



# UNA ANALISI DEGLI INDICATORI DI PERFORMANCE NELLE NOTE PRELIMINARI 2008-2009

2007  
2008  
**2009**  
2010





**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**  
**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

*Servizio Studi*

**UNA ANALISI DEGLI INDICATORI  
DI PERFORMANCE DELLE NOTE  
PRELIMINARI 2008 - 2009**

Aprile 2009



## INDICE

<b>1</b>	<b>Il percorso italiano verso la misurazione delle <i>performance</i>.....</b>	<b>3</b>
1.1.	Tra riforma della legge di bilancio e riforma della pubblica amministrazione.....	3
1.2.	Il nuovo ruolo della misurazione delle performance e la richiesta di maggiore accountability.....	11
<b>2</b>	<b>Analisi delle schede-obiettivo delle Note preliminari relative al 2008 e 2009 .....</b>	<b>25</b>
2.1.	Il processo di individuazione delle priorità e degli obiettivi.....	26
2.2.	Gli obiettivi dei programmi di spesa.....	31
2.3.	Cosa misurano gli indicatori scelti dalle amministrazioni?.....	44
<b>3</b>	<b>Verso il miglioramento degli indicatori di <i>performance</i>: riflessioni e proposte operative .....</b>	<b>64</b>
3.1.	Le riflessioni.....	64
3.2.	Le proposte operative .....	70
	<b>Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>82</b>
	<b>Appendice 1 – Analisi delle schede programma/obiettivo.....</b>	<b>86</b>



## 1 Il percorso italiano verso la misurazione delle *performance*

### 1.1. Tra riforma della legge di bilancio e riforma della pubblica amministrazione

---

A partire dagli anni novanta, si comincia ad avvertire in Italia una crescente attenzione per lo sviluppo sistemi di misurazione della *performance* e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche<sup>1</sup>. L'enfasi sulla misurazione deriva dalla convinzione che disporre di informazioni precise, sintetiche e quantitative, su aspetti rilevanti dell'attività svolta dall'amministrazione, consente di ottimizzare l'organizzazione dell'amministrazione stessa, di migliorare l'attuazione delle politiche e l'erogazione dei servizi pubblici. Al tempo stesso, la disponibilità di informazioni sintetiche sulle "*performance*" rende più trasparente e comprensibile ai decisori (e alla collettività in senso più ampio) l'intento dello Stato e il risultato delle scelte politiche effettuate. L'interesse per la misurazione della *performance* del settore pubblico si sviluppa in un contesto caratterizzato dalle difficoltà incontrate dalla politica economica nel farsi motore di sviluppo del Paese, dalla sempre maggiore consapevolezza della necessità di un risanamento dei conti pubblici, anche sulla base degli

---

<sup>1</sup> Cfr. anche Ministero dell'economia e delle finanze, Servizio Studi RGS (2009), "Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana".

impegni presi a livello europeo, e dall'influenza a livello internazionale della teoria del New Public Management<sup>2</sup>.

Numerose sono le disposizioni legislative che si sono susseguite negli anni per introdurre e diffondere il ricorso a indicatori di *performance*. Gli usi a cui essi sono destinati sono molteplici: talvolta sono di supporto alle funzioni di controllo, talvolta al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, talvolta alla maggiore trasparenza delle scelte allocative e talvolta alla valutazione degli interventi di politica economica oppure alla valutazione del personale dell'apparato pubblico. La sovrapposizione (e parziale confusione) tra queste finalità non hanno sempre agevolato l'effettiva applicazione degli indicatori di *performance*.

**Le basi che hanno dato origine all'avvio del processo di misurazione delle *performance* vanno rintracciate nelle riforme dell'amministrazione pubblica**, in particolare nelle norme contenute nel decreto legislativo 29 del 1993<sup>3</sup> in cui viene stabilita:

- la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa;
- l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti;

---

<sup>2</sup> Molti dei tentativi condotti per razionalizzare la gestione della pubblica amministrazione negli stessi anni, in particolare nei paesi anglosassoni, ruotano attorno alla costruzione di sistemi di misurazione e all'integrazione di metodologie di gestione più orientate al risultato, mutate dal settore privato. La logica di tali sistemi è basata sulla necessità di supplire, all'interno del settore pubblico, alla mancanza degli strumenti di misurazione del "prodotto" e di valutazione dei "risultati" di cui dispongono le aziende private: i prezzi di vendita ed i profitti.

<sup>3</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

- la verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione.

Contestualmente all'attribuzione dei nuovi e maggiori poteri gestionali affidati alla dirigenza pubblica ed alle correlate maggiori responsabilità, il legislatore, che fino ad allora aveva dedicato scarsa attenzione alla qualità della spesa pubblica, prediligendo un approccio più attento ad aspetti quantitativi della spesa stessa (e in particolare ai saldi di finanza pubblica), con **la legge di riforma del bilancio n. 94 del 1997<sup>4</sup>**, **introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di politiche pubbliche di settore**, da intendere come quelle aree di interesse, per il Parlamento e per il cittadino, cui riferire gli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato. Si fa, infatti, esplicito riferimento alla ripartizione delle spese in funzioni-obiettivo (*art. 4 comma a*), individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini (*art. 4, comma 2, lettera b*). E, al contempo, si dispone **l'illustrazione, attraverso una nota preliminare per ciascuno stato di previsione della spesa dei ministeri, degli obiettivi che le amministrazioni intendono perseguire in termini di livello dei servizi e di interventi**, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli **indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati** (*art. 4 quater*).

E' opportuno ricordare che fino alla riforma delle legge di bilancio la configurazione delle Note preliminari, già presenti nella legge 468/1978 di contabilità di Stato come allegati al bilancio (sia allo stato di previsione che al rendiconto), era sostanzialmente quella delle relazioni tecnico-illustrative che normalmente accompagnano i disegni di legge: vi si dovevano

---

<sup>4</sup> "Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato"

illustrare i criteri per la formulazione delle previsioni, in particolare di quelle utilizzate per i capitoli concernenti spese non obbligatorie e non predeterminate per legge. Nella pratica, le Note preliminari rappresentavano, tramite una esposizione tecnico-contabile, i motivi delle variazioni delle spese riferite ai diversi capitoli o le implicazioni finanziarie delle leggi approvate nell'esercizio precedente, senza chiarire i criteri di previsione e le ragioni politico-economiche dietro alla spesa (a cosa devono servire le risorse stanziare).

Con riferimento alla misurazione delle *performance* nell'amministrazione pubblica, il primo aspetto innovativo della legge 94/1997 è dunque **l'introduzione di previsioni di fabbisogno finanziario in base ai livelli di servizio da erogare o di obiettivi da raggiungere** – ovvero un collegamento più stretto tra decisioni di bilancio e finalità della spesa, degli interventi di settore. Il secondo è **l'inserimento di indicatori di efficacia e efficienza** e l'idea di utilizzarli per valutare i risultati conseguiti. Il maggiore rilievo dato alle Note preliminari per accompagnare il bilancio dello Stato si pone come un logico contrappeso alla minore analiticità della decisione del Parlamento. Infatti nell'intento di snellire l'iter legislativo, la riforma della legge di bilancio aveva infatti ridotto il numero delle unità di voto con il passaggio dai capitoli (oltre 6 mila) alle unità previsionali di base (circa 1000).

**Con l'introduzione della contabilità economica di tipo analitico<sup>5</sup>**, il quadro degli strumenti per la gestione del bilancio dello Stato si arricchisce ulteriormente di elementi che richiamano alla misurazione dell'attività svolta dall'amministrazione e degli indicatori di *performance*. Ai fini del miglioramento dell'impiego delle risorse e per rendere il bilancio pubblico coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa, sempre più orientata al un percorso del tipo «obiettivi-risorse-risultati», viene attribuito alla Ragioneria Generale dello

---

<sup>5</sup> La contabilità economica è disciplinata dall'articolo 10 del d. lgs. 7 agosto 1997, n. - "Individuazione delle unità' previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato"

Stato il compito di introdurre nel sistema contabile pubblico la contabilità economica analitica per centri di costo i cui elementi cardine sono:

- un piano dei conti;
- un piano dei centri di costo;
- un piano dei servizi erogati, ovvero delle attività (finali e strumentali) poste in essere.

Nel processo di formazione del bilancio, questo nuovo sistema contabile è finalizzato a fornire un valido strumento di supporto informativo per le amministrazioni nel loro autonomo processo di costruzione del bilancio e per il Ministro dell'Economia e delle Finanze nella sua funzione di coordinatore dei conti pubblici. Un sistema unico di contabilità economica di tipo analitico dovrebbe infatti **consentire la correlazione tra risorse impiegate, risultati conseguiti e connesse responsabilità gestionali della dirigenza**. Esso si fonda infatti sui seguenti principi: l'individuazione della competenza economica dei fenomeni amministrativi, la correlazione tra le risorse necessarie e le destinazioni per cui esse vengono impiegate, ed il confronto tra previsioni (budget) e risultati ottenuti.

Per consentire la valutazione economica della gestione, e quindi degli obiettivi perseguiti, questo sistema contabile prende a riferimento il costo, cioè il valore delle risorse, umane e strumentali, effettivamente utilizzate, anziché la spesa, che rappresenta l'esborso monetario legato all'acquisizione di tali risorse. **Il nuovo sistema contabile dovrebbe essere caratterizzato, inoltre, dal confronto sistematico tra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti**, e dovrebbe consentire di verificare periodicamente, nel corso dell'esercizio, l'aderenza fra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione. Fornisce, pertanto, uno strumento utile all'esercizio del controllo di gestione ed è particolarmente adatto nell'assistere la misurazione delle *performance*, consentendo un raccordo diretto con grandezze economiche invece che finanziarie.

Uno dei limiti che il sistema di contabilità economica ha incontrato finora nella prassi deriva dalla necessità di disporre di un sistema di registrazione delle operazioni economico patrimoniali per effettuare una rilevazione dei costi. Nella pratica è, in effetti, stato messo in atto solo un sistema di rilevazione dei costi su base semestrale attraverso un processo di aggregazione di dati (a volte ricavati da fonti finanziarie, riferite ai capitoli di spesa) la cui omogeneità non sempre corrisponde a quella di una azienda privata che utilizza per *default* un sistema di contabilità generale basato sul principio della partita doppia registrando quotidianamente le operazioni di tipo economico, finanziario e patrimoniale.

Il ruolo rilevante che si vuole assegnare alla misurazione dei risultati emerge **anche da altre disposizioni normative di quegli anni volte alla riforma della pubblica amministrazione** e in *primis* dalla legge n.59 del 1997<sup>6</sup>. Con essa si prevede di potenziare gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dotando le amministrazioni di sistemi informativi e statistici di supporto al controllo di gestione e **richiedendo che esse periodicamente (e comunque annualmente) elaborino specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed effettuino una valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati**. L'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dovrebbe poi essere collegata alla allocazione annuale delle risorse.

**Il proposito che sembra emergere dai questi indirizzi è connesso ad orientare l'allocazione delle risorse:** le misurazioni sui risultati, connesse con quelle legate ai costi, dovrebbero consentire di migliorare le previsioni rispetto al fabbisogno di risorse necessarie ad uno scopo di intervento pubblico (ad esempio, nelle Note preliminari). Ma è anche di **natura gestionale:** la possibilità di meglio monitorare l'andamento degli interventi in corso di attuazione (ad esempio, nel caso della contabilità economica).

---

<sup>6</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

**I progressivi innesti legislativi** orientati alla realizzazione di un sistema di misurazione dell'efficienza della pubblica amministrazione hanno trovato un **ulteriore elemento di sostegno nella riforma dei sistemi di controllo**. Con il decreto legislativo 286 del 1999<sup>7</sup> il sistema dei controlli della pubblica amministrazione viene sostanzialmente modificato. Attraverso tale riforma si è voluto da un lato operare una distinzione tra le varie attività di controllo interno (in modo da rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale), dall'altro completare la riforma della dirigenza (che aveva creato una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e responsabilità dirigenziale per i risultati).

Il decreto 286 del 1999, pur mantenendosi coerente con i principi ispiratori del decreto legislativo 29/1993, ha cercato di superarne i limiti, ridefinendo con chiarezza l'articolazione dei controlli interni sia con riguardo ai contenuti sia in merito ai profili organizzativi, per giungere ad una corretta ed univoca attribuzione della responsabilità esecutiva delle diverse forme di controllo. Le tipologie di controllo individuate sono quattro:

- il tradizionale controllo di regolarità contabile ed amministrativa volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- la valutazione dei dirigenti pubblici;
- la verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, ovvero il controllo di gestione;
- la valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute nell'attuazione degli interventi in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, ovvero la valutazione e il controllo di livello strategico.

---

<sup>7</sup> Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, "Disposizioni in ordine al riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Le prime tre funzioni di controllo interno sono attribuite alle responsabilità dell'amministrazione, la quarta alla responsabilità degli organi di indirizzo politico. **E', in particolare, nel raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico che si esplica la logica di una direzione per obiettivi:** essa deve realizzarsi non soltanto a livello gestionale-operativo ma anche a livello strategico, orientando la definizione delle politiche pubbliche al conseguimento di indirizzi definiti in forme e modalità idonee a consentire il monitoraggio continuo del loro efficace perseguimento.

Le disposizioni che introducono il controllo strategico completano l'introduzione di modelli di pianificazione che hanno nelle direttive generali annuali – prima quella del Presidente del Consiglio dei Ministri e poi quella di ciascun Ministro – la loro fase di avvio. Queste hanno lo scopo di esplicitare le priorità del Governo e di fornire l'indirizzo politico dei ministri, assegnando le risorse finanziarie alle differenti unità amministrative (le direzioni generali) e specificando gli obiettivi da raggiungere. Uno dei requisiti basilari per il corretto funzionamento di un sistema di controllo direzionale è dunque l'allineamento degli obiettivi di natura operativa con gli indirizzi strategici dell'amministrazione. Maggiore è la capacità del vertice di trasmettere in forme chiare e ben definite le direttrici generali di intervento, più agevole è lo sviluppo di obiettivi e progetti coerenti con i traguardi.

Si crea un così un raccordo naturale tra le Note preliminari, che offrono al Parlamento l'indispensabile strumento per una lettura più consapevole e trasparente dei dati di bilancio, e le direttive generali dei ministri, che costituiscono l'esplicitazione degli obiettivi dell'azione amministrativa - già contenuti nelle Note preliminari - in chiave propriamente gestionale, assegnando le risorse ai soggetti responsabili del raggiungimento dei risultati attesi.

In tale contesto, con l'articolo 7, comma 2, del d. lgs. n.286/99, viene istituito il **Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico**, al quale è stato attribuito il compito di promuovere, sostenere e coordinare la più efficace introduzione di strumenti per l'analisi e il controllo degli obiettivi strategici delle amministrazioni centrali. Con la riforma dei sistemi di controllo si può considerare completato il quadro normativo di

riferimento necessario per gettare le basi per la realizzazione di un sistema orientato alla misurazione dei risultati e a partire dal 2000 viene emanata la prima direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri contenente gli indirizzi per la programmazione strategica.

Direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri con indirizzi per la programmazione strategica<sup>8</sup> e circolari della Ragioneria generale dello Stato per il bilancio di previsione e il Rendiconto generale dello Stato<sup>9</sup> forniscono alle amministrazioni istruzioni per procedere sulla strada della misurazione e della valutazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche. Seppure gli oggetti di tali disposizioni sono naturalmente collegati, non hanno sempre proceduto in modo raccordato - e questo potrebbe essere una delle cause dello scarso radicamento degli strumenti posti in essere<sup>10</sup>.

## ***1.2. Il nuovo ruolo della misurazione delle performance e la richiesta di maggiore accountability***

---

Secondo il dettato normativo le Note preliminari avrebbero dovuto disporre, già a partire dal 1998, primo anno di introduzione della riforma del bilancio dello Stato (legge 94 del 1997), le informazioni necessarie ai fini della programmazione economico-finanziaria per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle amministrazioni. Ciò nonostante **per molti anni la stesura della nota preliminare, in termini del contenuto richiesto dal quadro normativo delineatosi, è stata di fatto disattesa**. Sintomo delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni

---

<sup>8</sup> Direttive del Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, 15 novembre 2001, 8 novembre 2002, 27 dicembre 2004, e 12 marzo 2007.

<sup>9</sup> Circolari n.21/2003, n.11/2004, n.13/2005, n.18/2006, n. 21/2007, n. 11/2008, n. 21/2008 e n. 14/2008 della RGS/Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>10</sup> Le linee guida del CTS allegate alla Direttiva della Presidenza del Consiglio del 12 marzo 2007, analizzando i punti critici del processo di pianificazione strategica, rilevano che: "Il punto dove si registrava (e continua a registrarsi) la maggiore distanza tra il modello teorico previsto dalla legislazione e la prassi operativa riguarda il rapporto tra il processo di formazione del bilancio dello Stato e il processo di pianificazione strategica". (p.42).

nell'organizzare la propria attività in modo da rispondere a priorità politiche individuate di volta in volta e sfruttare strumenti idonei all'attività di programmazione, ma anche delle difficoltà da parte dei responsabili politici nell'esprimere le priorità e nel fornire gli indirizzi. Non deve, ad esempio, stupire il fatto che la pubblicazione dell'atto di indirizzo e l'emanazione della direttiva generale non sempre rispondano a una tempistica stabilita, e che il ritardo imponga che si proceda comunque, anche in assenza della direttiva, all'assegnazione delle risorse<sup>11</sup>. Seppure l'impianto normativo costruito fosse teoricamente predisposto per utilizzare strumenti di misurazione dell'attività dell'amministrazione pubblica, a differenza di quanto successo in altri paesi, secondo diversi osservatori<sup>12</sup>, l'impegno politico, culturale, tecnico e amministrativo applicato alle fasi di implementazione delle innovazioni normative è stato insufficiente.

**Solo a partire dal bilancio di previsione 2007**, con la circolare RGS n. 18 del 2006, si tenta concretamente di dare la giusta evidenza **sia al processo della pianificazione strategica, sia al contenuto delle Note preliminari che accompagnano la legge di bilancio**, con maggiore riguardo agli obiettivi (strategici e strutturali), agli indicatori di *performance* (fisici, di risultato, di impatto, ecc.)<sup>13</sup>.

Attualmente<sup>14</sup>, il ciclo dei provvedimenti prende avvio dalla definizione, da parte di ciascun Ministro, di un atto di indirizzo che fissa entro il mese di marzo dell'anno  $t$ , le priorità politiche del Ministero per l'anno  $t+1$ . L'atto di indirizzo deve indicare elementi necessari alla redazione della Nota preliminare che accompagnerà gli stati di previsione del bilancio dello

---

<sup>11</sup> La relazione al Parlamento della Corte dei Conti nelle relazioni al Parlamento per il 2000 sottolinea l'insufficiente qualità delle direttive, la disomogeneità dei criteri di compilazione, l'incertezza nella definizione degli obiettivi, la sovrapposizione con i contenuti delle Note preliminari e la mancanza di armonizzazione dei tempi di emanazione delle direttive generali rispetto a quelli previsti per l'attuazione degli interventi programmati e la gestione della spesa ad essi associabile.

<sup>12</sup> Cfr. Lamanna Di Salvo, 2005; Carabba, 2004; Dente e Piraino, 2008; De Ioanna e Goretti, 2008.

<sup>13</sup> Grazie anche a una serie di riflessioni maturate in seno alla RGS nel corso del biennio precedente.

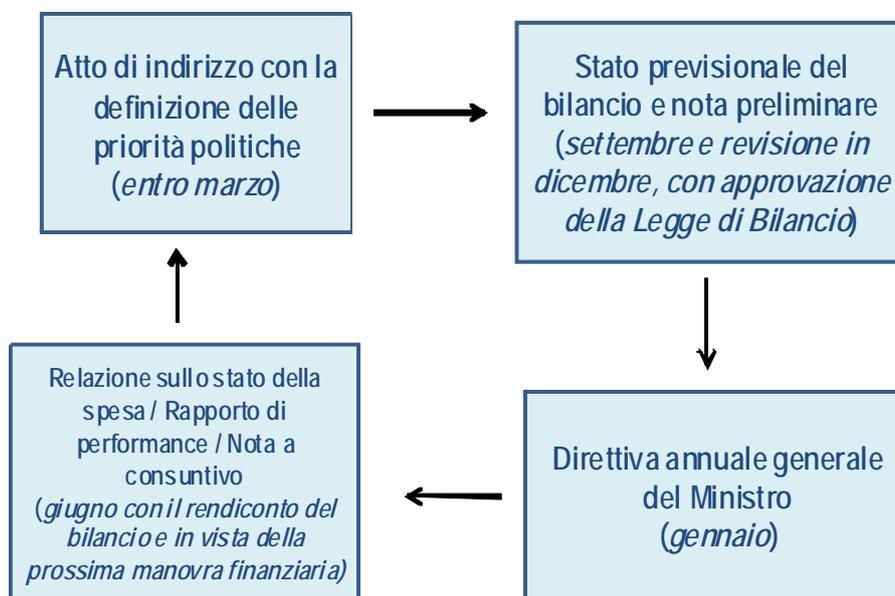
Stato, prima in vista del relativo disegno di legge (generalmente a settembre dell'anno  $t$ ) e, poi, riviste in base agli stanziamenti effettivi della legge di bilancio approvata (generalmente a fine dicembre dell'anno  $t$ ). L'emanazione delle direttive annuali dei Ministri dovrebbe avvenire entro dieci giorni dall'approvazione della legge di bilancio (cfr. Figura 1.1). L'atto di indirizzo funge da piano strategico annuale delle amministrazioni; le responsabilità per il conseguimento degli obiettivi sono, invece, individuate nella direttiva del Ministro che affida a ciascun centro di responsabilità obiettivi e risorse finanziarie.

Se debole è stata l'attenzione per queste prime fasi del processo, non si può nascondere che **ancora più debole è stata quella relativa alla misurazione vera e propria a fine anno dei risultati effettivamente conseguiti** dalle amministrazioni. La legge 468/78 attribuisce questa funzione alle Note preliminari cosiddette "al consuntivo", che accompagnano annualmente il Rendiconto generale dello Stato.

---

<sup>14</sup> A partire dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 e delle linee guida del CTS allegate che ridefiniscono l'articolazione del processo di pianificazione strategica. Queste segnalavano, tra le altre criticità, la necessità di migliorare le note preliminari in quanto per numerose amministrazioni venivano allegate alla legge di bilancio senza indicatori e, in alcuni casi, senza obiettivi.

Figura 1.1: Ciclo integrato della pianificazione strategica e della programmazione finanziaria



La misurazione di *performance* si inserisce in una logica per finalità di spesa. La recente riclassificazione del bilancio dello Stato per “Missioni” e “Programmi”<sup>15</sup> contribuisce dunque a rafforzare il ruolo delle Note preliminari e riqualificarne il contenuto. La riclassificazione, avvenuta nel rispetto delle disposizioni contenute nella legge 94 del 1997, ha lo scopo di consentire una lettura delle grandi finalità perseguite dallo Stato attraverso la destinazione delle risorse pubbliche alle politiche di settore. La nuova struttura del bilancio, pur mantenendo come riferimento i centri di responsabilità amministrativa per l’aspetto organizzativo e le unità previsionali di base o macro-aggregati per quello contabile, pone in primo piano l’aspetto funzionale delle risorse attraverso l’individuazione delle Missioni e dei Programmi. E’ un modo per passare da un bilancio guidato dalla struttura organizzativa delle

<sup>15</sup> L’attuazione della nuova classificazione del bilancio è ancora suscettibile di diversi miglioramenti. Ha comportato un eccezionale sforzo organizzativo ed un consistente adeguamento delle procedure informatiche, ma queste costituiscono solo un passo intermedio all’interno del più ampio processo di evoluzione e di adeguamento del bilancio dello Stato italiano a criteri sempre più orientati alla trasparenza e al controllo dell’efficienza e dell’efficacia della spesa pubblica.

amministrazioni (chi gestisce le risorse), ad un bilancio che abbia come fulcro principale le funzioni da svolgere (cosa viene realizzato con le risorse) e gli obiettivi da perseguire.

