

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DEL BUDGET PER L'ANNO 2004

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 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, il Ministero della Difesa ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio.

Quest'ultima Amministrazione, in particolare, è stata interessata da una riorganizzazione divenuta operativa successivamente alla formulazione del Disegno di Legge di Bilancio 2004 ed al connesso Budget economico "presentato", pubblicato nel mese di ottobre 2003. La nuova struttura organizzativa, pertanto, differisce non solo da quella utilizzata per gli adempimenti del 2003, ma anche da quella utilizzata per la formulazione dei Budget precedenti ("proposto" e "presentato" 2004).

Per la fase di budget "definito" 2004, per la prima volta, all'interno del Ministero dell'Economia e finanze, gli Uffici Centrali di Bilancio vengono esposti nelle tabelle riepilogative singolarmente, e non più forma aggregata, poiché gli stessi, in base al Decreto Legislativo n. 173/2003, sono Uffici Dirigenziali di livello Generale e quindi Centri di costo di rilevanza per la contabilità economica.

Le riorganizzazioni appena citate hanno comportato la ridefinizione di nuove strutture (Centri di responsabilità e Centri di costo) cui riferire i costi nel sistema di contabilità economica, in condivisione con le Amministrazioni interessate.

Se da un lato gli interventi attuati 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, il confronto fra le previsioni dei costi per il 2004 ed i corrispondenti dati del 2003, risulta non sempre agevole.

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 nel 2003, in particolare dell'inserimento delle Missioni Istituzionali e del nuovo Piano dei Conti.

Le tavole, che di seguito vengono commentate, indicando anche le relazioni intercorrenti fra di esse, 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
- **Tavola 9:** Confronto analitico con il Budget 2003 per Missioni

Istituzionali

- * **Tavola 10:** (Grafico) Composizione dei costi propri per destinazione
- * **Tavola 11:** (Grafico) Composizione dei costi totali per destinazione
- * **Tavola 12:** Confronto Budget “definito” 2004 Budget “definito” 2003
- * **Tavola 13:** (Grafico) Confronto Budget “definito” 2004 - Budget “definito” 2003
- * **Tavola 14:** Confronto Budget “definito” 2004 - Budget “presentato” 2004
- * **Tavola 15:** (Grafico) Confronto Budget “definito” 2004 - Budget “presentato” 2004
- * **Tavola 16:** Dettaglio della voce: Trasferimenti correnti
- * **Tavola 17:** Dettaglio della voce: Contributi agli investimenti
- * **Tavola 18:** Dettaglio della voce: Altri trasferimenti in conto capitale
- * **Tavola 19:** Riepilogo dei costi per Amministrazione centrale
- * **Tavola 20:** (Grafico) Analisi dei costi per Amministrazione centrale
- * **Tavola 21:** Analisi delle incidenze del costo del personale
- * **Tavola 22:** Analisi del costo del personale per Amministrazione
- * **Tavola 23:** Riconciliazione tra Budget e bilancio finanziario

I dati sono rappresentati secondo **la destinazione (o finalità) dei costi, la natura dei costi e per responsabilità organizzativa.**

2.1.1 Destinazione dei costi

Dal punto di vista della destinazione dei costi le tavole riepilogative a livello Stato espongono:

- il valore complessivo dei costi delle Amministrazioni centrali e dei costi riferibili allo Stato nel suo complesso per tutte le Missioni Istituzionali esistenti;

- il valore dei costi propri delle Amministrazioni centrali distinti in:
 - *costi di Indirizzo politico*, destinati ad accogliere gli oneri derivanti dall'insieme di attività che caratterizzano, in particolare, il centro di costo relativo al Gabinetto del Ministro;
 - *costi di Supporto alle attività istituzionali*, destinati ad accogliere esclusivamente gli oneri derivanti dalle attività di supporto al funzionamento generale dell'Amministrazione, ovvero:
 - Controllo Interno
 - Gestione risorse umane
 - Gestione risorse informatiche
 - Approvvigionamento
 - Gestione amministrativa
 - Gestione servizi ausiliari
 - Relazioni con il pubblico
 - Supporto agli organi collegiali
 - *costi corrispondenti a tutte le Missioni Istituzionali.*

2.1.2 Natura di costo

Dal punto di vista della natura le tavole riepilogative a livello Stato distinguono:

