

controllo interno. Nel passaggio dal primo ai successivi livelli, 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, consente di ricostruire i profili economici o 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 funziona-

mento 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. 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 ed alla rilevazione dei costi per il I° semestre dell'anno 2000 (circolari nn. 6, 18 e 23 del 2000): un'operazione imponente che ha visto le strutture operative delle Amministrazioni centrali dello Stato impegnate in uno sforzo organizzativo e realizzativo senza precedenti.

Tale attività si è collocata nell'arco del processo di attuazione del sistema di contabilità economica analitica per centri di costo rivolto alla valutazione economica della gestione e, specificamente, 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, che ha dettato le regole di costruzione del budget cui le stesse si sono attenute.

Data 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, 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, adottando i seguenti accorgimenti semplificativi 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 di adattamento:

- la programmazione degli obiettivi è stata effettuata con cadenza annuale, rinviando ad una fase successiva la formulazione dei programmi per periodi infrannuali;
- i centri di costo sono stati individuati nei centri di responsabilità amministrativa della legge di bilancio per il 2001, con specifica evidenziazione, ove possibile, delle strutture operanti sul territorio periferico;
- è stata assicurata 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;

- è stato operato 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 il consolidamento del procedimento budgetario;
- la definizione dei costi per natura è stata limitata al 2° livello del piano unico dei conti, potendo, comunque, le Amministrazioni estendere il livello di analisi in relazione alle proprie esigenze di conoscenza e di controllo.

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 di misurare la valenza della propria attività ai diversi livelli del proprio modello organizzativo, delineandone i costi sostenuti in relazione 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. A tale scopo, 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) 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.

5. 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.

E' altresì innegabile che il sistema contabile e di bilancio predisposto dal Legislatore - coerente e conforme anche a taluni orientamenti che si stanno sviluppando in sede OCSE in materia di bilancio (accrual basis e full cash basis) - 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 fondata sulla programmazione dell'azione amministrativa che, rispondendo alle richieste provenienti da più parti, favorisca un monitoraggio più efficace delle 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 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 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 DEL BUDGET PER L'ANNO 2001

1. Nella tavola 1, **“Budget dello Stato per l’anno 2001”**, è esposto, in lire ed in Euro, il valore delle risorse rese disponibili a seguito dell’approvazione parlamentare della Legge di Bilancio. Esso ammonta a complessivi L. 765.424 mld.

Nelle tavole 2 e 3, tali valori sono rappresentati graficamente con specifico riguardo a quelli delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Nelle tavole 4 e 5, il **“Budget dello Stato per il 2001”**, conseguente l’approvazione parlamentare del bilancio finanziario, è raffrontato con quello presentato dal Governo al Parlamento nel mese di settembre 2000. Esso evidenzia un incremento complessivo di L. 32.456 mld., con un tasso di crescita del 4,43%.*

In particolare si evidenzia quanto segue:

- i costi delle Amministrazioni Centrali dello Stato sono pari a L.129.616 mld. con un’incidenza sul totale generale del 16,93%; rispetto al *“Budget presentato”*, il costo definito presenta un lieve incremento in valore assoluto pari a circa L. 386 mld. (+ 0,30%);
- Le spese per il funzionamento degli organi dello Stato, che compendiano gli organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e gli altri organi istituzionali dello Stato dotati di autonomia (amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile), sono pari a L. 4.941 mld. cioè lo 0,65% del totale generale; tale valore non si discosta sostanzialmente dal

* Il valore di alcune voci del *“Budget presentato 2001”* è stato rettificato, in accordo con le amministrazioni interessate, rispetto alla pubblicazione di ottobre 2000.

“Budget presentato”. La componente in esame non esprime un costo diretto per lo Stato, bensì una spesa - e specificamente un trasferimento - in quanto la stessa viene gestita direttamente ed autonomamente dagli organismi destinatari presso i quali assumerà il carattere di costo nel corso dell'esercizio 2001;