Se le Missioni esprimono le funzioni principali perseguite con la spesa pubblica, indipendentemente dall'azione politica contingente e con un respiro di lungo periodo, i Programmi – specifici alle singole amministrazioni – dovrebbero indicare quanto più possibile gli obiettivi da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e nel territorio (*outcome*). Nel concreto, alcuni Programmi hanno carattere strumentale, indicano cioè gli *input* dell'amministrazione statale per perseguire le sue finalità, o evidenziano prodotti o servizi finali dell'azione dello Stato (*output*).

La nuova forma di classificazione risponde **all'esigenza di rafforzare il ruolo del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse pubbliche e di rendere possibile una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati**<sup>16</sup>. In questo contesto **appare allora ancora più pressante lo sforzo richiesto alle Note preliminari**, affinché si possa con esse: (a) consolidare il legame esistente tra l'individuazione delle finalità da perseguire attraverso l'azione pubblica e delle risorse dirette a realizzarli, (b) declinare quali sono i risultati attesi e decidere *ex-ante* come verificarli (anche tramite una loro semplificazione utilizzando indicatori rappresentativi) e (c) tenere conto *ex-post* dei risultati effettivamente conseguiti per le future decisioni.

Si inquadrano in questo contesto le **vere e proprie linee guida per la compilazione delle Note preliminari fornite dalle più recenti circolari della Ragioneria generale dello Stato (RGS) sia nella fase di previsione del bilancio che nella fase di rendicontazione**. Con circolare RGS n. 21 del 2007 si forniscono istruzioni per la compilazione delle cosiddette “schede

programma/obiettivo” che guidano le amministrazioni tramite un approccio strutturato e omogeneo nella presentazione degli obiettivi, degli indicatori e dei valori-obiettivo che si dichiara di voler conseguire. La “scheda programma/obiettivo” (cfr. Figura 1.2) richiede le seguenti informazioni:

- a) Missione di riferimento
- b) Programma di riferimento
- c) Descrizione dell’obiettivo
- d) Data di inizio e fine
- e) Obiettivo annuale o pluriennale
- f) Obiettivo strategico o strutturale
- g) Centro di responsabilità Amministrativa
- h) Stanziamenti in conto competenza
- i) Descrizione indicatore
- j) Tipo indicatore
- k) Valore obiettivo dell’indicatore (per l’esercizio finanziario)

Con la circolare RGS n.21 del 2007 vengono fornite alle amministrazioni indicazioni più stringenti per compilare le Note preliminari e per collegare la programmazione finanziaria con la pianificazione strategica delle politiche pubbliche. **Con le successive circolari del 2008 e del 2009 le linee guida per l’individuazione degli obiettivi delle amministrazioni e degli indicatori con cui misurare i risultati effettivamente realizzati, vengono ulteriormente affinate.**

---

<sup>16</sup> Nel Libro verde sulla spesa pubblica (2007) si afferma, infatti, che è “...ormai maturo il passaggio da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (input), ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (outcome) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare. Un sistema che lasci quindi più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo all’utilizzo delle risorse, ma che li chiami al contempo ad una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato”.

In questa fase, il processo di individuazione di obiettivi e dei relativi indicatori, oltre a trovare la sua naturale applicazione ai fini di informare le scelte allocative del bilancio dello Stato, assume una funzione strumentale ad **umentare la trasparenza e l'accountability delle amministrazioni**. Si tratta di una forma di *accountability* "verso l'alto", poiché diretta alle autorità decisionali e al Parlamento, piuttosto che di una rendicontazione "verso il basso", rivolta gli utenti di un servizio (siano essi cittadini, imprese, o livelli di governo inferiori)<sup>17</sup>. La distinzione è importante e serve a chiarire le responsabilità dei diversi soggetti. Dato che si tratta di rendere conto a un livello di governo superiore, le amministrazioni dovrebbero rispondere della propria *performance secondo profili stabiliti o concordati con le autorità politiche*<sup>18</sup>. Queste giocano dunque un ruolo fondamentale: affinché il sistema "abbia le gambe", le autorità politiche non devono rinunciare a tradurre i programmi elettorali (approvati dai cittadini) in obiettivi precisi (e quantificabili).

---

<sup>17</sup> Dente e Piraino (2008) osservano che la riforma dei controlli interni del 1999 non contemplava, per scelta, la questione dell'accountability e anzi, la norma prevedeva che "gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico.....sulle risultanze delle analisi effettuate" (art.6 c.2). Con l'impostazione più recente diminuisce il ruolo degli strumenti di controllo in termini di direzione nelle mani dei responsabili politici ed amministrativi, e aumenta quello in termini di garanzia nei confronti di stakeholders esterni o interni come il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>18</sup> Caso ben diverso è quello dell'accountability "verso il basso", che vuole ad esempio essere garantito dalle Carte dei Servizi, dove la misurazione viene utilizzata per fare confronti tra performance osservate e standard preordinati, e non con target prestabiliti tra le parti.

Figura 1.2: Esempio di una scheda-obiettivo della Nota preliminare allo stato di previsione del bilancio

Schede Programmi/Obiettivi (Una scheda per ciascun programma)		
<b>SCHEDA PROGRAMMA n° 1.1 (denominazione)</b>		
Missione di riferimento: Missione 1: .....		
<b>OBIETTIVO N° 1.1.1 : .....(denominazione)</b>		
Descrizione del contenuto dell'obiettivo: .....		
Data inizio: .....		Data fine: .....
Obiettivo pluriennale SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>		Obiettivo strategico <input type="checkbox"/> Obiettivo continuativo <input type="checkbox"/>
<b>Ripartizione degli stanziamenti previsti sull'obiettivo per Centro di Responsabilità Amministrativa</b>		
Centri di responsabilità responsabili della esecuzione dell'obiettivo		Stanziamenti in competenza (€)
Direzioni Generali / Dipartimenti .....		€ 20.000
Direzioni Generali / Dipartimenti .....		€ 20.000
Totale Obiettivo 1.1.1		€ 100.000
<b>INDICATORI ASSOCIATI ALL'OBIETTIVO</b>		
Descrizione Indicatore	Tipo Indicatore <i>(vedi tabella precedente)</i>	Valore obiettivo dell'indicatore nel 2008
1) .....		
2) .....		
<b>OBIETTIVO N° 1.1.2 : .....(denominazione)</b>		
Descrizione del contenuto dell'obiettivo: .....		
Data inizio: .....		Data fine: .....
Obiettivo pluriennale SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>		Obiettivo strategico <input type="checkbox"/> Obiettivo continuativo <input type="checkbox"/>
<b>Ripartizione degli stanziamenti previsti sull'obiettivo per Centro di Responsabilità Amministrativa</b>		
Centri di responsabilità responsabili della esecuzione dell'obiettivo		Stanziamenti in competenza (€)
Direzioni Generali / Dipartimenti .....		€ 5.000
Direzioni Generali / Dipartimenti .....		€ 15.000
Totale Obiettivo 1.1.1		€ 20.000
<b>INDICATORI ASSOCIATI ALL'OBIETTIVO</b>		
Descrizione Indicatore	Tipo Indicatore <i>(vedi tabella precedente)</i>	Valore obiettivo dell'indicatore nel 2008
1) .....		
2) .....		

L'iniziativa RGS di sviluppo di una **procedura per l'acquisizione delle Note preliminari per via telematica**<sup>19</sup>, a partire dalle note che accompagnano la legge di bilancio 2009, costituisce un'ulteriore passo in avanti verso una maggiore uniformità dei contenuti e un maggiore rigore del processo di predisposizione delle note. Facilita, inoltre, la trasmissione delle stesse ai soggetti coinvolti, a vario titolo, nel processo di programmazione e controllo della finanza pubblica (in particolare, lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione bilancio delle Camere, la Presidenza del Consiglio, la Corte dei Conti). In prospettiva, il sistema informativo consentirà di seguire nel corso del tempo l'evoluzione degli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni e di confrontarli in maniera diretta con i risultati osservati.

**L'intento di rafforzare la misurazione delle performance delle amministrazioni non si concentra unicamente a monte del processo**, con la definizione di standard più stringenti sulle informazioni che debbono essere contenute nelle note, **ma anche a valle**, ovvero nella fase di rappresentazione dei risultati effettivamente conseguiti in riferimento agli obiettivi fissati. Ciò traspare sia nei ripetuti richiami contenuti nelle ultime circolari della Ragioneria all'impegno richiesto per l'elaborazione delle Note preliminari al Rendiconto generale dello Stato del consuntivo, sia in ulteriori disposizioni normative.

In particolare, la legge finanziaria 2008<sup>20</sup> ha introdotto **un momento di collegamento fra Governo e Parlamento e di rafforzamento del controllo parlamentare** prevedendo che ciascun Ministro trasmetta alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, **una "Relazione sullo stato della spesa"** sui risultati raggiunti nel corso dell'anno precedente e sulle attività svolte nel corso del primo quadrimestre. Le attività istruttorie per la stesura della relazione sono definite dalle linee guida predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico

---

<sup>19</sup> Cfr. [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/NOTE-PRELI/presentazione\\_note\\_preliminari.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/NOTE-PRELI/presentazione_note_preliminari.pdf)

<sup>20</sup> Art. 3, commi 68 e 69 della legge n. 244/2007.

nelle amministrazioni dello Stato<sup>21</sup>. E' inoltre previsto che gli esiti siano sintetizzati in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Le relazioni sullo stato della spesa sono oggetto dell'esame delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili ordinamentali e finanziarie. Sono chiamate a presentare elementi conoscitivi in merito all'efficacia nell'allocazione delle risorse e al grado di efficienza degli interventi dell'azione pubblica, con specifico richiamo allo stato di attuazione delle direttive generali annuali dei Ministri. In particolare, per segnalare:

- i risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro secondo indicatori stabiliti (e in conformità con la documentazione di bilancio, ossia le note preliminari) e le linee di intervento perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative;
- gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete;
- le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento della base normativa in relazione alla nuova struttura per Missioni e per Programmi del bilancio dello Stato.

Il primo punto richiama il processo della pianificazione strategica già introdotto a partire dalle riforme volte alla modernizzazione della pubblica amministrazione (e in particolare dal decreto legislativo 286/1999). I punti successivi sottolineano invece

---

<sup>21</sup> Entro il 31 gennaio di ogni anno, il Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato indica le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria volta alla stesura della Relazione sullo stato della spesa dei ministeri, che riguarda l'anno appena concluso e il primo quadrimestre dell'anno in corso. Queste, presentate per la prima volta nel gennaio del 2008, forniscono indicazioni riguardo la tempistica delle diverse fasi di attività, gli indicatori più idonei da associare agli obiettivi

l'opportunità di adeguare l'articolazione delle strutture e delle competenze della pubblica amministrazione per meglio rispecchiare la nuova classificazione del bilancio (corrispondenza tra Programmi e centri di responsabilità) e semplificare e razionalizzare le norme sottostanti. Dai destinatari del documento e dai suoi contenuti, diventa più evidente l'intento di utilizzare la misurazione di *performance* ai fini di un controllo esterno (e non solo interno).

Nella consapevolezza delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni nell'individuare indicatori misurabili, la legge finanziaria 2008 è anche intervenuta con **disposizioni tese a rafforzare il sistema dell'informazione statistica sulle pubbliche amministrazioni e sui servizi pubblici** (prodotto anche da società pubbliche o controllate da soggetti pubblici)<sup>22</sup>. In tale ambito, si stabilisce che un'apposita sezione del programma statistico nazionale debba essere finalizzata a monitorare i beni e servizi prodotti dal settore pubblico, il rapporto tra costo e prodotto, e altri indicatori utili a misurare l'economicità, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi pubblici, nonché la produttività del personale anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. A questi compiti, si aggiunge quello di comprendere rilevazioni del grado di soddisfazione per i servizi pubblici e della qualità percepita da cittadini e imprese, in un'ottica di *customer satisfaction*. Si tratta di un intendimento ad ampio raggio che coinvolge tutti i profili di misurazione, anche se destinati a utilizzi tra loro molto diversi<sup>23</sup>.

---

individuati dalle amministrazioni e uno schema di riferimento dettagliato riguardo la compilazione del Rapporto di performance, che costituisce la parte della Relazione sullo stato della spesa dedicata all'anno appena concluso.

<sup>22</sup> Articolo 3, comma 72 e 73 della legge finanziaria 2008.

<sup>23</sup> A livello macro, si fa riferimento alla misurazione del valore aggiunto dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche dal punto di vista dei conti nazionali, per una migliore quantificazione della produzione e del valore aggiunto aggregato al fine di confrontare, nel tempo e nello spazio, il livello e la composizione del contributo pubblico e di quello privato nella formazione del reddito nazionale. (cfr. il cosiddetto Rapporto Atkinson). Questo tipo di misurazioni potrà difficilmente avere ricadute sulla definizione di indicatori per le Note preliminari. Tuttavia, a livello micro, iniziative volte a misurare periodicamente tramite il ricorso agli archivi amministrativi o tramite rilevazioni specifiche, la quantità e qualità dei servizi pubblici potranno fornire dati molto utili sia per la fissazione di obiettivi che per esercizi di benchmarking.

Non va, infine, trascurato **l'impulso a questo processo che proviene dall'introduzione di un programma - prima straordinario<sup>24</sup> e ora permanente<sup>25</sup> - di analisi e valutazione della spesa pubblica** (la cosiddetta *spending review*) affidato al Ministero dell'economia e delle finanze.

Infine, tra le innovazioni più recenti che insistono sullo stesso quadro si può collocare anche la legge 4 marzo 2009, n. 15<sup>26</sup>, concernente delega al Governo finalizzata **all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni**. L'intento che traspare dal provvedimento è quello di rafforzare ulteriormente i profili di *accountability*, non solo dell'amministrazione (in quanto organismo che attua le politiche pubbliche) ma anche, in maniera più diretta, del personale coinvolto.

Prevede che l'amministrazione si ponga per ciascun anno obiettivi verificabili e che, in via consuntiva, venga rilevata quanta parte degli obiettivi è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità ai cittadini e organizzando confronti pubblici annuali, con la partecipazione di associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione. Al contempo, si stabiliscono percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico. In questo caso, l'accento sembra essere posto

---

<sup>24</sup> Legge finanziaria per il 2007, articolo 1 comma 480., "Per l'anno 2007 il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi anche della Commissione di cui al comma 474, promuove la realizzazione di un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, anche in relazione alla applicazione delle disposizioni del comma 507, individuando le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità...."

<sup>25</sup> Legge finanziaria per il 2008, articolo 3 comma 67, dove si precisa che: "Il Ministro dell'economia e delle finanze, con atto di indirizzo adottato, sentito il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, prosegue e aggiorna il programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 480, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato e ai temi indicati nel comma 68. Il Governo riferisce sullo stato e sulle risultanze del programma in un allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria."

<sup>26</sup> La norma predispose, inoltre, le basi per una riforma della dirigenza pubblica (maggiore autonomia e maggiore responsabilità, con riflessi più forti sui premi e le sanzioni in termini di trattamento economico), l'istituzione, nell'ambito del riordino dell'ARAN, di un organismo centrale di valutazione per indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e garantire la trasparenza e visibilità delle procedure e dei risultati.

non tanto sulla capacità di miglioramento che deriva dalla maggiore specificazione e comprensione delle finalità perseguite (la direzione strategica) oppure dal monitoraggio continuo delle realizzazioni (il controllo di gestione) oppure dalla comprensione degli effetti dell'azione pubblica (la valutazione vera e propria dei programmi di spesa), quanto sulla "pressione" che può derivare da un maggiore scrutinio pubblico<sup>27</sup>.

**La questione della maggiore trasparenza e *accountability* che possono pervenire dalle disposizioni sopra-citate non risolve di per sé il problema della qualità della spesa pubblica italiana.** Ma facendo leva sull'analisi codificata e sistematica delle priorità, dell'efficacia e dell'efficienza *ex-post* dei programmi di spesa e sulla responsabilizzazione del personale, si forniscono ai decisori strumenti per identificare aree di spreco, e per comprendere quali programmi finanziare e quali abbandonare. Con il rafforzamento della misurazione secondo criteri di affidabilità e comparabilità, si creano le condizioni per consentire una programmazione delle iniziative e delle risorse future sulla base di obiettivi verificabili e basandosi sulla valutazione dei risultati.

---

<sup>27</sup> In altre parole, la leva attivata appare più simile a quella che deriva da un'*accountability* verso il basso.



## 2 Analisi delle schede-obiettivo delle Note preliminari relative al 2008 e 2009

Lo sforzo compiuto a partire dalla legge di bilancio 2008 è quello di re-indirizzare e rafforzare il contenuto delle Note preliminari, come testimonia l'emanazione di linee guida per la compilazione delle stesse nelle circolari della RGS, e l'elaborazione di un sistema di acquisizione on-line volto a facilitare la predisposizione dei documenti, ridurre la disomogeneità dei criteri di composizione e semplificare le procedure di trasmissione.

Le osservazioni e le riflessioni raccolte nella presente analisi intendono fornire un ulteriore contributo al processo di miglioramento del contenuto delle "schede programma/obiettivo" delle Note preliminari. Nell'ambito delle attività di supporto all'analisi della spesa condotta dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, è stato effettuato un approfondito lavoro di lettura delle schede programma/obiettivo del 2008 per cinque ministeri<sup>28</sup>; l'esercizio è stato poi esteso alle altre amministrazioni e alle più recenti note del 2009. Si è tentato di effettuare un'analisi strutturata della notevole mole di informazioni fornite dalle amministrazioni, cercando innanzitutto di verificare l'accessibilità, la completezza, la chiarezza e la fruibilità delle informazioni contenute nei documenti istituzionali. Di più difficile schematizzazione si è rivelata un'analisi nel merito degli indicatori, fatta peraltro "a distanza", senza un confronto diretto con le amministrazioni che li hanno scelti. Ciò nonostante, l'analisi condotta evidenzia come i risultati finora ottenuti non possano considerarsi pienamente soddisfacenti e come vi sia il rischio di compromettere la possibilità di

pieno utilizzo degli obiettivi e indicatori individuati. Nonostante gli sforzi sostenuti dalle amministrazioni nel rispondere a diversi adempimenti, il quadro complessivo è carente: i decisori non hanno elementi molto utili per orientare le proprie scelte, le amministrazioni non sono realmente supportate nel lavoro di compilazione, gli obiettivi e le *performance* dall'azione pubblica non vengono pubblicizzati con chiarezza ed efficacia a beneficio dei cittadini.

Il presente lavoro vuole quindi proporsi come un primo passo per segnalare alcune criticità e contribuire a migliorare il contenuto delle “schede programma/obiettivo” delle Note preliminari. Rimane necessario un percorso di approfondimento sui contenuti sostanziali e di condivisione tra le strutture interessate, per promuovere un maggiore utilizzo da parte dei soggetti istituzionali coinvolti e per consolidare il collegamento tra programmazione finanziaria e pianificazione strategica. La situazione attuale denota senz'altro difficoltà di coordinamento tra i vari momenti del processo e tra i vari attori coinvolti nel lavoro di individuazione e definizione degli obiettivi e di costruzione dei relativi indicatori. **Ma è anche indicativa di un disagio più ampio che le amministrazioni riscontrano nel descrivere le proprie attività, nel programmare la spesa e nel misurare la quantità e qualità dei servizi erogati, e forse di un disagio nel collegamento tra amministrazione e la politica.**

## ***2.1. Il processo di individuazione delle priorità e degli obiettivi***

---

Come già accennato nel paragrafo 1.2, la prima fase del ciclo di pianificazione è costituita dalla determinazione delle priorità politiche. In coerenza con il programma di Governo, aggiornato sulla base dei vari documenti programmatici (documento di programmazione economico-finanziaria, programma di stabilità presentato all'Unione

---

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Studi-per-/index.asp>

europea, programmi nazionali di settore, etc.), ciascun Ministro fissa le priorità politiche del Ministero tramite un apposito atto di indirizzo.

L'atto di indirizzo costituisce dunque l'impulso del processo di programmazione strategica, assolvendo a una duplice funzione. Da un lato, rappresenta il quadro di riferimento per l'elaborazione, da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, delle proposte programmatiche; dall'altro, è la base sulla quale devono essere definiti gli stanziamenti di bilancio. Sotto questo secondo profilo, il documento dovrebbe supportare la "negoziatura" tra i Ministri di spesa e il Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione, in coerenza con le politiche pubbliche che si vuole perseguire, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie.

L'atto di indirizzo tende ad essere un documento "alto" di enunciazione dei propositi del Ministro e del collegamento tra questi e il programma del Governo. La traduzione di tale propositi in priorità più puntuali per le politiche da porre in essere da parte dell'amministrazione viene effettuata con il supporto dei servizi di controllo interno (SECIN, cfr. Riquadro 2.1).

#### ***Riquadro 2.1 - Il ruolo dei Servizi di controllo interno (SECIN)***

*Molto si è discusso (e si discute ancora) sul ruolo dei servizi di controllo interno (SECIN), sulla loro composizione in termini dimensionali e di profili professionali, e sulle condizioni per una loro appropriata valorizzazione.*

*Istituiti con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, i SECIN si configurano come strutture poste all'interno dei gabinetti ministeriali o uffici di diretta collaborazione del Ministro con compiti di valutazione e controllo strategico, di valutazione dei dirigenti. Hanno un rapporto diretto, esclusivo e riservato con gli organi di indirizzo politico, a cui riferiscono tramite relazioni annuali e analisi svolte su richiesta del Ministro stesso. Ai SECIN è attribuita, fra le*

altre, la funzione di promuovere e stimolare una rivisitazione delle strutture organizzative.

La direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2000 si sofferma sul ruolo e sulla funzione del SECIN invitando i Ministri a stabilirne con propri atti posizione organizzativa e composizione e, di fatto, contribuendo a definire l'organigramma.

Con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2001, i SECIN acquistano un ruolo centrale in tutte le fasi della predisposizione e del monitoraggio dell'attuazione della direttiva ministeriale annuale. Si mira, inoltre, a un loro rafforzamento, tramite l'istituzione di una "rete di SECIN" coordinata dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico (CTS), e si segnala l'opportunità di ricorrere a professionalità specifiche per presidiare i meccanismi di monitoraggio e controllo di gestione, nonché quelli di valutazione del personale, incoraggiando anche la presenza di personale esterno all'amministrazione pubblica.

Malgrado tali sollecitazioni, il rapporto del CTS per il controllo strategico del 2004<sup>29</sup> segnalava che i profili professionali dei componenti dei SECIN risultavano caratterizzati da adeguate competenze giuridico/amministrative, ma più carenti in quelle economico e statistiche e organizzative e gestionali;

Nelle successive direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri si precisa il processo di pianificazione strategica e si promuove la diffusione di sistemi di controllo di gestione nelle amministrazioni, anche con il supporto dei SECIN. Fino a giungere alle direttive più recenti, del 2007 e del 2008, in cui si sostiene l'integrazione tra la pianificazione strategica e la programmazione

---

<sup>29</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico, aprile 2004, p.4-10.

