

l'individuazione delle proprie missioni, in considerazione delle missioni individuate dal bilancio dello Stato.

Sono in corso di definizione, in relazione agli artt. 9-11 e in coordinamento con l'articolo 4, sia per la parte relativa al piano dei conti sia per quanto riguarda la revisione delle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 97/2003, gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche soggette alle disposizioni del decreto legislativo 91/2011.

Ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 91/2011, è stato, inoltre, emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri recante "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91".

La collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 240/2010, è continuata anche nel corso dell'anno 2012 e si è concentrata, principalmente, sull'elaborazione di schemi di decreto relativi all'introduzione di principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico patrimoniale per le università, nonché sulla classificazione della spesa delle università per missioni e programmi. La suddetta collaborazione si è svolta nell'ottica di assicurare la piena coerenza e compatibilità con il quadro delle disposizioni introdotte per le amministrazioni pubbliche e, in particolare, nell'assicurare che gli schemi di bilancio siano pienamente coerenti e raccordabili con il piano dei conti integrato.

Per quanto riguarda il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali, nel 2012 è stata avviata la sperimentazione prevista dall'articolo 36 del citato decreto legislativo n. 118, diretta a verificare la rispondenza della riforma contabile definita dal predetto decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica, individuarne le eventuali criticità e le conseguenti modifiche, in modo da pervenire ad una più efficace disciplina della materia.

Hanno partecipato alla sperimentazione n. 5 Regioni, n. 12 Province e n. 68 Comuni, (individuati dal DPCM 28 dicembre 2011, poi sostituito dal DPCM 25 maggio 2012), cui devono aggiungersi n. 17 enti strumentali (n.10 in contabilità finanziaria e n.7 in contabilità economico patrimoniale) e n. 4 enti sanitari. Nel corso 2012 sono stati esclusi dalla sperimentazione n. 6 comuni (D.M. 13 luglio 2012) che non hanno inviato la delibera della Giunta concernente la partecipazione alla sperimentazione e la designazione del proprio referente della sperimentazione, mentre n. 13 comuni e la Regione siciliana hanno rinunciato a proseguire la sperimentazione nel 2013, a causa di difficoltà organizzative interne (carenze di personale, scadenza della convenzione di tesoreria, ritardi nell'aggiornamento dei sistemi informativi contabili, ecc.) e non di criticità derivanti dall'applicazione della disciplina della sperimentazione.

Nel mese di settembre 2012, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, del DPCM 28 dicembre 2011, il comune di Bossolasco ha chiesto di partecipare al secondo anno di sperimentazione.

Come previsto dal DPCM 28 dicembre 2011, riguardante le modalità di attuazione della sperimentazione, il primo anno di sperimentazione ha riguardato soprattutto l'attuazione del principio della competenza finanziaria potenziata, l'adozione del bilancio annuale di cassa, del bilancio pluriennale autorizzatorio, degli

schemi di bilancio per missioni e programmi e la codifica della transazione elementare.

La gestione della sperimentazione è stata affidata ad un gruppo di lavoro, operante presso la Ragioneria Generale dello Stato e costituito da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero della salute, dell'ISTAT, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'ABI e dell'Ordine dei commercialisti. I rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato che partecipano al gruppo di lavoro hanno garantito il costante raccordo del gruppo sperimentazione con i gruppi di lavoro impegnati nel processo di armonizzazione contabile degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2012, il gruppo sperimentazione ha svolto le seguenti attività:

- comunicazioni e istruzioni ai referenti della sperimentazione,
- esame delle proposte e delle segnalazioni dei referenti della sperimentazione,
- risposte ai quesiti,
- esame dei bilanci sperimentali,
- incontri con i referenti della sperimentazione,
- integrazione dei principi contabili applicati,
- aggiornamento degli schemi di bilancio,
- aggiornamento del glossario relativo alle missioni e ai programmi,
- aggiornamento del piano dei conti integrato.

Le numerose segnalazioni degli enti in sperimentazione non hanno evidenziato particolari difficoltà applicative delle disposizioni concernenti la sperimentazione, ma solo l'esigenza di precisare e integrare i principi contabili applicati, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, realizzando una più efficace disciplina della materia.

Pertanto, il primo anno di sperimentazione ha consentito di individuare la versione definitiva degli schemi di bilancio e del piano dei conti, da adottare dal 1° gennaio 2014, con l'entrata a regime della riforma per tutti gli enti territoriali, e di verificare positivamente l'applicazione del principio generale della competenza finanziaria potenziata.

