devono trovare riscontro nelle risorse finanziarie di cui al Disegno di Legge di Bilancio 2010.

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 disposizioni⁴ finalizzate al contenimento della spesa e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, **riducendo**, laddove necessario, i **costi** di natura **discrezionale** mantenendo, invece, **invariate** le previsioni dei **costi** ritenuti **incomprimibili** perché legati ad obblighi già assunti dall'Amministrazione o allo svolgimento di funzioni essenziali ed irrinunciabili.

I **costi di natura discrezionale**, in altre parole, dovrebbero essere previsti ed esposti solo nel rispetto delle disposizioni sul contenimento della spesa e solo se coperti da adeguate risorse finanziarie, mentre, le previsioni relative ai **costi incomprimibili** devono essere esposte a prescindere dalla esistenza di risorse finanziarie sufficienti alla loro copertura.

In questo modo il Budget dovrebbe rappresentare le effettive esigenze in termini di risorse umane, beni e servizi dei centri di costo rapportate alle disponibilità finanziarie e nel rispetto delle disposizioni in materia di contenimento e gestione della spesa.

Le principali innovazioni del Budget 2010, in termini di articolazione organizzativa e funzionale (Programmi) e di processo sono stati già illustrati nella parte prima del presente documento, ai quali si rimanda per eventuali approfondimenti, limitandosi in questa sede a richiamare di seguito alcuni degli aspetti di maggior rilievo:

- sono state effettuate alcune modifiche all'articolazione in **Centri di costo** dei Ministeri, in conseguenza degli estesi interventi di riorganizzazione previsti dal D.L. n.85/2008, che ha accorpato 10 dei 18 ministeri operanti nella scorsa legislatura in 4 nuovi ministeri (Lavoro, salute e politiche sociali; Infrastrutture e trasporti; Istruzione, università e ricerca; Sviluppo economico), e del sopravvenuto riordino del Ministero per i Beni e le attività culturali, che ha comportato anche la modifica di alcuni **Centri di Responsabilità amministrativa** del bilancio finanziario. Nelle more dell'approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione e del

⁴ Tali disposizioni possono derivare sia da circolari e decreti del Ministero dell'Economia e delle finanze sia da norme primarie (leggi finanziarie o altre leggi)

completamento dei processi di riordino stabiliti nel 2008, in alcuni casi, in particolare per il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, le strutture **devono essere ancora considerate provvisorie** e suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti;

- si è proceduto ad una **rivisitazione dei Programmi** sia per tenere conto di alcuni interventi volti a modificare le strutture organizzative (Ministero per i Beni e le attività culturali) sia per affinare e migliorare la struttura dei programmi preesistenti;
- il Budget “presentato” 2010 è messo a confronto con le previsioni per l’anno 2009 – Budget “definito” –, e con la Rilevazione dei costi del 2008. La comparazione dei dati economici 2010 con quelli degli esercizi precedenti presenta, tuttavia, alcune limitazioni per i ministeri oggetto di riordino, per i quali non sono esposti i dati di rilevazioni anteriori al 2009.

1.1 - Le tavole riepilogative

Il Budget dello Stato espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento; per la rappresentazione di tali costi il documento contiene un insieme di tavole espositive dei dati economici, secondo le diverse ottiche previste dal Sistema.

Le tavole, che di seguito vengono commentate, indicando anche le relazioni intercorrenti fra di esse, possono essere, in considerazione dei diversi livelli di interesse, suddivise in due gruppi:

1. **Tavole riepilogative a livello Stato**, che forniscono una visione d’insieme di tutti i valori economici gestiti dal Sistema di contabilità economica. I dati sono rappresentati, in successione, secondo la *destinazione (o finalità) dei costi, la natura dei costi e la responsabilità organizzativa*.

Dal punto di vista della destinazione dei costi le tavole riepilogative a livello Stato espongono:

- il valore complessivo dei costi propri delle Amministrazioni centrali e di quelli riferibili allo Stato nel suo complesso per tutte le Missioni e i Programmi ed il confronto dei costi propri con la rilevazione precedente;
- il valore dei costi propri delle Amministrazioni centrali rispetto al totale dei Programmi di pertinenza dell’Amministrazione, con evidenza distinta dei costi relativi ai Programmi trasversali, Indirizzo politico e Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza;
- la riconciliazione con gli stanziamenti in conto competenza del Disegno di legge di bilancio finanziario per l’anno 2010, distinto per Missione/Programma.