*finanziaria e si introduce tra i compiti fondamentali dei SECIN anche quello della valutazione ex post del raggiungimento degli obiettivi strategici. Sulla base delle linee guida, i SECIN effettuano il monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale e redigono rapporti periodici di monitoraggio che vengono trasmessi al Ministro per i necessari provvedimenti. Redigono, inoltre, ogni anno un rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione dei piani e di conseguimento degli obiettivi previsti dalla direttiva annuale e il rapporto di performance.*

*Infine, con la legge finanziaria 2008 (art.1, commi 67-74) la rilevanza del processo "a valle" viene ulteriormente rimarcata con il coinvolgimento diretto del CTS e dei SECIN nei processi di analisi e razionalizzazione della spesa pubblica (spending review).*

*Il cambiamento di rotta, da una funzione prevalentemente di controllo interno a una funzione che chiede di rendere conto dell'operato e dei risultati dell'amministrazione all'esterno, solleva nuove questioni. In particolare, in merito all'effettiva autonomia dei SECIN rispetto alla struttura da cui essi dipendono e vengono nominati e alla stabilità nel tempo dei loro vertici.*

Per consentire l'integrazione tra la pianificazione strategica dell'amministrazione e la programmazione finanziaria del bilancio, l'atto di indirizzo deve essere emanato con congruo anticipo rispetto alle formulazione delle previsioni che confluiscono nelle Note preliminari allegiate al disegno di legge del bilancio dello Stato. Da qui l'indicazione fornita nelle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri affinché vengano rese note entro marzo. Le direttive generali annuali, che assegnano obiettivi e corrispondenti risorse, dovrebbero essere emanate tempestivamente (entro 10 giorni) dopo l'approvazione della legge di bilancio.

Mentre le direttive generali dei ministri vengono rese pubbliche sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>30</sup>, gli atti di indirizzo non sempre sono facilmente accessibili al pubblico più ampio esterno dall'amministrazione. Dalla rilevazione effettuata si osserva, soprattutto per gli atti di indirizzo, una tempistica variabile e generalmente tardiva (cfr. Tavola 2.1). Le continue ristrutturazioni delle amministrazioni nelle ultime legislature non hanno certamente giovato ai processi di pianificazione annuale come si osserva, in particolare nel 2009, dal ritardo e in qualche caso dall'assenza di un atto di indirizzo facilmente reperibile.

**Tavola 2.1: Data di emanazione dell'atto di indirizzo e delle direttive generali annuali**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	08-giu-07	24-gen-08	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	11-lug-08	24-feb-09
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	n.d.	n.d.	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	n.d.	n.d.
MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	30-mar-07	10-gen-08			
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	19-apr-07	n.d.			
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	31-mag-07	08-feb-08	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	25-lug-08	n.d.
MINISTERO DELLA SALUTE	18-apr-07	07-gen-08			
MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	14-giu-07	23-gen-08			
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	15-mag-07	27-feb-08	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	n.d.	10-mar-09
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	28-mar-07	03-gen-09	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	07-lug-08	02-gen-09
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	28-giu-07	29-gen-08	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	n.d.	n.d.
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	n.d.	n.d.			
MINISTERO DELL'INTERNO	17-apr-07	24-gen-08	MINISTERO DELL'INTERNO	n.d.	27-feb-09
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	n.d.	n.d.	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	n.d.	n.d.
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	21-giu-07	07-feb-08	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	29-lug-08	14-gen-09
MINISTERO DEI TRASPORTI	26-apr-07	22-gen-09			
MINISTERO DELLA DIFESA	n.d.	07-gen-08	MINISTERO DELLA DIFESA	n.d.	09-gen-09
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	n.d.	10-gen-08	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	n.d.	n.d.
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	30-giu-05	31-gen-08	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	n.d.	n.d.

*Nota: Figurano come non disponibili (n.d.) i documenti per cui non è stato possibile trovare riscontro sul sito del Ministero, o della Presidenza del Consiglio dei Ministri o altra precisa documentazione. In alcuni casi, le direttive generali annuali del 2009 potrebbero essere in attesa di registrazione presso al Corte dei Conti.*

<sup>30</sup> [http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/direttive\\_generali\\_annuali2009.html](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/direttive_generali_annuali2009.html)

## 2.2. Gli obiettivi dei programmi di spesa

Il bilancio dello Stato è articolato in 34 Missioni. Tra il 2008 e 2009, il numero dei Programmi si è ridotto da 168 a 165, riflettendo in parte la riorganizzazione della struttura del Governo intervenuta nel corso del 2008<sup>31</sup> e, in parte, alcuni affinamenti nella classificazione. Tramite le "schede programma/obiettivo", i Programmi sono ulteriormente scomposti negli obiettivi che le amministrazioni si propongono di perseguire attraverso ciascun programma. Nell'ambito di questo processo, sono oltre mille gli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni e per i quali esse individuano corrispondenti risorse finanziarie (Tavola 2.2).

**Tavola 2.2: Numero di Missioni, Programmi, obiettivi e indicatori associati al bilancio dello Stato**

	2008	2009
Missioni	34	34
Programmi	168	165
Obiettivi	1006	1045
Indicatori	1504	1177

**L'accorpamento di alcuni Ministeri intervenuta tra il 2008 e 2009 non ha avuto sostanziali ricadute sul numero di obiettivi complessivi, che anzi è leggermente aumentato.** Il Ministero degli interni e il Ministero dei beni e delle attività culturali hanno mantenuto lo stesso numero di obiettivi; nelle altre amministrazioni, pur tenendo conto degli accorpamenti avvenuti tra strutture e della sostanziale stabilità nel numero di Programmi, si osserva invece una notevole riduzione oppure un notevole aumento nel numero di obiettivi.

**In alcuni casi, l'aumento osservato dal 2008 al 2009 nel numero di obiettivi è riconducibile ad una migliore identificazione del legame tra obiettivo e centro di**

<sup>31</sup> Decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008, recante "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre, n. 244" convertito con la L. n. 121 del 14 luglio 2008.

**responsabilità**, poiché nelle Note preliminari 2008 sussistevano diversi casi di generica condivisione di uno stesso obiettivo tra diversi centri di responsabilità, senza necessariamente identificare il diverso contributo di ciascuno. In altri casi, tale aumento è attribuibile a una maggiore specificazione degli obiettivi che nelle Note preliminari 2008 risultavano non pienamente descritti nell'apposita "scheda", bensì accorpati o presenti unicamente nelle tavole riassuntive del documento, per fare quadrare gli importi totali di stanziamento nello stato di previsione del Ministero.

Tra il 2008 e il 2009, la diminuzione del numero di obiettivi riferiti alla missione *Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni* è, ad esempio, conseguenza diretta degli accorpamenti tra ministeri. Si tratta di una delle Missioni con il maggior numero di obiettivi precisati (oltre 100), pur avendo una funzione tutta interna all'amministrazione e non indirizzata all'erogazione di servizi o alla realizzazione di interventi nell'economia, nella società, sul territorio. La Missione *Istruzione scolastica* vede invece il numero di obiettivi triplicarsi tra un anno e all'altro, e questo è in gran parte dovuto all'inserimento per l'anno 2009 di specifici obiettivi per ciascun centro di responsabilità territoriale (gli Uffici scolastici regionali) in merito al funzionamento e miglioramento del sistema scolastico, mentre l'anno precedente venivano enunciati obiettivi simili ma a livello nazionale. Comunque, a parte alcuni casi più evidenti, l'elevata variabilità nel numero di obiettivi associati di anno in anno alle Missioni è da imputare alla relativa novità del processo (Tavola 2.3).

Tavola 2.3: Numero di obiettivi descritti nelle Note preliminari per missione

Codice Missione	Missione	2008	2009
001	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3	3
002	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2	4
003	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	11	11
004	L'Italia in Europa e nel mondo	30	53
005	Difesa e sicurezza del territorio	27	36
006	Giustizia	28	36
007	Ordine pubblico e sicurezza	19	16
008	Soccorso civile	12	10
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	37	30
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	14	12
011	Competitività e sviluppo delle imprese	35	30
012	Regolazione dei mercati	23	15
013	Diritto alla mobilità	47	50
014	Infrastrutture pubbliche e logistica	36	35
015	Comunicazioni	60	52
016	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	12	15
017	Ricerca e innovazione	57	52
018	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	61	40
019	Casa e assetto urbanistico	25	28
020	Tutela della salute	15	9
021	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	41	43
022	Istruzione scolastica	53	185
023	Istruzione universitaria	4	5
024	Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	39	16
025	Politiche previdenziali	9	5
026	Politiche per il lavoro	36	12
027	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	18	9
028	Sviluppo e riequilibrio territoriale	4	2
029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	58	83
030	Giovani e sport	2	2
031	Turismo	1	1
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	139	105
033	Fondi da ripartire	39	34
034	Debito pubblico	6	6
	stanziamenti fuori bilancio (*)	3	
<b>Totale complessivo</b>		<b>1.006</b>	<b>1.045</b>

Note: (\*) Nel 2008, il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale illustra nelle Note preliminari tre obiettivi riferiti a programmi cofinanziati dall'Unione europea (dal Fondo Sociale Europeo) e pertanto fuori dalla decisione di bilancio.

Ciascuna “scheda programma/obiettivo” prevede la compilazione di un campo riservato alla “denominazione” dell’obiettivo e uno alla sua “descrizione”. Il quadro generale è piuttosto disomogeneo, la variabilità riguardo al grado di chiarezza degli obiettivi è elevata e in molti casi il contenuto sembra parlare unicamente agli addetti ai lavori. Si osserva, ad esempio, che:

- la descrizione dell’obiettivo tende ad essere eccessivamente generica e non consente di comprendere qual è la finalità specifica o di individuare il servizio che viene erogato o i beneficiari a cui è rivolto;
- in alcuni casi, la denominazione dell’obiettivo e la sua descrizione coincidono<sup>32</sup>;
- gli obiettivi tendono a descrivere con maggiore dettaglio le attività interne delle amministrazioni (adempimenti istituzionali; miglioramenti gestionali previsti; predisposizione di atti, decreti, accordi, attività istruttorie; definizione di piani e progetti; trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori, ecc.) più che a dichiarare gli intenti veri e propri che vengono perseguiti tramite queste attività;
- nella maggior parte dei casi, è stato finora difficile riconoscere se un obiettivo è lo stesso da un anno al successivo. A regime, il sistema informativo per l’acquisizione telematica delle Note preliminari agevolerà il riconoscimento degli obiettivi ricorrenti. Seguire gli obiettivi nel corso del tempo fornisce utili elementi di riflessione e di valutazione. Consente, ad esempio, di ricostruire se la strategia dell’amministrazione muta nel corso del tempo (in base ai diversi risultati che l’amministrazione si pone o alle diverse azioni che si propone di realizzare per raggiungere un dato obiettivo) e se vi sono sostanziali progressi (sia con ciò che

---

<sup>32</sup> E’ il caso degli obiettivi del Ministero della difesa, ma anche di molti altri obiettivi diversamente distribuiti tra i vari Ministeri.

effettivamente è stato conseguito, sia nel rapporto tra risultati e risorse finanziare utilizzate)<sup>33</sup>.

L'autoreferenzialità di molti obiettivi mal si concilia con il proposito di utilizzare le Note preliminari per una maggiore trasparenza riguardo alle finalità dell'azione pubblica e per una maggiore *accountability*. **Rimane, inoltre, largamente disattesa la richiesta che gli obiettivi illustrino ciò che si intende conseguire tramite il finanziamento dei Programmi in termini di livello di servizi e di interventi.** Questo punto è cruciale poiché influisce sulla qualità della programmazione delle amministrazioni e sulla capacità di formulare previsioni finanziarie maggiormente basate sui fabbisogni effettivi. Infine, la scarsa esplicitazione degli obiettivi non facilita la scelta di indicatori idonei a misurare il loro conseguimento.

Considerato come unico dato, l'ammontare di risorse corrispondenti a un obiettivo non è un elemento indicativo della pregnanza o della significatività dell'obiettivo, data la diversa natura della spesa e dell'attività delle diverse amministrazioni. E', tuttavia, interessante notare che nel 2009, rispetto al 2008, una maggiore quantità di obiettivi si riferisce a importi finanziari più contenuti (pur essendo l'ammontare complessivo degli stanziamenti tendenzialmente in linea tra i due anni, quello del 2008 leggermente superiore a quello del 2009).

---

<sup>33</sup> Per facilitare l'individuazione degli obiettivi che permangono nel corso del tempo, il sistema informativo delle note preliminari dovrebbe ad esempio tenere una codifica univoca degli obiettivi (per consentirne la "storicizzazione") e incoraggiare il ricorso a terminologie più uniformi nella denominazione dell'obiettivo, lasciando maggiore spazio a precisazioni e approfondimenti nel campo descrizione.

**Tavola 2.4: Quartili della distribuzione degli importi finanziari per obiettivo**

	2008	2009
25% degli obiettivi hanno stanziamenti inferiori a euro	1.368.766	455.618
50% degli obiettivi hanno stanziamenti inferiori a euro	14.680.872	3.820.996
75% degli obiettivi hanno stanziamenti inferiori a euro	131.443.343	50.782.887
stanziamento massimo associato a un obiettivo	198.069.971.252	215.108.161.701

L'importo massimo corrispondente a singolo un obiettivo è pari a oltre 198 miliardi nel 2008 e oltre 215 miliardi nel 2009; in entrambi i casi si tratta del programma *Rimborsi del debito statale* a cui è associato l'obiettivo "adempimenti inerenti al rimborso dei titoli di Stato". Esistono al contempo obiettivi corrispondenti a somme finanziarie molto esigue: 71 obiettivi si riferiscono nel 2009 a importi inferiori a 10 mila euro (cfr. Tavola A.1 in appendice).

**Un'interpretazione univoca della corrispondenza tra obiettivi dichiarati dalle amministrazioni e risorse finanziarie associate è particolarmente problematica.** Ciò è riconducibile a diversi ordini di motivi tra cui la necessità di assestamento della classificazione del bilancio per Missioni e Programmi e il non completo allineamento della ripartizione dei capitoli nell'ambito dei programmi di spesa (in alcuni casi ancora perfezionabile). Più in generale, l'assenza di un piano di conti standardizzato e stabile, e la presenza, invece, di criteri di classificazione economica e funzionale della spesa in continua evoluzione, non sempre favoriscono la corretta attribuzione della spesa alle diverse voci di riferimento, determinando

anche incertezze nell'interpretazione dei dati, e riducendo la possibilità di effettuare confronti nel tempo o appropriati accostamenti con indicatori fisici<sup>34</sup>.

Un ulteriore elemento a rendere difficile, nel quadro attuale, un'interpretazione univoca del legame tra obiettivi e risorse finanziarie deriva dalla **commistione tra obiettivi che riguardano i miglioramenti gestionali interni alle amministrazioni e obiettivi che riguardano gli esiti delle politiche pubbliche**. Può infatti accadere che laddove l'obiettivo si prefigura come un miglioramento atteso nella capacità dell'amministrazione di gestire i processi e attuare gli interventi dotandosi di maggiori e/o migliori strumenti (sistemi informativi, formazione del personale, predisposizione di piani, etc.), lo stanziamento ad esso associato corrisponde invece all'intervento vero e proprio sull'economia e non all'ammontare di risorse ritenuto necessario per realizzare il miglioramento o l'attività interna all'amministrazione<sup>35</sup>. In generale, gli obiettivi di miglioramento gestionale sembrano più appropriati nel caso dei Programmi riferiti alla missione *Servizi istituzionali e generali*, caratteristica delle spese di funzionamento dell'apparato amministrativo.

**Risulta in generale difficile individuare obiettivi specifici per i Programmi associati alla missione *Fondi da ripartire*, ovvero dei fondi di riserva e speciali che non hanno, in sede di**

---

<sup>34</sup> Va sottolineato, a tale riguardo, che il sistema più appropriato e di maggiore significatività per mettere in relazione risorse e obiettivi è quello della contabilità economica che, per come è costruita, permette di associare a ciascun obiettivo i costi relativi alle attività necessarie al suo raggiungimento (anziché assegnargli le grandezze finanziarie corrispondenti ai capitoli di spesa pertinenti); ciò è tanto più vero se si pensa al fatto che, come già richiamato, attualmente si opera in assenza di unità elementari di spesa (capitoli, piani gestionali) definite in modo tale da poter essere attribuite in modo sostanziale, univoco e certo ai diversi obiettivi. Ad esempio, nei Projets annuels des performances in Francia, i costi vengono assegnati, attraverso l'utilizzo della comptabilité des couts, a ogni singola azione connessa agli obiettivi.

<sup>35</sup> Alcuni esempi. Il programma Istruzione scolastica attribuisce 77,3 milioni di euro all'obiettivo di sostenere e monitorare il patrimonio di edilizia scolastica descritto come segue: "Ripartizione e gestione dei finanziamenti dei piani di edilizia scolastica (compartecipazione finanziaria alla competenza degli Enti locali) previsti dell'art.4 della legge 11 gennaio 1996 n.23. Finanziamenti per il completamento e la manutenzione dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica finalizzata alla predisposizione degli strumenti idonei al dimensionamento della rete scolastica" (l'obiettivo riguarda il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione, ma le risorse riguardano la spesa per l'edilizia scolastica). Il programma Politiche abitative attribuisce 170 milioni di euro all'obiettivo "Elaborare un nuovo piano di edilizia abitativa a seguito della soppressione del precedente programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (D.L. 159/2007 convertito nella Legge 222/2007) disposta dall'art. 11, comma 12 del D.L. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008" (il piano riguarda la predisposizione dell'attività da parte dell'amministrazione, ma le risorse si riferiscono all'intervento vero e proprio).

predisposizione della legge di bilancio di previsione, una collocazione ma la cui attribuzione è demandata a successivi atti e provvedimenti. Tuttavia, per le altre Missioni del bilancio dello Stato, se si condivide il fatto che gli obiettivi debbano esplicitare il collegamento tra le finalità della spesa e l'ammontare di risorse stanziato, gli obiettivi dovrebbero essere maggiormente focalizzati sull'individuazione degli esiti attesi in termini di quantità e qualità di servizio erogato e di effetti sul fenomeno che l'intervento pubblico vuole contribuire a modificare.

Quest'ultima osservazione dovrebbe valere anche nel caso in cui l'amministrazione è responsabile del trasferimento di risorse ad altri soggetti preposti - per conto dello Stato - all'attuazione vera e propria degli interventi. Si osserva, tuttavia, come l'amministrazione si limiti nella maggior parte dei casi a qualificare l'obiettivo come espletamento della funzione di ripartizione e di trasferimento delle risorse finanziarie o a miglioramenti inerenti allo svolgimento di questa funzione. Meritano a questo proposito una riflessione particolare gli obiettivi che descrivono la missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*. Ci si chiede infatti se, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, gli obiettivi dello Stato centrale possano limitarsi al trasferimento di risorse finanziarie secondo i criteri concordati con le regioni e gli enti locali, o se debbano, nel caso dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti decentrati, riferirsi in maniera più stringente al raggiungimento di livelli di servizio minimi prestabiliti<sup>36</sup>.

**Sia la circolare riferita alle Note preliminari per il 2008 che, in maniera più precisa, quella per l'anno 2009, distinguono gli obiettivi in strategici e strutturali, dove "il concetto di**

---

<sup>36</sup> Per fare un esempio (tra diversi possibili) l'obiettivo attualmente associato ai 16,6 miliardi di trasferimenti a carattere generale ad Enti locali è descritto come segue: "Lo obiettivo è finalizzato alla razionalizzazione e alla ottimizzazione dei processi del programma in materia di:

- gestione dei fondi dei trasferimenti erariali e dei contributi statali destinati agli Enti Locali;
- consulenze e linee interpretative agli Enti locali in materia di ordinamento finanziario e contabile degli stessi;
- attività istruttoria per la gestione del dissesto finanziario degli Enti Locali." Richiama dunque agli sforzi messi in campo dall'amministrazione per razionalizzare e ottimizzare il processo di gestione e trasferimento dei fondi e di assistenza agli enti locali ma non al livello di servizi che si intende ad esempio debba essere garantito dagli enti locali con le risorse che verranno trasferite.

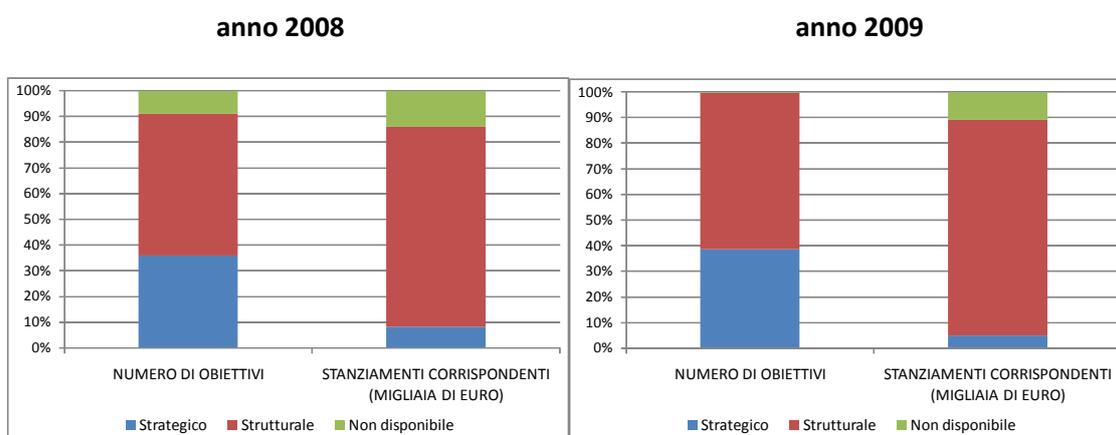
*strategicità si riferisce al carattere di rilevanza, discontinuità o novità rispetto alle normali attività istituzionali condotte negli uffici dall'amministrazione e al diretto legame con le priorità politiche indicate dal Ministro.*" Questa indicazione va probabilmente nel senso di agevolare una selezione delle informazioni da riportare al Parlamento che distingue le priorità politiche specifiche della legislatura (o di diversi momenti nell'ambito della stessa legislatura), dalle attività ordinarie connesse ai compiti istituzionali e all'erogazione di servizi dell'amministrazione. Gli obiettivi strategici dovrebbero essere definiti dal Ministro ovvero facilmente collegabili con le priorità segnalate nell'atto di indirizzo. Essi non coinvolgono necessariamente tutti i programmi di spesa dell'amministrazione. Gli obiettivi strutturali possono, invece, non aver legame diretto con le priorità politiche, ma dovrebbero in linea di massima coinvolgere tutti i programmi di spesa delle amministrazioni, rispondendo alle indicazioni dei titolari dei centri di responsabilità.

La diversa qualificazione degli obiettivi non deve dunque indurre a considerare una loro diversa rilevanza, soprattutto in termini di interesse *ex-post* per i risultati effettivamente conseguiti. Sarebbe quanto meno riduttivo immaginare che l'attenzione debba concentrarsi sugli obiettivi strategici (variabili nel corso del tempo), trascurando quelli strutturali (rispondenti a finalità di medio e lungo termine): **è infatti soprattutto sulle attività ricorrenti o continuative delle amministrazioni che esiste la possibilità di effettuare confronti di performance e evidenziare margini di efficientamento.**

Complessivamente, il numero di obiettivi ritenuti strategici è piuttosto elevato: sono 362 nel 2008 e 404 nel 2009, in entrambi i casi più di un terzo. Ad eccezione delle Missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri e Debito pubblico*, tutte le Missioni sono caratterizzate da almeno un obiettivo strategico. Le risorse stanziare per gli obiettivi strategici sono complessivamente inferiori a quelli corrispondenti alle finalità strutturali (Figura 2.5). Stante che la maggiore parte della spesa pubblica è diretta alle attività ordinarie delle amministrazioni, ci si deve aspettare il fatto che gli obiettivi strutturali siano preponderanti in termini di risorse associate. Sussistono tuttavia alcune amministrazioni,

come il Ministero dello sviluppo economico, dell'ambiente, degli affari esteri e delle infrastrutture e trasporti, in cui le risorse associate agli obiettivi strategici assorbono nel 2009 oltre il 60% delle risorse (Figura 2.6-2.7).