- **i contributi dello Stato a favore di terzi**, (cioè gli interventi di tipo sociale ed economico e le prestazioni senza corrispettivo dello Stato a favore di enti ed organismi decentrati di spesa per gli interventi gestiti autonomamente dagli stessi) ammontano a L.476.712 mld., pari al 62,28% del totale generale. Tale componente evidenzia un incremento di L. 32.095 mld., pari al 7,22%, che, di fatto, assorbe la maggior parte delle variazioni di risorse finanziarie intervenute nel percorso parlamentare. Anche in tal caso si è in presenza di una spesa che, trasferita agli organismi destinatari, assume solo presso di essi - con la diretta utilizzazione - la configurazione specifica di costo;

- **gli oneri per il finanziamento dello Stato**, infine, accolgono i costi derivanti dal ricorso a finanziamenti esterni per sostenere gli interessi sul debito in essere e le connesse spese accessorie: il relativo valore di L. 154.152 mld., costituisce il 20,14% del totale generale e non presenta variazioni significative rispetto al *“Budget presentato”*.

Tavola I

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	111.741.294	57.709,562	14,60	86,21
RETRIBUZIONI	109.509.697	56.557,039	14,31	84,49
MISSIONI	690.017	356,364	0,09	0,53
ALTRI COMPENSI	1.541.579	796,159	0,20	1,19
COSTI DI GESTIONE	15.321.871	7.913,086	2,00	11,82
BENI DI CONSUMO	2.936.375	1.516,511	0,38	2,27
PRESTAZIONI DI SERVIZI DA TERZI	10.262.145	5.299,956	1,34	7,92
ALTRI COSTI	2.123.351	1.096,619	0,28	1,64
AMMORTAMENTI	1.726.469	891,647	0,23	1,33
TRIBUTI	166.929	86,212	0,02	0,13
ESBORSO DA CONTENZIOSO	660.285	341,009	0,09	0,51
TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	129.616.847	66.941,515	16,93	100,00
SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI DELLO STATO	4.941.832	2.552,243	0,65	
CONTRIBUTI DELLO STATO A FAVORE DI TERZI	476.712.927	246.201,680	62,28	
ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	154.152.639	79.613,194	20,14	
TOTALE GENERALE	765.424.245	395.308,632	100,00	

