



Ministero del Tesoro

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

**Ispettorato Generale del Bilancio
Divisione I**

Circolare n. **63**

13 settembre 1993

- ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI - Gabinetto
- ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
DELLO STATO - Gabinetto
- ALLE AZIENDE AUTONOME ED AMMINISTRAZIONI
AUTONOME
- ALLE RAGIONERIE CENTRALI PRESSO
LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
DELLO STATO
- AGLI UFFICI DI RAGIONERIA PRESSO LE
AZIENDE ED AMM.NI AUTONOME
DELLO STATO
- ALL'AUTORITA' PER L'INFORMATICA NELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Prot. **183085** Allegati : Vari

Oggetto: Attuazione decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Costi dei servizi e degli uffici

La legge 23 ottobre 1992, n. 421 sulla razionalizzazione e sulla revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale ha previsto, tra l'altro, all'articolo 2, la delega al Governo per provvedere - con uno o più decreti legislativi - al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla riorganizzazione dell'azione amministrativa.

La norma suddetta ha fissato, tra gli altri, i seguenti principi di carattere generale che hanno ispirato la legislazione di riordino:

a) la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa;

b) l'affidamento ai dirigenti di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, ed in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e strumentali;

c) la verifica dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa;

d) i criteri ed i tempi per l'individuazione degli organi e degli uffici dirigenziali, in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni svolte e della quantità delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate;

e) il contenimento e controllo della spesa globale per i dipendenti pubblici e la relativa evidenziazione nel bilancio, preventivo e consuntivo;

f) le procedure volte a verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative, nonché quelle volte ad assicurare il contenimento dei costi nel limite stabilito al momento delle previsioni.

Al riguardo, e' da ritenere che il legislatore con la norma de qua abbia inteso, tra l'altro, dare completa attuazione al disposto dell'articolo 22, quinto comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive integrazioni, intervenendo finalmente in modo organico anche sugli aspetti organizzativi e funzionali della gestione amministrativa. Tale dispositivo, infatti, com'e' noto, prescrive che al "rendiconto venga allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengano posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo."

Le esperienze registrate nel periodo di applicazione del richiamato articolo 22, quinto comma, hanno, infatti, dimostrato la scarsa significativita' di valori di costo e di espressioni di risultato limitati all'aspetto finanziario della gestione, non correlati direttamente agli organi amministrativi operativi ed agli obiettivi, quali espressione degli indirizzi e dei programmi da attuare.

Per la compiuta e corretta realizzazione delle finalita' prospettate - e quindi anche per assolvere ai compiti conoscitivi e programmatori del dispositivo della legge n. 468 del 1978 - il Governo ha esercitato la delega mediante il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, introducendo, tra le altre, le seguenti innovazioni nelle rilevazioni e nei conti pubblici:

a) l'assegnazione a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale di una quota parte del bilancio dell'amministrazione, considerando in modo organico e complessivo le risorse finanziarie destinate ad essere utilizzate nel corso della gestione, in esse comprendendo anche quelle relative al costo delle risorse umane e strumentali attribuite al predetto ufficio;

b) la rilevazione, l'analisi e la valutazione dei costi degli uffici;

c) il controllo del costo del lavoro.

Il decreto legislativo ha, altresì, individuato il percorso amministrativo di riforma degli uffici che, prioritariamente, deve precedere l'avvio delle peculiari tecniche di rilevazione e di controllo degli elementi economici della gestione. E', infatti, prevista l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale e la definizione delle relative piante organiche entro il 22 luglio 1993. Alla predetta identificazione degli uffici di livello dirigenziale, che ha un rilievo strutturale e che si fonda sull'articolazione degli uffici per funzioni omogenee (distinte tra funzioni finali e funzioni strumentali, dette anche di supporto), conseguono profonde modifiche strutturali dell'assetto contabile, in primo luogo in termini di

riclassificazione dal punto di vista amministrativo degli stati di previsione e di riorganizzazione dei capitoli di spesa in funzione delle competenze così determinate. Queste modifiche sono prodromiche alla attuazione della riforma dal punto di vista funzionale, per quanto attiene cioè alla definizione degli indirizzi gestionali, alla fissazione degli obiettivi, alla rilevazione dei risultati conseguiti, al controllo del rispetto dei limiti di spesa stabiliti.

