

Capitolo I

ANALISI DEL RENDICONTO PER FUNZIONI OBIETTIVO

Sommario: — 1. **Nota metodologica**
2. **Amministrazioni**
3. **Analisi speciali di settore**

1. **Nota metodologica**

Con il referto specifico in tema di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione del rendiconto, reso in data 24 giugno 1995 su richiesta del Presidente del Senato, le Sezioni riunite in sede referente hanno avviato una linea di lavoro (confermata con l'approvazione del programma di lavoro per il 1996 approvato nel novembre 1995), tendente a sviluppare il tema concernente il nesso tra la razionalizzazione delle scelte di bilancio e quella delle strutture e delle procedure amministrative.

Il referto, in linea con i principi posti dalle nuove norme di riforma amministrativa (decreto legislativo n. 29 del 1993; legge n. 537 del 1993; legge 20 del 1994; DPR 20 aprile 1994, n. 367) ha posto le basi concettuali per una diversa lettura delle risultanze di rendiconto non solamente volta alla verifica dei meri dati finanziari, ma anche, e soprattutto, orientata alla valutazione dei risultati complessivi della gestione delle amministrazioni.

Gli obiettivi della costruzione del rendiconto sperimentale sono, come affermato nel citato referto, "la razionalizzazione e l'aumento di significatività delle scelte del Parlamento sull'acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni in termini di servizi resi ai cittadini" e "la razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa con l'individuazione dei centri di responsabilità e con la costruzione di modelli di controllo sui risultati, i costi e i rendimenti".

A tal fine il referto ha preso in considerazione i problemi concernenti i criteri di classificazione delle entrate e delle spese.

Non si può non rilevare una scarsa significatività delle attuali articolazioni del bilancio, per l'evidenziazione dei dati riguardanti i risultati della gestione delle singole amministrazioni.

1. Per quanto riguarda le spese, il principio guida seguito dalle Sezioni riunite per la costruzione del rendiconto sperimentale è stato quello dell'identificazione delle funzioni e degli obiettivi per la ripartizione delle risorse e dell'identificazione delle responsabilità della gestione.

Sotto il primo profilo (identificazione delle funzioni e degli obiettivi), la struttura degli stati di previsione della spesa si articola, nel rendiconto sperimentale, al primo e più ampio livello di ripartizione delle risorse, in "funzioni-obiettivo" (aggregati di attività amministrative omogenee sotto il profilo finalistico), alle quali si lega la gestione delle risorse finanziarie in stretta connessione con lo svolgimento delle attività amministrative.

Le funzioni-obiettivo si articolano, poi, in funzioni di secondo e terzo livello per ambiti di attività (e relative risorse finanziarie) sempre più circoscritti.

Sotto l'altro profilo (le responsabilità della gestione), l'articolazione è, invece, per centri di responsabilità (unità organizzative alle quali sono attribuite responsabilità gestionali).

In sintesi per le 20 Amministrazioni Centrali sono state individuate circa 170 funzioni obiettivo, cui corrispondono all'incirca 740 microfunzioni di I° livello; i centri di responsabilità risultano nell'ordine delle 220 unità.

Seguendo le linee guida tracciate dal referto delle Sezioni riunite del giugno 1995, il primo obiettivo è stato quello di verificare se l'individuazione delle funzioni-obiettivo di primo, secondo e terzo livello (nei casi in cui era stato raggiunto un terzo livello di disaggregazione) effettuata nella sede del referto (e riportata nelle tavole ad esso allegate) fosse tale da poter ricomprendere, da una parte, tutte le risorse finanziarie assegnate a ciascuna amministrazione, dall'altra, tutte le attività amministrative (sia quelle documentali che quelle operative) poste in essere dalle stesse.

Per ciò che concerne il primo aspetto, relativo alla verifica della esaustività delle funzioni-obiettivo in termini di comprensione di tutte le risorse finanziarie assegnate alla singola amministrazione, si è ritenuto indispensabile effettuare l'analisi, capitolo per capitolo, di tutti gli stati di previsione della spesa.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per rendere più agevoli le operazioni di analisi dei capitoli era stata inizialmente predisposta una “tabella di reimputazione” nella quale per ogni capitolo si sarebbero dovuti indicare, nell’ordine, i seguenti dati: 1) funzione-obiettivo di primo livello; 2) funzione-obiettivo di secondo livello; 3) centro di responsabilità; 4) centro di costo.

