



Performance budgeting: un'analisi del caso italiano

di Fabio Angei e Francesco Tucci

22 settembre 2020

A partire dalla legge di riforma contabile n.196/2009, in Italia è stato introdotto il cosiddetto “performance budgeting” come strumento di valutazione, monitoraggio ed efficientamento della spesa delle amministrazioni pubbliche. Questo esercizio rimane essenzialmente un esercizio formale: (i) gli indicatori di performance sono spesso inadeguati; (ii) i target degli indicatori sono poco ambiziosi; (iii) i benchmark sono spesso assenti rendendo difficile una valutazione dei risultati raggiunti; (iv) i risultati ottenuti sono poco considerati nei cicli successivi; (v) l'esercizio viene pressoché ignorato a livello mediatico e politico. Un processo di valutazione e misurazione più stringente e maggiormente discusso nelle sedi istituzionali aiuterebbe a migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche.

* * *

In una recente nota abbiamo discusso del “ciclo delle Performance”, introdotto dalla riforma Brunetta nel 2009, che ha come scopo quello di monitorare maggiormente e migliorare la performance delle pubbliche amministrazioni.¹ Lo stesso anno, attraverso la legge di riforma del bilancio dello stato n.196/2009 (modificata poi dal d.lgs. n.90/2016) sono stati introdotti nel nostro ordinamento i principi del cosiddetto “performance budgeting”, un modo di gestire il bilancio dello stato più orientato alla misurazione dei risultati che si pianifica di ottenere attraverso la spesa pubblica. La spesa pubblica è stata così ripartita in un insieme di “missioni” (ad esempio “Giustizia”), “programmi” (ad esempio “Amministrazione penitenziaria”) ai quali sono associati “obiettivi” ed “azioni” (ad esempio “Miglioramento delle condizioni di detenzione”) e indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi.² Le azioni, introdotte nel bilancio dello Stato a partire dal 2017,

¹ Vedi la nota del 14/09/2020 di Fabio Angei e Francesco Tucci:

<https://bit.ly/PerformanceOCPI>.

² Per ulteriori approfondimenti, si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2009), *Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, intervento di Biagio Mazzotta al Workshop - Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica, 2009, disponibile

evidenziano le finalità a cui sono allocate le risorse del bilancio pubblico. All'interno di ogni missione ministeriale, le azioni sono le unità di riferimento per la spesa di bilancio e a ciascuna di esse viene destinato uno specifico budget. Possono esserci obiettivi con una sola azione e altri con più azioni, ma ogni azione è associata a un singolo obiettivo.³ Tutte queste informazioni sono contenute all'interno della cosiddetta "Nota Informativa", che fa parte dei documenti del ciclo di bilancio e viene preparata annualmente da ogni Ministero, con il coordinamento della Ragioneria Generale dello Stato.

Idealmente, la Nota Integrativa è volta a fornire informazioni al Parlamento utili a valutare se i programmi di spesa stanno ottenendo i risultati inizialmente fissati, informazione che dovrebbe poi essere utile a valutare se rifinanziare i programmi stessi. Quindi, anche se l'esercizio è formalmente diverso da quello del "Ciclo della Performance", entrambi gli esercizi sono focalizzati sulla misurazione della performance della pubblica amministrazione. E, in effetti, c'è spesso una sostanziale sovrapposizione degli obiettivi e/o indicatori espressi nella Nota e nel Piano delle performance per diverse amministrazioni. Purtroppo, anche questo esercizio non svolge in pratica una funzione rilevante nelle discussioni parlamentari sul nostro bilancio, forse anche per le sue carenze di base.

