

1 NOTE INTEGRATIVE AL RENDICONTO DELLO STATO

Le disposizioni del richiamato art. 35 comma 2 della legge 196 del 31 dicembre 2009, prevedono che al Rendiconto generale dello Stato sia allegata, per ciascuna amministrazione, una “Nota Integrativa articolata per missioni e programmi che illustri i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati con le previsioni di bilancio, le risorse finanziarie impiegate, e gli indicatori che ne misurino il grado di raggiungimento”.

Le Note Integrative si inseriscono all’interno del più ampio ciclo di programmazione e costituiscono lo strumento per verificare il conseguimento degli obiettivi connessi ai Programmi di spesa rafforzando la trasparenza e la capacità delle amministrazioni di rendere conto dei propri risultati (*accountability*).

Nella fase di previsione il processo si avvia con la definizione del piano degli obiettivi, di quello degli indicatori e delle loro valorizzazioni (importi contabili per gli obiettivi e valori target per gli indicatori) da parte dei singoli Centri di Responsabilità, che provvedono direttamente, tramite i loro referenti, all’inserimento a sistema: il tutto è coordinato dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) a cui spetta la validazione finale dell’intera rilevazione.

In sede di consuntivo, la compilazione delle Note integrative rappresenta la naturale conclusione del ciclo di programmazione. Anche in questa fase, operano gli stessi attori del processo ed in particolare i referenti dei Centri di Responsabilità, inseriscono le relative risorse finanziarie impiegate (stanziamenti definitivi in conto competenza e pagato in conto competenza) ed il valore effettivamente conseguito al termine dell’esercizio, al fine di rappresentare il grado di conseguimento degli obiettivi.

Da segnalare alcune recenti iniziative dirette a promuovere un miglioramento dei contenuti delle Note integrative e a favorire, contestualmente, l’applicazione di criteri uniformi nella scelta di indicatori in grado di rappresentare adeguatamente la quantità e la qualità dei servizi erogati nonché i loro impatti sulla collettività di riferimento, in relazione alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato.

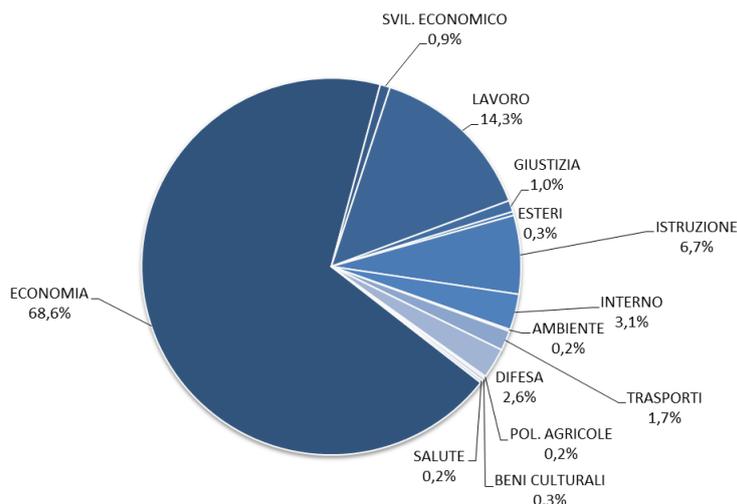
In particolare, nell’ambito delle attività di collaborazione tra il Ministero dell’Economia e delle finanze e i Ministeri di spesa di cui all’art. 39 della legge 196/2009, è stato definito un set di indicatori comuni a tutti i ministeri utilizzabili per i programmi di spesa trasversali 32.2 “Indirizzo politico” (attività svolte dai Gabinetti e dagli uffici di diretta collaborazione all’opera dei ministri) e 32.3 “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza” (attività dirette a garantire il generale funzionamento delle amministrazioni – affari generali, gestione del personale, bilancio, etc.).

1.1 ANALISI DEGLI OBIETTIVI

Nell’ambito del processo di programmazione strategica ciascuna amministrazione traduce le Priorità Politiche indicate dal Governo e, in generale, i propri compiti istituzionali, in obiettivi che “intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi”, correlandoli ai Programmi di spesa. In pratica, le risorse stanziare sui Programmi sono ripartite dalle Amministrazioni tra gli obiettivi conseguibili e sono individuati gli indicatori in grado di misurare il risultato da perseguire. A conclusione di ciascun esercizio, la rilevazione delle somme impegnate e dei risultati effettivamente conseguiti per quegli obiettivi consente di misurare la capacità dei Programmi di spesa di assolvere alle finalità per cui sono stati stanziare le risorse finanziarie.

Il Grafico 1 espone gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati agli obiettivi, ripartiti tra i singoli Ministeri, fornendo una immediata rappresentazione delle quote di stanziamento definitivo di ciascuno di essi.

Grafico 1 – Ripartizione % per Ministero degli stanziamenti definitivi di competenza (esercizio 2016)



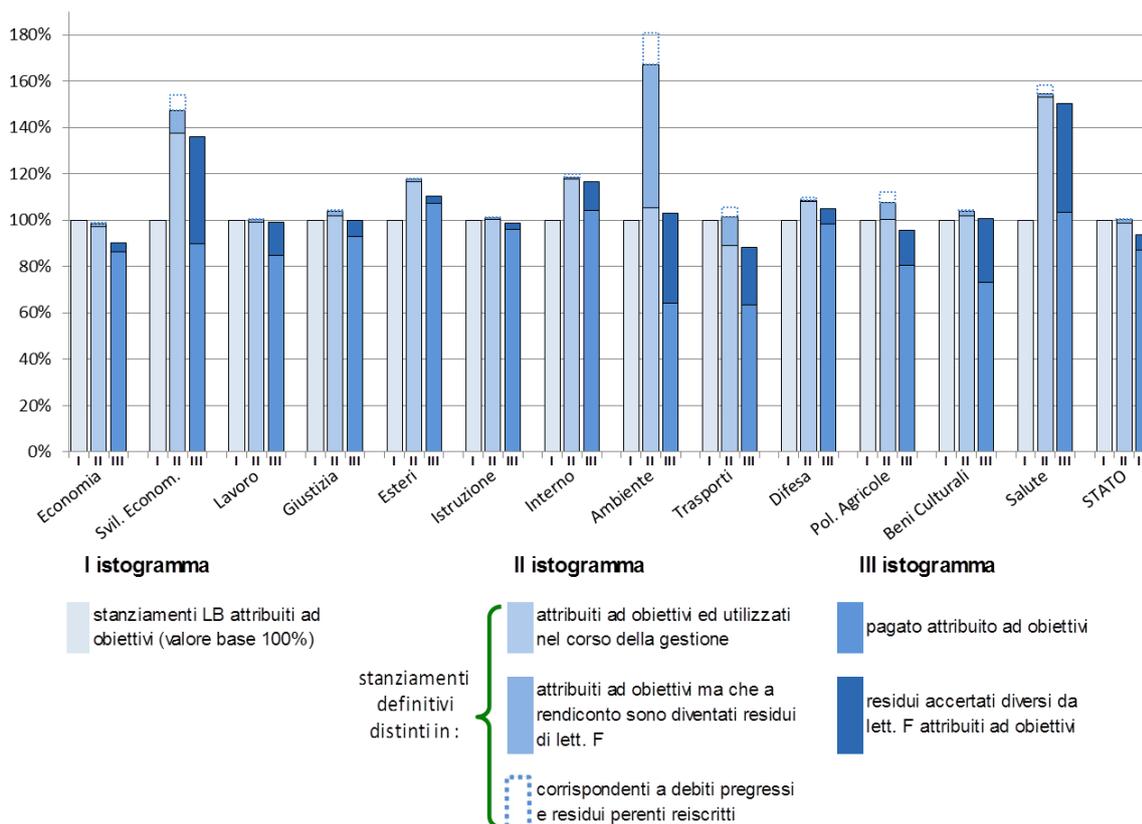
La ripartizione fa riferimento al totale degli stanziamenti definitivi del Bilancio dello Stato (829.263,63 mln/€), che non corrisponde al totale degli stanziamenti definitivi assegnati agli obiettivi (826.369,91 mln/€, pari al 99,6% circa degli stanziamenti definitivi complessivi), in quanto a questi ultimi non sono attribuite le risorse il cui impiego è riferito ad esercizi finanziari precedenti al 2016 e gli stanziamenti destinati alla copertura dei debiti pregressi e dei residui perenti.

