



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

Proposte di indicatori per i
programmi di spesa 32.2 "Indirizzo
politico" e 32.3 "Servizi e affari
generali per le amministrazioni di
competenza" e nota metodologica

2013
2014
2015
2016



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
Ispettorato Generale del Bilancio

**Proposte di indicatori per i programmi
di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3
"Servizi e affari generali per le
amministrazioni di competenza" e nota
metodologica**

Gennaio 2015

INDICE

Introduzione.....	1
CAPITOLO 1 - Le caratteristiche degli indicatori proposti	3
CAPITOLO 2 - Programma 32.2 - “Indirizzo politico”	5
CAPITOLO 3 - Programma 32.3 – “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza” o altri programmi coinvolti	9
APPENDICE.....	19

INDICE DELLE TAVOLE E DEI GRAFICI

Tavola A-1. CDR di appartenenza del responsabile della trasparenza - Anno 2014.....	19
Tavola A-2. Spesa per acquisto di beni e servizi – Categoria economica (CE2) – Consumi intermedi (in nota le categorie di terzo o quarto livello da escludere)	21
Tavola A-3. Incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti.....	22
Tavola A-4. Ammontare dei debiti fuori bilancio.....	25
Tavola A-5. Percentuale dei debiti fuori bilancio sul totale della spesa per consumi intermedi	26
Tavola A-6. Percentuale dei nuovi debiti fuori bilancio rispetto al totale dei debiti	27

Introduzione

Nell'ambito delle attività di supporto all'individuazione di indicatori associati ai programmi del bilancio dello Stato, previste dall'articolo 39 della legge 196 del 2009, nel corso del 2014 è stata avviata una riflessione sui programmi trasversali 32.2 **"Indirizzo politico"** e 32.3 **"Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"** – che in precedenti attività di collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato e Ministeri di spesa, nei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, non erano stati affrontati. Considerato che le attività sottostanti tali programmi sono in gran parte analoghe in tutti i Ministeri (con eccezione del Ministero della Giustizia) l'istruttoria è stata svolta nell'ambito di **un gruppo di lavoro** che ha visto il coinvolgimento degli Organismi indipendenti di valutazione e di altri rappresentanti dei Ministeri, **con l'obiettivo di individuare un insieme di indicatori utili sia nell'ambito del monitoraggio dei programmi di spesa periodicamente effettuato sul sito della RGS¹, sia per le note integrative allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato.**

Tra le fonti utilizzate per l'istruttoria si è fatto riferimento a:

- la descrizione delle attività dei programmi 32.2 **"Indirizzo politico"** e 32.3 **"Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"** e dei corrispondenti centri di responsabilità, riportati nella pubblicazione *"Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato - Anno 2014 - Ed. Novembre 2013"*²;
- gli obiettivi e gli indicatori esplicitati nelle note integrative dei singoli Ministeri in allegato alla Legge di bilancio 2013;
- eventuali indicatori che appaiono coerenti con le attività svolte dall'indirizzo politico e dai servizi e affari generali nel *"Piano delle performance"* di ciascun Ministero;
- contributi delle amministrazioni coinvolte nel gruppo di lavoro in merito alla pertinenza degli indicatori definiti, alle definizioni adottate, alla presenza o meno di ostacoli tecnici per la loro misurazione.

Sulla base delle attività svolte dal gruppo di lavoro e degli elementi che emergono dal quadro di fattibilità per ciascun Ministero, si propone di adottare a partire dal 2015 un sottoinsieme di indicatori comuni per il monitoraggio dei programmi di spesa 32.2 **"Indirizzo politico"** e 32.3 **"Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"**. Il sottoinsieme di indicatori comuni è riportato di seguito; la descrizione più analitica delle caratteristiche e delle modalità di calcolo di ciascuno di essi è riportata nei paragrafi successivi.

¹ Cfr., http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori-dei-programmi/

² http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/Contabilit/Pubblicazioni/MissionieProgrammi/Missioni_e_programmi_edizione_novembre2013_sito_v3.pdf

Programma 32.2 "Indirizzo politico"

- Grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri;
- Grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri.

Programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza"

- Spesa media per telefonia fissa e telefonia mobile per utenza;
- Ammontare dei debiti fuori bilancio.

Nell'ambito dei programmi 32.2 o 32.3 o altro

- Grado di trasparenza di apertura dei dati dell'amministrazione (a livello centrale);
- Indicatore di tempestività dei pagamenti.

Vengono, inoltre, proposti altri indicatori di interesse per i programmi di spesa esaminati. Questi possono essere adattati, in base alle caratteristiche specifiche di ciascuna amministrazione, ed eventualmente adottati come una batteria aggiuntiva da implementare nel corso del tempo.

CAPITOLO 1 - Le caratteristiche degli indicatori proposti

Gli indicatori proposti sono stati sviluppati assumendo a riferimento le finalità dei programmi del bilancio e/o le attività sottostanti.

Presentano le seguenti caratteristiche:

- rilevanza e pertinenza rispetto indicazioni e obiettivi indicati dal legislatore;
- trasversalità e confrontabilità tra amministrazioni;
- esistenza di un *benchmark* normativo/amministrativo;
- non ambigua interpretazione della direzione di miglioramento dell'indicatore rispetto all'obiettivo indicato dal legislatore.

Previo un confronto con le strutture responsabili dei programmi, gli indicatori individuati appaiono appropriati anche per formulare obiettivi da associare ai programmi di spesa nell'ambito delle note integrative al bilancio di previsione. In tal caso occorre una quantificazione del valore atteso degli indicatori per il triennio di riferimento. A tale scopo possono essere presi a riferimento i *benchmark* normativi/amministrativi. Nelle note integrative al rendiconto del bilancio, eventuali scostamenti tra il valore osservato e quello atteso devono essere motivati, e in diversi casi, per gli indicatori proposti tali motivazioni potranno derivare da situazioni che sfuggono alla diretta responsabilità dei gestori dei programmi di spesa (per esempio, una attività normativa particolarmente intensa e non programmata, riorganizzazioni repentine delle strutture organizzative, etc.³).

Gli indicatori individuati appaiono adatti a esercizi di valutazione della *performance* organizzativa e possono contribuire a una maggiore integrazione tra il ciclo del bilancio e la documentazione allegata al bilancio dello Stato, con riferimento alla legge 196 del 2009, e il ciclo della performance, come definito dal decreto legislativo 150 del 2009. Non si ritengono invece appropriati per effettuare valutazioni individuali relative al personale.

Alcuni dei risultati misurati dagli indicatori individuati sono condivisi da più centri di responsabilità dell'amministrazione, anche diversi da quello titolare del programma esaminato⁴. L'associazione tra indicatori e programmi è stata definita assumendo che i titolari dei programmi di indirizzo politico e dei servizi e affari generali abbiano tuttavia il compito di assicurare la rilevazione e il monitoraggio degli indicatori proposti, poiché primariamente interessati al coordinamento delle attività svolte. Le amministrazioni potrebbero comunque valutare l'opportunità di estendere la misurazione all'intera filiera amministrativa interessata, specificando nella descrizione dell'indicatore il ruolo e le responsabilità di ciascun soggetto coinvolto nell'attuazione e nel conseguimento del risultato.