Da tale operazione deve derivare il nuovo quadro delle direzioni generali e delle rispettive attribuzioni funzionali, distinte tra funzioni finali e strumentali (o di supporto). Ad esso va correlata la nuova impostazione dei bilanci pubblici, già consolidata da una sperimentazione triennale per il bilancio dello Stato, la quale ora dovrà tenere conto della nuova struttura organizzativa degli uffici e delle rispettive competenze in materia finanziaria, avendo come riferimento le identificate unità amministrative (direzioni generali o uffici di pari livello).

Per il bilancio dello Stato, in particolare, atteso che l'attuale struttura amministrativa degli uffici sarà modificata in attuazione della norma delegata, si dovrà procedere alla revisione della classificazione amministrativa. A tale scopo i dicasteri interessati dovranno far conoscere allo scrivente, entro il 30 novembre p.v., la nuova struttura amministrativa proposta, nonché i capitoli di bilancio direttamente ricadenti nelle attività e responsabilità di gestione di ciascuna unità amministrativa come sopra definita al fine di poter procedere ad una idonea allocazione delle spese.

Tale procedimento ricognitivo è preliminare ai fini dell'aggiornamento della versione sperimentale del bilancio dello Stato, che sarà definito con le previsioni per il 1995. In base agli elementi pervenuti, infatti, si potrà procedere alla revisione delle unità operative del bilancio sperimentale, tenendo conto dell'esigenza di ricondurre ad ogni unità amministrativa (la direzione generale o ufficio di pari livello), partitamente per le diverse funzioni, gli aggregati amministrativo-gestionali di spese rappresentati da uno o più capitoli, individuando in tal modo le relative dotazioni di risorse finanziarie, umane e strumentali.

Le unità amministrative, riguardate come centri di costo, accoglieranno, pertanto, uno o più capitoli di spesa, tutti aventi la medesima finalità e saranno riferibili all'organo responsabile del perseguimento degli obiettivi e dell'emanazione delle direttive per il loro conseguimento.

Al bilancio sperimentale presentato al Parlamento per la decisione politica - documento che potrà in prospettiva costituire oggetto di approvazione legislativa - sarà in tal modo possibile affiancare, a decorrere dalle previsioni per il 1995, un bilancio amministrativo-gestionale costituito dall'insieme dei centri di costo dei servizi, sul quale concentrare l'analisi dei

costi sostenuti e dei risultati conseguiti, al fine della doverosa valutazione di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Al fine di identificare gli elementi programmatici e di rappresentare il primario quadro di riferimento utile alle analisi dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti, il flusso informativo sarà successivamente completato attraverso la comunicazione da parte delle Amministrazioni del sistema di obiettivi e di programmi da attuare stabilito dai rispettivi Ministri, nonché delle connesse priorità e direttive di gestione.

In fase consuntiva, infatti, il raffronto tra obiettivi e risultati conseguiti da parte delle diverse direzioni generali (o uffici di pari livello) verrà a rappresentare un efficace strumento per garantire il controllo continuo e costante sull'evoluzione della spesa pubblica, nelle diverse componenti di costo, a livello di singola unità amministrativa direttamente responsabile dei molteplici interventi disposti.

Il bilancio amministrativo-gestionale, che rappresenta - nell'ambito del bilancio sperimentale - l'evoluzione della impostazione meramente finanziaria prevista dalla vigente normativa contabile, consente una maggiore trasparenza della azione amministrativa ed un miglior controllo della efficienza dei diversi uffici, e quindi anche un giudizio più puntuale sulla efficacia delle politiche pubbliche. In prospettiva, quindi, si prefigura una duplice versione del bilancio dello Stato: una politico decisionale, da sottoporre alla formale approvazione parlamentare in sede previsionale, ed una amministrativo-gestionale da utilizzare a fini amministrativi e per il controllo di gestione.

Il nuovo documento contabile, una volta redatto in base ai flussi informativi delle singole Amministrazioni, costituirà la base per valutare i costi degli uffici e dei servizi ed i risultati conseguiti, sia nel corso della gestione, sia in fase consuntiva. La valutazione dell'andamento gestionale sarà eseguita, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, del decreto legislativo n. 29/1993, dalle medesime Amministrazioni interessate attraverso un costante monitoraggio che potrà avvalersi delle moderne tecnologie informatiche del sistema informativo della contabilità pubblica della Ragioneria Generale dello Stato.