La serie degli elementi individuati aveva lo scopo di indicare per ogni capitolo di spesa le finalità di primo e secondo livello alle quali sono destinate, in tutto o in parte, le risorse finanziarie iscritte nel capitolo, l’unità organizzativa responsabile della gestione di tali risorse e l’articolazione organizzativa di riferimento per la reimputazione in termini di costi.

In sede di analisi dei capitoli è però emerso che i dati riguardanti i centri di costo non possono essere desunti dalle scritture di rendiconto e che, per la costruzione di una “contabilità dei costi”, necessita una conoscenza molto più approfondita delle realtà gestionali e organizzative delle singole amministrazioni¹.

L’esame dei singoli capitoli e la “reimputazione” delle risorse finanziarie in essi iscritti è stata perciò limitata alle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello e ai centri di responsabilità.

Come dato di partenza per la reimputazione sono state in una prima fase utilizzate le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello indicate nelle tabelle allegate al referto.

Le Sezioni riunite hanno ritenuto necessario, per quanto riguarda la nozione di centro di responsabilità, procedere ad una definizione che consentisse di distinguere detti centri da quelli di costo. Per “centro di responsabilità” (sintesi di “centro di imputazione di responsabilità gestionali”) sono state intese tutte le unità organizzative (di primo, secondo, terzo livello, ecc.) che abbiano autonomi poteri di gestione di risorse finanziarie. Elemento sintomatico per l’individuazione di tali unità organizzative è stato considerato l’esercizio della potestà di impegnare da parte dei preposti.

La nozione di centro di responsabilità è di particolare rilevanza nel nuovo sistema del cosiddetto “amministrare per budget” delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993, in quanto delimita la sfera delle responsabilità gestionali che sono da ricondurre al titolare di un’unità organizzativa (di qualsiasi livello).

Le Sezioni riunite hanno stabilito di effettuare la reimputazione dei capitoli limitandola ai centri di responsabilità di primo livello (unità organizzative di carattere generale poste in via immediata alle dipendenze dell’organo di direzione politica). Sono stati, perciò, indicati tutti gli uffici di Gabinetto e tutte le direzioni generali (o altri uffici generali apicali equiordinati comunque denominati) delle amministrazioni censite.

Per quanto riguarda il “centro di costo” - che come è noto indica il centro di imputazione dei costi (diretti e indiretti) per l’esercizio dell’attività amministrativa- elemento fondamentale per la costruzione di un completo sistema di contabilità analitica, come sopra accennato, si è ritenuto opportuno maturare le necessarie conoscenze amministrative e finanziarie per “mappare”, d’intesa con le singole amministrazioni, le “unità organizzative elementari che assorbono risorse finanziarie” (“centri di costo”).

Una volta definito il quadro della reimputazione, le Sezioni riunite sulla base delle informazioni contenute nelle denominazioni dei capitoli e dei dati desumibili dalle norme di settore, dai regolamenti organizzativi, e dai funzionigrammi delle singole amministrazioni, hanno proceduto all’individuazione delle funzioni di primo e secondo livello e dei centri di responsabilità “alimentati” con le risorse finanziarie iscritte nel capitolo stesso.

L’attribuzione delle risorse iscritte nei capitoli alle funzioni-obiettivo e ai centri di responsabilità è apparsa semplice nei casi in cui l’oggetto del capitolo ha consentito una inequivoca reimputazione al 100% ad un’unica funzione-obiettivo e ad un unico centro di responsabilità.

Ben più complessa, invece, è stata la reimputazione alle funzioni-obiettivo e ai centri di responsabilità nei casi in cui con le risorse finanziarie iscritte in uno stesso capitolo sono “spesate” funzioni di primo e secondo livello diverse e/o centri di responsabilità vari.

In questi casi le Sezioni riunite, in una prima fase, hanno indicato nella tabella di reimputazione il numero di codice di tutte le funzioni-obiettivo coinvolte e di tutti i centri di responsabilità apparentemente muniti di poteri di gestione delle risorse stesse.

Per il completamento del lavoro di reimputazione (che, come detto, è stato effettuato sulla base dell’esame del rendiconto e delle norme di settore), è apparso indispensabile “validare” il risultato con il confronto diretto con le singole amministrazioni.

