

1 NOTE INTEGRATIVE AL RENDICONTO DELLO STATO

L'art. 35, comma 2 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, così come sostituito dall'art. 2, comma 6 del D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90, relativo al completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e dalla successiva Legge 4 agosto 2016, n. 163, prevede che al Rendiconto generale dello Stato sia allegata una Nota integrativa articolata per missioni e programmi con riferimento alle azioni sottostanti che illustri i risultati finanziari per categorie economiche di spese, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel Rendiconto generale dello Stato tenuto conto dei principali fatti di gestione intervenuti nel corso dell'esercizio.

Le Note Integrative allegate al Rendiconto per l'anno 2017 saranno predisposte secondo la struttura e l'articolazione previgente le modifiche apportate alla legge n. 196 del 2009 dal citato D.lgs n. 90 del 2016, e in particolare esclusivamente per Missioni e Programmi, senza alcun riferimento alle azioni. La struttura utilizzata, quindi, è la medesima utilizzata nella fase previsionale per il medesimo anno (Note Integrative alla Legge di Bilancio 2017-19), in quanto rappresentano la naturale conclusione dell'attività di programmazione.

Le innovazioni introdotte nel contenuto e nell'articolazione delle Note Integrative in sede di formulazione del bilancio di previsione 2018-2020 saranno quindi applicate a partire dal Rendiconto del 2018.

In sede di Rendiconto ciascuna amministrazione, in coerenza con lo schema e gli indicatori contenuti nella Nota integrativa al bilancio di previsione, illustra, con riferimento allo scenario socioeconomico e alle priorità politiche, lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma, i risultati conseguiti e le relative risorse utilizzate, anche con l'indicazione dei residui accertati, motivando gli eventuali scostamenti rispetto alla Nota Integrativa a previsione. Inoltre, ciascuna amministrazione evidenzia, con riferimento ai programmi, i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.

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.

Le Note Integrative, benché correlate al sistema di misurazioni della performance dell'amministrazione, hanno una finalità distinta, essendo dirette a rendere trasparenti ed in modo sintetico, i risultati complessivamente conseguiti tramite l'impiego delle risorse stanziare sui Programmi approvati dal Parlamento.

1.1 ANALISI DEGLI OBIETTIVI

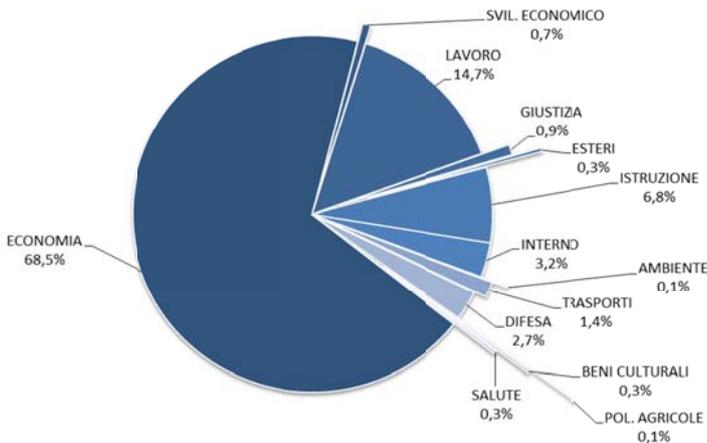
Nell'ambito del processo di programmazione strategica ciascuna amministrazione traduce le Priorità Politiche indicate dal Governo e, in generale, i propri compiti istituzionali, in **obiettivi** da "conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi", correlandoli agli stanziamenti allocati sui diversi Programmi di spesa. In pratica, contestualmente alla predisposizione del disegno di legge di bilancio e poi a seguito dell'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento le risorse stanziare in conto competenza (impegni di spesa autorizzati) sui Programmi sono ripartite dalle Amministrazioni tra gli obiettivi perseguibili e sono individuati gli indicatori in grado di misurare il risultato da perseguire.

Gli obiettivi si distinguono poi in **strategici**, che misurano i risultati raggiunti in attuazione di una delle priorità politiche stabilite dal Governo, e **strutturali**, che misurano risultati da raggiungere in termini di miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa non direttamente connessi con l'attuazione delle priorità politiche.

In fase di predisposizione del rendiconto, ciascuna amministrazione associa ai propri obiettivi:

- gli **stanziamenti di bilancio definitivi** in conto competenza (le spese di cui si autorizza l'impegno risultanti dagli stanziamenti iniziali eventualmente modificati da variazioni di bilancio effettuate nel corso dell'anno)
- le **somme impegnate** nell'anno (distinte in **pagate** e **rimaste da pagare** – nuovi residui - a fine anno)
- i valori conseguiti per ciascun indicatore, che consentono di esprimere i **risultati effettivamente conseguiti**.

