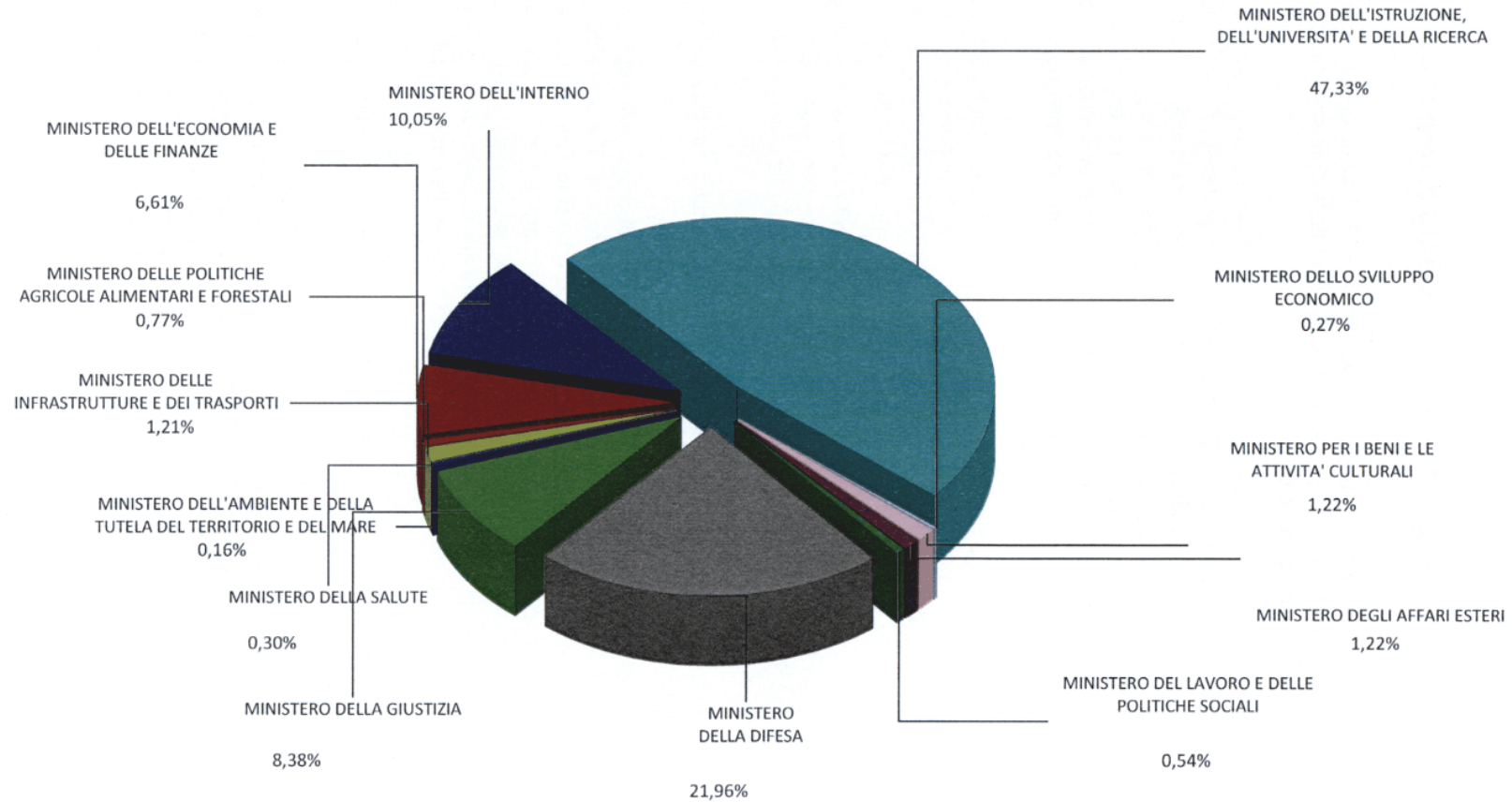


Tavola 22

Analisi dei costi propri per Amministrazione centrale



2.3 - Riconciliazione per Programma e Centro di responsabilità

I differenti criteri applicati nella rappresentazione degli eventi secondo l'approccio economico e quello finanziario portano ad evidenziare delle differenze (*disallineamenti*) che si possono verificare nei seguenti casi:

- quando il periodo di impiego della risorsa differisce dal momento in cui avviene l'esborso monetario per l'acquisizione della risorsa stessa (*disallineamento temporale*); in questo caso il manifestarsi della spesa può seguire o precedere il manifestarsi del costo, anche se, di norma, nel settore pubblico è infrequente che la spesa sia effettuata anticipatamente rispetto al manifestarsi del costo; se il disallineamento temporale si verifica a cavallo di esercizi contabili diversi, al costo previsto nel budget da un Centro di costo sottostante al Centro di responsabilità per un dato anno non corrisponde alcuno stanziamento nel bilancio dello stesso esercizio;
- quando la struttura organizzativa che sostiene la spesa, ossia il Centro di responsabilità amministrativa presso cui sono allocate le risorse finanziarie, è diversa da quella che sostiene il costo, ossia dal Centro di responsabilità amministrativa a cui fa riferimento il centro di costo che impiegherà la risorsa (*disallineamento strutturale*);
- quando ad un esborso monetario **NON** corrisponde l'acquisizione di risorse umane o strumentali; in questo caso c'è una spesa a cui non corrisponde un costo (un esempio sono i rimborsi di somme indebitamente percepite o i rimborsi delle quote capitale di un mutuo);
- quando il Programma del bilancio finanziario su cui è allocata la spesa è diverso dal Programma su cui è allocato il costo.

La possibilità che si verifichi quest'ultimo tipo di disallineamento deriva dalla nuova impostazione del bilancio basata sulle Missioni e sui Programmi e dovrebbe essere limitata a pochi casi specifici, in quanto le risorse finanziarie stanziare su un certo programma dovrebbero essere utilizzate unicamente per finanziare attività e costi da sostenere sul medesimo programma. Alcune evenienze riscontrabili nel Budget 2010 potrebbero, tuttavia, trovare giustificazione anche nella necessità di affinare e consolidare i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie e di imputazione dei costi rispetto alla nuova classificazione.

L'operazione di riconciliazione, effettuata in via automatica dal sistema informatico, avviene a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio.

Al fine di consentire tale operazione, tuttavia, è stato richiesto ai Centri di responsabilità di indicare alcune informazioni che evidenzino l'andamento della spesa rispetto alla manifestazione dei costi. La richiesta di tali informazioni è necessaria per procedere alla riconciliazione di costi e spese in quanto la contabilità economica, da un lato, il bilancio e la contabilità finanziaria dello Stato, dall'altro, sono distinti e governati da logiche e principi differenti, sebbene siano già stati posti in essere interventi per favorire la loro progressiva integrazione in termini di processi e di sistemi informatici ed altri ne siano previsti a breve e a medio termine.

L'introduzione della nuova classificazione per Programmi, ha avuto un impatto notevole nei rapporti tra i dati finanziari ed i dati economici.

Prima del 2008, infatti, il bilancio finanziario era costruito ed approvato essenzialmente per Centri di responsabilità amministrativa e le missioni istituzionali costituivano degli attributi del singolo capitolo di spesa; a ciascun capitolo di pertinenza di un certo Centro di responsabilità erano assegnate in percentuale una o più missioni istituzionali. Il Budget economico veniva formulato, invece, anche per destinazione a decorrere dall'anno 2003. La riconciliazione fra budget economico e bilancio finanziario avveniva, quindi, per Centro di responsabilità amministrativa, essendo questo l'unico legame diretto fra i dati economici e quelli finanziari.

