

Le relazioni annuali sullo stato della spesa: prime brevi considerazioni sull'applicazione dell'articolo 3, comma 68, della legge finanziaria 2008.

di Renato Loiero e Antonio Gai*

SOMMARIO: 1. Gli strumenti di valutazione della qualità della spesa; 2. La finanziaria 2008 e la previsione di una relazione annuale sullo stato della spesa; 3. Alcune brevi considerazioni sulle relazioni sullo stato della spesa presentate per gli anni 2007 e 2008; 4. Conclusioni.

1. Gli strumenti di valutazione della qualità della spesa

"Come si può deliberare senza conoscere?". Già nel secolo scorso Luigi Einaudi, nella raccolta "Prediche inutili"¹, considerava il tema della conoscenza una questione cruciale nei processi decisionali politici ed un presupposto fondamentale dei sistemi di rappresentatività democratica, per i quali costituiva "davvero non uno dei tanti, ma *il* problema".

A cinquant'anni di distanza, tali affermazioni conservano intatta la loro efficacia, entrando a pieno titolo nel dibattito politico contemporaneo sulla qualità della spesa pubblica e sull'efficienza degli apparati amministrativi. Sono noti, infatti, gli sforzi compiuti negli ultimi anni dalle pubbliche amministrazioni per il potenziamento degli strumenti di ausilio alla decisione politica, sempre più fondati sull'esigenza di contenere la spesa pubblica, in particolare quella ritenuta "improduttiva" e reperire le risorse già all'interno del bilancio, attraverso una rimodulazione degli interventi di spesa.

Nel nostro Paese, i margini per nuovi interventi discrezionali di politica economica sono assai limitati dal peso del debito pubblico, dalla bassa crescita economica e dai vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione Economica e Monetaria. In questo contesto, risulta fondamentale la capacità del policy-maker di analizzare l'efficacia delle proprie politiche e di valutarne i risultati, indirizzando le risorse verso i settori e gli interventi maggiormente in grado di avere ricadute positive sul sistema economico. Secondo questo approccio "efficientistico", a partire dalle ultime due legislature, gli strumenti generalizzati di controllo della spesa² hanno ceduto il passo a nuovi strumenti di tipo

* Senato della Repubblica e Ministero dell'economia e delle finanze - Dip. della RGS. Le opinioni espresse impegnano solo gli Autori.

¹ L. Einaudi, in *Opere di Luigi Einaudi*, seconda serie, volume secondo, pag. 1, 1959.

² Si tratta di meccanismi prevalentemente automatici introdotti in via normativa primaria, preordinati al contenimento dell'espansione della spesa pubblica in termini meramente quantitativi; tra questi occorre ricordare il c.d. "decreto tagliaspese" (D.L. 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246) il quale ha delineato una procedura volta a consentire una limitazione all'assunzione degli impegni e dei pagamenti da parte delle Amministrazioni statali nel caso in cui si rilevi uno scostamento rispetto agli obiettivi fissati dal Governo nell'andamento degli aggregati di finanza pubblica; la c.d. regola del 2%, prevista dall'art. 1, comma 57 della legge n. 311/2004 (finanziaria 2005), consistente in un limite prestabilito all'incremento alla spesa delle amministrazioni pubbliche rispetto alle previsioni dell'anno precedente; la riduzione di carattere trasversale di stanziamenti di spesa, attraverso tagli lineari delle dotazioni di bilancio relative prevalentemente alle spese per consumi intermedi, previsto dalla legge n. 266/2005, articolo 1, comma 7 (finanziaria 2006); infine, nuovi accantonamenti lineari alle dotazioni di

qualitativo, fondati sulla impostazione di sistemi affidabili di valutazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche, in grado di migliorare il patrimonio di conoscenza degli organi decisionali e favorire scelte allocative maggiormente consapevoli.

