

Tale attività è stata realizzata 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 sono state emanate apposite circolari ministeriali per l'applicazione del nuovo processo (la n. 6 del 23 febbraio 2000 e la n. 23 del 15 aprile 2000) rivolte alle Amministrazioni centrali dello Stato e che dettano regole di rilevazione dei costi cui le stesse si sono dovute attenere in un'ottica di normalizzazione e coordinamento dei conti pubblici.

Per la rilevazione dei costi, 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 2000 – 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 privilegia i risultati – anche per la rilevazione dei costi del 1° semestre è sembrato opportuno mantenere, per gli stessi scopi, le seguenti semplificazioni:

- la programmazione degli obiettivi è stata considerata su base annuale, rinviando ad una fase successiva che tale programmazione vada formulata per periodi infrannuali.
- l'identificazione quali centri di costo dei centri di responsabilità amministrativa individuati nella legge di bilancio per il 2000, con specifica evidenziazione, ove possibile, delle strutture operanti sul territorio periferico;
- 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 rilevazione e di analisi in relazione alle proprie esigenze di conoscenza e di controllo;
- la rilevazione 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.

La conseguente attività di monitoraggio dei costi, scaturita dalle rilevazioni analitiche dei fenomeni di gestione intervenuti e rapportati ai rispettivi budget, pone in grado ciascuna Amministrazione 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 operare con il nucleo strumentale del controllo di gestione.

Nella sua consolidata applicazione il controllo di gestione 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.

L'elemento temporale che oggi condiziona la conoscenza dei costi rilevati potrà essere opportunamente ovviato con la realizzazione da parte delle Amministrazioni medesime, dei rispettivi sistemi di controllo di gestione adeguatamente supportati da sistemi informatici.

4. In conclusione, anche se la portata delle rilevazioni effettuate è già di per sé molto ampia, essa non rappresenta che 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 storicizzazione dei risultati con il fine di costituire le necessarie relazioni fra gli strumenti di politica economica di breve, medio e lungo termine.

Su questa strada recentemente il Legislatore ha tracciato un nuovo solco delineando il sistema dei controlli interni che si avvalgono di professionalità ed esperienze complesse (D. Leg.vo 30 luglio 1999, n. 286).

Il sistema contabile previsto dal Legislatore ne rappresenta il nucleo portante ed al tempo stesso la base di partenza per attivare 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 le risultanze economiche infrannuali possono contribuire efficacemente a supportare il sistema di monitoraggio del patto di stabilità interno, il rispetto delle cui regole è garanzia della partecipazione attenta alla Unione Europea.

Si è, quindi, attivato con spirito comune – in solidarietà con le amministrazioni e con i diversi operatori del controllo – il processo di rinnovamento di carattere culturale, organizzativo e procedurale necessario al nuovo sistema contabile, onde favorire al massimo quello scambio di informazioni e di elementi conoscitivi che è l'essenza stessa del controllo di gestione.

PARTE II

ILLUSTRAZIONE DEI VALORI DI COSTO RILEVATI NEL 1° SEMESTRE 2000 E NELLA REVISIONE DEL BUDGET

PAGINA BIANCA

1. A seguito della predisposizione del budget per l'anno 2000, che ha rappresentato la prima applicazione del nuovo processo introdotto nelle Amministrazioni Centrali dello Stato dalle recenti riforme dei controlli e degli strumenti contabili, le stesse Amministrazioni sono state chiamate a rilevare i costi effettivamente sostenuti nel 1° semestre del 2000.

Tale rilevazione consente di verificare, in corso d'anno, se l'andamento della gestione si stia svolgendo secondo quanto preventivato e di valutare le azioni correttive da adottare nel caso vengano riscontrate differenze significative.

Le azioni correttive possono riguardare sia lo svolgimento della gestione sia la riconsiderazione degli obiettivi iniziali; quest'ultima comporta la revisione del budget e la predisposizione di obiettivi diversi da quelli originari.

In considerazione del carattere di novità che assumono tali adempimenti è opportuno segnalare che, nel rilevare gli eventi effettivamente verificatisi nel 1° semestre, le Amministrazioni hanno, in alcuni casi, perfezionato, rispetto al budget iniziale, i criteri di allocazione dei costi sulle singole voci, condizionando in tal modo il confronto fra costi previsti e costi rilevati.

