

Le risorse dello Stato destinate ai mutui contratti da altre amministrazioni pubbliche corrispondono per il 41 per cento al pagamento degli interessi, mentre per il 57 per cento sono erogate attraverso varie tipologie di trasferimenti, ad amministrazioni pubbliche e ad imprese.

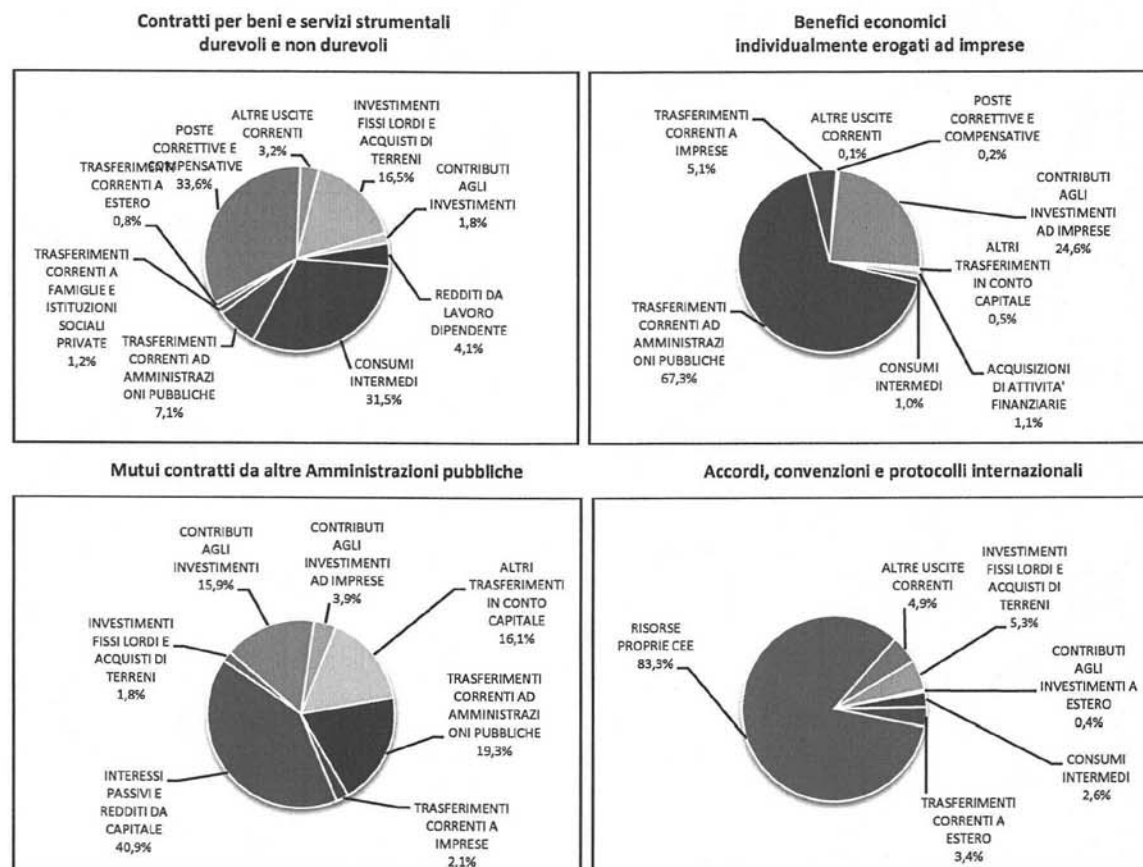
Infine, gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione di accordi, convenzioni o protocolli internazionali per la maggior parte riguardano i trasferimenti all'UE a titolo di contributo al bilancio delle istituzioni comunitarie (83 per cento), ma includono - oltre a vari trasferimenti correnti e in conto capitale all'estero - anche altre uscite; un esempio è rappresentato dalle spese per investimenti fissi lordi che comprendono anche la realizzazione di mezzi e apparecchiature militari nell'ambito di accordi internazionali in materia di difesa.

Dal confronto tra le categorie di obbligo individuate e la natura della spesa in base all'autorizzazione, emerge un quadro molto più articolato di relazioni tra l'autorizzazione di spesa e la tipologia di obbligo di cui si compone. I tre attributi che caratterizzano la natura della spesa (OI, FB, FL) sono distribuiti su tutte le forme di spesa individuate nella rilettura effettuata [Tavola 2.24].

Tra gli *oneri inderogabili* figurano per quote rilevanti non solo le retribuzioni per il personale (25 per cento), ma anche il pagamento di interessi sui titoli emessi dallo Stato e dovuti per rivalutazione monetaria o ritardato pagamento di retribuzioni, pensioni, contratti di fornitura, ecc. (22 per cento) e benefici che vengono erogati a famiglie e individui direttamente o indirettamente (ossia per il tramite di altre amministrazioni o enti) sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti (tipicamente nel settore della previdenza e dell'assistenza (17 per cento). Vi sono, inoltre, compresi i contratti per l'acquisizione di beni e servizi per le amministrazioni (circa 1,7 miliardi di euro) e contratti di fitto o costi relativi all'uso del patrimonio immobiliare (circa 1 miliardo).

La maggior parte del *fabbisogno* è costituita dalle spese di finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali (57 per cento), oltre che da contratti per l'acquisto di beni e servizi (26 per cento). I *fattori legislativi* riguardano anch'essi una quota rilevante delle spese di finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali (51 per cento) e per progetti infrastrutturali (14 per cento). Sono presenti in quote significative anche spesa per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di servizi e altri fondi e finanziamenti indistinti per l'erogazione di servizi collettivi (7 per cento), nonché i benefici erogati a famiglie e individui (7 per cento) e alle imprese (5 per cento).

Grafico 2.10 - Alcune forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato per categoria economica: stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009.



**Tavola 2.24 - Forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato per tipo di autorizzazione. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Milioni di euro.**

Forme di spesa per tipo di obbligo	Tipo di autorizzazione					
	FABBISOGNO		FATTORE LEGISLATIVO		ONERE INDEROGABILE	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Contratti a tempo determinato e indeterminato per il personale a carico dello Stato	1.744,3	4,7	3.763,0	2,5	86.806,0	24,8
Contratti per l'acquisizione di beni e servizi, durevoli e non durevoli, strumentali alle funzioni delle amministrazioni dello Stato	9.669,1	26,2	2.160,5	1,4	1.687,2	0,5
Contratti e costi relativi al patrimonio immobiliare in uso da parte delle Amministrazioni dello Stato	566,5	1,5	64,7	0,0	983,1	0,3
Imposte a carico dello Stato per lo svolgimento delle proprie funzioni	6,5	0,0	88,8	0,1	4.874,7	1,4
Finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali	21.009,8	57,0	77.333,5	51,6	27.548,5	7,9
Contratti di servizio e di programma	6,1	0,0	6.324,7	4,2	2.320,4	0,7
Benefici economici individualmente erogati ad imprese, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	5,2	0,0	7.569,2	5,0	13.267,6	3,8
Benefici individualmente erogati alle famiglie o ai singoli cittadini, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	409,7	1,1	10.455,1	7,0	61.150,4	17,4
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di infrastrutture e altri fondi e finanziamenti indistinti per lo sviluppo delle infrastrutture	370,2	1,0	21.464,8	14,3	531,6	0,2
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di servizi e altri fondi e finanziamenti indistinti per l'erogazione di servizi collettivi	224,9	0,6	11.495,2	7,7	578,5	0,2
Mutui contratti da altre amministrazioni pubbliche	367,3	1,0	2.000,5	1,3	2.725,3	0,8
Organi con particolari funzioni (commissioni, comitati, consigli, osservatori, segreterie tecniche, ecc.)	51,8	0,1	174,1	0,1	77,3	0,0
Accordi, convenzioni e protocolli internazionali	30,6	0,1	2.330,2	1,6	18.036,3	5,1
Risarcimenti	99,6	0,3	222,9	0,1	265,7	0,1
Rimborsi	17,5	0,0	3.889,9	2,6	48.106,2	13,7
Pagamento di interessi	1.845,0	5,0	53,8	0,0	77.340,6	22,1
Residui passivi perenti	-	0,0	-	0,0	2.500,0	0,7
Non attribuibili	415,6	1,1	610,9	0,4	1.707,0	0,5
<b>Totale</b>	<b>36.839,6</b>	<b>100,0</b>	<b>150.001,9</b>	<b>100,0</b>	<b>350.506,4</b>	<b>100,0</b>