Per un altro verso, è noto che i margini di intervento sulla spesa sono fortemente limitati dalla sua "rigidità", ovvero della riconducibilità di una notevole parte della spesa complessiva a componenti non comprimibili³. Ulteriori elementi di analisi, su questo piano, sono ritraibili dal Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato per l'anno 2009 elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Va da sé che anche l'attuazione della riclassificazione del bilancio per missioni e programmi rispetto al precedente bilancio amministrativo, aspetto che è anche ricompreso nella riforma dei documenti di bilancio all'esame del Parlamento, rappresenta, ai fini di cui si discorre, un indubbio miglioramento. La nuova articolazione consente infatti di capire meglio come vengono destinate le risorse e come sono stati elaborati per ogni programma alcuni indicatori di performance, al fine di illustrare meglio l'articolazione e gli effetti delle politiche pubbliche operate con il bilancio⁴. Tra i principali strumenti di valutazione dei margini di miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica va senz'altro annoverato il programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, avviato in via sperimentale dalla legge finanziaria 2007⁵ e trasformato in seguito in strumento permanente di razionalizzazione dei programmi e di riqualificazione della spesa pubblica. L'attività di analisi si propone, sulla scia delle esperienze di

bilancio introdotti con l'art. 1, comma 507, della legge 296/2006 (finanziaria 2007), che ha previsto l'indisponibilità di stanziamenti relativi a determinate categorie economiche (incluse le spese classificate come fattore legislativo), abbinata ad un tentativo di conferire maggiore flessibilità gestionale al bilancio attraverso la possibilità per le amministrazioni di proporre variazioni compensative tra UPB al fine di determinare scelte allocative all'interno del medesimo comparto.

³ La ripartizione per missioni della spesa del bilancio per l'anno 2010 evidenzia come le voci di spesa con una rilevanza superiore al 5 per cento del totale siano le seguenti missioni: debito pubblico, che è pari al 42,7 per cento del totale della spesa; relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, pari al 14,5 per cento; politiche previdenziali, pari al 9,7 per cento; politiche economiche e finanziarie, pari all'8 per cento; istruzione scolastica, pari al 5,6 per cento. Queste indicazioni danno un quadro sommario della decisione di spesa del Parlamento, nella misura in cui gli interessi e i rimborsi sul debito, per esempio, rappresentano un elemento estraneo alle scelte del Parlamento, e come tale deve essere considerato come un dato del problema.

⁴ Secondo quanto indicato dal lavoro «Una analisi degli indicatori di performance nelle note preliminari 2008-2009» elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, emerge che «una quota piuttosto elevata di indicatori individuati dalle amministrazioni sono poco chiari», oppure che «il valore-obiettivo non è coerente con l'indicatore utilizzato per misurarlo». Ovviamente, tra il 2008 ed il 2009 vi sono stati progressi nelle schede a corredo del bilancio, in termini di completezza dell'informazione fornita, ma il processo è in corso e sussistono ampi margini di miglioramento. Per questo motivo, da più parti è stata consigliato che il parlamento "si appropri" in futuro delle proprie missioni al fine di verificare l'adeguatezza degli indicatori di performance a descrivere l'effetto delle politiche pubbliche al fine di svolgere il controllo sull'efficacia dei programmi.

⁵ L'articolo 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha affidato al Ministro dell'economia e delle finanze, con l'ausilio della Commissione tecnica per la finanza pubblica all'uopo istituita, il compito di realizzare un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, volto ad individuare "le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità" dell'azione amministrativa. In sede di prima applicazione, il perimetro di applicazione del processo di analisi della spesa ha riguardato soltanto 5 amministrazioni-pilota (Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti) ed i relativi risultati sono stati illustrati nel "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa" pubblicato il 13 dicembre 2007.

spending review maturate in altri paesi⁶, di esaminare l'economicità dei programmi di spesa e l'efficienza dell'apparato organizzativo allo scopo di individuare possibili interventi di riallocazione e redistribuzione delle risorse.

L'attività di analisi e valutazione della spesa non dovrebbe risolversi, pertanto, in una rimodulazione occasionale della spesa tra un programma e l'altro nell'ambito del bilancio dello Stato, ma in una vera e propria riconsiderazione periodica dell'intero complesso della spesa pubblica iscritta nei programmi, secondo il ben noto approccio "a base zero" nel quale gli stanziamenti sono definiti sulla base degli effettivi fabbisogni manifestati dalle amministrazioni in relazione alle proprie priorità politiche, con definitivo abbandono di ogni logica basata sul calcolo incrementale.

