

PARTE I

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

PAGINA BIANCA

1. L'esigenza di 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 – ha condotto alla riforma del sistema contabile e di bilancio dello Stato del 1997 che 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 dei documenti presentati al Parlamento.

In tali documenti vengono esposti i dati economici del budget dello Stato - elaborati per l'anno 2004 secondo le indicazioni previste dalla circolare ministeriale n. 21 del 2 aprile 2003 - che consentono al Parlamento ed ai Ministri, di avvalersi di un'efficace strumento destinato, rispettivamente, ad accrescere e migliorare l'informazione di bilancio per qualificare le decisioni di finanza pubblica, e per consentire 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.

A regime, l'analisi dei costi consentirà alle Amministrazioni di procedere ad 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 sulla base del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali svolti.

2. Il sistema dei conti pubblici, basato fino all'anno 2000 sui soli valori finanziari presenti nel relativo bilancio, viene, da tale anno, affiancato ed integrato da valori economici, esposti in una 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 dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 34558/2002).

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 conseguente al monitoraggio dei Servizi.

Con la rilevazione del Budget 2003, il superamento della predetta semplificazione è apparso il passo fondamentale per rispettare gli obiettivi fissati dal legislatore e per pervenire 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 è stato recentemente aggiornato a seguito delle riorganizzazioni intervenute nelle Amministrazioni Centrali dello Stato in applicazione del D. Leg.vo n. 300/99 e successive modificazioni.

3. Le Amministrazioni centrali dello Stato, chiamate alla predisposizione del Budget economico per l'anno 2004, hanno proceduto alla sua elaborazione congiuntamente alla formulazione del bilancio finanziario di previsione.

Tale attività si pone nell'arco del processo di attuazione del sistema di

contabilità economica analitica per centri di costo rivolto alla valutazione economica della gestione, e specificatamente del **costo** dei servizi e delle attività prodotti dalle diverse realtà amministrative, cioè dell'onere relativo all'effettivo utilizzo delle risorse.

Proprio perché tali informazioni economiche sono di dominio dei singoli Centri di Costo - diversamente dalle scritture finanziarie la cui titolarità è del Ministero dell'Economia e delle Finanze - le scritture economiche sono elaborate ed effettuate direttamente dalle Amministrazioni 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 2004, del *Manuale dei principi e delle regole contabili* di contabilità economica, emanato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 136587 del 30 dicembre 2002, che costituisce il riferimento, comune a tutte le Amministrazioni, 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.

Le stesse Amministrazioni hanno fatto, altresì, riferimento alla già citata circolare ministeriale n. 21 del 2 aprile c.a. (parte seconda), che oltre a rinviare al suddetto *Manuale*, illustra il processo di previsione dei costi per il 2004, fornisce ulteriori indicazioni e innovazioni relativamente alla formulazione del budget in argomento e stabilisce la tempificazione del procedimento finalizzato alla presentazione del documento di Budget al Parlamento.

Per l'anno 2004, una significativa novità, rispetto al passato, è costituita dall'esposizione del confronto dei dati del "budget proposto" – che espone il

confronto tra gli obiettivi iniziali posti dalle singole Amministrazioni, nell'ambito del processo di programmazione, e le connesse esigenze in termini di risorse umane e strumentali – con il “budget presentato” che contiene l'adeguamento dell'originaria programmazione alle previsioni finanziarie a legislazione vigente presentate al Parlamento entro il 30 Settembre.

Tale confronto 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.

Il nuovo sistema contabile interessa, ad oggi, le sole Amministrazioni centrali dello Stato; successivamente, previo confronto con gli appositi organismi di consultazione e di raccordo dei diversi livelli territoriali di governo (quali la Conferenza Stato - Regioni e Province Autonome) e con le altre autonomie - ad eccezione delle autonomie locali escluse per deroga espressa con la Legge n. 208/1999 - si procederà alla estensione del nuovo processo all'intero sistema delle Amministrazioni pubbliche secondo le modalità ed i tempi che saranno definiti, prevedendo, del caso, procedure semplificate.