## 2.7 - Alcune considerazioni di sintesi

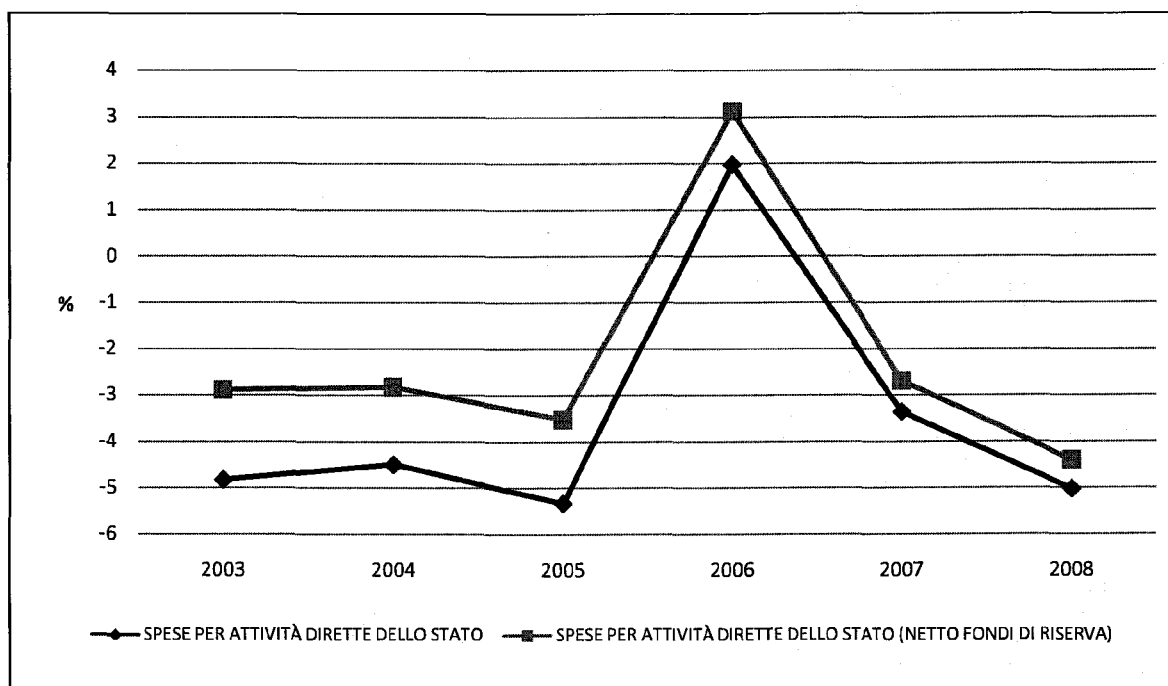
L'esame delle singole fasi del processo di spesa condotto nei paragrafi precedenti consente di trarre qualche indicazione su alcune questioni rilevanti ai fini della formazione e del controllo della spesa pubblica, ossia il nesso e i meccanismi che legano la programmazione del bilancio e i meccanismi che ne regolano la gestione al comportamento effettivo di spesa delle amministrazioni responsabili.

Una prima sintesi di queste relazioni si può cogliere dal confronto tra gli stanziamenti iniziali di bilancio e i corrispondenti impegni registrati a rendiconto. In particolare, dalla comparazione emerge che complessivamente l'ammontare degli impegni assunti dalle amministrazioni centrali dello Stato risulta con una certa regolarità inferiore all'ammontare complessivo delle risorse stanziato con il bilancio di previsione all'inizio dell'esercizio finanziario. Guardando alle dimensioni di questo fenomeno, i maggiori stanziamenti oscillano tra i 10 e i 30 miliardi negli anni compresi tra il 2003 e il 2008; in percentuale degli stanziamenti iniziali questo si traduce in un importo compreso tra l'1,3 e il 4,3 per cento.

Lo stesso confronto, effettuato sulle spese sostenute per attività direttamente svolte dalle Amministrazioni centrali dello Stato conduce a risultati non molto differenti. Con l'obiettivo di depurare questo dato dalla parte riferibile al fisiologico non utilizzo dei fondi di riserva, il confronto è stato operato

anche al netto dei fondi di riserva e degli altri fondi da ripartire<sup>64</sup>.

**Grafico 2.11 - Bilancio dello Stato: differenza tra impegni a rendiconto e stanziamenti iniziali. Anni 2003-2008. Percentuale sugli stanziamenti iniziali.**



Anche in questo caso, il complesso degli impegni a rendiconto risulta tendenzialmente inferiore a quello degli stanziamenti iniziali. Fa eccezione il 2006, quando gli impegni sulle spese per redditi, consumi intermedi e contributi agli investimenti alle imprese superano i corrispondenti stanziamenti di circa 11 miliardi. Lo scostamento negativo degli altri anni è pari a circa il 5 per cento delle risorse inizialmente stanziati in bilancio in ciascun anno (circa 6 miliardi di euro). Una parte di questo scostamento dipende dal mancato utilizzo degli stanziamenti sui fondi di riserva e di altri fondi da ripartire. Anche al netto di queste risorse, tuttavia, la differenza conserva un valore negativo, seppure con una incidenza più contenuta e pari a circa il 3 per cento (4 miliardi di euro).

Una valutazione di quale categoria di spesa o amministrazione abbia contribuito, più delle altre, a determinare il risultato osservato risulta particolarmente complessa e richiede comunque l'adozione di ipotesi semplificatrici sull'utilizzo, in particolare, delle risorse provenienti dalla ripartizione dei fondi. Ciò deriva dal meccanismo con cui questi operano in bilancio e, in particolare, dal fatto che gli impegni sulle risorse ripartite sono contabilizzati a carico dell'amministrazione che le impiega senza alcun collegamento con l'origine di queste disponibilità [cfr. Riquadro 2.4]. Questo fenomeno si manifesta in maniera più evidente per i capitoli di quei Ministeri di spesa che, più di altri, sono alimentati dai predetti fondi nel corso dell'anno; mentre la situazione opposta si osserva per il Ministero dell'economia e delle finanze, su cui la maggior parte di tali fondi sono inizialmente iscritti e il cui ammontare è successivamente ridotto per effetto delle variazioni di bilancio. Una analoga difficoltà si manifesta anche per le analisi che si basano sulla classificazione per categoria economica, essendo le risorse inizialmente stanziati nei fondi concentrate nelle voci "Altre uscite correnti" e "Altre uscite in conto capitale". Affinché il confronto tra impegni e

<sup>64</sup> In particolare, sono stati sottratti agli stanziamenti iniziali del bilancio le dotazioni di questi fondi e, corrispondentemente, agli impegni di rendiconto, le risorse ripartite dai fondi. Si ipotizza che l'intero importo delle risorse ripartite in corso d'anno con gli atti amministrativi sia interamente impegnato a valere sui capitoli a cui le risorse affluiscono. L'assunzione si fonda sull'idea che, essendo il trasferimento di tali disponibilità attivato su richiesta dei Ministeri assegnatari in considerazione di eventi aventi carattere di urgenza, le risorse ripartite trovino immediato e completo utilizzo.

stanziamenti, articolato per voce economica o per Ministero, possa ritenersi significativo, sarebbe necessario depurare gli impegni della quota riferibile all'utilizzo dei fondi o, alternativamente, sommare agli stanziamenti iniziali le dotazioni finanziarie provenienti dalla loro ripartizione. Allo stato attuale, le informazioni disponibili precludono questa possibilità. In ogni caso, anche se fosse possibile ricostruire l'origine degli impegni non si potrebbe distinguere se le risorse che provengono dai fondi siano riferibili al loro stanziamento iniziale o ad un loro eventuale assestamento. La riclassificazione del bilancio per Missioni e Programmi, non risolve queste criticità poiché i fondi restano concentrati in un'unica Missione, la 33 denominata appunto *Fondi da ripartire*.