Per ottenere il massimo rendimento dalla spesa pubblica è necessario, tra l'altro, comprendere a fondo i fattori e le cause che ne sono alla base e ne giustificano entità e finalità, i meccanismi che la governano sotto il profilo dell'attribuzione al programma e al centro di responsabilità, le opzioni alternative alla spesa in termini di mantenimento, di riduzione o di eliminazione degli stanziamenti iscritti in bilancio. Una simile analisi richiede, altresì, un contestuale progressivo affinamento delle capacità di valutare l'efficienza delle strutture organizzative e delle modalità di erogazione dei servizi pubblici, di modo che possano essere considerate nel tempo opportunità di riorganizzazione degli apparati burocratici, del capitale umano e delle strategie per rafforzare la capacità delle amministrazioni di porsi al servizio del cittadino e soddisfarne necessità ed esigenze.

L'obiettivo ultimo di questa revisione ciclica della spesa pubblica è quella di ottenere informazioni di sintesi sulle performance delle pubbliche amministrazioni in grado di orientare le scelte di programmazione e di allocazione delle risorse⁷. Il perseguimento di questo fine non può prescindere dalla preventiva definizione degli obiettivi dell'intervento pubblico, declinati secondo le priorità politiche perseguite, e di una batteria di indicatori che consentano una

⁶ Un programma di "spending review" è stato avviato dall'HM Treasury del Regno Unito già dal 1998. Esperienza analoghe sono state successivamente sviluppate in Canada, Nuova Zelanda, Australia, Olanda e Francia.

⁷ In tema di programmazione, è appena il caso di osservare che la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 ha sottolineato la necessità di rafforzare l'efficacia dell'azione di bilancio nell'attuazione del programma di governo attraverso l'adozione di un "ciclo integrato" di pianificazione strategica e programmazione finanziaria. È evidente la relazione di continuità fra i due processi: se la pianificazione strategica volge ad assicurare la coerenza tra programma di Governo e funzioni di direzione della politica generale esercitate dai Ministeri, la programmazione finanziaria ha lo scopo di collegare gli obiettivi primari dell'azione pubblica con le risorse finanziarie destinate alla loro realizzazione. La circolare n. 21/2007 della Ragioneria Generale dello Stato che ha dettato i criteri per la formulazione delle proposte volte all'elaborazione del progetto di bilancio di previsione per l'anno 2008, ha introdotto un ciclo di programmazione integrata per tutte le amministrazioni centrali dello Stato, fondato sullo strumento delle "note preliminari" di cui si determinano le linee guida per la compilazione e gli schemi di riferimento. Le note, come previsto dall'articolo 2, co. 4-*quater* della legge n. 468/1978, illustrano i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, le risorse da destinare alla loro realizzazione, nonché gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Rappresentano, dunque, lo strumento preferenziale per una valutazione delle performance amministrative e dell'efficacia delle politiche pubbliche implementate. A questo scopo, le note di consuntivo, allegate al rendiconto dello Stato (articolo 22 della legge 468/1978), consentono di verificare i risultati conseguiti dai Ministeri attraverso gli indicatori individuati in sede di previsione, costruendone una "memoria" nel tempo in grado di orientare le nuove scelte di programmazione.

piena comprensione degli effetti prodotti dalla spesa sul sistema di riferimento, in termini di qualità dei servizi offerti, efficienza ed economicità.

2. La finanziaria 2008 e la previsione di una relazione annuale sullo stato della spesa

Allo scopo di promuovere un riesame sistematico dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e dare continuità al processo di *spending review* già avviato, in via sperimentale, un anno prima, la finanziaria 2008 ha previsto l'aggiornamento e la prosecuzione del programma di analisi e valutazione della spesa, che diventa strutturale ed applicabile alla totalità dei Ministeri. L'art. 3, comma 67, della legge n. 244/2007 prevede che tale attività venga svolta anche con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Il consolidamento della struttura del bilancio secondo il modello funzionale ed il processo di revisione della spesa sono dunque configurati come interventi connessi ed in qualche modo coordinati tra loro, nella misura in cui la nuova articolazione per programmi favorisce una visione per politiche pubbliche, anziché per centri di responsabilità, ed evidenzia il legame tra risorse stanziare ed obiettivi da perseguire.

