

del costo legato al raggiungimento di un obiettivo. È così possibile quantificare il costo delle risorse destinate alle diverse finalità perseguite ed effettuare valutazioni circa l'efficacia e l'efficienza della gestione pubblica.

Per la costruzione di un legame fra risorse ed obiettivi è necessario considerare le attività svolte nell'ambito della pubblica Amministrazione e collegarle al fine per il quale sono effettuate. Il sistema dei servizi, quindi, è costituito dall'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.

L'aggregazione delle attività in funzione degli obiettivi deve tenere conto del livello di analisi richiesto, individuando le entità che rappresentano i fenomeni che si ritiene opportuno monitorare.

Nell'ambito della pubblica Amministrazione, l'individuazione dei servizi erogati si scontra con la complessità e l'estrema variabilità delle prestazioni fornite dalle Amministrazioni, e con i diversi livelli di dettaglio ritenuti significativi ai fini dell'interpretazione dei fenomeni economici. Sono evidenti, infatti, i diversi scopi ed interessi conoscitivi propri delle Amministrazioni e degli organismi istituzionali di controllo.

Nella determinazione delle relazioni fra risorse e destinazioni è necessario, inoltre, stabilire un criterio di rappresentazione dei costi secondo le caratteristiche fisiche ed economiche delle risorse a cui essi sono collegati, al fine di analizzare il costo di un obiettivo anche dal punto di vista della sua composizione.

Lo strumento che permette di gestire le informazioni sulle risorse acquisite e impiegate classificate per natura, è il piano dei conti.

Il piano dei conti è un elenco di archivi contabili e serve per classificare i diversi costi sostenuti da un amministrazione “per natura” (personale, energia, materiali di consumo, ecc...).

Ciascuna voce del piano dei conti corrisponde in pratica ad un archivio in cui vengono accumulati i costi della risorsa corrispondente in un dato periodo di tempo.

Nella pubblica Amministrazione la previsione e la rilevazione per natura rappresentano una profonda innovazione, in quanto nel sistema finanziario la spesa viene prevista e gestita per oggetto di spesa, cioè a livello di capitolo.

Il piano dei conti definito comprende le voci che individuano tutte le risorse che generano un costo per la Pubblica Amministrazione ed è strutturato su tre livelli di dettaglio, potendo essere ulteriormente sviluppato secondo le esigenze del controllo interno.

Nel passaggio dal primo ai successivi, l'informazione che viene rilevata è sempre più particolareggiata: una struttura per livelli permette, infatti, l'esame di un determinato fenomeno a partire dal grado di dettaglio più opportuno a seconda della finalità dell'analisi che si vuole condurre.

Ciascuna Amministrazione, nel procedere alla costruzione del proprio sistema di controllo interno di gestione, può proseguire la scomposizione a partire

dalle voci terminali identificate, al fine di gestire le informazioni al livello di dettaglio che ritiene più adeguato alla propria azione di autocontrollo.

In base alla struttura definita, pertanto, la previsione dei costi e la rilevazione di quelli che si generano effettivamente nel corso della gestione secondo la loro natura e la loro attribuzione ai centri di costo e ai servizi, consentirà di ricostruire i profili di costo riferibili a tutte le componenti del sistema organizzativo pubblico. E' possibile, pertanto, analizzare l'andamento della gestione a tre differenti livelli: il primo di massima sintesi rappresentato **dallo Stato e dalle finalità e funzioni**; il secondo, intermedio, relativo **ad Amministrazioni ed obiettivi** ed infine, quello di maggior dettaglio inerente **a centri di costo e servizi**.

Inoltre, si possono ricostruire differenti configurazioni di costo, come il costo specifico che individua l'onere che lo Stato sostiene per assolvere esclusivamente ai propri obblighi, prescindendo cioè dai costi di funzionamento delle strutture dello Stato stesso; ed il costo pieno che fornisce una indicazione globale del costo per la realizzazione di un obiettivo, includendo tutti i costi ad esso collegabili, sia specifici che comuni.