Dal punto di vista della natura delle risorse impiegate, le tavole riepilogative a livello Stato distinguono:

- costi propri delle Amministrazioni centrali dello Stato, ossia il valore delle risorse umane e strumentali previste da ciascuna Amministrazione nella realizzazione dei programmi di pertinenza, esposti per aggregati di costo e confrontati con le ultime due rilevazioni analizzate. In particolare per:
 - *personale*, nelle sue componenti: anni persona, retribuzioni ed altri costi del personale; inoltre, per le retribuzioni è esposto il dettaglio in ordinarie e straordinarie con i relativi costi medi;
 - *costi di gestione*, ripartiti in beni di consumo, acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi, altri costi;
 - *costi straordinari e speciali* comprensivi dei costi previsti per servizi finanziari, dei costi straordinari e dell'esborso da contenzioso;
 - *ammortamenti*.
- costi riferibili allo Stato nel suo complesso, che includono:
 - *i costi dislocati*, ossia le risorse finanziarie che si prevede di trasferire dalle Amministrazioni centrali dello Stato ad altri organismi e che sono articolati nelle tre voci seguenti, corrispondenti ad altrettante voci del piano dei conti:
 - trasferimenti correnti;
 - contributi agli investimenti;
 - altri trasferimenti in c/capitale.
 - *gli oneri finanziari*
 - *i fondi da assegnare*

Dal punto di vista della responsabilità organizzativa, le tavole riepilogative espongono il totale delle previsioni dei costi propri e dei costi dislocati a livello Stato distinti per Amministrazione.

Vi è infine una tavola riepilogativa che espone la riconciliazione con gli stanziamenti in conto competenza del Disegno di legge di bilancio finanziario per l'anno 2010.

2. Tavole riepilogative a livello Amministrazioni, che forniscono una visione sintetica, per ogni Ministero, sia delle finalità (con le tabelle descrittive delle Missioni e dei Programmi) sia dei costi riferibili ai rispettivi **centri di costo** e sono inserite a completamento delle tavole a livello Stato.

2 - ANALISI DEI DATI

Di seguito si riportano alcune considerazioni in merito ai dati del Budget presentato 2010, analizzati per *finalità dei costi, per natura e per struttura organizzativa*. Tali ultimi dati vengono messi a confronto con quelli di Budget definito 2009.

2.1 - Analisi per destinazione a livello Stato

2.1.1 - La classificazione per Missioni e Programmi

A decorrere dal Budget 2008, come illustrato nella parte prima del presente documento, viene introdotta la nuova classificazione per **Missioni e Programmi**, che è stata contestualmente applicata al bilancio di previsione finanziario per il 2010 e per il triennio 2010-2012.

L'analisi di tali costi può essere letta, con riferimento alle 34 **Missioni** ed ai 162 **Programmi**, nella **Tavola 1** e nella **Tavola 4** ed in forma grafica nelle **Tavole 2 e 3**.

In particolare, le **Tavole 1 (Analisi dei costi per Missione e Programma)** e **4 (Confronto con il Budget definito 2009 per Missione e Programma)** rappresentano i dati secondo la *destinazione*.

Le due tavole prospettano lo stesso livello di analiticità espositiva della *destinazione* dei costi: infatti, in ambedue si rappresenta l'elenco completo dei costi di tutte le *Missioni* e di tutti i *Programmi*, inoltre, nella prima vengono analizzati gli anni persona⁵ ed i costi totali dello Stato (propri, dislocati e totali), mentre nella seconda, il totale dei costi propri dello Stato è messo a confronto con il Budget definito 2009.

Se si osserva più nel dettaglio la **Tavola 1**, è possibile distinguere:

- **Missioni perseguite prevalentemente mediante l'utilizzo di costi dislocati**, quali *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (trasferimenti a Regioni, Province e Comuni non vincolati a specifiche destinazioni o effettuati in attuazione del federalismo fiscale) con incidenza dei **costi dislocati** pari al 99,97% sul totale dei costi della missione stessa; la stessa incidenza è pari al 99,54% per la Missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (trasferimenti

⁵ Anni persona: rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate, presso il centro di costo, espresse nell'arco temporale di un anno e rapportate all'effettivo periodo di impiego contrattuale.