L'art. 3, commi 68 e 69, della finanziaria 2008 ha, inoltre, introdotto un'attività di controllo strategico dell'attuazione della politica di bilancio che include la verifica dei risultati conseguiti da ciascun dicastero. Le disposizioni in parola prevedono che ciascun Ministro trasmetta al Parlamento entro il 15 giugno di ciascun anno una Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocatione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa, comprensiva di un "rapporto di performance" nel quale esplicitare i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio precedente, nonché sulle attività svolte nel primo quadrimestre dell'anno in corso. Le analisi svolte sono sintetizzate in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma di governo e le informazioni raccolte formano oggetto di esame da parte delle Commissioni parlamentari per le osservazioni di propria competenza e per la valutazione dei profili di coerenza ordinamentale e finanziaria.

L'attività descritta si colloca pertanto a pieno titolo nell'ambito del potenziamento degli strumenti di controllo della spesa pubblica, con lo scopo di ampliare il patrimonio informativo a disposizione degli organi di indirizzo politico per verificare i risultati conseguiti con la spesa pubblica e favorire l'individuazione di misure correttive necessarie a conseguire priorità ed obiettivi. L'analisi e revisione della spesa diviene così strumento "ordinario" di programmazione delle finanze pubbliche, contribuendo a realizzare, progressivamente, un'allocatione delle risorse più razionale ed efficace.

Le relazioni di cui al comma 68, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, segnalano, in particolare, lo stato di attuazione delle direttive, con riguardo ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche, al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, alle linee di intervento individuate al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture. Esse segnalano, inoltre, gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, anche in termini di

soppressione o accorpamento delle strutture amministrative, laddove l'analisi condotta abbia evidenziato lo svolgimento di funzioni obsolete, analoghe o complementari. Le amministrazioni, infine, devono dar conto delle misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative, anche in relazione alla nuova struttura in cui si articola il bilancio dello Stato. I programmi, infatti, sono definiti in base alle finalità da perseguire con la spesa pubblica e sono autonomi rispetto alle strutture organizzative. In questo senso, l'analisi della spesa crea i presupposti per interventi di riorganizzazione delle competenze e delle responsabilità amministrative tali da favorire, tendenzialmente, la corrispondenza univoca tra struttura e programma, evitando frammentazioni eccessive.

La norma in esame attribuisce al Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico⁸ il compito di definire le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria cui i SECIN e le amministrazioni debbono attenersi nella redazione delle relazioni annuali. Dette linee guida sono state esplicitate in allegato alla Direttiva di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009 ed hanno definito un quadro unitario e coerente per l'effettuazione delle analisi sullo stato della spesa da parte dei diversi Ministeri interessati. Le linee guida stabiliscono, inoltre, gli elementi essenziali ed i contenuti minimi che le relazioni dovrebbero comprendere.

Nella parte generale, le Amministrazioni dovranno dar conto delle priorità politiche definite con l'atto di indirizzo del Ministro, degli eventuali elementi che hanno richiesto modifiche negli obiettivi dell'amministrazione o che hanno influenzato i risultati. Le relazioni integrano pertanto un esame delle priorità politiche perseguite, le difficoltà incontrate nell'attuazione dei vari programmi, i risultati raggiunti, gli scostamenti rispetto a quelli programmati e le cause che ne sono alla base. Ogni Amministrazione, in apposite tavole elaborate dal Comitato strategico il cui format è allegato alle Linee guida, dovrà poi indicare:

- il quadro delle missioni e dei programmi perseguiti con le priorità politiche e gli stanziamenti a disposizione per ciascuno di essi, gli impegni complessivi assunti e le spese di cassa, il numero degli addetti e il grado di informatizzazione (tavola 2); l'obiettivo è quello di esaminare per ciascun Ministero la distribuzione delle risorse finanziarie e di quelle umane e il grado di informatizzazione dell'attività svolta
- la dotazione di personale dei vari dicasteri suddiviso per tipologia di contratto e per profili professionali (tavola 3); nella parte descrittiva deve essere posta in luce la politica seguita nel contenimento degli organici, gli sforzi effettuati per l'acquisizione delle nuove professionalità e le politiche salariali seguite anche in relazione all'individuazione e al riconoscimento del merito

