



Ministero dell'Economia e delle Finanze
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

*Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione delle risorse pubbliche*

Nuove prospettive per la gestione e la decisione di bilancio

Biagio Mazzotta

Ragioneria Generale dello Stato

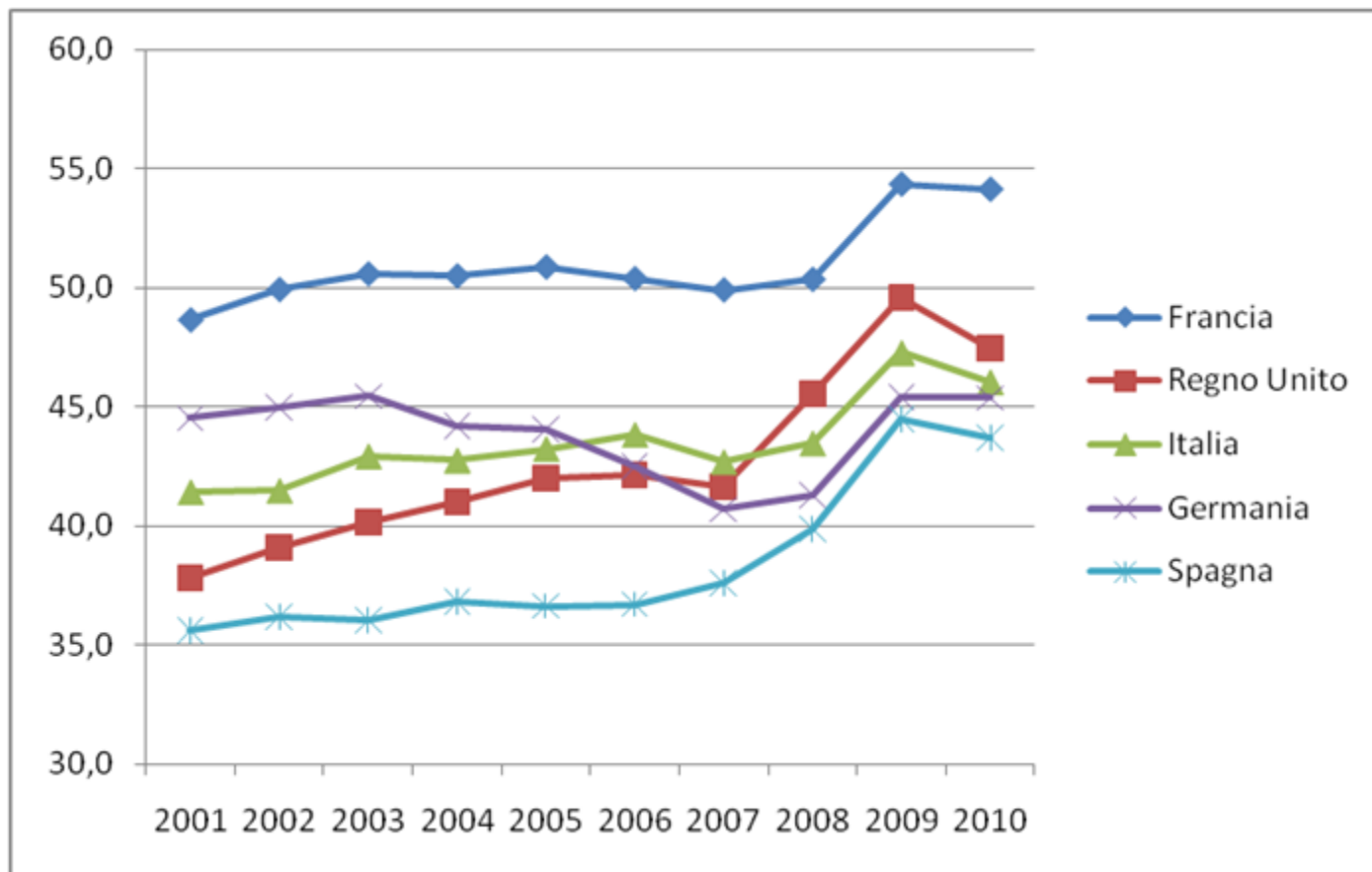
Ispettore Generale Capo del Bilancio

La decisione e la gestione del bilancio pubblico devono confrontarsi con esigenze sempre più stringenti e complesse:

- il perseguimento dei **vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario** e dall'adesione alla moneta unica, in un contesto di mutamento dei meccanismi di *governance* europea
- Il principio del **pareggio di bilancio nella Costituzione**, introdotto con la [legge costituzionale n. 1/2012](#)
- la regolazione dei rapporti economici e finanziari **tra Stato e autonomie territoriali**, delineato dal Titolo V della parte seconda della Costituzione
- l'esigenza di una **maggiore capacità di riallocazione** della spesa verso interventi "produttivi" e di **miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi** collettivi, in un contesto di crisi economica e finanziaria a livello internazionale e di scarsa crescita strutturale in ambito nazionale

Qual è la situazione della spesa in Italia rispetto ad altri paesi UE?

Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Percentuali sul PIL



Fonte:elaborazioni RGS su dati Ameco

Nella prima decade anni duemila, l'incidenza della spesa primaria sul PIL cresce in maniera più contenuta rispetto agli altri principali paesi europei, a eccezione della Germania

Quali sottosettori crescono di più in termini di spesa ?

Spesa primaria consolidata delle AA.PP. per sottosettore: percentuali sul PIL, composizione percentuale e tassi di crescita cumulata. Anni vari

Numeri indice 2001=100

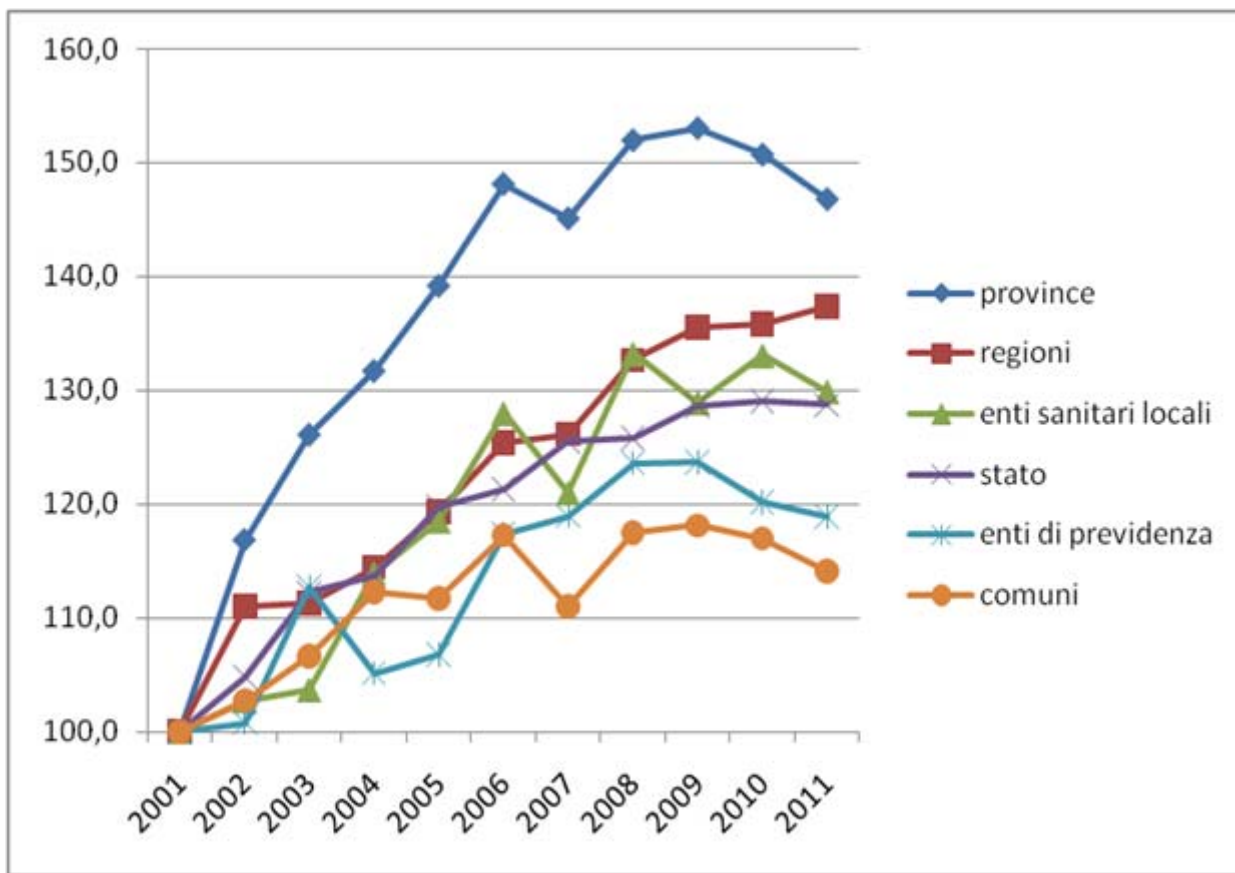
Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	11,5	27,5	100,0	11,6	26,5	115,8	11,7	25,2	126,9	11,2	24,5	123,0
- di cui Stato	10,1	24,3	100,0	10,7	24,4	121,0	10,8	23,1	131,9	10,2	22,4	127,6
Amministrazioni locali	14,0	33,6	100,0	15,2	34,7	124,2	15,6	33,4	138,0	15,1	33,1	135,7
- di cui Regioni	2,3	5,5	100,0	2,4	5,6	122,4	2,3	4,9	124,2	2,2	4,8	120,6
- di cui Province	0,6	1,5	100,0	0,8	1,8	137,3	0,7	1,6	144,1	0,7	1,6	139,9
- di cui Comuni	4,0	9,6	100,0	4,1	9,4	117,3	4,0	8,7	125,1	3,9	8,5	122,5
- di cui Enti sanitari locali	6,0	14,4	100,0	6,7	15,3	127,8	7,3	15,6	150,3	7,1	15,5	149,3
Enti di previdenza	16,2	38,9	100,0	16,9	38,7	119,8	19,3	41,4	147,7	19,3	42,4	150,6
Amministrazioni pubbliche	41,6	100,0	100,0	43,7	100,0	120,2	46,6	100,0	138,7	45,6	100,0	138,0

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nel 2001-2011, riduzione quota AC e corrispondente incremento quota EP, con AL stabile. Si riduce peso Regioni e Comuni e aumenta peso ESL