**Figura 2.5: Obiettivi strategici e strutturali delle amministrazioni**



Si possono riscontrare progressi nell'individuazione della tipologia di obiettivi, per lo meno in termini di correttezza formale, tra il 2008 e 2009. Nell'ultimo anno, tutti gli obiettivi delle amministrazioni sono caratterizzati (strategici o strutturali) e scompaiono di fatto quei casi in cui la totalità degli obiettivi afferenti a una amministrazione sono considerati strategici. Sorge tuttavia il dubbio se il carattere di strategicità venga interpretato in maniera univoca dalle amministrazioni. Si osserva, ad esempio, che:

- gli obiettivi strategici si riferiscono a oltre due terzi dei Programmi (circa il 66% nel 2008 e oltre il 71% nel 2009) e, in alcuni casi, si tratta dell'unico obiettivo associato al programma;
- **praticamente tutti i centri di responsabilità hanno almeno un obiettivo strategico da perseguire, e 15 di essi su un totale di 95 sono caratterizzati unicamente da obiettivi strategici**, indice di una marcata tendenza, da parte dei singoli centri di responsabilità a proporsi come "strutture a carattere strategico";

- la descrizione fornita per gli obiettivi strategici raramente evidenzia il loro carattere di novità o l'azione di cambiamento che si intende produrre con essi;
- in alcuni casi, anche le funzioni istituzionali ordinarie che riguardano essenzialmente l'interlocuzione tra l'alta amministrazione e il Ministro (riconducibili alle attività del Gabinetto e al programma Indirizzo politico) sono qualificate in termini di obiettivi strategici<sup>37</sup>, forse più per la loro rilevanza e il loro prestigio che per una rispondenza ad interventi specifici di miglioramento o di novità.

La situazione è variabile a seconda dell'amministrazione considerata (cfr. Tavola A.2 in appendice). Tuttavia, si può affermare che in diversi casi sono stati considerati strategici alcuni obiettivi che non sembrano presentare le necessarie caratteristiche. Questo contribuisce a fornire l'impressione che tutti gli obiettivi siano sullo stesso piano e non consente di comprendere il nesso tra l'attività delle amministrazioni e il programma del Governo. La difficoltà avvertita potrebbe non essere solo di ordine tecnico. Può in parte derivare dall'insufficiente chiarezza degli enunciati dell'atto di indirizzo e da una scarsa convinzione - anche da parte della politica - che si debba investire nella direzione della misurazione della *performance*.

---

<sup>37</sup> Accade nel 2008 per le funzioni di indirizzo politico del Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della giustizia, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'interno.

Figura 2.6: Numero di obiettivi strategici e strutturali per amministrazione e quota degli stanziamenti corrispondenti – 2008

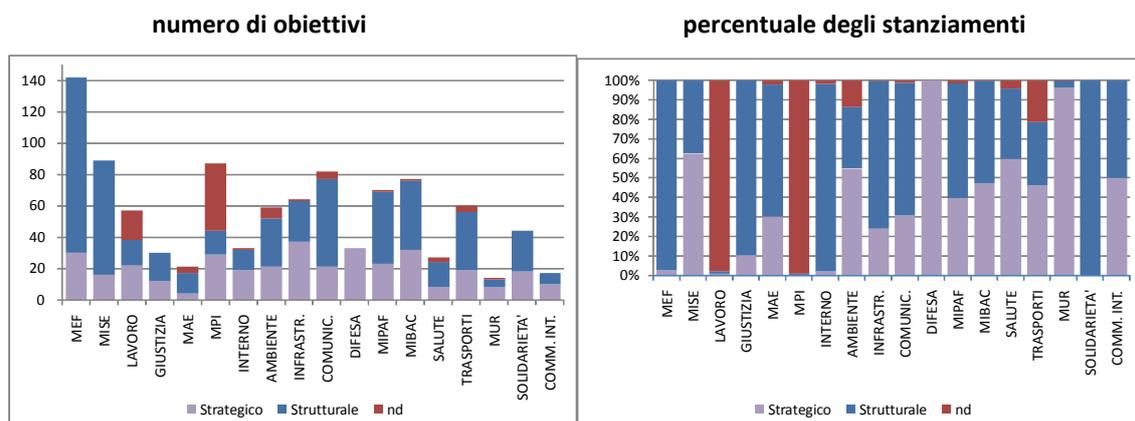
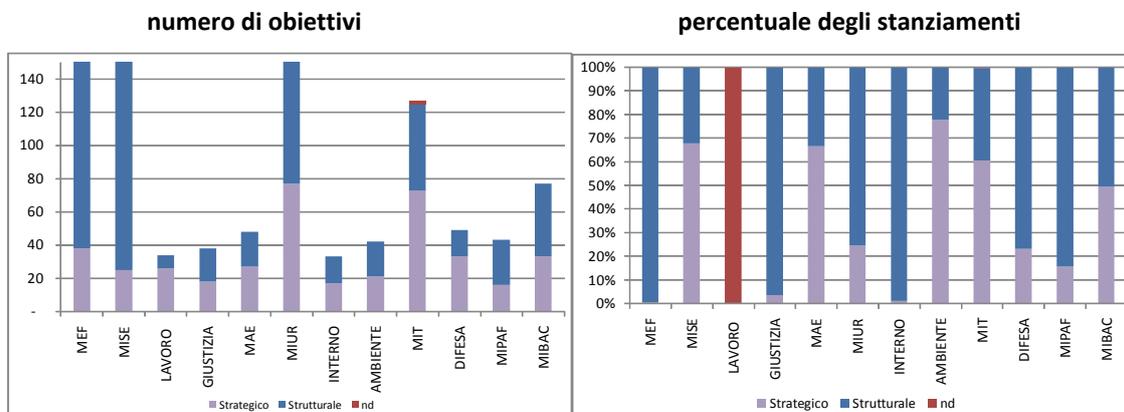


Figura 2.7: Numero di obiettivi strategici e strutturali per amministrazione e quota degli stanziamenti corrispondenti – 2009



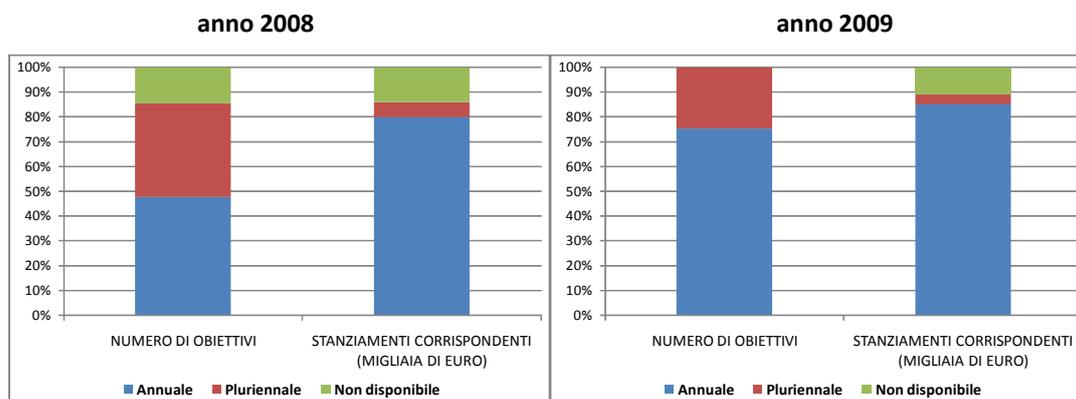
Si noti che il termine “strategico” adottato nelle linee guida per la predisposizione delle Note preliminari, richiama quello tipico del linguaggio della pianificazione strategica e si riferisce propriamente gli obiettivi “ultimi” o di livello più “alto” rispetto a quelli operativi, ovvero alle azioni che ci si impegna a realizzare per conseguire gli obiettivi strategici. **La sovrapposizione terminologica può aver generato confusione sia nella distinzione tra**

**tipologia di obiettivi richiesta nelle Note preliminari, sia nello svolgimento di un corretto esercizio di pianificazione strategica.** Per integrare pienamente il processo di pianificazione strategica e quello di programmazione finanziaria, gli obiettivi strutturali delle Note preliminari devono poi essere declinati all'interno di ciascuna amministrazione in obiettivi operativi, tanto quanto quelli strategici.

Si segnala infine che, tra il 2008 e 2009, è aumentata la percentuale di obiettivi considerati "annuali" rispetto a quelli "pluriennali" (Figura 2.8 e per maggiori dettagli Tavola A.3 in appendice). Nella descrizione fornita dalle amministrazioni, il carattere di annuale o meno dell'obiettivo non sembra denotare la durata prevista dell'intervento a cui viene associato, il suo carattere a breve (annuale) piuttosto che a medio-lungo termine (pluriennale) oppure il suo carattere occasionale piuttosto che ricorrente o continuo.

A questo proposito si segnala che, nel 2009, sono considerati pluriennali solo il 10% degli obiettivi strutturali, a fronte del 46% degli obiettivi strategici. La circostanza induce a qualche considerazione sulla natura degli obiettivi e sulla possibilità di quantificarli tramite indicatori. Se questi si riferiscono ai livelli di servizio erogati, il riferimento alla quantificazione annuale appare coerente, ma se si riferiscono agli eventuali risultati o impatti finali, è difficile immaginare un orizzonte annuale, poiché gli effetti delle politiche, generalmente, si dispiegano nel tempo, su un orizzonte di più lungo termine. Se la durata è da intendersi collegata al valore-obiettivo che l'amministrazione si propone di raggiungere, sarebbe d'altra parte opportuno richiedere l'indicazione dell'arco temporale entro cui verrebbe raggiunto.

**Figura 2.8: Obiettivi annuali e pluriennali delle amministrazioni**



### 2.3. Cosa misurano gli indicatori scelti dalle amministrazioni?

Un modo per contribuire a descrivere meglio gli obiettivi dovrebbe essere quello di associarvi degli indicatori quantificati. I vantaggi della misurazione sono almeno tre: la maggiore specificazione a cui si è costretti, la possibilità di effettuare confronti nel tempo o tra strutture responsabili di attività simili, la maggiore capacità di esplicitare il legame con le previsioni finanziarie.

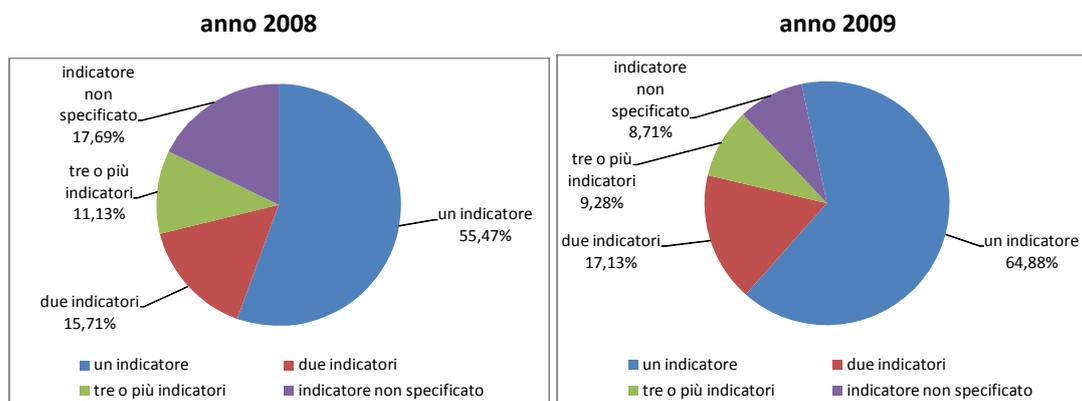
La maggior parte degli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni sono corredati da indicatori ed è diminuita visibilmente la quota degli obiettivi che ne sono privi (il peso dei casi in cui l'indicatore non è specificato è dimezzato, da circa il 18% nel 2008 a circa il 9% nel 2009). Solitamente a un obiettivo corrisponde un solo indicatore, ma in entrambi gli anni, una quota non trascurabile di obiettivi (circa il 16-17%) è accompagnata da tre o più indicatori distinti (cfr. Tavola A.4 in appendice).

La presenza di uno o più indicatori non è necessariamente segnale di una migliore capacità di precisare l'obiettivo o di rendere l'attività delle amministrazione effettivamente verificabile. Senza una chiara (corretta ed esaustiva) definizione e descrizione di ciò che si

vuole misurare, l'individuazione di un indicatore appropriato risulta inapplicabile e, se anche una quantificazione viene fornita, l'impossibilità di verificarne il significato lo rende difficilmente utilizzabile soprattutto ai fini esterni (per aumentare la trasparenza e *accountability* ma anche migliorare le previsioni del fabbisogno finanziario richiesto al bilancio dello Stato e mirare la programmazione ai risultati).

Dal punto di vista della descrizione degli indicatori (e della loro effettiva misurazione) c'è ancora molto da fare. Nelle stesse linee guida fornite alle amministrazioni, **l'attenzione per gli aspetti classificatori, legati all'individuazione della tipologia dell'indicatore** (di realizzazione finanziaria, fisica, volume di attività, di risultato, di impatto, etc.), **sembra aver prevalso rispetto a una comprensione e condivisione più profonda dell'importanza di una chiara individuazione dell'indicatore.** Malgrado l'acquisizione telematica delle Note preliminari che indirizza alla compilazione di tutti campi pre-fissati della "scheda programma/obiettivo", capita che la tipologia di indicatore sia l'unica informazione veramente disponibile sull'indicatore, o perché il campo "descrizione indicatore" è vuoto, o perché ripete sostanzialmente ciò che è previsto nel campo "tipologia di indicatore" (su cui torneremo più avanti). Il contenuto informativo dell'indicatore è, in questo caso, nullo (anche se a volte la "scheda obiettivo" reca un valore-obiettivo quantificato!). Lo scarso rigore nella descrizione degli indicatori è indirettamente incoraggiata dall'assenza di una richiesta relativa alla fonte dell'informazione e alle sue caratteristiche e ai criteri e metodi di quantificazione.

**Figura 2.9: Numero di indicatori per obiettivo**



*Nota: L'indicatore "non è specificato" con riferimento sia ai casi in cui non è presente nella "scheda obiettivo", sia ai casi in cui manca del tutto una "scheda obiettivo", ma l'obiettivo e corrispondente stanziamento sono riportati in una tavola riassuntiva, per far quadrare gli stanziamenti complessivi dello stato di previsione del bilancio.*

Per completare una "scheda obiettivo", occorre stabilire per ciascun indicatore il valore-obiettivo che si intende conseguire, espresso tramite una valorizzazione quantitativa o un'informazione di stampo qualitativo sul risultato atteso in base all'indicatore selezionato (anche in termini di giudizio sintetico sul raggiungimento dell'obiettivo, ad esempio alto/medio/basso).

Nell'analisi condotta si è effettuato un esame degli indicatori nelle Note preliminari verificando, innanzitutto, la completezza dell'informazione richiesta per l'indicatore e il valore-obiettivo associato e la coerenza tra i due (cfr. nota metodologica in appendice per una descrizione più esaustiva dell'esercizio). Si presentano i seguenti casi:

- non è specificato alcun indicatore (manca la sua descrizione);
- l'indicatore è descritto ma non vi è alcuna informazione sui risultati che l'amministrazione intende conseguire (poiché manca il valore-obiettivo),
- il valore-obiettivo non è coerente con l'indicatore (poiché, ad esempio, l'unità di misura in cui è espresso è diversa o sembra riferita a un altro oggetto),

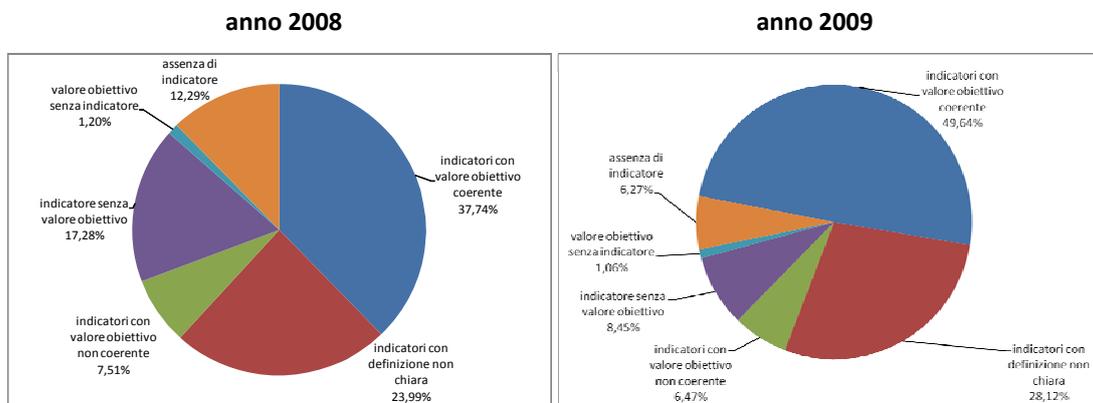
- viene specificato un valore-obiettivo, ma manca la descrizione dell'indicatore;
- l'indicatore non risulta comprensibile ("definizione non chiara") e dunque qualunque sia il valore-obiettivo associato, esso risulta non interpretabile;
- la descrizione dell'indicatore è comprensibile e il valore-obiettivo appare coerente con la descrizione.

Il riscontro proposto con questa casistica è essenzialmente di stampo formale e non riferisce sui contenuti dell'indicatore scelto dall'amministrazione rispetto al tipo di attività o di obiettivo indicato. Si può notare che, nel complesso, (Figura 2.10):

- tra il 2008 e il 2009, vi è **qualche progresso in termini di completezza dell'informazione fornita nella scheda**: diminuiscono, ad esempio, i casi in cui l'indicatore è assente, oppure quelli in cui, pur essendo stato individuato l'indicatore, non viene fornito il valore-obiettivo corrispondente (è probabile che questo derivi anche della standardizzazione imposta con il sistema di acquisizione automatica delle Note preliminari);
- **una quota piuttosto elevata di indicatori individuati dalle amministrazioni (circa il 28% nel 2009) sono poco chiari, descritti in maniera non facilmente interpretabile**, a volte non è comprensibile al lettore l'oggetto della misurazione;
- a questi si aggiungono, altri casi (circa il 7% del totale) anch'essi poco chiari poiché **il valore-obiettivo non è coerente con l'indicatore utilizzato per misurarlo** (e sussiste dunque comunque un problema di individuazione e descrizione dell'oggetto che si vuole misurare);
- la situazione è molto **variabile da amministrazione ad amministrazione** (cfr. Tavola A.5 – A.8 in appendice), indice di un diverso grado di maturazione della misurazione della *performance* a seconda dei settori;

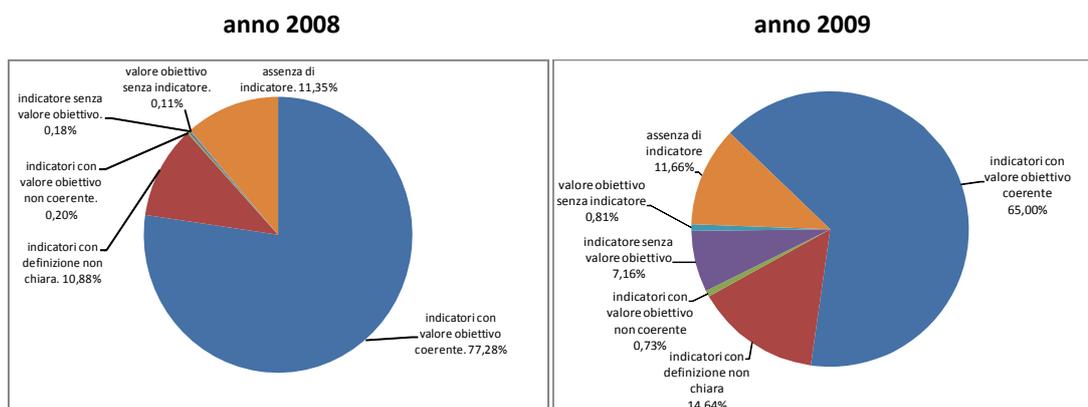
- una quota rilevante dei casi in cui l'indicatore è stato giudicato sufficientemente chiaro e il valore-obiettivo coerente si riferisce a indicatori che descrivono la realizzazione finanziaria (il 44,6% dei casi).

Figura 2.10: Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo (percentuale dei casi)



Nota: La figura riguarda unicamente gli obiettivi per cui è disponibile una "scheda obiettivo".

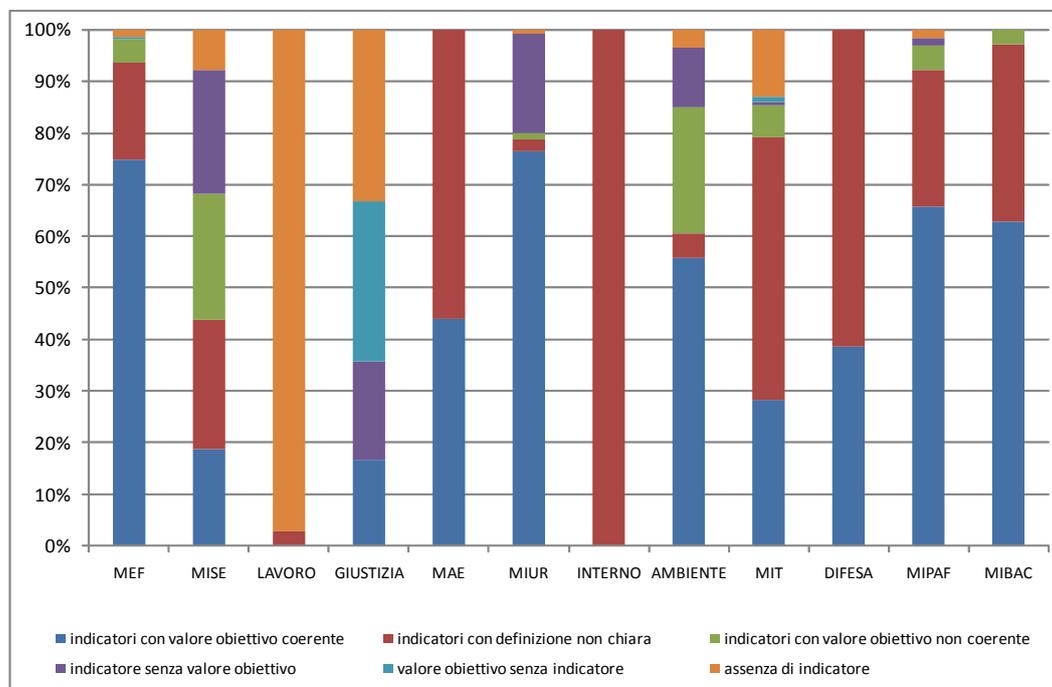
**Figura 2.11: Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo (percentuale degli stanziamenti)**



*Nota: La figura riguarda unicamente gli obiettivi per cui è disponibile una "scheda obiettivo".*

I casi in cui l'indicatore è del tutto assente sono concentrati in un numero limitato di amministrazioni. (Figura 2.12)

**Figura 2.12: Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo (percentuale dei casi) – anno 2009**



La “**tipologia di indicatore**” è un informazione secondaria che dovrebbe aiutare a comprendere a quale parte del processo dell’azione pubblica si riferisce l’obiettivo: se si riferisce direttamente alle attività svolte dall’amministrazione (indicatori di realizzazione finanziaria, fisica o di volume di attività), o alle aspettative sulle sue immediate conseguenze (indicatori di *output*/risultato) o agli effetti ultimi che si vorrebbero provocare sull’economia o nella società (indicatori di *outcome*/impatto). La tipologia di indicatore richiede dunque una qualificazione che potrebbe essere difficile da apprezzare senza conoscere in dettaglio sia l’attività ordinaria dell’amministrazione, sia il fenomeno economico-sociale o il settore di riferimento. Teoricamente, per svolgere un esercizio completo di programmazione, per ciascun obiettivo che ci si prefigge di raggiungere sarebbe necessario individuare indicatori di *outcome*, di *output* e di realizzazione e, soprattutto, occorrerebbe individuare la catena di eventi che (presumibilmente) li lega. E’ infatti l’esplicitazione di tale catena a individuare la relazione di causa-effetto su cui si basa l’intervento.