di carattere sociale a categorie svantaggiate o a sostegno della famiglia), del 99,99% per la Missione *Politiche previdenziali* (trasferimenti a enti previdenziali, sostegno dello Stato alle gestioni previdenziali). In alcuni casi la prevalenza finanziaria dei trasferimenti si verifica anche in presenza di Missioni perseguite direttamente dalle Amministrazioni centrali come, ad esempio, per la Missione *L'Italia in Europa e nel mondo*, i cui **costi dislocati** incidono al 95,74% sul totale dei costi, accogliendo sia gli oneri delle funzioni svolte dal Ministero degli Affari esteri, sia i trasferimenti a Stati esteri ed Organismi internazionali in attuazione della politica di cooperazione internazionale del nostro Paese e il contributo dell'Italia al bilancio della UE; anche la Missione *Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo*, che include le attività del Ministero dello Sviluppo economico in tema di definizione di strategie di politica commerciale in sede comunitaria e multilaterale, promozione e tutela del *Made in Italy*, sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, attività di coordinamento con le Regioni, presenta un'incidenza dei costi dislocati molto alta, pari al 92,67% sul totale dei costi;

- Missioni perseguite prevalentemente mediante l'impiego diretto di risorse umane e strumentali da parte dei Ministeri, con una prevalenza dei **costi propri** rispetto ai **costi dislocati** (*Difesa e sicurezza del territorio*: 98,72% di **costi propri**; *Ordine pubblico e sicurezza*: 99,58%; *Giustizia*: 94,13%; *Istruzione scolastica*: 98,78%);
- Missioni che presentano quote consistenti sia di **costi propri** delle Amministrazioni centrali sia di trasferimenti di risorse ad altri enti od organismi (**costi dislocati**): *Politiche economico-finanziarie e di bilancio*: 45,92% di **costi propri** e 54,08% di **costi dislocati**; *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*: 50,78% di **costi propri** e 49,22% di **costi dislocati**).

Le risorse assegnate alle **Missioni** sono destinate all'attuazione di specifiche politiche pubbliche, superando così i limiti dell'approccio tradizionale imperniato sulla configurazione amministrativa e organizzativa del Governo. Le Missioni possono essere "ministeriali", ovvero perseguite dallo Stato attraverso una sola struttura amministrativa, oppure "trasversali" (o interministeriali), che vedono la compartecipazione di più Dicasteri.

Queste ultime, in particolare, possono ulteriormente distinguersi in:

- Missioni "trasversali" alla totalità dei Ministeri, quali la Missione 32 - *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, che include gli oneri per le attività di indirizzo politico e per il funzionamento dell'apparato amministrativo – costi indiretti trasversali a più finalità e non attribuibili puntualmente alle singole Missioni, e la Missione 33 - *Fondi da ripartire*;
- Missioni "trasversali" a due o più Ministeri, che presuppongono la compartecipazione, a vario titolo, di strutture amministrative differenti, quali le Missioni 3 - *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, 4 - *L'Italia in Europa e nel mondo*, 5 - *Difesa e sicurezza del territorio*, 7 - *Ordine pubblico e*

sicurezza, 8 - Soccorso civile, 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, 11 - Competitività e sviluppo delle imprese, 13 - Diritto alla mobilità, 14 - Infrastrutture pubbliche e logistica, 15 - Comunicazioni, 17 - Ricerca e innovazione, 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, 19 - Casa e assetto urbanistico, 22 - Istruzione scolastica, 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, 25 - Politiche previdenziali, 26 - Politiche per il lavoro, 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, 34 - Debito pubblico.

I COSTI PER IL PROGRAMMA “INDIRIZZO POLITICO”

Come si evince dalla **Tavola 5 (Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali per destinazione)**, il totale dei costi previsti per il Programma *Indirizzo politico* è pari a migliaia di euro 225.029 e rappresenta lo 0,24% del totale dei costi propri.

Tra i criteri raccomandati dalla Ragioneria Generale dello Stato per l'attribuzione delle risorse ai Programmi, è stato stabilito che l'*Indirizzo Politico* è di competenza esclusiva dei centri di responsabilità amministrativa *Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro*.

La percentuale di incidenza dei costi su tale Programma rispetto al totale dei costi propri di ciascuna Amministrazione varia, quindi, in funzione della dimensione dei Ministeri e della presenza di strutture periferiche, che contribuiscono a ridurre sensibilmente il peso percentuale del Gabinetto rispetto all'intera Amministrazione.

L'incidenza più elevata dei costi sul Programma in oggetto, rispetto al totale dei costi propri previsti dall'Amministrazione, si registra proprio nelle Amministrazioni di dimensioni più ridotte (Sviluppo economico, Ambiente e tutela del territorio e del mare, Lavoro, salute e politiche sociali). Al contrario, nei Ministeri di più grandi dimensioni, i costi del Programma in oggetto, pur essendo *fisiologicamente* più alti in valore assoluto rispetto a quelli dei ministeri organizzativamente minori, hanno un'incidenza percentuale molto bassa rispetto al totale dei costi dell'Amministrazione (Economia e finanze, Difesa, Interno e Giustizia).

