

## **PARTE I**

### **NOTE ILLUSTRATIVE SUL SISTEMA DI CONTABILITA' ECONOMICA ANALITICA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

PAGINA BIANCA

## **1. IL BUDGET DELLO STATO**

Negli anni novanta, nell'ambito del più vasto disegno riformatore che ha interessato nel suo insieme la Pubblica Amministrazione nel nostro Paese, è stata avvertita l'esigenza, fatta propria dal legislatore, di qualificare meglio le previsioni di bilancio: ciò soprattutto sul versante della spesa, per rispondere, da un lato, alla pressante necessità di rinnovamento e di responsabilizzazione delle strutture amministrative, e dall'altro per meglio conoscere gli andamenti della finanza pubblica in un'ottica di sviluppo in linea con i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Pertanto, si è proceduto ad ampliare l'informazione di bilancio con elementi e informazioni di tipo economico, volte a permettere la valutazione del costo dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche – e di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica.

Questa riforma ha comportato l'avvio – a partire dall'anno 2000, per le Amministrazioni centrali dello Stato – di un innovativo processo budgetario che trova espressione nella realizzazione di specifici documenti economici che vengono presentati periodicamente al Parlamento, a supporto della decisione di bilancio.

Anche per l'anno 2005 è stato predisposto un apposito documento che espone i dati economici del budget dello Stato elaborati secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 11 del 5 aprile 2004. Il documento – i cui dati sono certificati dai rispettivi Ministeri (e specificamente dai responsabili dei Centri di costo) - consente al Governo e al Parlamento di accrescere e di migliorare l'informazione di bilancio per qualificare le decisioni di finanza pubblica, e di preordinare l'assegnazione delle risorse alla dirigenza, in ragione degli obiettivi da perseguire.

I dati economici consentono, infatti, di evidenziare – in relazione alle risorse impiegate - le esigenze funzionali e gli obiettivi concretamente perseguibili **supportando il processo di formazione del bilancio** (e specificamente la costruzione e l'approvazione), costituendo elemento di trasparenza e di conoscenza

nell'utilizzo delle risorse.

L'analisi dei costi previsti consente alle Amministrazioni di attivare un'efficace azione di autocontrollo e di corretta allocazione delle risorse, previa identificazione di obiettivi e programmi e, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, di valutare meglio le proposte finanziarie dei vari dicasteri sulla base del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali svolti.

Quest'anno, il documento elaborato risente di un lieve ritardo nella pubblicazione in relazione al rilevante intervento delle ristrutturazioni organizzative che hanno riguardato diverse amministrazioni.

## 2. LA CONTABILITA' ECONOMICA

Con la riforma recata dalla legge n. 94 del 1997, il sistema dei conti pubblici, basato fino all'anno 2000 sui soli valori finanziari presenti nel relativo bilancio, viene affiancato ed integrato da valori economici, esposti in un'apposita struttura contabile, in grado di evidenziare i costi di gestione di un'organizzazione e quelli di realizzazione delle politiche pubbliche (funzioni e servizi istituzionali) dalla stessa attuati.

Ogni fenomeno di gestione, conseguentemente, risulta visibile sotto *il duplice aspetto finanziario ed economico*, che sono aspetti complementari della stessa realtà, entrambi rilevanti nella valutazione della dinamica amministrativa e dell'equilibrio gestionale dell'organizzazione, anche se, tendenzialmente, possono non coincidere nell'arco temporale di riferimento in funzione diretta dell'assunto che la **spesa** riguarda l'acquisizione delle risorse, mentre il **costo** considera l'utilizzo delle risorse acquisite.

Alla base del nuovo Sistema di contabilità economica è il principio della competenza economica, secondo cui, ad ogni fatto amministrativo rilevato, deve essere associato il relativo costo - definito come valore delle risorse impiegate per

realizzarlo - indipendentemente dal relativo esborso monetario. La manifestazione del costo non è, infatti, direttamente riconducibile – nell’ambito del sistema di contabilità finanziaria – a nessuna delle fasi di gestione della spesa.

La rilevazione del costo considera, in primo luogo, le caratteristiche fisico-economiche delle risorse impiegate (*personale, beni di consumo, consulenze, affitti, etc.*), ossia la **natura** del costo (rappresentata dal piano unico dei conti di cui alla tabella B allegata al D. Leg.vo n. 279/97, modificato, da ultimo, dal decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze del 6 aprile 2004).

In secondo luogo, l’attribuzione di ciascuna risorsa all’unità organizzativa che la gestisce operativamente consente di collegare l’impiego delle risorse stesse agli obiettivi assegnati, il che rende possibile una lettura dei costi sostenuti secondo l’articolazione della struttura organizzativa che rappresenta il sistema dei Centri di costo.