A partire dal mese di dicembre dello scorso anno è stato, perciò, avviato un intenso ciclo di riunioni che hanno visto la partecipazione di qualificati rappresentanti delle amministrazioni designati direttamente dal

¹ A questo riguardo le Sezioni riunite si propongono di procedere nell’analisi e di pervenire, per il prossimo rendiconto, alla completa individuazione dei centri di imputazione dei costi per tutti i ministeri.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Presidente del Consiglio dei Ministri, per lo stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri, e dai singoli Ministri, per gli altri stati di previsione.

Alle riunioni sono stati, peraltro, costantemente invitati i magistrati del Servizio Relazioni al Parlamento relatori delle parti relative ai ministeri, i magistrati dell'ufficio di Controllo competente, i rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio, dell'ISTAT, dell'ISPE, del FORMEZ, della Commissione per la spesa pubblica e, per l'ausilio informatico, della FINSIEL.

Le riunioni tenutesi sono state più di 50. A tali riunioni, svolte in sede plenaria presso la Corte dei conti, debbono essere, inoltre, aggiunte numerose riunioni tenutesi in sede tecnica tra i magistrati e i funzionari del gruppo di lavoro "struttura di bilancio" costituito presso le Sezioni riunite e i rappresentanti delle amministrazioni. Su richiesta di alcune amministrazioni i componenti del gruppo si sono recati presso le stesse per coadiuvare i funzionari designati con indicazioni di carattere metodologico.

Alle amministrazioni è stato chiesto di validare le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello e, una volta effettuata questa preliminare operazione, di verificare se la reimputazione fosse stata effettuata correttamente. Ciò nella piena consapevolezza che l'esame degli oggetti dei capitoli e delle norme di settore spesso non fornisce, di per sé, elementi sufficienti a chiarire le complesse realtà gestionali retrostanti alla mera denominazione dei capitoli o allo stretto enunciato normativo.

E' stato, inoltre, richiesto alle amministrazioni di procedere, avvalendosi di stime, alla "percentualizzazione" della quota parte delle risorse finanziarie iscritte nei capitoli per i quali più funzioni-obiettivo e/o più centri di responsabilità erano apparsi coinvolti (l'esempio più macroscopico sono i capitoli delle spese di personale che nella maggior parte dei casi "alimentano" tutte le funzioni-obiettivo e sono imputabili a tutti i centri di responsabilità).

Le amministrazioni hanno nel complesso reagito molto positivamente all'iniziativa della Corte dei conti e hanno manifestato un notevole interesse per la metodologia adottata.

Il lavoro è stato svolto dalle Sezioni riunite tenendo presente lo studio della Ragioneria generale dello Stato denominato "Analisi della spesa per centri di responsabilità" del giugno 1995: si è ritenuto, infatti, che per l'avvio di un compiuto sistema di contabilità analitica non può prescindere da una rilevazione delle spese delle amministrazioni non solamente riferita ai centri di imputazione delle responsabilità gestionali, ma anche (e a volte soprattutto) alle singole linee di attività che vengono poste in essere nelle amministrazioni.

Le Sezioni riunite ritengono, infatti, che la doppia lettura dei dati di rendiconto (per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, alla quale affiancare, in futuro, quella per centri di costo), consente di costruire una "griglia" particolarmente utile per valutazioni più approfondite ("incrociate") sui risultati della gestione.

Adottando la prescritta metodologia è possibile, perciò, ottenere non solo il "peso" finanziario dei singoli centri di responsabilità, ma anche quello delle singole funzioni-obiettivo all'espletamento delle quali possono concorrere anche più centri di responsabilità.

La doppia lettura ha, peraltro, fatto emergere un dato che sembra in antitesi con le affermazioni di una parte dei cultori delle scienze del bilancio secondo le quali esiste una tendenziale corrispondenza tra le funzioni-obiettivo e i centri di responsabilità.

Dall'esame incrociato dei dati, è, invece, emerso che tale regola non è sempre valida e che nelle diverse realtà gestionali non sempre è possibile o opportuno procedere ad una identificazione tra l'area della funzione-obiettivo e quella del centro di responsabilità.

Peraltro per l'individuazione delle funzioni-obiettivo è stato adottato un metodo basato sull'isolamento delle principali "missioni" svolte nell'ambito delle singole amministrazioni, ("funzioni-obiettivo specifiche") dai compiti di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica (funzione-obiettivo "Indirizzo politico-amministrativo") e da quelli di supporto all'intera amministrazione (funzione-obiettivo "Servizi generali") (queste ultime "funzioni-obiettivo generiche").

