

PARTE I

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

1. IL BUDGET DELLO STATO

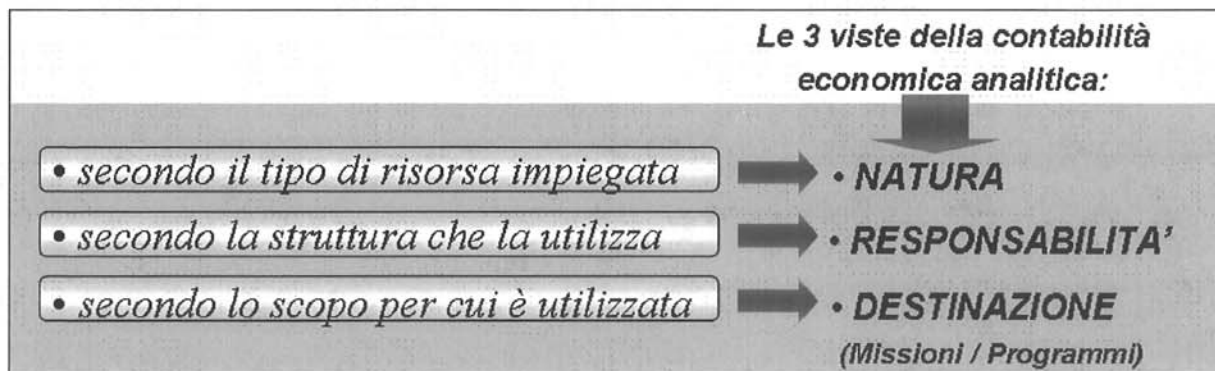
L'esigenza di ampliare l'informazione di bilancio con elementi e dati di tipo economico, allo scopo di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica e di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche, ha condotto alla riforma del sistema contabile e di bilancio del 1997 e, specificatamente, all'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo, da affiancare alla contabilità finanziaria dello Stato.

Con tale strumento, Governo e Parlamento vedono accrescere 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 un percorso indirizzi→ obiettivi→ risorse→ risultati cui deve essere orientata l'azione amministrativa.

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. Alla base della contabilità economica analitica, infatti, è la quantificazione dei **costi**, intesa nel budget come definizione in termini monetari delle risorse umane, finanziarie e strumentali che si prevede di utilizzare (principio della **competenza economica**), mentre la **spesa**, che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario che si prevede per l'acquisizione delle risorse medesime.

Il sistema di contabilità economica analitica, consentendo il raffronto tra le risorse che si prevede di impiegare ed i risultati da conseguire da parte delle singole strutture organizzative (attività e servizi prodotti) offre elementi utili per le conseguenti decisioni a livello politico e amministrativo.

In tale sistema i costi vengono rilevati, per ogni Amministrazione centrale dello Stato, 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 ai risultati da perseguire, rappresentati dalla nuova classificazione per **Missioni** e per **Programmi**, il cui significato è illustrato nei paragrafi successivi.



L'ambito di riferimento del budget economico, in particolare, riguarda i **COSTI PROPRI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**, che rappresentano il valore delle prestazioni di lavoro del personale dipendente, dei beni di consumo, dei beni durevoli – questi ultimi espressi come quote di ammortamento - e dei servizi esterni che i centri di costo delle amministrazioni centrali prevedono di impiegare nell'anno 2009 per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Le previsioni di costi propri sono comunicati direttamente dai centri di costo per via telematica attraverso le funzionalità disponibili sul portale web di contabilità economica.

Nel budget dello Stato sono presenti anche i **COSTI DISLOCATI (Trasferimenti)**, gli **ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO** e i **FONDI DA ASSEGNARE**, che sono considerati costi riferibili allo Stato nel suo complesso. Tali poste non sono oggetto di comunicazione da parte dei centri di costo, ma sono caricate sul sistema di contabilità economica a partire dagli stanziamenti del bilancio di previsione finanziario.

Non sono, infine, inclusi nel budget economico gli stanziamenti del bilancio finanziario relativi ai rimborsi e alle restituzioni di imposte ai cittadini e 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 si tratta di spese che, pur rientrando naturalmente nel calcolo del fabbisogno da finanziare per l'anno di bilancio da parte dello Stato, non hanno alcun corrispettivo di natura economica.