Sulla base di tali positivi risultati e considerato che l'entrata in vigore della riforma contabile è prevista per il 1° gennaio 2014, il gruppo di lavoro bilanci ha ritenuto opportuno avviare le attività necessarie all'adeguamento del decreto legislativo n. 118 del 2011 ai risultati della sperimentazione, anche se relativi solo al primo esercizio, da sottoporre al Parlamento e al Governo, in modo da consentirne l'emanazione entro il mese di luglio 2013.

Il gruppo di lavoro provvederà anche a proporre le necessarie modifiche del decreto legislativo n. 267 del 2000, concernente l'ordinamento contabile degli enti locali, e del decreto legislativo n. 76 del 2000, concernente la contabilità delle regioni.

II. L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLA SPESA

II.1 RUOLO E COMPITI DEI NUCLEI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Una correzione degli andamenti tendenziali della spesa pubblica non è più sufficiente a conseguire e mantenere il pareggio del bilancio e ad individuare le risorse necessarie per favorire la crescita del Paese e il benessere dei cittadini. Si impone, dunque, l'esigenza di rivedere il livello, la composizione e la qualità della spesa verso nuove forme di impiego in grado di migliorare da un lato l'efficacia, dall'altro l'efficienza della spesa pubblica.

In questo contesto, la riforma della legge di contabilità ha attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa. L'articolo 39 della legge n. 196 del 2009 riconosce la necessità di uno spazio di collaborazione tra l'autorità centrale per il bilancio e le amministrazioni di spesa per assistere e dare sistematicità a questo processo, prevedendo l'istituzione di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Modalità di funzionamento e composizione dei Nuclei sono regolati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 e dal decreto legislativo n. 123 del 2011 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196- che fornisce indicazioni per il programma di lavoro (organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale), prospetta strumenti per sostenere l'attività dei Nuclei (la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni, il ricorso a metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica, ecc.) e prevede il coinvolgimento di altri soggetti, come gli uffici centrali di bilancio, le ragionerie territoriali dello Stato e i servizi ispettivi di finanza. I Nuclei sono stati costituiti alla fine del primo semestre del 2011.

I Nuclei dovrebbero garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché promuovere l'individuazione di aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite; attività da affiancare al tradizionale controllo giuridico - contabile, basato su vincoli ex-ante sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica ex-post della correttezza procedurale.

Il programma di lavoro dei Nuclei per l'anno 2012 ha incluso attività trasversali volte: al supporto del completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009, all'individuazione di indicatori di risultato, all'analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi e all'individuazione dei fabbisogni delle strutture periferiche dell'Amministrazione, nonché attività di approfondimento su tematiche specifiche di ciascun Ministero.

II.2 IL RAPPORTO SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

L'attività dell'anno 2012 è stata in gran parte indirizzata alla preparazione di contributi raccolti nel Rapporto triennale sulla spesa per le amministrazioni centrali 2012, redatto nel luglio 2012 ai sensi dell'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (disponibile sul sito della RGS all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/index.html>).

Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012 è diviso in quattro parti. La prima, nell'ambito di una analisi della spesa pubblica nel complesso, approfondisce la composizione e l'evoluzione della spesa statale (come previsto dalla legge 196/2009, art. 41, comma 2). La seconda si concentra su alcuni dei principali settori di spesa (legge 196/2009, art. 41, comma 3), analizzando alcune componenti da un lato direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici (personale e consumi intermedi), prendendo in considerazione anche i debiti fuori bilancio, dall'altro di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). Anche in questo caso viene esaminata l'evoluzione e la composizione della spesa e sono identificati alcuni aspetti di criticità propri di ogni settore. La terza parte del Rapporto è dedicata ad alcuni approfondimenti specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato; viene presentata una prima valutazione complessiva delle stesse e, laddove i dati disponibili lo hanno consentito, sono state proposte possibili analisi di efficienza relativa e prime determinazioni di fabbisogni standard collegati alla fornitura di servizi di alcune di tali amministrazioni, realizzando un primo esercizio in linea con le disposizioni dell'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 98/2011 e dell'art. 01, comma 4, della legge n. 148/2011. La quarta e ultima parte del Rapporto, in ottemperanza alle disposizioni del comma 3, lettere b) e c) dell'art. 41 della legge n. 196/2009, è costituita da un capitolo di introduzione metodologica e dall'Appendice in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato.