Grafico 1 - Distribuzione % per Ministero degli impegni (esercizio 2017)



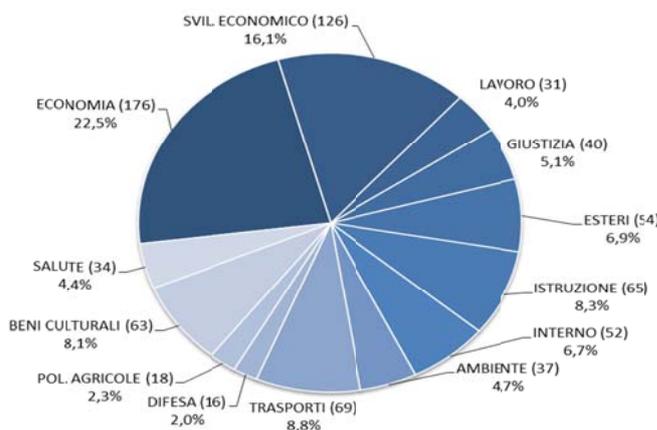
I valori degli **stanziamenti definitivi** e degli **impegni** dell'anno associati agli obiettivi coincidono con quelli riportati nel Conto del bilancio del Rendiconto generale dello Stato, al netto di alcuni importi (inferiori allo 0,5% del totale del Conto del bilancio) che sono stati esclusi in quanto non si riferiscono agli obiettivi conseguiti nell'anno¹.

Nel grafico di fianco si evidenzia la distribuzione percentuale sui ministeri degli impegni di spesa del 2017 associati agli obiettivi (Grafico 17).

Il peso preponderante del Ministero dell'Economia e delle finanze (68% sul totale delle somme impegnate da tutti i ministeri) dipende dal fatto che questa amministrazione gestisce le spese relative al debito pubblico (interessi maturati nell'anno più rimborsi delle quote capitale dei titoli in scadenza) ed eroga molti

trasferimenti ad amministrazioni pubbliche territoriali (regioni, province, comuni) e non territoriali (Presidenza del Consiglio, agenzie, autorità, enti pubblici non economici, etc). Il Ministero del Lavoro, che occupa il secondo posto (ha impegnato il 15% circa delle spese dello Stato nel 2017), eroga rilevanti trasferimenti agli istituti di previdenza e assistenza sociale. Le spese per il debito pubblico e per i trasferimenti sono interamente attribuiti a pochi obiettivi di grandi dimensioni finanziarie (sono obiettivi qualificati come "obiettivi di risorse trasferite"); nel caso dei trasferimenti, infatti, l'amministrazione che trasferisce le risorse, pur avendo compiti di indirizzo e monitoraggio sulle politiche finanziate con la spesa, non è direttamente responsabile dei risultati conseguiti con il loro impiego.

Grafico 2 - Distribuzione % per Ministero del numero di obiettivi (esercizio 2017)



La distribuzione per ministero del numero di obiettivi rendicontati dai 13 ministeri (Grafico 17), infatti, è piuttosto diversa da quella degli impegni di spesa di cui al grafico precedente. Il Ministero dell'Economia e delle finanze, al quale si deve il 68% circa degli impegni di spesa effettuati nel 2017, ha rendicontato nelle Note Integrative 176 obiettivi, pari al 22% circa del numero complessivo di obiettivi di tutti i ministeri e il Ministero del Lavoro, che ha impegnato il 15% della spesa dello Stato, ha rendicontato soltanto 31 obiettivi, pari al 4% del totale dei 13 ministeri. Al contrario, il Ministero dello sviluppo economico, che ha impegnato soltanto lo 0,7% della spesa, ha rendicontato ben 126 obiettivi, pari al 16% del totale.