#### **Riquadro 2.4 - IL MECCANISMO DEI FONDI DI BILANCIO**

*Le principali variazioni amministrative apportate agli stanziamenti iniziali riguardano la gestione attraverso i fondi accantonati in bilancio<sup>65</sup>: fondi speciali, fondi di riserva (per il finanziamento delle spese obbligatorie e d'ordine, delle spese imprevedute, per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa), fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti.*

*Per questi fondi il bilancio nella fase di formazione stanziava appositamente risorse a fronte di eventi che si manifesteranno durante la gestione: alcuni a carattere prevedibile ma non conosciuti nella dimensione e nei tempi in cui si manifesteranno; altri di carattere imprevedibile. Le variazioni introdotte in bilancio mediante utilizzo dei fondi di riserva non sono comunque lasciate alla discrezionalità del Governo che le dispone. Esse infatti devono avvenire nel rispetto dei limiti quantitativi fissati dalla legge di bilancio e delle regole formali dettate dall'ordinamento contabile.*

*Il meccanismo di funzionamento dei fondi genera, per definizione, una concentrazione dell'allocazione delle risorse in bilancio in fase di formazione seguito da un ripartizione di risorse nel corso dell'esercizio per i successivi impegni da parte delle amministrazioni responsabili. Le risorse assegnate a tali fondi, nella maggior parte dei casi, sono infatti stanziati inizialmente sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e ripartite in corso di esercizio a favore dei Ministeri competenti per materia di spesa; dell'impegno, successivamente assunto sui capitoli del bilancio del Ministero che impiega effettivamente tali risorse, non è possibile tuttavia distinguere la quota corrispondente alle risorse provenienti dal "fondo".*

L'attuale meccanismo di utilizzo dei fondi rappresenta da un lato uno strumento di flessibilità importante per la gestione del bilancio, ma, dall'altro, non consente una piena trasparenza del nesso esistente tra l'allocazione iniziale degli stanziamenti e l'effettivo impiego delle risorse, che tiene conto anche della ripartizione dei fondi. In fase di gestione, per le singole amministrazioni, il fatto che una parte delle risorse saranno rese disponibili solo nel corso dell'esercizio per un importo non conosciuto costituisce un elemento di flessibilità in più, ma al contempo riduce l'incentivo a una più consapevole programmazione delle attività e delle risorse. A volte, i tempi di espletamento delle procedure connesse alla ripartizione di questi fondi comportano un minor utilizzo di queste risorse anche in casi di effettiva necessità.

Una proposta di riforma della materia relativa ai fondi di bilancio è prevista nel testo del disegno di legge di contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento<sup>66</sup> in cui si prevede, seppure con delega, l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali, nonché il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno<sup>67</sup>. È prevista inoltre, entro due anni, una razionalizzazione del bilancio con l'obiettivo di assicurare che "... ciascuna amministrazione abbia la disponibilità delle risorse collegate ai programmi di spesa per i quali è competente a intraprendere azioni per il perseguimento dei relativi obiettivi e della cui realizzazione è responsabile". L'applicazione di questa norma renderebbe più immediato il legame tra gli stanziamenti iniziali e gli impegni. Il percorso tracciato dalla riforma di contabilità pare affrontare le problematiche fin qui evidenziate muovendo nella giusta direzione. Una valutazione completa del provvedimento sarà possibile, tuttavia, solo dopo che la delega sarà stata esercitata e i dettagli del riordino, dell'accorpamento e delle modalità di assegnazione delle risorse ai Ministeri competenti, interamente risolti.

<sup>65</sup> Su questi Fondi si sofferma in maniera più estesa l'analisi condotta nel II Volume sullo stato di previsione del MEF.

<sup>66</sup> A.C. 2555.

<sup>67</sup> Atto Camera 2555, Disegno di legge "Legge di contabilità e finanza pubblica", art. 43, comma 2, lett. f) e g).

Una parte dello scostamento tra stanziamenti iniziali e impegni a rendiconto risente delle modalità con cui sono stati disposti alcuni dei provvedimenti di contenimento delle spese nel corso degli ultimi esercizi. In particolare gli accantonamenti previsti con la ricordata legge finanziaria per il 2007, articolo 1, comma 507. Per altra parte queste considerazioni riconducono il risultato osservato ad alcune rigidità che caratterizzano le norme che regolano la formazione e la gestione del bilancio dello Stato. Esse riguardano la complessità di alcune procedure contabili, nonché i margini di flessibilità ancora modesti di cui il bilancio dispone sia nella fase della gestione.

Nel corso della gestione, la numerosità dei capitoli in cui il bilancio si articola potrebbe incidere sulle difficoltà che le amministrazioni incontrano nel rimodulare le risorse tra queste unità di bilancio. Le amministrazioni possono effettuare, ad esempio tramite decreti del ministro competente (DMC), variazioni compensative all'interno dei singoli capitoli e nell'ambito di una stessa unità previsionale di bilancio ma le variazioni complessivamente effettuate con tale strumento sono piuttosto esigue. Con riferimento al 2008, l'ammontare di risorse complessivamente riallocate per via amministrativa all'interno delle stesse amministrazioni è stato pari a circa 5,5 miliardi di euro e ha prevalentemente riguardato spese per l'acquisito di beni e servizi e per il funzionamento<sup>68</sup>.

In alcuni casi il mancato impegno delle risorse è connaturato alla tipologia di spesa: particolarmente complesse appaiono le regole inerenti la gestione delle spese in conto capitale, soprattutto quando queste siano legate a progetti di investimento che coinvolgono più soggetti istituzionali e diversi livelli di governo. A questa complessità, oltre che alle differenti regole che seguono per alcune spese pluriennali l'adozione degli impegni e dei pagamenti - al momento dell'avvio del progetto e per l'intero importo, per gli impegni, e in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, per i pagamenti - è legata la formazione di una parte dei residui.

In altri casi, il mancato impiego delle risorse stanziata dipende tuttavia anche da una poco attenta programmazione di bilancio e da un sistema di incentivi non adeguato ad indurre una modifica nei comportamenti delle amministrazioni.

Lo scarso ricorso a strumenti che pure sembrano disponibili per consentire nel corso dell'esercizio di attingere le risorse necessarie laddove esse non risultino impiegate, richiede che durante l'anno, eventuali carenze di stanziamenti debbano essere adeguate con la legge di assestamento, piuttosto che con decreti amministrativi. Ne risulta che le variazioni introdotte nel corso dell'anno possono determinare un incremento delle dotazioni iniziali di bilancio. Nonostante questo, si assiste sempre più frequentemente alla formazione di situazioni debitorie pregresse cui si associa una conseguente riduzione della trasparenza e della significatività delle informazioni desumibili dal bilancio.

