

PARTE I

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

1. IL BUDGET DELLO STATO

L'esigenza di ampliare l'informazione di bilancio con elementi e dati di tipo economico, allo scopo di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica e di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche, ha condotto alla riforma contabile, contenuta nel D.L.vo n. 279 del 1997, che ha previsto l'introduzione di un Sistema unico di contabilità economica analitica per Centri di costo, da affiancare alla tradizionale contabilità finanziaria dello Stato.

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 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.

Il principio della **competenza economica** costituisce il cardine del Sistema di contabilità economica che prende a riferimento i **costi**, intesi come valore monetario delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate, mentre la **spesa**, che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime.

I costi vengono rilevati 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 agli scopi perseguiti dalle Amministrazioni – Missioni Istituzionali (o funzioni obiettivo) -, consentendo così una lettura tridimensionale dei dati di costo.

2. IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL BUDGET 2007

Le Amministrazioni centrali dello Stato, impegnate nella predisposizione del Budget economico per l'anno 2007, hanno proceduto alla relativa elaborazione congiuntamente al processo di formulazione del bilancio finanziario di previsione secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 18 del 28 aprile 2006.

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 le previsioni economiche aggiornate alle previsioni finanziarie, a legislazione vigente, presentate dal Governo al Parlamento entro il 30 settembre 2006. Con l'approvazione, da parte del Parlamento, della Legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 27 dicembre 2006) e

della Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2007 (legge n. 298 del 27 dicembre 2006), le Amministrazioni hanno, infine, proceduto a rivedere le previsioni economiche relative al **“budget definito”** ed a riconsiderare gli obiettivi sulla base delle risorse finanziarie assegnate in via definitiva per l'anno 2007.

Tali previsioni economiche non tengono conto degli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507, della Legge finanziaria per l'anno 2007, in considerazione della possibilità prevista dalla stessa norma di procedere a successive variazioni, così come illustrato dall'apposita circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, che dovranno assicurare comunque l'invarianza in termini di fabbisogno e indebitamento netto.

Tale iniziativa potrà costituire, peraltro, un primo avvio ed un valido punto di riferimento per l'attuazione delle programmate iniziative di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali.

In proposito, la Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati economici forniti dalle Amministrazioni, ha predisposto talune tabelle che mettono a confronto i dati inseriti e validati dalle amministrazioni con quelli appositamente rielaborati in applicazione dei suddetti accantonamenti.

In sede di formulazione del Budget rivisto 2007, primo appuntamento dei centri di costo delle Amministrazioni centrali per verificare l'andamento dei costi sostenuti (consuntivo 1° semestre), sarà possibile da parte degli stessi procedere alla rivisitazione delle previsioni economiche relative al secondo semestre, anche alla luce delle disposizioni contenute nel predetto comma 507.

Il confronto dei dati relativi alle descritte fasi pone in rilievo come l'attività di programmazione, in termini di funzioni e servizi istituzionali definiti dalle singole strutture amministrative/operative, sia il frutto della mediazione fra obiettivi ed esigenze delle singole Amministrazioni e gli obiettivi e i vincoli posti dalla politica economica e finanziaria 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 Centri di costo 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 Centri di costo si sono avvalsi, per la formulazione del budget 2007, del *Manuale dei principi e delle regole contabili* (emanato 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.

3. INNOVAZIONI TECNICHE E DI PROCESSO NEL BUDGET

A partire dall'esercizio 2000, come noto, sono state via via apportate numerose innovazioni tecniche, di processo e di regole al Sistema di contabilità economica.

In occasione del Budget 2006, in particolare, si è passati alla previsione dei costi al terzo livello del Piano dei conti, ad eccezione delle voci “Personale – comparto/qualifica”, per le quali è stato applicato il secondo livello.

L'utilizzo del terzo livello del Piano dei conti consente di incrementare e migliorare l'insieme dei dati raccolti dal Sistema di contabilità analitica, in quanto permette di esporre, con maggiore dettaglio e analiticità, le caratteristiche fisico-economiche dei beni e dei servizi utilizzati dalle Amministrazioni centrali nello svolgimento delle loro attività istituzionali.

Inoltre, 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.

Ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, infatti, sono assegnate funzioni di programmazione come indicato nell'art. 2 del D.L.vo n. 279/1997, che attribuisce loro la responsabilità *“della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate”*, e nell'art. 4-bis della Legge n. 468/1978 – introdotto con la legge n. 94 del 1997 - che assegna agli stessi, denominati *“dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali di bilancio”*, la responsabilità di formulare proposte di bilancio e la definizione di obiettivi e programmi correlati.

Il Budget economico, costituendo, quindi, la rappresentazione economica degli

obiettivi e programmi dei Centri di costo che fanno capo al Centro di responsabilità amministrativa, va visto come una parte dell'unitario processo di programmazione economico-finanziaria che include, **accanto alla quantificazione delle risorse umane e strumentali da impiegare per la realizzazione degli obiettivi prefissati, la definizione delle relative risorse finanziarie.**

In tema di programmazione, infine, risulta di grande interesse e di necessario riferimento alla materia in rassegna la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23/12/2004 *“Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo”*, che, tra l'altro, ripercorre i passi che il processo di programmazione annuale deve seguire, unitamente alla nuova formulazione della Nota preliminare elaborata secondo le indicazioni e lo schema-tipo contenuti nella circolare di previsione n. 18/2006.