L'esercizio del performance budgeting italiano è composto principalmente da due documenti per ogni Ministero:

- la Nota integrativa al bilancio di previsione, allegata al disegno di legge di Bilancio e aggiornata con la legge stessa. Con questo documento si individuano gli obiettivi da raggiungere, con annessi indicatori e risorse finanziarie destinate alle diverse azioni da intraprendere;
- la Nota integrativa di consuntivo, allegata al Rendiconto dello Stato, dove si verificano i risultati raggiunti e gli scostamenti (positivi o negativi) rispetto a quanto programmato in fase di previsione, le risorse utilizzate e/o quelle ulteriori necessarie rispetto a quelle messe a disposizione.

Gli obiettivi contenuti all'interno delle Note Integrative sono distinti in strategici e strutturali: i primi riguardano le attuazioni delle priorità politiche stabilite dai Ministeri, mentre i secondi i risultati da raggiungere in relazione al miglioramento dell'ordinaria attività amministrativa dei Ministeri. Ad ogni

al link: <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--3/Performance-budgeting--spesa-pubblica-e-contesto-istituzionale-l-esperienza-italiana.pdf>.

³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Note integrative al bilancio di previsione: aspetti generali e normativi*, disponibile al link: <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio di previsione/Note integrative/Note integrative al bilancio di previsione dello Stato - Aspetti generali e normativi.pdf>

obiettivo vengono associati uno o più indicatori. Questi possono essere di quattro tipi:⁴

- indicatori di realizzazione finanziaria, che esprimono l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento (costituiscono il 10,7 per cento degli indicatori delle Note integrative);
- indicatori di realizzazione fisica, che rappresentano il volume dei prodotti e dei servizi erogati (34,0 per cento degli indicatori);
- indicatori di risultato (*output*), che rappresentano l'esito di un programma di spesa come ad esempio la percentuale dei beneficiari di un intervento sul totale della popolazione di riferimento o gli utenti di un servizio erogato (48,1 per cento degli indicatori);
- indicatori di impatto (*outcome*), che esprimono l'impatto che la spesa produce sulla collettività (7,2 per cento degli indicatori).

Un primo problema generale in questo esercizio è lo scarso collegamento tra Note Integrative di rendicontazione dei risultati e il ciclo di previsione successivo. In altre parole, nella redazione delle Note Integrative di previsione i risultati conseguiti nell'esercizio precedente non vengono valorizzati a sufficienza e non informano abbastanza le scelte future di policy. Inoltre, manca un chiaro indirizzo e monitoraggio politico sulle previsioni e sui risultati conseguiti dalle amministrazioni, in quanto obiettivi e indicatori non sono in pratica discussi dal Parlamento. L'intero esercizio resta quindi un mero esercizio formale.⁵

A scopo esemplificativo e per evidenziare le maggiori problematiche, nel seguito si analizza il materiale del *performance budgeting* preparato di alcuni Ministeri.

Giustizia

Per semplicità di esposizione si prendono in analisi la Nota Integrativa al Bilancio di previsione 2019-2021 e la Nota Integrativa al Rendiconto per il 2019, in modo da considerare l'anno più recente per cui risultano disponibili sia le

⁴ Si veda al link il documento di monitoraggio degli indicatori della RGS:

http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2019/Relazione_al_rendiconto_2019.pdf.

⁵ Per ulteriori approfondimenti, si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2009), *Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, intervento di Biagio Mazzotta al Workshop - Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica, 2009, disponibile al link: <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--3/Performance-budgeting--spesa-pubblica-e-contesto-istituzionale-l-esperienza-italiana.pdf>.

previsioni del Ministero della Giustizia in merito a obiettivi e indicatori, sia il valore registrato a consuntivo.⁶

La Nota Integrativa di previsione del Ministero presenta una maggiore cura nella descrizione degli obiettivi e degli indicatori (in totale 57) rispetto al corrispondente documento preparato per il Piano della performance. Molti degli obiettivi e degli indicatori proposti sono uguali a quelli presenti nel “ciclo della performance”, ma, in generale, sono presentati in modo più puntuale: per la maggior parte viene inserito il valore di riferimento degli stessi (*benchmark*), la tipologia dell’indicatore, il metodo di calcolo, l’unità di misura e, dove necessario, una descrizione dell’indicatore stesso. Emergono comunque diverse problematiche:

- 24 indicatori su 57 sono espressi in valore assoluto. Ad esempio, l’indicatore “Traduzioni (con cui si intendono gli spostamenti dei detenuti n.d.r.) effettuate nell’arco dell’anno”, mira a misurare l’andamento del numero totale delle stesse. Un indicatore più efficace dovrebbe valutarle in rapporto al totale delle traduzioni necessarie/obbligatorie;
- la maggior parte degli indicatori (35 su 57) sono di *output* e uno solo, invece, di *outcome*;
- i *target* sono poco sfidanti. Si prenda ad esempio l’indicatore “durata media dei procedimenti civili nei tribunali ordinari”, per cui il *benchmark* è un dato del 2017 (376 giorni) per cui si mantiene lo stesso *target* (<=376 giorni) sia per il triennio 2019-2021, sia per il triennio 2020-2022.⁷ La Nota Integrativa a consuntivo, inoltre, riporta che la durata media dei procedimenti civili nel 2019 era già di 359 giorni;
- 5 indicatori non presentano un *benchmark* (ossia il valore di riferimento di un indice su cui si basa – o si dovrebbe basare - la programmazione del *target*), la presenza del quale è fondamentale per valutare l’ambizione dei *target* che gli indicatori devono raggiungere. Inoltre, alcuni *benchmark* non sembrano rappresentare un adeguato punto di riferimento. Ad esempio, come visto prima, il *benchmark* per l’indicatore “durata media dei procedimenti civili nei tribunali ordinari” (376 giorni) è un dato del 2017,

⁶ Per la Nota Integrativa al bilancio di previsione 2019-2021 del Ministero della Giustizia si veda il link:

http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOT1C_050.pdf e per la Nota a consuntivo il link:

http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2019/050.pdf.

⁷ Per la Nota Integrativa al bilancio di previsione 2020 – 2022 del Ministero della Giustizia si veda il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2020-2022/ni_lb/DLBNOT1C_050.pdf.

lasciato fermo per due cicli di programmazione (2019-2021 e 2020-2022) nonostante sia plausibile che il Ministero abbia dati più aggiornati che consentirebbero di inserire un *benchmark* più adeguato;

- 12 indicatori su 57 misurano l'attività dell'amministrazione (es. predisposizione di atti, autorizzazioni, documenti), nonostante l'utilizzo di questa tipologia di indicatori sia espressamente sconsigliata dalle linee guida della Ragioneria.

Salute

Anche per il Ministero della Salute consideriamo la Nota Integrativa al Bilancio di previsione 2019-2021 e la Nota Integrativa al Rendiconto per il 2019.^{8,9}

Gli obiettivi (e gli indicatori) inseriti all'interno della Nota Integrativa di previsione sono totalmente diversi rispetto a quelli previsti all'interno del Piano della Performance. La Nota Integrativa al Bilancio di Previsione comprende 23 obiettivi ripartiti su 16 programmi di spesa. A tali obiettivi sono poi associate 28 azioni. 57 indicatori sono stati scelti per misurare il raggiungimento degli obiettivi, di cui 22 indicatori di risultato (o *output*), 34 indicatori di realizzazione fisica e 1 indicatore di impatto (*outcome*). I 57 indicatori presentano i seguenti problemi:

- 32 su 57 indicatori sono espressi in valore assoluto. Ad esempio, per l'obiettivo "Promuovere il ruolo dell'Italia per la tutela della salute in ambito internazionale, anche in coerenza con le linee strategiche definite a livello comunitario e internazionale", uno degli indicatori è il numero di risoluzioni e decisioni adottate dall'OMS, anche attraverso il contributo dell'Italia, ma senza che quest'ultima svolga necessariamente un ruolo centrale nell'adozione delle risoluzioni. Un indicatore migliore potrebbe essere espresso come il numero di risoluzioni e decisioni adottate dall'OMS con contributo rilevante dell'Italia (identificando con maggiore chiarezza di quanto fatto finora cosa si intende per "contributo dell'Italia") in rapporto al numero totale di risoluzioni e decisioni adottate dall'OMS. Un altro esempio riguarda l'obiettivo "Rafforzare la tutela della salute attraverso interventi di comunicazione nelle aree di preminente interesse", misurato con il numero di iniziative di comunicazione intraprese. Sarebbe forse più idoneo concentrarsi sull'audience raggiunta dalle campagne di