Oltre alle questioni inerenti alla fase di esecuzione del bilancio, non vanno trascurati i meccanismi che regalano la formazione del bilancio stesso. In fase di previsione iniziale, infatti, il combinato disposto di una classificazione delle spese fondata sulla natura autorizzatoria del capitolo di spesa e il meccanismo della legislazione vigente con cui la previsione di bilancio è formulata, insieme al modesto importo della spesa considerata discrezionale vincola l'allocazione delle risorse definita nell'ambito del bilancio di previsione. D'altra parte, le amministrazioni non paiono sufficientemente incentivate a proporre, nell'ambito del processo di formazione del bilancio, una revisione delle dotazioni finanziarie così come emergono dall'applicazione del criterio della legislazione vigente. Gli strumenti volti a introdurre una maggiore flessibilità di fase di previsione, come la rimodulabilità introdotta in via sperimentale per il bilancio 2009 (e poi estesa al 2010), hanno mostrato alcuni limiti - essendo circoscritti a circa il 5 per cento del bilancio e alla parte di spesa che maggiormente ha subito gli effetti delle misure di contenimento disposte nel corso degli ultimi anni. Tuttavia, anche laddove possibile, è stata scarsamente utilizzata dalle amministrazioni.

<sup>68</sup> La stima è stata effettuata considerando tutte le variazioni positive introdotte dai decreti di ministri (DCM) nel corso del 2008, ad eccezione del decreto riferito al Fondo attuazione ordinamento regioni a statuto speciale del Ministero dell'economia e delle finanze che non può essere assimilato alle altre riallocazioni tra piani gestionali o capitoli. Si può inoltre osservare che circa 1 miliardo di euro tra quelli inclusi nella stima si riferiscono alle ripartizioni del Fondo per le missioni di pace assegnato al Ministero della difesa.

L'analisi effettuata suggerisce che per le amministrazioni risulta più facile ricorrere agli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa nel corso dell'esercizio, in primo luogo il provvedimento di assestamento di bilancio. Con questo meccanismo le risorse vengono riallocate solo ad esercizio avviato e spesso, il ritardo con cui esse sono effettivamente assegnate alle amministrazioni ne compromette l'effettivo utilizzo. In alcuni casi, anche quando si riesca ad impegnarle, questo avviene con una tempistica tale per cui non è poi possibile procedere alla effettiva erogazione del corrispondente pagamento, originando una parte del fenomeno dei residui. Parte della rigidità nella fase di formazione è superata in fase di esecuzione della spesa attraverso una gestione dei pagamenti che utilizza in maniera sempre più significativa, per la spesa erogata a livello periferico dalle amministrazioni centrali, strumenti più flessibili quali i conti correnti e le contabilità speciali di tesoreria.

Il processo di spesa del nostro Paese si basa su un sistema di tipo autorizzatorio in cui il bilancio dello Stato è lo strumento con cui il Parlamento indirizza l'attività delle amministrazioni e assegna le risorse. In questo contesto, la concessione di maggiore flessibilità nelle decisioni allocative alle amministrazioni richiede una loro piena responsabilizzazione, il rafforzamento della capacità di programmazione e un attento monitoraggio della realizzazione e dell'efficacia delle politiche pubbliche.

### **CAPITOLO 3 - La misurazione dell'attività delle amministrazioni: l'esperienza delle Note preliminari**

L'analisi dei programmi di spesa richiede di disporre di strumenti che siano in grado di quantificare gli obiettivi dell'azione pubblica e di valutarne il grado di conseguimento, misurando in qualche modo la "performance" delle politiche e delle amministrazioni. Nel sistema italiano l'utilizzo di cosiddetti "indicatori di performance" è previsto nell'ambito delle "Note preliminari" che vengono allegate sia allo stato di previsione che al rendiconto del bilancio dello Stato. Queste rappresentano l'unico documento di finanza pubblica che, in modo organico e strutturato, tenta una misurazione della performance delle Amministrazioni centrali dello Stato<sup>69</sup>.

Nel processo di pianificazione strategica delle pubbliche amministrazioni, l'impulso iniziale al processo di programmazione è dato dalla Direttiva generale del Presidente del Consiglio dei ministri (PCM) che definisce le priorità del governo. Queste sono integrate dalle priorità politiche delle singole amministrazioni definite dagli atti di indirizzo da esse emanate e successivamente recepite nelle "Note preliminari agli atti di previsione" e nelle Direttive dei Ministri che attribuiscono alle rispettive strutture gli obiettivi concordati e fanno riferimento ai relativi programmi attuativi e sistemi di monitoraggio dei risultati dell'attività amministrativa. Il monitoraggio complessivo dell'implementazione del programma di Governo è affidato a un organo interno alla Presidenza del Consiglio dei ministri (il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato), che detta le linee guida per la programmazione strategica, e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Le Note preliminari allo stato di previsione rappresentano lo strumento attraverso il quale ogni Ministero definisce interventi e risorse necessarie all'espletamento delle proprie attività. Esse costituiscono il raccordo tra la programmazione finanziaria, che determina le risorse necessarie all'espletamento delle attività dei ministeri, e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni intendono perseguire con i propri interventi in base alle priorità politiche indicate nel programma di governo. Nelle Note i Ministeri devono rendere espliciti i propri obiettivi in termini di livello di servizi, interventi ed eventuali assunzioni di personale. Agli obiettivi sono associati degli indicatori di misurazione dei risultati, per consentire il monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti<sup>70</sup>.

Il processo di evoluzione di questo strumento ha attraversato diverse fasi ed è tuttora in corso. Le Note sono state introdotte nel 1978 con la legge 468 di contabilità di Stato ed il loro contenuto è stato per la prima volta definito nel 1997 con la legge 94. Solo dal 2007, tuttavia, si è cercato di sfruttare meglio le potenzialità delle Note preliminari. Con la circolare n. 18 del 2006 del MEF, la RGS ha, infatti, dato una migliore specificazione del loro contenuto, introducendo per la prima volta un modello standard per la presentazione delle priorità politiche e degli obiettivi strategici. La circolare, in particolare, specifica il concetto di indicatore, introdotto dalla legge 94 del 1997 e ne fornisce una prima classificazione. Un secondo passaggio di rilievo si è avuto in seguito all'introduzione della nuova classificazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi che ha spostato l'enfasi dal soggetto erogatore della spesa (chi spende) alla finalità della stessa (per cosa si spende). Con la circolare n. 21 del 2007 del MEF sono state

<sup>69</sup> Per un'analisi più approfondita dello strumento delle Note preliminari in un contesto di performance *budgeting* si rimanda ai lavori *Performance-budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, e *Un'analisi degli indicatori di performance delle Note preliminari 2008-2009*, Atti del Convegno "Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica", Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica organizzato dal Servizio Studi della RGS, Roma, 20-21 aprile 2009.

<sup>70</sup> Ogni anno il Ministero dell'economia e delle finanze e la Ragioneria generale dello Stato emanano circolari per la predisposizione del bilancio di previsione e per la fase di rendicontazione. A queste si aggiungono le Direttive annuali della Presidenza del Consiglio dei Ministri contenenti indirizzi per la programmazione strategica. Circolari e Direttive hanno contribuito nel tempo a definire fasi ed elementi del processo di programmazione della spesa e del sistema di misurazione delle performance.

quindi adeguate le linee guida per l'elaborazione delle Note preliminari alla nuova struttura del bilancio e alle nuove finalità. In particolare, la circolare prevede che gli obiettivi che prima erano associati ai centri di responsabilità incaricati del loro raggiungimento, siano ora associati ai programmi, di cui costituiscono una declinazione. Inoltre, essa rivede la distinzione tra obiettivi, distinguendo tra "strategici" (con carattere di rilevanza o novità) e "strutturali" (con carattere di continuità)<sup>71</sup>. La circolare 21 del 2008 ha previsto l'articolazione delle proposte di stanziamento su base triennale, in coerenza con la manovra disposta per il 2009. Ha inoltre avviato l'informatizzazione del processo di acquisizione delle Note preliminari, per un più tempestivo utilizzo delle informazioni relative agli indicatori. Da ultimo, la circolare 21 del 2009 ha proposto alcune innovazioni nella compilazione delle Note, finalizzate tra l'altro ad una migliore comprensione dell'evoluzione temporale degli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni.

Alle "Note preliminari allo stato di previsione della spesa" corrispondono le "Note preliminari a consuntivo". Queste, previste dalla stessa legge 468/1978 come allegato al Rendiconto generale dello Stato, sono finalizzate alla verifica della corrispondenza tra gli obiettivi indicati in sede di programmazione e i risultati realizzati nel corso della gestione.

Le Note a consuntivo non rappresentano l'unico momento di verifica dell'attività svolta dalle amministrazioni. La Direttiva PCM del 2007 prevede l'elaborazione di un "Rapporto di performance" da parte delle amministrazioni a fine esercizio che dia conto dei risultati raggiunti con le risorse assegnate e con le spese. La legge finanziaria del 2008<sup>72</sup> ha, inoltre, introdotto un momento di collegamento fra Governo e Parlamento prevedendo che ciascun Ministro presenti alle Camere, a giugno di ogni anno, una "Relazione sullo stato della spesa" sui risultati raggiunti nel corso dell'anno precedente<sup>73</sup> le cui linee guida sono dettate dal Comitato tecnico scientifico. È importante segnalare che anche le nuove linee guida emanate in gennaio dal Comitato vanno nella direzione di innovare il processo di programmazione degli interventi e di verifica dei risultati tramite la richiesta alle amministrazioni di focalizzare l'attenzione sugli obiettivi ritenuti più rilevanti per i quali viene richiesto di fornire informazioni dettagliate, e di indicare la programmazione dei risultati per un arco temporale triennale.

Negli ultimi anni, è cresciuto l'impegno delle amministrazioni pubbliche italiane nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, la qualità dei servizi offerti e l'impatto delle attività svolte sulla società. Nonostante alcuni passi avanti, esistono ancora notevoli margini di miglioramento. Le amministrazioni incontrano difficoltà nel descrivere le proprie attività, nella definizione degli obiettivi, nell'identificazione degli indicatori e nel misurare la qualità e la quantità dei servizi erogati. Si riscontra inoltre la mancanza di un'esplicita fase di raccordo tra i risultati conseguiti e gli obiettivi iniziali, essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche. A questo si aggiunge uno scarso utilizzo pratico delle informazioni derivanti dalle Note preliminari, sia da parte del Parlamento, sia da parte delle amministrazioni, che ha di fatto ridotto l'efficacia e l'utilità delle stesse. Si ravvisa pertanto la necessità di rafforzare e, sotto certi aspetti, ridirigere l'attività di misurazione delle performance.

### 3.1 - Primi risultati

In questo paragrafo si riportano i risultati di un'analisi svolta sulle Note preliminari allegate agli stati di previsione degli anni 2008 e 2009<sup>74</sup>. Allo stato attuale, sono oltre mille gli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni. Il numero medio di indicatori per obiettivo, pari a circa 1,5 nel 2008, si è ridotto a circa 1,1 nel 2009 [Tavola 3.1].

<sup>71</sup> Queste definizioni sono riprese e rielaborate nelle circolari successive.

<sup>72</sup> Art. 3, commi 68 e 69 della legge 244 del 2007.

<sup>73</sup> La Relazione è composta di due parti, una riguardante l'anno trascorso e una riguardante l'anno in corso. La prima parte coincide con il Rapporto di performance. La circolare 21 del 2008 del MEF prevede che le Note a consuntivo costituiscano "un ausilio per ciascun Ministro nell'elaborazione della relazione" sullo stato della spesa.

<sup>74</sup> Indicazioni di dettaglio sulle informazioni contenute nelle Note preliminari dei singoli Ministeri si trovano nelle sezioni del II Parte dedicate agli stessi.

**Tavola 3.1 - Numero di Missioni, Programmi, obiettivi e indicatori associati al bilancio dello Stato. Anni 2008-2009.**

	2008	2009
Missioni	34	34
Programmi	168	165
Obiettivi	1.005	1.045
Indicatori dichiarati	1.504	1.177

Fonte: Note preliminari allegate agli stati di previsione dei Ministeri per gli anni 2008 e 2009

In generale, nel 2009 sembra migliorare l'attribuzione degli obiettivi ai centri di responsabilità, che nel 2008 vedeva in diversi casi uno stesso obiettivo condiviso tra più direzioni generali e/o dipartimenti, senza che fosse tuttavia meglio specificato il contributo di ciascuno. Il contenuto degli obiettivi, tuttavia, appare alquanto disomogeneo e la descrizione talvolta eccessivamente generica. Prevalgono generalmente obiettivi che riguardano le attività amministrative e gestionali interne alle amministrazioni, piuttosto che i servizi da erogare e gli interventi da realizzare; questo genera talvolta un'eccessiva autoreferenzialità degli obiettivi stessi, che mal si concilia con l'esigenza di una maggiore chiarezza e trasparenza delle finalità dell'azione pubblica. La scarsa esplicitazione degli obiettivi, inoltre, non facilita la scelta di indicatori idonei a misurare il loro conseguimento. Si osserva infine una scarsa continuità del processo: nella maggior parte dei casi risulta difficile riconoscere se un obiettivo è lo stesso da un anno al successivo<sup>75</sup>.

Anche se l'ammontare di risorse corrispondenti a un obiettivo non è un elemento indicativo della pregnanza o della significatività dell'obiettivo stesso, è tuttavia interessante notare che nel 2009, rispetto al 2008, una maggiore quantità di obiettivi si riferisce a importi finanziari più contenuti [Tavola 3.2]. Occorre tuttavia considerare che l'assenza di un piano di conti non favorisce la corretta attribuzione della spesa alle diverse voci di riferimento, rendendo talvolta particolarmente problematica un'interpretazione univoca della corrispondenza tra obiettivi dichiarati dalle amministrazioni e risorse finanziarie associate agli obiettivi stessi.

**Tavola 3.2 - Quartili della distribuzione degli importi finanziari per obiettivo. Anni 2008-2009. Dati in euro.**

	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

Secondo le indicazioni fornite nelle linee guida per la compilazione delle Note preliminari del 2009<sup>76</sup>, gli obiettivi vengono considerati strategici quando risultano più direttamente legati alle priorità politiche indicate dal Ministro e al programma di Governo, oppure strutturali, quando riguardano le attività e le funzioni istituzionali ordinarie delle amministrazioni. Tuttavia, in parte per la mancanza di indicazioni più stringenti dei vertici, in parte per la rilevanza che ciascun centro di responsabilità vuole attribuire alla propria attività, 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 del totale.