L'isolamento delle funzioni-obiettivo specifiche da quelle generiche si è reso necessario, da un lato per agevolare l'inequivoca reimputazione alle linee di attività tipiche della singola amministrazione, dall'altro, per consentire una più semplice reimputazione di alcune spese di carattere generale di modico importo.

Tenuto conto dell'attuale definizione delle funzioni-obiettivo come appena descritta si può escludere la corrispondenza dell'area delle funzioni-obiettivo con quella dei centri di responsabilità. Del resto la contabilità

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

analitica per funzioni ha la finalità di evidenziare la quantità di risorse finanziarie riferibili ad una singola linea di produzione, mentre quella per centri di responsabilità, la quantità di risorse finanziarie a disposizione di un titolare di un'unità organizzativa munita di poteri gestionali.

Le amministrazioni hanno dato esito positivo alle richieste della Corte ed hanno tutte prodotto le tabelle di reimputazione con l'indicazione delle percentuali corrispondenti alle singole funzioni-obiettivo di primo e secondo livello che, a seguito di una paziente opera di modifiche ed integrazioni alle tabelle iniziali, sono state validate.

Per il complesso delle amministrazioni i dati percentuali sono stati immessi nel sistema informativo RGS-CDC avvalendosi dei dati finanziari del rendiconto 1995; è stato così costruito un vero e proprio rendiconto sperimentale per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

2. Salvo quanto sarà esposto nelle singole parti della relazione relative ai ministeri si illustrano qui di seguito le linee fondamentali del rendiconto sperimentale 1995.

Adottando la metodologia precedentemente illustrata, per ogni ministero è stata costruita una tabella di riclassificazione delle spese utilizzando i dati tratti dal rendiconto tradizionale. La tabella reca le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello opportunamente codificate con un sistema che va dal generale al particolare (codificazione "a grappolo").

Analogamente le stesse spese sono state ripartite anche per centri di responsabilità di primo livello.

Alla base delle tabelle di riclassificazione della spesa i risultati finali del rendiconto tradizionale per singolo ministero sono stati ricomposti in tavole, distinte per ministero, nelle quali sono riportati sia i valori monetari analitici, sia le percentuali di incidenza sul totale dello stato di previsione della singola funzione-obiettivo o del singolo centro di responsabilità.

Le Sezioni riunite ritengono questo primo esperimento di rendiconto sperimentale il primo importante passo per addivenire ad una lettura maggiormente significativa dei dati di rendiconto.

Procedendo infatti all'analisi, e scorporando all'interno di ciascuna funzione-obiettivo e di ciascun centro di responsabilità le spese di funzionamento da quelle dirette all'esterno delle singole amministrazioni (cosiddette "spese di output"), sarà possibile individuare, attraverso l'elaborazione di appositi indicatori, il costo delle strutture organizzative delle amministrazioni e quello delle singole linee funzionali che vengono poste in essere nell'ambito delle stesse.

I livelli di analisi adottati per la rendicontazione sperimentale nei prossimi anni dovranno essere necessariamente crescenti.

A tal fine occorre arricchire i dati contabili con informazioni extracontabili (sulle strutture, sulle procedure, sul personale in servizio, sulle risorse strumentali, etc.) che solo le amministrazioni sono in grado di fornire.

Ancora una volta, si deve, pertanto, ribadire l'assoluta urgenza della costituzione e del funzionamento dei Servizi di controllo interno. Tali servizi sono gli interlocutori naturali della Corte dei conti per la costruzione di un completo sistema di contabilità analitica, che renda significativa ai fini del controllo sulla gestione la lettura dei dati di rendiconto.

Le informazioni che si otterranno sulla gestione attraverso l'adozione della contabilità analitica nelle amministrazioni dello Stato, forniranno gli elementi per introdurre idonee e mirate misure "antisprechi" con interventi di razionalizzazione delle strutture, sia con revisioni dei procedimenti, sia, infine, con ottimizzazioni delle risorse strumentali disponibili.