Il numero degli obiettivi rendicontato da ciascun ministero e la loro dimensione finanziaria dipendono, oltre che dalla presenza nel bilancio dell'amministrazione di risorse per trasferimenti, anche dal livello di articolazione organizzativa e funzionale dell'amministrazione; in altre parole, siccome ciascun obiettivo fa riferimento ad un centro di responsabilità amministrativa (direzione generale o dipartimento a seconda dei casi) e ad un programma di spesa, maggiore è il numero di centri di responsabilità e di programmi, più alto sarà il numero di obiettivi. E' il caso proprio

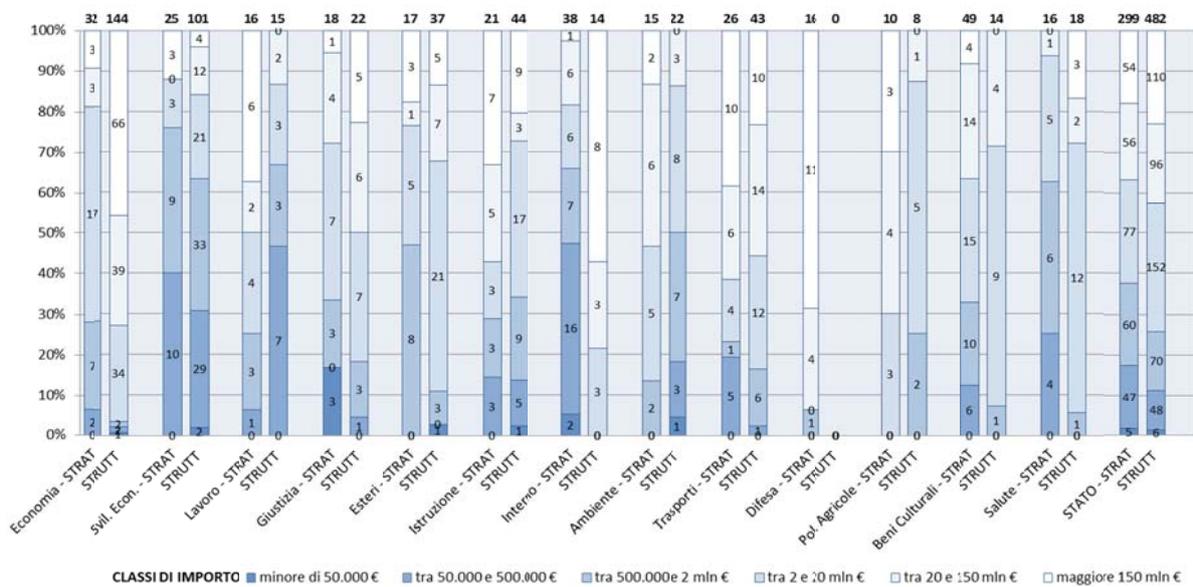
¹ Si tratta dei residui perenti provenienti da esercizi precedenti reiscritti in bilancio, oppure di somme stanziare (e eventualmente pagate) per estinguere vecchi debiti, oppure ancora di somme in conto capitale ancora non impegnate e trasportate come residui agli anni successivi (cosiddetti residui di stanziamento o di "lettera f").

del Ministero dello Sviluppo economico, che, pur essendo un'amministrazione relativamente piccola, è articolata in numerose direzioni generali e ha molti programmi di spesa, con la conseguenza di avere molti obiettivi e di piccola dimensione.

Nel grafico seguente (Grafico 18) sono rappresentati, per ciascun ministero, la composizione degli obiettivi, distinti tra strategici e strutturali, in base alla loro dimensione finanziaria. A tale scopo, gli obiettivi sono stati distinti in 5 classi: a) molto piccoli (meno di 50.000 € di spesa attribuita); b) piccoli (tra 50.000 e 500.000 €); c) medi (tra 500.000 e 2 mln di €); d) medio-grandi (tra 2 e 20 mln di €); e) grandi (tra 20 e 150 mln di €); f) grandissimi (> di 150 mln di €).

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 superano il 60% del totale del Ministero). Sul numero e sulla dimensione degli obiettivi strategici incide anche l'articolazione delle priorità politiche presente nell'atto di indirizzo ministeriale. Il Ministero dell'Interno, ad esempio, mentre ha individuato molti obiettivi strategici di piccola dimensione, direttamente riferiti alle priorità politiche, ha pochi obiettivi strutturali di grandi dimensioni finanziaria, che richiamano genericamente l'attività istituzionale senza far emergere le finalità, ai quali sono attribuiti la maggior parte delle risorse finanziarie.