³ Si precisa che nelle NI la motivazione degli scostamenti è presente limitatamente alla variazione delle risorse finanziarie superiori o inferiori del 10% rispetto allo stanziamento finanziario iniziale.

⁴ Per esempio, nel caso degli indicatori riferibili all'acquisito di beni e servizi, poiché l'amministrazione non effettua interamente i propri acquisti nell'ambito del programma 32.3, gli indicatori a livello di Ministero misurano in realtà un fenomeno distribuito fra più programmi e relativi centri di responsabilità.

Per alcune amministrazioni gli indicatori proposti trovano una naturale declinazione tra centro e periferia. Possono, dunque, essere calcolati separatamente per i soli uffici centrali ovvero per quelli periferici, e infine, per ciascun ufficio a livello territoriale. Nei casi in cui è presente nel bilancio un programma di spesa riferito specificatamente alle strutture periferiche, possono essere estesi a tale programma.

CAPITOLO 2 - Programma 32.2 - "Indirizzo politico"

Il programma 32.2 "Indirizzo politico" è, in tutti i Ministeri, volto a effettuare la programmazione e il coordinamento generale dell'attività dell'amministrazione, la produzione e diffusione di informazioni generali, la predisposizione della legislazione sulle politiche di settore su cui ha competenza il Ministero, la valutazione e il controllo strategico e l'emanazione degli atti di indirizzo.

Tema: Attuazione dei provvedimenti

Il tema dell'effettiva attuazione dei provvedimenti è rinvenibile in diversi atti di indirizzo dei Ministeri e del Governo i cui risultati vengono diffusi dall'Ufficio per il Programma di Governo⁵

Tale monitoraggio esamina le singole leggi o gli atti aventi forza di legge, adottati in via definitiva, e ne individua i provvedimenti attuativi rimessi a una successiva adozione.

Proposta di indicatori:

- **Grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri** definito come rapporto percentuale tra il numero di provvedimenti attuativi adottati nell'anno di riferimento e il totale dei provvedimenti previsti per l'amministrazione in qualità di proponente – (Unità di misura: %);
- **Grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri** definito come rapporto percentuale tra il numero di provvedimenti attuativi adottati nell'anno di riferimento e il totale dei provvedimenti previsti per l'amministrazione in qualità di proponente – (Unità di misura: %);
- **Tempo medio oltre il termine di scadenza dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri** definito come somma del numero di giorni effettivi tra la data di adozione e la data di scadenza stabilita dalla disposizione legislativa e del numero di giorni oltre i termini di scadenza dei provvedimenti non adottati, rapportato al numero dei provvedimenti previsti nell'anno di riferimento per l'amministrazione in qualità di proponente – (Unità di misura: numero di giorni);
- **Tempo medio oltre il termine di scadenza dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri** definito come somma del

⁵ Cfr. <http://www.governo.it/Presidenza/UPG/monitoraggio/index.htm>.

numero di giorni effettivi tra la data di adozione e la data di scadenza stabilita dalla disposizione legislativa e del numero di giorni oltre i termini di scadenza dei provvedimenti non adottati, rapportato al numero dei provvedimenti previsti nell'anno di riferimento - per l'amministrazione in qualità di proponente - (Unità di misura: numero di giorni);

Note:

In coerenza con il monitoraggio dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, avviato a partire dal Governo Monti (2011-2013), gli indicatori sono calcolati per i provvedimenti attuativi riferiti alle disposizioni legislative del Governo in carica e dei due esecutivi precedenti. Includono tutti i provvedimenti attuativi con termine previsto e scaduto e quelli le cui disposizioni legislative non prevedono una scadenza (c.d. provvedimenti attuativi "senza termine"). Per questi ultimi viene utilizzata una scadenza convenzionale di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo.

Nel calcolo degli indicatori la terminologia indicata si intende come segue:

- per "provvedimenti adottati", tutti i provvedimenti adottati nell'anno di riferimento inseriti nel sistema di monitoraggio dell'Ufficio per il programma di Governo al 31.12 dell'anno di riferimento
- per "provvedimenti non adottati", i provvedimenti non adottati al 31.12 con termine di scadenza entro la medesima data
- per "provvedimenti previsti", la somma dei provvedimenti non adottati al 31.12 con termine di scadenza entro la medesima data e dei provvedimenti adottati nell'anno di riferimento
- per "disposizione legislativa", un atto formalmente e sostanzialmente normativo quale una legge, un decreto legge e un decreto legislativo
- la "data di adozione" di un provvedimento corrisponde alla data della firma da parte dell'amministrazione
- il "numero di giorni oltre i termini di scadenza" è calcolato come differenza tra il 31.12 e la data di scadenza stabilita dalla disposizione legislativa, laddove per i provvedimenti senza termine si considera la scadenza convenzionale di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo
- per Ministero "proponente", il Ministero che, per materia di competenza, ha la responsabilità di predisposizione dell'atto
- per "concerto", atti complessi riferiti rispettivamente a rapporti intersoggettivi ed inter-organici, che richiedono il consenso di tutte le autorità coinvolte nell'emanazione del provvedimento. Il mancato consenso pertanto condiziona l'emanazione del provvedimento (per maggiori approfondimenti cfr. Riquadro 1, in Appendice)
- per "giorni effettivi", tutti i giorni da calendario, compresi i festivi.

Inoltre si specifica che:

- nel caso dell'indicatore che misura il "tempo medio di emanazione dei provvedimenti attuativi", se la differenza tra numero di giorni effettivi tra la data di adozione e la data riferita al termine stabilito dalla disposizione legislativa è

negativa, va considerata nulla (in altre parole, il valore da attribuire è zero per i provvedimenti emanati in anticipo);

- sono esclusi dalla misurazione in tutti gli indicatori (sia a numeratore, sia a denominatore) i provvedimenti amministrativi che al 31.12 non sono più adottabili o superati dalla sopravvenuta normativa.

Considerato che nella predisposizione dei provvedimenti attuativi sono coinvolti diversi centri di responsabilità in base alla competenza per materia, l'amministrazione potrebbe valutare l'opportunità di estendere tale misurazione anche all'intera filiera amministrativa interessata. Si propone cionondimeno di adottare questo indicatore a livello complessivo, riferibile all'intero Ministero, per il programma 32.2 "Indirizzo politico" che svolge una chiara funzione di coordinamento nella realizzazione di tali attività.

Tema: Piano della Performance

Annualmente tutte le amministrazioni sono tenute a redigere e pubblicare un Piano della Performance. Gli adempimenti previsti per contribuire alla formulazione del Piano includono i seguenti atti e le corrispondenti tempistiche:

- l'atto di indirizzo del Ministro da emanare entro aprile dell'anno t (affinché sia in tempo utile all'avvio del processo di programmazione economico finanziaria mediante la predisposizione delle Note integrative al Bilancio di previsione t+1 contenente definizione delle priorità politiche per l'anno t+1)⁶;
- la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che definisce le priorità politiche, gli obiettivi dell'Amministrazione e le connesse strategie di conseguimento, in coerenza con il programma di Governo da emanarsi ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio)⁷;
- Il Piano della performance da adottare ogni anno entro il 31 gennaio⁸;
- la Relazione sulla performance da adottare ogni anno entro il 30 giugno.

