

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, 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.

3. Per il secondo anno consecutivo, le Amministrazioni centrali dello Stato sono state chiamate alla predisposizione del Budget economico; per l'anno 2001, però, diversamente dal passato, 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. 18 del 7 aprile 2000 - 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 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 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 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 privilegi i risultati, anche per il Budget 2001, è sembrato opportuno mantenere, per gli stessi scopi, le seguenti semplificazioni:

- la programmazione degli obiettivi deve essere effettuata con cadenza 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;
- 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.

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.

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.

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, prevede, 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) ed al Servizio di controllo interno (o Nucleo di valutazione) quello di tipo

strategico, nell'esercizio di un'azione di referto all'autorità politica sull'attuazione delle direttive e degli obiettivi assegnati alla dirigenza stessa.

4. In conclusione, anche se la portata di tali innovazioni 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).

E' altresì innegabile che il sistema contabile predisposto dal Legislatore, pur potendo richiedere eventuali correttivi in relazione a specifiche problematiche, costituisce 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 potrà contribuire efficacemente al completare il

quadro informativo del sistema di monitoraggio del patto di stabilità interno, il rispetto delle cui regole è garanzia della partecipazione attenta alla Unione Europea.

Anche in questa prospettiva si è, quindi, attivato con spirito comune - in solidarietà con le amministrazioni e con i diversi operatori del controllo, sia interno che esterno, ed avvalendosi anche di professionalità ed esperienze maturate del settore privato - il processo di rinnovamento di carattere culturale, organizzativo e procedurale necessarie 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 DEL BUDGET
PER L'ANNO 2001

1. Il **budget dello Stato per l'anno 2001** 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 e 3, si attesta complessivamente in L. 734.900 mld con un incremento dell'1,62% rispetto a quello dell'esercizio precedente.

La rappresentazione di tali costi è articolata secondo le seguenti quattro componenti: i **costi delle Amministrazioni Centrali**, le **spese per il funzionamento degli organi dello Stato**, i **contributi dello Stato a favore di terzi** e gli **oneri per il finanziamento dello Stato**.

La prima componente esprime i **costi delle Amministrazioni Centrali dello Stato** nei termini di valorizzazione monetaria delle risorse umane, finanziarie e strumentali che si prevede di acquisire ed utilizzare nell'anno 2001 dalle Amministrazioni medesime per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi istituzionali di propria competenza. Il suo valore complessivo è pari a L. 128.862 mld ed incide per il 17,53% sul totale generale, inferiore di oltre un punto percentuale a quello dello scorso anno.

La seconda componente, cioè le **spese per il funzionamento degli organi dello Stato**, comprende i costi previsti per gli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e per gli altri organi istituzionali dello Stato dotati di autonomia (amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile), per un totale di L. 4.917 mld, pari allo 0,67% del totale generale. Tale componente non esprime un costo diretto per lo Stato, bensì una spesa - e

specificamente un trasferimento - essendo la stessa gestita direttamente ed in via autonoma dagli organismi destinatari presso i quali, trovando concreta utilizzazione, la spesa medesima assume il carattere del costo.

La terza componente riguarda i **contributi dello Stato a favore di terzi**, cioè le prestazioni senza corrispettivo dello Stato a favore di enti ed organismi decentrati di spesa (per gli interventi gestiti autonomamente dagli stessi) e gli interventi di tipo sociale ed economico. Essi ammontano a L. 446.917 mld, pari al 60,81% del totale generale. Anche in tal caso si è in presenza di una spesa che, trasferita agli organismi destinatari, assume solo presso gli stessi - con la diretta utilizzazione - la configurazione specifica di costo. In proposito, è da osservare che, storicamente, l'elevata entità di tale componente è riferibile, da un lato, all'accentramento impositivo operato fin dalla riforma tributaria del 1974 e, dall'altro, dalla tendenza in atto allo spostamento, dal centro al territorio, di molte funzioni istituzionali e operative al fine di facilitarne la fruizione da parte dell'utenza finale.

Nella quarta componente, infine, vengono evidenziati gli **oneri per il finanziamento dello Stato** che accolgono i costi derivanti dal ricorso a finanziamenti esterni, cioè per sostenere gli interessi sul debito in essere e le connesse spese accessorie. Il relativo valore si attesta in L. 154.203 mld, pari al 21% del totale generale.

2. L'analisi delle componenti del budget dello Stato per l'anno 2001 viene di seguito svolta per ciascun aggregato di riferimento

Per i *Costi delle Amministrazioni Centrali dello Stato* il relativo valore è analizzato secondo due diverse letture: per *natura* e per *Amministrazione*.