Quale la dinamica per le spese di personale ? / 1

Redditi da lavoro per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



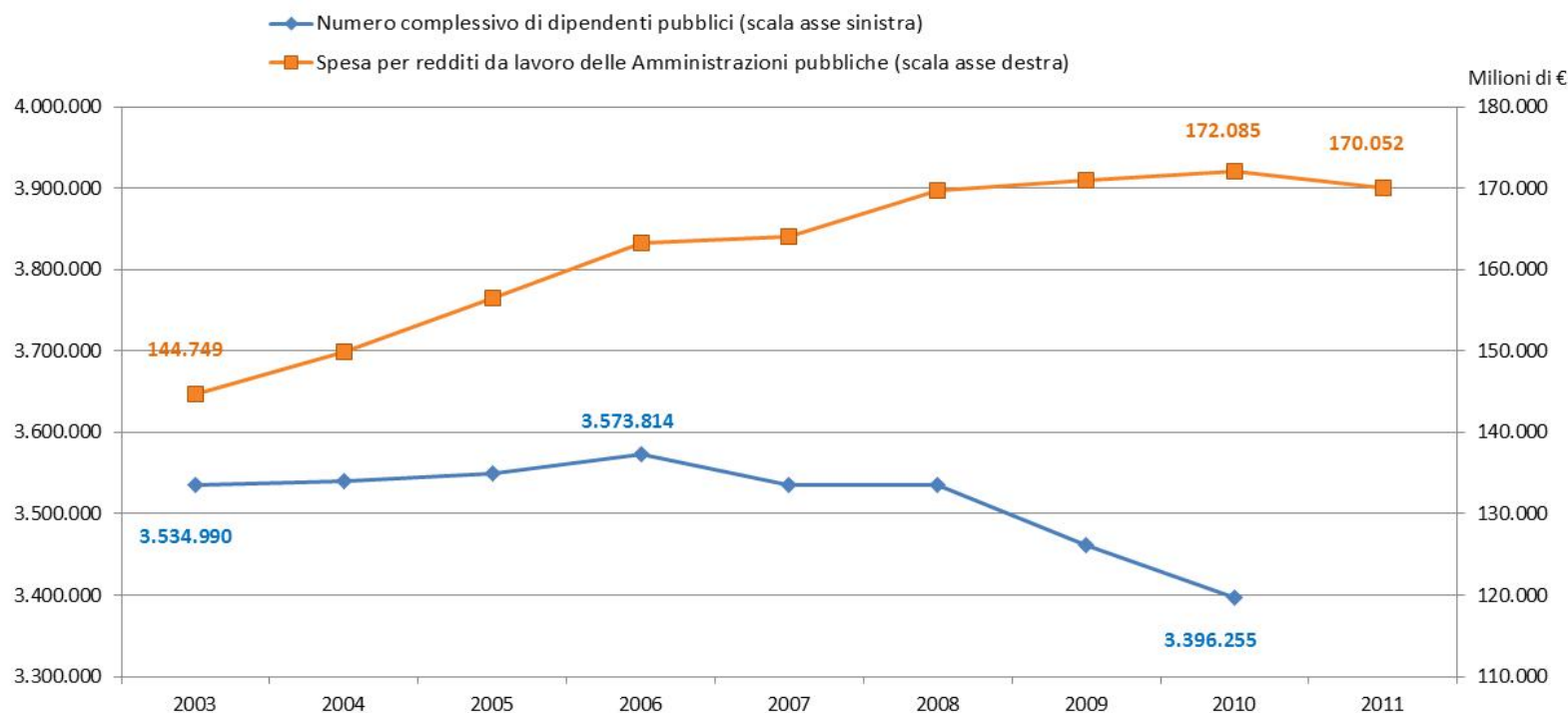
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Province crescita più sostenuta (+46,8%), seguite da Regioni (+37,4%) e ESL (+29,9%); sotto la media, Stato (+28,7%), EP (+18,9%) e Comuni (+14,1%)

Quale la dinamica per le spese di personale ? / 2

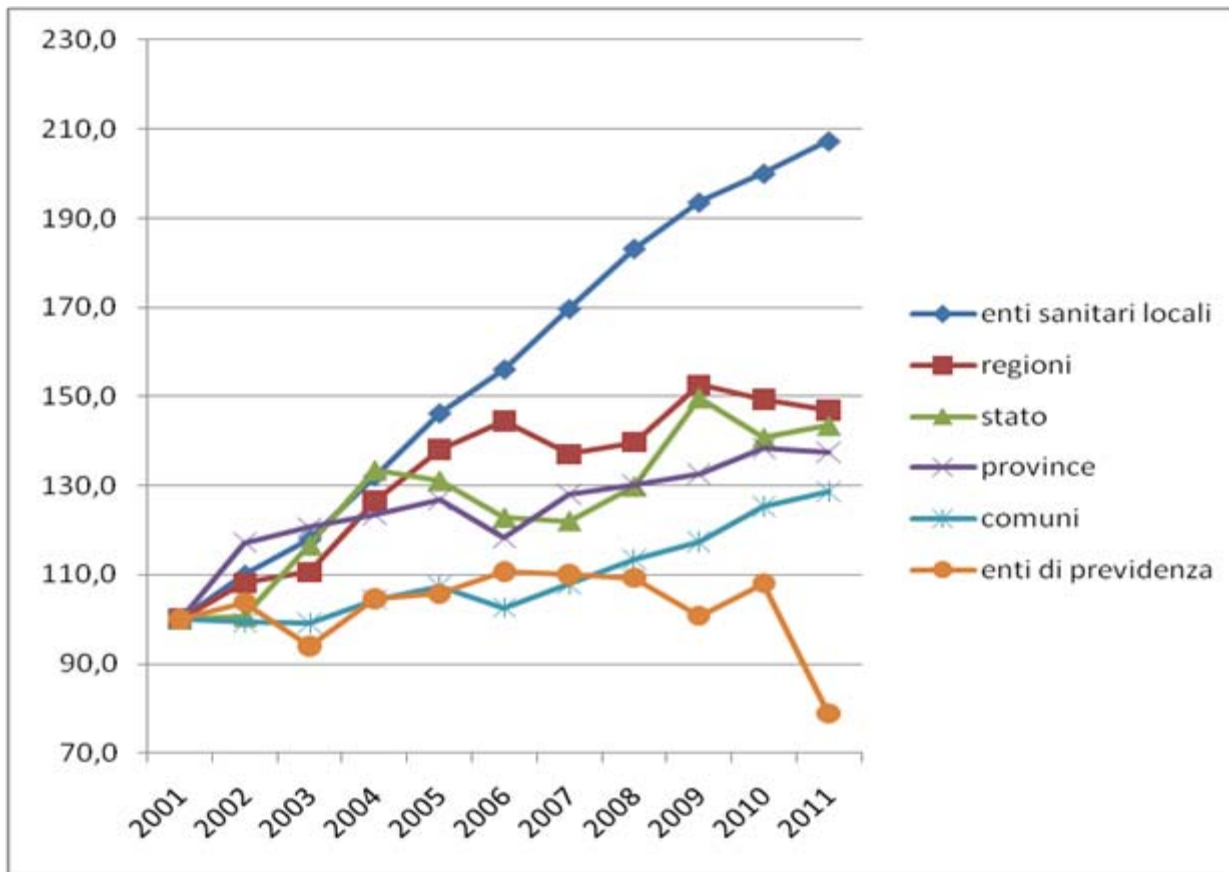
Negli anni più recenti, la numerosità del personale mostra segnali di riduzione (anche forte nel comparto scuola). Ma i dati suggeriscono che si possa essere verificato una sorta di “scambio” fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, fattore questo che ha almeno in parte frenato il processo di riduzione della spesa

Numero complessivo di dipendenti e spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2003-2011. Valori assoluti e milioni di euro.



Quale la dinamica delle spese per l'acquisto di beni e servizi? / 1

Consumi intermedi per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Cresciuti sopra la media ESL (+107,3%) e Regioni (+47%), sotto la media Stato (+43,4%), Province (+37,4%) e Comuni (+28,6%). Per EP livello più basso rispetto a dieci anni prima

Quale la dinamica delle spese per l'acquisto di beni e servizi? / 2

Sebbene la spese per consumi intermedi siano diminuite dal 2009, le amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato un ammontare non trascurabile di debiti fuori bilancio:

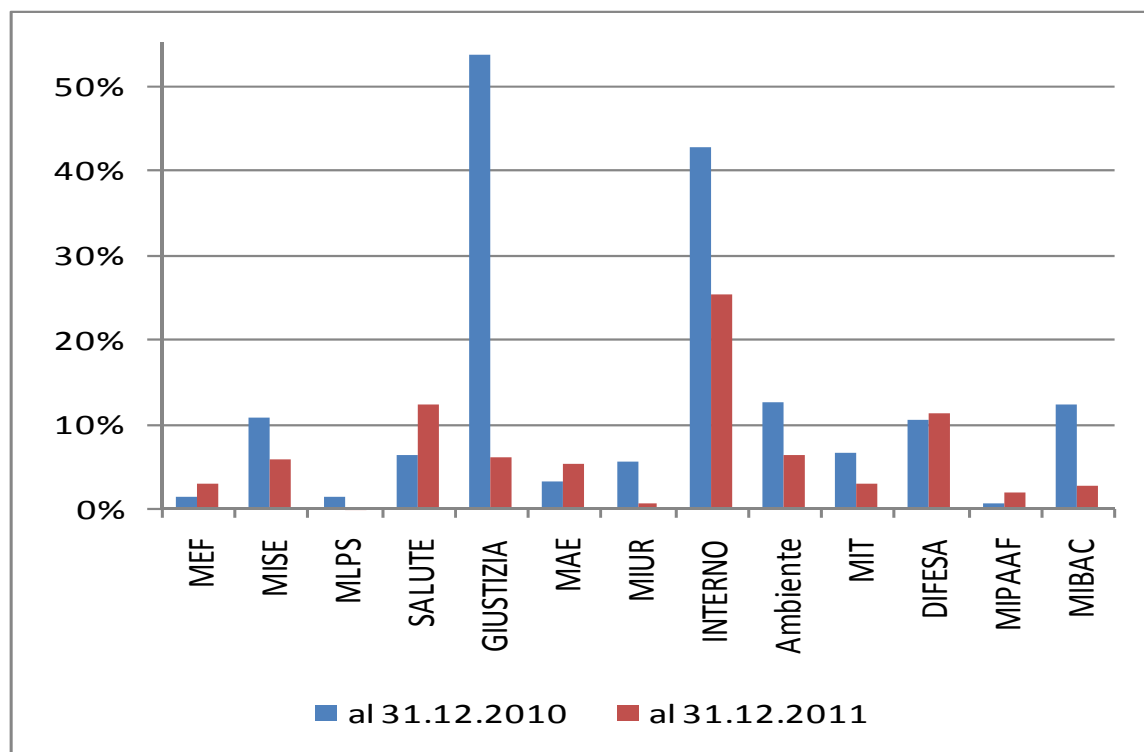
- 2009: circa **2,1 miliardi**;
- 2010: circa **1,5 miliardi**;
- 2011: circa **1 miliardo**.