⁸ Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286. Il Comitato, la cui disciplina è stata successivamente ridefinita con il DPR 12 dicembre 2006, n. 315, recante: "Regolamento recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato", elabora Linee guida di indirizzo per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione e predisporre Rapporti informativi periodici circa lo stato di avanzamento della pianificazione strategica e dei controlli interni nei Ministeri.

- gli obiettivi programmati per ciascuna priorità e i risultati conseguiti (tavola 4), sulla base di indicatori significativi dell'attività svolta. La misurazione dei risultati conseguiti in rapporto a quelli programmati potrà consentire di valutare compiutamente l'efficacia dell'intervento pubblico da parte del Parlamento e di orientare le scelte per gli anni successivi
- l'impatto determinato dal programma sul contesto socio-economico (tavola 5)

3. Alcune brevi considerazioni sulle relazioni sullo stato della spesa presentate per gli anni 2007 e 2008

Nelle relazioni sullo stato delle spesa le amministrazioni sono chiamate ad esporre le attività svolte, i risultati raggiunti, le criticità rilevate e gli interventi correttivi che si ritengono necessari.

Tuttavia, le relazioni finora elaborate mostrano contenuti fortemente disomogenei ed uno quadro espositivo ancora frammentato, suscettibile di margini di miglioramento. In primo luogo, non tutti i Ministeri hanno elaborato la prescritta relazione sullo stato della spesa per gli anni 2007 e 2008; risultano presentate⁹:

- 9 relazioni per l'anno 2007 e I quadrimestre 2008 (Esteri, Ambiente, Difesa, Infrastrutture, Interno, Lavoro, Economia, Politiche agricole, Sviluppo economico)
- 8 relazioni per l'anno 2008 (Lavoro, Beni culturali, Politiche agricole, Sviluppo economico, Difesa, Infrastrutture, Ambiente, Giustizia); al fine di non aggravare le amministrazioni di un lavoro eccessivo, il Comitato strategico ha esentato le amministrazioni dal presentare i risultati del primo quadrimestre 2009.

In proposito, va segnalato che la scadenza del 15 giugno non è stata quasi mai rispettata dalle amministrazioni interessate e, specialmente per le relazioni riferite all'anno 2008, si registrano significativi ritardi. Complessivamente, il quadro che ne risulta è quello di una generale difficoltà da parte delle amministrazioni nell'adempimento di quanto richiesto dalla normativa in esame, anche sotto il profilo del rispetto rigoroso della tempistica.

Con riferimento alla coerenza sistematica e redazionale, le relazioni si presentano fortemente disomogenee nei loro contenuti con conseguente difficoltà di operare comparazioni significative delle informazioni fornite dai Ministeri, anche in una ottica di *benchmarking*. Va da sé come in questo caso il *benchmarking*, inteso come procedura di verifica dei parametri di efficacia ed efficienza attraverso la comparazione tra organizzazioni omogenee, non va inteso come un giudizio sulle amministrazioni interessate, ma come metodologia utile a far emergere le migliori pratiche e a stimolare processi di imitazione e apprendimento da parte di tutti i Ministeri coinvolti. Del resto, già la Commissione tecnica per la finanza pubblica aveva evidenziato come dall'analisi

⁹ La fonte è costituita dai documenti presentati al Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008). Senato della Repubblica, DOC. CCVIII, nn. da 1 a 17; aggiornamento a novembre 2009.

svolta siano emersi numerosi punti di contatto nella natura dei problemi che i Ministeri si trovano ad affrontare¹⁰. Il carattere trasversale di alcune di queste problematiche dovrebbe consentire la definizione di modalità di analisi comuni tra le diverse amministrazioni favorendo, almeno in parte, un approccio organico ed un trasferimento di esperienze e soluzioni.