4. I CONTENUTI DEL BUDGET DEFINITO 2007

La predisposizione del presente documento, quest'anno, risente in maniera rilevante delle profonde riorganizzazioni che hanno interessato le strutture governative centrali, intervenute a seguito dell'emanazione del D.L. 18 maggio 2006, n. 181 convertito con Legge 17 luglio 2006, n. 233, all'inizio della XV Legislatura, avente ad oggetto *“Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri”* che ha dato luogo – in sostituzione dei quattro Dicasteri soppressi (Ministero delle Attività produttive, delle

Infrastrutture e dei trasporti, dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, del Lavoro e delle politiche sociali) – alla costituzione di otto nuovi Dicasteri (Ministero dello Sviluppo economico, del Commercio internazionale, delle Infrastrutture, dei Trasporti, della Pubblica istruzione, dell'Università e della ricerca, del Lavoro e della previdenza sociale, della Solidarietà sociale), contestualmente al passaggio di specifiche competenze e funzioni tra alcuni Ministeri, e tra questi e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Documento si articola in sei parti (di cui la parte prima rappresenta la sezione introduttiva) ed espone i costi previsti a due livelli di dettaglio, corrispondenti, rispettivamente, allo Stato nel suo complesso ed alle singole Amministrazioni centrali, considerate anche nella loro articolazione territoriale. Rispetto alle precedenti edizioni risultano necessariamente limitate talune comparazioni ed approfondimenti in tema di analisi e di considerazioni economiche tenuto conto delle ristrutturazioni organizzative intervenute.

Nella parte seconda vengono esposti i dati economici inseriti e validati dalle Amministrazioni posti a confronto con quelli rielaborati dalla Ragioneria generale dello Stato in applicazione degli accantonamenti disposti dall'art. 1, comma 507, legge finanziaria 2007.

Nella parte terza vengono illustrati e commentati i valori del budget dello Stato, con riguardo alle Missioni Istituzionali perseguite, alle nature di costo delle risorse utilizzate ed alle strutture organizzative che le impiegano.

Nella parte quarta del documento sono sinteticamente riportati, in tabelle e

grafici, i costi che lo Stato, nel suo insieme, prevede di sostenere nel 2007, ponendoli a confronto con i valori del budget “**rivisto**” 2006 (budget aggiornato al 30 giugno 2006), che contiene i dati rideterminati in base ai costi effettivamente sostenuti nel primo semestre 2006. Viene illustrato, inoltre, il confronto tra budget presentato e definito, che evidenzia come le decisioni assunte dal Legislatore, nella definitiva attribuzione delle risorse finanziarie, abbiano avuto riflesso sul Budget economico definito.

La parte quinta del documento è quella che sconta maggiormente i cambiamenti derivanti dalle ristrutturazioni organizzative esponendo nel dettaglio, per ciascun Ministero, senza possibilità di confronti con le fasi precedenti, le previsioni effettuate dai rispettivi Centri di costo allo scopo di evidenziarne l'imputazione dei costi per struttura organizzativa e per destinazione.

La parte sesta, infine, espone un Glossario dei termini più frequentemente utilizzati in contabilità economica.

Il presente documento, a cura della Ragioneria Generale dello Stato, viene presentato alle Camere e trasmesso ai Ministeri quale riferimento per la gestione 2007 ed è pubblicato sul sito www.rgs.mef.gov.it sul quale saranno reperibili ulteriori informazioni riguardanti la contabilità economica.

PAGINA BIANCA

PARTE II

ELABORAZIONI CONSEGUENTI ALL'APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 507, LEGGE FINANZIARIA 2007 (accantonamenti di bilancio)

1. RIFLESSI DEGLI ACCANTONAMENTI DISPOSTI DALLA LEGGE FINANZIARIA 2007 ART. 1 COMMA 507 SUL BUDGET DELLO STATO 2007

Il comma 507 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), prevede per l'esercizio 2007, nell'ambito delle misure volte al contenimento della spesa, l'accantonamento, in maniera lineare, di dotazioni finanziarie delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato.

In relazione a tali accantonamenti potranno essere disposte opportune variazioni per specifiche esigenze manifestate dalle Amministrazioni nel rispetto dell'invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, al fine di non alterare gli obiettivi complessivi perseguiti dalla manovra di finanza pubblica deliberata dal Parlamento.

Tali variazioni, oltre a promuovere una più efficiente allocazione e gestione delle risorse disponibili, possono costituire un primo avvio e valido punto di riferimento per l'attuazione delle programmate iniziative riguardanti il programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali (*spending review*), di cui al comma 480 dell'articolo 1 della medesima Legge Finanziaria.

Allo scopo di riportare gli effetti degli accantonamenti previsti dalle disposizioni contenute nel citato comma 507 sulle previsioni di budget, formulate dai centri di costo delle Amministrazioni centrali per l'anno 2007, la Ragioneria generale dello Stato ha predisposto apposite tabelle che espongono i dati inseriti e validati dalle Amministrazioni posti a confronto con quelli rielaborati dalla stessa Ragioneria in applicazione dei predetti accantonamenti.

Nel dettaglio le tabelle espongono, a livello Stato e per singola amministrazione centrale, nella prima colonna i dati di budget 2007 inseriti dalle strutture organizzative per natura di costo e nella seconda quelli risultanti dall'applicazione lineare degli accantonamenti finanziari sugli stessi dati di budget utilizzando la classificazione economica dei capitoli quale base di riferimento.