Inoltre, nella interpretazione dei risultati esposti è necessario considerare che, in alcuni casi, questi risentono del fatto che le Amministrazioni non si sono ancora dotate di strumenti idonei alla rilevazione contabile degli eventi amministrativi dal punto di vista economico.

Si evidenzia, altresì, che la rilevazione dei costi per il 1° semestre dell'anno 2000 è stata effettuata con riferimento alle sole **Amministrazioni centrali dello Stato**, nei termini di valorizzazione monetaria delle risorse umane, finanziarie e strumentali che queste hanno utilizzato nel periodo di riferimento.

Non sono quindi rappresentate le voci relative alle **spese per il funzionamento degli organi dello Stato**, ai **contributi dello Stato a favore di terzi** e agli **oneri per il finanziamento dello Stato**.

2. L'analisi dei costi sostenuti dalle *Amministrazioni centrali dello Stato* nel 1° semestre del 2000 viene di seguito proposta secondo due diverse letture: *per natura* e *per Amministrazione*.

a) L'*analisi per natura* è esposta in valori monetari, Lire ed Euro, rispettivamente nella Tavola 1 e 2 ed in forma grafica nella Tavole A e B. Tale analisi evidenzia le principali voci di costo atte a rappresentare il tipo di risorsa utilizzata ed il corrispondente valore monetario.

I valori dei costi sostenuti nel 1° semestre sono messi a confronto con i corrispondenti importi del Budget 2000. L'aggregato **Costo del personale** rappresenta gli oneri derivanti dall'impiego delle risorse umane nel periodo di riferimento e include le componenti elementari di costo (corrispondenti alle specifiche voci del piano dei conti) relative a **Retribuzioni**, **Missioni** ed **Altri compensi**.

RILEVAZIONE DEI COSTI SOSTENUTI: I semestre 2000

Tavola 1

Analisi dei costi per natura

(milioni di Lire)

	Budget 2000	Incidenza % sul totale	Costi sostenuti	Incidenza % sul totale	Avanzamento % sul budget
COSTO DEL PERSONALE	116.266.397	86,15	51.225.932	87,35	44,06
RETRIBUZIONI	113.567.128	84,15	49.542.766	84,48	43,62
MISSIONI	1.625.981	1,20	563.052	0,96	34,63
ALTRI COMPENSI	1.073.288	0,80	1.120.114	1,91	104,36
COSTI DI GESTIONE	16.983.244	12,58	7.022.791	11,97	41,35
BENI DI CONSUMO	4.064.894	3,01	1.533.412	2,61	37,72
PRESTAZIONI DI SERVIZI DA TERZI	11.077.630	8,21	4.429.946	7,55	39,99
ALTRI COSTI	1.840.720	1,36	1.059.432	1,81	57,56
AMMORTAMENTI	952.956	0,71	258.038	0,44	27,08
TRIBUTI	375.716	0,28	90.736	0,15	24,15
ESBORSO DA CONTENZIOSO	380.769	0,28	49.117	0,08	12,90
TOTALE	134.959.081	100,00	58.646.614	100,00	43,46

RILEVAZIONE DEI COSTI SOSTENUTI: I semestre 2000

Tavola 2

Analisi dei costi per natura

(milioni di Euro)

	Budget 2000	Incidenza % sul totale	Costi sostenuti	Incidenza % sul totale	Avanzamento % sul budget
COSTO DEL PERSONALE	60.046,583	86,15	26.455,986	87,35	44,06
RETRIBUZIONI	58.652,527	84,15	25.586,703	84,48	43,62
MISSIONI	839,749	1,20	290,792	0,96	34,63
ALTRI COMPENSI	554,307	0,80	578,490	1,91	104,36
COSTI DI GESTIONE	8.771,113	12,58	3.626,969	11,97	41,35
BENI DI CONSUMO	2.099,342	3,01	791,941	2,61	37,72
PRESTAZIONI DI SERVIZI DA TERZI	5.721,119	8,21	2.287,876	7,55	39,99
ALTRI COSTI	950,653	1,36	547,151	1,81	57,56
AMMORTAMENTI	492,161	0,71	133,266	0,44	27,08
TRIBUTI	194,041	0,28	46,861	0,15	24,15
ESBORSO DA CONTENZIOSO	196,651	0,28	25,367	0,08	12,90
TOTALE	69.700,549	100,00	30.288,449	100,00	43,46