Nell'ambito delle relazioni, una parte preponderante è dedicata dalla maggior parte delle amministrazioni alla parte descrittiva, cioè libera da vincoli redazionali e per certi versi discrezionale in relazione ai contenuti, piuttosto che alla parte tabellare, che richiede viceversa uno sforzo supplementare in termini di raccolta ed elaborazione delle informazioni. Tutte le relazioni forniscono, infatti, una più o meno dettagliata rappresentazione delle proprie priorità politiche, degli obiettivi strategici che intendono perseguire e delle azioni che sono state poste in essere per realizzare gli obiettivi medesimi. La valutazione dei risultati delle azioni intraprese è però in molti casi autoreferenziale, formulata in termini generici e non supportata da indicatori significativi dell'attività svolta.

Nella maggior parte dei casi non si riscontra un'esatta corrispondenza delle tabelle inserite nelle relazioni con le tabelle "standard" (*tavole nn. 2, 3, 4, e 5*) proposte dalle linee guida del Comitato strategico. L'impiego di schemi diversificati, oltre ad ostacolare la possibilità di procedere per determinate categorie di dati a confronti trasversali tra diversi Ministeri, rinnova la sensazione di una generale difficoltà delle amministrazioni nel fornire dati ed elementi quantitativi secondo modelli predefiniti ed omogenei per tutti, spesso non coerenti con le evidenze fornite dai sistemi informativi comunemente in uso all'interno delle amministrazioni medesime.

Allo stesso tempo, tuttavia, è auspicabile uno sforzo comune affinché le relazioni annuali siano il più possibile allineate alle modalità di rappresentazione previste dalle linee guida e non costituiscano un mero adempimento formale nel quale far confluire *sic et simpliciter* le informazioni più facilmente reperibili all'interno delle organizzazioni.

Anomalie significative si riscontrano, inoltre, nell'ambito del *rapporto di performance*, in relazione alla formulazione degli obiettivi e dei relativi indicatori di risultato. Le relazioni manifestano le difficoltà incontrate dalle amministrazioni nel definire chiaramente i propri obiettivi, che dovrebbero essere rappresentativi di almeno un "output" o un "outcome" dell'Amministrazione e riferibili sotto il profilo della responsabilità gestionale ad una partizione interna ben definita ed identificabile, come un singolo Dipartimento o una singola Direzione Generale, evitando per quanto possibile obiettivi condivisi o dal dominio incerto. Sempre con riferimento agli obiettivi, questi dovrebbero essere formulati in termini più espliciti, riferendosi più ai servizi da erogare o agli interventi da realizzare tramite il finanziamento dei programmi di spesa piuttosto che alle attività amministrative

¹⁰ MEF - CTFP, Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, Roma, 13 dicembre 2007, pag. 2, su www.mef.gov.it/ministero/commissioni/Ctfp/.../Rapporto_intermedio.pdf. La CTFP individua, in particolare, 4 aree tematiche: 1) organizzazione territoriale delle amministrazioni, con accorpamento degli uffici in modo da sfruttare le economie di scala; 2) procedure amministrative e organizzazione del personale, da rivedere per aumentare la produttività del lavoro; 3) politica dei trasferimenti, con eliminazione di autorizzazioni di spesa non sempre attivate e con verifica di altre di cui è dubbia la validità; 4) struttura dei bilanci e rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, con revisione di alcune procedure che ostacolano un'efficiente politica della spesa.

o gestionali svolte all'interno dei Ministeri. Essi, infine, dovrebbero essere suscettibili di misurazione attraverso appositi indicatori, in grado di esprimere sinteticamente la qualità e la quantità dei servizi resi o delle azioni compiute.

Gli indicatori di risultato, a loro volta, non sempre risultano rigorosamente definiti e rischiano di essere poco significativi in relazione alla capacità di segnalare il grado di realizzazione degli obiettivi prefigurati.