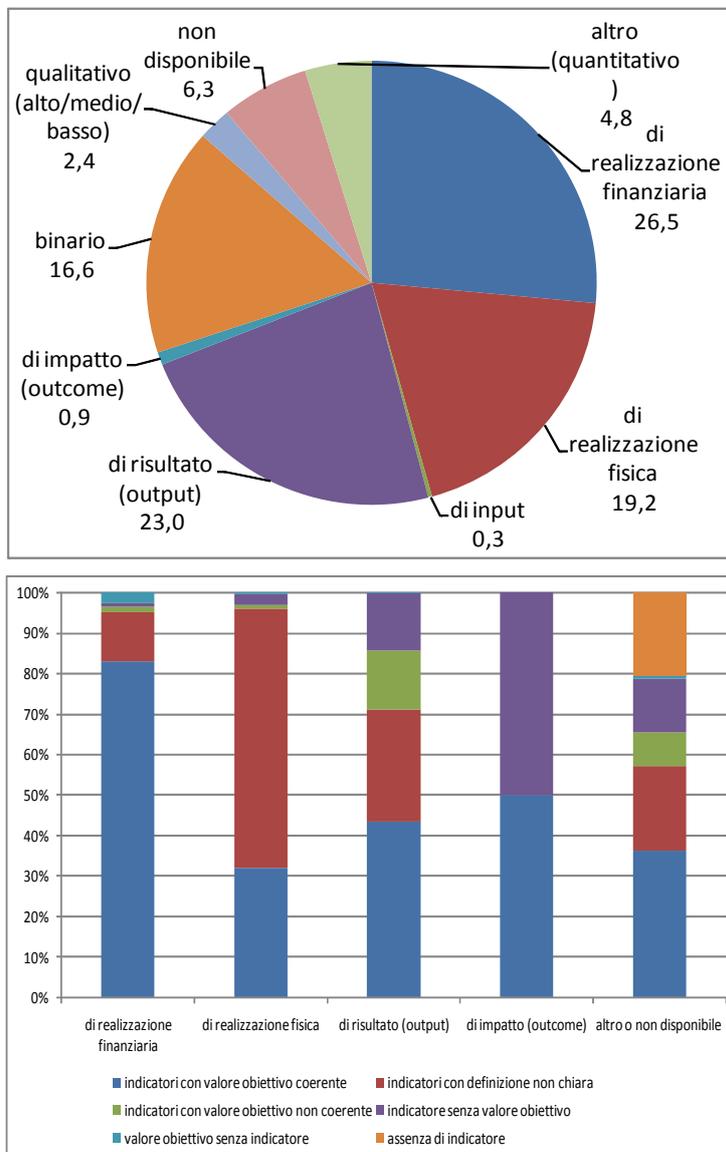
Le linee guida per la compilazione delle “schede programma/obiettivo”, mettono in evidenza il fatto che gli obiettivi in cui i Programmi sono articolati (siano essi strategici o strutturali) richiedono una misurazione “in termini di output (beni o servizi da erogare) o, qualora possibile, di outcome (risultati da raggiungere)”. Le indicazioni fornite, **pur segnalando l’importanza di un graduale passaggio verso indicatori più rilevanti in termini di quantità di servizi erogati e effetti auspicati delle politiche intraprese**<sup>38</sup>, lasciano di fatto alle amministrazioni la possibilità di ricorrere ad indicatori di ogni tipologia.

**Le amministrazioni hanno spesso utilizzato indicatori di realizzazione finanziaria**, ovvero quelli di più immediato reperimento e facile quantificazione. E’ il caso più frequente nel 2009, dove rappresentano il 27% degli indicatori individuati, in aumento rispetto al 20% dei casi del 2008. Si tratta di una scelta di misurazione semplice, poiché lo stato dell’attuazione finanziaria è disponibile nei sistemi informativi gestionali delle amministrazioni. Nella maggior parte dei casi, infatti, l’indicatore reca un valore-obiettivo. Si deve tuttavia osservare che gli indicatori di realizzazione finanziaria individuati non vengono definiti rigorosamente: si riferiscono nella maggior parte dei casi genericamente alla “percentuale di avanzamento della spesa”, senza, ad esempio, individuare se si tratta della quota di impegni o di spesa erogata. Non vengono riportati indicatori finanziari gestionali più sofisticati, che pure tradizionalmente vengono utilizzati dalle amministrazioni per il controllo di gestione (Figura 2.14).

---

<sup>38</sup> Le più recenti circolari RGS dedicano diverso spazio a chiarire il “livello” degli obiettivi appropriato per un documento come le Note preliminari e promuovono lo sviluppo di sistemi completi di indicatori presso le amministrazioni.

Figura 2.13: Tipologia di indicatori adottati e casi rilevati per tipologia – anno 2009

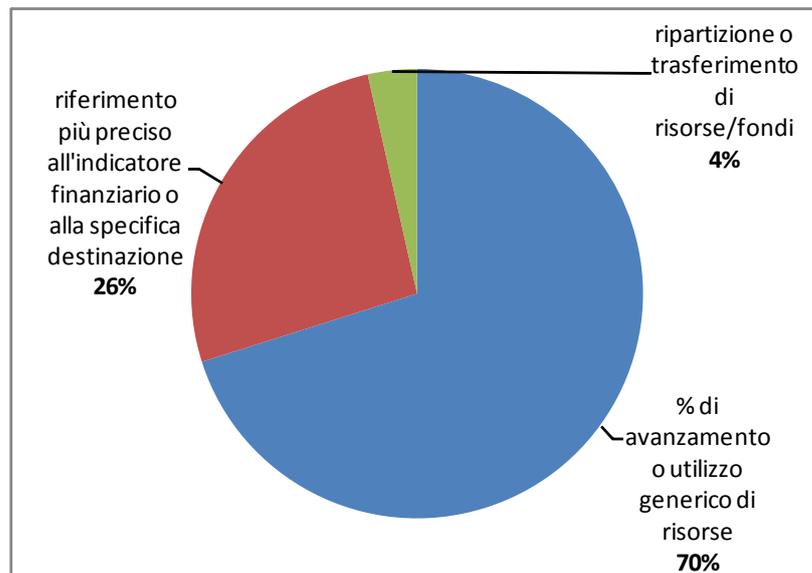


In merito al ricorso a indicatori di realizzazione finanziaria, si può inoltre osservare che:

- **figurano spesso come l'unico indicatore individuato dall'amministrazione**, senza che vengano specificati ulteriori indicatori a illustrare ciò che si realizza con le risorse finanziarie o i risultati che si vorrebbero ottenere;

- solo in un numero tutto sommato limitato di casi gli indicatori di realizzazione finanziaria **si riferiscono esplicitamente al trasferimento di fondi** per attività che probabilmente sarebbero più difficili da descrivere e misurare da parte dell'amministrazione centrale perché l'attuazione avviene a livello decentrato.
- nella maggior parte dei casi (l'89%), **il valore-obiettivo riportato è pari a 100%**;
- non vengono mai adottati dalle amministrazioni come una possibile approssimazione della "qualità" della spesa. Ci si riferisce qui al fatto che indicatori riferiti alla spesa potrebbero in alcuni casi fornire delle utili informazioni se, ad esempio, identificassero la quota della spesa che è adoperata per determinate tipologie di interventi o per determinate tipologie di beneficiari.

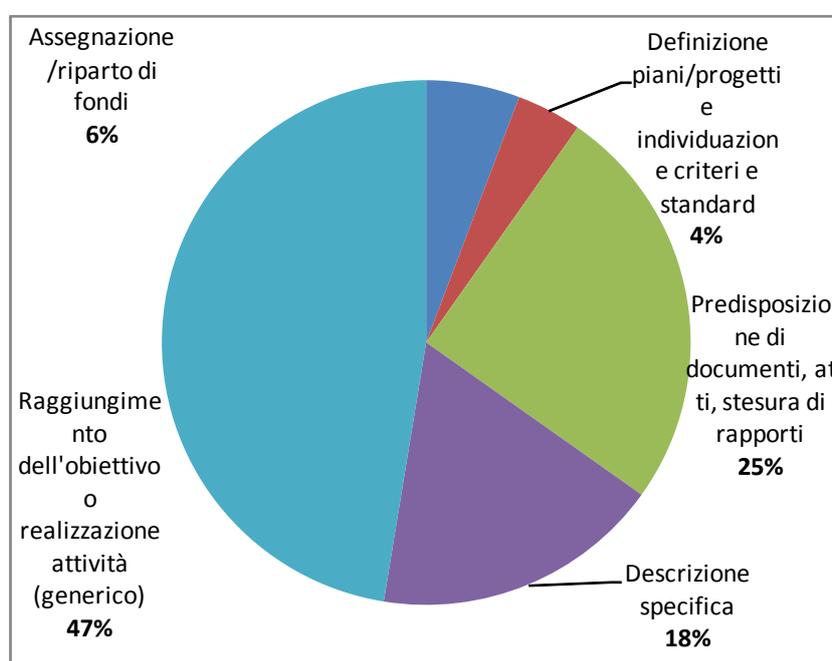
**Figura 2.14: Grado di specificazione degli indicatori di realizzazione finanziaria – anno 2009**



Un'altra tipologia ricorrente è quella degli **indicatori binari**, adottati in circa il **20% dei casi**. Le descrizioni fornite tendono a essere vaghe, **indicando in maniera generica che si intende raggiungere l'obiettivo o realizzare l'attività di competenza** (47% dei casi) senza ulteriori precisazioni. In un altro 25% dei casi l'indicatore si riferisce alla predisposizione di

documenti, di atti o alla stesura di rapporti e relazioni. Tra gli adempimenti messi in luce in maniera più specifica, vi è l'assegnazione di fondi o la ripartizione di risorse (6%) e la predisposizione di documenti, atti, stesura di rapporti (4%). Rimangono circa il 18% dei casi in cui è rintracciabile nella descrizione dell'indicatore un oggetto specifico (Figura 2.15).

**Figura 2.15: Grado di specificazione degli indicatori di tipo binario – anno 2009**

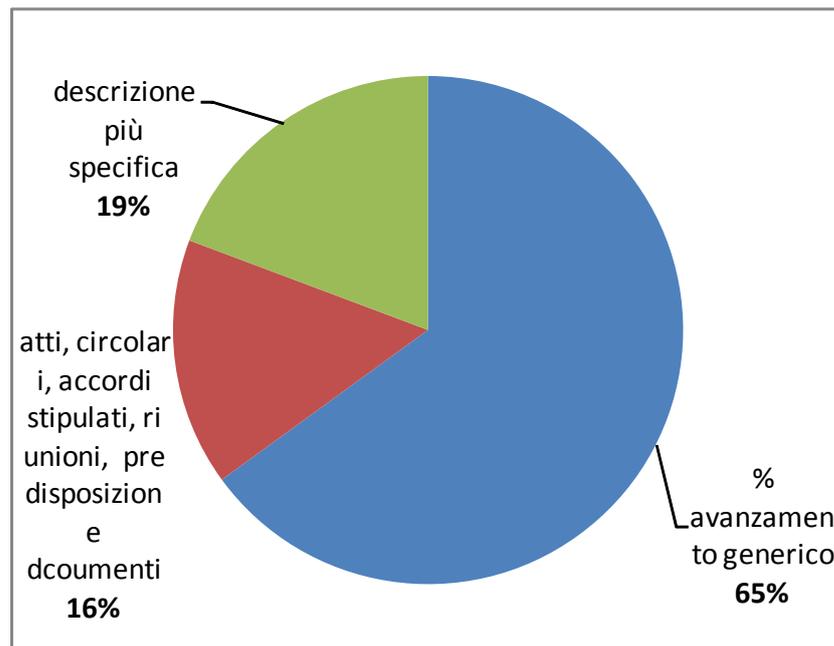


**Le amministrazioni ricorrono a indicatori di realizzazione fisica in circa il 20% dei casi,** sia nel 2008 che nel 2009. Non mancano in questo caso indicatori che specificano i servizi erogati dall'amministrazione<sup>39</sup>. Per fare alcuni esempi: in corrispondenza di obiettivi legati al rafforzamento di attività ispettive, si trovano indicatori relativi al *numero di verifiche o controlli effettuate*; in corrispondenza della fornitura di servizi tramite un portale informatico, è stato

<sup>39</sup> Non si effettua qui un esame degli indicatori di volume di attività; basti menzionare che hanno caratteristiche simili agli indicatori di realizzazione fisica.

individuato un indicatore relativo alla *percentuale di giornate senza disservizio sulle giornate complessivo di servizio erogato*; in corrispondenza dell'obiettivo di promozione della sicurezza in mare con riferimento al rischio di incidenti marini, l'indicatore si riferisce, al *numero interventi salvaguardia mare e fascia costiera*. **Tuttavia, anche in questo caso, che pure dovrebbe riguardare l'attività direttamente svolta dall'amministrazione, dunque da essa facilmente descrivibile e misurabile, il valore conoscitivo dell'indicatore è, nella maggior parte dei casi, piuttosto scarso.** Sono circa il 65% gli indicatori di questo tipo che fanno riferimento a un generico "stato di avanzamento delle attività". In circa il 16% dei casi l'indicatore si riferisce ad atti, circolari, accordi e documenti che l'amministrazione si prefigge di produrre (Figura 2.16).

**Figura 2.16: Grado di specificazione degli indicatori di realizzazione fisica – anno 2009**

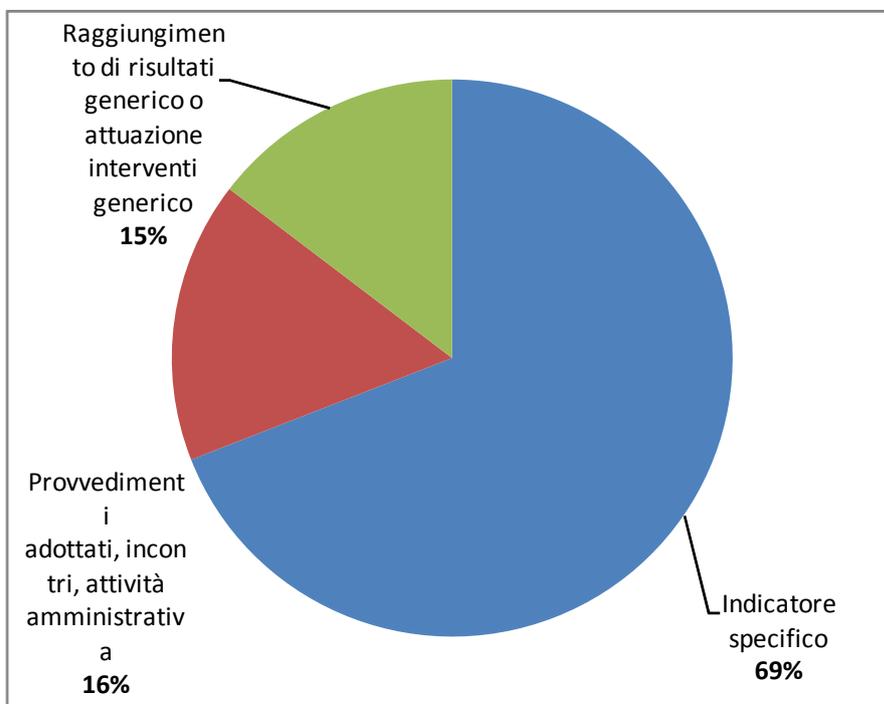


Gli indicatori considerati di *output/risultato* sono quelli che recano una maggiore specificazione. Complessivamente, essi rappresentano il 23% degli indicatori presenti nelle "schede programma/obiettivo" delle Note preliminari 2009. Sussistono anche all'interno di

questa tipologia, indicatori che fanno riferimento in maniera generica al raggiungimento dei risultati previsti (senza precisare di quali risultati si tratta) o all'emanazione di atti e di provvedimenti, sintomo non solo di una scarsa capacità di identificare indicatori più significativi ma anche di una incompleta comprensione delle tipologie di indicatori proposte.

Il segnale positivo che proviene dall'analisi degli indicatori di risultato è tuttavia il fatto che nella maggior parte dei casi (il 69%) è visibile **lo sforzo volto a misurare cosa viene prodotto con le risorse stanziare** (Figura 2.17 e Tavola 2.4). In circa la metà dei casi, il valore-obiettivo appare coerente con l'indicatore scelto.

Seppure gli indicatori di risultato adottati per descrivere gli obiettivi della spesa pubblica costituiscano una quota ancora limitata, **l'esperienza in alcuni settori mostra dunque che è possibile giungere progressivamente a una migliore descrizione -anche quantitativa - dell'attività svolta dalle amministrazioni e della finalità degli interventi.**

Figura 2.17: Grado di specificazione degli indicatori di *output*/risultato – anno 2009

Per quanto riguarda invece **gli indicatori cosiddetti “di impatto/risultato finale”**, la situazione è più complessa: non solo sono praticamente assenti dall’insieme di indicatori individuati nel 2009 (rappresentano l’1% dei casi), ma un esame della loro descrizione evidenzia in molti casi la non adeguatezza degli indicatori utilizzati per la misurazione. Sono stati classificati sotto questa tipologia anche indicatori che si riferiscono alla produzione di studi di fattibilità, pubblicazioni e convenzioni da stipulare. Qualche rara eccezione è riportata nella Tavola 2.4.

L’analisi mette in luce la necessità di un impegno anche dal punto di vista tecnico affinché vengano individuati indicatori rilevanti, attinenti e correttamente misurati in corrispondenza di ciascun obiettivo. Non ci si sofferma in questa sede sull’importanza di una maggiore consapevolezza di ciò che si può misurare facendo ricorso a indicatori e ciò che richiede, invece, altri strumenti di misurazione. Basti ricordare che gli indicatori cosiddetti “di impatto” non sono sufficienti di per sé per valutare il contributo dell’intervento pubblico a un

cambiamento nell'economia, nella società o sul territorio (ambiti in cui agiscono molti fattori esogeni). Quando l'obiettivo consiste nel modificare una situazione ritenuta non desiderabile tramite una politica di spesa pubblica (ad esempio, la riduzione della disoccupazione, la riduzione dei reati, l'aumento del livello di competenze degli studenti, l'aumento della concorrenza nei mercati, etc.), per capire se l'intervento ha prodotto gli effetti auspicati, non basta verificare il raggiungimento del valore-obiettivo dell'indicatore prestabilito. Occorre infatti capire, a parità di evoluzione dei molteplici fattori concorrenti, cosa sarebbe accaduto senza l'intervento pubblico (in altri termini il confronto va fatto con uno scenario *controfattuale*). Per capire se e come gli interventi funzionano o perché non hanno funzionato si devono affrontare problemi relativi all'attribuzione dei nessi causali e dunque adottare metodologie di analisi più sofisticate .

Tavola 2.4: Alcuni esempi di indicatori di risultato individuati nel 2009

Missione / Programma	Obiettivo	Indicatore	Tipo Indicatore	valore-obiettivo	Risorse finanziarie (euro)
<b>Missione: Istruzione scolastica</b>					
Istituzioni scolastiche non statali	Sostenere la realizzazione del sistema nazionale dell'istruzione, relativamente alle scuole paritarie private e degli enti locali, per l'e.f. 2009.	scuole finanziate	Indicatore di risultato intermedio (output)	100%	12.124.725
Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Formare ed addestrare, presso le scuole, gli addetti alle emergenze. Elaborare il documento di valutazione dei rischi. Adempiere a tutti gli obblighi di legge in materia di sicurezza nelle scuole.	Formazione e addestramento addetti	Indicatore di risultato intermedio (output)	N° addetti	516.299
<b>Missione: Difesa e sicurezza del territorio</b>					
Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	OBS204 - Realizzare un piano di alloggi per il personale militare ed avviare attività di assistenza e benessere per le famiglie (es. asili nido nelle caserme)	Numero asili nido realizzati	Indicatore di risultato intermedio (output)	Numero 11	3.988.026
Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	OBS302 - Perseguire la razionalizzazione dell'area tecnico amministrativa, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 74 della legge 133/2008.	% riduzione uffici dirigenziali di livello general	Indicatore di risultato intermedio (output)	Percentuale 20	411.156
<b>Missione: Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</b>					
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	MANTENIMENTO DEI LIVELLI DI SERVIZIO PER L'AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE ED IL FUNZIONAMENTO DELLE SEDI E DEI SISTEMI INFORMATICI E COMPLETAMENTO E AVVIO DI PROGETTI DI SVILUPPO INFORMATICO	riduzione costi servizi pulizie	Indicatore di risultato intermedio (output)	1%	243.109.716
<b>Missione: Diritto alla mobilità</b>					
Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	Regolazione in materia di veicoli e conducenti e relativi servizi all'utenza	n. patenti rilasciate/n. richieste	Indicatore di risultato intermedio (output)	1	214.071.290
<b>Missione: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</b>					
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	politiche sulle bonifiche	% aree bonificate	Indicatore di risultato finale o di impatto (outcome)		120.457.311
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	politiche sulle bonifiche	% riutilizzo aree bonificate	Indicatore di risultato finale o di impatto (outcome)		120.457.311
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	politiche dei rifiuti	% incremento livelli raccolta diff. RU	Indicatore di risultato finale o di impatto (outcome)		17.063.148

Una volta individuato e quantificato un indicatore appropriato, la piena comprensione del valore-obiettivo si ottiene molto spesso solo se lo si raffronta con un termine di paragone noto, ad esempio, con un valore iniziale di partenza (*baseline*) dell'indicatore. Senza un termine di confronto, è difficile interpretare il valore-obiettivo e

capire se si tratta di un effettivo miglioramento rispetto al passato, rispetto alla situazione di partenza, rispetto a standard generalmente accettati, rispetto ad altri soggetti o linee di spesa che hanno simile finalità (cfr. Riquadro 2.2). Potrebbe essere utile incoraggiare le amministrazioni a porre, sin dalle Note preliminari allegate agli stati di previsione del bilancio, i termini di confronto a cui si riferisce il valore-obiettivo (*baseline*, standard minimo o *benchmark*) .

**Riquadro 2.2 – Termini di confronto o benchmark per gli indicatori di performance**

*Gli indicatori di performance sono strumenti di misurazione. L'informazione che contengono è utile nella misura in cui consentono di fornire un "giudizio", per quanto sintetico e semplificato. Per far emergere gli elementi per un giudizio i valori osservati dell'indicatore a un tempo dato possono, ad esempio, essere messi a confronto con il valore che ci si era impegnato o auspicato di ottenere. Questo è il tipo di giudizio che si effettua per comprendere il grado di raggiungimento di un valore-obiettivo prefissato ed è possibile effettuarlo solo ex-post.*

*Occorre, tuttavia, segnalare che anche nella fase ex-ante di definizione dei valori-obiettivo ovvero dei risultati attesi, gli indicatori di performance sono più informativi quando è disponibile un termine di paragone per il valore-obiettivo fissato. L'osservazione vale sia ai fini della misurazione di performance interna all'amministrazione, sia ai fini di una comprensione all'esterno di quanto il valore-obiettivo rappresenti un miglioramento (o non peggioramento) rispetto alla situazione corrente o di quanto il risultato atteso implichi un cambiamento nell'ambito del fenomeno considerato o, più semplicemente, di quanto sia realistico.*

*Alcuni esempi di termini di paragone che possono essere utilizzati per "qualificare" il valore-obiettivo:*

a) il valore dell'indicatore osservato per l'anno precedente o in media in un numero di anni precedenti (generalmente noto come baseline);

b) un valore standard minimo, generalmente accettato o indicato nella normativa;

c) il valore dell'indicatore raggiunto da altre amministrazioni o altri casi e interventi simili, con la stessa finalità (generalmente noto come benchmark).