Analisi dei costi rilevati dalle Amministrazioni centrali nel 1° semestre

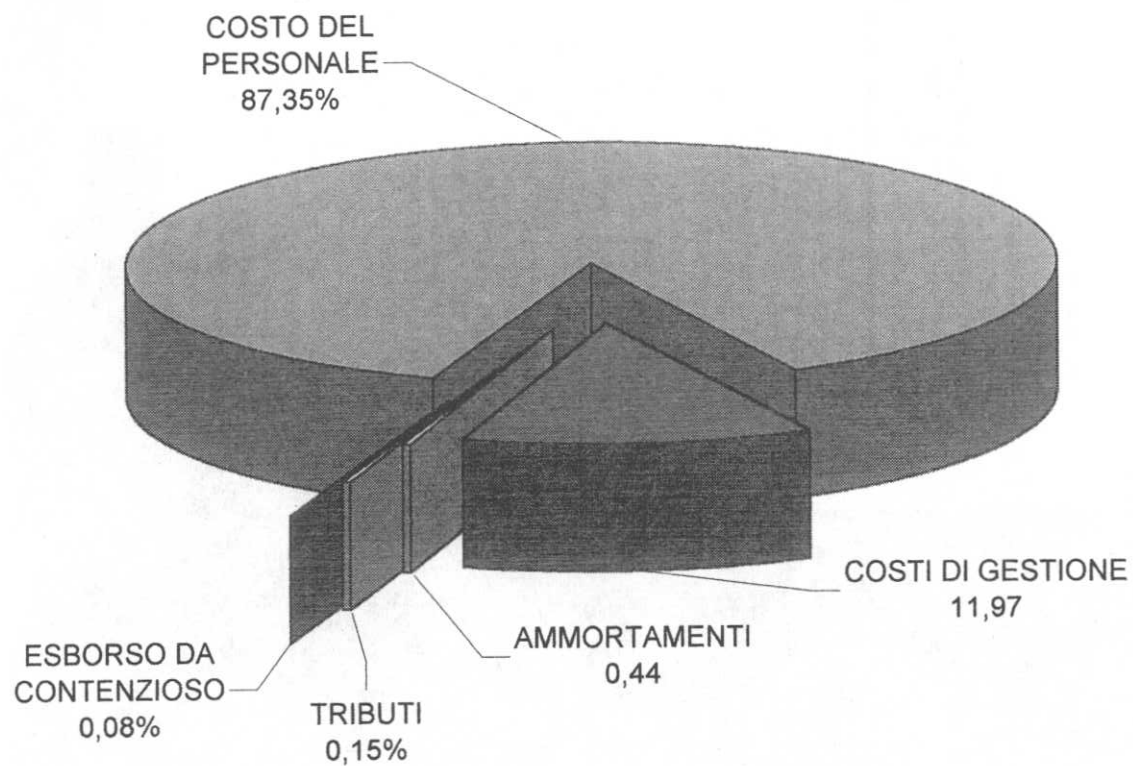
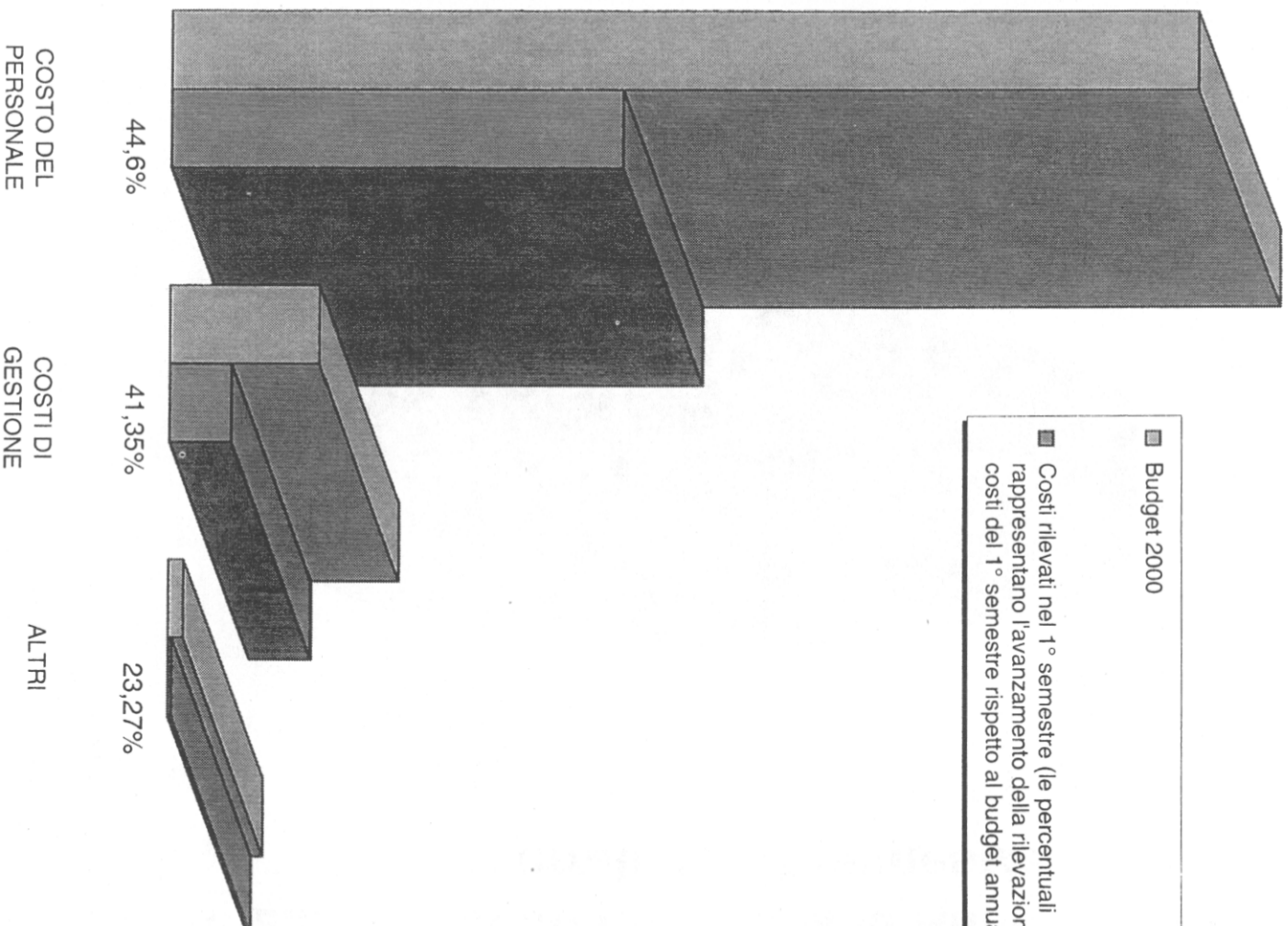