3. Nel tentativo di superare la bipartizione della spesa in *parte corrente* e *in conto capitale* e di raggruppare i capitoli in pochi aggregati, anche allo scopo di rendere più agevoli gli incroci con le funzioni-obiettivo, è stato adottato un modello di classificazione economica semplificata a sole quattro voci, che accorpa le 16 categorie in cui si articolano il tradizionale bilancio di previsione ed il rendiconto generale dello Stato.

Caratteristica principale di questo modello è rappresentata dalla suddivisione delle spese correnti negli aggregati *Spese di funzionamento* e *Spese per interventi*, mentre quelle in conto capitale vengono ripartite in *Investimenti* e *Altre*.

Con riferimento alle prime due voci è stata operata una prima approssimazione nel tentativo di distinguere le spese di parte corrente in funzione della destinazione della spesa stessa. In altri termini ci si è posti l'obiettivo di separare le spese relative al funzionamento della macchina amministrativa da quelle riconducibili all'*output* dell'Amministrazione.

Rispetto al modello *Sperimentale* della Ragioneria Generale dello Stato per la riclassificazione del bilancio, quello predisposto dalla Corte risulta ulteriormente concentrato: il primo infatti è costruito aggregando i capitoli della spesa nelle seguenti sei voci (alle quali per il solo Ministero del Tesoro se ne aggiungono ulteriori tre):

- spese di funzionamento
- spese per interventi
- oneri indistinti
- trattamenti di pensione (solo Ministero Tesoro)
- oneri del debito pubblico (solo Ministero del Tesoro)
- fondi speciali (solo Ministero Tesoro)
- investimenti
- altre
- fondi speciali (solo Ministero Tesoro)

Operativamente, per questo primo esercizio, la Corte si è limitata ad una verifica dei criteri generali sulla riclassificazione economica delle spese predisposta dalla Ragioneria Generale.

Tuttavia esistono margini di incertezza dovuti ad una tuttora non esatta definizione della metodologia approntata per l'attribuzione dei capitoli di spesa ai quattro aggregati individuati.

La riclassificazione dei capitoli di bilancio adottata dalla Corte, articolata, come già detto, in quattro voci, è stata costruita aggregando le categorie di spesa con i seguenti criteri:

Spese di funzionamento

in questo aggregato confluiscono, di norma, le categorie di spesa:

- personale in attività di servizio (categoria II),
- personale in quiescenza (categoria III),
- acquisto di beni e servizi (categoria IV), solo con riferimento alle spese per il funzionamento dell'Amministrazione,
- somme non attribuibili (categoria IX).

Spese per interventi

in questo aggregato confluiscono, di norma, le categorie di spesa:

- acquisto di beni e servizi (categoria IV), con riferimento alle spese di rilevanza esterna per l'Amministrazione,
- trasferimenti (categoria V), al netto di alcuni capitoli relativi al funzionamento,
- interessi (categoria VI),
- poste correttive e compensative delle entrate (categoria VII),
- ammortamenti (categoria VIII).

Investimenti

in questo aggregato confluiscono, di norma, le categorie di spesa:

- beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato (categoria X),
- beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato (categoria XI),
- trasferimenti (categoria XII).

Altre

in questo aggregato confluiscono, di norma, le categorie di spesa:

- partecipazioni azionarie e conferimenti (categoria XIII),
- concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive (categoria XIV),
- concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive (categoria XV),
- somme non attribuibili (categoria XVI).

Si deve però sottolineare che, soprattutto per la quarta voce, l'attribuzione dei capitoli presenta un notevole grado di variabilità in relazione alle singole Amministrazioni, pertanto l'attribuzione di cui sopra va interpretata soprattutto in linea concettuale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per esempio alcuni capitoli di spesa *-concessioni di crediti per attività produttive e non -pur rientranti nelle categorie XIV e XV*, per alcuni stati di previsione risultano imputati in misura più o meno maggiore alla voce Investimenti.

4. L'esercizio svolto dalla Corte dei conti sulla riclassificazione della spesa delle pubbliche amministrazioni per funzioni obiettivo è stato effettuato per proporre una nuova lettura delle risultanze di rendiconto e, al tempo stesso, costituisce la base per impostare la costruzione degli indicatori di prodotto e di un primo sistema di parametri per la valutazione e misurazione dei costi, dei rendimenti nonché della rispondenza degli obiettivi della gestione.