Proposta di indicatore:

- **Tempestività dell'emanazione degli adempimenti relativi al Piano della Performance dei Ministeri dal d.gs. n. 150/2009 e dagli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165** definito in termini di percentuale degli adempimenti emananti entro i tempi indicati per norma.

⁶ Per il MEF è previsto inoltre un ulteriore Atto di indirizzo a carattere specifico ("Atto di indirizzo per la definizione delle politiche fiscali") che deve essere emanato entro il 30 settembre di ogni anno.

⁷ La Direttiva generale rappresenta un allegato del Piano della performance - non tutte le amministrazioni separano i due documenti dal punto di vista temporale, pertanto spesso sono inviati insieme alla firma del Ministro entro la data prevista per l'emanazione del Piano della performance ovvero entro il 31 gennaio.

⁸ Relativamente al Piano della Performance del Ministero economia e finanze, si segnala che per effetto delle statuizioni recate dal d.lgs. n. 235/10, rientra, per ora, tra gli adempimenti sospesi in attesa dell'emanazione del previsto DPCM di regolazione della materia.

Note:

L'indicatore non entra nel merito della qualità degli adempimenti svolti, ma fornisce indicazioni solo formali sulla tempestività con cui sono stati svolti. Ciononostante, considerato che alcuni degli atti citati non sempre sono emanati in tempi utili al processo di programmazione, risulta attualmente rilevante anche il solo aspetto formale dei tempi. Per l'atto di indirizzo del Ministro non vi è una data perentoria o ordinatoria di riferimento. Le linee strategiche indicate nel DEF (10 aprile di ogni anno) orientano la predisposizione degli atti di indirizzo dei Ministri. Il nuovo quadro della *governance* economica europea (cfr. Regolamento (UE) n. 473/2013) impone l'anticipazione della data di presentazione del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio. Nelle more di una modifica normativa da apportare alla legge 196/2009, il ciclo di bilancio risulta anticipato rispetto al passato e le fasi che caratterizzano la formazione del disegno di legge di bilancio si concentrano principalmente nel periodo maggio-luglio. Affinché l'atto di indirizzo del Ministro sia utile alle amministrazioni nella predisposizione del disegno di legge di bilancio, dovrebbe quindi essere emanato entro il mese di aprile.

In ciascuna amministrazione, l'OIV detiene le informazioni necessarie per quantificare annualmente l'indicatore. Le attività necessarie per la produzione di alcuni degli adempimenti previsti coinvolgono l'intero Ministero; è tuttavia indubbio che il coordinamento di tali attività spetta al Gabinetto che detiene anche gli strumenti per sollecitare in tal senso l'amministrazione.

CAPITOLO 3 - Programma 32.3 – “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza” o altri programmi coinvolti

Ai servizi e affari generali delle amministrazioni pubbliche appaiono associate le seguenti tipologie di attività, che pur non essendo sempre totalmente centralizzate, in molti Ministeri sono coordinate e gestite dal centro responsabilità del programma 32.3:

- acquisto di beni e servizi per il Ministero (anche tramite sistemi di gestione unificata), inclusa la manutenzione degli immobili e l'informatica;
- gestione delle locazioni passive;
- gestione del personale;
- formazione dei dipendenti;
- servizi specifici in favore dei dipendenti e delle loro famiglie;
- comunicazione con il pubblico.

Si evidenzia come il Ministero della giustizia il bilancio non presenti un programma “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”, ma tali funzioni siano spalmate sugli altri programmi.

In molte amministrazioni il “Responsabile per la trasparenza” di cui all'art. 43, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013 è collocato presso il CDR responsabile del programma 32.3.

Tema: Trasparenza

La trasparenza e la pubblicazione di dati in formato aperto sono, a partire dal d.lgs. 33 del 2013, una tema di rilevanza negli indirizzi del Governo. Ogni amministrazione nomina un “responsabile della trasparenza” ai sensi dell'art. 43, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013, e delle delibere ANAC ex CIVIT nn. 2/2012 e 50/2013, che svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, segnalando agli organi competenti eventuali casi di mancato o ritardato adempimento degli stessi. Inoltre, provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza. Il responsabile della trasparenza è in molti casi collocato presso il CDR dei servizi e affari generali; alternativamente presso il Gabinetto, il Segretariato generale, o un altro centro di responsabilità (cfr. Tavola A-1 in Appendice). Gli indicatori sulla trasparenza proposti andranno pertanto associati al programma di cui è titolare il centro di responsabilità interessato (in molti casi il 32.3).

Proposta di indicatore:

- **Grado di trasparenza dell'amministrazione** definito in termini di grado di *compliance*⁹, completezza¹⁰, aggiornamento e apertura¹¹ degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs 33/2013 e calcolato come rapporto tra il punteggio complessivo ottenuto a seguito delle verifiche effettuate su ciascun obbligo di pubblicazione e il punteggio massimo conseguibile secondo le indicazioni di cui alla delibera ANAC relativa alle attestazioni OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno di riferimento (Unità di misura: %).

Note:

L'indicatore è costruito sulla base delle attestazioni rilasciate dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) sull'effettività degli adempimenti in materia di trasparenza secondo le indicazioni e gli schemi previsti dalle delibere ANAC sul tema. Tali schemi si compongono di griglie di verifica su quattro aree: *compliance*, completezza, aggiornamento e apertura (formato) dei dati pubblicati. Si ricorda che i dati in formato "aperto" sono dati neutri rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la loro fruizione, con appropriata licenza di riutilizzo anche ai fini commerciali, funzionali all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e provvisti dei relativi metadati, nonché accessibili gratuitamente oppure resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

Con riferimento alla delibera ANAC n. 77/2013 (<http://www.anticorruzione.it/?p=10477>), l'indicatore è calcolato utilizzando il foglio 1 e limitato alla pubblicazione richiesta nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti delle amministrazioni. I pesi da utilizzare sono quelli previsti dall'allegato 4 "Criteri di compilazione della griglia di rilevazione" della delibera. Il contributo di ciascuna struttura si ottiene in proporzione al numero di strutture rilevate per ogni obbligo di pubblicazione della griglia.

Nel caso di evoluzione degli obblighi di pubblicazione indicate nelle griglie ANAC (per esempio, le modifiche introdotte per l'anno di riferimento 2014 dalla delibera ANAC n. 148/2014), l'indicatore potrà essere aggiornato conseguentemente o si potrà considerare il vantaggio di mantenere il quadro di rilevazione stabile per alcuni anni in maniera da poter osservare l'evoluzione del fenomeno.

L'indicatore è eventualmente estendibile anche agli uffici periferici dell'amministrazione.

Per dare particolare attenzione al grado di apertura dei dati, è possibile immaginare un indicatore distinto limitatamente a tale campo della griglia di rilevazione.