*In alcuni casi, potrebbe essere difficile per l'amministrazione fornire una quantificazione precisa del valore-obiettivo; è in tal caso più informativo conoscere il valore osservato (o osservato in media) dell'indicatore o conoscere il valore standard, e accettare una indicazione qualitativa del grado di miglioramento atteso.*

L'analisi proposta riguarda le schede programma/obiettivo contenute nelle Note preliminari che accompagnano la legge di bilancio, ovvero unicamente la parte ex-ante del quadro di misurazione delle *performance*. La vera e propria misurazione avviene dopo, nelle cosiddette Note preliminari al consuntivo, che accompagnano il Rendiconto generale dello Stato. E' in questi documenti, e non tanto nei precedenti, che si dovrebbe mettere a raffronto le risorse stanziare e gli obiettivi proposti con l'uso effettivo delle risorse e gli obiettivi raggiunti. Tali informazioni consentirebbero di avere un quadro, seppure semplificato e sintetico, dell'efficienza e dell'efficacia delle amministrazioni e potrebbero preludere a vere e proprie valutazioni di quanto le politiche siano efficaci o per imparare per quali motivi non lo sono state.

Come già detto, **la parte del processo ex-post, pur essendo quella che consente la misurazione dell'efficienza e efficacia, ha finora ricevuto minore attenzione** rispetto a quella

delle previsioni di bilancio, probabilmente per la minore attenzione per le decisioni che attengono al Rendiconto generale dello Stato, rispetto a quelle della fase di previsione del bilancio. Tuttavia, le recenti disposizioni (circolare RGS n.14 del 2009) e l'acquisizione telematica delle Note preliminari al consuntivo denotano il forte impegno a rafforzare la fase di vera e propria verifica dei risultati tramite la richiesta di inserire per ciascun obiettivo i valori a consuntivo realizzati, sulla base degli indicatori già stabiliti. Affinché non si tratti di un mero adempimento, **gli obiettivi che le amministrazioni si pongono devono cogliere sempre più la finalità della spesa e gli indicatori con cui le amministrazioni si misurano devono riguardare sempre più il livello di servizi erogato e il risultato degli interventi.**

## 3 Verso il miglioramento degli indicatori di *performance*: riflessioni e proposte operative

### 3.1. Le riflessioni

---

L'utilizzo della misurazione delle *performance* delle amministrazioni pubbliche può essere diretta a svolgere diverse funzioni, schematicamente individuabili come segue:

- *funzione allocativa*: consentire in fase di decisione un'allocazione delle risorse finanziarie più orientata ai risultati da raggiungere;
- *funzione programmatoria*: migliorare la programmazione degli interventi identificando il legame esistente tra le finalità da perseguire e le azioni da mettere in campo per realizzarle;
- *funzione gestionale*: dotare le amministrazioni di strumenti adatti a monitorare gli interventi e a ri-dirigere in corso di attuazione azioni e risorse;
- *funzione di trasparenza e accountability*: garantire una descrizione affidabile delle priorità di intervento pubblico e rendere conto ai decisori ("verso l'alto") e ai cittadini ("verso il basso") delle scelte effettuate, dei risultati effettivamente ottenuti (nonché dei responsabili delle scelte e dei risultati stessi);
- *funzione di apprendimento*: raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano o perché non hanno funzionato.

L'evoluzione della normativa nel contesto italiano contempla in qualche modo tutti questi usi, ma non li ha tenuti distinti, moltiplicando gli adempimenti richiesti senza necessariamente fare chiarezza sullo scopo di ciascuno e senza necessariamente intercettare gli interlocutori e gli strumenti più appropriati. La sovrapposizione terminologica – ad esempio l'utilizzo del termine "obiettivo strategico" in accezioni differenti - può non aver agevolato una maggiore comprensione di come fare uso degli strumenti di misurazione proposti.

Le difficoltà incontrate nella pratica e il progressivo spostamento dell'attenzione, negli ultimi dieci anni, dalle funzioni programmatiche e gestionali delle amministrazioni (legate al rafforzamento delle capacità interne) alle funzioni di *accountability*, non hanno contribuito a consolidare i percorsi faticosamente avviati<sup>40</sup> e non hanno favorito l'individuazione di indicatori appropriati. **Soprattutto, nella prassi, non si è dipanato di volta in volta quale funzione gli indicatori avrebbero dovuto svolgere e come sarebbero stati utilizzati** (cfr. Riquadro 3.1).

### **Riquadro 3.1 – Funzione gestionale e funzione di accountability**

*La teoria e l'esperienza dell'utilizzo di sistemi di indicatori tendono a sottolineare la necessità di chiarire innanzitutto l'uso che ne verrà fatto e da parte di quali soggetti. Dipanare la questione di cosa si voglia "esattamente" misurare è presupposto fondamentale sia per la predisposizione di sistemi accurati di rilevazione, che per la scelta degli indicatori. I requisiti che devono soddisfare gli indicatori possono infatti variare a seconda all'uso che se ne intende fare.*

---

<sup>40</sup> Si è passati, ad esempio, dall'istituzione di Nuclei di Valutazione (art. 20, d.lgs 29 del '93) a quella di Servizi di Controllo Interno (d.lgs 286/1999), a cui più di recente si affidano compiti diversi da quelli originari, cfr. Riquadro 2.1. Il Comitato Tecnico Scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è passato nel 2004 dal Dipartimento della Funzione Pubblica a quello per l'Attuazione del Programma di Governo.

*Al riguardo esiste un'ampia produzione di documenti redatti in sedi istituzionali interessate a promuovere il corretto utilizzo degli indicatori (tra cui il Dipartimento della Funzione pubblica, la Commissione Europea e numerose organizzazioni internazionali). Ai fini della presente trattazione preme solo di esemplificare i differenti requisiti sottostanti la funzione gestionale (o controllo di*

*La prima funzione riguarda principalmente l'informazione che si raccoglie all'interno dell'amministrazione per consentire a chi è al vertice di tenerne sotto controllo il funzionamento. Richiede indicatori specifici per ogni attività/servizio erogato, che misurano generalmente i costi delle attività svolte (contabilità analitica), l'utilizzo del personale tra le diverse attività (carichi di lavoro), i progressi compiuti dai progetti in corso di attuazione, gli aspetti finanziari della gestione. Gli indicatori vengono prodotti e osservati con cadenza frequente, con una tempistica basata sulla realtà dell'attività svolta, in modo da consentire l'intervento tempestivo di misure correttive in corso d'esercizio. Il valore osservato degli indicatori si confronta con target prestabiliti o con il valore osservato dell'indicatore in periodi precedenti.*

*La seconda funzione vuole rendere conto della performance dell'amministrazione a uno o più soggetti esterni, con i quali si è stabilito un impegno<sup>41</sup>. Questo impegno può essere imposto dal soggetto esterno, concordato o contrattato tra le parti, o offerto volontariamente dal soggetto delegato in cambio dell'attribuzione di responsabilità. Il periodo di riferimento dell'indicatore è determinato da regole prestabilite e da scadenze di rendicontazione (annuali, o pluriennali). L'indicatore sarà di interesse per il soggetto esterno se è facilmente*

---

<sup>41</sup> Cfr. Martini e Cais, 2000 per ulteriori approfondimenti.

*comprensibile e se riferito agli esiti dell'attività svolta dall'amministrazione, più che alle sue caratteristiche gestionali. Il valore dell'indicatore osservato a consuntivo si confronta tendenzialmente con il valore-obiettivo che costituisce parte dell'impegno.*

Nella sostanza, non sembra che gli strumenti preposti alla misurazione e valutazione della *performance* del settore pubblico vengano davvero pienamente utilizzati né all'interno delle amministrazioni, né al di fuori. **Non è da trascurare il fatto che lo stesso processo di decisione della legge di bilancio pone alcuni ostacoli alla piena valorizzazione della misurazione di *performance* e lo scarso utilizzo delle Note preliminari nel dibattito non incentiva il miglioramento della qualità dei documenti<sup>42</sup>.**

Nella sua configurazione tradizionale, il bilancio dello Stato ha svolto, prevalentemente, una funzione autorizzatoria, e, soltanto in minima parte, funzioni programmatiche e informative. La riclassificazione del bilancio in Missioni e Programmi vuole sostenere una rappresentazione in cui risaltino le finalità dell'intervento pubblico e le Note preliminari dovrebbero pertanto descrivere ulteriormente tali finalità, esplicitando i risultati che ci si attende di poter conseguire a fronte delle risorse stanziare.

Un freno all'individuazione di obiettivi e indicatori significativi, è costituito dal carattere annuale del bilancio. La programmazione riferita solo al primo anno del triennio del bilancio pluriennale non promuove l'individuazione di obiettivi di medio-termine. Una significativa novità è stata introdotta con il bilancio per il 2009. A partire da quest'anno, infatti, l'arco temporale a cui si riferisce la programmazione richiesta a ciascun Ministero nella fase di

---

<sup>42</sup> Il rischio è l'instaurarsi di un tipico "circolo vizioso": le note non vengono utilizzate perché i contenuti sono ritenuti poco soddisfacenti; i contenuti sono poco soddisfacenti perché nessuno li utilizza.

preparazione degli stati di previsione è stato esteso a tutto il triennio considerato dal bilancio pluriennale. In altre parole, le amministrazioni hanno formulato la propria proposta di bilancio puntualmente per ciascuno degli anni del triennio di previsione. Tuttavia, siamo ancora lontani da una programmazione pluriennale vera e propria, che dia alle amministrazioni la certezza di risorse sul triennio e consenta loro di esprimere obiettivi più stabili e di lunga lena.

L'utilizzo del bilancio come strumento di controllo di flussi di spesa ha risentito dei meccanismi di flessibilità previsti dalle norme contabili, che consentono integrazione in corso d'anno delle risorse disponibili (tramite le variazioni di bilancio). L'esistenza di tali meccanismi è giustificata oggi dall'eccessivo grado di rigidità del sistema di gestione del bilancio. La possibilità di ricorrere a variazioni di bilancio e la numerosità di fondi che vengono ripartiti in corso d'anno indeboliscono l'incentivo delle amministrazioni a svolgere una attenta e effettiva programmazione e rendono più difficile impegnarsi per il conseguimento di un obiettivo di cui non vi è pieno controllo in termini di disponibilità delle risorse finanziarie.

Una maggiore capacità di esprimere quali siano gli obiettivi sottostanti i programmi di spesa, come richiesto nelle Note preliminari, va anche nella direzione annunciata dal disegno di legge di riforma in materia di contabilità pubblica<sup>43</sup>. Esso prevede un consolidamento della nuova struttura del bilancio per Missioni e Programmi tramite l'introduzione di "azioni", quali unità elementari del programma. Le azioni contribuirebbero a semplificare l'attività gestionale, consentendo una maggiore autonomia a cui dovrà comunque fare riscontro una maggiore responsabilità del titolare del programma e di focalizzare ulteriormente sulle finalità dell'intervento pubblico, scomponendo i Programmi in parti più piccole e tra loro omogenee.

Il passaggio dell'unità di voto dal macro-aggregato al programma di spesa prevista nel disegno di legge va incontro all'esigenza di superare la rigidità del bilancio in Italia. La maggiore

flessibilità gestionale, connessa con una maggiore aggregazione delle unità di voto, vuol dire maggiore flessibilità nell'uso dei fattori produttivi e ampliamento degli spazi per effettuare riallocazioni. Il tutto richiede necessariamente una maggiore capacità di controllo sull'attività realizzata e sul risultato ottenuto. Non si può dunque prescindere da un rafforzamento dei sistemi di rendicontazione relativi alla realizzazione fisica e al risultato conseguito dalle amministrazioni.

Le difficoltà riscontrate dalle amministrazioni nella definizione di indicatori adeguati a descrivere le finalità delle politiche e nel misurarli sono molteplici, tra cui l'inadeguatezza dei sistemi d'informazione interni alle amministrazioni e la mancanza di un ampio insieme di statistiche relative alle pubbliche amministrazioni e ai servizi da esse erogati. Occorre dunque investire su questi due fronti, tenendo in conto il fatto che la misurazione può a volte anche essere un esercizio costoso.

I sistemi informativi interni alle amministrazioni, e in particolar modo, quelli preposti al monitoraggio delle attività svolte e degli interventi che vengono finanziati, possono costituire una fonte primaria di informazioni da cui attingere per individuare indicatori più appropriati e misurarli. Vanno dunque rafforzati per questo tipo di utilizzo.

E' opportuno sottolineare il grosso sforzo compiuto da tutte le amministrazioni verso questo nuovo percorso orientato alla qualità dei servizi e alla autovalutazione della propria attività. In questo senso non mancano certo positivi esempi di buone pratiche adottate da molte amministrazioni soprattutto nell'utilizzo di moderni strumenti e tecniche per il controllo di gestione, tra cui la contabilità economica di tipo analitico, e per la misurazione delle *performance*, anche attraverso la scomposizione dei vari programmi in processi e azioni cui vengono associati *benchmark* e "micro-obiettivi" monitorabili e misurabili.

---

<sup>43</sup> Cfr. Audizione del 1° aprile 2009 del Ragioniere generale dello stato su AS. 1397 DDL " legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché delega al governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento dei sistemi di controllo".

### **3.2. Le proposte operative**

---

Numerosi sono i passi da compiere per promuovere la misurazione della *performance* e il suo utilizzo nei documenti allegati al bilancio. Dall'analisi finora effettuata derivano alcuni spunti operativi per il miglioramento del processo già avviato. Questi sono brevemente presentati nei successivi paragrafi.

#### ***Maggiore stabilità degli obiettivi nel tempo***

E' necessario assicurare una maggiore continuità nel tempo, anno dopo anno, degli obiettivi delle amministrazioni. La maggior parte della spesa pubblica è destinata ad attività istituzionali e all'erogazione di servizi ben individuati. Obiettivi di questo tipo dovrebbero essere facili da identificare e da rintracciare da un anno al successivo. E' in questo caso soprattutto il valore-obiettivo a dover variare.

La distinzione tra obiettivi strategici e strutturali ha lo scopo di separare gli obiettivi più stabili da quelli specifici o da quelli nuovi, ma la variabilità di interpretazione da parte delle amministrazioni non consente un'interpretazione univoca. Il sistema informativo che gestisce l'acquisizione delle "schede programma/obiettivo" è uno strumento di ausilio per il consolidamento dell'articolazione dei Programmi in obiettivi e per una più facile tracciabilità degli obiettivi ricorrenti. L'assegnazione di un codice univoco a ciascun obiettivo (se svincolato dal centro di responsabilità e collegato gerarchicamente solo al programma e alla missione) e la riproposizione, al momento dell'acquisizione di nuovi dati, degli obiettivi individuati nelle Note dell'anno precedente potrebbero incoraggiare una maggiore stabilità, anche nell'esposizione.

A fronte del determinarsi di cambiamenti in corso d'anno, vuoi per effetto di eventi specifici, vuoi per un cambiamento di governo, una quota (sebbene marginale) degli obiettivi potrebbe essere portata a mutare o potrebbero esserlo i valori-obiettivo. Le Note preliminari

al consuntivo dovrebbero segnalarlo e tenerlo in conto, come richiesto nella recente circolare RGS n. 14 del 2008.

***Concentrarsi su un insieme limitato di obiettivi o giustificare tutto all'ultimo euro?***

In alcuni casi, soprattutto nell'anno 2008, è stato riscontrato che il totale delle risorse finanziarie attribuite ai vari obiettivi afferenti un programma non è pari al totale dello stanziamento del programma stesso. Se l'obiettivo è quello di "giustificare all'ultimo euro" gli stanziamenti del bilancio sarebbe utile prevedere un controllo automatico (ad esempio un *alert*) nella procedura informatizzata di acquisizione delle "schede programma/obiettivo".

Il tentativo di "giustificare tutto fino all'ultimo euro" comporta però una produzione abbondante di dati e potrebbe portare ad un appiattimento dell'informazione, rendendo difficile distinguere ciò che è più rilevante. Anche per questo motivo, paesi come il Regno Unito (cfr. Riquadro 3.2) e la Svezia sono passati da un approccio in cui si voleva misurare "tutto" a uno in cui si misura un sotto-insieme prioritario di obiettivi. In questi paesi la misurazione delle *performance* è svincolata dalla decisione di bilancio e gli elementi che la caratterizzano sono contenuti in un documento autonomo.

***Riquadro 3.2 - I Public Service Agreements (accordi di servizio pubblico) del Regno Unito .***

*Il Regno Unito ha introdotto già da molti anni pratiche di performance-budgeting, anche se è bene precisare che questo non comporta implicazioni automatiche della misurazione delle performance nella decisione di bilancio. A partire dal 1982, sono stati inseriti nell'ordinamento principi fondamentali di misurazione delle performance dei dirigenti pubblici e, nel 1998, contestualmente alla riforma del bilancio, sono stati introdotti strumenti specifici per misurazione*

delle performance dell'azione pubblica: i cosiddetti *Public Service Agreements* o *PSA* (accordi di servizio pubblico).

La riforma ha radicalmente modificato il sistema del bilancio del Regno Unito, infatti ha reso possibile:

- definire chiaramente gli obiettivi generali del Governo;
- guidare l'azione degli amministratori pubblici;
- focalizzare l'attenzione sui servizi erogati;
- fornire una base per il monitoraggio delle attività di Governo;
- responsabilizzare i manager pubblici.

I *Public Service Agreements* sono accordi pluriennali e si basano su cinque caratteristiche fondamentali:

- Un obiettivo di primo livello (*aim*) dichiarato dai vertici del Ministero;
- Obiettivi di secondo livello (*objectives*) che espongono a grandi linee ciò che il Ministero intende perseguire;
- Degli obiettivi di performance (*targets*) che definiscono in modo chiaro le mete da raggiungere per la maggior parte degli obiettivi;
- Un obiettivo di efficienza per ciascun Ministero incentrato sul miglioramento degli elementi chiave della sua attività (*value for money*);
- Una dichiarazione (un impegno) del soggetto responsabile del raggiungimento degli obiettivi (di solito il Ministro).

Gli accordi servono a rendere noti – con ampia divulgazione anche al pubblico - gli obiettivi da perseguire e a sostenere una vera e propria negoziazione tra Ministeri di spesa e Ministero del Tesoro. Nell'ambito di questo processo e a supporto dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi negli accordi, è stata avviata anche la pratica di analisi e valutazione della spesa nota come *spending review*.

L'esperienza di un decennio di attuazione del sistema ha indotto ad individuare con sempre maggior precisione gli obiettivi e gli indicatori, e ha posto in luce l'eccessiva complessità di una gestione basata su un numero troppo elevato

di accordi (e di indicatori). Il numero di PSA è infatti diminuito drasticamente: da 600 nel 1998 a 30 nel 2007.

I 30 PSA del 2007 riflettono priorità trasversali a più Ministeri. Gli obiettivi strategici dei ministeri devono essere individuati coerentemente con le macro priorità individuate dal Governo. Gli obiettivi devono essere SMART – acronimo che identifica i requisiti essenziali (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed cioè specifici, misurabili, raggiungibili, pertinenti e individuati in relazione a un arco di tempo definito), devono contenere delle relazioni che consentano di fornire ogni tipo di informazione utile ai vari portatori di interesse, devono essere costantemente monitorati. Da ultimo, debbono essere concordati dalle amministrazioni interessate e dagli Spending Team, unità del Ministero del Tesoro che svolgono l'attività di controllo e supporto in materia finanziaria per ciascun Ministero. Deve essere chiaro chi è responsabile del raggiungimento degli obiettivi.

Le misurazioni di performance nei PSA coprono una parte considerevole della spesa pubblica del Regno Unito, ma non tutta. Infatti, per alcune attività dello Stato non è agevole né conveniente stabilire target (obiettivi di performance). Le informazioni relative alle performance sono parte della trattativa generale sulla spending review tra il Tesoro e i singoli ministeri anche se non esiste una relazione predeterminata e meccanicistica tra le performance realizzate e l'allocazione delle risorse. Non sono previste sanzioni dirette per i ministri o i manager pubblici che non adempiono ai rispettivi Accordi di servizio pubblico se non quelle di natura politica e nei confronti dell'opinione pubblica. Infatti, i Ministri rendono conto delle performance alla PMDU (Prime Minister Delivery Unit) e ai cittadini mediante pubblicazione di apposita documentazione.

### ***Indicatori: definizioni più chiare e criteri di misurazione affidabili***

Occorre migliorare la qualità della descrizione degli indicatori, al fine di rendere la misurazione credibile e l'informazione utilizzabile da parte di tutti i soggetti destinatari. Sembra appropriato insistere su questo punto e richiedere una definizione rigorosa dell'indicatore scelto, la fonte del dato, il metodo di calcolo e eventuali commenti utili a facilitarne l'interpretazione e/o chiarire la sua attinenza con l'obiettivo.

E', inoltre, probabile che una maggiore attenzione per la descrizione degli indicatori comporti anche una maggiore (e positiva) precisazione dell'obiettivo.

### ***Minore ricorso agli indicatori di realizzazione finanziaria***

Si è osservato che spesso le amministrazioni hanno utilizzato gli indicatori di più semplice applicazione, ovvero quelli di realizzazione finanziaria. Un classico esempio è quello in cui la *performance* del Ministero è stata misurata dal rapporto tra risorse erogate e risorse stanziare.

L'indicatore così costruito consente di misurare solo l'assegnazione delle risorse (*l'input*) ma non fornisce alcuna informazione circa la loro utilizzazione (*la realizzazione fisica*), né il risultato atteso (*l'output*), tantomeno l'impatto atteso (*l'outcome*).

L'utilizzo di soli indicatori di realizzazione finanziaria è quindi spesso un caso improprio di misurazione delle *performance*, senz'altro il più eclatante. Dovrebbe quindi essere limitato a casi particolari. Ci si domanda se non sia opportuno richiedere già nelle linee guida che una quota prestabilita di indicatori riguardi la realizzazione fisica e/o il risultato. Per gli obiettivi per i quali si ritiene importante disporre di un'indicazione sul grado di avanzamento finanziario, andrebbe comunque previsto un secondo indicatore (non finanziario).

Ad ogni modo, nei casi in cui le risorse vengono trasferite all'esterno e la realizzazione dei relativi obiettivi viene, di conseguenza, affidata a soggetti diversi dall'amministrazione

centrale, sarebbe utile indicare il soggetto responsabile del raggiungimento dell'obiettivo oltre all'indicatore di risultato e/o di impatto utilizzato.

***Maggiore ricorso alla misurazione dei servizi erogati e dei risultati (indicatori di realizzazione e di output)***

E' ancora troppo limitato il ricorso a indicatori che misurano ciò che viene realizzato con le risorse; si tende invece a voler misurare l'attività dell'amministrazione (frequente è, ad esempio, il riferimento alla predisposizione di atti, piani, programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, etc.). In molti casi, l'amministrazione descrive stati di avanzamento generici, senza mettere in grado il lettore di verificare l'avanzamento in questione, o ancora, nel caso di utilizzo di indicatori binari (si/no), i suoi adempimenti.