In tale contesto, sarà valorizzata pienamente la funzione dirigenziale configurata dalla norma, la cui autonomia gestionale e la conseguente responsabilità sono strettamente connesse al trasferimento del vincolo gestionale dal ristretto ambito di ciascun capitolo alla più ampia aggregazione di spese corrispondente all'unità amministrativa costituita in funzione degli interventi da realizzare e/o dei servizi da erogare. In tal modo sarà possibile avviare una nuova politica di bilancio con l'ausilio di un vero e proprio controllo di gestione sull'attuazione della spesa e sui risultati conseguiti.

La struttura del bilancio amministrativo dovrebbe avere la configurazione di cui all'allegata nota tecnica.

o o o o o o o

Si ringrazia per la collaborazione che le Amministrazioni daranno e si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione al riguardo.

f

IL MINISTRO
[Signature]

Nota tecnica per la rilevazione dei costi degli uffici e dei servizi

La struttura del bilancio amministrativo assume la seguente configurazione, idonea alla rilevazione, alla esposizione, all'analisi ed al controllo dei costi e dei risultati di gestione delle unita' amministrative corrispondenti agli uffici di livello dirigenziale generale, nell'ambito del perseguimento delle rispettive finalita' ed obiettivi:

DIREZIONE GENERALE

.....

					Previsioni	Impegni	Scostamenti	
							assoluti	relativi
Costi strumentali	Spese di funzionamento	Personale in servizio (1)	Ad evidenziazione diretta (2)	Beni durevoli e di consumo Locali e manutenzioni Servizi Altre spese				
		Beni ed attivita' strumentali	Spese generali					
	Oneri indistinti	Personale Fondo rinnovi contrattuali Fondo di riserva						
	Trattamenti di pensione	Vitalizi Pensioni di guerra						
Costi specifici	Oneri del debito pubblico	Interessi titoli debito pubblico Interessi c/c tesoreria Interessi mutui Crediop e BEI Altri						
	Interventi	Ad evidenziazione diretta (3)						
	Investimenti	Ad evidenziazione diretta (4)						
	Altre spese	Ad evidenziazione diretta (5)						
Costi finali								

(1) I dati del personale in servizio saranno acquisiti dall'I G O P

2), (3), (4), (5) I dati debbono riferirsi alle unita' omogenee evidenziate direttamente nello stato di previsione del bilancio sperimentale

INDICAZIONI GENERALI

Il procedimento di rilevazione dei costi degli uffici e dei servizi viene avviato in via sperimentale a decorrere dal bilancio di previsione per il 1995. In questa prima fase, il flusso informativo dei dati avviene in via diretta, mediante comunicazione cartolare da inviare periodicamente alla Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del Bilancio.

Per ciascuna direzione generale (o ufficio di livello equipollente) devono essere rilevati i *costi strumentali* ed i *costi specifici*, che insieme formano i *costi finali*.

Tutti i costi devono essere esposti in funzione della connessa misura finanziaria, espressa in termini di competenza per la previsione, ed in termini di impegni per la gestione. Nella stessa maniera vanno evidenziati, con periodicità trimestrale, gli scostamenti che si verificassero nel corso dell'esecuzione del bilancio.

I costi strumentali e quelli specifici fanno diretto riferimento alle diverse unità operative presenti in ciascuno stato di previsione della versione sperimentale del bilancio dello Stato, che si uniscono alla presente nota.

Ciascuna unità operativa compendia uno o più capitoli della versione tradizionale del bilancio secondo l'unito elenco, allegato a ciascuno stato di previsione.

Gli elementi finanziari di previsione possono essere desunti da ciascuno stato di previsione della spesa avendo riferimento alle unità operative i cui capitoli sono gestiti direttamente dalla direzione generale (o dall'ufficio di livello equiparato).

Gli impegni di spesa possono essere rilevati con la stessa metodologia avvalendosi dell'ausilio dei competenti uffici di ragioneria.

INDICAZIONI SPECIFICHE

Per quel che concerne i Costi Strumentali va ricordato che essi afferiscono il Personale in servizio, i relativi Oneri indistinti, i Trattamenti di pensione e gli Oneri del debito pubblico. Per tali costi dovranno essere fornite gli opportuni elementi qualitativi e quantitativi secondo le seguenti indicazioni.