L'indicatore verrà associato al programma di spesa del CDR di appartenenza del "Responsabile della trasparenza" (non sempre il 32.3).

⁹ Corrisponde alla colonna "Completezza del contenuto" della griglia allegata alla delibera (cfr. Allegato 1 Griglia di rilevazione).

¹⁰ Corrisponde alla colonna "Completezza rispetto agli Uffici" della griglia allegata alla delibera (cfr. Allegato 1 Griglia di rilevazione).

¹¹ Corrisponde alla colonna "Apertura formato" della griglia allegata alla delibera (cfr. Allegato 1 Griglia di rilevazione).

Tema: Acquisizione di beni e servizi

L'acquisto di beni e servizi è un'area strategica del programma di spesa, da cui dipende in misura rilevante anche la capacità di efficientamento della spesa. Pur essendo l'acquisto di beni e servizi distribuito fra più programmi e relativi centri di responsabilità dell'amministrazione, la rilevazione di un indicatore complessivo per il Ministero appare di maggiore interesse se associato a tale programma.

Alcuni fenomeni di particolare rilevanza sono:

- la gestione unificata: a partire dall'art.4 del d.lgs. 279/1997 è stata, infatti, evidenziata l'importanza, al fine del contenimento dei costi e di evitare duplicazioni di strutture, di affidare a un unico ufficio o struttura di servizio dello stesso Ministero la gestione di talune spese a carattere strumentale, comuni a più centri di responsabilità amministrativa;
- la centralizzazione degli acquisti: il ricorso a strumenti di acquisto centralizzati ha assunto rilevanza a partire dalla legge finanziaria 2007 e, sebbene il quadro normativo degli obblighi e delle facoltà sia assai complesso, il DL 66/2014 indica questo tra i criteri di virtuosità delle amministrazioni;
- la tempestività dei pagamenti: è uno degli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni ai sensi del decreto legislativo 33 del 2013;
- i debiti fuori bilancio;
- particolari categorie di spese da razionalizzare.

Proposte di indicatori:

- **Incidenza della spesa per l'acquisto di beni e servizi in gestione unificata** definito come: rapporto percentuale, per l'acquisto di beni e servizi, tra i pagamenti effettuati in gestione unificata e il totale dei pagamenti – (Unità di misura: %);

Note:

L'indicatore intende misurare la parte delle spese per l'acquisto di beni e servizi effettivamente in gestione unificata. Allo scopo di garantire una maggiore confrontabilità tra amministrazioni e di individuare in maniera univoca il perimetro di riferimento della spesa per acquisto di beni e servizi, si propone di considerare soltanto le seguenti categorie economiche al terzo livello dell'aggregato consumi intermedi: 2.1.1 Beni di consumo, 2.1.2 Pubblicazioni periodiche, 2.2.1 Noleggi, locazioni e immobili (con l'esclusione dei canoni di locazione FIP, codice 2.2.15), 2.2.2 Manutenzione ordinaria e riparazioni, 2.2.3 Utenze e servizi ausiliari, 2.2.4 Spese postali, 2.2.7 Spese di rappresentanza, 2.2.13 Indennità di missione, 2.2.14 Altri servizi (cfr. Tavola A-2 in Appendice).

Un indicatore sulla gestione unificata appare più rilevante per alcune amministrazioni che per altre, in base sia alla tipologia di beni e servizi acquistati che all'effettiva capacità dell'amministrazione di esercitare un ruolo di coordinamento interno sull'approvvigionamento. Le amministrazioni che coprono gran parte degli acquisti per la fornitura di beni e servizi in gestione unificata, interessano per questo il centro di responsabilità titolare del programma 32.3 “Servizi e affari generali per le amministrazioni

di competenza". Tale programma esercita comunque un ruolo di coordinamento sull'approvvigionamento delle forniture; si propone, pertanto, di associare al programma 32.3 indicatori riferibili al complesso dell'amministrazione (anche se alcuni acquisti vengono effettuati in altri programmi).

- **Incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti** definito come: rapporto percentuale, relativamente alle categorie merceologiche effettivamente trattate nell'ambito Consip, tra la spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuata tramite convenzioni-quadro o il mercato elettronico degli acquisti (lordo IVA) e i pagamenti totali per l'acquisto di beni e servizi – (Unità di misura: %);

Note:

L'indicatore sul grado di ricorso a Consip per gli acquisti di beni e servizi serve a cogliere quanta parte dell'approvvigionamento è effettivamente canalizzata in maniera centralizzata. La normativa impone obblighi solo per alcune categorie merceologiche. Per il calcolo dell'indicatore sono considerate le categorie merceologiche "abbinabili" con le convenzioni Consip, anche al di fuori delle categorie obbligatorie. Si segnala che il calcolo dell'indicatore è basato sull'individuazione del codice gestionale al terzo livello degli ordini di pagamento. Per gli ordini di accreditamento si effettua una stima, ipotizzando che i codici gestionali trattati siano proporzionalmente gli stessi di quelli rilevati per gli ordini di pagamento della medesima amministrazione¹². Sulla base di tale metodologia l'indicatore è stato calcolato per ciascun Ministero per il periodo 2011-2013 (cfr. Tavola A-3 in Appendice). Laddove ritenuto rilevante, oltre a un indicatore riferito al complesso degli acquisti dell'amministrazione, l'amministrazione potrà aggiungere un indicatore di incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti riferito ai soli acquisti effettuati in gestione unificata.

Si segnala, infine, che questo indicatore è destinato a essere modificato nel futuro (sia nel numeratore che nel denominatore) in base all'operatività degli ulteriori strumenti CONSIP in corso di implementazione.

L'amministrazione può proporre, se lo ritiene opportuno, una disaggregazione dell'indicatore da attribuire ai diversi centri di responsabilità coinvolti. Deve comunque essere calcolato un indicatore complessivo, riferito a tutta l'amministrazione.

- **Indicatore di tempestività dei pagamenti**, definito in termini di ritardo medio ponderato di pagamento delle fatture. Il calcolo prevede che al numeratore sia considerata, per ciascuna transazione commerciale, la somma dell'importo delle fatture pagate moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori; al denominatore va riportata la somma degli importi pagati nell'anno solare. (Unità di misura: numero di giorni).

Note:

¹² In prospettiva, potrà forse essere ulteriormente affinata la stima delle categorie gestionali afferenti gli ordini di accreditamento, in considerazione del fatto che sui titoli dei funzionari delegati di contabilità ordinaria sono presenti i codici gestionali noti alle amministrazioni per il tramite del Sicoge (sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria). Per le contabilità speciali, andrebbero desunti dai titoli pagati sui conti di tesoreria.