Un esame della tipologia associata all'indicatore mette in luce il fatto che, in diversi casi, non vi è una completa comprensione della differenza tra realizzazione, risultato, impatto, etc. La proliferazione di tipologie individuate nelle linee guida per la compilazione delle Schede programma/obiettivo, che include anche indicatori sul volume di attività, di bisogno, di risultato unitario, binario, etc., non ha contribuito a chiarire ciò che si dovrebbe misurare. Non viene, inoltre, effettuata una verifica della corrispondenza tra indicatore adottato e la tipologia indicata.

**Prevedere una fase relativa al controllo di qualità delle "schede programma/obiettivo" elaborate già a partire dalla fase di presentazione del disegno di legge del bilancio, a cura del Gruppo di lavoro "Indicatori di performance" della Ragioneria generale dello Stato, potrebbe contribuire ad aumentare il livello qualitativo delle schede definitive.**

***Inserire, anche nella fase ex-ante, termini di paragone per qualificare il valore-obiettivo***

L'assenza di termini di paragone, in forma di un valore iniziale di partenza (*baseline*) o di un valore di riferimento (*benchmark*), a cui raffrontare il valore-obiettivo non consente una completa informazione sul grado di miglioramento che si intende produrre. Per ciascun indicatore andrebbe previsto, già a partire della "scheda programma/obiettivo", un campo per recare il termine di paragone: il valore relativo all'indicatore osservato nel periodo precedente, oppure un valore standard minimo prestabilito (ad esempio un parametro normativo), oppure il valore dell'indicatore osservato per un altro intervento o un'altra amministrazione simile (ad esempio, un valore ritenuto soddisfacente perché raggiunto da realtà simili, etc.).

Questa raccomandazione appare particolarmente appropriata per gli obiettivi più stabili nel corso del tempo, che riguardano l'attività ordinaria dell'amministrazione. Il quadro informativo prodotto per ciascun obiettivo sarebbe dunque più completo con il valore dell'indicatore osservato, ad esempio per l'anno precedente. Inoltre, consentire la rappresentazione del valore-obiettivo sul triennio renderebbe visibile la progressione dei risultati attesi (un esempio di documento con simile impostazione è il *Project annuel des performances* del Bilancio dello Stato francese, cfr. Riquadro 3.3).

***Riquadro 3.3 – I progetti annuali di performance nell'esperienza francese<sup>44</sup>.***

*Nell'ambito della recente riforma delle legge delle finanza pubbliche francese (la Loi organique relative aux lois des finances, in vigore a partire dal 2006) molta attenzione è stata diretta a promuovere la misurazione delle performance delle politiche pubbliche.*

*Il processo di misurazione delle performance istituito in Francia prevede i*

*1) la definizione del Progetto Annuale di Performance (PAP), che viene presentato contestualmente alla legge di bilancio (Loi des Finances)*

*2) la definizione del Rapporto Annuale di Performance (RAP);, che viene presentato contestualmente al Rendiconto.*

*Viene redatto un PAP per ciascuna "missione" del bilancio (a differenza del caso italiano dove le Note preliminari fanno riferimento alle amministrazioni). Il documento è articolato in base ai "programmi" seguendo una struttura standardizzate che comprende le seguenti informazioni:*

*a) identificazione del responsabile del programma (con nome, cognome e funzione);*

*b) illustrazione degli obiettivi attraverso una sintetica relazione di due pagine ed elencazione degli stessi con illustrazione degli indicatori;*

*c) presentazione, per ciascuna azione relativa al programma, delle risorse finanziarie in termini di impegni (autorisations d'engagement) e di cassa (crédits de paiement) richiesti dalle singole amministrazioni, disaggregati per i vari titoli (Personale, Spese di Funzionamento, Spese di Investimento, Spese per intervento) e di quelli approvati dalla legge di bilancio;*

*d) lo stesso tipo di analisi viene esposta in via retrospettiva con riferimento alla gestione passata (esercizio annuale precedente);*

*e) esposizione delle spese della missione del bilancio per categorie;*

*f) esposizione delle le riduzioni di imposta o le entrate che sono associate a questo programma (dépenses fiscales) ovvero conformemente alle finalità seguite attraverso quest'ultimo;*

<sup>44</sup> Cfr, <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

g) illustrazione delle singole azioni e incidenza percentuale delle relative

h) presentazione degli obiettivi e per ciascuno di essi degli indicatori di performance associati;

i) un'analisi di dettaglio (qualitativa e quantitativa) delle risorse attribuite a ciascuna azione del programma (justification au premier euro);

j) illustrazione delle risorse assegnate ai principali operatori ossia a quei soggetti destinatari delle risorse e compartecipanti alla realizzazione delle singole azioni o sub-azioni (ad esempio, per la missione Cultura gli operatori sono: la Biblioteca Nazionale di Francia, il Museo del Louvre, etc...).

Si può dunque notare che il PAP allegato alle legge di bilancio presenta un ampio insieme di informazioni di natura finanziaria, oltre che obiettivi e indicatori. Per ogni programma vengono stabiliti uno o più obiettivi (in media circa 4, per un totale di quasi 650) e uno o più indicatori di performance (in totale sono circa 1300) - di tipo esclusivamente quantitativo. Le tavole che presentano gli indicatori associati a ciascun un obiettivo prevedono:

- la definizione dell'indicatore

- una spiegazione relativa al metodo di calcolo e all'interpretazione

- la fonte dei dati

- il valore osservato per l'anno precedente, il valore-obiettivo per i tre anni di riferimento e l'eventuale aggiornamento del valore-obiettivo a scorrimento, dato che il documento è triennale.

Gli obiettivi e indicatori non scendono al livello delle singole "azioni". Pertanto può accadere che alcune delle strutture che sono affidate al responsabile di un programma non abbiano un obiettivo "ufficiale". Si tratta di un margine di flessibilità lasciato al responsabile del programma che può decidere quali obiettivi e indicatori utilizzare ai fini del suo controllo di gestione.

*Gli obiettivi e relativi indicatori sono individuati dai vari responsabili di programmi e proposti al Ministero del Bilancio (che comprende una struttura apposita per la "missione" Performance dell'azione pubblica). Quest'ultimo gioca un ruolo di supporto e di accompagnamento, caratterizzato da una graduale e*

*Il RAP viene redatto alla fine dell'anno entro marzo dell'anno n+2. Questo Rapporto è speculare al PAP ma oltre agli elementi contenuti in questo contiene una analisi dei costi per ciascun programma. I soli indicatori non sono sufficienti da soli per esprimere una performance quindi non vanno presi tout court, ma devono essere sempre accompagnati da un commento fatto dal responsabile della gestione. A consuntivo il Parlamento ha un rilevante potere di controllo sull'operato dei singoli Ministri che possono essere chiamati, insieme al responsabile del programma, a fornire chiarimenti e a rispondere dei risultati ottenuti rispetto all'obiettivo perseguito.*

### **Maggiore attenzione per la fase di verifica a consuntivo**

Sarebbe un errore pensare che una volta individuato un indicatore e definito il valore obiettivo, sia sufficiente, *ex-post*, misurare i risultati ottenuti. Serve anche un investimento nella valutazione dei risultati. Nel caso di obiettivi relativi ai Programmi di bilancio è importante analizzare quei fatti della gestione che avrebbero potuto, anche solo potenzialmente, influenzare il loro mancato o parziale conseguimento (cfr. in appendice: l'influenza della gestione finanziaria sul conseguimento degli obiettivi).

Sembra inoltre opportuno richiedere alle amministrazioni di commentare le ragioni di eventuali scostamenti dal valore-obiettivo e spiegare il perché non si è raggiunto o si è raggiunto solo parzialmente il risultato atteso e su come si intende procedere per il futuro. Per un insieme limitato ma ben individuato di casi, l'amministrazione dovrebbe indicare le

eventuali attività di valutazione avviate per individuare, comprendere e misurare l'impatto dell'azione pubblica.

Nell'esperienza francese un momento fondamentale nel rapporto annuale di *performance* è dedicato al commento del responsabile del programma sui fattori che hanno determinato, ostacolato o impedito il raggiungimento dell'obiettivo.

### ***Maggiore divulgazione degli indicatori di performance***

Un maggiore interesse in merito alla *performance* delle amministrazioni potrebbe essere favorito da una maggiore divulgazione dell'informazione sugli obiettivi e i risultati. Tramite un sito web dedicato al tema, l'informazione diventerebbe accessibile non solo agli addetti ai lavori, ma anche al pubblico più ampio.

Il sito dovrebbe contenere le disposizioni normative, le linee guida operative, i documenti prodotti per le varie fasi del processo di misurazione della *performance* (dagli atti di indirizzo, direttive dei Ministri) e tutti i dati relativi agli obiettivi e gli indicatori, aggiornati di anno in anno. E' importante che il sito sia di agevole consultazione da parte di tutti i soggetti a vario titolo interessati e offra agli stessi soggetti una base dati utile per la stesura dei rapporti la cui redazione è a loro affidata.

### ***Assistere le amministrazioni e rafforzare le loro capacità***

Dal momento che il processo di misurazione delle *performance* nasce come un processo interno alle amministrazioni, è necessario che le amministrazioni "vogliano" effettivamente essere misurate e che le stesse amministrazioni comprendano come le informazioni prodotte possono essere utilizzate a supporto del raggiungimento degli obiettivi e alla realizzazione della missione organizzativa.

Le amministrazioni non sembrano essere pienamente attrezzate in termini di risorse umane, di sistemi informativi appropriati o metodologie di analisi per effettuare una misurazione della *performance* delle politiche pubbliche. E' importante un maggiore investimento in termini di capacità, di formazione e profili professionali adeguati, e momenti di confronto approfondito. Ma per poter prospettare possibili miglioramenti nel processo di misurazione delle *performance* occorre anche individuare un percorso affinché ciò che si prevede nella teoria venga effettivamente applicato.

La Ragioneria Generale dello Stato, attraverso il Gruppo di lavoro "Indicatori di *performance*", si rende disponibile a fornire supporto ed assistenza alle amministrazioni per il miglioramento della qualità delle "schede programma/obiettivo" e, se del caso, anche a rivedere la metodologia e le linee guida emanate, semplificandole o integrandole, per rendere il lavoro delle stesse amministrazioni più semplice ma allo stesso tempo più significativo. **Lo stesso Gruppo di lavoro potrebbe garantire un supporto e promuovere momenti di confronto con le amministrazioni per meglio indirizzare la misurazione delle *performance* e per condividere le esperienze positive.**

## Riferimenti bibliografici

- Berti E.T. (1999), "Funzione e contenuti della nota preliminare agli stati di previsione di bilancio alla luce della riforma di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94", Rivista Internet di contabilità pubblica dell'associazione magistrati della Corte dei Conti.
- Carabba M. (2004), "Esperienze e metodologie di valutazione: problemi e prospettive", Relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale. Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica.
- De Ioanna P. e Goretti C. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Ricerca.
- Dente B. e Piraino N. (2008), "La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello stato", Atti del Convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini", Università degli Studi Roma Tre, 30 e 31 gennaio 2008.
- Lamanna Di Salvo D. (2005), *L'adozione dei principi di contabilità economica nella redazione del bilancio dello Stato*, Editrice UNI Service, 2005.
- Martini A. e Cais G. (2000), "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un ennesimo (ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in M. Palumbo, *Valutazione 2000 – Esperienze e riflessioni*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Mazzotta B., Mocavini F., "Budgeting in UE" (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Esperienze/Budgeting-/index.asp>)
- Ministero dell'economia e delle finanze (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica* (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Libro-verd/index.asp>)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2009), "Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana", 2° workshop internazionale sulla spesa pubblica 20, 21 Aprile 2009.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2008), "Relazione visita di studio al Ministre du Budget, des comptes public set de la fonction publique de France, Parigi, 28-30 Gennaio 2008".

\_\_\_\_\_ (2008), "Il Sistema di bilancio nel Regno Unito".

\_\_\_\_\_ (2008), "Il Bilancio dello Stato e l'organizzazione del settore pubblico: l'esperienza della Svezia".

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico (2004), Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto. Aprile 2004 ([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/pubblicazioni.html](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/pubblicazioni.html)).

Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2008), "Rapporto sull'attività svolta nel periodo Settembre 2006-Aprile 2008. La pianificazione Strategica nei Ministeri", *Comitato Tecnico Scientifico per il Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato*.

\_\_\_\_\_ (2008), "Linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008", *Comitato Tecnico Scientifico per il Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato*.

\_\_\_\_\_ (2007), "Linee guida per la pianificazione strategica", *Comitato Tecnico Scientifico per il Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato*.

# **APPENDICE**



## Appendice 1 – Analisi delle schede programma/obiettivo

L'analisi sugli indicatori associati agli obiettivi è stata realizzata sulle schede programma/obiettivo contenute nelle Note preliminari che accompagnano la legge di bilancio per gli anni 2008 e 2009.

Per ogni Ministero è stata compilato un quadro generale dove sono state riportate notizie riguardo:

- data dell'atto di indirizzo,
- data della direttiva generale

Si è proceduto con la costruzione di un database contenente le informazioni riportate nella scheda programma/obiettivo (missione e programma di riferimento, centro di responsabilità, durata, descrizione dell'indicatore, tipo di indicatore e valore associato, ecc). La costruzione del database è stata condotta, per l'anno 2008 attraverso l'estrazione "manuale" dei dati dalle NP in supporto cartaceo, mentre per l'anno 2009 le stesse informazioni sono state fornite dal sistema di acquisizione automatizzato delle Note preliminari elaborato appositamente, a partire dall'anno 2009, dalla RGS.

Successivamente si è proceduto all'analisi dei dati contenuti nel database. Gli indicatori individuati dalle amministrazioni sono stati codificati tenuto conto delle tipologie indicate nelle istruzioni per la compilazione delle schede programma/obiettivo contenute nelle Note preliminari:

Si è poi proceduto ad un lavoro di analisi in merito alla significatività ed alla qualità degli indicatori attraverso una loro classificazione secondo i casi di seguito riportati:

- 1 - Indicatori correttamente rappresentati
- 2 - Indicatori senza descrizione ma con valore obiettivo quantificato
- 3 - Indicatori con descrizione non chiaramente definita
- 4 - Indicatori con descrizione ma senza quantificazione del valore obiettivo
- 5 - Indicatori con descrizione ma con valore obiettivo quantificato non coerente
- 0 - mancanza di tutti e tre gli elementi che identificano l'indicatore: descrizione, tipo e valore obiettivo dell'indicatore.

La valutazione effettuata è basata innanzitutto sulla presenza della descrizione dell'indicatore, indispensabile per capire se l'amministrazione ha individuato un indicatore effettivamente misurabile, mentre la tipologia di indicatore è stata considerata un'informazione secondaria. In secondo luogo si è valutato la presenza del valore-obiettivo e la sua coerenza con l'indicatore, sulla base dello schema seguente:

	<b>Non quantificato</b>	<b>Quantificato in modo incoerente</b>	<b>Quantificato in modo coerente</b>
<b>Assente</b>	X 0) mancano tutti e tre gli elementi che identificano l'indicatore: la descrizione, il tipo e il valore obiettivo dell'indicatore	X 2) Indicatori senza descrizione ma con valore obiettivo quantificato	Non si applica: non si può giudicare la coerenza del valore rispetto alla descrizione se questa è assente
<b>Presente, ma non chiara</b>	X 3) Indicatori con descrizione non chiaramente definita	X 3) Indicatori con descrizione non chiaramente definita	Non si applica: non si può giudicare la coerenza del valore rispetto alla descrizione se questa non è chiara
<b>Presente e chiara</b>	X 4) Indicatori con descrizione ma senza quantificazione del valore obiettivo	X 5) Indicatori con descrizione ma con valore obiettivo quantificato non coerente	X 1) Indicatori correttamente rappresentati

Il riscontro in questa fase di valutazione è essenziale di stampo formale (non si è approfondito la rilevanza, l'attinenza o genericamente la qualità dell'indicatore scelto dall'amministrazione rispetto al tipo di attività o di obiettivo indicato). Per questo motivo, indicatori di realizzazione finanziaria appaiono spesso catalogati come caso 1 (indicatori correttamente rappresentati) anche se non necessariamente si tratta di indicatori interessanti per lo scopo delle Note preliminari.

Infine, in alcune circostanze è stato necessario una riclassificazione degli obiettivi, dei relativi indicatori, o di altre informazioni contenute nelle schede. Di seguito alcuni esempi:

1. per alcuni Ministeri il numero degli obiettivi contenuti nelle schede programma/obiettivo risultava essere inferiore rispetto a quello degli obiettivi esposti nel prospetto riepilogativo delle Note preliminari. In questo caso questi obiettivi mancanti sono stati comunque inseriti nella base dati oggetto di analisi e relativamente alle informazioni per essi mancanti (ad esempio: strategico/strutturale, annuale/pluriennale, ecc...), si è proceduto ad una classificazione come "nd" (non disponibile);

2. nel caso in cui le amministrazioni hanno assegnato una numerazione delle Missioni e/o dei Programmi differente da quella del bilancio dello Stato, si è riportata la numerazione corretta ovvero quella da bilancio dello Stato.

## Tavola A.1.a

Importo minimo e massimo per obiettivo - 2008

Codice	Amministrazione	importo minimo	obiettivi con importo inferiore a 10 mila euro	importo massimo	obiettivi con importo superiore a 10 mln di euro
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	186.332	-	198.069.971.252	98
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	930	7	3.151.910.774	27
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	-	6	57.246.599.464	18
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	51.947	-	4.040.231.304	11
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	743.312	-	766.129.090	17
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	1.709	1	13.081.736.619	61
080	MINISTERO DELL'INTERNO	20.842	-	14.429.474.709	18
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	50.000	-	300.025.289	23
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	10.000	-	1.200.510.896	21
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	3.138	4	154.201.657	5
120	MINISTERO DELLA DIFESA	356.700	-	5.278.896.861	21
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	53.047	-	462.559.726	27
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	5.400	1	502.166.398	25
150	MINISTERO DELLA SALUTE	6.119.278	-	555.196.518	17
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	2.332	1	665.106.333	33
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	471.789	-	7.819.725.708	8
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	3.669	1	15.228.539.094	5
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	447.922	-	116.018.335	4
<b>Totale complessivo</b>		-	<b>21</b>	<b>198.069.971.252</b>	<b>439</b>

**Tavola A.1.b**

Importo minimo e massimo per obiettivo - 2009

Codice	Amministrazione	importo minimo	obiettivi con importo inferiore a 10 mila euro	importo massimo	obiettivi con importo superiore a 10 mln di euro
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	-	1	215.108.161.701	95
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	-	4	3.683.659.190	25
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI <sup>(1)</sup>	-	34	-	-
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	20.831	-	3.816.918.162	14
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	-	2	541.889.660	17
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	-	25	7.794.370.396	115
080	MINISTERO DELL'INTERNO	15.615	-	16.626.288.546	17
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	50.000	-	238.269.323	18
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	-	4	1.336.930.279	50
120	MINISTERO DELLA DIFESA	5.000	1	5.244.240.000	30
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	87.367	-	330.465.221	16
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	10.000	-	365.829.132	26
Totale complessivo		-	<b>71</b>	<b>215.108.161.701</b>	<b>423</b>

Note:

(1) Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali non ha attribuito risorse a nessuno degli obiettivi dichiarati.

## Tavola A.2.a

## Obiettivi strategici e strutturali delle Amministrazioni - 2008

Codice	Amministrazione	Strategico		Strutturale		nd		Totale	
		Numero di obiettivi	Stanziameti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanziameti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanziameti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanziameti corrispondenti (migliaia di euro)
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE <sup>(1)</sup>	30	14.740.766	112	514.355.268		-	142	529.096.034
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	16	5.023.901	73	3.002.549		-	89	8.026.450
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE <sup>(2)</sup>	22	542.008	16	658.230	19	60.235.356	57	61.435.593
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	12	779.547	18	6.795.194		-	30	7.574.741
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4	771.780	13	1.718.976	4	55.376	21	2.546.132
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	29	121.465	15	217.115	43	42.119.035	87	42.457.616
080	MINISTERO DELL'INTERNO	19	552.479	13	24.255.073	1	448.707	33	25.256.259
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	21	905.641	31	516.856	7	226.907	59	1.649.404
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	37	829.482	26	2.635.671	1	10.172	64	3.475.325
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	21	107.728	56	239.110	5	3.755	82	350.593
120	MINISTERO DELLA DIFESA	33	21.132.400		-		-	33	21.132.400
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	23	696.594	46	1.030.340	1	27.356	70	1.754.290
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	32	965.591	44	1.064.401	1	7.454	77	2.037.446
150	MINISTERO DELLA SALUTE	8	954.731	16	576.050	3	66.438	27	1.597.220
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	19	2.277.550	37	1.600.224	4	1.044.973	60	4.922.747
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	8	10.939.086	5	386.986	1	7.369	14	11.333.441
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	18	10.337	26	17.241.327		-	44	17.251.664
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	10	138.253	7	137.829		-	17	276.082
<b>Totale complessivo</b>		<b>362</b>	<b>61.494.891</b>	<b>554</b>	<b>576.436.748</b>	<b>90</b>	<b>104.252.899</b>	<b>1.006</b>	<b>742.184.538</b>

Note:

(1) Lo stanziamento del MEF non corrisponde esattamente a quello della legge di bilancio per l'inclusione di 12,2 miliardi di euro riferiti alle attività dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e per l'esclusione di circa 800 milioni di euro relativi ad attività della Presidenza del Consiglio e dell'Avvocatura generale dello Stato.

(2) Sono compresi 18,3 mln di euro a valere su fondi dell'Unione europea (Fondo Sociale Europeo), al di fuori del perimetro della decisione di bilancio.

**Tavola A.2.b**

## Obiettivi strategici e strutturali delle Amministrazioni - 2009

Codice	Amministrazione	Strategico		Strutturale		nd		Totale	
		Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	38	2.820.699	143	534.211.730			181	537.032.429
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	25	6.689.927	126	3.172.514			151	9.862.441
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI <sup>(1)</sup>	26	-	8	-		81.404.880	34	81.404.880
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	18	269.271	20	7.291.470			38	7.560.741
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	27	1.363.090	21	682.024			48	2.045.114
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	77	13.731.116	145	41.741.789			222	55.472.905
080	MINISTERO DELL'INTERNO	17	319.409	16	26.918.740			33	27.238.148
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	21	984.060	21	280.837			42	1.264.897
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	73	4.351.523	52	2.811.979	2	18.063	127	7.181.565
120	MINISTERO DELLA DIFESA	33	4.718.742	16	15.575.535			49	20.294.278
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	16	232.891	27	1.241.830			43	1.474.721
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	33	850.745	44	867.850			77	1.718.595
<b>Totale complessivo <sup>(2)</sup></b>		<b>404</b>	<b>36.331.474</b>	<b>639</b>	<b>634.796.296</b>	<b>2</b>	<b>81.422.943</b>	<b>1.045</b>	<b>752.550.714</b>

## Note:

(1) Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali non ha attribuito risorse a nessuno degli obiettivi dichiarati.

(2) Il totale complessivo è inferiore agli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato 2009 di circa 46,2 mln di euro, non documentati da alcune Amministrazioni (MEF, Interno e Ministero dell'Ambiente).