I COSTI PER IL PROGRAMMA “SERVIZI E AFFARI GENERALI PER LE AMMINISTRAZIONI DI COMPETENZA”

Il totale di tali previsioni è pari a migliaia di euro 517.862 e rappresenta lo 0,56 % del totale dei costi propri. La significativa diminuzione che si riscontra rispetto al Budget definito 2009 (**Tavola 4**) è riconducibile al passaggio di tutte le risorse delle strutture periferiche del Ministero del Lavoro, salute e delle politiche sociali dal programma *Servizi ed Affari generali per le amministrazioni di competenza* al programma *Regolamentazione e vigilanza del lavoro* ed alla ristrutturazione del Ministero dell'Economia e delle finanze, che prevede la soppressione dei Servizi Dipartimentali per gli Affari Generali per i Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria Generale dello Stato e delle Finanze e lo spostamento dell'attività ad essi relativa al Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi.

Giova ricordare che, nei richiamati criteri indicati dalla Ragioneria Generale dello Stato, per l'attribuzione delle risorse ai nuovi Programmi, è stato stabilito che il Programma in oggetto debba fare esclusivo riferimento alle direzioni generali o ai dipartimenti, nei ministeri

organizzati su base dipartimentale, dedicati allo svolgimento di funzioni di supporto all'intera Amministrazione (gestione delle risorse umane, affari generali, amministrazione e bilancio, controllo di gestione).

Sono, invece, escluse dall'applicazione di tale Programma tutte le strutture periferiche, nonché le strutture centrali dei Corpi di polizia e dei Vigili del Fuoco.

Va però sottolineato che non tutte le Amministrazioni hanno applicato uniformemente i criteri sopra citati, come ad esempio il caso del Ministero della Giustizia che non ha imputato alcuna risorsa al Programma in oggetto.

BUDGET DELLO STATO 2010
Analisi dei costi per Missione e Programma
(migliaia di €)

Tavola 1/1

	ANNI PERSONA (A)	% sul totale generale Anni Persona (B=A/tot. A)	TOTALE COSTI PROPRI (C)	% sul totale generale costi propri (D=C/tot. C)	% sul totale costi (E=C/I)	TOTALE COSTI DISLOCATI (F)	% sul totale generale Costi Dislocati (G=F/tot. F)	% sul totale Costi (H =F/I)	TOTALE COSTI (I=C+F)	% sul totale generale costi (L=I/tot I)
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri						3.161.333	1,11	100,00	3.161.333	0,84
Organi costituzionali						1.985.954	0,70	100,00	1.985.954	0,53
Organi a rilevanza costituzionale						546.785	0,19	100,00	546.785	0,14
Presidenza del Consiglio dei Ministri						628.594	0,22	100,00	628.594	0,17
02 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	8.629	0,48	543.579	0,59	100,00				543.579	0,14
Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	8.629	0,48	543.579	0,59	100,00				543.579	0,14
03 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	464	0,03	35.982	0,04	0,03	114.930.988	40,31	99,97	114.966.970	30,48
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore						295.737	0,10	100,00	295.737	0,08
Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	384	0,02	29.726	0,03	100,00				29.726	0,01
Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	80	0,00	6.256	0,01	0,04	16.533.822	5,80	99,96	16.540.078	4,39
Federalismo						61.856.901	21,70	100,00	61.856.901	16,40
Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale						29.822.813	10,46	100,00	29.822.813	7,91
Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria						6.421.715	2,25	100,00	6.421.715	1,70
04 - L'Italia in Europa e nel mondo	8.398	0,46	1.078.889	1,17	4,26	24.267.601	8,51	95,74	25.346.489	6,72
Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	88	0,00	8.507	0,01	100,00				8.507	0,00
Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	406	0,02	41.275	0,04	11,55	315.973	0,11	88,45	357.248	0,09
Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	52	0,00	3.464	0,00	2,65	127.313	0,04	97,35	130.777	0,03
Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	135	0,01	34.127	0,04	13,90	211.376	0,07	86,10	245.503	0,07
Cooperazione in materia culturale	54	0,00	4.724	0,01	100,00				4.724	0,00
Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	5.850	0,32	880.148	0,96	63,45	506.991	0,18	36,55	1.387.140	0,37