

Per garantire l'unitarietà dei principi generali e delle regole contabili analitiche da applicare nei vari adempimenti connessi al Sistema unico di contabilità economica, il ***Manuale dei principi e delle regole contabili*** costituisce il riferimento comune a tutte le Amministrazioni.

Al fine di accogliere le rilevanti novità introdotte negli ultimi anni – in primo luogo la nuova classificazione per Missioni e per Programmi – la Ragioneria Generale dello Stato ha curato la pubblicazione di una versione aggiornata del Manuale, che è stato emanato con Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 7 maggio 2008 n. 36678.

8. I CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI BUDGET DEFINITO 2009

Il presente documento, che costituisce il budget **definito** per l'anno 2009, è articolato in tre parti, di cui la **parte prima** rappresenta la sezione introduttiva.

Nella **parte seconda** vengono illustrati e commentati:

- i valori del budget dello Stato 2009, con riguardo alle destinazioni (**Missioni e Programmi**), alla natura di costo delle risorse utilizzate ed alle strutture organizzative che le impiegano;
- i costi che lo Stato nel suo complesso prevede di sostenere nel 2009, esposti in tabelle e grafici, per Ministero, per destinazione e per natura, e posti a confronto con i valori del budget **rivisto** 2008; come si è avuto modo di segnalare nei paragrafi precedenti, il presente documento, a causa delle ristrutturazioni organizzative intervenute, presenta significative limitazioni nel confronto con i dati dell'esercizio precedente;
- le analisi per singolo Ministero dei costi previsti per il 2009, con le relative tabelle contenenti l'elenco completo delle **Missioni** e dei **Programmi** attribuiti all'Amministrazione e le sottostanti attività, nonché le previsioni effettuate dai centri di costo per natura e per destinazione.

La **parte terza**, 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 pubblicato sul sito www.rgs.mef.gov.it sul quale saranno reperibili ulteriori informazioni riguardanti la contabilità economica.

PAGINA BIANCA

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2009

1. INTRODUZIONE

Le previsioni rappresentate nel Budget economico dello Stato si basano, come anticipato nella parte prima del presente documento, sul principio della competenza economica e su una triplice prospettiva di rappresentazione:

- **natura dei costi previsti**, stabilita in base al piano dei conti;
- **responsabilità organizzativa**, stabilita in base ai **centri di responsabilità amministrativa** (strutture dirigenziali generali di primo livello) e ai sottostanti **centri di costo** (strutture dirigenziali generali riferibili a ciascun centro di responsabilità);
- **destinazione dei costi**, rappresentata dalle finalità perseguite rispetto alle quali ciascuna struttura è chiamata ad operare per il raggiungimento dei risultati, espresse in termini di **Missioni** e sottostanti **Programmi**.

Il Budget economico, inoltre, si articola in:

1. **COSTI PROPRI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**; sono i costi di funzionamento delle Amministrazioni centrali dello Stato, la cui previsione è formulata direttamente dai centri di costo (corrispondenti alle Direzioni Generali), e corrispondono al valore monetario delle risorse umane e strumentali (*beni e servizi*) direttamente impiegate nell'anno per lo svolgimento dei compiti istituzionali; tale previsione adotta il criterio della **competenza economica**, che differisce da quello adottato nel Bilancio di previsione finanziario, dove sono allocate le risorse finanziarie da spendere nell'anno (spese). In particolare:
 - Il valore delle risorse umane e strumentali da utilizzare nell'anno di Budget può non coincidere con l'ammontare delle risorse finanziarie spendibili nello stesso periodo per l'acquisizione delle risorse in oggetto; in tali casi si parla di **disallineamenti temporali** fra costi e spese.

Esempi:

- *Quando si acquisiscono beni patrimoniali (quelli destinati ad un utilizzo pluriennale: Hardware, mobilio, immobili di proprietà, ...), nel Bilancio finanziario sono allocate tutte le risorse necessarie all'acquisizione dei beni, mentre nel Budget economico viene inclusa solo la quota di ammortamento annuale, determinata in base alla vita utile presunta del bene, e corrispondente ad una frazione del valore del bene*

- Le risorse finanziarie spendibili nell'anno per l'acquisizione delle risorse umane e strumentali possono essere in taluni casi allocate nel bilancio finanziario su una struttura organizzativa diversa da quella che utilizzerà le risorse stesse e che, quindi, rileverà i relativi costi nel Budget economico; in tali casi si parla di **disallineamenti strutturali** fra costi e spese.