A partire dal 2008, invece, avendo applicato sia al bilancio finanziario che al budget economico, la stessa struttura fondata su Missioni e Programmi, **la riconciliazione è effettuata anche a livello di Programma.**

Fra vecchio e nuovo bilancio esiste una differenza fondamentale riconducibile al fatto che, nella vecchia struttura, mancava fino al capitolo qualsiasi tipo di indicazione esplicita in merito alla finalità della spesa; ciascun capitolo poteva fare riferimento teoricamente a moltissime finalità di spesa ed era solo con la sua ripartizione percentuale sulle missioni istituzionali che la finalità veniva precisata. Con la nuova classificazione la finalità della spesa, espressa in Missioni/Programmi, è parte integrante della struttura del bilancio; ciascun capitolo fa riferimento univoco ad un Programma di spesa e alla sovrastante Missione.

Al fine di pervenire ad una riconciliazione più rigorosa e puntuale, di rendere il processo più trasparente e di migliorare l'integrazione fra contabilità economica e contabilità finanziaria, per le previsioni del Budget presentato 2010 sono stati effettuati interventi evolutivi sul processo di acquisizione delle informazioni per la riconciliazione tra costi previsti e stanziamenti del disegno di legge di bilancio (DLB) 2010 e sul sistema informatico a supporto.

In primo luogo, è stato rivisto il processo attraverso il quale i referenti dei Centri di responsabilità inseriscono le informazioni per la riconciliazione, rendendolo più strutturato di quello adottato in precedenza.

In particolare:

- è stato chiesto ai Centri di responsabilità di inserire, con riferimento alla somma dei costi per personale, beni e servizi e agli investimenti previsti per programma dai centri di costo sottostanti, l'importo degli stanziamenti 2010 in c/competenza o in c/residui (residui presunti) allocati sul DLB dello stesso Centro di responsabilità e dello stesso Programma a copertura di tali costi e di indicare, per la parte dei costi non coperta da tali stanziamenti, la quota parte coperta da stanziamenti allocati su altri Centri di responsabilità o su altri Programmi oppure, non coperta da alcuno stanziamento 2010;
- successivamente è stato chiesto ai Centri di responsabilità di giustificare, per singolo programma, la quota parte degli stanziamenti in c/competenza 2010 per personale, beni, servizi e investimenti (categorie economiche 1, 2, 3, 12 e 21) che non sono stati indicati nella fase precedente a copertura dei costi previsti dai centri di costo sottostanti.

Nelle funzioni informatiche i Centri di responsabilità amministrativa hanno avuto a disposizione i dati puntuali relativi agli stanziamenti 2010 per categoria economica, con la possibilità di interrogare i dati a livello di capitolo/piano gestionale.

Al termine delle operazioni di inserimento e validazione delle informazioni di riconciliazione il sistema informatico di contabilità economica ha elaborato i prospetti che evidenziano tutte le operazioni necessarie per ricondurre la previsione economica agli stanziamenti di competenza del bilancio finanziario 2010.

La **Tavola 23** espone, per lo Stato nel suo complesso, la riconciliazione fra costi previsti nel Budget definto 2010 e stanziamenti della Legge di bilancio 2010 a livello di Missione.

Analoghi prospetti sono elaborati a livello di ciascuna Amministrazione per Programma.

Con riferimento alla Tavola richiamata, si evidenzia che:

- la prima colonna espone i costi previsti 2010 per personale, beni e servizi derivante dalla somma dei centri di costo di tutti i Ministeri per Missione;
- l'ultima colonna espone il totale degli stanziamenti in c/competenza previsti dalla Legge di bilancio 2010 di tutti i Ministeri per Missione;
- nelle colonne intermedie sono esposte le poste che consentono di ricondurre i costi della prima colonna agli stanziamenti dell'ultima, ossia:
 - gli oneri finanziari, corrispondenti nella quasi totalità agli stanziamenti per interessi passivi sui titoli del debito pubblico, che sono sommati (+) ai costi previsti dai centri di costo;
 - i c.d. "costi dislocati" ossia gli stanziamenti per trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche, alle famiglie, alle imprese, all'estero, che sono sommati (+) ai costi previsti dai centri di costo;
 - gli stanziamenti per fondi di riserva, fondi speciali e fondi da assegnare nel corso del 2010 (fondi da assegnare), che sono sommati (+) ai costi previsti dai centri di costo;
 - le "rettifiche e integrazioni", che includono la somma algebrica (che può essere positiva o negativa) delle informazioni inserite dai centri di responsabilità amministrativa per giustificare disallineamenti temporali o strutturali o rispetto ai programmi fra i costi e gli stanziamenti;
 - i c.d. "rimborsi e poste rettificative e integrative di bilancio", corrispondenti a stanziamenti per restituzioni di imposte o della quota capitale dei titoli del debito pubblico o per anticipazioni o regolazioni debitorie con altri enti e amministrazioni pubbliche, che sono sommati (+) ai costi previsti dai centri di costo;
 - le "altre poste rettificative", che includono la eventuale differenza residua fra costi e stanziamenti al netto delle operazioni di cui ai punti precedenti.

BUDGET DELLO STATO 2010
Riconciliazione fra Budget e Bilancio Finanziario
(in migliaia di €)

Missioni	COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	(+) ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	(+) COSTI DISLOCATI	(+) FONDI DA ASSEGNARE	(+/-) RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	(+) RIMBORSI E POSTE RETTIFICATIVE DI BILANCIO	(+/-) ALTRE POSTE RETTIFICATIVE	STANZIAMENTO IN C/COMPETENZA DEL BILANCIO FINANZIARIO
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri			3.161.486					3.161.486
02 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	543.747				(78.941)		(0)	464.807
03 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	36.198		117.486.287	30.321	(7.587)	1.008.000	(0)	118.553.218
04 - L'Italia in Europa e nel mondo	1.086.979		24.293.841	400	(120.932)	1.674	(0)	25.261.962
05 - Difesa e sicurezza del territorio	20.181.742	3.700	243.694	323.841	(2.237.361)	60.097	(0)	18.575.713
06 - Giustizia	7.726.466	942	481.727	1.088	(936.865)		(0)	7.273.358
07 - Ordine pubblico e sicurezza	9.123.453		39.836	565.761	683.620	36.223	0	10.448.893
08 - Soccorso civile	1.784.452		2.215.993		133.712	15.910	0	4.150.067
09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107.794		694.935		144.482		0	947.211
10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	8.847		397		(1.411)		(0)	7.833
11 - Competitivita' e sviluppo delle imprese	47.154		4.708.780		(4.682)	79.518	0	4.830.770
11 - Competitivita' e sviluppo delle imprese								
12 - Regolazione dei mercati	11.551		29.634		(37)		(0)	41.147
13 - Diritto alla mobilita'	308.431	107	6.995.208		72.387	18.626	0	7.394.759
13 - Diritto alla mobilita'								

BUDGET DELLO STATO 2010
Riconciliazione fra Budget e Bilancio Finanziario
(in migliaia di €)

Missioni	COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	(+) ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	(+) COSTI DISLOCATI	(+) FONDI DA ASSEGNARE	(+/-) RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	(+) RIMBORSI E POSTE RETTIFICATIVE DI BILANCIO	(+/-) ALTRE POSTE RETTIFICATIVE	STANZIAMENTO IN C/COMPETENZA DEL BILANCIO FINANZIARIO
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	100.933		4.467.555		281.873		(0)	4.850.361
15 - Comunicazioni	62.373		1.196.665		(8.862)		0	1.250.176
16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	13.630		175.396		43.604		(0)	232.630
17 - Ricerca e innovazione	218.721		3.275.030		11.250	20.000	0	3.525.001
18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	371.035		356.460		173.844		0	901.339
19 - Casa e assetto urbanistico	6.835		680.743		22.740		0	710.319
20 - Tutela della salute	241.014		547.460		(22.601)		0	765.873
21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	997.683		596.903		(236.149)	2	(0)	1.358.438
21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici								
22 - Istruzione scolastica	43.317.872		538.938		326.867		0	44.183.677
23 - Istruzione universitaria	427.169		7.487.753		(5.627)		0	7.909.295
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	97.303		24.997.682	125.295	433.587		0	25.653.867
24 - Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia								
24 - Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia								
25 - Politiche previdenziali	6.628		66.922.196	9.600.000	726.361		(0)	77.255.185
26 - Politiche per il lavoro	414.883		2.348.835		(37.157)		(0)	2.726.561