Debiti fuori bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato (in milioni di euro)

Ministeri	Debiti accertati al 31.12.2009					Debiti accertati al 31.12.2010			Debiti accertati al 31.12.2011		
	DM n 102146/2009 e DM n 21945/2009					DM n 108861/2011					
	2007 e precedenti	2008	totale	impegni	economie	2009 e precedenti	2010	totale	prima del 2011	2011	totale
MEF	180,1	35,8	215,9	147,7	69,3	14,7	33,5	48,2	3,7	90,8	94,6
MISE	14,4	9,0	23,4	20,7	-	4,2	4,2	8,3	-	5,3	5,3
LAVORO e Salute	4,9	5,6	10,5	6,5	2,2	5,6	7,2	12,8	-	21,1	21,1
di cui MLPS						1,1	-	1,1	-	0,1	0,1
di cui SALUTE						4,5	7,2	11,6	-	21,0	21,0
GIUSTIZIA	256,1	384,7	640,8	579,7	61,1	246,5	322,1	568,6	112,5	7,2	119,7
MAE	2,7	3,1	5,8	3,8	2,0	1,5	5,2	6,7	-	11,3	11,3
MIUR	28,7	11,9	40,6	37,6	3,0	41,5	3,8	45,2	-	6,8	6,8
INTERNO	524,5	267,1	791,6	782,8	8,0	215,8	327,6	543,4	-	476,8	476,8
AMBIENTE	1,5	-	1,5	1,5	0,0	17,5	0,6	18,1	-	8,3	8,3
MIT	21,2	14,3	35,5	14,3	-	11,9	15,2	27,1	5,0	7,1	12,1
DIFESA	216,7	128,7	345,4	345,4	-	29,7	224,9	254,5	1,1	234,6	235,7
MIPAAF	3,1	0,7	3,9	3,6	-	0,2	0,4	0,6	0,01	1,6	1,6
MIBAC	6,8	5,7	12,6	12,6	-	6,0	8,3	14,3	-	4,3	4,3
Totale	1.260,7	866,7	2.127,4	1.956,1	145,6	595,0	952,8	1.547,9	122,4	875,1	997,5

In alcune amministrazioni lo *stock* di debiti incide ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi

Incidenza dei debiti fuori bilancio sui consumi intermedi (%)



Quale la dinamica delle spese per l'acquisto di beni e servizi? / 4

- Inoltre, un'analisi per il 2010 dei dati relativi al programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (PRA-BS) evidenzia un relativamente **contenuto utilizzo** da parte dei Ministeri degli **strumenti del programma**.
- **La quota di spesa** per consumi intermedi gestita tramite iniziative del **programma** è stata pari:
 - al **15,9%** rispetto alle categorie merceologiche trattate dal programma stesso;
 - al **5%** rispetto al totale della spesa per consumi intermedi statali.

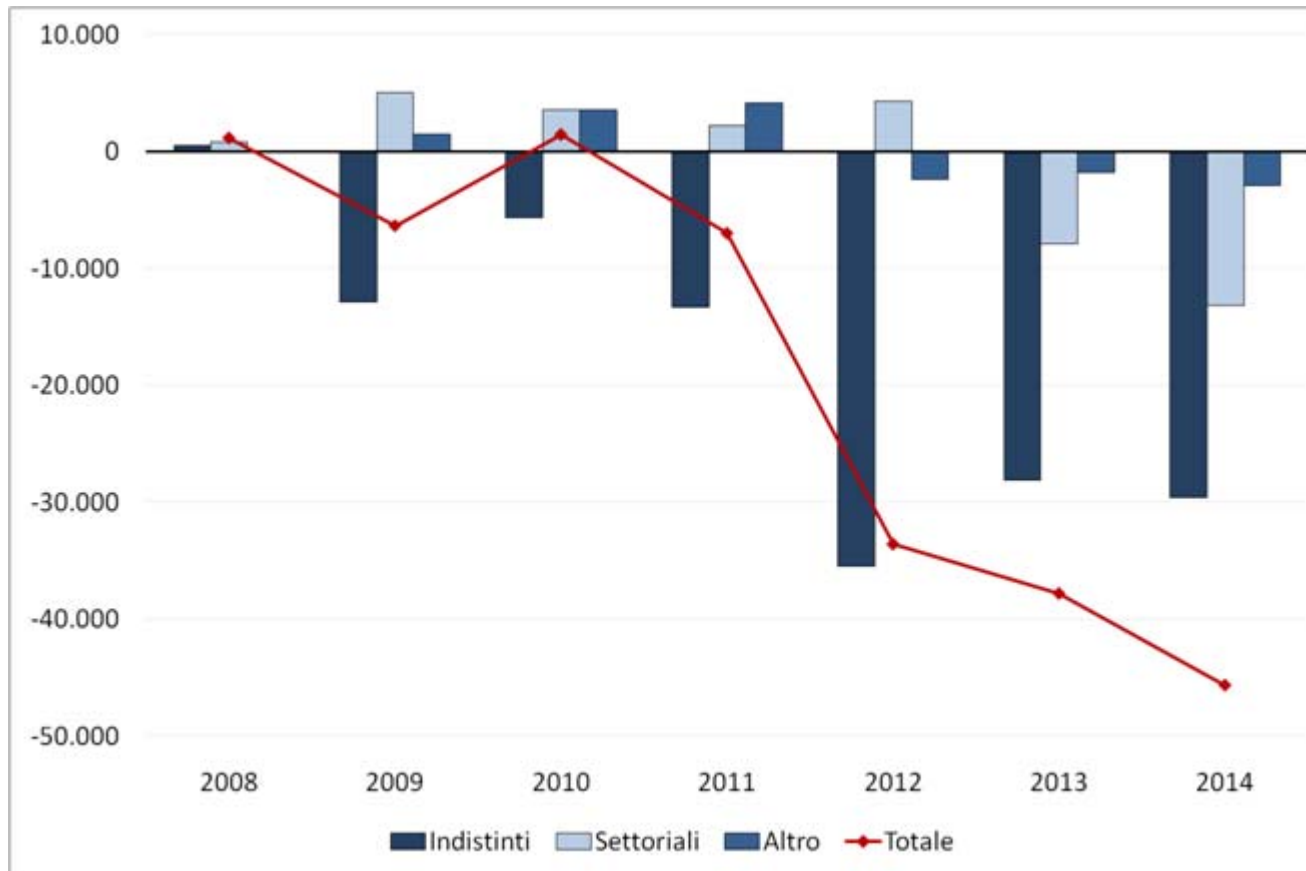
Consumi intermedi per amministrazione: incidenza percentuale degli acquisti attraverso iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio

Ministeri	Incidenza % PRA-BS
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	21
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	42
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	30
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	28
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	9
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1
MINISTERO DELL'INTERNO	9
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	8
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	21
MINISTERO DELLA DIFESA	17
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	10
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	22
MINISTERO DELLA SALUTE	3
Totale Ministeri	15,9

Come sono intervenute le principali manovre finanziarie ?

Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008 per tipologia di intervento (effetti in termini di contabilità pubblica).

Milioni di euro



**Prevalenza di interventi correttivi “indistinti” su “risorse rimodulabili”.
Misure di tipo “settoriale” per interventi espansivi, tranne che per il biennio 2013-2014 (riforme del settore previdenziale e interventi in sanità)**

Fonte: elaborazioni RGS su dati “Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari” vari provvedimenti

L'obiettivo generale di un equilibrio dei saldi passa per una riduzione e riqualificazione della spesa pubblica e sebbene gli interventi degli ultimi anni abbiano tentato di incidere in tale direzione:

- le manovre finanziarie sono intervenute spesso **con tagli orizzontali** e il **successo degli interventi di contenimento adottati a partire anni 2000 è stato solo parziale** (anche perché hanno inciso solo alcuni settori, erano spesso interventi limitati nel tempo, a volte in corso di esercizio)
- **l'esigenza di coordinamento tra diversi livelli di governo** e con le altre amministrazioni pubbliche richiede una più chiara lettura e raccordo tra i bilanci di tutti gli enti
- una crescente **attenzione alla "qualità" della spesa** e dei servizi pubblici richiede una maggiore capacità di conoscere non solo la natura economica della stessa ma le sue finalità
- una crescente attenzione **all'efficienza produttiva e organizzativa** delle amministrazioni richiede strumenti per misurare non solo l'input (le risorse impiegate) ma anche l'output (le attività realizzate e i risultati)
- per "tagli più mirati" della spesa è utile fornire a chi la gestisce parametri per **un'allocazione delle risorse maggiormente corrispondente ai fabbisogni** e ai decisori **elementi per individuare ridondanze, politiche inefficaci** o, al contrario, interventi incidono nella direzione auspicata.

La riforma di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009 n.196 e successive modifiche) persegue queste finalità introducendo alcune innovazioni alla programmazione finanziaria, alla gestione e al monitoraggio del bilancio pubblico.

Tra queste, si fornisce una breve disamina dello stato di attuazione di alcuni elementi fondamentali:

- la configurazione del bilancio per missioni/programmi/azioni
- l'armonizzazione dei bilanci pubblici
- Il rafforzamento della contabilità integrata finanziaria economico- patrimoniale
- il collegamento tra la spesa e indicatori di risultato o di qualità della stessa
- l'attivazione di spazi di collaborazione con i Ministeri di spesa e al Ragioneria generale dello Stato e l'introduzione di un processo continuativo di *spending review*.