Il tema della tempestività dei pagamenti è diventato centrale a partire dal DL 35/2013 e con il recente DL 66 / 2014 che lo include tra i criteri di virtuosità delle amministrazioni. L'indicatore formulato è quello adottato dal DPCM del 22 settembre 2014 di attuazione del decreto legge 66/2014 articolo 8 comma 1 e articolo 41 comma 1. Ai fini del calcolo dell'indicatore cfr. Riquadro 2, in Appendice. La tempestività dei pagamenti non è riferibile soltanto al programma “servizi e affari generali”. I pagamenti, infatti, sono gestiti nell'ambito dei diversi programmi di spesa e da tutti i CdR delle amministrazioni centrali. Quelli gestiti dal programma “servizi e affari generali” sono in genere relativi ai capitoli a gestione unificata. Considerato che il ritardo nei pagamenti può essere connesso a vari programmi oltre al 32.3, l'amministrazione potrebbe valutare l'opportunità di estendere la misurazione a ciascun programma interessato.

Ai fini del DPCM del 22 settembre 2014 è richiesto di adottare tale indicatore con riferimento all'intero Ministero in un prospetto delle note integrative al bilancio.

Alcuni degli indicatori preposti, pur essendo tipici delle attività del controllo di gestione, assumono una particolare rilevanza dal momento che il legislatore è intervenuto nel fornire indicazioni in merito alla razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Si tratta di categorie merceologiche trasversali a tutte le amministrazioni. Si ribadisce, proprio in riferimento a tali indicatori, l'importanza di considerare il valore monitorato nel corso del tempo come uno standard di riferimento utile a monitorare e comprendere meglio le scelte gestionali compiute e il livello di efficienza media raggiunta a livello logistico dalle diverse amministrazioni.

- **Spesa per energia elettrica al metro quadro**, definito come: il rapporto tra la spesa per energia e i metri quadri – (Unità di misura: euro/metro quadro);
- **Spesa per riscaldamento al metro cubo**, definito come: il rapporto tra la spesa per riscaldamento ed i metri cubi – (Unità di misura: euro/metri cubi);
- **Spesa media per telefonia fissa e telefonia mobile per utenza**, definito come: il rapporto tra la spesa per telefonia fissa e telefonia mobile ed il numero di utenze al 31 dicembre dell'anno– (Unità di misura: euro/utenze).

Note:

Tali indicatori dovrebbero consentire una valutazione nel tempo del grado di riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi, focalizzandosi sulle categorie merceologiche trasversali a tutte le amministrazioni. La telefonia mobile è considerata assieme a quella fissa poiché la sua adozione costituisce una scelta gestionale dell'amministrazione (che potrebbe decidere anche di basarsi per tutti solo su quella fissa o solo su quella mobile). Il tema dell'efficientamento della spesa per acquisto di beni e servizi è diventato centrale a partire dalla legge finanziaria del 2007 e tutte le amministrazioni hanno (almeno implicitamente) obiettivi di riduzione di queste tipologie di spesa.

Indicatori aggiuntivi possono riguardare la spesa per carburanti rete ed extra-rete per autovettura (per le autovetture di servizio, dove per carburante rete si intende l'immissione del carburante nel mercato tramite le stazioni di servizio mentre per carburante Extra-Rete si intende la consegna a domicilio del cliente). Tuttavia, sulla base degli approfondimenti effettuati, la confrontabilità tra Ministeri è molto limitata considerata la diversità delle funzioni svolte con ricorso a veicoli di trasporto.

- **Ammontare dei debiti fuori bilancio** definito come: ammontare complessivo debiti fuori bilancio rilevati al 31.12 dell'anno precedente a quello di riferimento – (Unità di misura: euro);
- **Percentuale dei debiti fuori bilancio sul totale della spesa per consumi intermedi** definito come: rapporto percentuale tra l'ammontare finanziario complessivo di debiti fuori bilancio rilevati al 31.12 dell'anno di riferimento sulla spesa impegnata a rendiconto per i consumi intermedi – (Unità di misura: %);
- **Percentuale dei "nuovi" debiti fuori bilancio rispetto al totale** definito come: rapporto percentuale tra i debiti fuori bilancio di competenza dell'esercizio vigente rispetto al totale dei debiti fuori bilancio rilevati al 31.12 – (Unità di misura: %);

Note:

Il tema dei debiti fuori bilancio, oggetto di attenzione già nel 2009, è diventato centrale a partire dal DL 35 / 2013. Considerato che il fenomeno dei debiti fuori bilancio può essere connesso ad altri programmi, l'amministrazione potrebbe valutare l'opportunità di estendere la misurazione a ciascun programma interessato. Si propone cionondimeno di adottare questo indicatore a livello complessivo, riferibile all'intero Ministero, per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza", visto che la maggior parte dei debiti riguarda l'acquisto di beni e servizi, esplicitando in nota che la responsabilità è attribuibile anche ad altri programmi.

A titolo esemplificativo, i tre indicatori sono stati elaborati per tutti i Ministeri per il periodo 2011-2013 (cfr. Tavola A-4, Tavola A-5, Tavola A-6, in Appendice).

Tema: Locazioni passive

Il tema dell'efficientamento della spesa per locazioni è diventato centrale a partire dalla legge finanziaria del 2012 che ha introdotto l'obbligo per tutte le amministrazioni dello Stato di elaborare piani di razionalizzazione degli spazi, rapportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici ed alle risorse umane impiegate. La redazione dei piani deve essere effettuata nel rispetto del parametro compreso tra 20 e 25 mq per addetto e, in caso di nuova costruzione o ristrutturazione integrale, tra 12 e 20 mq per addetto, come indicato dall'Agenzia del Demanio nella circolare n. 20494 del 2012.

Alcune amministrazioni potrebbero avere un esplicito obiettivo di riduzione dei costi di locazione. In tal caso potrebbe essere utile un indicatore calcolato come variazione percentuale tra i costi di locazione dell'anno ed i costi di locazione dell'anno precedente. Il Ministero della Salute adotta già un indicatore simile sia nell'ambito delle note integrative al bilancio che nel piano della performance. In relazione all'attività di gestione e contrattazione degli immobili in locazione si rileva che solo nei ministeri dell'Economia, degli Esteri e dell'Ambiente i CDR che si occupano del programma oggetto di analisi svolgono esplicitamente anche l'attività di gestione delle locazioni.

Proposte di indicatori:

- **Metri quadri di spazi di lavoro per dipendente nelle sedi centrali**, definito come: rapporto tra lo spazio complessivo in metri quadri disponibili e il numero di

dipendenti in servizio negli uffici centrali dell'amministrazione – (Unità di misura: mq per persona);

- **Metri quadri di spazi di lavoro per dipendente nelle sedi periferiche**, definito come: rapporto tra lo spazio complessivo in metri quadri disponibili e il numero di dipendenti in servizio negli uffici periferici– (Unità di misura: mq per persona);
- **Incidenza delle locazioni passive sul mercato privato**, definito come: rapporto percentuale tra i metri quadri di locazione di edifici non demaniali e non di proprietà sul totale dei metri quadri disponibili per gli uffici dell'amministrazione – (Unità di misura: %).

Tema: Gestione del personale

La gestione del personale è presente per ogni ministero tra le attività svolte dai CDR che si occupano del programma ad esclusione del Ministero della Difesa. Non sono state formulate proposte di indicatori trasversali alle amministrazioni per quest'area, ma vengono fornite alcuni esempi possibili qualora la singola amministrazione abbia obiettivi specifici sul tema.