Il criterio guida seguito per l’identificazione dei centri di costo di interesse per la contabilità economica è stato quello di considerare tali, secondo il D. Leg.vo n. 165 del 2001, gli Uffici di livello dirigenziale generale o equiparati, posti alle dirette dipendenze dell’organo di direzione politica.

I costi, infine, possono essere messi in relazione con le finalità da raggiungere: il sistema dei Servizi, ossia l’insieme di attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi; attraverso l’identificazione e la valorizzazione delle risorse impiegate si perviene all’espressione dei costi dell’obiettivo. Per consentire una graduale introduzione dei nuovi strumenti gestionali, le prime rilevazioni sono state limitate agli assetti organizzativi ed alla tipologia di risorse utilizzate, data la complessità derivante da una contabilità dei costi estesa a livello analitico di Servizi.

Con il Budget 2003 si è pervenuti al completamento del processo esponendo i dati economici anche per Missioni istituzionali, quali risultanti del Sistema dei servizi finalizzato alla realizzazione delle medesime; l’elenco delle Missioni viene periodicamente aggiornato in relazione alle riorganizzazioni delle Amministrazioni

Centrali dello Stato in applicazione del D. Leg.vo n. 300/99 e successive modificazioni.

### **3. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2005**

Le Amministrazioni centrali dello Stato, chiamate alla predisposizione del Budget economico per l'anno 2005, hanno proceduto alla sua elaborazione congiuntamente alla formulazione del bilancio finanziario di previsione.

Le informazioni economiche sono prodotte e validate dai singoli Centri di Costo - diversamente da quelle finanziarie la cui titolarità è del Ministero dell'Economia e delle Finanze - attraverso le applicazioni informatiche disponibili sul portale web di contabilità economica, nel rispetto di indicazioni e regole contabili comuni predisposte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

A tale scopo, i singoli Centri di costo si sono avvalsi, per la formulazione del Budget 2005, del *Manuale dei principi e delle regole contabili* di contabilità economica (emanato, nella nuova versione, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 aprile 2004), che costituisce il riferimento, comune a tutte le Amministrazioni Pubbliche, al fine di garantire l'unitarietà dei principi generali e le regole contabili analitiche da applicare nei vari adempimenti connessi al sistema unico di contabilità economica.

Per l'anno 2005, le Amministrazioni hanno proceduto alla iniziale formulazione del “**budget proposto**” – che espone il confronto tra gli obiettivi posti dalle singole Amministrazioni, nell'ambito del processo di programmazione, e le connesse esigenze in termini di risorse umane e strumentali – ed alla successiva fase relativa al “**budget presentato**” che contiene l'adeguamento dell'originaria programmazione alle previsioni finanziarie a legislazione vigente presentate al Parlamento entro il 30 Settembre.

Il confronto dei dati relativi alle descritte fasi pone in rilievo come l'attività

propositiva di programmazione, in termini di funzioni e servizi istituzionali definiti dalle singole strutture amministrative/operative, sia poi stata riformulata a seguito della mediazione fra obiettivi delle Amministrazioni, ed esigenze di rispetto dei limiti posti dalla politica economica e di bilancio.

In funzione, poi, del miglioramento del processo di programmazione economico-finanziaria, è stato rafforzato, da questo anno, il ruolo dei Centri di responsabilità amministrativa, nei confronti dei quali si vanno sempre più delineando compiti di coordinamento rispetto ai sottostanti Centri di costo, soprattutto, presso i Ministeri la cui struttura amministrativa è organizzata su base dipartimentale.

#### **4. CONTENUTI DEL BUDGET 2005**

Il presente documento si articola in cinque parti ed espone i costi previsti a due livelli di dettaglio, corrispondenti allo Stato nel suo complesso ed alle singole Amministrazioni centrali dello Stato, considerate anche nella loro articolazione territoriale.

In particolare nella parte seconda vengono illustrati e commentati i valori di budget dello Stato, con riguardo alle singole funzioni e Missioni Istituzionali – considerata la loro grande significatività anche di natura politica – nonché per natura di costo e struttura organizzativa.

Nella terza parte del documento sono sinteticamente illustrati, in tabelle e grafici, i costi che lo Stato, nel suo insieme, prevede di sostenere nella presente fase di Budget presentato, ponendoli a confronto per la prima volta con i valori economici previsti nel Budget rivisto del 2004, ossia con dati non più completamente di natura previsionale, ma in parte effettivamente sostenuti per effetto della considerazione dei costi rilevati nel primo semestre del 2004.