Esempi:

- *Le risorse finanziarie per il pagamento delle retribuzioni del personale assegnato in comando presso altre amministrazioni dovrebbero essere allocate sul Bilancio finanziario delle Amministrazioni che quel personale utilizza, così come i rispettivi costi; in molti casi, tuttavia, le risorse finanziarie continuano a gravare sul Bilancio finanziario delle amministrazioni di provenienza, mentre i costi sono rilevati nel Budget economico delle amministrazioni riceventi*
- *Le risorse finanziarie relative ai cosiddetti "costi condivisi", come la formazione a carattere generale per tutto il personale di una amministrazione, che nel Bilancio finanziario sono attribuite ad un'unica struttura, mentre nel Budget economico i relativi costi sono attribuiti ai centri di costo che beneficiano di tale formazione.*

2. **COSTI DISLOCATI (Trasferimenti)**, sono le risorse finanziarie che lo Stato prevede di trasferire ad altre amministrazioni pubbliche (enti pubblici, enti territoriali), a organismi internazionali, alle famiglie o ad istituzioni private; si tratta quindi di tutte quelle forme di finanziamento che lo Stato concede a terzi ed a cui non corrisponde, per le Amministrazioni che li erogano, alcuna controprestazione; gli importi esposti nel Budget economico, in questo caso, coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario
3. **ONERI FINANZIARI**, ossia la previsione degli interessi che lo Stato prevede di corrispondere nell'anno per il finanziamento dei suoi fabbisogni, attuato prevalentemente con l'emissione di titoli del debito pubblico; tali costi, per la loro natura, non possono essere attribuiti alle singole Amministrazioni e, pertanto, non sono previsti nel Budget dai centri di costo interessati; anche in questo caso gli importi esposti nel Budget economico coincidono con gli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario.

4. **FONDI DA ASSEGNARE**, che comprendono i fondi di riserva, i fondi speciali (oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di approvazione) ed altri fondi da ripartire. Si tratta di risorse finanziarie la cui destinazione finale sarà stabilita solo al momento della loro assegnazione, in corso d'anno, in base a sopravvenute esigenze gestionali o all'approvazione di provvedimenti legislativi; anche in questo caso gli importi esposti nel Budget economico coincidono con gli 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 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 **definito** 2009, quindi, devono trovare riscontro nelle risorse finanziarie di cui alla Legge di Bilancio 2009.

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 disposizioni¹ 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.

¹ 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)

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.

In tema di previsioni finanziarie ed economiche per l'anno 2009, particolare rilievo assume il varo di due Decreti Legge:

- il D.L. n. 112/2008, convertito con la Legge n.133/2008, che ha introdotto importanti innovazioni nel processo di programmazione del bilancio dello Stato stabilendo, fra l'altro, una dotazione finanziaria a legislazione vigente per il triennio 2009-2011 per ciascuna Missione e per ciascun Ministero (*plafond*);
- il D.L. n. 85/2008, convertito con la Legge n. 121/2008, che ha applicato quanto già previsto dai 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 scorsa legislatura alle 12 attuali.

Le importanti novità previste dai due decreti e il loro impatto sulle previsioni 2009 sono stati già illustrati nella parte prima del presente documento ai paragrafi 3, 4 e 5, ai quali si rimanda per eventuali approfondimenti, limitandosi in questa sede a richiamare di seguito alcuni degli aspetti di maggior rilievo.

- gli 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), unitamente ad altri interventi di riordino decisi precedentemente all'interno di singole amministrazioni (Ministero per i Beni e le attività culturali) hanno comportato la **necessità di ridefinire sia i Centri di Responsabilità amministrativa** del bilancio finanziario sia i **Centri di costo**, che costituiscono le componenti di riferimento fondamentali della contabilità economica analitica, in tempo utile per procedere alla predisposizione del Disegno di Legge di Bilancio 2009 e del Budget presentato 2009; nelle more dell'approvazione di tutti i nuovi regolamenti di organizzazione e del completamento dei processi di riordino, **tali strutture**, che sono state utilizzate anche per la Legge di Bilancio 2009 e il corrispondente Budget definito 2009, **devono essere considerate provvisorie** e suscettibili di ulteriori variazioni e affinamenti; per il Budget dei nuovi Ministeri si è istituito, transitoriamente, un centro di costo unico in corrispondenza di ciascun Centro di responsabilità.

- si è proceduto ad una attenta **rivisitazione dei Programmi** da applicare alle previsioni economiche e finanziarie 2009 sia per tenere conto della nuova organizzazione del Governo sia per affinare e migliorare la struttura del programmi definita nel 2008, che costituiva il primo anno di applicazione della nuova classificazione;
- le modifiche ai Programmi e alle strutture organizzative hanno comportato, ovviamente, **notevoli difficoltà tecniche e organizzative** nella formulazione delle previsioni 2009 relative ai costi di funzionamento di strutture nuove ma non ancora definite in termini di dotazioni di risorse umane – dirigenziali e non - e strumentali. In questi casi i costi sono stati stimati a livello di Centro di Responsabilità e avendo come unico riferimento gli stanziamenti finanziari assegnati dalla Legge di Bilancio 2009; la loro quantificazione e l'applicazione del criterio della competenza economica può essere stata, quindi, non del tutto rigorosa;
- il Budget **definito** 2009 è messo a confronto con le previsioni aggiornate per l'anno 2008 – Budget rivisto -, ma **il confronto dei dati 2009 con quelli degli anni precedenti presenta significative limitazioni** a causa di quanto detto ai punti precedenti. Per tale motivo i valori 2008 dei Ministeri oggetto di ristrutturazione, presenti in alcune tabelle nelle pagine che seguono, sono il risultato di una elaborazione basata sulla confluenza delle vecchie strutture nelle nuove.