Alcuni ministeri segnalano l'impossibilità di procedere ad un'analisi mirata ed approfondita degli indicatori di risultato per la gestione di ciascun programma in attesa del completamento del processo di revisione di Missioni e Programmi. In altri casi i risultati sono presentati esclusivamente in forma descrittiva, in termini generici o in relazione all'adempimento di un obbligo amministrativo (predisposizione di un piano, di un rapporto, di un atto). Si segnala, inoltre, la cronica carenza di fondi lamentata da alcuni Dicasteri che ha prodotto l'emergere di posizioni debitorie ed ostacolato il raggiungimento degli obiettivi.

Molto frequente nell'ambito della rendicontazione delle performance è l'impiego di indicatori di realizzazione finanziaria, i quali si limitano a rappresentare il grado di avanzamento della spesa pubblica, ovvero quanta parte dei fondi pubblici sono stati trasferiti ai soggetti utilizzatori, anche laddove non siano strettamente necessari¹¹. Appare infatti evidente che tale tipologia di indicatori mostra soltanto la capacità di un'organizzazione di impegnare gli stanziamenti iscritti in bilancio, senza alcun riferimento ai risultati generati dalla spesa pubblica e senza evidenziare eventuali sprechi ed inefficienze. Discorso analogo vale per gli indicatori di tipo binario (sì, no), i quali descrivono le attività materiali realizzate piuttosto che l'efficacia o l'efficienza della gestione. Così, ad esempio, sarebbe un esercizio inutile, poco significativo, misurare l'efficacia di un piano strategico attraverso un indicatore finanziario (fondi spesi / fondi stanziati) o binario (predisposizione del documento contenente il piano strategico), senza un'accurata valutazione degli effetti prodotti dal programma di spesa, in termini di maggiore utilità per i destinatari dell'intervento.

Infine, la scarsa rilevanza attribuita alla valutazione degli impatti sul sistema socio economico (tavola 5) si giustifica anche in relazione alle difficoltà di valutare gli effetti finali di una politica realizzata in un orizzonte temporale relativamente breve.

4. Conclusioni

Da quanto risulta da questa breve analisi, le relazioni sullo stato della spesa elaborate dalle diverse amministrazioni non sempre forniscono al Parlamento indicazioni chiare ed esaurienti sull'attività svolta dalle singole amministrazioni e sugli effetti delle politiche poste in essere. Le informazioni riportate non sono sufficienti ad un'analisi approfondita delle procedure seguite e dell'adeguatezza

¹¹ Gli indicatori di realizzazione finanziaria dovrebbero, per quanto possibile, essere limitati agli obiettivi relativi a Programmi consistenti in una mera attività di trasferimento di risorse finanziarie da un'amministrazione verso gli enti riceventi, che impiegano i fondi per la realizzazione di proprie specifiche finalità istituzionali (Circolare n. 21/2008 della Ragioneria Generale dello Stato). In tutti gli altri casi sono preferibili gli indicatori di risultato o di impatto che meglio esprimono la performance amministrativa in termini di efficienza e di efficacia dell'intervento pubblico.

dell'organizzazione ai compiti demandati e agli obiettivi assegnati. Il contenuto delle relazioni è spesso poco significativo con scarsa rispondenza tra gli obiettivi perseguiti e le informazioni fornite per verificarne il grado di realizzazione.

Emerge, in sostanza, una certa asimmetria tra prescrizione normativa e la sua applicazione concreta. La *ratio* dell'art. 3, comma 68, della finanziaria 2008 è quello di incrementare le potenzialità decisionali del bilancio attraverso un incremento dello *stock* di informazioni sulla produttività e l'efficienza della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. Le relazioni sullo stato della spesa finora presentate manifestano, tuttavia, una certa disomogeneità nei contenuti ed una rappresentazione quantitativa dei dati non sempre soddisfacente, spesso poco coerente con i modelli predisposti dal Comitato strategico della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si tratta di una questione di grande importanza, in quanto influisce sulla qualità della programmazione delle amministrazioni e sulla capacità di formulare previsioni finanziarie basate sui fabbisogni effettivi, nonché sulla possibilità di migliorare l'organizzazione interna ed i servizi resi monitorandone costantemente la performance.