Missioni, programmi e azioni

Già partire dal 2008, la rappresentazione funzionale del bilancio in Missioni e Programmi offre la possibilità di:

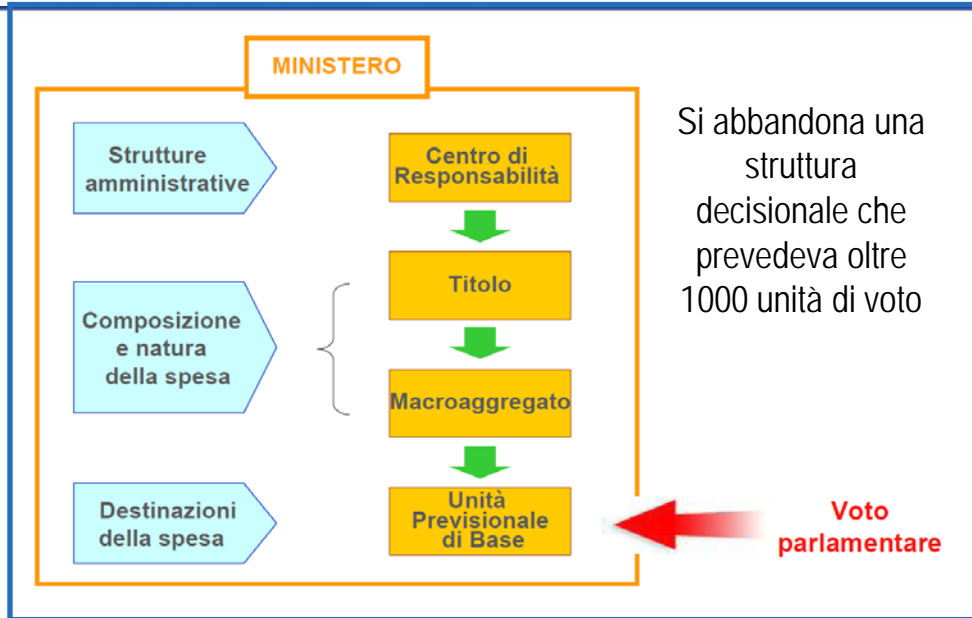
- Semplificare il prospetto contabile, rendendolo più sintetico;
- Migliorare la lettura del bilancio in merito alle finalità della spesa (per cosa si spendono le risorse)
- Migliorare la definizione di obiettivi e indicatori significativi e la verifica dei risultati conseguiti con le risorse a disposizione (tramite le cd. “note integrative al bilancio”)

Con la legge 196/2009 i Programmi di spesa **diventano unità di voto del bilancio dello Stato.**

La nuova unità di voto del bilancio dello Stato



Come missioni e programmi cambiano la decisione di bilancio / 1



La nuova struttura decisionale:

- è basata sull'articolazione per Missioni/Programmi quindi pone al centro la **finalità** della spesa
- non è più basata sui centri di responsabilità, ossia sui **soggetti** che gestiscono/erogano la spesa

Accanto al bilancio cosiddetto "decisionale" continua a coesistere il bilancio cosiddetto "gestionale" (denominato "Decreto di ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base"), così articolato:

- Stato di previsione (Ministero)
 - Centro di responsabilità amministrativa
 - Missioni
 - Programmi
 - Macroaggregati
 - Capitoli
- ✓ Piani gestionali (articoli)

La struttura "decisionale" si ottiene aggregando trasversalmente a tutti i Ministeri questa informazione

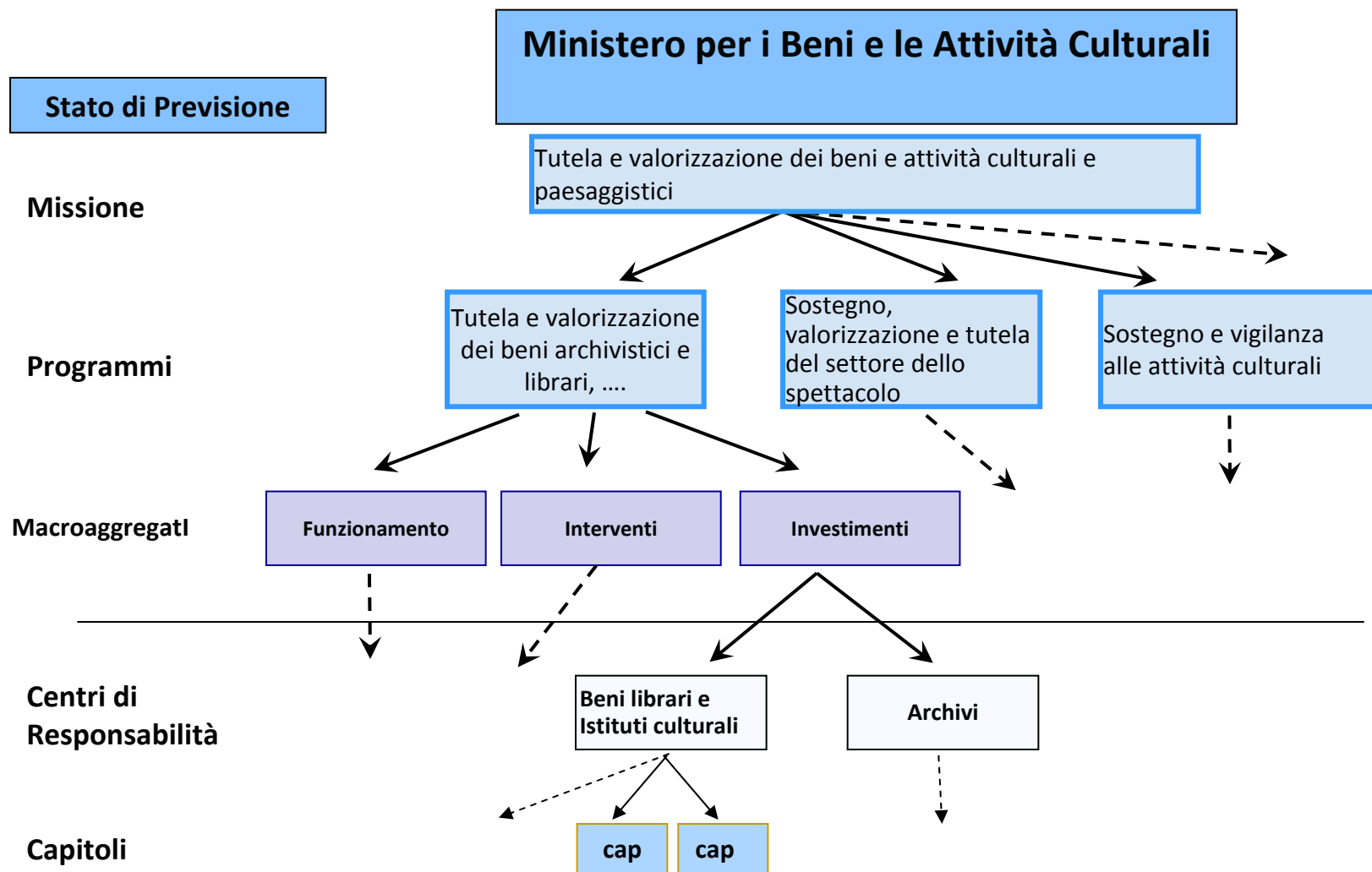
L'innalzamento del voto a livello di programma dovrebbe contribuire a:

- attribuire **al bilancio un ruolo maggiore** nell'ambito degli strumenti utilizzabili per il perseguimento delle politiche di contenimento della spesa e della programmazione degli interventi per la realizzazione degli obiettivi istituzionali e strategici.
- **condurre a un approccio top-down nella formazione del bilancio** (nella decisione di bilancio il processo è già top-down)
- consentire alle Amministrazioni di allentare i vincoli e le rigidità cui è sottoposta la gestione nel corso dell'esercizio, **per perseguire con maggiore flessibilità gli obiettivi programmati.**

- Le **Missioni (34)** esprimono *“le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica”* che sono perseguite indipendentemente dall’azione politica contingente e hanno un riferimento di lungo periodo.
- Due Missioni trasversali **presenti in tutti i Ministeri**:
 - “Fondi da ripartire” raccoglie fondi di riserva e speciali, che non hanno, in sede di predisposizione della legge di bilancio, una collocazione specifica, ma la cui attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi
 - “Servizi istituzionali e generali” raggruppa le spese di funzionamento dell’apparato amministrativo, le quali sono trasversali a più finalità e non attribuibili puntualmente alle singole Missioni. Rientrano, in particolare in questa categoria le spese per *“l’indirizzo politico”* e per *“gli affari generali”* che forniscono supporto al perseguimento degli obiettivi delle relative Amministrazioni.
- La **Missione “Debito pubblico”** si articola nei Programmi
 - “Oneri per il servizio del debito statale”(interessi passivi, relativi al pagamento della quota interessi sui titoli del debito pubblico, e sui mutui in generale)
 - “Rimborsi del debito statale” (rimborso di prestiti, relativi ai titoli del debito pubblico venuti a scadenza nell’anno e rimborso delle quote capitale dei mutui).

- **I Programmi (174 – per il 2013)** rappresentano *“aggregati omogenei di attività svolte all’interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell’ambito delle finalità istituzionali, riconosciute al Dicastero competente”*.
 - I Programmi individuati sono specifici di ciascuna Amministrazione. In taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni
 - Il processo di revisione della struttura del bilancio in missioni e programmi non è concluso *come evidenziato dalla delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art.40 della legge 196/2009)*.
- I principi della riorganizzazione della struttura del bilancio:
 - Le missioni possono essere trasversali ai Ministeri, ma i programmi in linea di massima no (i **programmi debbono essere affidati a un unico responsabile - CDR**)
 - **Raccordo dei programmi con la classificazione COFOG** di secondo livello
 - **Accorpamento dei fondi di riserva e speciali**
 - **Diminuzione della quantità dei programmi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze** assegnando le risorse ai specifici Ministeri di spesa
 - Previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa siano formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa

Esempio della struttura del bilancio – con riferimento a uno stato di previsione



La lettura in serie storica del bilancio per programmi

La manutenzione delle classificazioni del bilancio è tutt'altro che banale e quella per programmi di spesa è ancora in assestamento:

- Il numero dei programmi nel 2008 era 168, nel 2009 era 165, nel 2010 era 162, nel 2011 e 2012 è 172, nel 2013 è 174 ...
- La composizione interna dei programmi (quali capitoli contiene) è cambiata nel corso del tempo ...
- Vengono anche introdotte modifiche a seguito delle ri-organizzazioni delle strutture del Governo ...