La composizione, in termini percentuali, delle risorse di competenza stanziata e di quelle impiegate dai Ministeri, sono espone nel Grafico 2 che riporta, per ciascuno di essi:

- lo stanziamento a Legge di Bilancio (I istogramma), preso come base di riferimento e pari al 100%, del totale attribuito agli obiettivi;
- lo stanziamento definitivo (II istogramma), distinto tra: a) la quota di risorse attribuite agli obiettivi; b) la quota non utilizzata e rinviata a impieghi futuri (residui di stanziamento, ovvero di lettera F); c) la quota destinata a coprire le risorse riferite agli esercizi precedenti (debiti pregressi e residui perenti reiscritti);
- le risorse impegnate nel corso del 2016 per gli obiettivi (III istogramma), distinguendo tra la quota pagata da quella rimasta da pagare (residui accertati, diversi da quelli di lettera F).

Nella stesso grafico, l'ultimo gruppo di istogrammi si riferisce all'insieme delle Amministrazioni centrali dello Stato (STATO).

Grafico 2 – Stanziamenti, impegni e pagamenti associati ad obiettivi dei Ministeri (esercizio 2016)



L'analisi del Grafico 2 mette in evidenza le variazioni delle risorse finanziarie intervenute nell'ambito di ciascuna Amministrazione tra la fase di previsione e quella di consuntivo (confronto tra I e II istogramma); si desume che, considerato il peso di ciascuno di essi sul totale (come rappresentato nel Grafico 1), modeste variazioni intervenute nelle Amministrazioni con maggiori risorse finanziarie corrispondono in termini assoluti a scostamenti più consistenti di quelli relativi ad elevate variazioni intervenute nelle Amministrazioni di minore peso finanziario e viceversa. Casi significativi in tal senso sono quelli del Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e del Ministero della Salute, con risorse stanziata a Legge di Bilancio tra le più basse rispetto a tutti gli altri Ministeri, il cui stanziamento definitivo è aumentato di più del 50%¹.

Inoltre, dalla lettura del grafico emerge, che alla fine dell'esercizio le risorse di competenza impegnate dalle Amministrazioni per la realizzazione degli obiettivi risultano quantitativamente differenti rispetto agli stanziamenti definitivi. Ciò deriva da diverse motivazioni:

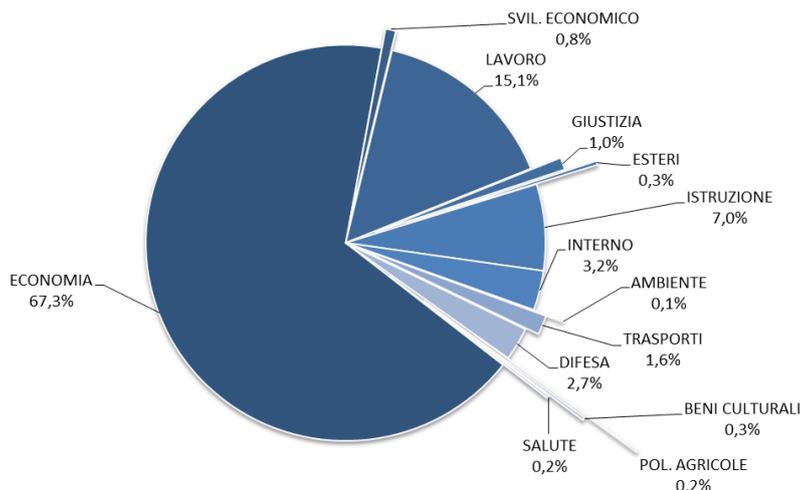
- alcune quote sono state specificatamente stanziata per la copertura di spese il cui onere è riferita ad esercizi precedenti (più precisamente quelle che si riferiscono alla reiscrizione dei residui perenti;
- altre quote sono destinate a coprire spese (principalmente risorse di parte capitale) il cui impiego avverrà negli esercizi successivi a quello consuntivo (residui di stanziamento, ovvero di lettera F)².

Il Grafico 3 riporta la ripartizione tra i diversi Ministeri del complesso delle risorse impegnate sugli obiettivi per l'anno 2016 (complessivamente pari a 772,761,1 mln/€), corrispondenti alle risorse rappresentate dal III istogramma del Grafico 2.

¹ In particolare il Ministero dello Sviluppo Economico ha registrato una variazione dello stanziamento di 2,590,5 mln/€ in aumento rispetto allo stanziamento approvato in Legge di Bilancio di 4.804,6 mln/€, il Ministero dell'Ambiente ha registrato una variazione dello stanziamento di 627,93 mln/€ in aumento rispetto allo stanziamento approvato in Legge di Bilancio di 774,91 mln/€, mentre il Ministero della Salute la variazione in aumento è stata di 718 mln/€ rispetto all'iniziale stanziamento di 1.234,39 mln/€.

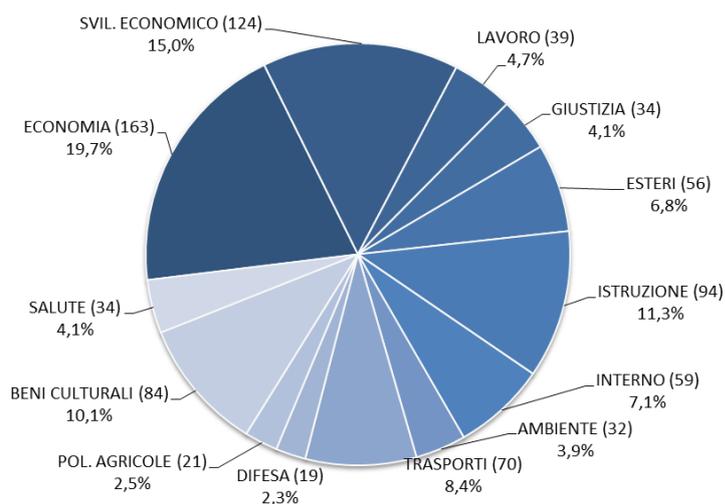
² Al quadro completo delle risorse impiegate per la gestione degli obiettivi, mancano i residui di stanziamento provenienti dagli esercizi precedenti, che attualmente il sistema delle Note Integrative non gestisce (per l'esercizio 2016 corrispondono a circa il 1,61% dello stanziamento definitivo di competenza).