4. Le Amministrazioni centrali dello Stato sono state chiamate alla predisposizione del Budget economico per l'anno 2002, e così, come già per il 2001, questa elaborazione è avvenuta congiuntamente alla predisposizione del bilancio di previsione finanziario.

Tale attività si pone nell'arco del processo di attuazione del sistema di contabilità economica analitica per centri di costo — avviato nel 1999 con la predisposizione del Budget 2000 — 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.

A tale scopo è stata emanata un'apposita circolare ministeriale applicativa del nuovo processo (la n. 17 del 26 marzo 2001 parte seconda) rivolta alle Amministrazioni centrali dello Stato e che detta le regole di costruzione del budget cui le stesse debbono attenersi.

Attesa la rilevanza e l'estensione del nuovo sistema contabile, sono state investite 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 Provincie 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 verranno definiti, prevedendo, del caso, procedure semplificate.

Per la predisposizione dei budget le Amministrazioni si sono avvalse delle indicazioni contenute in una specifica *Nota tecnica*, nonché di un'apposita scheda atta a facilitarne la stesura.

Similmente a quanto avvenuto per la formazione del Budget 2001, che ha richiesto l'adozione di opportuni accorgimenti nell'applicazione delle regole e dei criteri poste a base del procedimento, al fine di contenere sia l'onere delle rilevazioni, sia la naturale difficoltà culturale ad adattarsi ad una gestione che privilegi i risultati, anche per il Budget 2002, è sembrato opportuno mantenere, per gli stessi scopi, le seguenti semplificazioni:

- la programmazione degli obiettivi effettuata con cadenza annuale, rinviando ad una fase successiva che tale programmazione vada formulata per periodi infrannuali.
- la coerenza tra le previsioni economiche di ogni centro di costo con gli stanziamenti del corrispondente centro di responsabilità amministrativa, previsti nel bilancio finanziario a legislazione vigente.
- il riferimento dei costi al solo livello di struttura organizzativa definita, rinviando il collegamento alle missioni istituzionali ed ai connessi servizi ad un successivo periodo che registri consolidato il procedimento budgetario, potendo, comunque, le Amministrazioni, che lo volessero, estendere il livello di analisi in relazione alle proprie esigenze di conoscenza e di controllo;
- l'individuazione dei costi per natura al II livello del piano unico dei conti di cui alla Tab. B allegata al D. Leg.vo n. 279/97.

Inoltre, alcune Amministrazioni — in via di facilitazione applicativa del processo di riorganizzazione scaturente dall'applicazione del D. Leg.vo 300/99 e successive modificazioni — hanno riferito i propri costi solo temporaneamente a

livello di centro di responsabilità amministrativa, riservandosi l'ulteriore sviluppo per centri di costo.

La conseguente attività di monitoraggio dei costi - scaturente dalle rilevazioni analitiche dei fenomeni di gestione intervenuti e rapportati ai rispettivi budget - permetterà a ciascuna Amministrazione pubblica di misurare la valenza della propria attività ai diversi livelli del proprio modello organizzativo, delineandone i costi sostenuti in relazione ai rendimenti ed ai risultati ottenuti, e quindi di attivare compiutamente il controllo di gestione.

Quest'ultimo, nella sua consolidata applicazione, rappresenta un sistema di monitoraggio che, attraverso l'individuazione degli obiettivi da perseguire e delle correlate risorse, e la successiva rilevazione delle modalità attuative, permette di confrontare costantemente i dati previsionali con quelli consuntivi e, quindi, di indirizzare la gestione, intervenendo con opportune azioni correttive nel caso di scostamenti.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione è un tipo di processo realmente innovativo, che interpreta l'esigenza di nuovi strumenti e logiche di controllo, non più di solo ordine giuridico-formale, ma sostanziale, ed introduce un modo diverso di amministrare, più aderente all'organizzazione ed al sistema di responsabilità esistente. La legge n. 59/97, ha previsto, in via delegata al Governo, il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche stesse. La delega è stata esercitata con il D. Leg.vo

n.286/1999 che ha disposto in via specifica nella materia *de qua*, riferendo l'esercizio del controllo interno di gestione alla dirigenza (titolari di Uffici di livello dirigenziale generale) e quello di tipo strategico al Servizio di controllo interno nell'esercizio di un'azione di referto all'autorità politica sull'attuazione delle direttive e degli obiettivi assegnati alla dirigenza stessa.