In questo ambito i numerosi confronti recentemente avviati dalla Corte dei conti con l'ISTAT, l'AIPA, l'ISPE, il FORMEZ, anche nella prospettiva di costituire opportuni gruppi di studio, possono dare un impulso notevole alla risoluzione del problema.

L'attività amministrativa nella pubblica amministrazione si realizza soprattutto attraverso la programmazione e il controllo ai vari livelli in cui si esplicano i differenti processi decisionali. Questi, secondo la definizione proposta dall'ISTAT, sono riconducibili a tre tipi: macro, meso e micro. Essi si differenziano per il grado di generalità del problema, per la criticità del contenuto decisionale, per il livello dei soggetti istituzionali che vi prendono parte.

Al livello **macro** si riconducono le decisioni strategiche in merito al quadro generale che caratterizza il sistema sociale ed economico. Le misurazioni a livello macro pongono innanzitutto la questione della valutazione dei servizi collettivi resi dalle amministrazioni pubbliche dal punto di vista dei conti nazionali. In tale contesto l'oggetto della misura è l'*output* del processo produttivo effettuato dalla Pubblica Amministrazione nel suo complesso, inteso sia in termini fisici sia come valore aggiunto dei servizi da essa forniti alla collettività. Gli indicatori macro sono studiati e definiti a livello internazionale.

Al livello **meso** si ascrivono i processi decisionali concernenti le diverse politiche pubbliche. Occorrono sistemi di misurazione dell'azione amministrativa e di valutazione dei risultati volti a fornire strumenti di supporto alle decisioni in un ambito organizzativo definito, con riferimento a specifiche funzioni o politiche di intervento, anche assegnate a più amministrazioni. La valutazione dei risultati, intesi come effetti delle politiche pubbliche sulle condizioni economiche e sociali dei soggetti ai quali esse sono indirizzate, assumono grande rilevanza. La misurazione dovrebbe consentire la connessione tra funzioni omogenee di interventi o programmi e corrispondenti aggregazioni di spesa pubblica destinate alla loro realizzazione.

Sotto il profilo metodologico, per rispondere ad esigenze di questo tipo, è necessario che:

a) siano definite le funzioni-obiettivo che caratterizzano ciascuna politica pubblica e siano imputabili ad esse le spese sostenute per lo svolgimento delle correlate attività amministrative e per l'attuazione dei relativi interventi o programmi;

b) siano individuati, per ciascuna funzione-obiettivo, coerenti indicatori di risultato, al fine di permettere le valutazioni di efficacia;

c) sia adottata una classificazione delle poste di bilancio che consenta di imputare le spese sostenute per l'attuazione delle varie politiche di intervento a centri di responsabilità individuati come unità organizzative alle quali siano assegnati i compiti di realizzazione degli interventi o programmi.

Rispetto a ciò lo stato delle esperienze condotte in Italia dalle amministrazioni pubbliche sembra ancora insoddisfacente.

In questo campo la Corte dei conti ha avviato una esperienza di collaborazione con l'ISTAT per cercare di approfondire le problematiche relative alla individuazione di possibili indicatori in vari settori: ambiente, trasporti, industria, lavori pubblici.

Al livello **micro** si riferiscono le scelte riguardanti gli aspetti gestionali dell'azione amministrativa. Le misurazioni di livello micro attengono in modo specifico alla programmazione delle attività e di impiego delle risorse all'interno di ciascuna amministrazione pubblica, a controlli di efficacia, intesa come rispondenza dei risultati agli obiettivi programmati, e di efficienza, intesa come minimizzazione dei costi per la produzione dei servizi.

5. A livello micro si riferisce una indagine AIPA-ISTAT sui sistemi organizzativi in generale e informativi in particolare nella Pubblica Amministrazione. L'iniziativa si propone, da un lato di acquisire una rappresentazione dello stato globale, dall'altro di progettare un "modello di qualità" coerente con questa rappresentazione.

La prima parte dell'indagine è stata eseguita dall'ISTAT che ha raccolto numerose informazioni in una base dati². Sono state analizzate informazioni su oltre 11.000 processi di servizio delle unità organizzative di terzo livello (divisioni, uffici)³ nelle 20 amministrazioni oggetto dell'indagine. Questi processi costituiscono un universo di analisi mediante il quale sono stati calcolati degli indicatori di stato relativi ai sistemi organizzativi dei singoli comparti.