- **costi propri delle Amministrazioni centrali dello Stato**, ossia il valore delle risorse umane e strumentali direttamente utilizzate dai Centri di costo nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, esposti per aggregati di costo:
 - *personale*, nelle sue componenti: retribuzioni, missioni ed altri costi del personale;
 - *costi di gestione*, ripartiti in beni di consumo, prestazioni di servizi da terzi, altri costi di gestione;

- *costi straordinari e speciali* comprensivi dei costi sostenuti per servizi finanziari, i costi straordinari e l'esborso da contenzioso;
- *ammortamenti*.
- **costi riferibili allo Stato nel suo complesso, che includono:**
 - *gli oneri per il finanziamento dello Stato*, ossia gli oneri derivanti dal ricorso al mercato per il finanziamento dello Stato nel suo complesso, principalmente attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico, ma anche attraverso la concessione all'Italia di prestiti da parte di organismi internazionali; tali costi, per la loro natura, non possono essere attribuiti alle singole Amministrazioni e, pertanto, non sono previsti nei Budget dai Centri di costo interessati;
 - *i costi dislocati*, ossia le risorse finanziarie trasferite dalle Amministrazioni centrali dello Stato ad altri organismi e che solo presso questi ultimi assumeranno la configurazione di costo; 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; sono articolati nelle tre voci seguenti, corrispondenti ad altrettante voci del Piano dei Conti:
 - *trasferimenti correnti*;
 - *contributi agli investimenti*;
 - *altri trasferimenti in c/capitale*.
 - *i fondi da assegnare* comprendono i *fondi di riserva*, i *fondi speciali* (oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di approvazione) ed *altri fondi da ripartire*. La caratteristica distintiva delle relative risorse finanziarie è che se ne conoscerà la destinazione finale e la struttura fruitrice solo al momento della gestione. In corso d'anno, in base alle esigenze gestionali o all'approvazione di provvedimenti legislativi, le

risorse saranno assegnate alle Amministrazioni che le utilizzeranno.

2.2 Responsabilità organizzativa

Dal punto di vista della responsabilità organizzativa, le tavole riepilogative a livello Stato espongono il totale dei costi sostenuti e dei costi dislocati a livello Stato o distinti per Amministrazione centrale.

2.3 Tavole riepilogative a livello di Amministrazione

Tali tavole forniscono una visione sintetica, per ogni Amministrazione, dei costi riferibili ai rispettivi Centri di costo e sono inserite a completamento delle informazioni fornite con le tavole riepilogative a livello Stato.

Le tavole previste per il Budget dell'anno 2004 per ogni Amministrazione centrale sono le seguenti:

- Confronto Budget “definito” 2004 Budget “definito” 2003;
- Riepilogo costi per Missioni Istituzionali;
- Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo;
- Sintesi per natura e destinazione;
- Analisi del costo del Personale per struttura organizzativa;
- Riconciliazione fra Budget e Bilancio finanziario.

2.3.1 Destinazione dei costi

Dal punto di vista della destinazione dei costi, le tavole riepilogative a livello Amministrazione espongono:

- il valore complessivo dei costi propri dell'Amministrazione e dei costi dislocati per tutte le Missioni Istituzionali riferibili all'Amministrazione;
- il valore dei costi propri distinti in:

- *costi di Indirizzo politico*, riferiti alle corrispondenti Missioni Istituzionali;
- *costi di Supporto alle attività istituzionali*, riferiti alle corrispondenti Missioni Istituzionali;
- *costi di tutte le altre Missioni Istituzionali*.

2.3.2 Natura di costo

Dal punto di vista della natura dei costi, gli schemi sono diretti soprattutto alla rappresentazione dei costi propri dei Centri di costo (distinti, come per le tavole riepilogative a livello Stato, in *personale, costi di gestione, costi straordinari e speciali e ammortamenti*).

E', inoltre, prevista una tavola riepilogativa a livello Amministrazione che, per ogni Missione Istituzionale di pertinenza, espone i costi propri accanto ai costi dislocati.

2.3.3 Responsabilità organizzativa

Dal punto di vista della responsabilità organizzativa dei costi, le tavole riepilogative espongono il totale dei costi sostenuti e dei costi dislocati a livello di Amministrazione o distinti per Centro di costo.