5. La portata delle innovazioni introdotte è già di per sé molto ampia, e rappresenta solo il primo passo per pervenire, in prospettiva, alla attivazione di ulteriori strumenti di supporto decisionale, quali tecniche statistico-economiche orientate all'interpretazione degli scostamenti fra preventivo e consuntivo, e alla storizzazione dei risultati con il fine di costituire le necessarie relazioni fra gli strumenti di politica economica di breve, medio e lungo termine.

E' altresì innegabile che il sistema contabile predisposto dal Legislatore, 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.

In tale ottica, il nuovo sistema contabile, potrà contribuire efficacemente a completare il quadro informativo del sistema di monitoraggio del patto di stabilità interno, il rispetto delle cui regole è garanzia della partecipazione attenta all'Unione Europea.

In questa prospettiva di rinnovamento si è, quindi, attivato — in solidarietà con le amministrazioni, con i diversi operatori del controllo ed avvalendosi anche di professionalità ed esperienze del settore privato — il processo di trasformazione di carattere culturale, organizzativo e procedurale necessario alla compiuta ed efficace attuazione del nuovo sistema contabile.

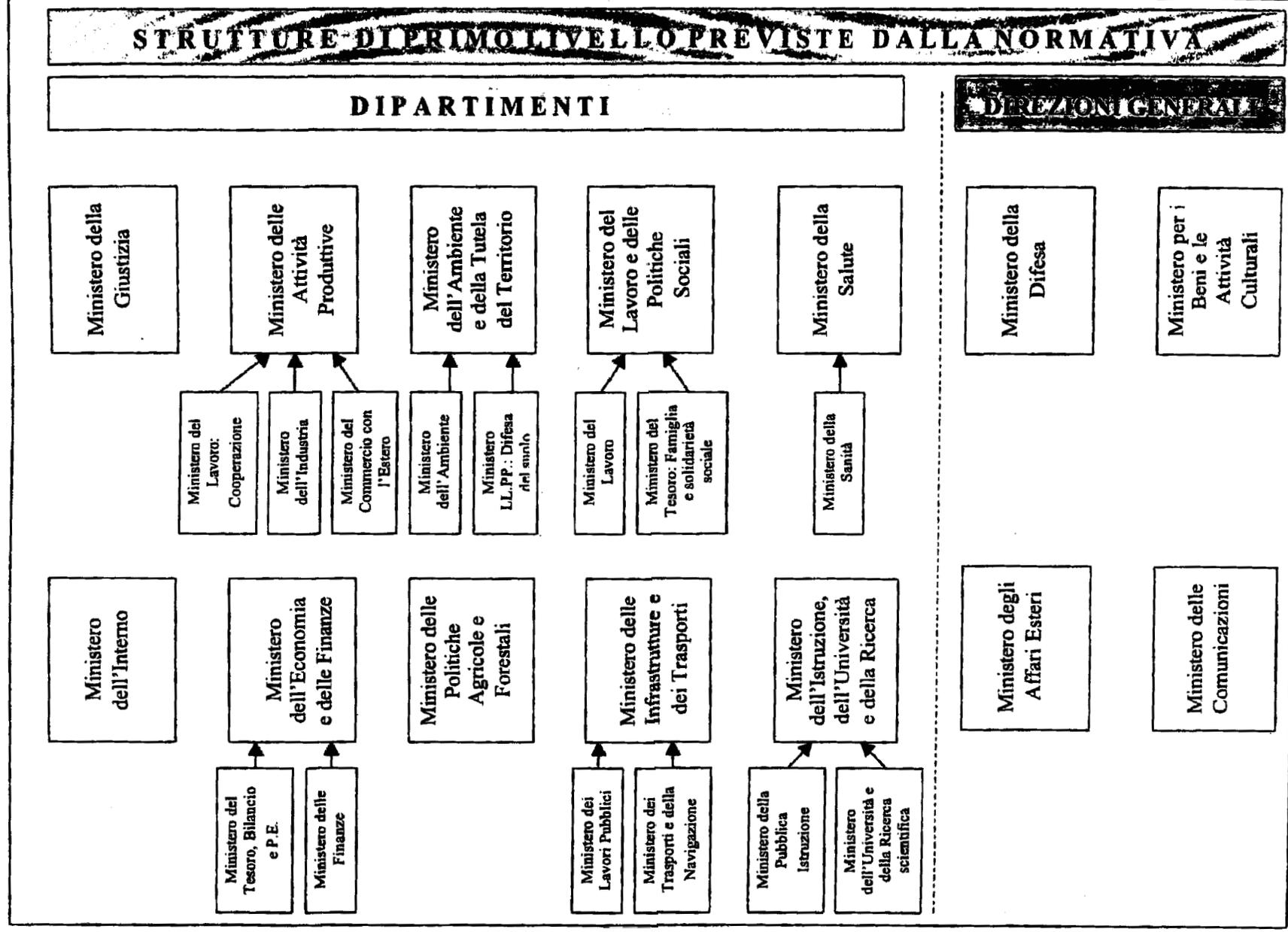
## PARTE II

# ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2002

1. Il contesto in cui si è formulato il Budget dello Stato 2002 è stato fortemente caratterizzato dalla riforma organizzativa delle Amministrazioni centrali dello Stato (D.L.vo n. 300/1999 e successive modificazioni, Decreto Legge n. 217/2001 convertito nella Legge n. 317/2001), finalizzata alla razionalizzazione delle strutture per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni di ciascuna Amministrazione.

Con la riforma dell'organizzazione del Governo le strutture organizzative sono state configurate a livello di Dipartimento per dieci Ministeri ed a livello di Direzioni Generali per i rimanenti quattro Ministeri. La definizione di strutture più omogenee in termini di attività svolte rappresenta una sicura opportunità per il miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa. Alle strutture di primo livello sono attribuiti, infatti, ai sensi