Il piano delle performance include diversi indicatori, prevalentemente di descrizione del contesto, su cui le amministrazioni non hanno in corso d'anno possibilità di influire con misure o politiche particolari (come il numero dei dipendenti di ciascuna Area funzionale sul numero totale dei dipendenti, numero dei dipendenti suddivisi per Area su Fabbisogno (organico), età media dei dipendenti). Tra gli indicatori che invece potrebbero essere oggetto di un'azione specifica dell'amministrazione si segnalano i seguenti, ma va valutato se sono effettivamente ascrivibili al programma 32.3:

- Incidenza del personale a tempo determinato, temporaneo o interinale, sul personale totale;
- Compensi medi per incarichi aggiuntivi o incidenza del personale dirigenziale con incarichi aggiuntivi sul totale;
- N. di tirocini formativi e di orientamento per studenti universitari, di specializzazioni post laurea e per neolaureati ai sensi dell'art. 18, Legge 196/97;
- Tasso di assenza o presenza del personale;
- Numero di provvedimenti disciplinari sul numero dei dipendenti;
- Numero sanzioni disciplinari su numero provvedimenti disciplinari;
- Tasso di mobilità del personale (numero di comandi o distacchi accordati, su numero domande);
- Valutazioni del personale sul benessere organizzativo sulla base di questionari somministrati ai dipendenti (anche sulla base del documento “Modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico” fornito dall'ANAC);
- Sicurezza del luogo di lavoro, misurabile indirettamente in termini di percentuale di dipendenti che hanno subito un infortunio sul luogo di lavoro;
- Grado di differenziazione delle valutazioni individuali della performance dei dirigenti.

Tema: Formazione

La formazione del personale è presente per ogni Ministero tra le attività svolte dai CDR che si occupano del programma 32.3, a eccezione del Ministero della Difesa. Tutti i Ministeri adottano già un indicatore simile nell'ambito sia delle note integrative, sia del piano della performance. Considerato che le esercitazioni potrebbero essere considerate attività di formazione per i corpi militari, andrebbero distinte dalla formazione generale e, eventualmente attribuite al programma di pertinenza (che non necessariamente è il 32.3).

Proposte di indicatori:

- **Grado di copertura delle attività formative per il personale non dirigenziale**, definito come: rapporto percentuale tra il numero di dipendenti non dirigenti che hanno seguito un corso di formazione sul totale dei dipendenti dell'amministrazione – (Unità di misura: %);
- **Numero di ore di formazione medio per il personale non dirigenziale**, definito come: totale ore di formazione su numero complessivo dipendenti non dirigenti in servizio – (Unità di misura: ore/dipendente);
- **Grado di copertura delle attività formative per i dirigenti**, definito come: rapporto percentuale tra il numero di dirigenti che hanno seguito un corso di formazione sul totale dei dipendenti dell'amministrazione – (Unità di misura: %);
- **Numero di ore di formazione medio per dirigente**, definito come: totale ore di formazione su numero complessivo dirigenti in servizio – (Unità di misura: ore/dipendente).

Tema: Servizi specifici per i dipendenti dell'amministrazione

L'area dei servizi specifici ai dipendenti non risulta avere un'univoca individuazione. Dall'analisi delle attività svolte dai CDR che gestiscono il programma dei servizi generali si rilevano attività per il benessere dei dipendenti e servizi diversi nei ministeri dell'Economia, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture, delle Politiche Agricole, della Salute e dei Beni Culturali. Questi indicatori potrebbero non avere la stessa trasversalità degli altri proposti nel documento. Le singole amministrazioni dovranno valutare la rilevanza anche in base ai servizi effettivamente resi in quest'area.

Proposte di indicatori:

- **Grado di copertura asili nido convenzionati**, definito come: rapporto tra il numero di bambini figli di dipendenti che usufruiscono di asili nido sul totale dei richiedenti il servizio – (Unità di misura: %);
- **Altri servizi specifici erogati dall'amministrazione** espressi sia in numero assoluto che in termini di grado di copertura ossia in termini del numero effettivo di beneficiari rispetto ai potenziali aventi diritto;
- **Numero di convenzioni stipulate con terzi per servizi al personale** (permetterebbe di individuare in numero assoluto l'incremento o il decremento delle convenzioni che creano potenziali benefici al personale).

Tema: Comunicazione (URP)

Per i Ministeri dell’Ambiente, Istruzione, Interni e Difesa l’area comunicazione, e nello specifico l’ufficio relazioni con il pubblico (URP), è presente in generale tra le attività svolte dai centri di responsabilità che si occupano del programma per servizi generali. Altrimenti l’indicatore potrà essere associato al programma pertinente per l’URP. L’indicatore potrebbe assumere un significato diverso a seconda che l’amministrazione gestisca servizi all’utenza o meno. In genere peraltro, la comunicazione coinvolge varie strutture dell’amministrazione, distribuite su più programmi di spesa. Per questo motivo, appare opportuno affiancare la quantificazione dell’indicatore con una serie di informazioni testuali per agevolare una corretta interpretazione.

Proposta di indicatore:

- **Tempestività dell’attività svolta**, definito come: numero di richieste (“ticket”) chiuse in 30 giorni sul totale delle richieste pervenute al centro di contatto. – (Unità di misura: %).

Note:

La legge 241/1990 (sul procedimento amministrativo) stabilisce che, in via generale, il procedimento amministrativo avviato su richiesta del privato deve concludersi entro 30 giorni (per es. nel caso della richiesta di accesso agli atti, autorizzazioni, etc.). Anche se specifici procedimenti amministrativi – non necessariamente oggetto delle funzioni URP - possono prevedere termini massimi diversi, comunque non superiori a 90 giorni. I regolamenti degli URP possono indicare limiti massimi di tempi di risposta, generalmente inferiori ai 30 giorni. Il termine di 30 giorni è stato pertanto indicato come tempo congruo, ma potrebbe essere eventualmente rivisto (a ribasso) sulla base di un esame di singoli regolamenti URP dei Ministeri. Per “giorni”, si intende giorni effettivi, inclusi i festivi.

In alternativa si potrebbe decidere di scomporre l’indicatore in diverse parti, ciascuna riguardante una specifica funzione URP con tempi di riferimento anche distinti (le funzioni sono quelle indicate all’art.8 della legge 150/2000: esercizio dei diritti di informazione, accesso agli atti e partecipazione alla promozione dell’ascolto dei cittadini, processi di verifica della qualità dei servizi e gradimento degli utenti). Visto il peso finanziario dell’URP si suggerisce però di adottare un solo indicatore.

APPENDICE

Riquadro 1 – Nota su atti di coordinamento tra amministrazioni

La descrizione terminologica per gli atti di coordinamento tra amministrazioni relativa ai seguenti istituti è stata elaborata sulla base degli orientamenti prevalenti nella dottrina e giurisprudenza:

- **Concerto** (tipico delle relazioni tra Ministri): è un atto complesso che generalmente si riscontra nelle relazioni tra organi dello stesso ente o tra amministrazioni titolari di interessi di rango equivalente (in posizione di parità): l'autorità che ha il potere di iniziativa elabora uno schema di provvedimento e lo trasmette all'autorità concertante. Il consenso dell'autorità concertante condiziona l'emanazione del provvedimento. Il concerto dunque si riferisce alla fase costitutiva del provvedimento.