Grafico 3 – Ripartizione % per Ministero degli impegni di competenza associati ad obiettivi (esercizio 2016)



Il Grafico 4 riporta (tra parentesi) il numero degli obiettivi individuato da ciascuna Amministrazione e il relativo peso percentuale rispetto al numero complessivo degli stessi pari a 829.

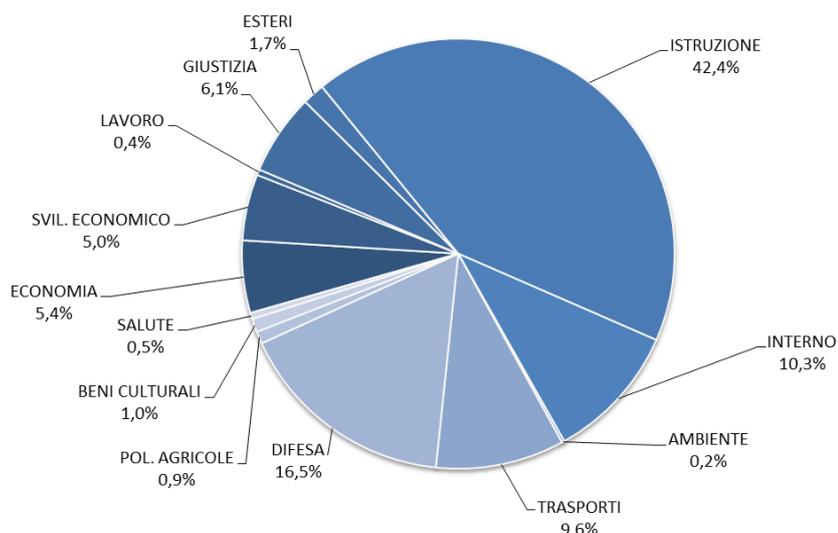
Grafico 4 – Ripartizione per Ministero del numero di obiettivi (esercizio 2016)



L’osservazione parallela del Grafico 3 e del Grafico 4 evidenzia come, per ciascuna Amministrazione, il numero degli obiettivi perseguiti diverga in maniera consistente. Il fenomeno in parte è da attribuire al trasferimento a terzi di risorse finanziarie, talvolta molto elevate, delle quali l’Amministrazione non è direttamente responsabile del loro impiego finale: questi importi vengono interamente attribuiti ad un unico obiettivo (c.d. obiettivi di risorse trasferite), determinando, in tal modo un aumento dell’importo medio per obiettivo. A tale proposito, più volte è stato rappresentato alle Amministrazioni di considerare in maniera differente gli stanziamenti oggetto di trasferimento, rispetto a quelli di cui l’Amministrazione ha la responsabilità delle finalità connesse all’impiego delle risorse, rivolgendo l’attenzione soprattutto alla finalità ultima delle politiche alle quali le risorse sono destinate e alla misurazione dell’impatto della politica sulla collettività.

Un discorso a parte merita il Ministero dell’Economia e delle finanze che, oltre al menzionato fenomeno particolarmente intenso, presenta un numero ridotto di obiettivi da riferire anche alla gestione del pagamento degli oneri del debito pubblico. Per esprimere in maniera più evidente l’impatto complessivo delle risorse stanziare sugli obiettivi qualificati dalle Amministrazioni come risorse trasferite e stanziare sugli obiettivi debito pubblico (presenti solo nel Ministero dell’Economia e delle finanze), nel Grafico 5 è stata riportata in percentuale la suddivisione delle risorse in c/competenza impegnate sugli obiettivi da parte dei Ministeri decurtate delle suddette risorse (complessivamente pari a 127.053,36 mln/€).

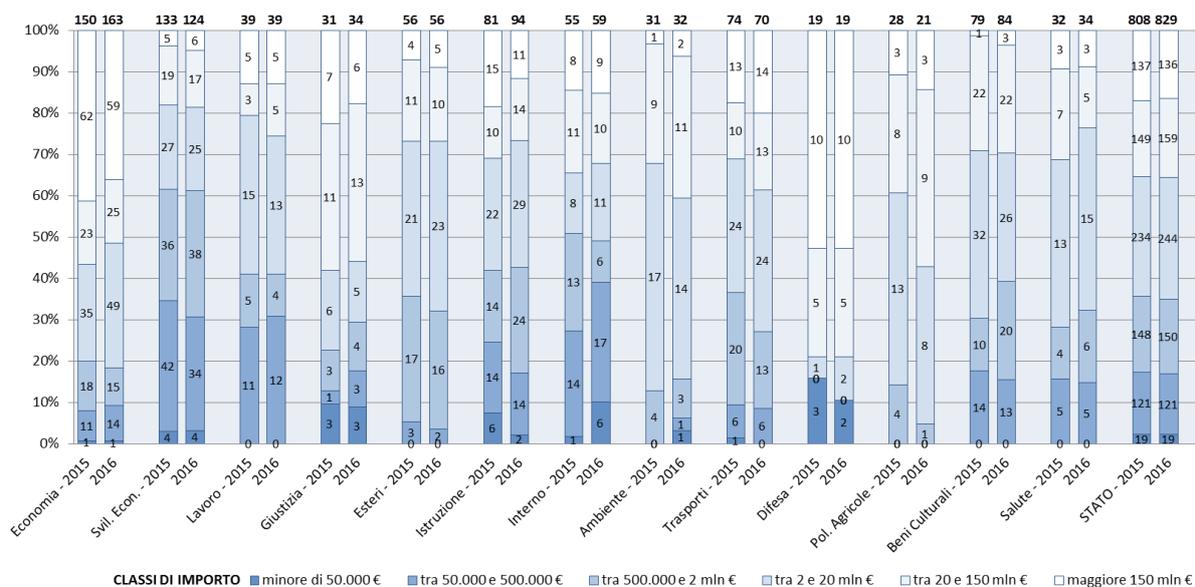
Grafico 5 – Ripartizione % per Ministero degli impegni di competenza associati ad obiettivi, con l'esclusione degli obiettivi di risorse trasferite e degli obiettivi relativi al debito pubblico (esercizio 2016)



Il numero degli obiettivi dipende, inoltre, anche dal diverso livello di articolazione adottato nella definizione del piano degli obiettivi. Quanto rappresentato si evince dal Grafico 6, che espone la dimensione degli obiettivi (espresso in termini di importo impegnato) per l'esercizio 2016 e l'evoluzione rispetto all'anno precedente.

Si osservano differenti comportamenti: il Ministero dello Sviluppo economico presenta un piano degli obiettivi molto dettagliato (il numero totale degli obiettivi che rientrano nelle prime 3 classi di importo definite nel Grafico 6 superano il 60% del totale del Ministero), mentre il piano degli obiettivi del Ministero della Giustizia, complessivamente di dimensioni simili al primo, non esprime alcuna articolazione degli obiettivi attinenti ai propri compiti istituzionali e il numero totale delle 2 classi di maggiore dimensione coprono, da sole, quasi il 60% del totale degli obiettivi.