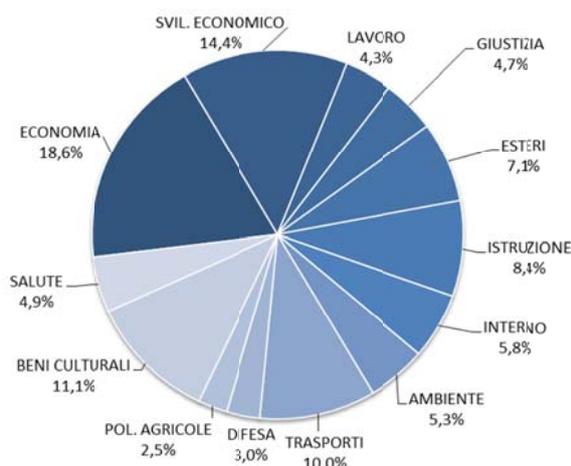
In genere gli obiettivi strategici sono di dimensione più ridotta, ad eccezione del Ministero della Difesa che ha definito come strategici tutti gli obiettivi da perseguire.



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 nelle Note Integrative al Rendiconto 2017 è pari a **1.504**, distribuiti fra i ministeri nella percentuali evidenziate nel grafico di fianco.

A ciascun indicatore sono associate diverse informazioni quantitative e qualitative, illustrate nella circolare

In particolare, gli indicatori si caratterizzano per una **unità di misura** attraverso la quale si esprimono i valori target e quelli effettivamente conseguiti. Tali valori possono essere espressi in **percentuale**, o con una **quantità fisica**, oppure in termini **binari** – sì, no – oppure in termini **monetari**).

Gli indicatori, infine, si classificano in quattro tipologie, individuate in coerenza con le indicazioni del DPCM 18/9/2012² e riportate nella tavola seguente insieme con la ripartizione percentuale degli indicatori nelle Note Integrative al rendiconto 2017.

Tavola 1 – Distribuzione percentuale degli indicatori per tipologia (esercizio 2017)

Tipologie di indicatori	Distribuzione % degli obiettivi delle Note Integrative al rendiconto 2017 per tipologia
Indicatore di realizzazione finanziaria: indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento.	18,2%
Indicatore di realizzazione fisica: rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati.	34,2%
Indicatore di risultato (output): rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa.	44,1%
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.	3,5%
	100%

Dall'analisi degli indicatori presenti nelle Note Integrative al Rendiconto 2017 emerge una difficoltà delle amministrazioni ad individuare correttamente la tipologia di ciascun indicatore. Particolarmente rilevante appare il numero degli indicatori associati alla tipologia "di risultato" che, in realtà, dai loro contenuti sembrano configurarsi come "di realizzazione fisica"; una più realistica ripartizione delle percentuali per tipologia porterebbe quasi a raddoppiare quella degli indicatori di realizzazione fisica ed a ridurre, di poco più della metà, quella degli indicatori di risultato. Pochissimi sono, in ogni caso, gli indicatori di impatto.

In generale, permane la tendenza, già rilevata in passato, a privilegiare 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). Anche se la misurazione degli impatti presenta elementi di notevole complessità, rimane questa la dimensione da privilegiare per misurare i risultati raggiunti dalle amministrazioni attraverso la spesa.

Dall'analisi dei valori attribuiti agli indicatori nella Nota Integrativa al Rendiconto 2017 e dal loro confronto con i valori target inseriti per gli stessi indicatori nella Nota Integrativa a Legge di Bilancio 2017 si può cercare di valutare il grado di raggiungimento dei risultati. Questo tipo di analisi, in realtà, si presenta molto complessa, così come è complesso fornirne una rappresentazione di sintesi, tenuto conto che le misurazioni si riferiscono 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).

Sono stati esclusi dall'analisi gli indicatori che mancano di uno dei due termini di riferimento per il confronto (ossia quelli che non presentano il valore target o quello consuntivato).

In primo luogo, gli indicatori sono stati suddivisi in quattro classi:

1. Comprende gli indicatori per i quali il valore rilevato a rendiconto rappresenta non più di un quarto (25%) del valore target espresso a previsione; in questi casi si può dire che il risultato non è stato raggiunto
2. Comprende gli indicatori per i quali il valore rilevato a rendiconto è compreso fra il 25% e il 50% del valore target espresso a previsione; il risultato è stato raggiunto solo parzialmente
3. Comprende gli indicatori per i quali il valore rilevato a rendiconto è compreso fra il 50% e il 75% del valore target espresso a previsione; il risultato è stato raggiunto in misura parziale ma prevalente
4. Comprende gli indicatori per i quali il valore rilevato a rendiconto è compreso fra il 75% e il 100% del valore target espresso a previsione; il risultato è stato sostanzialmente raggiunto.

² il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 settembre 2012 fornisce le linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio e specifica che, per i Ministeri, il Piano degli obiettivi e risultati attesi corrisponde alla Nota integrativa.