Il sistema contabile in argomento, pur potendo richiedere eventuali correttivi in relazione a specifiche problematiche, viene considerato, ai vari livelli, la base di partenza per una nuova modalità di gestione nella Pubblica Amministrazione che, rispondendo alle richieste provenienti da più parti, favorisca un monitoraggio più efficace sulle attività, in termini di costi sostenuti e di risultati conseguiti, e con una piena responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti.

La portata delle innovazioni introdotte, già di per sé molto ampia, rappresenta solo il primo passo per realizzare – in solidarietà con le Amministrazioni, con i

diversi operatori del controllo e con le professionalità ed esperienze maturate nel settore privato – il processo di trasformazione di carattere culturale, organizzativo e procedurale necessario alla compiuta ed efficace attuazione del nuovo sistema contabile.

4. Il presente documento si riferisce al budget riformulato sulla base del bilancio finanziario 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 si ripromette di trasmettere alle Camere la versione definitiva del budget 2004, comprensiva della manovra correttiva dei conti pubblici varata con la legge finanziaria e con il Decreto legge n. 269/2003, nonché delle modifiche intervenute in sede parlamentare.

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2004

PAGINA BIANCA

1 INTRODUZIONE

I complessi processi riorganizzativi delle Amministrazioni Centrali dello Stato conseguenti l'applicazione del D.Leg.vo n° 300/99 e successive modificazioni ed integrazioni, sono stati per la gran parte accolti nel Sistema di Contabilità Economica nell'anno 2003.

In sede di formulazione del Budget 2004, sono intervenute ulteriori significative riorganizzazioni che hanno riguardato il Ministero della Salute ed il Ministero della Difesa, che hanno comportato la ridefinizione di nuove strutture (Centri di responsabilità e Centri di costo) a cui riferire i costi nel sistema di contabilità economica, in condivisione con le Amministrazioni interessate.

Anche in questo caso, quindi, gli interventi attuati, se da un lato permettono di avere una visione delle Amministrazioni esaminate più aderente alla realtà, dall'altro, considerata la diversa articolazione dei Centri di costo ed in alcuni casi dei Centri di responsabilità Amministrativa risulta, non sempre agevole, il confronto fra le previsioni dei costi per il 2004 ed i corrispondenti dati del 2003.

2 MODALITÀ DI RAPPRESENTAZIONE DEI DATI

Il Budget dello Stato espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento. Per l'anno 2004 è stato predisposto un insieme di tavole rappresentative dei dati di Budget, secondo le diverse ottiche previste dal sistema ed ai vari livelli di interesse, che tenesse conto delle novità introdotte ed in particolare dell'inserimento delle Missioni Istituzionali e del nuovo Piano dei Conti.

Le tavole, che di seguito saranno commentate indicando anche le relazioni intercorrenti fra di loro, possono essere, in considerazione dei diversi livelli di interesse, suddivise in due gruppi:

- Tavole riepilogative a livello Stato;
- Tavole riepilogative a livello Amministrazione.

2.1 Tavole riepilogative a livello di Stato

Le tavole riepilogative a livello Stato forniscono una visione d'insieme di tutti i valori economici gestiti dal sistema di contabilità economica e comprendono:

- **Tavola 1:** Riepilogo dei costi per natura
- **Tavola 2:** (Grafico) Analisi dei costi complessivi dello Stato
- **Tavola 3:** (Grafico) Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali
- **Tavola 4:** Sintesi dei costi per classificazione funzionale
- **Tavola 5:** Analisi dei costi per Missioni Istituzionali
- **Tavola 6:** Sintesi per natura e destinazione
- **Tavola 7:** Analisi dei costi delle Amministrazioni Centrali per destinazione
- **Tavola 8:** Confronto sintetico con il Budget 2003 per classificazione funzionale