Non è quindi immediata la possibilità di leggere in serie storica il bilancio, per esempio conoscere quanto si è speso l'anno precedente prima di decidere quanto spendere l'anno prossimo per un dato programma ... si devono effettuare ricostruzioni:

- Database per l'analizzare in serie storica il bilancio dello Stato: informazioni relative rispettivamente alla legge di bilancio (DB Formazione), al consuntivo (DB Consuntivo) e alla spesa trasferita dallo Stato alle altre amministrazioni pubbliche (DB Trasferimenti AAPP). <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-d/index.asp>
- Possibilità di costruire tavole e incroci per finalità delle politiche pubbliche (per missioni e programmi), la natura economica della spesa effettuata (per titolo e categoria economica), la natura dell'autorizzazione legislativa (per tipo di autorizzazione) e l'amministrazione responsabile dell'attuazione e della gestione (per amministrazione)

Elemento fondamentale e particolarmente innovativo della struttura del bilancio è rappresentato **dall'introduzione delle azioni (art. 40, comma 2, lettera e della legge 196/2009)**:

- in quanto **componenti del programma di spesa**, consentono di disporre di un ulteriore livello di dettaglio dei programmi stessi
- individuano le **finalità della spesa raggruppate sulla base di attività omogenee**
- aumentano il grado di **consapevolezza sulla destinazione della spesa** nei processi di formazione e rendicontazione del bilancio
- potranno contribuire a **ridurre la frammentazione** e la numerosità delle unità di gestione (oggi, capitoli) del bilancio, semplificando la gestione e consentendo una **maggiore flessibilità nell'uso delle risorse in corso d'anno**

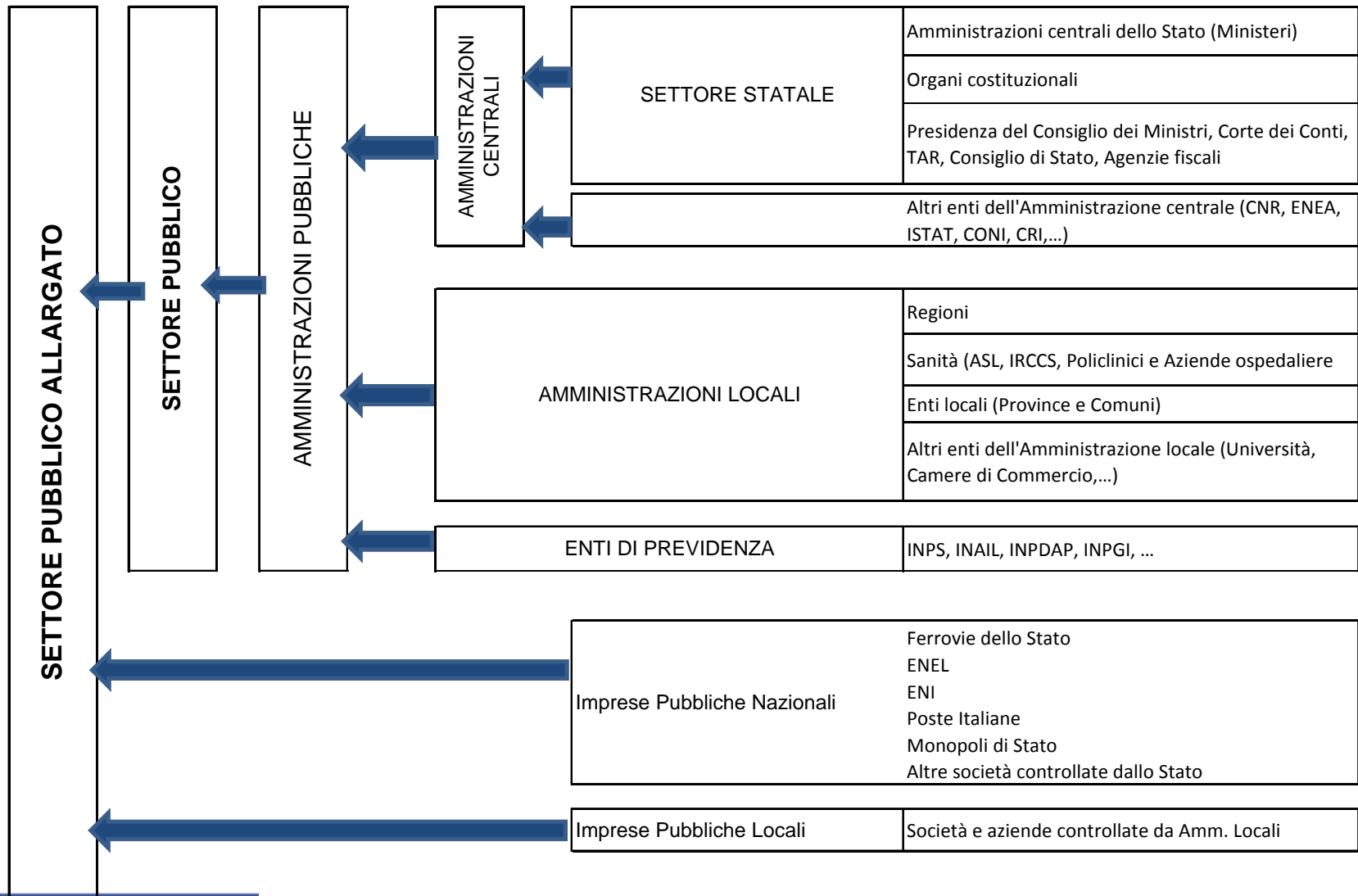
Le azioni devono ancora essere individuate e definite:

- devono corrispondere quanto più possibile anche a **raggruppamenti omogenei di autorizzazioni di spesa**, sempre sotto il profilo delle finalità
- in tal senso l'individuazione delle azioni può comportare **proposte di riordino della normativa di riferimento, nonché proposte di accorpamento** e revisione delle norme
- può comportare non solo ad **accorpamenti tra capitoli esistenti** nella stessa azione, ma anche alla **eventuale ri-articolazione di capitoli attualmente esistenti tra più azioni**
- le azioni dovranno essere affiancate da un piano dei conti integrato che assicuri il loro **raccordo con la classificazione COFOG e con la classificazione economica di terzo livello**

Costituiranno, solo dopo una fase sperimentale, le unità del bilancio dello Stato adottate anche ai fini gestionali e di rendicontazione

- **L'autorizzazione di spesa / voto del Parlamento sale a livello di programma di spesa è un elemento, seppure limitato, di maggiore flessibilità**
- **In sede di formazione** della legge di bilancio è prevista la possibilità di riallocare risorse verso le nuove esigenze. Si possono spostare **risorse rimodulabili in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione**. Resta **precluso l'utilizzo di degli stanziamenti di parte capitale per il finanziamento di spese correnti**.
- **In sede di gestione**, l'introduzione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio potrà ampliare i margini di flessibilità rispetto al capitolo

Armonizzazione contabile



1. Per il conseguimento dei vincoli di bilancio è necessaria una chiara lettura dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti territoriali e del concorso dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica
2. Le leggi 196 e 42 del 2009 hanno previsto, come fondamentale per il controllo della finanza pubblica, un percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio al fine di assicurare il coordinamento attraverso una disciplina omogenea dei provvedimenti per la programmazione, gestione, rendicontazione e controllo.
3. È stata esplicitamente prevista nelle disposizioni primarie la coerenza con le **classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari** in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite.
4. Sono stati emanati due decreti legislativi relativi a:
 - Enti non territoriali (d. lgs. 91/2011)
 - Enti territoriali ((d. lgs. 118/2011: Regioni, enti locali, Sanità)
5. Inoltre, in base alla legge 240 del 2010 di riforma del sistema universitario, anche per le università si sta procedendo, seppure con norme distinte ma coordinate, all'armonizzazione.

Il percorso di armonizzazione comporta l'adozione di:

- **Comuni schemi di bilancio**, attraverso cui è individuato il livello di approvazione del bilancio stesso che per
 - **la spesa** risponde al criterio di rappresentazione attraverso la **finalità**:
 - Missioni (definite secondo lo scopo istituzionale dell'amministrazione)
 - programmi (aggregazione di attività dell'amministrazione messe in atto per il raggiungimento delle finalità della missione), che rappresentano anche le unità di voto
 - **le entrate** si fonda sulla rappresentazione secondo i *Titoli* e le *Tipologie* (basate sulla natura delle entrate secondo **la fonte di provenienza**) che costituiscono anche l'unità di approvazione del bilancio
- **Un comune piano dei conti integrato**, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in competenza finanziaria e conti economico-patrimoniali, nonché uno schema di collegamento tra le due tipologie di conti
- **Una tassonomia per gli enti in contabilità civilistica**, che permette la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria
- **Un bilancio consolidato** delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati
- **Un sistema di indicatori di risultato**, attraverso il Piano degli indicatori e risultati attesi del bilancio che illustra gli obiettivi della spesa collegandoli ai programmi con lo scopo di misurare i risultati e monitorare l'andamento effettivo in termini di servizi forniti e di interventi realizzati

- **Comuni schemi di bilancio**
 - **Ambito enti territoriali:** è in atto la sperimentazione prevista dall'art. 36 del d. lgsl. 118/2011. Sono stati predisposti gli schemi di bilancio, il glossario delle missioni e dei programmi, il piano dei conti, i principi contabili. È attivo un gruppo di lavoro interistituzionale che analizza i bilanci sperimentali e il complesso delle problematiche derivanti dall'applicazione delle norme anche al fine dell'emanazione dei decreti integrativi e correttivi previsti dal d. lgsl. 118/2011.
 - **Ambito enti non territoriali:** si stanno predisponendo gli schemi a cura di un gruppo di lavoro a cui sono stati affidati alcuni dei vari provvedimenti previsti dal d. lgsl. 91/2011. Tale gruppo sta procedendo all'aggiornamento del D.P.R. 97/2003 e ai connessi allegati.
- **Un comune piano dei conti integrato,**
 - È semi-definitivo il comune piano dei conti, considerando anche la sperimentazione in atto negli enti territoriali da cui stanno derivando utili elementi per un migliore adattamento alla intera platea delle amministrazioni pubbliche, e anche il relativo schema di provvedimento legislativo.
- **Una tassonomia per gli enti in contabilità civilistica,**
 - È stato predisposto lo schema di provvedimento legislativo nonché tutti gli schemi allegati
- **Un bilancio consolidato** delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati
 - È stato predisposto lo schema di provvedimento legislativo
- **Un sistema di indicatori di risultato,** il Piano degli indicatori e risultati attesi del bilancio illustra gli obiettivi della spesa collegandoli ai programmi per misurare i risultati e monitorare i servizi forniti e gli interventi realizzati
 - È stato predisposto il provvedimento legislativo (DPCM), già pubblicato in Gazzetta ufficiale.

Il rafforzamento della contabilità integrata finanziaria economico- patrimoniale

La **contabilità finanziaria** mantiene il suo **carattere autorizzatorio della spesa**, ma viene affiancato da un sistema di **contabilità economico-patrimoniale** a fini conoscitivi (**legge 196/2009, comma 2, lettera n**).

Alle rilevazioni di tipo economico-patrimoniale deve essere applicato il **principio della competenza economica** (*accrual*) in base al quale, secondo la definizione fornita dal Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95) :

“i dati devono essere registrati nel momento in cui si verificano le transazioni economiche e sono prodotti gli effetti economici sugli operatori coinvolti, a prescindere dai tempi e dai modi di regolazione monetaria delle prestazioni. I dati cioè devono essere registrati quando crediti e debiti insorgono, sono trasformati o sono estinti oppure quando un valore economico è creato, trasformato o eliminato”.

Una puntuale **rilevazione dei costi nel momento in cui si manifestano** consente il **costante controllo degli accadimenti gestionali**, permettendo una **migliore programmazione delle risorse**.