Tavola B

Raffronto fra budget 2000 e costi rilevati nel 1° semestre



Per il 1° semestre 2000, i costi sostenuti a tale titolo sono pari, complessivamente, a L. 51.225 mld; essi rappresentano l'87,35% del totale dei costi delle Amministrazioni centrali, essendo il personale la risorsa prevalentemente impiegata nello svolgimento delle loro funzioni e attività. La percentuale di esecuzione del budget iniziale è pari al 44,06%.

In particolare, per la componente **Retribuzioni**, l'avanzamento dei costi sostenuti risulta pari al 43,62%. Lo scostamento tra i due semestri dell'anno, è, in parte, imputabile all'effetto dello slittamento al secondo periodo dell'anno dei previsti incrementi di organico da parte di alcune Amministrazioni.

Per quanto riguarda la componente relativa alle **Missioni (Altri compensi al personale)**, l'avanzamento dei costi sostenuti nel primo semestre risulta pari al 34,63%.

Tali andamenti sono dovuti principalmente ad una diversa e più pertinente allocazione dei costi inerenti le indennità di servizio all'estero.

L'aggregato **Costi di gestione** include gli oneri relativi all'utilizzo di beni materiali e di servizi esterni. Il suo valore è pari a L. 7.022 mld ed incide per l'11,97% sul totale dei costi delle Amministrazioni centrali. L'avanzamento rispetto al budget iniziale 2000 è pari al 41,35%.