In particolare, il Rapporto ha recepito i contributi dei Nuclei per le seguenti tematiche: l'analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi nella II parte; le analisi sulla struttura periferica delle Amministrazioni centrali dello Stato nella III parte; gli indicatori nell'Appendice, di cui si fornisce una illustrazione di sintesi.

Consumi intermedi e debiti fuori bilancio

L'approfondimento è stato orientato in particolare ai debiti fuori bilancio che gravano sulla spesa per l'acquisto di beni e di servizi delle amministrazioni e che sono stati in parte ripianati da varie disposizioni nel corso del 2009 e 2012. L'analisi, come individuato dal decreto legislativo 123/2011 (articolo 25, comma 3) che prevede lo svolgimento della verifica di tale attività, ha riguardato le cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e le proposte di revisione delle correlate procedure di spesa.

Le Amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti fuori bilancio. A fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un

apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e un anno dopo un importo aggiuntivo di circa 1 miliardo. Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria. In alcune amministrazioni lo stock di debiti incide ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile nel caso del Ministero dell'interno, nonostante una forte riduzione tra 2010 e 2011.

TABELLA II.2-1 DEBITI FUORI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO (in milioni di euro)											
Ministeri	Debiti accertati al 31.12.2009					Debiti accertati al 31.12.2010			Debiti accertati al 31.12.2011		
	DM n. 102146/2009 e DM n. 21945/2009					DM n. 108861/2011					
	2007 e precedenti	2008	totale	impegni	economie	2009 e precedenti	2010	totale	Prima del 2011	2011	totale
MEF	180,1	35,8	215,9	147,7	69,3	14,7	33,5	48,2	3,7	90,8	94,6
MISE	14,4	9,0	23,4	20,7		4,2	4,2	8,3		5,3	5,3
LAVORO E SALUTE	4,9	5,6	10,5	6,5	2,2	5,6	7,2	12,8		21,1	21,1
di cui al MLPS						1,1		1,1		0,1	0,1
di cui SALUTE						4,5	7,2	11,6		21,0	21,0
GIUSTIZIA	256,1	384,7	640,8	579,7	61,1	246,5	322,1	568,6	112,5	7,2	119,7
MAE	2,7	3,1	5,8	3,8	2,0	1,5	5,2	6,7		11,3	11,3
MIUR	28,7	11,9	40,6	37,6	3,0	41,5	3,8	45,2		6,8	6,8
INTERNO	524,5	267,1	791,6	782,8	8,0	215,8	327,6	543,4		476,8	476,8
AMBIENTE	1,5		1,5	1,5	0,0	17,5	0,6	18,1		8,3	8,3
MIT	21,2	14,3	35,5	14,3		11,9	15,2	27,1	5,0	7,1	12,1
DIFESA	216,7	128,7	345,4	345,4		29,7	224,9	254,5	1,1	234,6	235,7
MIIPAAF	3,1	0,7	3,9	3,6		0,2	0,4	0,6	0,01	1,6	1,6
MIIBAC	6,8	5,7	12,6	12,6		6,0	8,3	14,3		4,3	4,3
Totale	1.260,7	866,7	2.127,4	1.956,1	145,6	595,0	952,8	1.547,9	122,4	875,1	997,5

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

I debiti fuori bilancio relativamente più persistenti sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetto pluriennale. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Ulteriori dettagli e analisi sono riportati nel capitolo 3, Parte II del Rapporto sulla spesa 2012.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua a pesare in maniera strutturale e il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento - potrebbe generare l'aspettativa di ripiani anche futuri. E' necessario che le amministrazioni stesse pongano in essere tutte le misure volte a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti.

Analisi dell'efficienza e del fabbisogno delle strutture periferiche

Relativamente alle strutture periferiche dei Ministeri, in parallelo alle interlocuzioni svolte nell'ambito dei Nuclei, è stata avviata un'attività istruttoria per individuare e valorizzare alcune fonti di dati derivanti da rilevazioni strutturali disponibili all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, con appropriati approfondimenti relativi alle modalità di rilevazione, all'eshaustività delle fonti e alla qualità dell'informazione, potrebbero essere utilizzate per monitorare la dotazione di risorse e la spesa della periferia.