Tavola 2

Analisi dei costi complessivi dello Stato

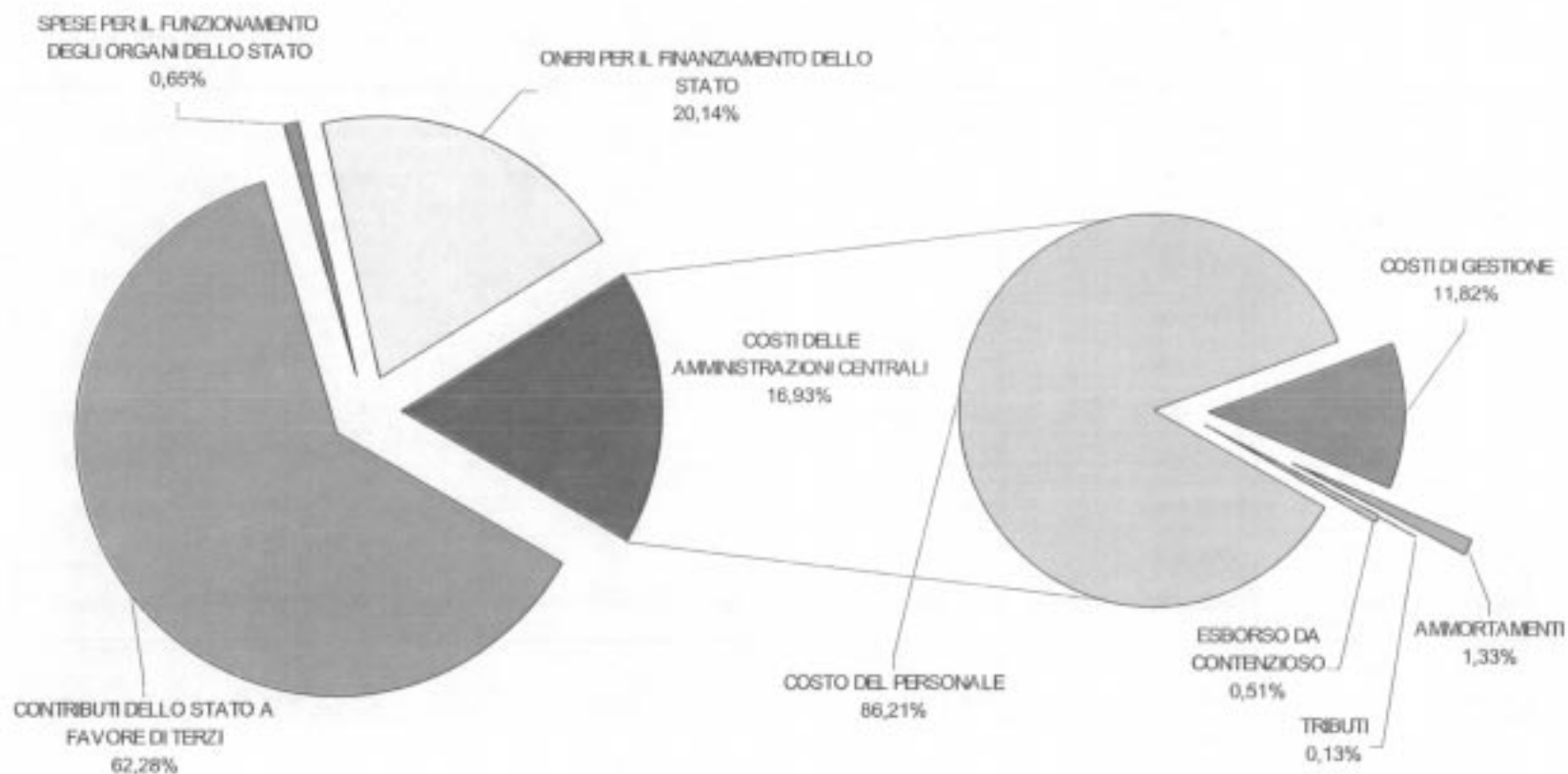
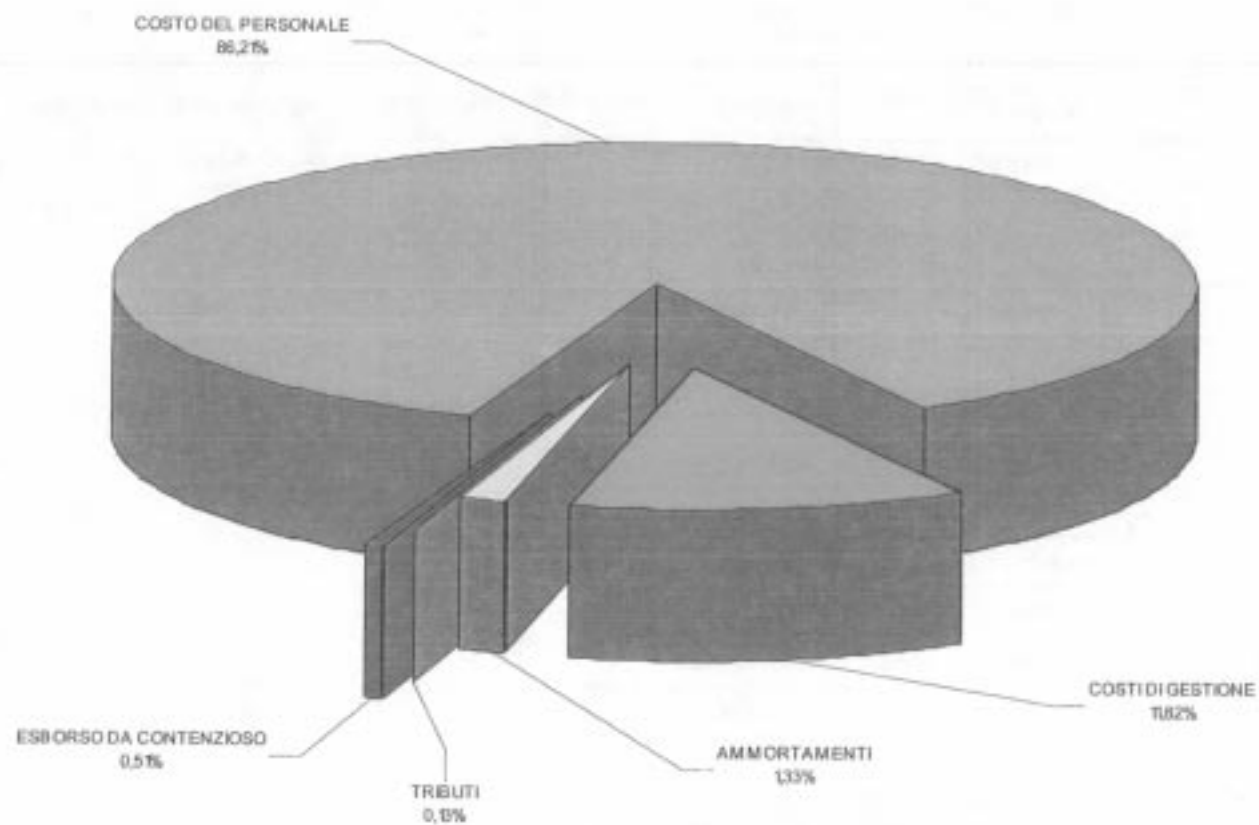


