

3. ANALISI DEI DATI

Di seguito si riportano alcune considerazioni in merito ai dati del Budget presentato 2009, analizzati *per finalità dei costi, per natura e per struttura organizzativa*. Tali ultimi dati vengono messi a confronto con quelli di Budget rivisto 2008 che tengono conto del Consuntivo del 1° semestre dello stesso anno.

3.1 *Analisi per destinazione a livello Stato*

3.1.1 *La classificazione per Missioni e Programmi*

A decorrere dal Budget 2008, come illustrato nella parte prima del presente documento, viene introdotta la nuova classificazione per **Missioni e Programmi**, che è stata contestualmente applicata al bilancio di previsione finanziario per il 2008 e per il triennio 2008-2010.

Nel rimandare alla citata parte prima, giova ripetere che la nuova classificazione delle risorse pubbliche, operata a legislazione vigente, si fonda su due livelli di aggregazione, 34 Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, articolate, per l'esercizio 2009, in 163 Programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni Ministero per perseguire obiettivi ben definiti.

3.1.2 *Composizione dei costi per destinazione a livello Stato*

Le **Tavole da 4 a 8** del presente documento (paragrafo 3.4) illustrano i costi previsti per il 2009 dalle Amministrazioni secondo la *destinazione*.

In particolare, le **Tavole 4 (Analisi dei costi per Missione e Programma) e 7 (Confronto con il Budget rivisto 2008 per Missione e Programma)** rappresentano i dati secondo le due ottiche: *per destinazione* (sulle righe) e *per natura* (sulle colonne).

Le due tavole prospettano lo stesso livello di analiticità espositiva della *destinazione* dei costi: infatti, in ambedue si rappresenta l'elenco completo dei costi di tutte le *Missioni* e di tutti i *Programmi*, mentre, per quanto riguarda la natura, nella prima vengono analizzati gli *anni persona*² ed i costi totali dello Stato (propri, dislocati e totali), nella seconda i costi propri dello Stato sono messi a confronto con quelli del Budget rivisto 2008.

L'esposizione dei costi per natura prevede la distinzione in *costi propri*, articolati negli

² Anni persona: rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate, presso il centro di costo, espresse nell'arco temporale di un anno e rapportate all'effettivo periodo di impiego contrattuale.

aggregati *costo del personale, costi di gestione, costi straordinari e speciali, ammortamenti e costi dislocati*, relativi alle risorse finanziarie trasferite ad altri organismi.

I costi propri ed i costi totali delle Amministrazioni centrali dello Stato sono rappresentati anche in forma grafica nelle **Tavole 5 (Composizione dei costi propri per Missione)** e **6 (Composizione dei costi totali per Missione)**.

I Programmi *Indirizzo Politico* e *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza* assumono un significato particolare, perché sono trasversali rispetto a tutte le Amministrazioni e includono solo i costi propri sostenuti per lo svolgimento della funzione di indirizzo politico, caratteristica degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, e per lo svolgimento di attività dirette a garantire il funzionamento dell'organizzazione.

La **Tavola 8 (Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali per destinazione)**, espone i costi propri per ogni Amministrazione centrale evidenziando a parte gli importi relativi ai Programmi *Indirizzo Politico* e *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*.

A tale proposito va tenuto presente che, in occasione dell'applicazione della nuova classificazione per Programmi, la Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato, mediante l'emanazione della circolare n. 21/2008, apposite istruzioni operative con i criteri da seguire per l'attribuzione delle risorse finanziarie e dei costi ai Programmi, con particolare riferimento ai due Programmi in oggetto. Considerati i rilevanti caratteri di novità e di complessità legati alla nuova classificazione, tali criteri non risultano, tuttavia, ancora uniformemente applicati.

I COSTI DEL BUDGET 2009 PER MISSIONI E PROGRAMMI

Il totale dei costi previsti per le Missioni, realizzate attraverso lo svolgimento dei Programmi di spesa, è pari a migl. di € 374.338.147, comprensivi dei **costi propri**, pari a migl. di € 90.955.711 e dei **costi dislocati** pari a migl. di € 283.382.436.

L'analisi di tali costi può essere letta, con riferimento alle 34 **Missioni** ed ai 163 **Programmi**, nella **Tavola 4** e nella **Tavola 7**. In particolare nella **Tavola 7** sono messi a confronto i costi propri per Missione e Programma tra le due rilevazioni prese in esame: il Budget presentato 2009 ed il Budget rivisto 2008.