In ragione della diversa disponibilità delle informazioni e in relazione ad alcune specifiche attività di razionalizzazione già intraprese dai singoli Ministeri, come nel caso della Giustizia e della Difesa, l'indagine è stata riferita solo ad alcune amministrazioni e si articola in diversi livelli di approfondimento.

Le informazioni desumibili dalla contabilità economica mettono in luce la rilevanza dell'articolazione territoriale delle Amministrazioni centrali dello Stato. In termini di costi propri, la periferia dello Stato - includendo le istituzioni scolastiche - assorbe circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del totale dei costi di funzionamento dello Stato. La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'85 per cento del costo complessivo della periferia dello Stato.

A livello di singole amministrazioni, escluso il Ministero dell'istruzione - al quale è attribuita la metà dei costi della periferia dello Stato e per il quale la quasi totalità del costo è relativo alla periferia - i Ministeri a cui sono associati i costi maggiori per la periferia sono il Ministero della difesa (44 per cento del costo totale di funzionamento della periferia dello Stato escluso il Ministero dell'istruzione, di cui il 98 per cento sono imputabili alle strutture periferiche operative delle Forze armate), il Ministero dell'interno (19 per cento dei costi totali di funzionamento al netto del Ministero dell'istruzione, di cui il 73 per cento sono attribuibili alle strutture periferiche della Pubblica sicurezza), il Ministero della giustizia (17 per cento dei costi totali di funzionamento escluso il Ministero dell'istruzione, di cui l'80 per cento relativi alle Corti d'appello e ai Provveditorati regionali) e il Ministero dell'economia e delle finanze (10 per cento dei costi totali di funzionamento al netto del Ministero dell'istruzione, di cui l'87 per cento attribuibili al corpo della Guardia di finanza).

Le analisi di efficienza effettuate solo per alcune amministrazioni hanno adottato un punto di vista teso a individuare il processo produttivo che trasforma le risorse a disposizione (input) in attività prodotte, servizi o interventi (output). A seconda della disponibilità di dati per singola struttura, sono state effettuate analisi di efficienza relativa ricorrendo a tecniche non parametriche (come la Data envelopment analysis) e/o a tecniche di regressione statistica per individuare benchmark e quindi di analizzare gli scostamenti tra le singole strutture e i relativi benchmark.

Una sintesi delle analisi condotte è presentata nella Tabella II.2.2. Le analisi e i risultati per ciascun Ministero sono riportate in maniera dettagliata nella Parte III del Rapporto sulla spesa 2012.

Questi risultati derivano dall'applicazione di metodi statistico-econometrici fondati su assunzioni e su modelli teorici, che permettono di estrarre indicazioni importanti, ma devono conciliarsi con la traduzione in pratica affinché possano costituire un efficace strumento di guida per le scelte organizzative delle amministrazioni. Le eccedenze di risorse utilizzate messe in evidenza nelle analisi -

quantificate facendo riferimento sia alle unità efficienti sulla frontiera di produzione sia a un fabbisogno standard stimato -, se derivanti da un impiego non ottimale dei fattori produttivi e corretto attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbero essere oggetto di riallocazione nell'ambito delle stesse amministrazioni.

TABELLA II.2-2 TIPOLOGIE DI ANALISI CONDOTTE SULLE STRUTTURE PERIFERICHE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO. ANNO DI RIFERIMENTO 2011