Per il Personale in servizio, la rilevazione dei costi viene acquisita tramite l'I.G.O.P. - Servizio Contrattazione, al quale vengono periodicamente trasmessi i dati in base alle indicazioni contenute nella circolare n. 33 del 24 aprile 1993. Le Amministrazioni, comunque, sono invitate a segnalare una stima degli accantonamenti annuali per trattamento di liquidazione e quiescenza relativi al personale effettivamente in servizio.

Per l'aggregato Oneri indistinti dovrà essere data dettagliata indicazione delle categorie di personale cui si riferiscono le spese, dei comparti di riferimento, nonché dell'entità numerica dei beneficiari.

Per i Beni ed Attività strumentali, la rilevazione deve riguardare tanto le unità operative *ad evidenziazione diretta* (cioè manifestamente esposte nello stato di previsione del bilancio sperimentale), quanto le *spese generali* e le *spese di amministrazione*. Queste ultime, che nella versione sperimentale del bilancio sono aggregate nella voce "Altre spese di funzionamento", devono esprimere, in funzione dei

capitoli che le compongono, le prime, le effettive spese per Beni durevoli e di consumo, per Locali e manutenzioni; le seconde, le spese per Servizi, e le Altre spese, di carattere residuale. In particolare, per le spese di locazione locali dovranno essere indicati anche gli elementi fisici che caratterizzano l'immobile in godimento alla direzione generale (o ufficio di pari livello).

Per tale tipologia di costi, ciascuna amministrazione potra' esporre anche altre voci considerate di particolare rilievo in relazione alle funzioni svolte, specificando altresì le motivazioni dell'evidenziazione differenziata.

Con la circostanza si richiama l'attenzione delle Amministrazioni sulla necessita' di segnalare alla scrivente le dotazioni di risorse strumentali di cui attualmente dispongono (macchinari, apparecchiature, strumenti, calcolatori, ecc.), specificando, ove possibile, l'epoca di acquisizione e/o di rinnovo, i relativi costi di manutenzione ed il presunto periodo di utilizzazione dei beni.

Per i Trattamenti di pensione, la rilevazione dovra' interessare tanto i *Vitalizi* (o redditi differiti da lavoro dipendente) quanto le *Pensioni di guerra*. Per i primi, si dovra' evidenziare, in uno specifico allegato, il numero e le diverse categorie di beneficiari con la definizione del relativo costo medio unitario; per le seconde, invece, si dovranno specificare, oltre il numero, le categorie di beneficiari e la connessa spesa media unitaria, anche l'esistenza di eventuali ricorsi in essere.

Per gli Oneri del debito pubblico, la rilevazione dei costi dovra' riguardare distintamente le diverse tipologie di indebitamento (a breve, a medio e a lungo termine, ecc.), evidenziando altresì il valor nominale dei titoli di riferimento, le rispettive scadenze, i piani di ammortamento e gli oneri accessori connessi alle nuove emissioni ed ai rinnovi, ivi compresi gli aggi e le commissioni bancarie ed i costi di stampa e distribuzione dei titoli stessi. In tale contesto dovranno essere individuati, ove possibile, i beneficiari delle erogazioni per categorie omogenee (imprese, famiglie, enti pubblici, ecc.).

Per i Costi Specifici, infine, va segnalato che essi afferiscono gli Interventi, gli Investimenti e le Altre spese, e che sono tutti caratterizzati dall'evidenziazione in una o piu' specifiche unita' operative. Per tali costi, quindi, dovranno essere forniti gli opportuni elementi qualitativi e quantitativi tenendo presente la specialita' dell'unita' operativa che li esprime, e , quindi, ogni indicazione utile ad evidenziare l'assetto economico della spesa (durata, utilizzazione, ecc.).

Nell'ambito di tale raggruppamento di costi, infine, dovra' essere data ogni possibile specificazione sugli edifici di servizio a disposizione della direzione generale (o ufficio di pari livello), indicandone la tipicita' dell'occupazione, la titolarita' del diritto di proprieta', ed i costi di manutenzione.

Ulteriori elementi di chiarimento, specificazione e ragguaglio potranno essere richiesti nelle vie brevi alla Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale del Bilancio (06/47613810).