Nella contabilità **economico-patrimoniale**:

- il costo viene registrato **contestualmente al sorgere del debito**
- il debito sorto a carico dell'Amministrazione nei confronti di un creditore o di un gruppo di creditori specificato, che **rimane acceso fino all'erogazione effettiva del pagamento** ai creditori, effettuata attraverso l'emissione del titolo di spesa
- per i beni a utilità pluriennale ("cespiti") viene **determinata la corrispondente quota d'ammortamento** secondo l'applicazione dei principi contabili civilistici
- successivamente, in coincidenza con le chiusure dei periodi contabili, si procede a **rettifiche e integrazioni dei valori di costo** registrati al fine di rappresentare puntualmente il valore delle prestazioni, dei beni o dei servizi effettivamente impiegati.

Viene effettuata **in maniera analitica**, perché la registrazione di un costo avviene:

- oltre che **in base al tipo di risorsa acquisita e utilizzata** (cioè secondo la natura, rappresentata da una voce economica all'interno di un piano dei conti),
- **alla destinazione del costo** (cioè secondo la sua finalità, rappresentata da funzioni, obiettivi, programmi, progetti, attività alla cui realizzazione è diretto il costo) e
- **alla responsabilità organizzativa** (cioè secondo la struttura responsabile dell'impiego della risorsa, rappresentata da un centro di costo)

La contabilità economico-patrimoniale-analitica è stata avviata sul sistema informativo SICOGE della RGS a partire dal 2007, che **diventa obbligatorio dal 2013** per tutte le Amministrazioni centrali dello Stato :

- gestire l'associazione dei documenti di costo ai titoli di spesa emessi dagli ordinatori primari e secondari, **permettendo la riconciliazione dei costi per capitolo** e assicurando **l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale**
- viene **esteso anche a tutte le strutture periferiche**, la spesa gestita da **funzionari delegati e le contabilità speciali** (si adotterà un processo di informatizzazione graduale)
- consentite anche una **razionalizzazione ed una più efficace gestione degli acquisti di beni e servizi**, anche attraverso il collegamento tecnico funzionale del sistema contabile con le altre funzionalità informatiche per la gestione del ciclo passivo realizzate dalla Ragioneria Generale dello Stato
- **completa l'informatizzazione degli atti amministrativi di spesa**, in adempimento alle prescrizioni normative in materia di *e-governance* e dematerializzazione, anche grazie ai recenti adeguamenti del SICOGE alla gestione della fatturazione elettronica

l'introduzione di un processo continuativo di *spending review*

Negli ultimi anni, la necessità di contenere la dinamica della spesa e mutarne la composizione, unite all'attenzione per gli aspetti **qualitativi della spesa**, hanno condotto l'Italia, come molti altri Paesi, ad avviare esperienze di analisi e valutazione della spesa, note come *spending review*.

**esercizio
sporadico**

*contesti di restrizione
fiscale (Australia,
1984-86; Nuova
Zelanda, 1991;
Canada, 1994-95;
Svezia, 1995)*

- situazioni di cambio di governo, nuovi orientamenti nelle priorità delle politiche
- esercizi solitamente condotti a tappeto per individuare tagli di spesa selettivi
- forte impulso impresso dal fattore politico
- difficoltà di disporre di dati consolidati per il calcolo del fabbisogno di spesa da utilizzare come *benchmark* per la valutazione di ciascun programma

**incorporato
nei processi di
bilancio**

*come in Australia, Regno
Unito, Paesi Bassi,
Francia

...e Italia*

- attivano processi di “apprendimento istituzionale” e di sviluppo di competenze analitiche (sia per l’esecutivo che per le strutture tecnico-amministrative)
- si riduce la frequenza dell’analisi rispetto alla cadenza annuale e/o settori di spesa
- si creano meccanismi di contrattazione tra autorità di bilancio e amministrazioni di spesa, con l’ausilio di specifiche strutture tecniche

<p>anni 90</p>	<p><i>Commissione tecnica sulla spesa pubblica (CTSP)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ struttura indipendente ▪ analisi su tematiche strutturali ▪ scollegamento da processo di bilancio
<p>2006-2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commissione tecnica di finanza pubblica (CTFP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rafforzare la funzione allocativa del bilancio (missioni/programmi) ▪ carattere “straordinario” ▪ analisi “produttivista/organizzativa” ▪ cinque ministeri (Trasporti, Infrastrutture, Giustizia, Interno e Istruzione) ▪ raccomandazioni su rete periferica, personale e carriere, monitoraggio e valutazione
<p>2008-2009</p>	<p><i>RGS (Servizio studi)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tutti i ministeri (ma il lavoro è condotto tramite gruppi interni RGS) ▪ problemi di opacità del bilancio e criticità della funzione allocativa ▪ scarsa attenzione agli esiti conseguiti dei programmi di spesa

2010-2012	<i>Nuclei di analisi e valutazione della spesa</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ Compiti definiti da DM marzo 2010 e Dlgs 123/2011▪ <u>Avvio nel secondo semestre 2011</u>
2011-2012	<i>Altre iniziative, incluse Gruppi di lavoro per la riforma fiscale, Comitato dei Ministri per la revisione della spesa, Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ DL 98/2011: Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria▪ L. 148/2011 ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria▪ Interventi correttivi inglobati nel DL n. 95/2012

Articolo 9: Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato

1.MEF-RGS , d'intesa con i Ministeri interessati, **dal 2012** dà inizio ad un **ciclo di "spending review"** per definire i **fabbisogni standard propri dei programmi di spesa** delle amministrazioni centrali dello Stato. Focus su:

- Criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici
- Anche sulle possibili duplicazioni di strutture e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.
- Amministrazioni periferiche dello Stato per cui occorre individuare specifiche metodologie per quantificare i fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

2.MEF-RGS richiede informazioni alle amministrazioni provenienti dalle banche dati e funzionali al lavoro del comma 1

Articolo 9: Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato

3. Omessa trasmissione dei dati: è prevista una penale (2% della retribuzione di risultato)

4. Dal 2013 i risultati del lavoro del comma 1 sono trasmessi alle amministrazioni interessate.

5. In base a quanto sopra e in coerenza con gli obiettivi e interventi fissati dal DEF le amministrazioni propongono, nell'ambito di accordi triennali con il MEF, norme per il superamento della spesa storica.

6. I NAVS seguono il monitoraggio di cui sopra segnalando gli scostamenti.

7. Il Rapporto sulla spesa illustra gli esiti delle attività derivanti da quanto richiesto dal complessivo articolo 9.

Articolo 01: Revisione integrale della spesa pubblica

1. Dato l'obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati, presenta al Parlamento entro il 30 novembre 2011 un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica. Linee-guida per:

1. l'integrazione operativa delle agenzie fiscali,
2. la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale,
3. il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1^o aprile 1981, n. 121,
4. l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica,
5. la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete,
6. la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica.

Articolo 01: Revisione integrale della spesa pubblica (continua)

7. Il programma di riorganizzazione della spesa, comunque, individua, anche attraverso la **sistematica comparazione di costi e risultati** a livello **nazionale** ed **europeo**, eventuali **criticità** nella **produzione** ed **erogazione dei servizi pubblici**, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture ed implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.

8. Nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa del DEF 2012 (...) sono indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, mediante i quali il Governo viene delegato ad attuare le riorganizzazioni di cui al comma 1.

9. Entro venti giorni il Ministro dell'economia e delle finanze provvede a definire le modalità della predisposizione del programma di cui al comma 1 e della relativa attuazione.

10. Ai fini dell'esercizio delle attività di cui al comma 1, nonché per garantire l'uso efficiente delle risorse, il MEF-RGS, **a partire dall'anno 2012**, d'intesa con i Ministeri interessati, dà inizio ad un **ciclo di «*spending review*»** mirata alla **definizione dei costi standard dei programmi di spesa** delle amministrazioni centrali dello Stato. In particolare, per le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

Alcune proposizioni su livello e struttura della spesa pubblica italiana come si rilevano dall'analisi delle informazioni rilevate per i fini della contabilità nazionale.

Diversi contenuti delle procedure di spending review e delle funzioni che esse possono svolgere nella presente situazione economica. Analisi della nozione di quale sia l'importo presumibile della spesa che può essere oggetto di revisione nel breve e lungo termine.

La Parte II del rapporto informa sul lavoro svolto nei tre mesi febbraio-aprile che si è concretizzato nell'avvio di processi di revisione della spesa presso alcuni Ministeri (Interno, Difesa, Giustizia, Istruzione, Trasporti) e presso l'INPS che si sono concretizzati in analisi delle strutture di produzione dei servizi pubblici offerti sul territorio nazionale, in proposte di revisione dell'organizzazione dei servizi, in suggerimenti su come riordinare le procedure di acquisizione di alcuni beni. La Parte II è quindi un mix di analisi, di diagnosi e di proposte.

Alcune anomalie della spesa pubblica in Italia.

1. Si spende meno della media dei paesi Ocse per servizi pubblici e sostegno alle fasce deboli e molto di più per pensioni e interessi.
2. Il costo di produzione dei servizi pubblici è aumentato in trenta anni molto di più di quelli del settore privato con un aggravio di spesa di circa 70 miliardi.
3. Carenze diffuse nell'organizzazione del lavoro, nelle politiche retributive e nell'acquisto di beni.
4. Decisioni sulla allocazione delle risorse influenzate dalla sfera politica e da interessi costituiti.
5. Gli enti locali svolgono le stesse funzioni e servizi a prescindere dalle loro dimensioni e ciò porta un aumento dei costi per quelli con un numero inferiore di abitanti.

Identificazione della spesa aggredibile (complessiva) : 295 Mld

Categoria di spesa	Mld. €	Mld. €
Totale spesa P.A. Istat	793,5	
Interessi passivi	-70,2	
UE, estero et altre	-16,3	707,0
Pensioni	-240,0	
Investimenti pubblici	-32,1	
Contributi non riducibili	-13,0	
Spese sociali	-57,0	364,9
<i>Trasformazione</i>		
Consumi privati	29,7	394,6
Ammortamenti	-31,3	
Contributi sociali	-50,2	
Imposte indirette	-18,1	295,1

» Distinzione tra spesa in versione contabilità nazionale e spesa finanziaria

» Esclusione dalla spesa aggredibile di voci di spesa per motivi "politici"

» Ripartizione della spesa rispetto al totale individuato

la quota maggiore è costituita dalla spesa degli enti sanitari locali, per il 33,1 per cento; Regioni, comuni e province incidono per il 24,3 per cento, lo Stato per il 32,5 per cento, gli altri enti dell'amministrazione centrale per il 2,4 per cento, gli enti previdenziali per il 2,5 per cento e le Università e gli altri enti locali per il 5,2 per cento).