Amministrazione	Strutture / Dipartimenti	Quota costo su periferia	Metodo analisi	Fonte dati	Principali risultati
INTERNO	Vigili del Fuoco	20%	OLS e DEA CRS (I.O.)	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Contesto: Istat Finanziari: Bilancio finanziario e Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: 65,4 Mln (4%) - 162,7 Mln (10%). Nell'ipotesi estrema di recupero di efficienza completa per tutti i comandi: 17%
	Prefetture	7%	OLS, DEA CRS e VRS (I.O.)	Input: CONTECO Contesto: Istat e Amministrazione Finanziari: CONTECO	- Il 61% delle Prefetture risulta sotto-dimensionato. Elevate inefficienze di scala per le province con meno di 500 mila abitanti. - Efficienza al Nord mediamente più elevata. - Stima spesa comprimibile: 56 Mln (10%) - 93 Mln (16%). Nell'ipotesi di accorpamento: risorse in eccesso stimate per 180,5 Mln (31%).
MEF	Ragionerie Territoriali dello Stato	7%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: CONTECO	- Stima spesa comprimibile: 5 Mln (6,9%) - 21 Mln (7,7%).
	Segreterie delle Commissioni Tributarie	5%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: CONTECO	- Stima spesa comprimibile: 5,5 Mln (3,2%).
MISE	Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni	89%	DEA VRS (I.O., O.O.)	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: 2,5 Mln (7%) - 5,5 Mln (15,4%) - Stima possibile aumento della produttività (in termini di controlli tecnici), senza aggravio sui costi, pari al 202% e aumento delle entrate pari a 2,7 volte.
MLPS	Direzioni Regionali e Direzioni Territoriali del Lavoro	100%	DEA VRS (I.O.)	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Contesto: ISTAT Finanziari: Amministrazione	- Non vi sono particolari tendenze per area geografica, tuttavia si osserva che i punteggi di efficienza maggiori al Nord e al Centro sono associati prevalentemente alle strutture più piccole mentre al Sud alle strutture medie e grandi. - Si stimano possibili riduzioni del personale ispettivo di circa 1,6% e una riduzione delle spese per missione di circa l'8%.
GIUSTIZIA	Istituti Penitenziari	37%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Bilancio finanziario (SICOGÉ)	- Stima spesa comprimibile: 15,4 Mln (12,9%).
MAE	Uffici diplomatico-consolari	85%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Contesto: Amministrazione Finanziari: Amministrazione (S.I.BI.)	- Stima spesa comprimibile: 7,1 Mln (15,8%) per gli uffici consolari.
MIUR	Istituzioni Scolastiche	99%	DEA VRS (O.O.), OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione (INVALSI) Contesto: ISTAT Finanziari: SICO e MIUR	- Si individua la presenza di economie di scala nella funzione di produzione. - Gli istituti comprensivi non internalizzano le economie di scala e presentano in media una efficienza inferiore in termini di apprendimento degli studenti. - Nel Sud Italia mediamente maggiore inefficienza rispetto ai livelli di apprendimento degli studenti. - Si stima che il 4,1% delle scuole supera del 20% il tetto di risorse rappresentato dal fabbisogno standard stimato mentre lo 0,6% delle scuole utilizza una dotazione finanziaria del 20% inferiore a quella stimata.

TABELLA II.2-2 TIPOLOGIE DI ANALISI CONDOTTE SULLE STRUTTURE PERIFERICHE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO. ANNO DI RIFERIMENTO 2011

Amministrazione	Strutture / Dipartimenti	Quota costo su periferia	Metodo analisi	Fonte dati	Principali risultati
MIT	Capitanerie di Porto	63%	DEA VRS (I.O., O.O.)	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Stima spesa comprimibile (descrittive): 20,5 Mln per le attività operative e 17,7 Mln per attività a carattere amministrativo (8% in totale). Stima spesa comprimibile (DEA): 33 Mln. - Si stimano possibili aumenti di produttività (dal 40 ad oltre il 100%) , a parità di costi, sia nelle attività operative che in quelle amministrative.
MIPAF	ICQRF	9%	DEA VRS (I.O., O.O.)	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: per l'attività ispettiva 5 Mln - 5,4 Mln, 2,1 Mln per l'attività sanzionatoria, e circa 1 Mln (11%) per i laboratori. - Si stimano possibili aumenti della produttività a parità di costi (ad esempio, il numero dei controlli, degli operatori controllati e dei prodotti controllati potrebbero aumentare del 22%, 32% e del 68%).
MIBAC	Archivi di Stato	22%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Al Sud e nelle Isole si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output minore (materiale cartaceo, presenze, ricerche effettuate e pezzi consultati) a fronte di una maggiore spesa di gestione per pezzi di materiale cartaceo e di una maggiore proporzione di archivisti rispetto al personale totale. - Stima spesa comprimibile: 2,8 Mln (12,9%)
	Soprintendenze archivistiche		descrittive	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Al Sud e nelle Isole si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output minore (visite ispettive, richieste di consultazioni e partecipanti a corsi tenuti) a fronte di una maggiore spesa media per visita ispettiva.
	Biblioteche pubbliche statali	12%	OLS	Input: Amministrazione Output: Amministrazione Finanziari: Amministrazione	- Al Sud si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output inferiore (prestiti a privati, opere consultate e stampati) a fronte di una maggiore spesa media per stampato e di una maggiore quota di bibliotecari rispetto al totale personale. - Stima spesa comprimibile: 5,2 Mln (19,2%)

Individuazione di indicatori di risultato

La legge 196 del 2009, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede, inoltre, che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. Nel Rapporto del 2012 si è voluto effettuare una prima applicazione, non esaustiva, di tale disposizione con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011), con esclusione a priori di quelli relativi alle Missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico*.