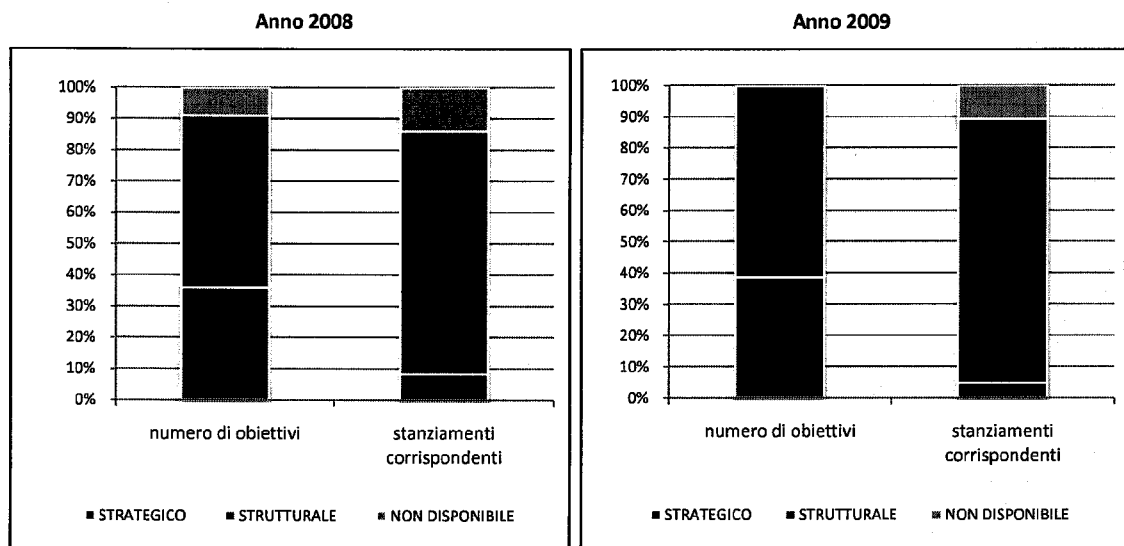
Ad eccezione delle Missioni *Organi costituzionali a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri e Debito pubblico*, tutte le altre prevedono almeno un obiettivo strategico e praticamente tutti i

<sup>75</sup> È opportuno segnalare che a regime il sistema informativo per l'acquisizione telematica delle Note preliminari dovrebbe agevolare il riconoscimento degli obiettivi ricorrenti. A partire dall'anno 2010, infatti, la Circolare RGS n. 21 del 5 giugno 2009 prevede che "... ad ogni obiettivo verrà assegnato un codice univoco collegato gerarchicamente al Programma e alla Missione per rendere più semplice, al momento dell'inserimento dei nuovi dati, richiamare gli obiettivi individuati nelle Note preliminari dell'anno precedente".

<sup>76</sup> Circolare RGS n. 21 del 5 giugno 2009.

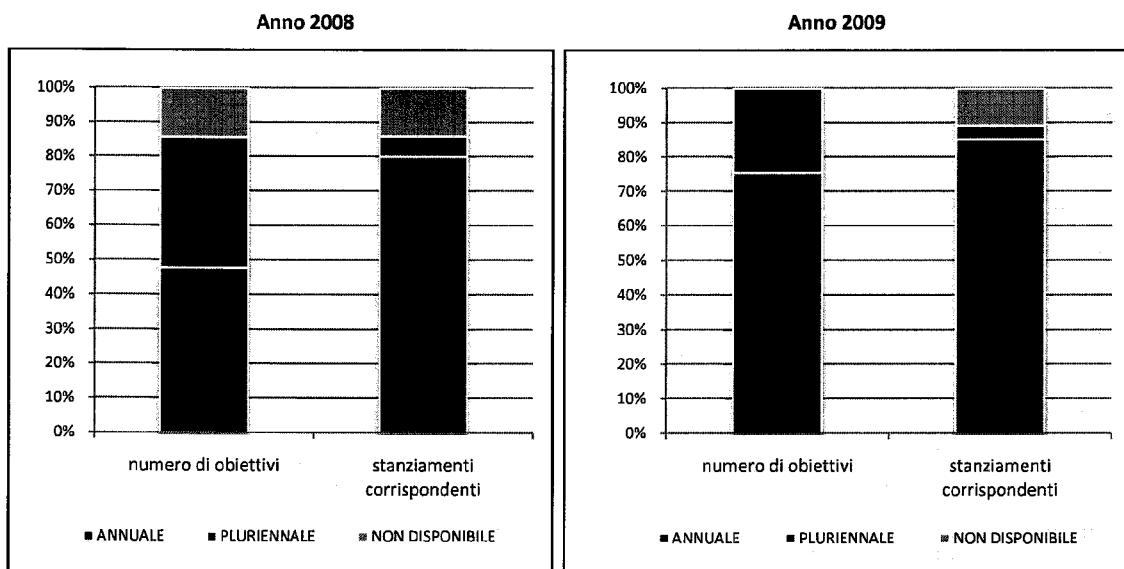
Centri di responsabilità hanno almeno un obiettivo strategico da perseguire. Le risorse stanziare per gli obiettivi strategici sono complessivamente inferiori a quelle corrispondenti per le finalità strutturali [Grafico 3.1].

**Grafico 3.1 - Obiettivi strategici e strutturali delle amministrazioni. Anni 2008 e 2009. Composizione percentuale.**



Tra il 2008 e il 2009 è anche aumentata la percentuale di obiettivi considerati “annuali” rispetto a quelli “pluriennali”. Nel 2009 solo il 10 per cento degli obiettivi strutturali è stato considerato pluriennale, a fronte del 46 per cento degli obiettivi strategici. La circostanza induce a qualche considerazione sulla natura degli obiettivi e sulla possibilità di quantificarli tramite indicatori. Se tali obiettivi si riferiscono ai livelli di servizio da erogare nell’anno corrente, il riferimento alla quantificazione annuale appare coerente. Se invece si riferiscono agli eventuali risultati o impatti finali, è difficile immaginare un orizzonte annuale perché, generalmente, gli effetti delle politiche si dispiegano su un orizzonte di più lungo termine [Grafico 3.2].

**Grafico 3.2 - Obiettivi annuali e pluriennali delle amministrazioni. Anni 2008 e 2009. Composizione percentuale.**

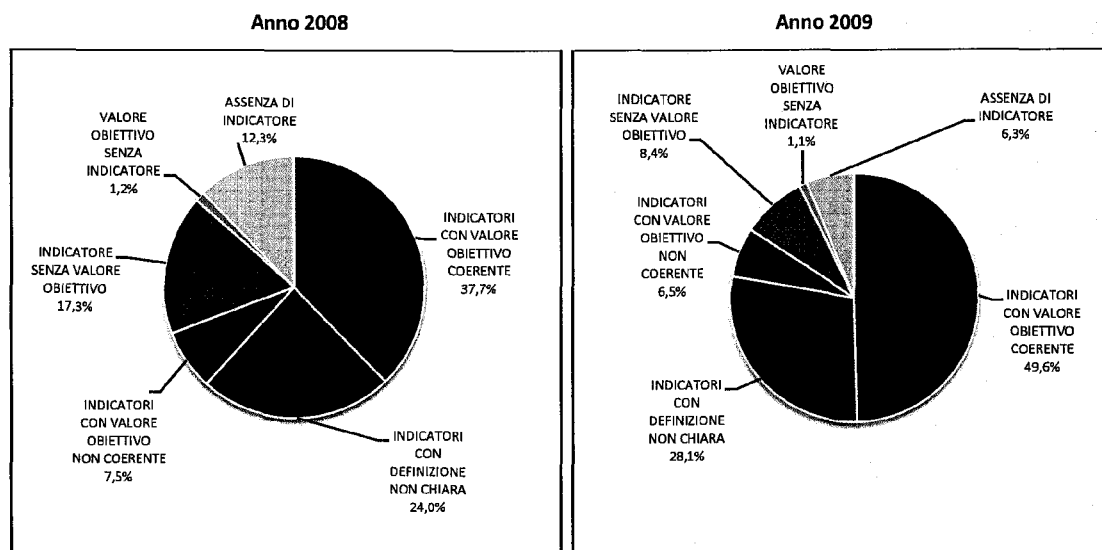


La maggior parte degli obiettivi dichiarati dalle amministrazioni è corredata da indicatori; tra il 2008 e il 2009 è visibilmente diminuita la quota degli obiettivi che ne sono privi (dal 18 al 9 per cento). Solitamente a un obiettivo corrisponde un solo indicatore, ma in entrambi gli anni una quota non trascurabile di obiettivi (circa il 16 - 17 per cento) risulta accompagnata da tre o più indicatori distinti. La presenza di uno o più indicatori non è necessariamente indice di una migliore capacità di precisare l'obiettivo o di rendere effettivamente verificabile l'attività delle amministrazioni: ciò che conta è la chiara, corretta ed esaustiva definizione e descrizione di ciò che si vuole misurare.

Per quanto attiene in particolare la relazione tra indicatore e valore-obiettivo (la valorizzazione quantitativa o l'informazione di stampo qualitativo sul risultato atteso in base all'indicatore selezionato), dall'analisi svolta emergono numerose difficoltà di interpretazione delle informazioni fornite dalle amministrazioni. Come segnalato nel Grafico 3.3 vi sono i seguenti casi:

- non è specificato alcun indicatore;
- l'indicatore è specificato ma manca il valore-obiettivo (e, di conseguenza, manca l'informazione sui risultati che l'amministrazione intende conseguire);
- il valore-obiettivo non è coerente con l'indicatore (poiché, ad esempio, l'unità di misura in cui viene espresso il valore-obiettivo 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 (di conseguenza, qualunque sia il valore-obiettivo associato, l'indicatore non è interpretabile);
- la descrizione dell'indicatore è comprensibile e il valore-obiettivo appare coerente con la descrizione<sup>77</sup>.

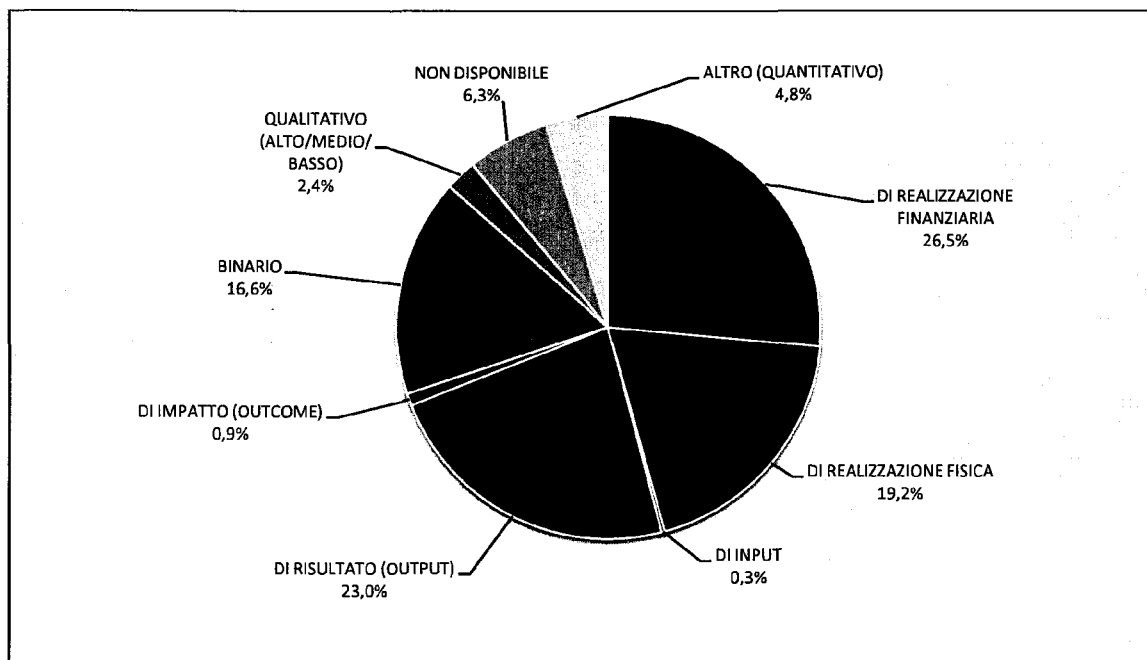
Grafico 3.3 - Descrizione dell'indicatore e quantificazione del valore obiettivo<sup>(\*)</sup>. Anni 2008 e 2009.



(\*) Sono considerati unicamente gli obiettivi per cui è disponibile una "scheda obiettivo".

<sup>77</sup> 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.

Grafico 3.4 - Tipologia di indicatori adottati e casi rilevati per tipologia. Anno 2009.



L'analisi della tipologia di indicatori utilizzati rivela l'uso frequente degli *indicatori di realizzazione finanziaria* (circa il 27 per cento dei casi nel 2009), vale a dire quelli di più immediato reperimento e di facile quantificazione [Grafico 3.4].

Si tratta di una scelta di misurazione semplice, poiché lo stato dell'attuazione finanziaria è disponibile nei sistemi informativi gestionali delle amministrazioni. Tuttavia, gli indicatori di realizzazione finanziaria individuati non sempre vengono definiti rigorosamente: nella maggior parte dei casi fanno riferimento a una generica "percentuale di avanzamento della spesa" (senza specificare, ad esempio, se si tratta di quote di impegni o di spesa erogata); altre volte figurano come l'unico indicatore individuato dall'amministrazione; altre ancora fanno esplicito riferimento al trasferimento di fondi. Nella maggior parte dei casi il valore-obiettivo riportato è pari a 100 per cento.

Altra tipologia di indicatori riscontrata in modo ricorrente è quella degli *indicatori* cosiddetti "binari" (con modalità "sì" oppure "no"), adottati nel 17 per cento circa dei casi. Le descrizioni fornite tendono a essere vaghe, indicando in maniera generica che si intende raggiungere l'obiettivo o realizzare attività di competenza (47 per cento), senza ulteriori precisazioni. In un altro 25 per cento 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 per cento) e la predisposizione di documenti e atti e la stesura di rapporti (4 per cento). Nel residuo 18 per cento dei casi è rintracciabile nella descrizione dell'indicatore un oggetto specifico.

Le amministrazioni hanno fatto ricorso a *indicatori di realizzazione fisica* in circa il 19 per cento dei casi, sia nel 2008 che nel 2009. Tuttavia, anche in questi casi che pure dovrebbero riguardare le attività direttamente svolte dalle amministrazioni (e, quindi, da esse facilmente descrivibili e misurabili), il grado di chiarezza nella descrizione dell'indicatore spesso non è sufficiente. Per circa il 65 per cento questi indicatori fanno riferimento a un generico "stato di avanzamento delle attività". In circa il 16 per cento dei casi l'indicatore si riferisce ad atti, circolari, accordi e documenti che l'amministrazione si prefigge di produrre.

Gli indicatori di risultato (*output*) risultano essere formulati con un maggior grado di specificazione. Rappresentano nel complesso il 23 per cento degli indicatori presenti nelle "schede programmi/obiettivi" delle Note preliminari 2009. L'analisi degli indicatori di risultato sembra fornire un segnale positivo: nel 69

per cento dei casi è chiaramente visibile lo sforzo volto a misurare *cosa* viene prodotto con le risorse stanziare. In circa la metà dei casi, il valore-obiettivo appare coerente con l'indicatore scelto.