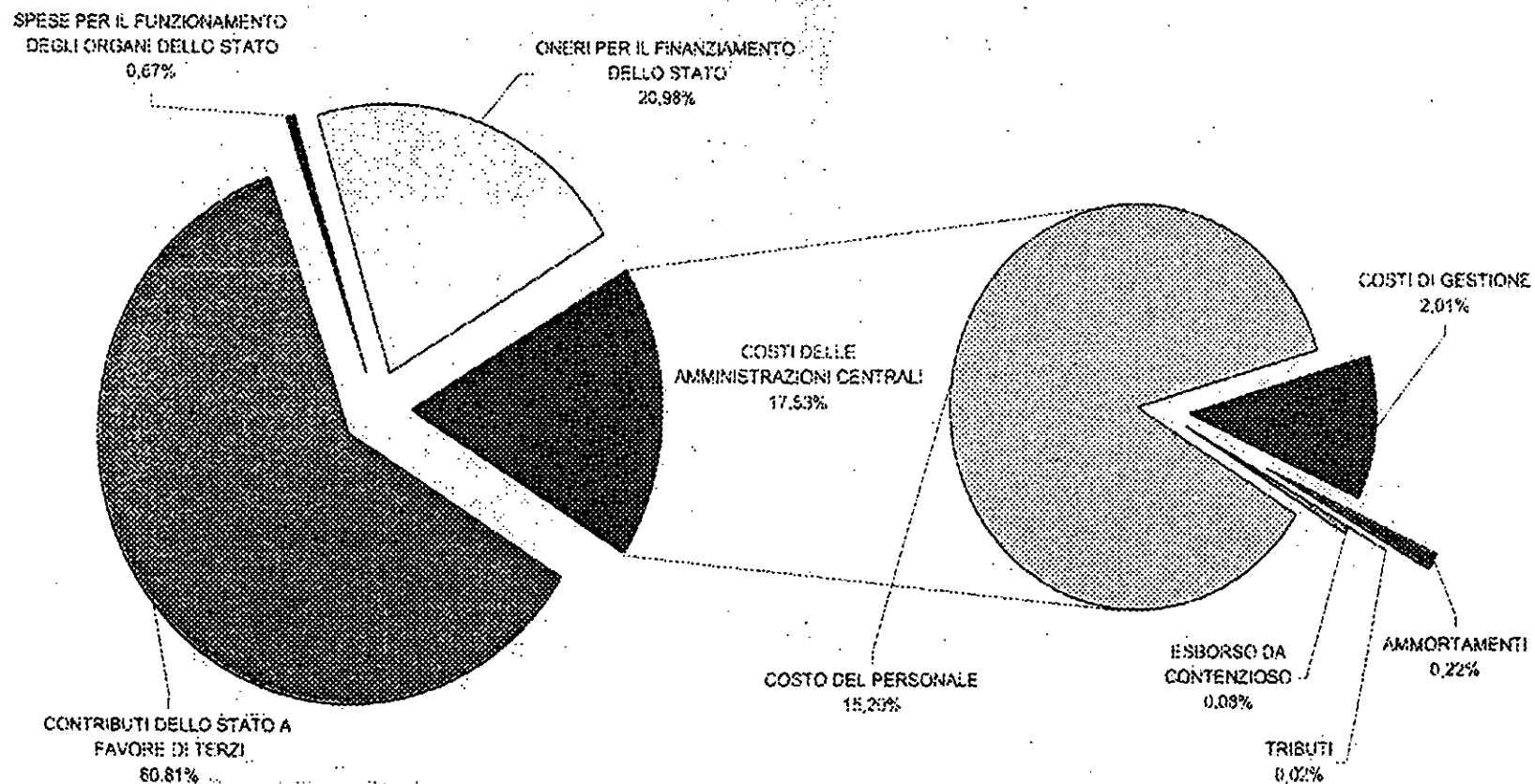
a) *L'analisi per natura* - già esposta in forma numerica nella Tavola 1 ed in forma grafica nelle Tavole 2 e 3 - evidenzia le principali voci di costo atte a rappresentare il tipo di risorsa utilizzata ed il corrispondente valore monetario, espresso sia in Lire che in Euro.

In particolare, 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**. Per l'anno 2001, la previsione di tale costo è pari, complessivamente, a L. 111.680 mld; essa incide per l'86,67% sul totale dei costi delle Amministrazioni centrali, essendo il personale la risorsa prevalentemente impiegata dalle Amministrazioni centrali nello svolgimento delle loro funzioni e attività. La riduzione di 4.585 mld rispetto all'anno 2000 è dovuta al decentramento di funzioni amministrative agli Enti Locali ed alla riorganizzazione del Ministero delle Finanze, che ha comportato la costituzione, in luogo dei precedenti Dipartimenti, di quattro agenzie autonome.

Budget dello Stato per l'anno 2001
Analisi dei costi per natura

	Importo in milioni di Lire	Importo in milioni di Euro	% totale generale	% totale Amm.ni centrali
COSTO DEL PERSONALE	111.680.943	57.678,394	15,20	86,67
RETRIBUZIONI	109.547.742	56.576,687	14,91	85,01
MISSIONI	682.690	352,580	0,09	0,53
ALTRI COMPENSI	1.450.511	749,126	0,20	1,13
COSTI DI GESTIONE	14.804.114	7.645,687	2,01	11,49
BENI DI CONSUMO	2.910.576	1.503,187	0,40	2,26
PRESTAZIONI DI SERVIZI DA TERZI	9.957.990	5.142,873	1,36	7,73
ALTRI COSTI	1.935.548	999,627	0,26	1,50
AMMORTAMENTI	1.603.060	827,911	0,22	1,24
TRIBUTI	166.928	86,211	0,02	0,13
ESBORSO DA CONTENZIOSO	607.830	313,918	0,08	0,47
TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	128.862.876	66.552,121	17,53	100,00
SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI DELLO STATO	4.917.332	2.539,590	0,67	
CONTRIBUTI DELLO STATO A FAVORE DI TERZI	446.917.119	230.813,429	60,81	
ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	154.202.639	79.639,017	20,98	
TOTALE GENERALE	734.899.965	379.544,157	100,00	

Analisi dei costi complessivi dello Stato



Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali