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le Missioni e Programmi del bilancio dello Stato.

Il prodotto dell'attività è confluito nell'Appendice del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, che propone una raccolta di indicatori per Ministero preceduta da un capitolo di introduzione metodologica. E' stata fornita una visione congiunta di informazioni di varia natura che aiutano a

comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

Sono state costruite, per ciascun Ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'Appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle attività rientranti nel programma di spesa; la seconda riporta indicatori di risultato, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire; la terza scheda contiene indicatori di contesto, che si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia delle spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

II.3 UN BILANCIO DELL'ESPERIENZA DEI NUCLEI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Tracciare un bilancio dell'esperienza svolta finora dai Nuclei non è semplice, non solo per la natura innovativa del processo e per il tempo limitato di operatività, ma anche perché la cornice entro cui i Nuclei sono venuti a operare è mutata rapidamente nel corso del 2012. Da un lato, con l'accelerazione di passo che il Governo ha voluto imprimere nella definizione di misure di razionalizzazione della spesa e, dall'altro, con il perfezionamento di nuove disposizioni che prevedono la definizione dei costi e fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato e dei loro uffici periferici (ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 01, comma 4, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

L'esperienza maturata ha mostrato che nello spazio offerto dai Nuclei è stato possibile instaurare con molte amministrazioni un canale privilegiato per raccogliere dati e informazioni di dettaglio utili a impostare analisi circa la revisione della spesa in termini di livello e di qualità.

Sul fronte della condivisione di dati utili alla revisione della spesa e all'individuazione di alcune proposte i Nuclei hanno quindi ottenuto alcuni risultati. Nel corso del 2013, anche per fornire un supporto all'attuazione della delega di cui all'articolo 40 della legge 196/2009, continueranno ad essere affrontate talune questioni quali la verifica dell'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme

autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, la formulazione di proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi.

III. IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

III.1 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MEF

L'articolo 14, comma 5 è stato pienamente attuato attraverso la pubblicazione, con cadenza mensile, del rapporto sulle entrate tributarie e contributive¹, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Per quanto riguarda le entrate contributive il rapporto mensile contiene i dati cumulati relativi al mese di riferimento e allo stesso periodo dell'anno precedente, nonché, il confronto con le stime mensili coerenti con quelle (annuali) sottostanti le previsioni contenute nell'ultimo documento di finanza pubblica pubblicato. Il primo rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica contiene una dettagliata descrizione del contenuto della pubblicazione e della metodologia di elaborazione dei dati.

I commi 7, 8 e 9 dell'articolo 14 sono stati pienamente attuati. Gli enti di previdenza pubblici trasmettono mensilmente al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato i dati concernenti incassi e pagamenti attraverso il sistema Siope, in accordo con quanto disposto dai commi 7 e 8. Gli enti previdenziali privatizzati, non assoggettati al sistema di rilevazione Siope, inviano i dati trimestrali relativi alla gestione di cassa entro il 20 dei mesi successivi ai trimestri di riferimento, secondo lo schema tipo dei prospetti determinato dal MEF.

III.2 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Nel 2011 è stato varato dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) in collaborazione con l'ISTAT e il MEF - Dipartimento della RGS un nuovo schema di raccolta di informazioni (questionario) sui contratti di partenariato pubblico-privato. Il nuovo questionario richiede all'amministrazione compilante molte più informazioni rispetto ai moduli attualmente in uso da parte dell'UTFP. Il nuovo set informativo comprende, tra l'altro, i dati sul trasferimento dei rischi e quelli del quadro economico-finanziario del partner pubblico a consuntivo.

Successivamente è stata avviata dall'UTFP una fase di sperimentazione mediante la somministrazione del questionario a un insieme scelto di amministrazioni locali. L'UTFP ha trasmesso all'ISTAT e al Dipartimento della RGS gli schemi ricevuti dalle amministrazioni ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14, comma 2 della

¹ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/Monitoragg1/2012-01/>

Legge n. 196/2009 e dal relativo Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze emanato in data 5 luglio 2011.