Per quanto riguarda invece gli indicatori cosiddetti "*di impatto*", la situazione è più complessa: non solo risultano praticamente assenti dal *corpus* degli indicatori individuati nell'analisi condotta per l'anno 2009 (appena l'1 per cento dei casi), ma un esame della loro descrizione evidenzia spesso la loro inadeguatezza ai fini della misurazione. Sono stati classificati sotto questa tipologia anche indicatori che si riferiscono alla produzione di studi di fattibilità, pubblicazioni e convenzioni da stipulare.

In sintesi, gli obiettivi e indicatori delle Note preliminari tendono in molti casi a descrivere in 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. Rimane, pertanto, 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 aspetto è cruciale poiché preclude di fatto la possibilità di influire attraverso lo strumento delle Note sulla qualità della programmazione delle amministrazioni e sulla capacità di formulare previsioni finanziarie maggiormente basate sui fabbisogni effettivi, nonché sulla possibilità di migliorare la propria attività monitorandone continuamente la *performance*.

### 3.2 - I margini di miglioramento

La vera e propria misurazione delle performance avviene nelle cosiddette "Note preliminari al consuntivo" che accompagnano il Rendiconto generale dello Stato. Questo strumento è preposto per il confronto tra le risorse stanziare e gli obiettivi proposti con l'uso effettivo delle risorse e gli obiettivi raggiunti. La fase *ex-post* del processo delle Note preliminari allegate al bilancio, pur essendo quella che consente la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia, ha finora ricevuto minore attenzione rispetto alla fase previsionale *ex-ante*, probabilmente come riflesso di un più generale fenomeno di minore attenzione alla fase di rendiconto rispetto a quella dello stanziamento.

In generale, affinché l'intero processo non si riduca a un mero adempimento formale, gli obiettivi che le amministrazioni si pongono dovrebbero cogliere meglio la finalità della spesa e gli indicatori elaborati dalle amministrazioni dovrebbero riguardare di più il livello di servizi erogato e il risultato degli interventi. Questo processo è naturalmente complesso, ma alcuni passi possono essere avviati per agevolare una convergenza verso un migliore utilizzo degli indicatori a fini di programmazione da parte delle amministrazioni.

In primo luogo, sarebbe opportuno che gli obiettivi formulati dalle amministrazioni siano più stabili negli anni. La continuità nel tempo degli obiettivi è un elemento critico per poter condurre analisi sui risultati conseguiti, specie per il fatto che la maggior parte della spesa pubblica è destinata ad attività istituzionali e continuative che prevedono l'erogazione di servizi ben individuati. Sempre in ambito di determinazione degli obiettivi, inoltre, potrebbe essere opportuno muovere verso un sistema che concentri l'attenzione su un insieme più limitato di obiettivi, scelti tra quelli rilevanti e chiaramente individuati. Il tentativo di "giustificare tutto fino all'ultimo euro" aumenta il numero di obiettivi da indicare (e quindi di indicatori da produrre), comportando una produzione abbondante di dati che rischia di tradursi in un appiattimento dell'informazione, rendendo difficile distinguere chiaramente ciò che è più rilevante. Anche per questo motivo, paesi come il Regno Unito 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.

In secondo luogo, per migliorare l'utilizzo delle Note preliminari a fini di programmazione delle risorse, sarebbe necessario uno sforzo maggiore nel monitoraggio dei requisiti degli indicatori in termini di chiarezza delle definizioni e affidabilità dei criteri di misurazione. La qualità della descrizione degli indicatori

rende credibile la misurazione e accresce l'utilizzo dell'informazione da parte di tutti i soggetti destinatari. A tal fine occorre una definizione rigorosa dell'indicatore scelto, corredata dalla fonte del dato cui fa riferimento, dalla descrizione del metodo di calcolo eventualmente utilizzato e da commenti utili a facilitarne l'interpretazione e chiarirne l'attinenza con l'obiettivo cui l'indicatore è associato. Una maggiore attenzione alla descrizione degli indicatori, peraltro, aiuta probabilmente anche a precisare con maggiore attenzione lo stesso obiettivo.

Un ulteriore passo è quello promuovere un maggiore ricorso alla misurazione dei servizi erogati e dei risultati attesi. Attualmente è ancora limitato il ricorso a indicatori che misurano ciò che viene realizzato con le risorse, mentre si tende a voler misurare l'attività dell'amministrazione. Si concentra cioè l'attenzione più sul processo che sul risultato; frequente è, ad esempio, il riferimento alla predisposizione di atti, piani, programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, ecc.. La filosofia della misurazione della performance richiede un cambiamento che affianchi alle analisi dei processi interni all'amministrazione un controllo sul risultato finale della sua attività. Le amministrazioni sembrano non essere ancora attrezzate in termini di risorse umane, di sistemi informativi appropriati o metodologie di analisi per effettuare una misurazione della performance delle politiche pubbliche; il processo avviato ormai da un decennio richiede tuttavia di assicurare nel tempo anche questo tipo di competenza.

A rafforzare l'utilizzo di questi strumenti a fini di programmazione potrebbe contribuire l'inserimento nelle Note preliminari di termini di paragone/*benchmark* che consentano di qualificare il valore-obiettivo: la mancanza di termini di confronto per il valore-obiettivo indicato (ad esempio il valore dell'indicatore osservato per l'anno precedente o un valore medio di riferimento, ecc.) rende difficile capire se l'indicazione fornita riguarda un miglioramento rispetto al passato, rispetto alla situazione di partenza, rispetto a standard generalmente accettati, o rispetto ad altri soggetti o linee di spesa che hanno simile finalità. Più in generale occorrerebbe una maggiore attenzione per la fase di verifica a consuntivo, attraverso ad esempio l'indicazione - nelle Note preliminari a rendiconto - dei motivi degli scostamenti eventualmente registrati dal valore-obiettivo e su come si intende procedere per il futuro.

Lo scarso rilievo attribuito alla misurazione della performance, e di conseguenza il poco diffuso utilizzo dello strumento delle Note preliminari a fini di programmazione deriva anche dalla modesta diffusione della cultura del risultato nell'amministrazione pubblica. A promuovere tale cultura potrebbe contribuire la divulgazione su base sistematica degli indicatori di performance e dell'informazione sugli obiettivi e i risultati. Da un punto di vista pratico, sulla base di esperienze di altri paesi, si potrebbe provvedere alla costituzione di un sito web dedicato al tema in modo da rendere accessibili tali informazioni non solo agli addetti ai lavori, ma anche a un pubblico più ampio. Il sito potrebbe ospitare le disposizioni normative, le linee guida operative, i documenti prodotti per le varie fasi del processo di misurazione della performance (dagli atti di indirizzo alle direttive dei Ministri) e i dati relativi agli obiettivi e gli indicatori, aggiornati di anno in anno. Il sito dovrebbe essere di agevole consultazione da parte di tutti i soggetti a vario titolo interessati, offrendo loro una base dati utile per la stesura dei rapporti la cui redazione è loro affidata. In questo contesto, va segnalato che la legge 4 marzo 2009, n. 15, riguardante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni evidenzia la volontà politica di dedicare una maggiore attenzione alla misurazione dei risultati dell'attività delle amministrazioni pubbliche. Dal provvedimento traspare, infatti, l'intento di rafforzare la responsabilizzazione dell'amministrazione e del personale, prevedendo, tra l'altro, che l'amministrazione si ponga per ciascun anno obiettivi verificabili e che venga rilevata continuamente quanta parte degli obiettivi è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità ai cittadini tramite confronti pubblici annuali.

PAGINA BIANCA