Tavola 23/3

BUDGET DELLO STATO 2010
Riconciliazione fra Budget e Bilancio Finanziario
(in migliaia di €)

Missioni	COSTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	(+) ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	(+) COSTI DISLOCATI	(+) FONDI DA ASSEGNARE	(+/-) RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	(-) RIMBORSI E POSTE RETTIFICATIVE DI BILANCIO	(+/-) ALTRE POSTE RETTIFICATIVE	STANZIAMENTO IN C/COMPETENZA DEL BILANCIO FINANZIARIO
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	92.248		1.370.964		116.338		0	1.579.550
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	31.988	20.300	6.805.541		812	36.000	(0)	6.894.641
29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.145.689	600.546	4.683.199	2.403.797	93.863	53.438.324	(0)	65.365.420
30 - Giovani e sport			792.003					792.003
31 - Turismo			75.966					75.966
32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.082.047	240	174.753	5.842	436.511	33.817	(0)	1.733.210
33 - Fondi da ripartire			2.389.205	9.176.112	3.235.715			14.801.032
34 - Debito pubblico		78.722.458	3.510	800.000	43.615	258.552.717		338.122.300
TOTALE GENERALE	92.594.863	79.348.293	290.238.577	23.032.456	3.282.970	313.300.909	0	801.798.067

2.4 - Indicatori calcolati sui dati del Budget definito 2010

I D.L.vo n. 279/97, con il quale è stato istituito il sistema di contabilità economica, prevede che ciascun Ministro, in base agli elementi evidenziati nelle rilevazioni analitiche elementari del sistema, individui gli indicatori idonei a consentire la valutazione di efficienza, di efficacia e di economicità del risultato della gestione.

In tale ambito si sono avute delle conferme nella recente normativa; il D.L.vo n. 150/09 in materia di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni ribadisce, infatti, il ruolo primario degli indicatori nel ciclo di gestione delle performance quale strumento di misurazione e valutazione delle performance stesse.

Il sistema di contabilità economica, come noto, raccoglie e misura i costi per Missione/Programma, previsti o rilevati dai centri di costo delle amministrazioni centrali e la quantità di risorse umane impiegata, espressa in anni persona.

Il budget, in particolare, si pone come strumento di supporto conoscitivo per le decisioni di finanza pubblica e la costruzione del bilancio finanziario e si pone in stretta integrazione con i processi di programmazione e controllo interno delle singole amministrazioni.

A tale scopo, a decorrere dal Budget 2009 è stato individuato un primo set di indicatori che possono migliorare la lettura dei dati economici contenuti nel documento.

Cosa sono gli indicatori.

Gli indicatori sono dei valori, frutto dell'applicazione di semplici algoritmi, che intendono esprimere fenomeni complessi in modo sintetico. Un indicatore può essere il risultato di un rapporto, oppure di una media (semplice o ponderata) fra più valori, o ancora può essere costituito da una singola grandezza monetaria o quantitativa, espressa nelle più diverse unità di misura.

Un sistema di indicatori rende possibile la rappresentazione e l'analisi delle caratteristiche strutturali, dell'azione e dei risultati conseguiti da una organizzazione complessa (azienda, Ente Pubblico, Amministrazione Pubblica). In particolare, gli indicatori possono misurare:

- gli Input, ossia le risorse finanziarie, umane o strumentali che l'amministrazione acquisisce ed impiega per svolgere i propri compiti;
- gli Output, i prodotti o risultati immediati dell'attività dell'amministrazione, intesi come beni e servizi erogati all'utenza;
- l'efficienza economico-finanziaria, intesa come rapporto fra Input e Output;