- Costituzione del Comitato interministeriale per la revisione della spesa, con la collaborazione del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa
- Riduzione della spesa per un importo complessivo di 4,2 miliardi per l'anno 2012
 - (intesa a scongiurare l'aumento di due punti dell'IVA, pertanto da ottenersi in 7 mesi: 1° giugno-31 dicembre 2012.
equivale a 7,2 miliardi su base annua, il che corrisponde al 9% della spesa rivedibile nel breve periodo (80 miliardi)
- Si individuano dei profili di spesa sui quali concentrare attività di revisione della spesa
- Per conseguire quell'obiettivo di riduzione, ciascun ministro è tenuto - entro il 31 maggio 2012 - a proporre un progetto contenente i corrispondenti interventi di revisione e riduzione della spesa, nonché le misure per gli esercizi futuri, di razionalizzazione organizzativa e di risparmio.

DL 07.05.2012 “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”

- Nomina di un Commissario straordinario che avrà "il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche" , il quale inoltre supervisionerà e coordinerà l'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle p.a.; il Commissario collabora all'attività di revisione della spesa; viene in particolare attribuito al Commissario il potere di disporre ispezioni
- Presentazione, da parte del Commissario, di un cronoprogramma la cui attuazione sarà verificata dal Consiglio dei Ministri tramite relazioni mensili
- contiene ulteriori disposizioni per razionalizzare gli acquisti della pubblica amministrazione, tra cui:
 - integra le vigenti disposizioni in materia di acquisto centralizzato da parte delle AAPP ponendo come punto di riferimento imprescindibile i parametri prezzo-qualità individuati in modo specifico nei bandi di gara pubblicati dalla Consip S.p.A.
 - l'elaborazione e la pubblicazione di dati da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
 - l'incremento dei processi di centralizzazione degli acquisti attraverso sistema informatico del MEF

- Razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi
- Riduzione degli organici del personale
- Misure di riduzione ulteriore della spesa dei Ministeri:
 - con obiettivi fissati nel DL n.95/2012
 - ed effetti in LB 2013 / Legge di stabilità 2013

La legge 196/2009 attribuisce un **ruolo centrale** all'attività di **analisi della spesa** (**artt. 39, 41 e 49**) per consentire un più rigoroso controllo e garantire un più efficiente impiego delle risorse.

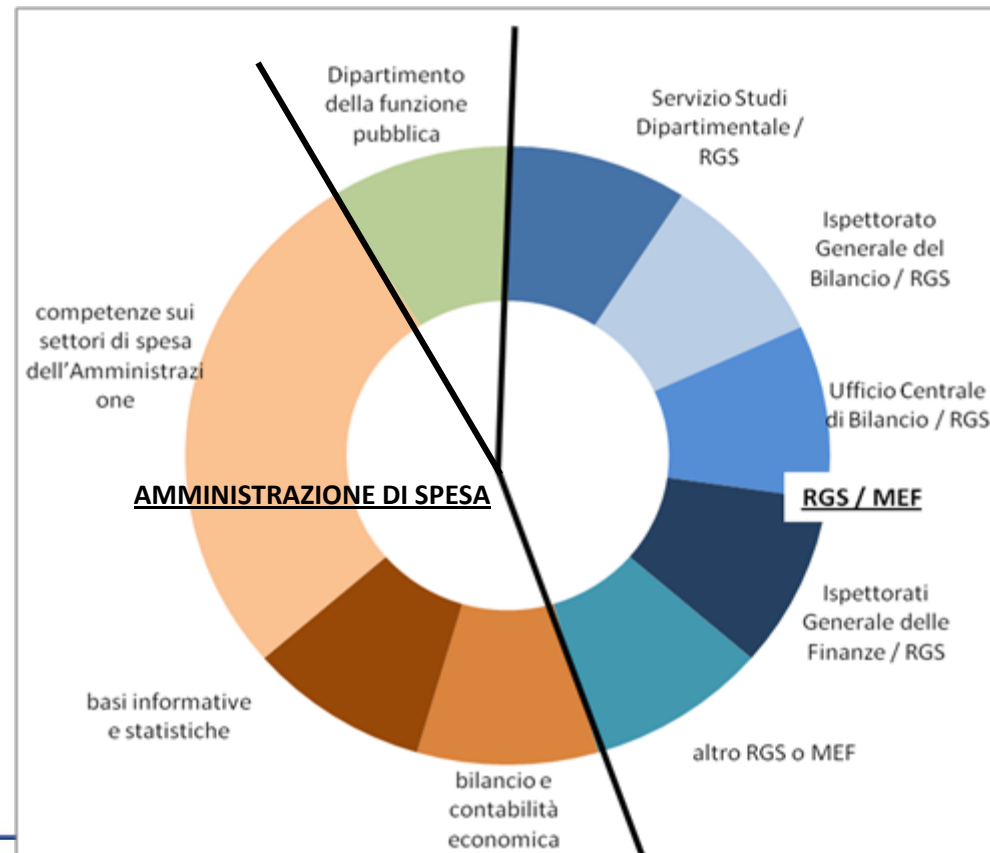
• Sono istituiti appositi **nuclei di analisi e valutazione della spesa** presso il MEF (**art. 39**), per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e dell'efficacia delle misure. Si tratta di uno spazio di collaborazione che riconosce la **necessità di coinvolgimento delle amministrazioni di spesa in quanto**

- gestori del processo di spesa
- responsabili dell'attuazione delle politiche
- detentori delle informazioni

- Ogni tre anni MEF-RGS presenta un **Rapporto al Parlamento** (**art. 41**) contenente:
- analisi della composizione e evoluzione della spesa e base analitica per la programmazione su base triennale (anche con indicatori di performance);
 - proposte di indicatori di risultato;
 - individuazione di aree di inefficienza e inefficacia, e proposte di riallocazione della spesa.
 - Potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (**art. 49**).

I Nuclei sono composti da rappresentanti dell'Amministrazione, del MEF e della Dipartimento della funzione pubblica con competenze di bilancio, contabilità economica, su specifici settori di spesa e statistiche. Sono coordinati da dirigenti della RGS.

- 5 dirigenti dell'Amministrazione
- 5 dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze
- 1 dirigente del dipartimento della funzione pubblica
- Le nomine hanno la durata di tre anni e possono essere rinnovate e/o aggiornate con determina del Ragioniere generale dello Stato.



Ambito dei NAVS e principali risultati

- **Il decreto istitutivo dei NAVS** (DM 22 marzo 2010) Stabilisce l'ambito delle attività che i NAVS dovranno svolgere permanentemente, tramite la condivisione di informazioni finanziarie, economiche e concernenti altre variabili di interesse (art.1, comma 2):
 - **analisi e monitoraggio degli effetti delle misure** di razionalizzazione della spesa;
 - **verifica dell'articolazione dei programmi di spesa** e della coerenza delle relative norme autorizzatorie;
 - formulazione di proposte per l'**accorpamento e/o la razionalizzazione delle leggi di spesa**;
 - supporto alla definizione di **proposte di rimodulazione delle risorse** iscritte in bilancio;
 - Elaborazione di metodologie per la **definizione delle previsioni di spesa e del fabbisogno** associati ai programmi;
 - proposta di **indicatori** misurabili idonei a rappresentare gli obiettivi intermedi o finali dei programmi di spesa;
- **Due ambiti rilevanti in cui è si è tradotta l'attività dei Nuclei:**
 - analisi della spesa delle **strutture periferiche** delle amministrazioni centrali dello Stato
 - raccolta in serie storica di **indicatori** significativi per descrivere il contesto e il risultato dei programmi di spesa del bilancio dello Stato



Gli esiti di tali attività sono confluiti nel Rapporto della spesa 2012

Le quattro parti del Rapporto 2012

I. Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche

(art. 41, c. 2, L. 196/2009)

Il Rapporto illustra la composizione e l'evoluzione della spesa, ...

II. Alcune componenti della spesa pubblica

(art. 41, c. 3, lett. a), L. 196/2009)

Il Rapporto, in particolare, per i principali settori ...: a) esamina l'evoluzione e la composizione della spesa

III. Alcuni approfondimenti sulle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e sulle Istituzioni scolastiche

(art. 3, c. 1, D.L. 98/2011; art. 01, c. 4, D.L. 138/2011)

... per le amministrazioni periferiche ... sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni

IV. Appendice: alcuni indicatori di programma

(art. 41, c. 3, lett. b) e c), L. 196/2009)

Il Rapporto, in particolare, per i principali settori e programmi di spesa: b) propone gli indicatori di risultato ...; c) fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori

Perché focus sulle strutture periferiche

- Recenti norme pongono l'accento sulla necessità di razionalizzarne la spesa:
 - **Art. 9, c.1, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”** stabilisce che *“si dia inizio ad un ciclo di “spending review” mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato”* e con particolare riferimento alla rete periferica dello Stato stabilisce, inoltre, che *“per le amministrazioni periferiche dello Stato sono proposte **specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni**, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione”*.
 - **Art. 01, D.L. 2011, n.138 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”** stabilisce inoltre che il MEF *“presenta al Parlamento (...) un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica. Il programma prevede in particolare (...) le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, **la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato** e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, (...)”* (comma 1)
- Costituiscono una quota rilevante del bilancio dello Stato
- Complessa articolazione e vasta distribuzione sul territorio

Il Rapporto sulla spesa 2012: le strutture periferiche – quadro generale

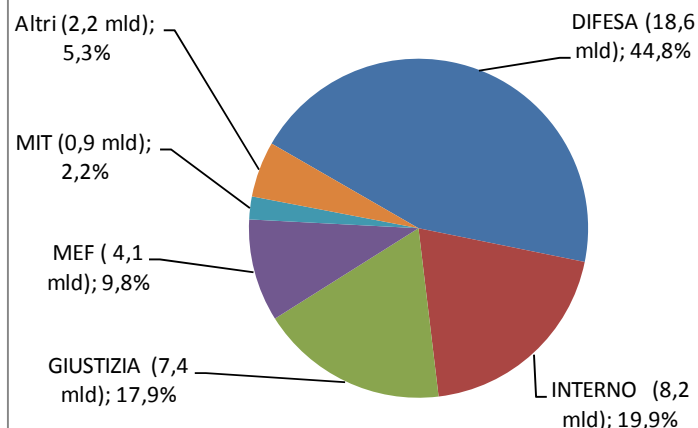
Informazioni dal sistema della contabilità economica

- Costi propri (funzionamento) totali periferia LB 2012: **81,5 miliardi euro**
 - Di cui: MIUR 40,1 miliardi euro
- Costi periferia sul totale dei costi di funzionamento Stato: **93%**

Peso costi strutture periferiche sul totale dei costi dell'amministrazione

Amministrazione	L.B. 2012
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	67,0%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	72,4%
MINISTERO DELLA DIFESA	93,8%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	95,4%
MINISTERO DELLA SALUTE	16,5%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,0%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	83,4%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	67,0%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	70,9%
MINISTERO DELL'INTERNO	89,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	99,7%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	19,4%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	67,8%
Totale complessivo	93,1%