⁸ Per la Nota Integrativa al bilancio di previsione 2019-2021 del Ministero della Salute si veda il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOT1C_150.pdf.

⁹ Per la Nota Integrativa al rendiconto 2019-2021 del Ministero della Salute si veda il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2019/150.pdf.

comunicazione, ad esempio in termini di percentuale di cittadini raggiunti all'interno di fasce della popolazione interessate da una determinata campagna;

- 39 indicatori su 57 sono privi del valore di riferimento sulla base del quale misurare i risultati raggiunti dal Ministero nel corso del triennio di riferimento. Questo rende difficile valutare l'ambizione o meno dei valori attesi che gli indicatori devono raggiungere;
- per un indicatore (quello relativo all'adozione di provvedimenti attuativi che si sarebbero dovuti approvare negli anni precedenti) il valore di riferimento è pari al valore raggiunto a consuntivo nel 2018, ovvero il 25 per cento, mentre i valori obiettivo per il 2019-2021 sono tutti pari al 13 per cento, il che vuol dire che il Ministero è disposto ad accettare un drastico peggioramento della performance rispetto al 2018;
- 24 indicatori su 57 si riferiscono a passi procedurali presi dall'amministrazione (es. predisposizione di atti, autorizzazioni, documenti, linee guida, rapporti), nonostante l'utilizzo di questa tipologia di indicatori sia espressamente sconsigliata dalle linee guida della Ragioneria;¹⁰
- l'indicatore sul numero di aggiornamenti liste export effettuati in rapporto a quelli da effettuare, in mancanza di un *benchmark* di riferimento, fissa un valore atteso per il 2019 del 91 per cento, formalizzando ufficialmente che il Ministero conta di predisporre una quota di aggiornamenti inferiori a quelli che sarebbero da adottare!

Interno

Il Ministero dell'Interno utilizza per la Nota Integrativa di previsione gli stessi obiettivi e indicatori inseriti all'interno del Piano della Performance.^{11,12} Inoltre, obiettivi e indicatori adottati per il ciclo di programmazione 2019-2021 sono gli stessi del ciclo 2018-2020, quello analizzato all'interno della nostra precedente nota sul ciclo della performance. Le osservazioni e gli aspetti critici

¹⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Note integrative al bilancio di previsione: aspetti generali e normativi*, disponibile al link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note_integrative_al_bilancio_di_previsione dello Stato - Aspetti generali e normativi.pdf.

¹¹ Per la Nota Integrativa al bilancio di previsione 2019-2021 del Ministero dell'Interno si veda il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOT1C_080.pdf.

¹² Per la Nota Integrativa al rendiconto 2019-2021 del Ministero dell'Interno si veda il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2019/080.pdf.

sollevati all'interno di quella nota sono quindi largamente sovrapponibili alle criticità della Nota Integrativa di previsione 2019-2021, con l'aggiunta dei seguenti problemi:

- 80 indicatori sui 96 presentati non riportano il *benchmark* di riferimento. Senza questi, si rende complicata una valutazione dell'ambizione degli indicatori. Inoltre, anche nel caso del Ministero dell'Interno, per i 4 indicatori relativi all'adozione tempestiva di provvedimenti attuativi il valore di riferimento è pari al valore raggiunto nel 2019, per cui valgono le stesse perplessità espresse per il Ministero della Salute;
- 31 indicatori su 96 si riferiscono al grado di avanzamento delle linee di sviluppo annue dell'obiettivo, un'espressione poco chiara. Dal Piano della Performance del Ministero analizzato nella nostra precedente nota si capisce che le "linee di sviluppo" corrispondono ad una serie di obiettivi operativi annui.¹³ Come avevamo sottolineato nella precedente nota, sarebbe utile che il Ministero si sforzasse maggiormente di semplificare l'organizzazione dei propri obiettivi, dato che al momento essa risulta poco chiara e difficilmente comprensibile per gli stakeholder esterni;
- 22 indicatori si riferiscono all'attività dell'amministrazione di predisposizione di atti, documenti, ecc. Un numero che appare troppo elevato alla luce del fatto che questa tipologia di indicatori viene esplicitamente sconsigliata all'interno delle linee guida della RGS;
- la costruzione di alcuni indicatori non sembra adeguata a monitorare i rispettivi obiettivi. Ad esempio, l'indicatore sul pagamento delle spettanze agli enti locali (un indice binario Sì/No) non è idoneo a cogliere la complessità del fenomeno analizzato. Sarebbe più adeguato utilizzare un rapporto che misuri la percentuale di spettanze pagate sul totale delle spettanze da pagare. Invece dell'indicatore sulla realizzazione di corsi di formazione e qualificazione, che misura il numero assoluto di partecipanti ai corsi, sarebbe stato meglio utilizzare un indicatore di efficacia dei corsi erogati, come ad esempio la percentuale di individui che hanno superato il test finale del corso.

Affari Esteri e Cooperazione Internazionale

L'approccio seguito dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, data la specificità del campo di interesse del Ministero stesso e "l'immaterialità" della maggior parte del proprio operato, risulta di difficile valutazione. In ogni caso, anche per questo Ministero, si prende

¹³ Vedi la nota del 14/09/2020 di Fabio Angei e Francesco Tucci: <https://bit.ly/PerformanceOCPI>.

principalmente in analisi la Nota integrativa di previsione per il triennio 2019 – 2021:¹⁴

- nonostante un numero di indicatori molto ampio (73), non viene inserito nessun indicatore di impatto (*outcome*). La stragrande maggioranza di indicatori sono di realizzazione fisica (34) e di *output* (36). Questo impedisce un’attenta valutazione dell’operato del Ministero;
- più della metà degli indicatori vengono espressi come valore assoluto (39 su 73), portando così alle problematiche elencate precedentemente in termini di valutazione del raggiungimento degli obiettivi. Ad esempio, l’indicatore “numero di comunicazione di posta elettronica certificata (PEC) inviate dalla rete diplomatico - consolare per l’erogazione di servizi al cittadino tramite la piattaforma informatica SIFC”, si pone dei semplici obiettivi di accrescimento in valore assoluto delle comunicazioni. Come visto per altri indicatori, sarebbe meglio valutare il numero delle comunicazioni inviate in rapporto alle necessarie;
- per la maggioranza degli indicatori è presente un *benchmark*, sarebbe però necessario indicarlo in tutti i casi per favorire un controllo più trasparente;
- i *target* sembrano poco sfidanti e spesso troppo “immateriali”. Si prenda ad esempio l’indicatore che misura la promozione degli interessi italiani nell’ambito del negoziato Brexit tramite la percentuale di incontri tecnico – politici legati alla Brexit in cui vengono promosse le priorità italiane. Per questo indicatore viene mantenuto un valore atteso del 50 per cento per il 2019 ed il 2020, nonostante la chiara importanza di dover presentare le proprie istanze all’interno di così importanti negoziati. Ma soprattutto, è fondamentale che, dopo aver definito come individuare quali sono le “priorità”, venga anche fissato in che modo devono essere promosse negli incontri.

¹⁴ Per la Nota Integrativa al bilancio di previsione 2019-2021 del Ministero degli Esteri si veda: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOT1C_060.pdf e per la Nota a Rendiconto il link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Note_integrative_a_consuntivo/2019/060.pdf.