**Tavola A.3.a**

## Obiettivi annuali e pluriennali delle Amministrazioni - 2008

Codice	Amministrazione	Annuale		Pluriennale		nd		Totale	
		Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE <sup>(1)</sup>	134	516.623.835	8	12.472.199	-	-	142	529.096.034
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	17	548.996	72	7.477.454	-	-	89	8.026.450
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE <sup>(2)</sup>	33	1.168.952	5	31.286	19	60.235.356	57	61.435.593
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	19	6.799.030	10	773.711	1	2.000	30	7.574.741
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	10	983.616	11	1.562.516	-	-	21	2.546.132
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	25	320.812	19	17.768	43	42.119.035	87	42.457.616
080	MINISTERO DELL'INTERNO	13	24.255.073	19	552.479	1	448.707	33	25.256.259
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	9	103.133	38	1.106.468	12	439.803	59	1.649.404
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	-	-	63	3.465.153	1	10.172	64	3.475.325
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	41	297.510	16	50.997	25	2.086	82	350.593
120	MINISTERO DELLA DIFESA	31	21.120.150	2	12.250	-	-	33	21.132.400
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	28	282.893	37	1.457.061	5	14.337	70	1.754.290
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	30	1.289.859	17	199.230	30	548.357	77	2.037.446
150	MINISTERO DELLA SALUTE	9	643.147	15	887.635	3	66.438	27	1.597.220
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	31	1.954.480	26	2.906.610	3	61.657	60	4.922.747
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	3	4.295	10	11.321.777	1	7.369	14	11.333.441
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	38	17.249.684	6	1.980	-	-	44	17.251.664
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	9	124.439	8	151.643	-	-	17	276.082
<b>Totale complessivo</b>		<b>480</b>	<b>593.769.903</b>	<b>382</b>	<b>44.459.318</b>	<b>144</b>	<b>103.955.316</b>	<b>1.006</b>	<b>742.184.538</b>

Note:

(1) Lo stanziamento del MEF non corrisponde esattamente a quello della legge di bilancio per l'inclusione di 12,2 miliardi di euro riferiti alle attività dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e per l'esclusione di circa 800 milioni di euro relativi ad attività della Presidenza del Consiglio e dell'Avvocatura generale dello Stato.

(2) Sono compresi 18,3 mln di euro a valere su fondi dell'Unione europea (Fondo Sociale Europeo), al di fuori del perimetro della decisione di bilancio.

**Tavola A.3.b**

## Obiettivi annuali e pluriennali delle Amministrazioni - 2009

Codice	Amministrazione	Annuale		Pluriennale		Non disponibile		Totale	
		Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)	Numero di obiettivi	Stanzamenti corrispondenti (migliaia di euro)
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	179	537.030.764	2	1.665			181	537.032.429
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	114	3.459.170	37	6.403.271			151	9.862.441
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI <sup>(1)</sup>	34	-		-		81.404.880	34	81.404.880
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	25	7.335.317	13	225.424			38	7.560.741
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	35	1.716.743	13	328.370			48	2.045.114
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	202	44.363.571	20	11.109.335			222	55.472.905
080	MINISTERO DELL'INTERNO	16	26.918.740	17	319.409			33	27.238.148
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	30	787.104	12	477.793			42	1.264.897
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	45	2.164.724	82	5.016.841			127	7.181.565
120	MINISTERO DELLA DIFESA	8	14.774.519	41	5.519.758			49	20.294.278
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	33	824.571	10	650.150			43	1.474.721
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	67	1.657.426	10	61.169			77	1.718.595
<b>Totale complessivo <sup>(2)</sup></b>		<b>788</b>	<b>641.032.648</b>	<b>257</b>	<b>30.113.185</b>		<b>81.404.880</b>	<b>1.045</b>	<b>752.550.714</b>

Note:

(1) Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali non ha attribuito risorse a nessuno degli obiettivi dichiarati.

(2) Il totale complessivo è inferiore agli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato 2009 di circa 46,2 mln di euro, non documentati da alcune Amministrazioni (MEF, Interno e Ministero dell'Ambiente).

**Tavola A.4.a**

Numero di indicatori per obiettivo - 2008

Codice	Amministrazione	un indicatore	due indicatori	tre o più indicatori	indicatore non specificato <sup>(1)</sup>	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	125	14	3	-	142
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	41	13	4	31	89
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	21	14	3	19	57
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	21	-	-	9	30
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4	5	8	4	21
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	23	12	5	47	87
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	19	13	1	33
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	28	9	15	7	59
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	45	11	6	2	64
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	63	8	3	8	82
120	MINISTERO DELLA DIFESA	-	3	30	-	33
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	27	11	6	26	70
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	63	9	2	3	77
150	MINISTERO DELLA SALUTE	6	2	-	19	27
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	45	6	9	-	60
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	9	2	2	1	14
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	28	14	2	-	44
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	9	6	1	1	17
<b>Totale complessivo</b>		<b>558</b>	<b>158</b>	<b>112</b>	<b>178</b>	<b>1.006</b>

Nota:

(1) L'indicatore è stato considerato "non specificato" sia quando non è presente nella "scheda obiettivo" sia quando manca del tutto la "scheda obiettivo". In questo ultimo caso l'obiettivo e il corrispondente stanziamento sono riportati dall'Amministrazione in una tavola riassuntiva della Nota preliminare per far quadrare lo stanziamenti complessivo dello stato di previsione del bilancio.

**Tavola A.4.b**

Numero di indicatori per obiettivo – 2009

Codice	Amministrazione	un indicatore	due indicatori	tre o più indicatori	indicatore non specificato <sup>(1)</sup>	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	165	6	7	3	181
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	108	23	6	14	151
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	1	-	-	33	34
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	24	2	-	12	38
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	33	6	9	-	48
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	147	49	24	2	222
080	MINISTERO DELL'INTERNO	33	-	-	-	33
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	15	13	11	3	42
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	69	25	10	23	127
120	MINISTERO DELLA DIFESA	-	24	25	-	49
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	30	8	4	1	43
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	53	23	1	-	77
<b>Totale complessivo</b>		<b>678</b>	<b>179</b>	<b>97</b>	<b>91</b>	<b>1.045</b>

Nota:

(1) L'indicatore è stato considerato "non specificato" sia quando non è presente nella "scheda obiettivo" sia quando manca del tutto la "scheda obiettivo". In questo ultimo caso l'obiettivo e il corrispondente stanziamento sono riportati dall'Amministrazione in una tavola riassuntiva della Nota preliminare per far quadrare lo stanziamenti complessivo dello stato di previsione del bilancio.

**Tavola A.5.a**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per Amministrazione - 2008

*Percentuale dei casi*

Codice	Amministrazione	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	88,9	8,6	2,5	-	-	-	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	38,9	9,7	9,7	14,2	-	27,4	100
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	41,5	25,6	1,2	8,5	-	23,2	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	9,7	19,4	-	6,5	32,3	32,3	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	47,3	17,2	22,6	5,4	3,2	4,3	100
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	3,5	15,8	-	38,6	-	42,1	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	49,5	-	49,5	-	1,1	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	58,6	18,0	3,6	13,5	-	6,3	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	16,7	57,8	18,9	-	4,4	2,2	100
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	30,0	17,0	6,0	35,0	-	12,0	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	35,4	64,6	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	26,5	2,9	8,8	34,3	1,0	26,5	100
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	24,4	3,3	34,4	34,4	-	3,3	100
150	MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	-	34,5	-	65,5	100
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	58,1	25,8	8,6	7,5	-	-	100
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	30,0	55,0	-	10,0	-	5,0	100
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	40,3	56,5	1,6	1,6	-	-	100
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	64,0	12,0	-	20,0	-	4,0	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>37,8</b>	<b>24,0</b>	<b>7,5</b>	<b>17,3</b>	<b>1,2</b>	<b>12,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.5.b**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per Amministrazione - 2009

*Percentuale dei casi*

Codice	Amministrazione	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	74,8	18,9	4,4	-	0,5	1,5	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	18,8	25,0	24,5	24,0	-	7,8	100
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	-	2,9	-	-	-	97,1	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	16,7	-	-	19,0	31,0	33,3	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	44,0	56,0	-	-	-	-	100
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	76,5	2,2	1,2	19,1	-	0,9	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	100,0	-	-	-	-	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	55,8	4,7	24,4	11,6	-	3,5	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	28,2	50,8	6,2	0,6	1,1	13,0	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	38,6	61,4	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	65,6	26,6	4,7	1,6	-	1,6	100
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	62,7	34,3	2,9	-	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>49,6</b>	<b>28,1</b>	<b>6,5</b>	<b>8,4</b>	<b>1,1</b>	<b>6,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.6.a**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per Amministrazione - 2008

*Percentuale degli stanziamenti*

Codice	Amministrazione	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	99,7	0,3	0,0	-	-	-	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	21,8	7,3	10,5	57,8	-	2,6	100
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	1,6	0,2	0,0	3,3	-	94,9	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,2	1,3	-	0,1	89,1	9,4	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	46,1	24,6	13,4	12,1	3,5	0,3	100
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	0,0	0,5	-	0,3	-	99,2	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	49,8	-	49,8	-	0,5	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	62,3	20,8	0,7	8,9	-	7,4	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	6,0	86,5	5,6	-	1,5	0,3	100
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	6,0	55,5	0,9	24,0	-	13,5	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	33,4	66,6	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	43,2	0,2	1,1	44,3	0,2	11,0	100
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	47,4	0,6	22,5	25,8	-	3,7	100
150	MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	-	60,6	-	39,4	100
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	55,6	16,1	21,3	6,9	-	-	100
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	44,7	55,2	-	0,0	-	0,0	100
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	2,6	97,4	0,0	0,0	-	-	100
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	96,8	1,2	-	1,2	-	0,8	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>65,0</b>	<b>14,6</b>	<b>0,7</b>	<b>7,2</b>	<b>0,8</b>	<b>11,7</b>	<b>100</b>

**Tavola A.6.b**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per Amministrazione - 2009

*Percentuale degli stanziamenti*

Codice	Amministrazione	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	98,5	1,3	0,0	-	0,0	0,1	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	41,2	50,9	2,4	5,2	-	0,2	100
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	-	-	-	-	-	100,0	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	0,5	-	-	1,2	6,4	91,9	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13,1	86,9	-	-	-	-	100
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	88,2	11,6	-	0,2	-	0,0	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	100,0	-	-	-	-	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	61,3	0,7	18,5	16,8	-	2,8	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	35,1	57,3	0,1	0,0	2,3	5,3	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	35,3	64,7	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	66,9	29,6	3,4	0,1	-	0,0	100
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	58,3	18,8	22,9	-	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>77,3</b>	<b>10,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>11,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.7.a**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per tipologia di indicatore - 2008

*Percentuale dei casi*

Tipologia di indicatore	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
di realizzazione finanziaria	68,3	22,6	0,4	5,3	3,4	-	100
di realizzazione fisica	27,2	54,7	3,5	12,9	1,7	-	100
di input	-	50,0	50,0	-	-	-	100
di risultato (output)	46,2	19,8	11,6	22,4	-	-	100
di impatto (outcome)	19,1	14,9	-	66,0	-	-	100
binario	42,9	22,7	12,3	22,2	-	-	100
qualitativo (alto/medio/basso)	27,0	11,1	47,6	9,5	4,8	-	100
non disponibile	-	2,0	-	4,5	-	93,4	100
altro (qualitativo)	80,0	-	-	10,0	10,0	-	100
altro (quantitativo)	9,7	-	-	90,3	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>	<b>37,7</b>	<b>24,0</b>	<b>7,5</b>	<b>17,3</b>	<b>1,2</b>	<b>12,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.7.b**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per tipologia di indicatore - 2009

*Percentuale dei casi*

<b>Tipologia di indicatore</b>	<b>indicatori con valore obiettivo coerente</b>	<b>indicatori con definizione non chiara</b>	<b>indicatori con valore obiettivo non coerente</b>	<b>indicatore senza valore obiettivo</b>	<b>valore obiettivo senza indicatore</b>	<b>assenza di indicatore</b>	<b>Totale complessivo</b>
di realizzazione finanziaria	83,0	12,0	1,5	0,7	2,7	-	100
di realizzazione fisica	32,0	63,9	1,0	2,7	0,3	-	100
di input	25,0	-	-	75,0	-	-	100
di risultato (output)	43,6	27,5	14,6	14,0	0,3	-	100
di impatto (outcome)	50,0	-	-	50,0	-	-	100
binario	49,2	32,9	5,6	12,3	-	-	100
qualitativo (alto/medio/basso)	41,7	27,8	22,2	5,6	2,8	-	100
non disponibile	-	-	-	-	1,0	99,0	100
altro (quantitativo)	37,5	4,2	22,2	34,7	1,4	-	100
<b>Totale complessivo</b>	<b>49,6</b>	<b>28,1</b>	<b>6,5</b>	<b>8,4</b>	<b>1,1</b>	<b>6,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.8.a**

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per tipologia di indicatore - 2008

*Percentuale degli stanziamenti*

<b>Tipologia di indicatore</b>	<b>indicatori con valore obiettivo coerente</b>	<b>indicatori con definizione non chiara</b>	<b>indicatori con valore obiettivo non coerente</b>	<b>indicatore senza valore obiettivo</b>	<b>valore obiettivo senza indicatore</b>	<b>assenza di indicatore</b>	<b>Totale complessivo</b>
di realizzazione finanziaria	94,9	3,4	0,0	0,6	1,2	-	100
di realizzazione fisica	14,2	84,2	0,3	1,1	0,2	-	100
di input	-	0,1	99,9	-	-	-	100
di risultato (output)	34,6	56,9	5,4	3,2	-	-	100
di impatto (outcome)	1,6	11,6	-	86,8	-	-	100
binario	18,1	55,8	3,4	22,6	-	-	100
qualitativo (alto/medio/basso)	12,9	8,8	33,5	21,3	23,5	-	100
non disponibile	-	0,2	-	0,1	-	99,7	100
altro (qualitativo)	71,9	-	-	1,3	26,9	-	100
altro (quantitativo)	0,0	-	-	100,0	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>	<b>65,0</b>	<b>14,6</b>	<b>0,7</b>	<b>7,2</b>	<b>0,8</b>	<b>11,7</b>	<b>100</b>

## Tavola A.8.b

Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo per tipologia di indicatore - 2009

Percentuale degli stanziamenti

Tipologia di indicatore	indicatori con valore obiettivo coerente	indicatori con definizione non chiara	indicatori con valore obiettivo non coerente	indicatore senza valore obiettivo	valore obiettivo senza indicatore	assenza di indicatore	Totale complessivo
di realizzazione finanziaria	96,9	3,0	0,0	0,0	0,1	-	100
di realizzazione fisica	7,4	92,3	0,0	0,2	0,0	-	100
di input	17,8	-	-	82,2	-	-	100
di risultato (output)	70,2	23,6	4,1	2,1	0,0	-	100
di impatto (outcome)	45,6	-	-	54,4	-	-	100
binario	69,4	22,8	3,2	4,5	-	-	100
qualitativo (alto/medio/basso)	44,7	50,7	1,5	2,7	0,5	-	100
non disponibile	-	-	-	-	0,3	99,7	100
altro (quantitativo)	9,3	0,4	51,9	38,1	0,3	-	100
<b>Totale complessivo</b>	<b>77,3</b>	<b>10,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>11,3</b>	<b>100</b>

**Tavola A.9.a**

Tipologia di indicatore scelto dall'Amministrazione - 2008

*Percentuale di casi*

Codice	Amministrazione	di realizzazione finanziaria	di realizzazione fisica	di input	di risultato (output)	di impatto (outcome)	binario	qualitativo (alto/medio/ba sso)	non disponibile	altro (qualitativo)	altro (quantitativo)	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	50,0	20,4	-	20,4	0,6	6,2	2,5	-	-	-	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	9,7	8,0	-	22,1	0,9	25,7	1,8	27,4	-	4,4	100
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	12,2	36,6	-	4,9	-	23,2	-	23,2	-	-	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	32,3	3,2	-	3,2	22,6	3,2	3,2	32,3	-	-	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	14,0	12,9	-	20,4	-	35,5	12,9	4,3	-	-	100
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	2,6	22,8	-	19,3	5,3	5,3	0,9	43,9	-	-	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	14,3	-	35,2	20,9	-	-	1,1	-	28,6	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	18,0	8,1	-	45,0	4,5	4,5	13,5	6,3	-	-	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	36,7	33,3	1,1	22,2	-	3,3	1,1	2,2	-	-	100
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	-	21,0	-	51,0	1,0	8,0	3,0	12,0	4,0	-	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	37,5	33,3	-	19,8	-	9,4	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1,0	25,5	-	34,3	-	3,9	3,9	26,5	4,9	-	100
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	5,6	13,3	-	25,6	2,2	18,9	18,9	15,6	-	-	100
150	MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	-	-	-	34,5	-	65,5	-	-	100
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	20,4	-	-	57,0	-	22,6	-	-	-	-	100
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	55,0	30,0	-	10,0	-	-	-	5,0	-	-	100
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	12,9	43,5	1,6	11,3	6,5	22,6	-	-	1,6	-	100
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	16,0	-	-	8,0	4,0	56,0	12,0	4,0	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>17,6</b>	<b>19,1</b>	<b>0,1</b>	<b>26,5</b>	<b>3,1</b>	<b>13,5</b>	<b>4,2</b>	<b>13,2</b>	<b>0,7</b>	<b>2,1</b>	<b>100</b>

**Tavola A.9.b**

Tipologia di indicatore scelto dall'Amministrazione - 2009

Percentuale di casi

Codice	Amministrazione	di realizzazione finanziaria	di realizzazione fisica	di input	di risultato (output)	di impatto (outcome)	binario	qualitativo (alto/medio/ba sso)	non disponibile	altro (qualitativo)	altro (quantitativo)	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	42,2	35,9	0,5	8,7	1,9	4,4	4,9	1,5	-	-	100
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	6,8	8,9	-	39,6	1,6	29,2	3,1	7,8	-	3,1	100
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	-	2,9	-	-	-	-	-	97,1	-	-	100
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	38,1	-	7,1	2,4	2,4	2,4	2,4	33,3	-	11,9	100
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4,8	3,6	-	16,7	3,6	59,5	11,9	-	-	-	100
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	47,2	2,5	-	18,2	0,9	15,1	-	0,9	-	15,1	100
080	MINISTERO DELL'INTERNO	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	100
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	27,9	9,3	-	33,7	-	2,3	9,3	3,5	-	14,0	100
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	19,8	27,7	-	22,0	-	16,9	-	13,6	-	-	100
120	MINISTERO DELLA DIFESA	27,5	28,7	-	40,4	-	3,5	-	-	-	-	100
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	3,1	26,6	-	53,1	-	14,1	1,6	1,6	-	-	100
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	19,6	31,4	-	9,8	-	39,2	-	-	-	-	100
<b>Totale complessivo</b>		<b>26,5</b>	<b>19,2</b>	<b>0,3</b>	<b>23,0</b>	<b>0,9</b>	<b>16,6</b>	<b>2,4</b>	<b>6,3</b>	<b>-</b>	<b>4,8</b>	<b>100</b>

**Tavola A.10.a**

Indicatori per tipologia e per natura dell'obiettivo - 2008

Codice	Amministrazione	Natura obiettivo	di realizzazione finanziaria	di realizzazione fisica	di input	di risultato (output)	di impatto (outcome)	binario	qualitativo (alto/medio/basso)	non disponibile	altro (qualitativo)	altro (quantitativo)	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	Strategico	1	19		11	1	5	4				41
		Strutturale	80	14		22		5					121
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	Strategico		4		3		14		2			23
		Strutturale	11	5		22	1	15	2	29		5	90
040	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	nd								19			19
		Strategico	2	16		4		10					32
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	Strutturale	8	14				9					31
		Strategico	1			1	3	1		6			12
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	Strutturale	9	1			4		1	4			19
		Strategico				2				3			5
070	MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	Strategico	1	1				1	3				6
		Strutturale	12	11		17		32	9	1			82
080	MINISTERO DELL'INTERNO	nd								43			43
		Strategico	3	20		15	2	4	1	4			49
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	Strutturale		6		7	4	2		3			22
		Strategico				19	19			1			1
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	Strutturale		13		13						26	52
		Strategico	5	5		18	4	1	7		7		7
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	Strutturale	15	4		32	1	4	8				64
		Strategico	15	18	1	20		1	1		1		1
120	MINISTERO DELLA DIFESA	Strutturale	18	12				2		1			33
		Strategico		1		4	1				2		8
110	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	Strutturale		9		12		4		6			31
		Strategico		11		35		4	3	6	2		61
120	MINISTERO DELLA DIFESA	Strategico	36	32		19		9					96

Codice	Amministrazione	Natura obiettivo	di realizzazione finanziaria	di realizzazione fisica	di input	di risultato (output)	di impatto (outcome)	binario	qualitativo (alto/medio/basso)	non disponibile	altro (qualitativo)	altro (quantitativo)	Totale complessivo
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	nd		1				1					2
		Strategico	1	11		10		1	2	4	3		32
		Strutturale		14		25		2	2	23	2		68
		nd								1			1
140	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	Strategico	4	3		12	2	10	6	3			40
		Strutturale	1	9		11		7	11	10			49
150	MINISTERO DELLA SALUTE	nd								3			3
		Strategico						10					10
		Strutturale								16			16
		nd				9		4					13
160	MINISTERO DEI TRASPORTI	Strategico				23		12					35
		Strutturale	19			21		5					45
170	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	nd								1			1
		Strategico	6	5		2							13
		Strutturale	5	1									6
		Strategico	3	12	1	6	3	4					29
180	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	Strutturale	5	15		1	1	10			1		33
		Strategico	2				1	8	2				13
190	MINISTERO DELLA COMMERCIO INTERNAZIONALE	Strutturale	2			2		6	1	1			12
		Totale complessivo	265	287	2	398	47	203	63	198	10	31	1.504

**Tavola A.10.b**

Indicatori per tipologia e per natura dell'obiettivo - 2009

Codice	Amministrazione	Natura obiettivo	di realizzazione finanziaria	di realizzazione fisica	di input	di risultato (output)	di impatto (outcome)	binario	qualitativo (alto/medio/basso)	non disponibile	altro (quantitativo)	Totale complessivo
020	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	Strategico	2	24		10	2	5	2			45
		Strutturale	85	50	1	8	2	4	8	3		161
030	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	Strategico	2	9		4		10	1	3		29
		Strutturale	11	8		72	3	46	5	12	6	163
040	MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	Strategico								26		26
		Strutturale		1						7		8
050	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	Strategico	9			1				7	1	18
		Strutturale	7		3		1	1	1	7	4	24
060	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	Strategico	3	3		7	2	33	8			56
		Strutturale	1			7	1	17	2			28
070	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	Strategico	34	6		22	3	44		1	27	137
		Strutturale	119	2		37		5		2	22	187
080	MINISTERO DELL'INTERNO	Strategico		17								17
		Strutturale		16								16
090	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	Strategico	10	5		22		1	5		9	52
		Strutturale	14	3		7		1	3	3	3	34
100	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	nd								2		2
		Strategico	19	38		23		24		5		109
		Strutturale	16	11		16		6		17		66
120	MINISTERO DELLA DIFESA	Strategico	31	33		69		5				138
		Strutturale	16	16				1				33
130	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	Strategico		10		11		1	1			23
		Strutturale	2	7		23		8		1		41
140	MINISTERO DEI BENI CULTURALI	Strategico	1	18		3		16				38
		Strutturale	19	14		7		24				64
<b>Totale complessivo</b>			<b>401</b>	<b>291</b>	<b>4</b>	<b>349</b>	<b>14</b>	<b>252</b>	<b>36</b>	<b>96</b>	<b>72</b>	<b>1.515</b>



***Per informazioni e approfondimenti contattare:***

- *Fabrizio Mocavini* – [fabrizio.mocavini@tesoro.it](mailto:fabrizio.mocavini@tesoro.it)
- *Aline Pennisi* – [aline.pennisi@tesoro.it](mailto:aline.pennisi@tesoro.it)





ENGLISH VERSION - CHIUSURE - FAQ - SERVIZI AL NETTO - LOGIN UTILE - EMAIL DEL SERVIZIO - MAPPA



[\[www.rgs.mef.gov.it\]](http://www.rgs.mef.gov.it)

**La contabilità e la finanza pubblica a portata di click**