La rilevazione, condotta per singolo dicastero, ha riguardato tutte le unità organizzative centrali di terzo livello, presso le quali è stata effettuata un'intervista con il dirigente responsabile dell'unità. I dati acquisiti hanno riguardato gli aspetti organizzativi, le attività svolte, i sistemi informativi e all'interno di questi i sistemi informatici. Tutti i dati sono attualmente contenuti nella base dati AIPA. Particolare attenzione è stata rivolta al processo di servizio considerato come l'unità di analisi di base alla quale sono associate tutte le altre informazioni.

La Corte dei conti ha avuto l'opportunità di utilizzare le informazioni della banca dati AIPA-ISTAT. Ha proceduto ad una riclassificazione dei processi di servizio attribuendo a ciascun processo la corrispondente funzione/obiettivo. In particolare sono state prese in considerazione le informazioni riguardanti i processi svolti, gli anni-uomo ad essi dedicati e le tecnologie informatiche utilizzate.

L'analisi dei dati, presentata nel paragrafo seguente, ha dato risultati interessanti dal punto di vista sperimentale e per gli aspetti metodologici, che richiedono tuttavia ulteriori verifiche e approfondimenti.

6. Per la funzione obiettivo Servizi generali - Gestione delle risorse umane sono stati estratti i dati relativi ai processi di servizio svolti dalle Direzioni Generali Affari Generali e del Personale delle diverse amministrazioni, tenendo conto che per alcuni ministeri (Finanze, Grazia e Giustizia, Tesoro e Trasporti) le attività relative alla gestione del personale sono articolate in più direzioni generali. Occorre inoltre precisare che non è stato possibile rilevare i dati relativi alle direzioni del personale dei seguenti ministeri:

- 1) Ministero della difesa in quanto, per il fine istituzionale di questa amministrazione, le informazioni sono state considerate di natura riservata;
- 2) Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, perché in fase di riorganizzazione e conseguente trasformazione di parte dell'amministrazione in ente pubblico economico (Ente Poste);
- 3) Ministero dell'università e della ricerca scientifica, in quanto al 31/12/1993, la Direzione del personale era ancora in fase organizzativa.

Sulle diciassette amministrazioni esaminate è stata effettuata l'attribuzione dei processi di servizio rilevati alle sei funzioni obiettivo di terzo livello individuate (stato giuridico, stato economico, formazione, servizi sociali, contenzioso, organizzazione). Non si è ritenuto significativo presentare le elaborazioni relative alle funzioni-obiettivo di quarto e quinto livello (v. prospetto I) in quanto i dati sono risultati troppo frazionati e, quindi, privi di significato statistico.

Da un esame della tabella 1, relativa alla distribuzione per ministero delle unità organizzative di terzo livello (divisioni, uffici, ecc.) centrali e delle unità organizzative di terzo livello coinvolte nella gestione delle risorse umane, risulta che, rispetto al totale, il 17% di tutte le divisioni e uffici delle amministrazioni (1.342) è rappresentato dalle divisioni e uffici che si occupano della gestione del personale. Si discostano da tale valore i dati relativi ai Ministeri delle finanze (24,2%), di grazia e giustizia (26,7%) e della pubblica istruzione (24,4%).

Per quanto riguarda, invece, le attività delle amministrazioni (considerate in termini di processo di servizio), dall'osservazione della tabella 2, relativa alla distribuzione per ministero del totale dei processi rilevati e dei processi di gestione delle risorse umane, si nota che le attività che riguardano la gestione del personale rappresentano circa il 20% (2.270 processi) dell'intera attività dei Ministeri (11.435 processi rilevati). Da un'ulteriore disaggregazione di questi dati per le funzioni-obiettivo di terzo livello (tab. 3) risulta che il 64% dei 2.270 processi relativi alla gestione delle risorse umane riguardano lo stato giuridico ed economico del personale. In netto contrasto con quanto stabilito dalla normativa vigente, che tende alla realizzazione di una amministrazione sempre più efficiente e snella, le attività riconducibili alle funzioni-obiettivo organizzazione e formazione risultano scarsamente rilevanti, rispettivamente il 14,4% e il 4,9% dei processi di gestione delle risorse umane.

² Le informazioni riguardano: tipologie di attività svolte nei processi; distribuzione dell'attività nell'arco dell'anno, il grado di standardizzazione delle attività svolte; il livello di utilizzo delle tecnologie informatiche, gli atti iniziali; gli atti finali; i destinatari.