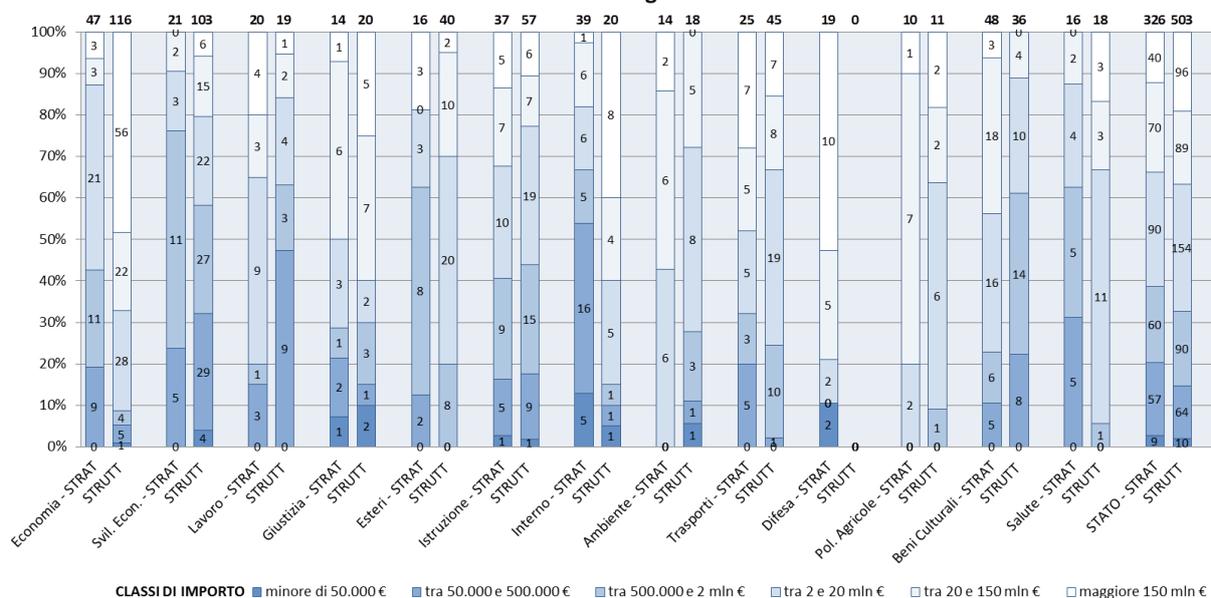
Grafico 6 – Numero di obiettivi per classe d'importo attribuito (stanziamento definitivo) per Ministero: confronto tra gli esercizi 2015 e 2016



Le differenze di impostazioni sono talvolta riscontrabili tra diversi Centri di Responsabilità all'interno della stessa Amministrazione (fenomeno anch'esso evidente nell'ambito degli obiettivi del Ministero dello Sviluppo Economico, dove alcuni hanno una caratteristica di tipo più operativo che strategico).

Sulla dimensione degli obiettivi incide un'altra variabile che deriva dalla necessità di evidenziare particolari aspetti, poco rilevanti in termini di risorse, ritenuti tuttavia, significativi nel rappresentare le finalità da perseguire, come ad esempio collegare gli obiettivi alle Priorità Politiche definite dalla direttiva del Ministro (obiettivi strategici). È il caso del Ministero dell'Interno che, da una parte, è caratterizzato dalla definizione di obiettivi ampi che richiamano genericamente l'attività istituzionale senza far emergere le finalità, ai quali sono attribuiti la maggior parte delle risorse finanziarie e, dall'altra, da obiettivi di dimensioni ridotte, maggiormente definiti e finalizzati, che sono quelli associati alle Priorità Politiche.

Grafico 7 – Numero di obiettivi per classe d'importo attribuito (stanziamento definitivo) per Ministero: confronto tra obiettivi strategici e strutturali (esercizio 2016)



Nel Grafico 7 è possibile osservare la diversa struttura dimensionale degli obiettivi strategici (associati alle Priorità Politiche) e strutturali evidenziando il diverso approccio applicato dalle Amministrazioni, con l'unico caso rappresentato dal Ministero della Difesa che definisce come strategici tutti gli obiettivi da perseguire.

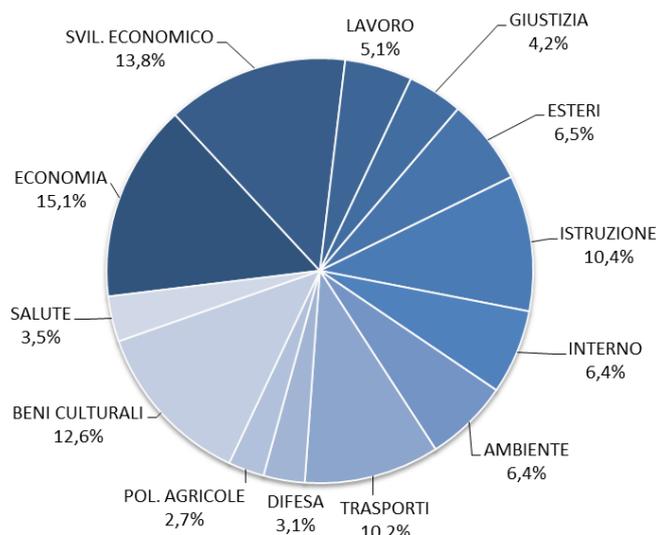
1.2 ANALISI DEGLI INDICATORI

L'altra componente fondamentale delle Note Integrative, complementare agli obiettivi, è costituita dagli indicatori, che costituiscono lo strumento di misurazione del grado di raggiungimento degli stessi. La lettura degli indicatori per ciascun obiettivo consente di individuare i fenomeni che meglio sono in grado di rappresentare le finalità concrete che si perseguono: in fase di previsione si stabiliscono i valori che si prevede di conseguire, mentre, a rendiconto si riportano i valori effettivamente conseguiti.

Analogamente agli obiettivi, gli indicatori delle Note Integrative sono correlati alle finalità dei Programmi di spesa approvati dal Parlamento e, quindi, rendono conto dei risultati concreti perseguiti a livello strategico dall'Amministrazione, in un'ottica di continuo miglioramento. Gli indicatori associati ai singoli obiettivi non necessariamente esprimono il risultato complessivamente raggiunto dall'obiettivo, né singolarmente né nel loro complesso, ma si focalizzano su alcuni aspetti di particolare rilievo.

Il numero complessivo degli indicatori individuati dalle Amministrazioni sono 1.505, la cui ripartizione tra le diverse Amministrazioni è sintetizzata nel Grafico 8.

Grafico 8 – Ripartizione % per Ministero del numero di indicatori (esercizio 2016)



L'analisi del grado di raggiungimento dei risultati per l'esercizio 2016 richiede di assumere alcune semplificazioni, quali quella di attribuire lo stesso peso a fenomeni differenti sia in termini di dimensione (risorse finanziarie impiegate, personale coinvolto, ecc.), sia di qualità della misurazione (il numero di autorizzazioni concesse probabilmente non ha lo stesso peso dello stato di avanzamento di un progetto di informatizzazione), oppure di escludere gli indicatori che mancano di uno dei due termini di riferimento per il calcolo (valore previsto o consuntivato).