Peso costi periferiche (no MIUR) - L.B. 2012



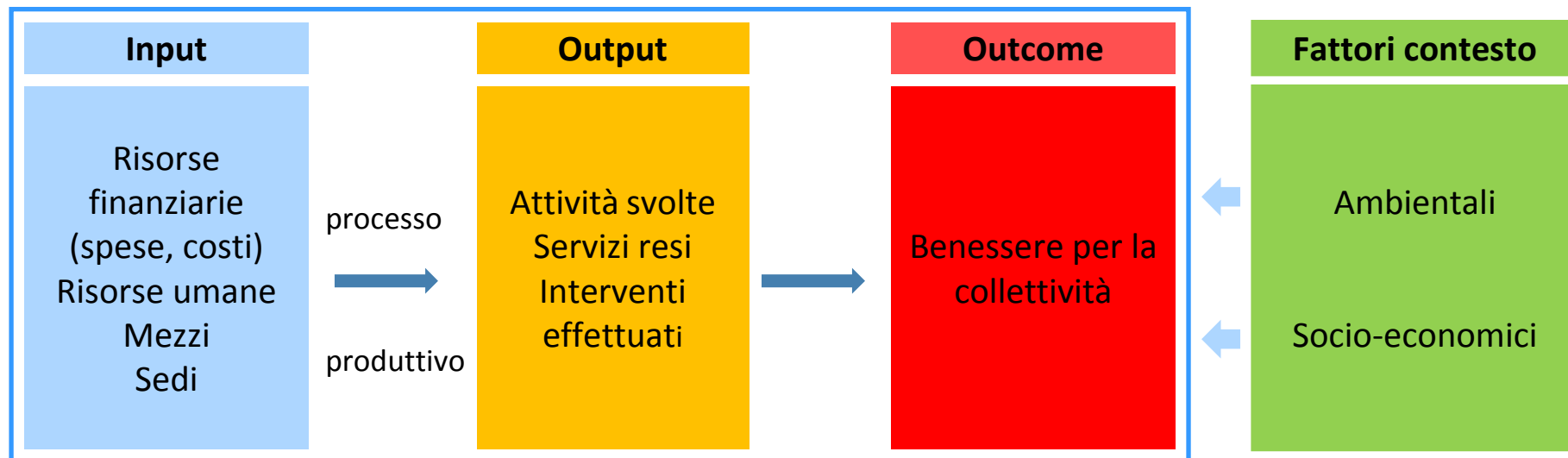
- **Difesa**
 - 98% strutture operative FFAA (EM, MM, AM, CC)
- **Interno**
 - 73% Questure, 20% VVF, 7% Prefetture
- **Giustizia**
 - 43% Corti d'appello, 37% Provveditorati regionali (amministrazione penitenziaria), 18% Procure generali, 2% Centri giustizia minorile e scuole formazione
- **Economia e Finanze**
 - 88% Corpo Guardia di finanza, 7% Ragionerie territoriali, 5% Commissioni Tributarie

Le analisi di efficienza sulle strutture periferiche del Rapporto

- **Obiettivi** - Studiare il processo produttivo delle singole unità al fine di individuare:
 - possibili **miglioramenti dell'efficienza** e dell'allocazione della spesa;
 - eventuali **risorse potenzialmente comprimibili** *ceteris paribus* e reinvestibili nelle stesse amministrazioni;
 - prime stime utilizzabili per la **determinazione dei fabbisogni** di spesa delle strutture
- Necessario coinvolgimento delle Amministrazioni (NAVS)
- Le indagini del Rapporto sono state incentrate sulle strutture per le quali i **dati** necessari erano **immediatamente disponibili** o reperibili o per le quali era già stato avviato un progetto di raccolta sistematizzata delle informazioni (es. VVF)

Gli esiti ottenuti non sono già di per sé conclusioni operative, ma indicano piuttosto le “direttrici” lungo cui proseguire l'analisi per il conseguimento di risultati concreti

Quando si analizza un particolare settore di attività, in letteratura si ricorre spesso al concetto di “**processo produttivo**”



Tre metodi di analisi comuni

1. Statistiche descrittive e indicatori caratteristici

Utili per:

- **Costruzione di un quadro generale** delle strutture (articolazione territoriale, dotazioni umane, finanziarie, strumentali), delle attività svolte, del contesto in cui operano
- **Tipizzazione** delle unità in base ad alcune caratteristiche rilevanti
- Verifica esistenza di eventuali **significative differenze** tra le unità (nei costi, nei processi produttivi, nelle modalità di erogazione dei servizi, ...)

2. Regressioni OLS

- Stima di una **funzione di spesa /costo** (o di produzione)
- Determinazione dei **fabbisogni con riferimento alla distanza dal costo medio (retta di regressione)**

3. Tecniche di efficienza DEA (*Data Envelopment Analysis*)

- Individuazione di una **frontiera di efficienza** (costituita dalle strutture che producono ai costi minori)
- Calcolo della **posizione relativa di ogni struttura** rispetto alle più efficienti (tramite punteggi di efficienza)
- Individuazione dei **recuperi di efficienza** e determinazione dei **fabbisogni con riferimento alla distanza rispetto alle strutture efficienti della frontiera**

Tipi di risultati ottenuti

➤ Componente territoriale dell'efficienza

- In alcuni casi le analisi hanno evidenziato l'esistenza di differenze territoriali nei punteggi di efficienza (*Prefetture, Istituzioni scolastiche, Strutture del MIBAC*)
- Più spesso le strutture più efficienti si trovano al Nord e al Centro Italia

➤ Risorse recuperabili

- Per quasi tutte le strutture analizzate, i metodi statistici applicati indicano la possibilità di margini di risparmio. Spesso le stime di risparmio più ampio derivano dall'applicazione del metodo DEA (cfr con le unità più efficienti) e dall'ipotesi di accorpamento delle unità

➤ Incrementi di produttività

- Per alcune strutture si è verificata la possibilità di ottenere incrementi di produttività senza aggravio sui costi (*Ispettorati Territoriali delle comunicazioni, Capitanerie di porto, Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)*)

➤ Economie di scala (accorpamenti di strutture)

- Per alcune strutture si è evidenziata la possibilità di ottenere guadagni di efficienza aumentando la scala produttiva (*Prefetture e Istituzioni scolastiche*)

- ***Necessità di analisi e approfondimenti per calare nella realtà le evidenze statistiche***

Il Rapporto sulla spesa 2012: le strutture periferiche – i risultati

Amministrazione	Strutture	% costo su totale periferia	Risorse recuperabili
INTERNO	Vigili del Fuoco	20%	65,4 Mln (4%) - 162,7 Mln (10%)
	Prefetture	7%	56 Mln (10%) - 93 Mln (16%)
MEF	Ragionerie Territoriali dello Stato	7%	5 Mln (7%) - 21 Mln (8%)
	Segreterie delle Commissioni Tributarie	5%	5,5 Mln (3%).
MISE	Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni	89%	2,5 Mln (7%) - 5,5 Mln (15%)
GIUSTIZIA	Istituti Penitenziari	37%	15,4 Mln (13%).
MAE	Uffici consolari	85%	7,1 Mln (16%)
MIT	Capitanerie di Porto	63%	Ipotesi 1: 20,5 Mln per attività operative, 17,7 Mln per attività amministrative
MIPAF	ICQRF	9%	5 Mln - 5,4 Mln per attività ispettiva, 2,1 Mln per attività sanzionatoria, 1 Mln (11%) per laboratori
MIBAC	Archivi di Stato	22%	2,8 Mln (13%)
	Biblioteche pubbliche statali	12%	5,2 Mln (19%)

Appendice: alcuni indicatori di programma (1/2)

- Un capitolo metodologico
- Tre schede per programma:
 1. **Scheda attività**: rientranti nel programma con principali interventi sottostanti ad esso e principali mansioni svolte

Elementi utili: leggi autorizzative sottostanti, informazioni dalle Note integrative, esperienza diretta delle amministrazioni
 2. **Scheda indicatori di risultato**: di realizzazione fisica, grado di attuazione degli interventi programmati, volume dei prodotti offerti, quantità e qualità dei servizi erogati

Sono sfruttate prevalentemente fonti informative interne alle amministrazioni
 3. **Scheda indicatori di contesto**: fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma e/o determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale

Forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione delle amministrazioni

Appendice: alcuni indicatori di programma (2/2)

- **Indicatori: ambito di collaborazione con i NAVS, come disposto dalla L. 196/2009**
Tematica trasversale nei programmi di lavoro previsti dal DMef 22/3/2010
- **Tentativo di quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare**
- **Raccolta di indicatori con probabili ricadute positive per le amministrazioni**
Possibile miglioramento dei contenuti delle Note integrative, allegate al bilancio di previsione e al rendiconto
- **Rassegna di indicatori: non ha lo scopo di valutare l'efficacia della spesa**
Discrasia temporale tra erogazione della spesa e suoi effetti, sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali, necessità di stima causalità effetti/interventi
- **Ma è di ausilio alla comprensione dell'oggetto del finanziamento dei programmi e di utilità per una chiara rappresentazione del processo produttivo sottostante ai programmi e per la quantificazione dei fabbisogni di risorse da attribuire ai programmi**

Individuazione di indicatori di risultato a livello di programma

Per individuare di indicatori di risultato semplici e misurabili da monitorare a livello di programma, occorre **valorizzare le fonti amministrative e statistiche disponibili all'interno di ciascuna amministrazione.**

Questo processo potrà contribuire anche alla formulazione di proposte utili alle note integrative che accompagnano il bilancio di previsione e il rendiconto.

Per assistere questo processo, nell'ambito delle attività della RGS e in collaborazione con le amministrazioni, si svolgono attività per:

- individuare una lista di indicatori rappresentativi per programma
- analizzare la "qualità" della nota integrativa al DDL del bilancio e individuare possibili miglioramenti
- prima del DDL sul rendiconto, supportare la preparazione della nota integrativa a consuntivo, in particolare nella parte che dovrebbe esplicitare le motivazioni per lo scostamento dagli obiettivi prefissati

Conclusioni

La scarsità di risorse rende più stringente anche per le amministrazioni dello Stato la necessità di effettuare razionalizzazioni della spesa

I processi di *spending review* avviati negli ultimi anni consentono di individuare interventi mirati, superando la prassi dei tagli indistinti e lineari

Le analisi condotte dalla Ragioneria con il Rapporto sulla spesa suggeriscono che può essere intrapreso un percorso di recupero di efficienza nelle modalità di offerta dei servizi da parte delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato (e per estensione anche da parte di altre strutture)

I risparmi conseguiti con il recupero di efficienza potrebbero anche essere proficuamente impiegati nelle stesse amministrazioni per incrementare la capacità produttiva (ad esempio tramite l'acquisto di mezzi operativi più sofisticati, l'incremento della formazione del personale, ...)