- **Sentito**: solo un dovere di informazione, l'amministrazione che emana l'atto deve solo dimostrare di avere consultato o dato comunicazione che si sta adottando un atto, senza attendere un parere o osservazioni.

Tavola A-1. CDR di appartenenza del responsabile della trasparenza - Anno 2014.

AMMINISTRAZIONE	RUOLO E AMBITO DI APPARTENENZA ALL'AMMINISTRAZIONE	NUMERO CDR	NOME CDR
MEF - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.	2	Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi
MISE - MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	Dirigente generale - Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	7	Ufficio per gli affari generali e le risorse
MLPS - MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Segretario generale	2	Segretario Generale – CDR 2 Segretariato generale
MG - MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	Componente del Gabinetto del Ministro	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro
MAECI - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	Segreteria generale - Capo ufficio coordinamento	2	Segretariato generale
MIUR - MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	Capo Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	4	Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali
MINT - MINISTERO DELL'INTERNO	Dipartimento delle politiche del personale, amministrazione civile e risorse finanziarie e strumentali	6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie
MAMB - MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	Segretario generale	9	Segretariato generale
MIT - MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	Direttore Generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo	3	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici
MDIF - MINISTERO DELLA DIFESA	Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari - Direttore centrale	2	Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari
MPAAF - MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	Dirigente della direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali	3	Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca
MIBACT - MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	Direzione generale per l'organizzazione e gli affari generali	15	Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale
MSAL - MINISTERO DELLA SALUTE	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	5	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio

Tavola A-2. Spesa per acquisto di beni e servizi – Categoria economica (CE2) – Consumi intermedi (in nota le categorie di terzo o quarto livello da escludere)

Categoria economica (CE2) – Consumi Intermedi	Nota
2.1 - ACQUISTO DI BENI (CE2)	
2.1.1 - BENI DI CONSUMO (CE3)	
2.1.1.1 - CANCELLERIA (CE4)	
2.1.1.2 - ALIMENTARI (CE4)	
2.1.1.3 - COMBUSTIBILI (CE4)	
2.1.1.4 - ALTRI BENI (CE4)	
2.1.2 - PUBBLICAZIONI PERIODICHE (CE3)	
2.1.3 - ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI (CE3)	Escludere dall'analisi
2.1.3.1 - ARMI LEGGERE (CE4)	Escludere dall'analisi
2.1.3.2 - ARMI PESANTI (CE4)	Escludere dall'analisi
2.2 - ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI (CE2)	
2.2.1 - NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO (CE3)	
2.2.1.1 - IMMOBILI (CE4)	
2.2.1.2 - MEZZI DI TRASPORTO (CE4)	
2.2.1.3 - SOFTWARE E HARDWARE (CE4)	
2.2.1.4 - ALTRO (CE4)	
2.2.1.5 - CANONI LOCAZIONE FIP (CE4)	Escludere dall'analisi
2.2.2 - MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI (CE3)	
2.2.2.1 - IMMOBILI (CE4)	
2.2.2.2 - MEZZI DI TRASPORTO (CE4)	
2.2.2.3 - SOFTWARE E HARDWARE (CE4)	
2.2.2.4 - ALTRO (CE4)	
2.2.3 - UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA (CE3)	
2.2.4 - SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI (CE3)	
2.2.5 - CORSI DI FORMAZIONE (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.6 - SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.7 - SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA' (CE3)	
2.2.8 - COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.9 - COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.10 - STUDI, CONSULENZE, INDAGINI (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.11 - AGGI DI RISCOSSIONE (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.12 - COMMISSIONI SU TITOLI (CE3)	Escludere dall'analisi
2.2.13 - INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI (CE3)	
2.2.13.1 - ALL'INTERNO (CE4)	
2.2.13.2 - ALL'ESTERO (CE4)	
2.2.13.3 - INDENNITA' DI TRASFERIMENTO (CE4)	
2.2.14 - ALTRI SERVIZI (CE3)	
2.2.15 - CANONI FIP (CE3)	Escludere dall'analisi
2.3 - ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI (CE2)	Escludere dall'analisi
2.3.1 - FITTI FIGURATIVI (CE3)	Escludere dall'analisi

Tavola A-3. Incidenza del ricorso a convenzioni CONSIP e al mercato elettronico degli acquisti

Ministeri	2011	2012	2013	Incidenza % LORDO IVA media nel triennio
	Incidenza % LORDO IVA	Incidenza % LORDO IVA	Incidenza % LORDO IVA	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	29,1%	24,1%	30,1%	27,8%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	45,7%	25,3%	52,2%	41,1%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	37,2%	34,0%	38,3%	36,5%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	29,0%	24,8%	31,2%	28,3%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	26,1%	20,0%	43,6%	29,9%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,7%	2,2%	6,1%	3,0%
MINISTERO DELL'INTERNO	20,0%	8,8%	13,4%	14,1%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	20,9%	7,7%	26,2%	18,3%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	20,9%	19,0%	26,5%	22,2%
MINISTERO DELLA DIFESA	22,8%	18,8%	32,9%	24,8%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	14,2%	18,9%	22,1%	18,4%
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	59,9%	68,7%	64,8%	64,5%
MINISTERO DELLA SALUTE	23,5%	24,3%	34,8%	27,5%
Totale AMMINISTRAZIONI	19,1%	15,7%	24,0%	19,6%

Fonte: erogato CONSIP e bilancio dello Stato. N.B. La qualità dei dati di base andrebbe migliorata sotto tre aspetti: 1) corretta individuazione nel mandato di pagamento (OP) del codice gestionale; 2) individuazione dei codici gestionali per le contabilità speciali (OA); 3) affinamento metodologico (es. da valutare se nel MIUR il fondo di finanziamento scuole debba essere incluso o escluso)

Riquadro 2– Ulteriori chiarimenti metodologici sul significato dei termini utilizzati per il calcolo degli indicatori sulla tempestività ed il ritardo dei pagamenti

Da diversi anni il tema dei ritardi di pagamento e delle procedure con le quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è considerato uno snodo importante della situazione economica del nostro paese e la sua rilevanza è accresciuta a fronte della crisi economica e finanziaria. Su questi temi è recentemente intervenuta anche la nuova direttiva sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/7/UE).

In ambito nazionale, a partire dal 2009, alcune norme hanno assunto l'esigenza di quantificare i tempi medi di pagamento delle amministrazioni, dandone anche larga diffusione pubblica su internet. Tuttavia, è mancato un coordinamento sulle definizioni e il metodo di calcolo da adottare, ostacolando così la condivisione degli aspetti rilevanti da monitorare e la possibilità di effettuare confronti tra amministrazioni e strutture. L'attuazione delle norme è stata attribuita alle singole amministrazioni e il panorama è assai diversificato dal punto di vista sia della effettiva implementazione, sia della disponibilità di dati.