Per maggior chiarezza espositiva una rappresentazione sintetica dei costi per Missioni, è stata riportata anche nelle **tabelle a pagina 37 e 38**, le quali mettono in evidenza come le funzioni dello Stato, in larga misura, vengono perseguite tramite il ricorso a trasferimenti di risorse finanziarie (*c.d. costi dislocati*) alle Amministrazioni territoriali (*decentramento territoriale*)

nonché a organismi tecnici appositamente costituiti, ad esempio le Agenzie fiscali (*decentramento tecnico*). Nella prima tabella viene messa in evidenza l'incidenza dei costi propri e dei costi dislocati relativi alle Missioni sul totale dei costi previsti dalle Amministrazioni centrali per il 2009. Nella seconda, i costi propri e dislocati del Budget presentato 2009 vengono confrontati con i corrispondenti valori del Budget definito 2008³.

In particolare è possibile distinguere:

- Missioni perseguite prevalentemente mediante l'utilizzo di costi dislocati, quali *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (trasferimenti a Regioni, Province e Comuni non vincolati a specifiche destinazioni o effettuati in attuazione del federalismo fiscale) con incidenza dei costi dislocati pari al 99,97% sul totale dei costi; *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (trasferimenti di carattere sociale a categorie svantaggiate o a sostegno della famiglia) con incidenza dei costi dislocati pari al 99,81% sul totale dei costi; *Politiche previdenziali* (trasferimenti a enti previdenziali, sostegno dello Stato alle gestioni previdenziali) con incidenza dei costi dislocati pari al 99,99% sul totale dei costi. In alcuni casi la prevalenza finanziaria dei trasferimenti si verifica anche in presenza di Missioni perseguite direttamente dalle Amministrazioni centrali come, ad esempio, per la Missione *L'Italia in Europa e nel mondo* (oneri delle funzioni del Ministero degli Affari esteri, trasferimenti a Stati esteri ed Organismi internazionali in attuazione della politica di cooperazione internazionale del nostro Paese e il contributo dell'Italia al bilancio della UE) i cui costi dislocati incidono al 95,88% sul totale dei costi; anche la Missione *Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo* (definizione di strategie di politica commerciale in sede comunitaria e multilaterale, promozione e tutela del *Made in Italy*, sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, attività di coordinamento con le Regioni) presenta un'incidenza dei costi dislocati pari al 94,15% sul totale dei costi;
- Missioni perseguite prevalentemente mediante l'utilizzo di costi propri delle Amministrazioni centrali rispetto ai costi totali (*Difesa e sicurezza del territorio* 99,02%, *Ordine pubblico e sicurezza* 99,51%, *Giustizia* 94,26%, *Istruzione scolastica* 98,64%);
- Missioni perseguite sia attraverso i costi propri delle Amministrazioni centrali sia

³ I valori previsti per i costi dislocati sono acquisiti automaticamente dal Bilancio finanziario. Per consentire il confronto di tali costi tra il 2009 e 2008 si è fatto, pertanto, riferimento al Budget definito 2008, che è stato formulato in coerenza con la Legge di Bilancio per lo stesso anno. Nel Budget rivisto, invece, i costi dislocati non vengono rilevati.

attraverso trasferimenti di risorse ad altri enti od organismi.

Da segnalare, inoltre, le Missioni:

- *Fondi da ripartire* cui fanno capo i Programmi *Fondi da assegnare*, presenti in ogni Amministrazione e *Fondi di riserva e speciali* totalmente allocati nel Ministero dell'Economia e delle finanze;
- *Debito pubblico*, Missione riferibile quasi esclusivamente al Ministero dell'Economia e delle finanze.

Per una descrizione più approfondita di tali Missioni si rimanda al paragrafo 3.5 del presente documento, che espone, tra l'altro, per ciascuna Amministrazione l'elenco delle Missioni e dei Programmi e la descrizione delle sottostanti attività.

Totale dei costi per Missione (in migliaia di €)