Tavola 3

Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali



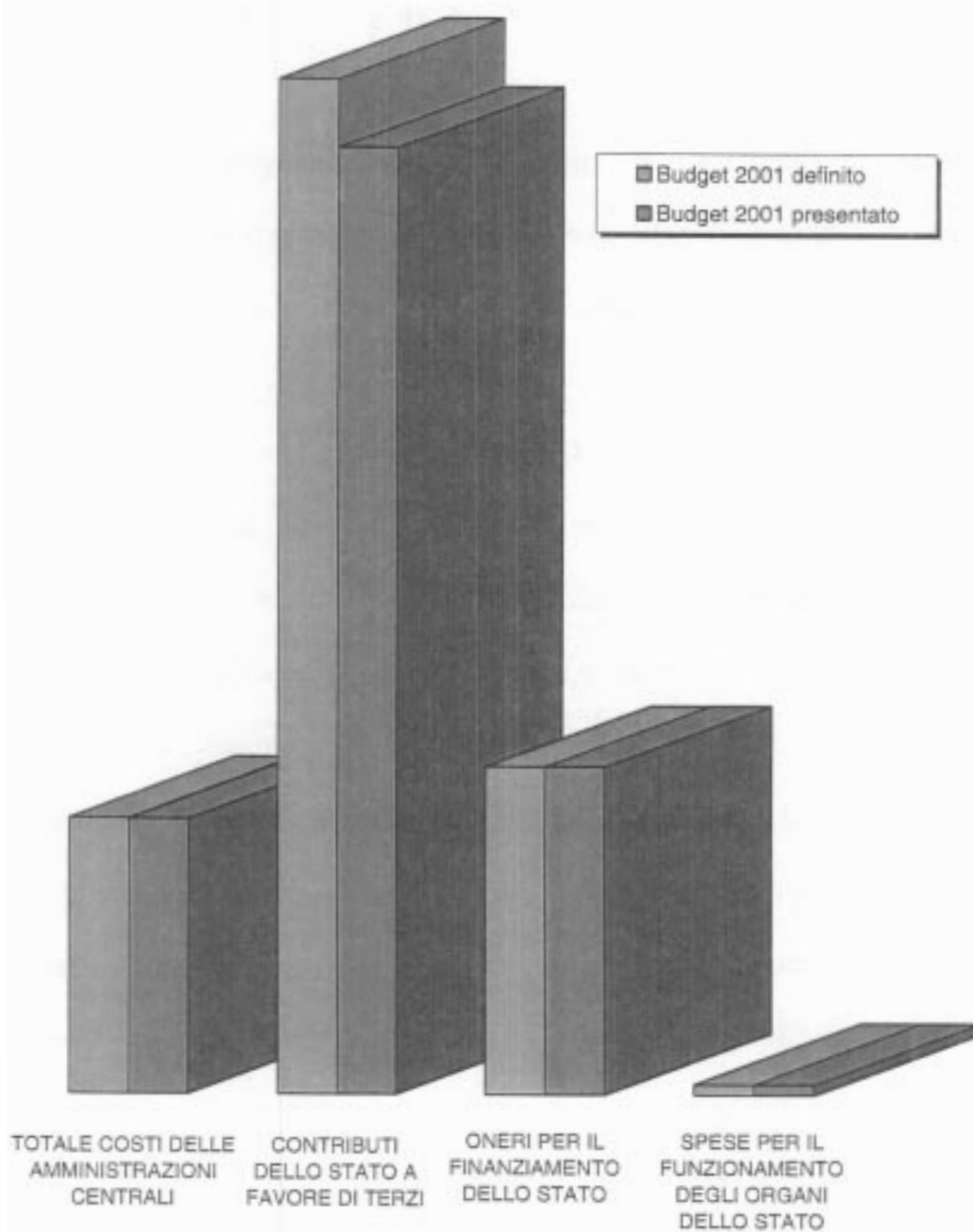
Budget dello Stato per l'anno 2001
Raffronto fra Budget definito e Budget presentato