3 ANALISI DEI DATI

Di seguito si riportano alcune considerazioni in merito ai dati del Budget 2004, analizzati *per finalità dei costi, per natura e per struttura organizzativa*. In particolare, relativamente all'analisi *per finalità dei costi*, si analizzano le Missioni Istituzionali che caratterizzano l'attività dello Stato nel suo complesso e, in particolare, di ogni singola Amministrazione. Per l'anno 2004, essendo presenti dati di confronto con il 2003, si terrà conto delle incidenze per natura di costo, con riferimento *alle Missioni Istituzionali* delle Amministrazioni, e degli scostamenti più significativi rispetto al Budget 2003.

3.1 Analisi per destinazione

3.1.1 La classificazione funzionale per funzioni obiettivo

Le Missioni Istituzionali costituiscono il quarto livello della *classificazione funzionale per funzioni obiettivo*, articolata in sei livelli sequenziali, e su di esse è incentrata la rappresentazione dei costi per destinazione.

L'articolazione su sei livelli è nata dall'integrazione fra la classificazione internazionale COFOG⁽¹⁾-SEC 95, coincidente con i primi tre livelli della classificazione funzionale, e la ricognizione delle funzioni delle Amministrazioni dello Stato, disposta dall'allora Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica con circolare n°65/97.

⁽¹⁾ COFOG è l'acronimo inglese di Classification Of the Functions Of the Government, ed è una classificazione adottata in sede OCSE.

Classificazione funzionale per funzioni obiettivo		
<i>Livelli ed elementi</i>		<i>Descrizione</i>
1. Divisioni	COFOG	<i>Grandi finalità a cui è diretta l'azione pubblica (Difesa, Ambiente, Sanità, Ordine pubblico e sicurezza, etc.)</i>
2. Gruppi		<i>Grandi aree di intervento delle politiche pubbliche</i>
3. Classi		<i>Comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento</i>
4. Missioni Istituzionali		<i>Obiettivi istituzionali assegnati ad ogni Amministrazione, in modo esclusivo o condiviso con altre Amministrazioni, atti a rappresentare le politiche pubbliche di settore</i>
5. Servizi - S1		<i>Attività complesse, finali e strumentali, cui danno luogo i diversi Centri di costo per il raggiungimento degli scopi dell'Amministrazione. Sono articolati in due livelli sequenziali e non sono ancora applicati al sistema di contabilità economica.</i>
6. Servizi - S2		

Le Missioni Istituzionali, applicate – come dispone la L. n° 94/1997 - al Bilancio dello Stato a partire dall'esercizio 1999, sono state sottoposte nel corso del 2002 al loro aggiornamento - come indicato nella circolare n° 16/2002 del Ministero dell'Economia e delle finanze-, reso necessario per adeguare la classificazione funzionale alle modifiche organizzative e funzionali delle Amministrazioni dello Stato intervenute a seguito all'emanazione del D.Leg.vo n° 300/99 e successive modificazioni.

La recente operazione di aggiornamento, tuttavia, non ha consentito di eliminare alcune disomogeneità presenti all'interno della classificazione stessa, e derivanti:

- ° dalla struttura della classificazione internazionale COFOG, costruita sulla base di modelli amministrativi di tipo anglo-sassone e, pertanto, non del tutto rispondente alla realtà organizzativa e funzionale della Pubblica Amministrazione del nostro Paese;

- dal fatto che alcune Amministrazioni hanno scelto di rappresentare le proprie funzioni in modo molto aggregato (come, ad esempio, il Ministero della Difesa e della Giustizia), mentre, in altri casi, si è optato per una rappresentazione più articolata.

3.1.2 Composizione dei costi per destinazione a livello Stato

In via preliminare si espone una tabella di riepilogo con i costi del Budget dello Stato per l'anno 2004 distinti per Divisione COFOG.

BUDGET DELLO STATO 2004					
Riepilogo dei costi per funzioni obiettivo					
(milioni di euro)	Divisioni COFOG	TOTALE COSTI PROPRI AMMINI CENTRALI	TOTALE COSTI DISLOCATI DALLE AMMINI CENTRALI	TOTALE BUDGET DELLO STATO 2004	
				Importo	% sul totale costi
1	Servizi Generali delle Pubbliche Amministrazioni	3.467	91.072	94.539	31,7%
2	Difesa	12.950	2.218	15.168	5,1%
3	Ordine pubblico e sicurezza	16.564	1.483	18.047	6,1%
4	Affari Economici	1.636	42.732	44.368	14,9%
5	Protezione dell'ambiente	335	641	976	0,3%
6	Abitazioni e assetto territoriale	137	1.267	1.404	0,5%
7	Sanità	252	9.771	10.023	3,4%
8	Attività ricreative, culturali e di culto	891	1.951	2.842	1,0%
9	Istruzione	39.574	8.271	47.845	16,1%
10	Protezione Sociale	289	62.284	62.573	21,0%
TOTALE GENERALE COSTI		76.095	221.690	297.785	100%

Secondo la classificazione *per destinazione*, i costi sono distinti tra funzioni di *Indirizzo politico*, che evidenziano le risorse destinate specificamente all'attività politica, funzioni di *Supporto alle attività istituzionali* delle Amministrazioni e *Missioni Istituzionali*, che esprimono le politiche pubbliche di settore dalle quali derivano i compiti istituzionali delle Amministrazioni stesse.

Nella precedente tabella di riepilogo i costi propri delle Amministrazioni per Divisione COFOG includono una quota di costi di *Indirizzo politico* e di *Supporto all'attività istituzionale*, attribuita in base al peso percentuale di ogni Divisione sul totale, mentre nelle Tavole allegate alla presente relazione, di seguito commentate, i costi di *Indirizzo politico* e *Supporto* sono esposti separatamente dai costi relativi alle Missioni Istituzionali che fanno riferimento alle dieci Divisioni COFOG.

Le Tavole 4 e 5 illustrano i costi previsti nel Budget 2004 secondo le due ottiche per destinazione e natura. In entrambe le tavole, sulle righe sono rappresentati i costi per destinazione. Nella prima in forma sintetica si fa riferimento al primo livello della classificazione funzionale, ossia alle divisioni della COFOG, nella seconda più analiticamente, si rappresenta l'elenco completo dei costi di tutte le *Missioni Istituzionali*. L'esposizione della vista dei costi per natura prevede la distinzione in *costi propri*, articolati negli aggregati *costo del personale*, *costi di gestione*, *costi straordinari e speciali*, *ammortamenti*, e dei *costi dislocati*, relativi alle risorse finanziarie trasferite sul territorio.

Le funzioni di *Indirizzo Politico* e di *Supporto alle attività istituzionali* non presentano valori nei "costi dislocati", in quanto i due elementi includono solo gli oneri sostenuti per lo svolgimento di attività dirette a garantire il funzionamento dell'organizzazione e l'orientamento nella funzione di indirizzo

politico.

Il totale dei costi previsti per le funzioni di *Indirizzo politico* è pari a migl. di € 158.938, e rappresenta lo 0,21% del totale dei costi propri; a tal proposito va, tuttavia, sottolineato che tale percentuale dipende dalla dimensione dei Ministeri dotati di articolate e consistenti strutture periferiche che contribuiscono ad abbassare sensibilmente l'incidenza delle attività di Indirizzo politico, svolte in prevalenza dai Gabinetti dei Ministeri medesimi.

L'incidenza media dei costi riferiti all'Indirizzo politico sul totale dei costi propri passa dallo 0,21% allo 0,35% non considerando i costi totali del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, cui è riferita l'articolazione periferica di gran lunga più consistente (le strutture scolastiche).

Analogo fenomeno si riscontra per i costi riferiti al *Supporto alle attività istituzionali delle Amministrazioni*, che ammontano a migl. di € 6.962.306, pari al 9,15% del totale costi propri delle Amministrazioni.

In questo caso, anzi, l'incidenza dei costi in oggetto sul totale dei costi propri, non tenendo conto dei costi del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, aumenta in modo più rilevante, passando dal predetto 9,15% ad oltre il 17%, in quanto le strutture scolastiche regionali hanno riferito i propri costi esclusivamente a Missioni rappresentanti compiti istituzionali dell'Amministrazione, senza cioè prevedere costi di Supporto, a differenza di altre strutture periferiche amministrative.

Diversamente dai costi di Indirizzo politico e di Supporto, i costi relativi allo svolgimento dei compiti istituzionali delle Amministrazioni, derivanti, nella Tabella 4, dalla somma delle 10 Divisioni COFOG e, nella Tabella 5, dall'elenco analitico di tutte le Missioni Istituzionali, comprendono sia costi propri, che ammontano complessivamente a migl. di € 68.973.031 (Totale generale dei costi propri al netto dei costi propri riferiti a *Indirizzo politico* e *Supporto*), sia costi dislocati, pari a migl. di € 221.691.196.

Il rapporto fra i due valori (i costi dislocati delle Missioni Istituzionali sono circa tre volte maggiori dei costi propri) mette in evidenza come le funzioni dello Stato, in larga misura, non vengano perseguite direttamente dalle Amministrazioni centrali, ma mediante il ricorso a trasferimenti di risorse finanziarie ad altri soggetti quali le Amministrazioni territoriali (*decentramento territoriale*) ed organismi tecnici appositamente costituiti, quali, ad esempio, le Agenzie fiscali (*decentramento tecnico*).

In via preliminare si espone una tabella che rappresenta **costi propri, costi dislocati e costi totali** – in milioni di euro – per ciascuna Divisione COFOG.

I costi propri includono i costi di *Indirizzo politico* e di *Supporto all'attività istituzionale*, attribuiti alle Divisioni in base al peso percentuale che tali costi assumono per ogni Divisione.

Nella tabella seguente, invece, si rappresentano le Divisioni COFOG in ordine decrescente di importanza economica, con riferimento al **totale di costi propri** – che in questo caso sono al netto dei costi di *Indirizzo politico* e di *Supporto* – e costi dislocati.

DIVISIONI COFOG	COSTI TOTALI (migl. di €)	INCIDENZA SUL TOTALE COSTI TOTALI
01 - Servizi generali delle pubbliche Amministrazioni	94.214.227	32,4%
10 - Protezione sociale	62.545.822	21,5%
04 - Affari economici	44.214.689	15,2%
09 - Istruzione	44.141.218	15,2%
03 - Ordine pubblico e sicurezza	16.496.844	5,7%
02 - Difesa	13.956.673	4,8%
07 - Sanità	10.000.005	3,4%
08 - Attività ricreative, culturali e religiose	2.758.261	0,9%
06 - Abitazioni e assetto territoriale	1.392.029	0,5%
05 - Protezione dell'ambiente	944.458	0,3%
Totale costi propri + dislocati del Budget dello Stato 2004 al netto dei costi propri riferiti ad "Indirizzo politico" e "Supporto alle attività istituzionali"	290.664.226	100,0%

Con riferimento, invece, ai soli costi dislocati, le Divisioni COFOG sono esposte nella tabella successiva in ordine decrescente di importanza economica.

<i>DIVISIONI COFOG</i>	COSTI DISLOCATI (migl. di €)	INCIDENZA SUL TOTALE COSTI DISLOCATI
01 - Servizi generali delle pubbliche Amministrazioni	91.071.988	41,1%
10 - Protezione sociale	62.284.160	28,1%
04 - Affari economici	42.732.194	19,3%
07 - Sanità	9.771.236	4,4%
09 - Istruzione	8.271.042	3,7%
02 - Difesa	2.218.426	1,0%
08 - Attività ricreative, culturali e religiose	1.950.610	0,9%
06 - Abitazioni e assetto territoriale	1.267.439	0,6%
03 - Ordine pubblico e sicurezza	1.483.238	0,7%
05 - Protezione dell'ambiente	640.862	0,3%
Totale dei costi dislocati del Budget dello Stato 2004	221.691.196	100,0%

Con riferimento, infine, ai costi propri - al netto dei costi di *Indirizzo politico* e di *Supporto* - le Divisioni COFOG possono essere illustrate, nel medesimo ordine decrescente, come segue.

<i>DIVISIONI COFOG</i>	COSTI PROPRI (migl. di €)	INCIDENZA SUL TOTALE COSTI PROPRI
09 - Istruzione	35.870.176	52,0%
03 - Ordine pubblico e sicurezza	15.013.605	21,8%
02 - Difesa	11.738.247	17,0%
01 - Servizi generali delle pubbliche Amministrazioni	3.142.239	4,6%
04 - Affari economici	1.482.495	2,1%
08 - Attività ricreative, culturali e religiose	807.651	1,2%
05 - Protezione dell'ambiente	303.596	0,4%
07 - Sanità	228.770	0,3%
10 - Protezione sociale	261.662	0,4%
06 - Abitazioni e assetto territoriale	124.590	0,2%
Totale dei costi propri del Budget dello Stato 2004 al netto di quelli riferiti ad "Indirizzo politico" e a "Supporto alle attività Istituzionali"	68.973.031	100,0%

Si espongono di seguito alcune considerazioni sulle Missioni Istituzionali maggiormente significative, seguendo l'ordine decrescente di valore delle