MISSIONI	COSTI PROPRI		COSTI DISLOCATI		TOTALE	
	TOTALE COSTI PROPRI (migl. di €)	% sul totale costi	TOTALE COSTI DISLOCATI (migl. di €)	% sul totale costi	TOTALE COSTI (migl. di €)	% sul totale generale costi
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri			3.037.256	100,00%	3.037.256	0,81%
02 - Amm.ne gen. e supporto alla rappresentanza gen. di Governo e dello Stato sul territorio	514.822	100,00%			514.822	0,14%
03 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	35.476	0,03%	110.597.434	99,97%	110.632.910	29,55%
04 - L'Italia in Europa e nel mondo	1.095.488	4,12%	25.492.046	95,88%	26.587.534	7,10%
05 - Difesa e sicurezza del territorio	19.331.031	99,02%	191.214	0,98%	19.522.246	5,22%
06 - Giustizia	7.387.043	94,26%	450.088	5,74%	7.837.131	2,09%
07 - Ordine pubblico e sicurezza	9.084.554	99,53%	42.976	0,47%	9.127.530	2,44%
08 - Soccorso civile	1.770.361	52,06%	1.630.414	47,94%	3.400.775	0,91%
09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	97.085	16,76%	482.253	83,24%	579.338	0,15%
10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.736	20,01%	38.922	79,99%	48.659	0,01%
11 - Competitività e sviluppo delle imprese	46.854	1,09%	4.232.736	98,91%	4.279.590	1,14%
12 - Regolazione dei mercati	12.234	72,09%	4.736	27,91%	16.970	0,00%
13 - Diritto alla mobilità	344.044	3,48%	9.534.264	96,52%	9.878.308	2,64%
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	114.967	3,39%	3.271.830	96,61%	3.386.797	0,90%
15 - Comunicazioni	60.351	5,86%	969.246	94,14%	1.029.597	0,28%
16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11.957	5,85%	192.597	94,15%	204.553	0,05%
17 - Ricerca e innovazione	272.466	7,45%	3.385.816	92,55%	3.658.282	0,98%
18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	308.853	29,79%	727.868	70,21%	1.036.720	0,28%
19 - Casa e assetto urbanistico	18.862	2,13%	866.328	97,87%	885.190	0,24%
20 - Tutela della salute	205.086	23,88%	653.779	76,12%	858.865	0,23%
21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	864.782	59,64%	585.334	40,36%	1.450.116	0,39%
22 - Istruzione scolastica	43.901.995	98,64%	607.399	1,36%	44.509.394	11,89%
23 - Istruzione universitaria	16.977	0,21%	8.134.337	99,79%	8.151.313	2,18%
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	43.097	0,19%	22.098.731	99,81%	22.141.829	5,91%
25 - Politiche previdenziali	5.684	0,01%	65.912.743	99,99%	65.918.427	17,61%
26 - Politiche per il lavoro	22.671	0,69%	3.260.531	99,31%	3.283.203	0,88%
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	84.723	6,05%	1.315.548	93,95%	1.400.271	0,37%
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	32.801	0,54%	6.055.685	99,46%	6.088.487	1,63%
29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.547.381	31,86%	7.587.112	68,14%	11.134.493	2,97%
30 - Giovani e sport			728.165	100,00%	728.165	0,19%
31 - Turismo			75.933	100,00%	75.933	0,02%
32 - Servizi istituzionali e generali delle ammi.ni pubbliche	1.714.330	90,11%	188.088	9,89%	1.902.418	0,51%
33 - Fondi da ripartire			1.027.516	100,00%	1.027.516	0,27%
34 - Debito pubblico			3.510	100,00%	3.510	0,001%
TOTALE GENERALE (*)	90.955.711	24,30%	283.382.436	75,70%	374.338.147	100,00%

Confronto del totale costi per missione (in migliaia di €)