	Budget definito 2001 (in milioni di lire)	Budget presentato 2001 (in milioni di lire)	Variazione (in milioni di lire)	Variazione %
COSTO DEL PERSONALE	111.741.294	111.746.225	-4.931	-0,00
RETRIBUZIONI	109.509.697	109.541.677	-31.980	-0,03
MISSIONI	690.017	663.710	26.307	3,96
ALTRI COMPENSI	1.541.579	1.540.838	742	0,05
COSTI DI GESTIONE	15.321.871	15.058.435	263.436	1,75
BENI DI CONSUMO	2.936.375	2.988.161	-51.786	-1,73
PRESTAZIONI DI SERVIZI DA TERZI	10.262.145	9.943.894	318.251	3,20
ALTRI COSTI	2.123.351	2.126.380	-3.029	-0,14
AMMORTAMENTI	1.726.469	1.603.451	123.017	7,67
TRIBUTI	166.929	166.931	-2	-0,00
ESBORSO DA CONTENZIOSO	660.285	655.275	5.010	0,76
TOTALE COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	129.616.847	129.230.318	386.529	0,30
Spese per il funzionamento degli organi dello Stato	4.941.832	4.917.332	24.500	0,50
Contributi dello Stato a favore di terzi	476.712.927	444.617.683	32.095.245	7,22
Oneri per il finanziamento dello Stato	154.152.639	154.202.639	-50.000	-0,03
TOTALE GENERALE	765.424.245	732.967.971	32.456.274	4,43

Tavola 5

1

Raffronto fra budget 2001 definito e budget 2001 presentato



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

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

a) L'*analisi per natura* - già esposta in forma numerica nelle tavole 1 e 4 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.

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. 111.741 mld.; essa incide per l'86,21% sul totale dei costi delle Amministrazioni centrali, essendo il personale la risorsa prevalentemente impiegata dalle stesse nello svolgimento delle loro funzioni ed attività. Per tale voce tra il "*Budget presentato*" ed il "*Budget definito*" non si evidenziano variazioni di rilievo.

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. 15.321 mld. con un incremento dell'1,75% rispetto al "*Budget presentato*". In tale aggrega-

to, le *Prestazioni di servizi da terzi* costituiscono la voce più rilevante pari a L. 10.262 mld., il cui incremento rispetto al “*Budget presentato*” è del 3,20%.

La voce **Ammortamenti** esprime la quota dei costi relativa ai beni strumentali ed ai lavori di manutenzione straordinaria che le Amministrazioni hanno individuato per l'anno 2001 determinata sulla base dei criteri e delle aliquote indicate dalla circolare ministeriale del 7 aprile 2000, n. 18. L'entità complessiva di tali costi è stata valorizzata in L. 1.726 mld.; tale voce, nel corso della definizione della Legge di Bilancio, ha subito un aumento del 7,67%. Si precisa che le quote d'ammortamento considerate tengono conto delle modalità di semplificazione adottate, non essendo stati considerati, ai fini dell'ammortamento, i beni durevoli acquisiti e le manutenzioni straordinarie realizzate anteriormente all'anno 2000.

La voce **Tributi**, prevista pari a L. 166 mld., comprende i costi per il pagamento di imposte e di tasse da parte delle Amministrazioni, in quanto soggetti contribuenti e fruitori di servizi; per tale valore non si segnalano variazioni significative rispetto al “*Budget presentato*”.

La voce **Esborso da contenzioso**, infine, attiene ai costi sostenibili dalle Amministrazioni a seguito di sentenze esecutive di cause amministrative e/o civili che le riguardano, ed è prevista per un importo di L. 660 mld. Anche per tale voce l'incremento rilevato rispetto al “*Budget presentato*” non risulta significativo in termini di ammontare.