

PARTE I

NOTE ILLUSTRATIVE SUL SISTEMA DI CONTABILITÀ ECONOMICA ANALITICA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

PAGINA BIANCA

1. IL BUDGET DELLO STATO

L'esigenza di ampliare l'informazione di bilancio con elementi e dati di tipo economico volti a rendere più significative le decisioni di finanza pubblica – anche in funzione della valutazione del costo dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche – ha condotto alla riforma del sistema contabile e di bilancio dello Stato del 1997, e specificamente all'introduzione della Contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare a quella finanziaria.

Con tale strumento Governo e Parlamento vedono accrescersi 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 ragione degli obiettivi da perseguire.

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.

Principio fondamentale del sistema di contabilità economica, infatti, è la rilevazione dei **costi**, intesi come valorizzazione monetaria dell'utilizzazione delle risorse (competenza economica), mentre la **spesa** (più propriamente l'uscita) – che caratterizza la contabilità finanziaria – è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime.

A partire dall'anno 2000, pertanto, le Amministrazioni centrali dello Stato sono state coinvolte in un innovativo processo budgetario, che trova espressione nella realizzazione di appositi Documenti Informativi predisposti dal Governo (Ministero dell'Economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato) e presentati al Parlamento.

I dati economici consentono, infatti, di evidenziare le esigenze funzionali e

gli obiettivi concretamente perseguibili; **i medesimi supportano il processo di formazione del bilancio** (specificamente la costruzione e l'approvazione), costituendo elemento di trasparenza e di conoscenza nell'utilizzo delle risorse.

Ad un quinquennio dalla sua introduzione, l'analisi dei costi consente oggi alle Amministrazioni Centrali dello Stato di compiere passi importanti verso un'efficace azione di autocontrollo e di corretta allocazione delle risorse fin dalla formulazione delle proposte di bilancio, previa identificazione di obiettivi e programmi e, al Ministro dell'Economia e delle finanze, di valutare meglio le proposte finanziarie dei vari dicasteri tenendo anche conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali svolti.

2. 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 relativa elaborazione congiuntamente al processo di formulazione del bilancio finanziario di previsione secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 11 del 5 aprile 2004.

Il processo di formazione del budget prende avvio con la 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 finanziarie, umane e strumentali. Il passo successivo prevede l'elaborazione del "**Budget presentato**" che contiene l'adeguamento dell'originaria programmazione alle previsioni finanziarie, a legislazione vigente, presentate dal Governo al Parlamento entro il 30 Settembre 2004.

Con l'approvazione, da parte del Parlamento, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) e del Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 312), le Amministrazioni hanno, infine, proceduto ad elaborare il presente "**Budget definito**" contenente la riconsiderazione degli

obiettivi e, ove necessario, la rimodulazione dei costi previsti sulla base delle risorse finanziarie assegnate in via definitiva per l'anno 2005.

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 stata riformulata a seguito della mediazione fra obiettivi ed esigenze delle Amministrazioni nel rispetto dei limiti posti dalla politica economica e di bilancio, nell'ambito dell'intera manovra di finanza pubblica varata dal Parlamento.

Le informazioni economiche illustrate nel presente Documento sono prodotte e validate dai rispettivi Ministeri e, specificamente, dai responsabili dei 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, accessibile anche attraverso il sito della Ragioneria Generale dello Stato (www.rgs.mef.gov.it).

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, necessario per garantire l'unitarietà dei principi generali e delle regole contabili analitiche da applicare nei vari adempimenti connessi al Sistema unico di contabilità economica.

Per l'anno 2005, in funzione del miglioramento del processo di programmazione economico-finanziaria, è stato rafforzato 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.

3. CONTENUTI DEL BUDGET DEFINITO 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, considerate anche nella loro articolazione territoriale.

In particolare, nella parte seconda vengono illustrati e commentati i valori di Budget dello Stato per il 2005, con riguardo alle Missioni Istituzionali perseguite, alle nature di costo delle risorse utilizzate ed alle strutture organizzative che le impiegano.

Nella terza parte del Documento sono sinteticamente illustrati, in tabelle e grafici, i costi che lo Stato, nel suo insieme, prevede di sostenere nel 2005, ponendoli a confronto, quale significativa innovazione di analisi, con i valori economici previsti nel **“Budget rivisto”** del 2004; quest’ultimo espone i dati rideterminati in base ai costi effettivamente sostenuti nel primo semestre del 2004 e permette un confronto più aggiornato. In tale parte viene illustrato, inoltre, il confronto tra Budget presentato e Budget definito che evidenzia come le decisioni assunte dal Legislatore, nella definitiva allocazione delle risorse finanziarie, abbiano avuto riflesso sul Budget economico.

La quarta parte del documento espone, per ciascun Ministero, le previsioni effettuate dai rispettivi Centri di costo, confrontandole con i dati del Budget rivisto 2004, allo scopo di evidenziarne gli scostamenti.

Infine nella quinta parte del documento è esposto un **Glossario** dei termini più frequentemente utilizzati in contabilità economica.

Il presente Documento, a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato viene presentato alle Camere e trasmesso ai Ministeri quale riferimento per la gestione 2005 e viene pubblicato sul sito della stessa Ragioneria Generale, sul quale saranno altresì reperibili ulteriori informazioni riguardanti la contabilità economica.

PARTE II

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

PAGINA BIANCA

1 INTRODUZIONE

Il Budget definito per l'anno 2005, predisposto in coerenza con le previsioni finanziarie contenute nella Legge di Bilancio, è caratterizzato da alcuni aspetti peculiari, riguardanti le riorganizzazioni di alcuni Ministeri intervenute nel corso del 2004 e l'introduzione di innovazioni tecniche e di processo, che vengono illustrati nel prosieguo del documento.

RIORGANIZZAZIONI MINISTERIALI

In primo luogo, in continuità con l'azione di riforma complessiva dell'organizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, avviata nel 1999 con il Decreto Legislativo n. 300, sono state recentemente disposte alcune 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, recepito soltanto in sede di Budget definito, che ha previsto il passaggio da una struttura per Direzioni generali ad una per Dipartimenti. A livello periferico, inoltre, sono state istituite le Direzioni regionali, facenti parte del Dipartimento per i beni culturali ed ambientali, che, nella presente versione di Budget sono state accorpate in un unico Centro di costo; in futuro è prevista l'istituzione di un Centro di costo per ogni Direzione regionale;
- il D.P.R. del 22 giugno 2004, n. 176 ha disposto la riorganizzazione del Ministero delle Comunicazioni; le modifiche organizzative conseguenti alla riforma, già accolte in sede di Budget "presentato", sono state confermate nel Budget definito, anche se la struttura nel suo complesso è ancora in fase di assestamento, con possibili variazioni dei dati previsionali;
- la riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, disposta dal D.P.R. n. 319 dell'11 agosto 2003, già recepita in sede di Budget

presentato, viene confermata nella presente versione di Budget ;

- il D.P.R. n. 184 del 2 luglio 2004 è intervenuto sull'organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; tuttavia, l'articolazione del Ministero anche per la presente versione di Budget, recepisce solo parzialmente le novità introdotte dalla riforma che si riflette in particolare sulle strutture centrali.
- il D.P.R. n. 244 del 29 luglio 2004 ha disposto la riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, comportando il passaggio da una struttura di tipo “dipartimentale” ad una struttura per “direzioni generali”, ad ognuna delle quali corrisponde un unico Centro di costo, tranne la Direzione Generale per gli Affari Generali, a cui fanno capo tre Centri di costo; tale riorganizzazione è stata recepita nella presente versione di Budget definito.

Gli interventi di riordino sopra menzionati comportano, 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 rendono non agevole il confronto fra le previsioni dei costi per il 2005 ed i corrispondenti dati delle precedenti rilevazioni, incidendo peraltro sulle serie storiche di cui ormai si dispone.

INNOVAZIONI TECNICHE E DI PROCESSO

Il Budget 2005 è stato caratterizzato da alcune modifiche tecniche e di processo volte, da un lato, a migliorare la qualità dei dati e, dall'altro, a favorire l'uniforme applicazione dei principi e delle regole contabili da parte delle Amministrazioni coinvolte. In particolare:

- è stato rafforzato il ruolo dei Centri di responsabilità amministrativa i quali, oltre a coordinare e monitorare il processo di inserimento dei dati di costo da parte dei sottostanti Centri di costo, sono stati chiamati a fornire le informazioni per la riconciliazione tra contabilità economica e Bilancio di