	2009			2008			Differenze	
	COSTI PROPRI	COSTI DISLOCATI	TOTALE COSTI	COSTI PROPRI	COSTI DISLOCATI	TOTALE COSTI	assoluta	%
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		3.037.256	3.037.256		3.540.999	3.340.999	-303.744	-9,09%
02 - Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	514.822		514.822	538.857		538.857	-24.035	-4,46%
03 - Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	35.476	110.597.434	110.632.910	40.706	104.290.437	104.331.143	6.301.757	6,04%
04 - L'Italia in Europa e nel mondo	1.095.488	25.492.046	26.587.534	1.078.989	26.420.739	27.499.729	-912.194	-3,32%
05 - Difesa e sicurezza del territorio	19.331.031	191.214	19.522.246	18.500.780	252.551	18.753.331	768.915	4,10%
06 - Giustizia	7.387.043	450.088	7.837.131	7.713.082	637.639	8.350.720	-513.589	-6,15%
07 - Ordine pubblico e sicurezza	9.084.554	42.976	9.127.530	8.502.243	44.877	8.547.120	580.410	6,79%
08 - Soccorso civile	1.770.361	1.630.414	3.400.775	1.637.518	2.032.529	3.670.048	-269.273	-7,34%
09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	97.085	482.253	579.338	108.822	975.903	1.084.724	-505.386	-46,59%
10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.736	38.922	48.659	8.843	50.306	59.149	-10.491	-17,74%
11 - Competitività e sviluppo delle imprese	46.854	4.232.736	4.279.590	60.012	3.629.775	3.689.787	589.803	15,98%
12 - Regolazione dei mercati	12.234	4.736	16.970	11.521	5.942	17.463	-493	-2,83%
13 - Diritto alla mobilità	344.044	9.534.264	9.878.308	338.056	9.861.373	10.199.430	-321.121	-3,15%
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	114.987	3.271.830	3.386.797	128.519	2.800.789	1.422.732	1.964.065	138,05%
15 - Comunicazioni	60.351	969.246	1.029.597	55.987	1.328.350	1.384.337	-354.740	-25,63%
16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11.957	192.597	204.553	13.485	252.589	266.074	-61.520	-23,12%
17 - Ricerca e innovazione	272.466	3.385.816	3.658.282	194.042	3.885.104	4.079.167	-417.875	-10,25%
18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	308.853	727.868	1.036.720	333.847	904.081	1.237.928	-201.208	-16,25%
19 - Casa e assetto urbanistico	18.862	868.328	887.190	14.939	1.012.176	1.027.115	-141.925	-13,82%
20 - Tutela della salute	205.086	653.779	858.865	258.821	721.808	980.627	-121.763	-12,42%
21 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	884.782	585.334	1.450.116	916.016	793.792	1.709.809	-259.692	-15,19%
22 - Istruzione scolastica	43.901.995	607.399	44.509.394	41.989.643	805.800	42.795.443	2.249.270	5,32%
23 - Istruzione universitaria	16.977	8.134.337	8.151.313	17.912	8.248.399	8.266.311	-114.998	-1,39%
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	43.097	22.098.731	22.141.829	42.174	21.583.473	21.625.647	536.182	2,48%
25 - Politiche previdenziali	5.684	65.912.743	65.918.427	5.228	59.137.921	59.143.149	6.775.277	11,46%
26 - Politiche per il lavoro	22.671	3.280.531	3.283.203	25.322	3.612.319	3.637.641	-354.439	-9,74%
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	84.723	1.315.548	1.400.271	76.223	1.452.366	1.528.589	-128.318	-8,39%
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	32.801	6.055.685	6.088.487	33.799	4.603.983	4.637.782	1.450.704	31,28%
29 - Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.547.381	7.587.112	11.134.493	3.359.601	8.007.394	11.366.995	-232.502	-2,05%
30 - Giovani e sport		728.165	728.165		962.522	962.522	-234.357	-24,35%
31 - Turismo		75.933	75.933		111.175	111.175	-35.242	-31,70%
32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.714.330	193.088	1.902.418	1.813.699	192.473	2.006.175	-103.757	-5,17%
33 - Fondi da ripartire		1.027.516	1.027.516		1.037.291	1.018.108	9.408	0,92%
34 - Debito pubblico		3.510	3.510		3.580	3.580	-70	-1,96%
TOTALE GENERALE (*)	90.955.711	283.382.436	374.338.147	87.818.686	273.180.464	360.999.149	13.338.998	3,70%

I COSTI PER IL PROGRAMMA "INDIRIZZO POLITICO"

Come si evince dalla **Tavola 8 (Analisi dei costi delle Amministrazioni centrali per destinazione)**, il totale dei costi previsti per il Programma *Indirizzo politico* è pari a migl. di € 215.463 e rappresenta lo 0,24% del totale dei costi propri.

Tra i criteri raccomandati dalla Ragioneria Generale dello Stato per l'attribuzione delle risorse ai Programmi, è stato stabilito che l'*Indirizzo Politico* è di competenza esclusiva dei centri di

responsabilità amministrativa *Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro*.

La percentuale di incidenza dei costi su tale Programma rispetto al totale dei costi propri di ciascuna Amministrazione varia, quindi, in funzione della dimensione dei Ministeri e della presenza di strutture periferiche, che contribuiscono ad abbassare sensibilmente il peso percentuale del Gabinetto rispetto all'intera Amministrazione.

L'incidenza più elevata dei costi sul Programma in oggetto, rispetto al totale dei costi propri previsti dall'Amministrazione, si registra proprio nelle Amministrazioni di dimensioni più ridotte (Sviluppo economico, Ambiente e tutela del territorio e del mare, Lavoro, salute e politiche sociali). Al contrario, nei Ministeri di più grandi dimensioni, i costi del Programma in oggetto, pur essendo *fisiologicamente* più alti in valore assoluto rispetto a quelli dei ministeri organizzativamente minori, hanno una incidenza percentuale molto bassa rispetto al totale dei costi dell'Amministrazione (Economia e finanze, Difesa, Interno e Giustizia).