La misurazione è espressa in termini percentuali con valori compresi tra 0% e 100%, dove il 100% corrisponde all'esatto raggiungimento del valore target preventivato, mentre percentuali inferiori al 100% esprimono lo scostamento dal valore obiettivo preventivato³. Per agevolare la lettura dei risultati, nella Tavola 1 sono state individuate 4 classi di raggiungimento dei risultati, che rappresentano gli indicatori che hanno, rispettivamente, conseguito dallo 0% al 25% del target preventivato, dal 25% al 50%, dal 50% al 75% e dal 75% al 100%; inoltre, nella stessa tavola è esposta la quota degli indicatori che hanno conseguito il 100% dei risultati. Infine, la tavola riporta la tipologia di indicatore maggiormente utilizzato dalle Amministrazioni per esprimere i risultati perseguiti. Le diverse tipologie di indicatori adottabili per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi sono riportati nel Box 1⁴.

Box 1 – Tipologie di indicatori per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi

Indicatore di realizzazione finanziaria: indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento.

Indicatore di realizzazione fisica: rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati.

Indicatore di risultato (output): rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa.

Indicatore di impatto (outcome): esprime l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente.

³ In fase di previsione il target degli indicatori può essere indicato sia in termini di valore esatto da raggiungere, sia in termini di intervallo entro cui collocarsi: ai fini del calcolo delle percentuali sopra indicate, il valore effettivamente raggiunto per ciascun indicatore è stato confrontato con il target indicato verificando l'esatto raggiungimento del valore preventivato oppure l'inclusione nell'intervallo stabilito. In particolare, è stato considerato raggiunto il 100% dell'obiettivo tutte le volte che l'indicatore ha presentato a consuntivo l'esatto valore preventivato o si è collocato nell'intervallo previsto; negli altri casi si registra uno scostamento rispetto al valore target quando il valore non rientra nell'intervallo previsto, oppure quando assume un valore minore o maggiore rispetto al valore preventivato.

⁴ Vedi circolare RGS n.28 del 2 luglio 2010, Nota Tecnica n.1 - Linee guida alla compilazione delle Note Integrative.

Partendo dall'analisi della classe di migliore conseguimento dei risultati (75%-100%), è possibile osservare che la percentuale complessiva degli indicatori che hanno raggiunto il 100% risulta essere pari al 78,4%. Per gli indicatori di questa classe si rileva, inoltre, che nel 77,2% dei casi essi, per tutti gli esercizi del triennio a cui si riferisce la Legge di Bilancio 2016-2018, presentano il medesimo valore target, confermando che la scelta dei fenomeni monitorati, spesso, riguardano situazioni con una certa regolarità nel tempo. Inoltre, più dell'8% degli indicatori di questa classe sono indiretti, in quanto esprimono il semplice grado di raggiungimento dei risultati di fenomeni misurati in altri documenti, ovvero non esplicitano la finalità concreta dell'obiettivo (ad esempio "Grado di avanzamento del piano di azione annuale", "Percentuale di conseguimento dei risultati da parte dei competenti uffici di livello dirigenziale non generale"); a questo genere di indicatori continuano a fare particolare ricorso i Ministeri dell'Interno (il 64,7% della classe), della Salute (27%) e, anche se quasi dimezzato rispetto allo scorso esercizio, quello del Lavoro (18%).

Tavola 1 – Grado di raggiungimento dei risultati misurati dagli indicatori per Ministero (esercizio 2016)
Analisi per classe di raggiungimento del risultato

MINISTERI	Classi di raggiungimento del risultato					totale	tipologia di indicatore utilizzata con maggiore frequenza
	0%-25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	(di cui 100%)		
ECONOMIA E FINANZE	2,7%	2,3%	1,8%	93,2%	(80,0%)	100%	Indicatore di realizzazione finanziaria
SVILUPPO ECONOMICO	3,9%	1,5%	2,0%	92,7%	(87,8%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	5,2%	2,6%	20,8%	71,4%	(62,3%)	100%	Indicatore di risultato (output)
GIUSTIZIA	9,5%	6,3%	6,3%	77,8%	(46,0%)	100%	Indicatore di risultato (output)
AFFARI ESTERI	4,1%	1,0%	4,1%	90,7%	(87,6%)	100%	Indicatore di risultato (output)
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	5,2%	1,9%	0,6%	92,3%	(86,5%)	100%	Indicatore di risultato (output)
INTERNO	7,3%	2,1%	2,1%	88,5%	(82,3%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	25,3%	3,2%	4,2%	67,4%	(51,6%)	100%	Indicatore di risultato (output)
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	0,7%	0,7%	3,3%	95,4%	(91,4%)	100%	Indicatore di risultato (output)
DIFESA	4,3%	0,0%	2,2%	93,5%	(67,4%)	100%	Indicatore di risultato (output)
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	14,6%	7,3%	2,4%	75,6%	(65,9%)	100%	Indicatore di risultato (output)
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2,1%	2,1%	1,6%	94,1%	(79,3%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
SALUTE	9,6%	1,9%	1,9%	86,5%	(76,9%)	100%	Indicatore di risultato (output)
Totale	5,7%	2,2%	3,4%	88,8%	(78,4%)	100%	

Nella classe con il minor grado di conseguimento degli obiettivi (0%-25%), è possibile osservare che nel 56% dei casi, il mancato raggiungimento del risultato dipende dall'ampia sottostima del target previsto⁵ e tra questi si segnalano gli indicatori del Ministero dell'Ambiente e del Ministero dell'Interno. Tra gli altri casi si rilevano risultati non conseguiti o molto parzialmente, che riguardano il livello di utilizzo delle risorse o di erogazione dei pagamenti (alcuni indicatori del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dello Sviluppo Economico), la tempestività dei pagamenti e il grado di adozione dei documenti attuativi (soprattutto Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali).

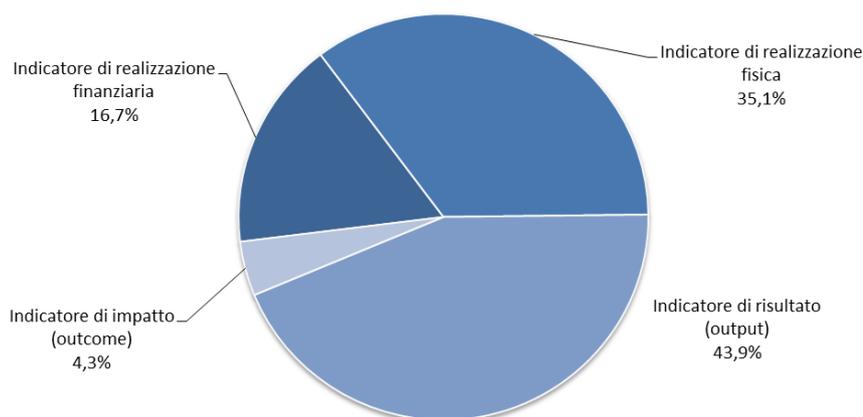
Per quanto riguarda le due classi di risultati intermedi, 25%-50% e 50%-75%, emergono situazioni analoghe a quelle già rappresentate.