Per quel che concerne le cause delle difficoltà manifestate dalle amministrazioni, esse possono essere ascritte ad una pluralità di fattori. In primo luogo, può discendere da difficoltà di ordine tecnico-amministrativo, cioè dalla mancanza di banche dati di analisi statistica e quantitativa, nonché di metodologie collaudate di analisi della spesa pubblica, dell'efficacia nell'allocazione delle risorse e del grado di efficienza dell'azione amministrativa. Ne deriva la difficoltà, per certi versi fisiologica, di assimilare in tempi rapidi un complesso di riforme e di interventi che si intersecano tra loro, in maniera non sempre organica. La costruzione di un set di indicatori di performance richiede, inoltre, una notevole quantità di dati sulle risorse impiegate dalle amministrazioni, i prodotti della loro attività, i risultati attesi e quelli conseguiti. Un secondo fattore di difficoltà per le amministrazioni risiede nella scarsa attenzione tradizionalmente riservata ai documenti di rendicontazione, rispetto alle fasi di previsione, e nella limitata diffusione delle logiche di risultato. Sotto questa prospettiva è auspicabile una riconsiderazione del ruolo dei documenti di consuntivo, come luogo di misurazione dei risultati della gestione e di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche.

In questi termini, la scarsa aderenza delle relazioni alle finalità previste potrebbe essere gradualmente migliorata nel tempo in conseguenza della naturale sedimentazione delle tecniche di valutazione della spesa e di programmazione finanziaria dei fabbisogni sempre più orientate a parametri di qualità. In questa prospettiva, è da salutare con favore l'introduzione, a partire dalle previsioni di bilancio 2009, di una procedura interamente automatizzata di compilazione e trasmissione delle note preliminari (a preventivo e a consuntivo), che costituiscono il punto di partenza per la valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni. La modalità telematica consente una maggiore completezza e standardizzazione delle informazioni che confluiscono nelle note, i cui benefici potranno essere apprezzati già dalla prossima tornata di elaborazione delle relazioni annuali.

Non va sottaciuto, infine, l'impatto sulla materia in esame della riforma della contabilità pubblica attualmente in discussione in Parlamento¹². L'art. 51 del DDL di modifica della legge di contabilità di Stato prevede il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa dei Ministeri (comma 1, lett. a)) e la graduale estensione del programma di analisi all'intero complesso delle pubbliche amministrazioni, non soltanto quelle centrali (lett. d)). Sul punto, il governo è delegato ad emanare appositi decreti legislativi entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge contabile.

Le nuove disposizioni sono pertanto intese a consolidare l'attività di revisione della spesa e consentire di individuare i margini di manovra e le misure correttive necessarie ad intervenire nella gestione della spesa pubblica, indirizzandola verso obiettivi di programmazione e di contenimento. Le relazioni annuali sullo stato della spesa svolgono, in questo contesto, un ruolo potenzialmente decisivo nel miglioramento del patrimonio informativo a disposizione degli organi politici. Avviare il dibattito politico verso decisioni di finanza pubblica più consapevoli è il presupposto essenziale affinché possa trovare definitiva consacrazione quel principio del "conoscere per deliberare", già noto da decenni ma non agevole da realizzare.

BIBLIOGRAFIA:

"PERFORMANCE BUDGETING, SPESA PUBBLICA E CONTESTO ISTITUZIONALE: L'ESPERIENZA ITALIANA", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2009

"UNA ANALISI DEGLI INDICATORI DI PERFORMANCE NELLE NOTE PRELIMINARI 2008 - 2009", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2009

"ESEMPI DI OBIETTIVI E DI INDICATORI ADOTTATI NEL BILANCIO DELLO STATO FRANCESE", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2009

"RAPPORTO SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2009

"LIBRO VERDE SULLA SPESA PUBBLICA", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007

"RAPPORTO INTERMEDIO SULLA REVISIONE DELLA SPESA", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007

"NOTA INTRODUTTIVA ALLA LETTURA DEL BILANCIO DELLO STATO PER MISSIONI E PROGRAMMI", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2007

¹² Si tratta del disegno recante: "Legge di contabilità e finanza pubblica", approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica il 24 giugno 2009 (A.S. 1397), dalla Camera dei Deputati (A.C. 2555) l'11 novembre 2009 ed ora al secondo esame del Senato della Repubblica.