Con riferimento alle disposizioni contenute nel D.L. n. 85/2008, convertito nella Legge n. 121/2008, art. 1 comma 17, si riscontra nelle Amministrazioni ristrutturate a seguito dell'attuazione del citato decreto-legge, una consistente riduzione dei costi riferiti al programma *Indirizzo politico*.

I COSTI PER IL PROGRAMMA “SERVIZI E AFFARI GENERALI PER LE AMMINISTRAZIONI DI COMPETENZA”

Il totale di tali previsioni è pari a migl. di € 1.242.108 e rappresenta l'1,37 % del totale dei costi propri. Come si evince dalla **Tavola 8**, lo stesso fenomeno analizzato per il Programma *Indirizzo politico* si riscontra anche per i costi riferiti al Programma *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*. Infatti, l'incidenza più elevata si registra proprio nelle Amministrazioni con limitate o assenti strutture periferiche.

Nei richiamati criteri indicati dalla Ragioneria Generale dello Stato per l'attribuzione delle risorse ai nuovi Programmi, infatti, è stato stabilito che il Programma in oggetto debba fare esclusivo riferimento alle direzioni generali o ai dipartimenti, nei ministeri organizzati su base dipartimentale, dedicati allo svolgimento di funzioni di supporto all'intera Amministrazione (gestione delle risorse umane, affari generali, amministrazione e bilancio, controllo di gestione).

Dovrebbero, invece, essere esclusi dall'applicazione di tale Programma tutte le strutture periferiche, nonché le strutture centrali dei Corpi di polizia e dei Vigili del Fuoco.

Va però sottolineato che non tutte le Amministrazioni hanno applicato uniformemente i criteri sopra citati. A tal proposito è il caso di segnalare che mentre il Ministero della Giustizia non ha imputato alcuna risorsa al Programma in oggetto, il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, al contrario, ha attribuito al Programma tutte le risorse delle sue strutture periferiche facendo registrare un'incidenza dei costi relativi a *Servizi e affari generali per le*

amministrazioni di competenza pari al 61,53% dei costi totali del ministero.

In relazione alle disposizioni contenute nel D.L. n. 85/2008 convertito nella Legge n. 121/2008, art. 1 comma 17, si riscontra nelle Amministrazioni ristrutturate a seguito dell'attuazione del citato decreto-legge, una tendenza al contenimento dei costi riferiti al programma *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza* che potrà essere probabilmente assicurato al termine dei complessi processi di riorganizzazione in atto.

3.2 *Analisi per natura di costo e struttura organizzativa a livello Stato*

3.2.1 *Composizione per natura dei costi*

Nella **Tavola 1 (Riepilogo dei costi per natura)** e, in forma grafica, nelle **Tavole 2 e 3** sono esposti i costi che lo Stato prevede di sostenere nell'esercizio 2009, ammontanti complessivamente a migl. di € 475.040.494.

La rappresentazione dei costi per natura è articolata secondo le seguenti quattro componenti: i **Costi delle Amministrazioni centrali** (19%), gli **Oneri per il finanziamento dello Stato** (17%), i **Costi dislocati** (60%) ed i **Fondi da assegnare** (4%).

La prima componente esprime i costi previsti dalle **Amministrazioni centrali dello Stato**, articolati per semestre, che rappresentano il valore monetario delle risorse umane e strumentali che si prevede di acquisire ed utilizzare nell'anno 2009 per lo svolgimento delle funzioni e delle attività di competenza. Il valore complessivo di tale componente è pari a migl. di € 90.955.711 ed incide per il 19,15% sul totale generale dei costi dello Stato.

La natura di tali costi può essere espressa, sia per componenti elementari, sia per aggregati di voci riconducibili ad una stessa tipologia di risorse.

In particolare, l'aggregato **Costo del personale** rappresenta gli oneri complessivi derivanti dall'impiego delle risorse umane nel periodo di riferimento ed include le componenti elementari di costo (corrispondenti alle specifiche voci del piano dei conti) relative a **Retribuzioni** ed a **Altri costi del personale**.

L'aggregato **Costi di Gestione** include gli oneri relativi all'utilizzo di beni materiali e di servizi esterni e comprende le componenti elementari **Beni di consumo**, **Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi** e **Altri costi**.

Oltre ai due aggregati sopra citati, le altre componenti relative ai costi delle Amministrazioni centrali dello Stato, evidenziate nella tavola, sono rappresentate dai **Costi straordinari e speciali** e dagli **Ammortamenti**.