³ E' considerata unità organizzativa di primo livello il ministero, di secondo livello la direzione generale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le considerazioni appena svolte sono confermate dall'analisi della tabella 4, relativa alla distribuzione per ministero degli anni-uomo dedicati al totale dei processi, degli anni-uomo dedicati ai processi di gestione delle risorse umane e del personale gestito. Infatti, gli anni uomo impiegati nei processi di gestione delle risorse umane rappresentano circa il 19% (4.381) degli anni uomo assorbiti dal totale dei processi (23.161); disaggregando questi dati per le funzioni obiettivo di terzo livello (tabella 5) risulta confermato che la maggior parte del personale impegnato sui processi riconducibili alla funzione obiettivo di gestione delle risorse umane sono assorbiti dalle attività relative allo stato giuridico e allo stato economico del personale (69% dei 4.381 anni uomo dedicati ai processi di gestione delle risorse umane).

Da un ulteriore esame della tabella 4 si può rilevare che il rapporto, per l'intero universo dei ministeri, degli anni -uomo dedicati ai processi di gestione delle risorse umane rispetto al totale del personale gestito si attesta intorno al 2%; tuttavia, non si può fare a meno di notare che a fronte di minori risorse umane gestite vi è un maggior impiego di anni uomo, come dimostrano i dati del Ministero dell'ambiente (16,7%) e del commercio con l'estero (10,9%). Invece, per i Ministeri delle finanze e di grazia e giustizia si osserva una relazione di tipo opposto: infatti il Ministero delle finanze con 67.839 addetti presenta un valore di tale rapporto dell'1,2% e il Ministero di grazia e giustizia con 43.409 addetti presenta un rapporto dell'1,4%.

Merita inoltre un breve esame l'informatizzazione dei processi riconducibili alla funzione obiettivo di gestione delle risorse umane che è rappresentata dal 18,7% dell'intera attività di gestione delle risorse umane (tabella 6) a fronte di un 13,9% di processi informatizzati sul totale delle attività dei Ministeri.

7. In via sperimentale, sono state effettuate dalla Corte dei conti con il supporto di ricercatori dell'ISTAT alcune elaborazioni (e successive analisi dei dati per funzione obiettivo) riguardanti gli specifici processi di servizio del Ministero dell'ambiente.

L'attuale struttura di detto ministero risulta costituita da sette servizi affidati ad altrettanti direttori generali, dall'ufficio del Capo di gabinetto, dal Nucleo operativo ecologico dell'arma dei Carabinieri. Il Ministero dell'ambiente, che non ha sedi periferiche, è dotato complessivamente di 587 unità lavorative di cui 189 provenienti da altre amministrazioni pubbliche e in posizione di comando. L'elenco dei vari uffici e servizi con la situazione del personale alla data del 31/12/1995 è riportata nella tabella 1/A.

Tab. 1/A

Servizi e uffici	Personale al 31.12.95			Dati ISTAT
	Totale	ruolo	f.r.	
Gabinetto del Ministro	138	96	42	n.r.
Tutela acque, disciplina rifiuti, risanamento suolo, prevenzione dall'inquinamento di natura fisica	79	41	38	39
Affari generali e del personale	97	71	26	85
Organi alta consulenza	11	10	1	11
Inquinamento atmosferico ed acustico e industrie a rischio	37	19	18	39
NOE (Carabinieri)	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Valutazione impatto ambientale	78	52	26	28+29
Conservazione della natura	81	44	37	39
Difesa del mare	47	46	1	29
Altri (distaccati presso altre amm.ni)	19	19	-	-
Totale	587	398	189	270

L'ultima colonna della tabella 1/A illustra la distribuzione del personale considerato nella rilevazione AIPA-ISTAT, che in totale è di 270 unità e rappresenta una percentuale piuttosto bassa rispetto al personale effettivo pari a 587 addetti. Le cause della differenza tra i due dati dipendono dal fatto che gli obiettivi iniziali della rilevazione non prevedevano specifiche attività del ministero: quelle prettamente di indirizzo politico (gabinetto, segreteria del ministro, sottosegretario, comitati) e quelle delle segreterie delle direzioni generali. In alcuni servizi le differenze possono essere imputate a ragioni fisiologiche quali il *turnover* ovvero la mobili-