Nel Grafico 9 viene riportata la ripartizione percentuale delle varie tipologie di indicatori (cfr. Box 1).

In generale si osserva che l'analisi degli indicatori è in parte condizionata da una diffusa ed impropria individuazione delle tipologie. Particolarmente rilevante appare il numero degli indicatori associati alla tipologia "di risultato" che, in realtà, si configurerebbero come "di realizzazione fisica"; una più realistica ripartizione delle percentuali per tipologia porterebbe a raddoppiare quella degli indicatori di realizzazione fisica ed a ridurre, di due terzi, quella degli indicatori di risultato. In sostanza, permane la scelta fatta dalle Amministrazioni su indicatori che si focalizzano maggiormente su aspetti operativi e legati alla realizzazione dei servizi piuttosto che sull'esito complessivo delle attività realizzate (indicatori di risultato) o all'impatto che le attività hanno avuto sulla collettività (indicatori di impatto).

⁵ Cfr. nota 3

Grafico 9– Ripartizione % per tipologia del numero di indicatori (esercizio 2016)



Complessivamente, le Amministrazioni hanno ancora difficoltà nel confrontarsi con la qualità dei fenomeni da misurare che spesso rappresentano l'attività svolta e i prodotti realizzati ma non verificando se con tali attività e prodotti gli utenti e la collettività ne hanno avuto un effetto positivo.

Considerato, l'uso talvolta inappropriato delle tipologie di indicatori previste dalle Note Integrative, sarebbe scarsamente significativo procedere ad un'analisi del grado di raggiungimento dei risultati in base a tale tipo di parametri.

Più interessante potrebbe risultare, procedere con un esame che prenda in considerazione l'unità di misura in cui sono espressi gli indicatori. In base a questa dimensione di analisi si può verificare il grado di raggiungimento dei risultati con modalità analoghe a quanto già rappresentato per i Ministeri (Tavola 1).

È bene precisare, innanzitutto, che le unità di misura *percentuale* e *quantitativa* sono complessivamente utilizzate in più del 93% degli indicatori; risulta evidente – osservando i dati relativi a queste due unità di misura – che, come nel passato, i risultati conseguiti dagli indicatori espressi in percentuale sono migliori rispetto alla media complessiva, mentre, quelli espressi direttamente in valori quantitativi e monetari, sono al di sotto della media in tutte le classi. Per le altre tipologie di indicatori, in maggioranza rappresentati da quelli binari (SI/NO), si osserva il massimo raggiungimento dei risultati (Tavola 2).

Tavola 2 – Grado di raggiungimento dei risultati misurati dagli indicatori per tipologia di indicatori (esercizio 2016).
Analisi per classe di raggiungimento del risultato

UNITA' DI MISURA	Classi di raggiungimento del risultato				totale
	0%-25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	
Percentuale	3,5%	1,4%	3,4%	91,8%	100%
Quantitativo	11,0%	4,0%	4,0%	81,0%	100%
Binario (SI/NO)	2,5%	0,0%	0,0%	97,5%	100%
Monetario	10,0%	10,0%	0,0%	80,0%	100%
Totale	5,7%	2,2%	3,4%	88,8%	100%

Si conferma, quindi, come le misurazioni più oggettive e trasparenti, quali sono quelle rilevate con indicatori di tipo quantitativo, rivelino risultati meno brillanti; d'altra parte, considerato il livello di analisi di carattere strategico di interesse delle Note Integrative, i risultati non sempre possono essere espressi con tali unità di misura.

Accanto alle considerazioni effettuate sul grado di raggiungimento dei risultati, si evidenzia che le Note Integrative servono principalmente a rendere trasparenti ed in modo sintetico, i risultati complessivamente conseguiti tramite l'impiego delle risorse stanziare sui Programmi approvati dal Parlamento, diversamente da rispetto ad altri sistemi di monitoraggio interni alle Amministrazioni. Si tratta di risultati di più ampio respiro rispetto a quelli legati ai processi interni o ai volumi realizzati, che sono volti a rendere comprensibile alla collettività gli obiettivi che le Amministrazioni stanno perseguendo e il loro operato, e, alle Amministrazioni stesse, le indicazioni per la definizione dei successivi traguardi e del relativo fabbisogno.

Per quanto riguarda il Programma 32.2 "Indirizzo politico", come già anticipato in premessa, le amministrazioni sono state invitate ad includere nella Nota Integrativa gli indicatori messi a disposizione dall'Ufficio Programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri riguardanti lo stato di avanzamento ed il tempo medio nell'emanazione dei provvedimenti di attuazione degli interventi legislativi per i quali ciascuna Amministrazione è competente. Tali indicatori sono oggetto di monitoraggio e di una specifica pubblicazione ad opera dello stesso Ufficio per l'attuazione del Programma di Governo.

1.3 INDICATORE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI

Dal 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la nuova disciplina sui ritardi dei pagamenti per le transazioni commerciali, prevista dal d.lgs. n. 192 del 2012 che, modificando il precedente d.lgs. n. 231 del 2002, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, avente medesimo oggetto.

L'art. 41, comma 1 del Decreto Legge del 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla Legge del 23 giugno 2014 n. 89, obbliga tutte le pubbliche Amministrazioni ad attestare l'importo dei pagamenti relativi alle transazioni commerciali (quelle relative ad acquisti di beni e servizi) effettuati dopo la scadenza dei termini ed a elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività di pagamenti.

Il successivo DPCM del 22 settembre 2014, all'art. 9, comma 3, definisce l'indicatore di tempestività dei pagamenti in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo viene effettuato, come la somma, di ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, moltiplicato per la differenza dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data effettiva del pagamento.

L'indicatore può assumere valore maggiore, inferiore o uguale a zero. Nel primo caso indica che l'amministrazione ha pagato mediamente in ritardo rispetto alla scadenza dei termini, nel secondo caso che ha pagato mediamente in anticipo e nel terzo che ha pagato mediamente in corrispondenza della scadenza dei termini.

Lo stesso DPCM 22 settembre 2014 ha disposto (art. 9, comma 8) che, per le Amministrazioni centrali dello Stato, il valore dell'indicatore annuale e la descrizione delle misure adottate per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge siano pubblicati nelle Note integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato.

Le circolari RGS n. 3/2015 e n. 22/2015 hanno fornito indicazioni operative sulle modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati elementari per il calcolo dell'indicatore, sulla definizione di transazione commerciale e sul prospetto da inserire nelle Note integrative allegate al Rendiconto, denominato "Rilevazione della tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali". Per il Rendiconto 2016, il prospetto è riportato come allegato 6 alla Circolare n. 15/2017.

Le informazioni fornite attraverso il prospetto citato dalle Amministrazioni centrali dello Stato in occasione del Rendiconto 2016 sono riportate sinteticamente nella successiva .

Ai fini del calcolo dell'indice di tempestività dei pagamenti le amministrazioni hanno fatto ricorso alla procedura prevista sul sistema SICOGE unicamente per l'estrapolazione dei dati relativi ai pagamenti di fatture elettroniche, effettuati nel corso del 2016. L'analisi dei dati forniti evidenzia una maggiore attendibilità e completezza del dato, in quanto ci si è potuti avvalere per l'intero esercizio dei dati delle fatture elettroniche.