2. SIGNIFICATO E OBIETTIVI DELLA CLASSIFICAZIONE PER MISSIONI E PROGRAMMI

Per rappresentare gli scopi perseguiti dalle Amministrazioni centrali dello Stato, a decorrere dal 2003 e fino al 2007, la previsione e la rilevazione dei costi è avvenuta per missioni istituzionali¹, al fine di consentire una lettura più chiara e trasparente degli oneri che le Amministrazioni centrali dello Stato sostenevano in relazione alle finalità perseguite.

Con il bilancio di previsione per il 2008 e per il triennio 2008-2010 si è ritenuto necessario riprendere il processo di riforma del bilancio dello Stato, procedendo ad una profonda revisione del sistema di classificazione funzionale².

E' stata così introdotta, a legislazione invariata, una nuova classificazione - da applicare sia al bilancio finanziario sia al budget economico - basata su due livelli di aggregazione, **Missioni e Programmi**, che ha come obiettivo primario quello di rendere più diretto il legame tra *risorse stanziare e azioni perseguite dal Governo*³.

Le **Missioni** rappresentano le grandi finalità perseguite con la spesa pubblica.

Le 34 **Missioni** utilizzate per il budget e per la Legge di bilancio 2008 sono state confermate nella Legge di Bilancio e nel Budget *definito* 2009, ad eccezione della n. 24 *Diritti sociali solidarietà sociale e famiglia* ridenominata in *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

Ciascuna **Missione** si realizza concretamente attraverso più **Programmi**, che rappresentano tendenzialmente insiemi di attività operative volte a perseguire un risultato comune (*outcome*), inteso come impatto dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio. I **Programmi**, per questo motivo, sono di norma esclusivi di ciascuna Amministrazione e hanno carattere di dinamicità, possono cioè cambiare nel tempo, consentendo progressivi affinamenti conseguenti sia alle variazioni normative ed organizzative intervenute sia ad una più puntuale valutazione e consapevolezza delle attività svolte dalle singole Amministrazioni.

¹ Le missioni istituzionali costituivano il quarto livello della classificazione funzionale per funzioni obiettivo, articolata su sei livelli e basata sulla classificazione internazionale delle funzioni di Governo COFOG. In seguito all'introduzione delle recenti innovazioni, per continuare a garantire la coerenza della classificazione funzionale delle spese dello Stato con i criteri utilizzati per la contabilità statistica nazionale e per consentire il confronto dei dati del nostro Paese con quello degli altri in sede europea, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato con l'Istituto Nazionale di Statistica una attività volta a stabilire i criteri di raccordo fra i nuovi Programmi e le Classi (3° livello) della COFOG.

² Il rapporto, intitolato "Italy - Budget system reforms", è disponibile al link: <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=17723>

³ La definizione e la applicazione della nuova classificazione è avvenuta a legislazione vigente e con il pieno coinvolgimento delle singole Amministrazioni. La discussione ha preliminarmente coinvolto le Commissioni Bilancio di Camera e Senato, gli Uffici Parlamentari competenti, il Fondo Monetario Internazionale e la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica.

3. LA RIORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI (D.L. n. 85/2008) E I SUOI IMPATTI SULLE PREVISIONI 2009

Con il decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, successivamente convertito con la Legge n. 121 del 14 luglio 2008, si è proceduto ad applicare i commi 376 e 377 della Legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) in merito alla riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, che sono passate dalle 18 della trascorsa legislatura alle 12 attuali.

In particolare:

- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero delle Comunicazioni e dell'ex Ministero del commercio Internazionale sono stati accorpati nel Ministero dello Sviluppo economico insieme a strutture e compiti già riferiti allo stesso Ministero nella precedente legislatura
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dell'Università e della ricerca e dell'ex Ministero della Pubblica Istruzione sono stati accorpati nel Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero dei Trasporti e dell'ex Ministero delle Infrastrutture sono stati accorpati nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- gli uffici e le attribuzioni dell'ex Ministero del Lavoro e della previdenza, dell'ex Ministero della Solidarietà sociale e dell'ex Ministero della Salute sono stati accorpati nel Ministero del Lavoro della salute e delle politiche sociali
- alcune attribuzioni del Ministero dello Sviluppo economico e degli ex Ministeri del Lavoro e della Solidarietà sociale sono passate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (*Imprenditorialità femminile, Politiche antidroga, Politiche per la famiglia, Politiche giovanili, Pari opportunità, Servizio civile*).

L'intervento di riorganizzazione sulle amministrazioni centrali dello Stato è rappresentato in forma schematica nel prospetto seguente.