La quarta parte del documento espone, in modo più dettagliato, le previsioni dei Ministeri effettuate dai rispettivi Centri di costo, ponendole a confronto, anche in

questa sede con i dati del Budget rivisto 2004, allo scopo di evidenziare le eventuali differenze, in termini di programmazione e di allocazione dei costi, tra le diverse fasi.

##### **5. LA FORMULAZIONE DEFINITIVA DEL BUDGET**

Il budget presentato 2005 si riferisce alle previsioni economiche riformulate sulla base del Disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, deliberato dal Consiglio dei Ministri e proposto per l'approvazione parlamentare. Al termine della sessione di bilancio, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze provvederà a trasmettere alle Camere la stesura definitiva del budget 2005, comprensiva della manovra correttiva dei conti pubblici che verrà varata con la legge finanziaria.

Il **Budget definito dello Stato per il 2005** sarà poi trasmesso anche alle Amministrazioni Centrali affinché possano procedere alla gestione nel corso dell'anno 2005.



## **PARTE II**

### **ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2005**

PAGINA BIANCA

## 1. INTRODUZIONE

La predisposizione del Budget nel Sistema unico di contabilità economica dello Stato avviene, come noto, in tre fasi successive, in corrispondenza:

1. dell'invio da parte delle Amministrazioni delle proposte di previsioni finanziarie - *Budget "proposto"* -;
2. della presentazione del Disegno di Legge di Bilancio in Parlamento - *Budget "presentato"* -;
3. dell'approvazione della Legge di Bilancio - *Budget "definito"* -.

L'impostazione e la formulazione del Budget "*presentato*" 2005, di cui al presente documento, sono state caratterizzate da alcuni aspetti peculiari, illustrati di seguito.

### RIORGANIZZAZIONI MINISTERIALI

In primo luogo, in continuità con l'azione di riforma complessiva dell'organizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, avviata fin dal 1999 con il Decreto Legislativo n. 300, sono state recentemente disposte altre **ristrutturazioni ministeriali**. In particolare:

- il Ministero per i Beni e le attività culturali è stato riordinato con il D.P.R. dell'8 giugno 2004, n. 173. A causa dello stato di attuazione della riforma e delle connesse difficoltà operative il Budget "proposto" 2005 era stato formulato ancora con la precedente struttura. Successivamente l'Amministrazione ha comunicato di non poter procedere nemmeno alla formulazione del Budget "presentato" secondo la nuova struttura. Nella presente versione di Budget, pertanto, sono state riportate le previsioni economiche comunicate dal Ministero per i Beni e le attività culturali in sede di Budget "proposto", che non tengono conto né delle variazioni apportate alle originarie proposte di previsioni finanziarie né dell'organizzazione stabilita dalla riforma. Per tale Amministrazione non vengono, quindi, pubblicate le tavole riepilogative allegate al presente

documento;

- il D.P.R. del 22 giugno 2004, n. 176 ha disposto la riorganizzazione del Ministero delle Comunicazioni; anche in questo caso il Budget “proposto” era stato ancora formulato con la preesistente struttura, ma le variazioni organizzative conseguenti alla riforma sono state pienamente accolte in sede di Budget “presentato”;
- con il D.P.R. n. 319 dell'11 agosto 2003 è stato riordinato il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, completando il percorso iniziato con l'accorpamento del Ministero della Pubblica istruzione e di quello dell'Università; analogamente al Ministero delle Comunicazioni, il Budget “proposto” aveva ancora la precedente struttura, mentre la nuova articolazione è stata introdotta con il Budget “presentato”;
- il D.P.R. n. 184 del 2 luglio 2004 è intervenuto sull'organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; considerato, tuttavia, che la nuova struttura è ancora in corso di definizione, l'articolazione del Ministero, per il Budget “presentato” 2005, è stata modificata solo in parte rispetto a quella utilizzata nel precedente Budget “proposto” e potrebbe essere suscettibile di ulteriori affinamenti in vista del successivo Budget “definito”.

Altri interventi di riforma, infine, sono in corso di attuazione o di preparazione, ma non sono stati ancora accolti nel Disegno di Legge di Bilancio 2005 e nel corrispondente Budget “presentato”.

Gli interventi di riordino sopra menzionati hanno comportato, inevitabilmente, sensibili difficoltà tecniche ed organizzative nel portare a compimento i processi di raccolta dei dati di contabilità economica, sia presso le Amministrazioni interessate sia presso la Ragioneria Generale dello Stato, e possono rendere non agevole il confronto fra le previsioni dei costi per il 2005 ed i corrispondenti dati delle precedenti rilevazioni.