Su un piano più generale si riscontra l'impegno dell'Amministrazioni a ottimizzare i tempi di pagamento, infatti il 2016 mostra indicatori migliorativi rispetto all'esercizio 2015. Solo il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca non ha dichiarato l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali

Tavola 3 – Riepilogo delle informazioni fornite dalle Amministrazioni correlate all'indicatore di tempestività dei pagamenti

Amministrazione		Importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali	Descrizione delle misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Informazioni aggiuntive da inserire nell'eventualità di utilizzo di metodologia diversa da quella fornita con il DPCM 22 settembre 2014 applicata per il calcolo dell'importo di cui al punto 1 (perimetro di riferimento, metodo di calcolo e fonti dei dati utilizzate dall'amministrazione)
020	Economia e finanze	€ 499.709.725,86	21,06	Si fa rinvio alle sezioni "Amministrazione Trasparente – Pagamenti" dei siti istituzionali del MEF, della Guardia di Finanza e dell'Avvocatura Generale dello Stato nelle quali è data indicazione delle misure adottate per consentire una tempestiva effettuazione dei pagamenti. Il 2016 mostra un indicatore migliorativo dell'esito riscontrato per l'esercizio 2015, passando da una media di 26,23 giorni a 21,06 (con un abbattimento dei tempi del 19,7%).	La metodologia utilizzata è conforme ai principi dettati dal DPCM 22 settembre 2014.
030	Sviluppo economico	€ 28.367.454,20	29,37	L'indicatore è stato calcolato unicamente sulle fatture elettroniche. Il ritardo nei pagamenti è in parte dovuto al tempo di attesa per la ricezione di note di credito sulle fatture in scadenza, alla mancanza della prevista documentazione a corredo della fattura, alla ricezione di fatture e/o della documentazione a corredo oltre i termini previsti dalla circolare sulla chiusura dell'esercizio commerciale per l'effettuazione dei pagamenti ed ad insufficienti disponibilità di cassa. Al fine di migliorare l'indicatore, tra le misure adottate nel 2016, si segnalano: la predisposizione di decreti di variazioni compensative di cassa per integrare i capitoli con disponibilità carente, il monitoraggio periodico dei tempi di pagamento ed ad inizio anno, in considerazione dei termini per l'emanazione del Decreto di Gestione Unificata, è stato predisposto il decreto di Delega per la continuità di gestione e dei pagamenti dei capitoli comuni delle spese di funzionamento ed investimento.	Nessuna informazione.
040	Lavoro	€ 21.263.028,66	8,04	L'amministrazione ha posto in essere tutte le attività e operazioni necessario a dare attuazione a quanto previsto dalla normativa italiana per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n.180. Non sono state riscontrate anomalie, a seguito dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica, per tutti gli uffici dell'amministrazione centrale e territoriale, censiti in IPA.	Si è indicata SICOGE come fonte del calcolo il sistema SICOGE COINT (dati complessivi dell'Amministrazione centrale e territoriale).

Amministrazione		Importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali	Descrizione delle misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Informazioni aggiuntive da inserire nell'eventualità di utilizzo di metodologia diversa da quella fornita con il DPCM 22 settembre 2014 applicata per il calcolo dell'importo di cui al punto 1 (perimetro di riferimento, metodo di calcolo e fonti dei dati utilizzate dall'amministrazione)
050	Giustizia	€ 388.976.350,77	26,27	Puntuale predisposizione e scrupolosa applicazione, nell'anno di riferimento, del "piano finanziario dei pagamenti" (c.d. cronoprogramma) ai sensi dell'articolo 6, commi 10, 11 e 12, del D.L. n. 95/2012 e dell'articolo 6, comma 11-quater del D.L. n. 35/2013. Preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti, attraverso un più ampio utilizzo degli strumenti di flessibilità di bilancio, quali l'adozione di decreti del Ministro di variazioni compensative di cassa tra i capitoli nell'ambito dello Stato di previsione della Spesa del Ministero della giustizia, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, ai sensi del comma 14, dell'art. 6, del citato D.L. 95/2012.	Ai fini della determinazione dell'indice ITP nonché dell'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. 231/2002, sono stati utilizzati i dati contabili forniti dal sistema SICOGE, riferiti alle sole transazioni commerciali gestite dagli uffici che hanno in uso il predetto sistema informatico e con esclusione delle "spese di giustizia" (Cap. 1360 e 1363).

Amministrazione		Importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali	Descrizione delle misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Informazioni aggiuntive da inserire nell'eventualità di utilizzo di metodologia diversa da quella fornita con il DPCM 22 settembre 2014 applicata per il calcolo dell'importo di cui al punto 1 (perimetro di riferimento, metodo di calcolo e fonti dei dati utilizzate dall'amministrazione)
060	Esteri	€ 7.840.162,10	-9,83	Il superamento del termine ordinario di 30 giorni previsto dal d.lgs. 231-2002 è dipeso, nella maggior parte delle volte, da accordi tra l'amministrazione e le Ditte di proroga dei termini, la cui facoltà è prevista dalla stessa normativa del decreto legislativo citato (vd. art. 4, co. 3). In alcuni casi gli Uffici interessati non hanno potuto procedere tempestivamente al pagamento, a motivo dell'irregolarità o della carenza della documentazione fornita dall'Impresa, o per l'esistenza di controversie che hanno determinato l'insorgere di pignoramenti dei fondi da parte di Equitalia. Alcune di queste ipotesi sono da ricondurre al rilascio non sempre tempestivo del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) da parte degli enti competenti e ai tempi di attivazione delle procedure per l'intervento sostitutivo da parte dell'Amministrazione. Si deve, altresì, rilevare che i ritardi possono dipendere dalla sospensione della possibilità di emettere ordini di pagare in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, o in apertura del nuovo esercizio, così come dalla ritardata disponibilità dei fondi, data la complessità delle procedure di variazione compensativa tra capitoli, di richiesta di integrazione degli stanziamenti, o di riassegnazione di entrate. Nonostante il fenomeno del ritardo nei pagamenti non sia diffuso nella scrivente Amministrazione, essendo i casi isolati riconducibili alle motivazioni sopra esposte, si è provveduto a organizzare incontri con gli Uffici responsabili, volti ad approfondire le criticità che hanno determinato il mancato rispetto dei termini. Su un piano più generale l'Amministrazione manifesta il proprio impegno a ottimizzare i tempi di pagamento con una costante attenzione all'informatizzazione e alla semplificazione delle procedure.	Ai sensi del DPCM 22 settembre 2014, il segno negativo dell'indicatore mostra che il Ministero degli Affari Esteri, in media, effettua i suoi pagamenti in anticipo rispetto ai termini previsti. Il metodo di calcolo dell'indicatore fa riferimento a quanto previsto dal DPCM 22 settembre 2014, sulla base dei dati forniti dall'applicativo di Sicoge integrato messo a disposizione dalla RGS-IGICS, che ha selezionato i pagamenti effettuati per transazioni commerciali a fronte di fattura elettronica. Si è ritenuto preferibile non integrare il file elaborato da Sicoge con i dati dei pagamenti effettuati per fatture cartacee, operazione che, data la selezione che si sarebbe inevitabilmente dovuta operare, sarebbe potuta apparire arbitraria oltre che parziale. Si precisa che nell'elenco dei dati estratti da Sicoge integrato sono state corrette alcune informazioni che apparivano palesemente incongruenti, come nel caso in cui l'intervallo di tempo tra la data di ricezione della fattura e la data di scadenza della stessa risultasse inferiore a 30 giorni, o addirittura la data di scadenza fosse antecedente alla data di ricezione. In entrambi i casi, la data di scadenza è stata corretta al trentesimo giorno successivo alla data di ricezione.
070	Istruzione	€ 0,00	0,65	Questa Amministrazione ha adottato opportune variazioni compensative di bilancio al fine di consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Nessuna informazione
080	Interno	€ 924.032.904,32	45,14	Utilizzo degli strumenti di flessibilità del bilancio (variazioni compensative, riparto fondi Ministro, ecc.) - Richieste al MEF, laddove possibile (fondo spese obbligatorie, fondo momentanee deficienze di cassa, fondo spese impreviste, richiesta fondi per le consultazioni popolari, ecc.)	Ai fini del calcolo dell'indice di tempestività dei pagamenti si è fatto ricorso alla nuova procedura prevista per il sistema SICOGE unicamente per l'estrapolazione di un record relativo a 296.769 pagamenti di fatture, effettuati nel corso del 2016, per un totale di € 1.593.162.798,12.