La prima fase di sperimentazione ha evidenziato alcuni problemi che hanno condotto alla decisione di avviare una seconda fase di sperimentazione, ampliando il campione di stazioni appaltanti. A causa delle vicissitudini organizzative che hanno interessato l'UTFP nel corso del 2012, l'esito di tale fase risulta incerto.

III.3 LA DEFINIZIONE DELLA CODIFICAZIONE, LE MODALITÀ E I TEMPI PER LA TRASMISSIONE DEI DATI DI INCASSI E PAGAMENTI EFFETTUATI DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI E LA SOPPRESSIONE DELLA TRASMISSIONE DEI DATI TRIMESTRALI DI CASSA

Come già illustrato nella relazione dello scorso anno, al fine di dare attuazione all'articolo 14 comma 3 della legge n. 196 del 2009 il quale prevede la pubblicazione mensile, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal SIOPE, è stato realizzato un portale per l'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili da parte delle amministrazioni pubbliche centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre, ad esclusione degli Enti di ricerca e degli Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca che utilizzano il sistema di rilevazione SIOPE.

Oltre alla a quanto sopra illustrato è stata avviata una fase di sperimentazione con la tangibile partecipazione dell'ANAS S.p.A. ed il coinvolgimento dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, dell'Agenzia del Demanio e della Cassa Conguaglio per il settore Elettrico.

Nel corso del 2012, conclusasi positivamente la fase di sperimentazione, si è esteso l'obbligo di trasmissione dei dati a tutte le amministrazioni centrali con Determina del Ragioniere generale dello Stato del 16 novembre 2012 n. 98925. La procedura informatica richiede che le amministrazioni inviino al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Contabilità e la Finanza Pubblica la richiesta di primo accreditamento al sistema.

L'invio dei dati mensili, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento, è previsto a partire da 7 gennaio 2013. Ciascun invio mensile dovrà riferirsi al solo mese di riferimento. In occasione dell'invio dei dati per i mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, sarà prevista la possibilità di effettuare revisioni dei dati trasmessi precedentemente per l'anno corrente e per tutti i mesi degli anni precedenti. In sede di revisione dei dati, le amministrazioni pubbliche dovranno segnalare all'interno del sistema informatico di trasmissione dei dati quali voci siano state corrette e per quali mesi.

Per evitare duplicazioni nell'invio dei dati telematici mensili da parte degli enti ancora soggetti alla trasmissione dei flussi trimestrali di cassa ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge n. 196 del 2009, si è convenuto che la trasmissione dei dati mensili costituisca anche adempimento dell'obbligo di trasmettere i predetti flussi trimestrali di cassa

Va segnalato che le richieste di accreditamento da parte delle amministrazioni, sono solo in parte pervenute nel 2012, pertanto non è stato ancora possibile avere un feedback sulla ottimale rispondenza della procedura alle esigenze di verifica ed il monitoraggio dei dati dei pagamenti e degli incassi dettata dalla normativa.

III.4 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48 DELLA LEGGE N. 196/2009

Con la legge 39 del 2011 di modifica della 196 è stato integralmente sostituito il comma 1 ed è stato modificato il comma 2 dell'articolo 48. In particolare la nuova disciplina prevede: 1) l'ampliamento da 10 a 30 giorni del termine per la comunicazione in via telematica, da parte dell'istituto finanziatore, delle operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica; 2) l'esclusione dalla procedura informativa delle operazioni individuate dall'articolo 3 del Testo unico delle norme sul debito pubblico, dove è disciplinata l'emissione del debito pubblico statale; 3) l'apposizione di un tetto massimo (50.000 €) alla sanzione pecuniaria già prevista in caso di mancata o tardiva trasmissione della comunicazione.

Nel 2012 si sono tenute numerose riunioni con il Dipartimento del Tesoro e con la Ragioneria Generale dello Stato per il raggiungimento di un accordo, da estendere ad Istat e Banca d'Italia, per l'integrazione dei dati soggetti a rilevazione e per determinare nuove modalità di invio telematico. Inoltre, sono state analizzate le eventuali duplicazioni di informazioni monitorate o, viceversa, le eventuali carenze di informativa dovuta ad un'erronea interpretazione della norma da parte dei soggetti tenuti all'invio. Ciò allo scopo di definire con maggiore puntualità le analisi da compiere sui dati inviati e concordarne la relativa competenza. Tali precisazioni dovranno confluire in una circolare esplicativa da emanarsi nel corso del 2013.