dell'art. 5 del suddetto Decreto Legislativo, *compiti finali* concernenti grandi aree di materie omogenee ed i relativi *compiti strumentali*, inclusi quelli di indirizzo, coordinamento, direzione e controllo delle unità di gestione in cui si articolano, nonché quelli di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad esse assegnate.

Lo schema che segue evidenzia, in sintesi, gli effetti della riorganizzazione attuata con l'esposizione, da un lato, del passaggio tra il vecchio assetto organizzativo e le strutture così come risultano dall'attuazione della normativa, e, dall'altro, la specificazione per ciascun Ministero



delle strutture di primo livello adottate.

Occorre considerare, inoltre, che il processo di riorganizzazione delle Amministrazioni Centrali dello Stato è intervenuto in un contesto già in evoluzione: in diversi Dicasteri, infatti, nel corso degli ultimi anni, era stata avviata una revisione degli assetti organizzativi. Alle prevedibili conseguenze in termini di definizione ed assegnazione delle attività svolte, derivanti dal riassetto delle strutture di primo livello dei Ministeri, occorre aggiungere le conseguenze riferibili ai processi, già avviati, di decentramento “territoriale” (trasferimento attività verso gli Enti Locali) e di decentramento “tecnico” (trasferimento attività verso le “Agenzie”). Da tutto ciò è derivato un maggior impegno sia per la definizione delle strutture da considerare quali *Centri di Costo* e sia, naturalmente, la quantificazione dei costi da riferirvi. Infatti, per la corretta determinazione dei dati contabili di tipo economico, in quanto finalizzati alla valutazione *dell’efficienza e dell’efficacia della gestione*, assume particolare rilevanza la possibilità di riferirsi a centri organizzativi opportunamente individuati (Centri di Responsabilità/Centri di Costo).

Ulteriori modifiche delle strutture organizzative sono state introdotte con la legge n. 317/2001 di conversione del decreto legge 217 del 12 giugno 2001, proprio durante lo svolgimento del processo di formazione del Bilancio, con comprensibili effetti sull’elaborazione del Budget 2002, considerato anche il carattere di novità tuttora rivestito dalla contabilità economica.