E' intervenuto in materia innanzitutto l'art. 23, comma 5 della legge 18 giugno 2009 n.69, che al fine di implementare la trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti stabiliva che, a decorrere dall'1 gennaio 2009, ogni amministrazione pubblica, con cadenza annuale, inserisse nel proprio sito internet o con altre forme idonee, un indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni e servizi definito come "indicatore di tempestività dei pagamenti". Un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, avrebbe dovuto specificare (secondo quanto previsto dal successivo comma 6), le modalità di attuazione dell'obbligo informativo, riguardo all'individuazione dei tempi medi ponderati di pagamento con riferimento, in particolare, alle tipologie contrattuali, ai termini contrattualmente stabiliti e all'importo dei pagamenti.

Il decreto interministeriale non è stato emanato. Nel frattempo, l'art. 23, comma 5 della legge 69/2009 è stato abrogato dall'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 che ha previsto la pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, con cadenza annuale, di un indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato "indicatore di tempestività dei pagamenti".

Il decreto legge 66 del 2014 ripropone in diversi punti la centralità della misurazione della tempestività dei pagamenti: all'art. 8 comma 1 (in cui si fa riferimento a un portale unico per i dati e schemi tipo da definire tramite un DPCM), all'art. 27, comma 1, - dove si introduce la possibilità, attraverso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti predisposta dalla RGS di tracciare l'invio e la ricezione delle fatture, cartacee ed elettroniche (in questo caso tramite colloquio con il sistema SDI relativo alla fatturazione elettronica), destinate alle PP.AA. nonché di monitorare tempestivamente lo stato dei debiti (liquidato, scaduto, sospeso, ceduto, compensato, pagato, ecc.) - all'art. 41 comma 1 (in cui si fa riferimento a un prospetto certificato dall'amministrazione e allegato al bilancio di consuntivo o di esercizio), all'art.

47 (in cui si fa riferimento ai tempi medi nei pagamenti relativi a transazioni commerciali superiori a 90 giorni rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come criterio da tenere in conto per la ripartizione tra province/città metropolitane e tra comuni del rispettivo contributo alla riduzione della spesa pubblica).

Nelle esperienze sperimentate dalle amministrazioni pubbliche si rintracciano diverse tipologie di indicatori. Ai fini del calcolo dell'indicatore standard si intende per:

- "transazione commerciale", i contratti, comunque denominati, tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo;

- "giorni effettivi", tutti i giorni da calendario, compresi i festivi;

- "data di pagamento", la data di trasmissione dell'ordinativo di pagamento in tesoreria;

- "data di scadenza", i termini previsti dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.231 come modificato dal d.lgs. 192/2012 (che ha recepito la direttiva europea 7/2011 sui tempi di pagamento) ossia trenta giorni (sessanta giorni per gli enti del SSN) dalla data di ricevimento della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente, o dalla data di ricevimento delle merci o di prestazione dei servizi, o dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali (qualora la ricezione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento avviene in epoca non successiva a tale data) oppure in base al termine per il pagamento pattuito nel contratto con il fornitore (che si ricorda, in ogni caso, non può essere superiore a sessanta giorni);

- "importo dovuto", la somma da pagare entro il termine contrattuale o legale di pagamento, comprese le imposte, i dazi, le tasse o gli oneri applicabili indicati nella fattura o nella richiesta equivalente di pagamento.

L'indicatore deve essere calcolato escludendo le fatture soggette a contestazioni o contenzioso ossia, più precisamente, dal calcolo devono essere esclusi i periodi in cui la somma era inesigibile. In tali termini, la data di riferimento per il calcolo dell'indicatore (data di scadenza) per le fatture in oggetto deve essere ridefinita con decorrenza dal momento in cui le stesse diventano esigibili.

Per quanto attiene ai soli Ministeri, le date di riferimento presenti nel sistema SICOGE in uso presso le amministrazioni, sono le seguenti:

- la data della firma del mandato di pagamento del dirigente e quella del Direttore Generale (di norma contestuali);

- la data di validazione da parte della RGS-Ufficio Centrale di Bilancio;

- la data di pagamento della Banca d'Italia (va evidenziato che, in questo caso, il sistema può dare per pagato un titolo che non è andato a buon fine, ma l'amministrazione ha comunque la possibilità di fare una interrogazione ad hoc per confermare o meno l'esito del pagamento).

Tavola A-4. Ammontare dei debiti fuori bilancio

Ministeri	2011	2012	2013
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	48.237.131	94.567.718	18.421.386
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	8.340.171	5.285.443	7.479.390
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1.145.231	85.001	62.895
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	568.631.612	119.674.580	121.967.450
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	6.740.559	11.323.077	9.206.456
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	45.246.950	6.770.759	44.267.494
MINISTERO DELL'INTERNO	543.442.356	476.782.032	257.933.710
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	18.060.322	8.320.564	2.128.096
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	27.100.145	12.079.129	31.765.345
MINISTERO DELLA DIFESA	254.529.156	235.714.596	21.797.649
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	556.130	1.629.258	33.507.901
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	14.283.769	4.258.180	29.228.718
MINISTERO DELLA SALUTE	11.616.018	20.992.898	8.733.083

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e relazioni allegate ai piani di rientro. Dati relativi agli stanziamenti di bilancio.

Tavola A-5. Percentuale dei debiti fuori bilancio sul totale della spesa per consumi intermedi

Ministeri	2011	2012	2013
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1%	3%	0%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	9%	6%	10%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	2%	0%	0%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	29%	9%	8%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	3%	7%	4%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	4%	1%	4%
MINISTERO DELL'INTERNO	29%	27%	18%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	14%	9%	2%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	7%	3%	13%
MINISTERO DELLA DIFESA	12%	10%	1%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1%	2%	40%
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	9%	3%	19%
MINISTERO DELLA SALUTE	7%	11%	5%

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e relazioni allegati ai piani di rientro. Dati relativi agli stanziamenti di bilancio.

Tavola A-6. Percentuale dei nuovi debiti fuori bilancio rispetto al totale dei debiti

Ministeri	Incidenza nuovi 2011	Incidenza nuovi 2012	Incidenza nuovi 2013
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	69,5%	96,1%	85,3%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	50,0%	100,0%	36,9%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,0%	100,0%	10,6%
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	56,6%	6,0%	74,6%
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	77,2%	100,0%	0,0%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	8,3%	100,0%	25,5%
MINISTERO DELL'INTERNO	60,3%	100,0%	80,4%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	3,4%	100,0%	69,2%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	55,9%	58,4%	84,3%
MINISTERO DELLA DIFESA	88,3%	99,5%	100,0%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	63,9%	99,4%	98,0%
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	57,9%	100,0%	24,8%
MINISTERO DELLA SALUTE	61,7%	100,0%	82,2%
Totale AMMINISTRAZIONI	61,6%	87,7%	72,5%

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e relazioni allegati ai piani di rientro. Dati relativi agli stanziamenti di bilancio.

*Per informazioni e approfondimenti contattare la segreteria
dell'Ispettorato generale del bilancio
della Ragioneria Generale dello Stato allo 06.47613811
o scrivere a rgs.segreteria.igpb@tesoro.it*