III.5 LA RILEVAZIONE SIOPE DI CUI ALL'ARTICOLO 14 COMMI 6-11 DELLA LEGGE N. 196/2009 E LA SOPPRESSIONE DEI FLUSSI TRIMESTRALI DI CASSA

Dal 1° gennaio 2012 la rilevazione SIOPE è stata estesa alle Camere di Commercio e agli enti gestori di parco. Il regolare avvio della rilevazione da parte di tali enti è stato positivamente riscontrato con la collaborazione delle Ragionerie territoriali competenti, accertando l'assenza di criticità e della necessità di procedere all'aggiornamento della codifica SIOPE.

Pertanto, a decorrere dal 2013, i conti trimestrali di cassa riguardanti le Camere di commercio e gli enti parco nazionale saranno elaborati sulla base dei dati SIOPE e, dal medesimo esercizio tali enti non sono più tenuti alla trasmissione dei flussi trimestrali di cassa di cui all'articolo 14, comma 9, della legge 196 del 2009. Considerato che, a seguito dell'avvio della rilevazione telematica mensile dei flussi di cassa, anche gli enti delle amministrazioni centrali non dovranno più inviare i flussi trimestrali di cassa, dal 2013 tale rilevazione risulta soppressa per tutti gli enti, salvo le autorità portuali.

Nel corso del 2012 sono state sospese le attività dirette ad estendere la rilevazione SIOPE ad altri enti, nelle more dell'attuazione dei decreti attuativi relativi al Piano dei Conti, alla cui struttura la codifica SIOPE deve essere adeguata, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti territoriali. A tal fine sono stati avviate i necessari confronti con la Banca d'Italia diretti a verificare la possibilità di far coincidere la codifica SIOPE con quella del piano dei conti integrato.

IV. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

IV.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI (ART. 44)

Nel corso del 2012 le attività sono state sospese nelle more dell'applicazione dei decreti attuativi relativi al Piano dei Conti, nell'ambito del processo generale di armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio.

IV.2 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ART. 47)

Gli adempimenti specifici a carico del Ministero dell'economia e delle finanze previsti dall'articolo 47 della legge n. 196 al fine di adeguare l'operatività del conto disponibilità, che il Tesoro intrattiene con la Banca d'Italia per la gestione delle disponibilità liquide, alle indicazioni della Banca Centrale Europea, nonché per un'efficiente programmazione del debito pubblico, hanno trovato compiuta definizione nel corso dell'anno 2012.

IV.3 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA (ART. 46)

La nuova operatività del conto disponibilità attuata ai sensi dell'articolo 47 della legge n. 196, richiede un'attività di programmazione finanziaria di breve/medio periodo affinché le previsioni giornaliere dei flussi di cassa, che transitano per la Tesoreria dello Stato e delle giacenze in tesoreria, siano sempre più affinate e consentano, quindi, di determinare con sufficiente margine di anticipo l'importo degli impieghi sulla liquidità eccedente da effettuare sul mercato a tassi remunerativi.

In data 24 luglio 2012 è stata emanata la Circolare n. 26 con la quale si è implementata la piattaforma informatica, denominata "*Conto disponibilità*", alla quale accedono tutti i soggetti coinvolti nella programmazione finanziaria, al fine di agevolare l'inserimento dei dati e di migliorare le tecniche di analisi. Nel corso del 2012 si è provveduto ad una prima ricognizione ufficiale degli enti adempienti, nonché al monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti. Di tale analisi è stata data comunicazione a tutti i soggetti interessati.

Sono, inoltre, proseguiti gli incontri di orientamento fra la Ragioneria Generale dello Stato, Consip SpA e fornitori, per la scelta di un programma che consenta la gestione della grande quantità di dati in arrivo, la costruzione di un modello previsivo e il monitoraggio dei dati stessi. Il programma, scelto e fornito nel corso del 2012, attualmente è in fase di collaudo.

In data 6 febbraio 2013 è stata emanata la circolare n. 4 riferita all'aggiornamento degli elenchi delle amministrazioni tenute alla comunicazione telematica dei flussi di cassa giornalieri, reso necessario a seguito della modifica del regime di tesoreria unica introdotta dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.