In tale aggregato, le **Prestazioni di servizi da terzi** costituiscono la componente più rilevante, rappresentando il 7,55% del totale, con una

percentuale di avanzamento del 39,99%. Tale risultato è riferibile prevalentemente ai ridotti costi rilevati dal Ministero della Pubblica Istruzione (circa il 29% della previsione iniziale) e dei Lavori Pubblici (circa l'11% della previsione iniziale).

Per la componente **Altri costi**, l'avanzamento rispetto al budget iniziale risulta pari al 57,56%. Tale risultato è in massima parte giustificato da una diversa e più confacente attribuzione dei costi rilevati per il 1° semestre che, viceversa, nella previsione iniziale erano stati considerati come trasferimenti di risorse finanziarie.

La voce **Ammortamenti** esprime la quota dei costi relativa ai beni strumentali che le Amministrazioni hanno utilizzato e ai lavori di manutenzione straordinaria che hanno realizzato nel 1° semestre 2000, determinata sulla base dei criteri e delle aliquote indicate dalla circolare ministeriale del 23 maggio 1999, n. 32. L'entità complessiva di tali costi è stata valorizzata in L. 258 mld, pari allo 0,44% circa del totale dei costi delle Amministrazioni centrali. Tale valore tiene conto delle semplificazioni applicative adottate per l'anno 2000, non essendo stati considerati, ai fini dell'ammortamento, i beni durevoli acquisiti e le manutenzioni straordinarie realizzate antecedentemente all'anno 2000.

L'avanzamento percentuale rispetto al budget iniziale è pari al 27,08%.

Il risultato rilevato può risentire delle vigenti procedure utilizzate per l'acquisizione dei beni strumentali; in particolare, il completamento dell'iter temporale previsto per le gare di appalto potrebbe generare una maggiore concentrazione di valori – e quindi di ammortamenti riferibili - nella seconda parte dell'anno. Inoltre, la ridotta acquisizione di beni rilevata nel primo semestre 2000, è per alcune Amministrazioni (es: Ministero delle Finanze) la conseguenza della modifica delle attività istituzionali, dovuta all'avvio dei grandi processi di riassetto organizzativo.

Nella voce **Tributi**, che è pari a L. 90 mld, sono stati evidenziati i costi sostenuti per il pagamento di imposte e di tasse da parte delle Amministrazioni, in quanto soggetti contribuenti e fruitori di servizi. La percentuale di avanzamento rispetto al budget iniziale pari al 24,15%.

La voce **Esborso da contenzioso**, infine, comprende i costi sostenuti dalle Amministrazioni a seguito di sentenze per cause amministrative e/o civili, ed è pari a L. 49 mld. L'avanzamento percentuale che si registra rispetto al budget iniziale è pari al 12,90%. La limitata percentuale di avanzamento è connessa al processo di maturazione dei costi che si manifestano solo in presenza di sentenze esecutive di condanna dell'Amministrazione.

- b) *L'analisi per Amministrazione* - espressa in termini monetari nelle Tavola 3 ed in forma grafica nella Tavola C - espone, in via sintetica, i costi sostenuti nel

1° semestre da ciascuna Amministrazione centrale, confrontandoli ai corrispondenti valori del budget iniziale (Tavola 3).

A tale riguardo si evidenzia che l'84,54% del costo globale sostenuto dalle Amministrazioni è riconducibile solo a quattro Ministeri: Pubblica Istruzione, Difesa, Interno e Giustizia. Tale fenomeno, già evidenziato nel budget 2000, è dovuto alla capillare estensione sul territorio delle loro strutture ed alla notevole concentrazione di risorse umane. Per quanto riguarda il Ministero della Pubblica Istruzione (che rappresenta il 45,96% del totale) occorre sottolineare che il relativo costo include quello inerente le istituzioni scolastiche sul territorio.

I costi complessivamente rilevati nel 1° semestre dalle singole Amministrazioni manifestano una sostanziale uniformità nella percentuale di avanzamento rispetto alle previsioni economiche formulate inizialmente.

In particolare solo alcune Amministrazioni si discostano dai valori medi di avanzamento sul budget iniziale: il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (12,37%), il Ministero dei Lavori Pubblici (20,28%), il Ministero delle Finanze (30,74%), il Ministero degli Affari Esteri (67,76%).

3. Allo scopo di fornire ulteriori elementi utili ad una più completa ed approfondita analisi dei costi delle Amministrazioni centrali dello Stato sono