Amministrazione		Importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali	Descrizione delle misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Informazioni aggiuntive da inserire nell'eventualità di utilizzo di metodologia diversa da quella fornita con il DPCM 22 settembre 2014 applicata per il calcolo dell'importo di cui al punto 1 (perimetro di riferimento, metodo di calcolo e fonti dei dati utilizzate dall'amministrazione)
090	Ambiente	€ 32.884.758,97	25,39	Non risultano evidenze di azioni specifiche. Si rileva peraltro che alcune tra le principali cause di ritardo parrebbero imputabili a situazioni contrattuali soggette a interventi normativi (Sistema SISTRI).	Nel computo dell'importo dei pagamenti effettuati in ritardo non rientrano i documenti cartacei, in quanto originati dall'Amministrazione che non indica, nella fase di immissione, la data di scadenza di pagamento. Si tratta in larga parte di spese relative a missioni in Italia e all'estero.
100	Infrastrutture e trasporti	€ 128.798.561,30	12,02	I CDR interessati riferiscono che il ritardo nei pagamenti può essere generalmente imputato ai seguenti fattori: momentanea e contingente mancanza di cassa e/o mancanza della prevista documentazione a corredo delle fatture. Tra le misure adottate viene in genere segnalata la predisposizione di decreti di variazioni compensative di cassa sia tra i piani gestionali dei capitoli sia tra i capitoli.	Nessuna informazione
120	Difesa	€ 117.960.171,56	12,92	Con l'istituzione del Registro delle Fatture di cui all'art.42 del D.L. 66/2014, sono state condotte, a cura del referente per la fatturazione elettronica del Dicastero, attività di coordinamento e di impulso ai fini dell'attuazione della predetta norma. Con successiva circolare (M_D GSGDNA 0058623 in data 11/7/2014), tenuto conto del sistema di interscambio tra il sistema gestore delle fatture elettroniche e la piattaforma della certificazione dei crediti (PCC), sono state diramate ulteriori indicazioni tese a valorizzare le informazioni connesse con il ciclo di vita dei debiti, evidenziando nello specifico gli adempimenti connessi alla PCC, anche in funzione della tempestività dei pagamenti. Infine, con la circolare M_D GSGDNA 0049794 in data 11/7/2016, sono state fornite indicazioni e chiarimenti operativi circa la rilevazione delle informazioni ai fini del calcolo dell'indicatore ITP, con particolare riferimento all'esatta individuazione del momento di effettiva decorrenza e scadenza dell'obbligazione giuridica di pagamento.	Nessuna informazione
130	Politiche agricole	€ 62.803.187,47	15,63	n.d.	Nessuna informazione

Amministrazione		Importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali	Descrizione delle misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti	Informazioni aggiuntive da inserire nell'eventualità di utilizzo di metodologia diversa da quella fornita con il DPCM 22 settembre 2014 applicata per il calcolo dell'importo di cui al punto 1 (perimetro di riferimento, metodo di calcolo e fonti dei dati utilizzate dall'amministrazione)
140	Beni culturali	€ 83.664.767,07	20,73	Le strutture centrali e periferiche sono state sollecitate ad effettuare i pagamenti in tempo utile, compatibilmente con le risorse disponibili in bilancio e i tempi tecnici per effettuare le operazioni di accredito e consentire agli organi di controllo di portare a termine gli adempimenti di competenza.	Si precisa che il dato relativo all'indicatore: non tiene conto delle fatture cartacee, per le quali attraverso il sistema Sicoge non risulta possibile individuare la data effettiva di scadenza; - il dato estratto da SICOGE comprende le somme perenti, che per la loro natura comportano dei tempi di pagamento molto elevati; - la data del pagamento considerata da SICOGE, per quanto riguarda i CRA è quella ultima effettuata dal MEF e non la data di invio del pagamento in ragioneria, pertanto i tempi risultano aumentati per cause non attribuibili a questa amministrazione;
150	Salute	€ 16.645.151,71	11,4	Relativamente al 2016 i pagamenti complessivi effettuati per transazioni commerciali che risultano dall'estrazione SICOGE relativa all'indice di tempestività dei pagamenti (9.747 records sull'Amministrazione in ordine ai documenti elettronici) è pari ad €. 46.926.713,10. Sulla base delle normative vigenti e delle indicazioni fornite con circolari dal Ministero dell'economia – RGS, gli Uffici devono necessariamente programmare in anticipo i pagamenti da effettuare, graduandoli in relazione alla loro effettiva scadenza, in modo da consentire di poter disporre in tempo utile delle occorrenti risorse finanziarie sui capitoli di bilancio interessati, eventualmente anche attraverso variazioni di bilancio. In particolare nel corso della gestione, sulla base delle regole di flessibilità del bilancio dello Stato, ove si è reso necessario integrare le dotazioni di cassa, l'Amministrazione ha provveduto a predisporre direttamente le necessarie variazioni compensative tra i vari capitoli di bilancio e, ove ciò non è stato possibile, a richiedere al Ministero dell'economia le apposite integrazioni dal Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa.	Per il calcolo dei valori sono state utilizzate le risultanze dell'applicativo SICOGE. L'estrazione SICOGE relativa all'indice di tempestività dei pagamenti ha prodotto 9.747 records sull'Amministrazione per l'anno 2016 in ordine ai documenti elettronici; per il calcolo dell'indicatore è stata considerata la colonna relativa al calcolo dei giorni che considera lo scostamento tra data di scadenza delle fatture e data di pagamento; sui 9.747 records estratti, 4.288 presentavano scostamento negativo (pagamento avvenuto prima della scadenza), 5.306 scostamento positivo (pagamento successivo alla data di scadenza), 153 scostamento nullo. L'indicatore di tempestività è stato calcolato come la somma per ciascuna fattura individuata, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.