Dal punto di vista operativo, la disomogeneità dei riassetti ministeriali, per tipo ed entità, ha comportato, sulle Amministrazioni considerate, effetti estremamente variegati. Inoltre, in qualche caso, il processo di riorganizzazione non è ultimato, in quanto la normativa non risulta ancora completamente attuata.

In ultima analisi le criticità per la contabilità economica risiedono nella “qualità” dei dati ottenuti (attendibilità e tempestività ai fini delle interpretazioni gestionali) e nell’“omogeneità” dei dati ai fini del confronto del Budget 2002 con l’esercizio precedente.

2. Le complessità operative per la predisposizione del Budget 2002, derivanti dalle considerate riorganizzazioni, sono state superate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato mediante la differenziazione degli interventi in funzione del tipo e dell’entità del riassetto subiti da ciascuna Amministrazione.

Sulla base della normativa esistente è stato attuato un monitoraggio sulla realizzazione del riassetto delle strutture organizzative ed, in condivisione con le Amministrazioni interessate, sono stati individuati i relativi Centri di Costo. Tuttavia, considerate le evoluzioni ancora in atto, la classificazione degli stessi non risulta sempre rappresentativa delle attuali strutture organizzative e non consente una completa lettura gestionale dei dati. In alcuni casi, inoltre, è stata necessaria l’adozione di alcune semplificazioni utili a

coniugare l'operatività dei dati (disponibilità e completezza) con la qualità delle informazioni (attendibilità e tempestività).

Il recente D.P.R. 7 settembre 2001, n. 398, emanato in attuazione del D.L.vo n. 300/99 che ha determinato il riassetto organizzativo del Ministero dell'Interno, conferma quanto la riorganizzazione risulti un processo ancora in divenire. E' stato, infatti, necessario procedere ad una nuova individuazione dei centri di costo e alla conseguente rielaborazione del Budget 2002.

Infine, diversamente dalle precedenti rilevazioni, il centro di costo Protezione Civile non è più oggetto di analisi a seguito dell'intervenuto Decreto Legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401.

3. Le considerazioni relative ai riassetti organizzativi implicano che il confronto dei dati tra il Budget 2002 e l'esercizio precedente permane generalmente significativo a livello di Stato e non già per singoli Dicasteri.

**3.1 Il Budget dello Stato per l'anno 2002** espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento. Il relativo ammontare, espresso in via sintetica (monetaria e grafica) nelle Tavole 1, 2, 3, 4 e 5, si attesta complessivamente in €. 407.408 mil., con un incremento del 3,1% rispetto all'omologa rilevazione dell'esercizio precedente.

Tavola 1

**Budget dello Stato per l'anno 2002**  
**Analisi dei costi per natura**

	Importo in migliaia di Euro	% totale generale	% totale Amm.ni centrali
<b>COSTO DEL PERSONALE</b>	61.801.894	15,17	86,11
Retribuzioni	59.905.894	14,70	83,47
Missioni	424.581	0,10	0,59
Altri Compensi al Personale	1.471.419	0,36	2,05
<b>COSTI DI GESTIONE</b>	8.566.885	2,10	11,94
Beni di Consumo	1.592.081	0,39	2,22
Prestazioni di Servizi da terzi	6.006.213	1,47	8,37
Altri costi	968.591	0,24	1,35
<b>AMMORTAMENTI</b>	1.097.184	0,27	1,53
<b>TRIBUTI</b>	51.648	0,01	0,07
<b>ESBORSO DA CONTENZIOSO</b>	250.205	0,06	0,35
<b>TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>	71.767.817	17,62	100,00
<b>SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI DELLO STATO</b>	2.592.910	0,64	
<b>CONTRIBUTI DELLO STATO A FAVORE DI TERZI</b>	255.846.193	62,80	
<b>ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO</b>	77.201.432	18,95	
<b>TOTALE GENERALE</b>	407.408.351	100,00	

## Analisi dei costi complessivi dello Stato

