Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Studi e pubblicazioni

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
M1C1R1.13 Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (*spending review*)
Milestone M1C1-102

La revisione della spesa del bilancio dello Stato: valutazione dell'efficacia delle prassi di alcuni ministeri e linee guida per la formulazione e l'implementazione degli interventi per il conseguimento degli obiettivi di risparmio

2020
2021
2022
2023

MEF Ragioneria Generale dello Stato

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

La revisione della spesa del bilancio dello Stato:

valutazione dell'efficacia delle prassi di alcuni ministeri e linee guida per la formulazione e l'implementazione degli interventi per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
M1C1R1.13 Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (spending review)
Milestone M1C1-102

INDICE

Introduzione ... 3

1. Il contesto normativo e le criticità riscontrate nell'esperienza di revisione della spesa nel triennio 2018-2020 ... 6

1.1. Il quadro regolatorio di revisione della spesa definito dall'articolo 22-bis della legge n. 196/2009 . 6

1.2. Gli obiettivi di spesa per il triennio 2018-2020, mediante l'attuazione del DPCM 27 giugno 2017 ... 9

1.3. L'esperienza della *spending review* 2018-2020: le criticità rilevate ... 16

2. L'esperienza di revisione della spesa del Ministero della giustizia e del Ministero della salute ... 31

2.1. L'esperienza di *spending review* del Ministero della giustizia ... 33

2.1.1. I piani di risparmio del Ministero della giustizia per il triennio 2018-2020 ... 33

2.1.2. Criteri di individuazione dei piani di risparmio e attività di monitoraggio del Ministero della giustizia nel triennio 2018-2020 ... 44

2.1.3. Il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa del Ministero della giustizia nel triennio 2018-2020 ... 52

2.1.4. Il processo di revisione della spesa del Ministero della giustizia nelle programmazioni successive al triennio 2018-2020 ... 72

2.2. L'esperienza di *spending review* del Ministero della salute ... 81

2.2.1. I piani di risparmio del Ministero della salute per il triennio 2018-2020 ... 81

2.2.2. Criteri di individuazione dei piani di risparmio e attività di monitoraggio del Ministero della salute nel triennio 2018-2020 ... 98

2.2.2.1 Analisi a supporto delle proposte e attività di monitoraggio degli interventi per il triennio 2018-2020 nel Ministero della salute ... 100

2.2.3. Il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa del Ministero della salute nel triennio 2018-2020 ... 112

2.2.4. Il processo di revisione della spesa del Ministero della salute nelle programmazioni successive al triennio 2018-2020 ... 148

3. Efficacia delle prassi e considerazioni sulle esperienze di revisione della spesa analizzate ... 155

4. Linee guida per le amministrazioni centrali ai fini della formulazione e dell'implementazione dei piani di revisione della spesa in attuazione della procedura prevista dall'art.22-bis della legge n. 196/2009.. 168

INDICE DEI RIQUADRI

RIQUADRO I.II.I. La valutazione contabile degli obiettivi di spesa……10

RIQUADRO I.III.I. L'utilizzo delle evidenze prodotte da attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche nei processi di bilancio e di spending review: la ricognizione OCSE nell'ambito del progetto "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending" ……17

RIQUADRO II.II.II.I L'evoluzione della formulazione delle proposte nel ciclo temporale di bilancio. Rilevazioni sull'anno 2018……109

RIQUADRO II.II.II.II. L'attività di razionalizzazione della spesa condotta dal Ministero della salute nella prassi corrente, al di fuori della procedura prevista dall'articolo 22-bis, legge n. 196/2009……110

INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato 1. Valutazione rapida d'impatto……176

Allegato 2. La Contribution Analysis……180

Allegato 3. Rapporto di analisi e valutazione della spesa: ipotesi di indice……185

Allegato 4. Contenuti della scheda di presentazione e monitoraggio degli interventi per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa……186

Allegato 5. Scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa……190

Introduzione

La revisione della spesa è uno strumento attraverso il quale aumentare l'efficienza e la qualità della spesa pubblica, minata dalla cosiddetta logica incrementale del bilancio, che sottostima la rilevanza delle spese già decise di cui vengono annualmente discussi incrementi marginali. Oltre le nuove proposte di spesa, dunque, escludendo di procedere tramite le discussioni su ciascuna linea di bilancio tipiche di un bilancio a base zero, difficilmente praticabile[1], è necessario prevedere un meccanismo attraverso il quale spostare l'attenzione sulla *baseline*, che nel caso italiano coincide con la spesa "a legislazione vigente".

Tale meccanismo di revisione della spesa consiste nella valutazione periodica della qualità della spesa a legislazione vigente. A fronte delle diverse modalità con le quali realizzare tale processo, e dei numerosi tentativi fatti in Italia a partire dal 2007[2], la procedura individuata dall'articolo 22-bis con la quale è stata prevista l'integrazione della revisione della spesa nel processo di bilancio prevede, a sua volta, diverse possibilità attuative. Da questo punto di vista, si sottolinea che alcuni Paesi (Regno Unito e Francia) hanno sperimentato una revisione completa della spesa ogni 4-5 anni, altri si sono concentrati su una o due aree di spesa alla volta, esaminando l'intera spesa nel corso di un periodo più lungo (Australia, Canada, Corea). Il primo tipo di revisione della spesa presuppone richiede un'alta intensità di risorse umane (gruppi di lavoro da 20 a 30 persone per un periodo di 9 mesi), mentre il secondo tipo ripartisce lo sforzo su un periodo maggiore. A livello internazionale entrambi gli approcci sono considerati efficaci, mentre, in ogni caso, è considerato inefficace ed inefficiente condurre una revisione su tutta la spesa ogni anno[3].

L'esercizio proposto dalla procedura, come tutti quelli adottati nei diversi sistemi di revisione della spesa, richiede una capacità analitica delle Amministrazioni coinvolte, Ragioneria generale dello Stato e Ministeri, oltre che un efficace sistema complessivo di gestione delle risorse finanziarie. Il suo obiettivo principale è, infatti, quello di identificare aree di miglioramento della qualità della spesa, laddove con qualità si intendono insieme efficacia ed efficienza nell'ambito delle scelte allocative compiute, sviluppando proposte di riforma tese a tale obiettivo.

La complessità di tale compito, tuttavia, non dovrebbe scoraggiare dall'intraprenderne il percorso in un'ottica di miglioramento continuo, mettendo a punto gli adeguati strumenti per monitorarlo nella sua attuazione e apportare le necessarie modifiche.

La presente relazione, frutto della collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dei Ministeri della giustizia e della salute, fornisce una panoramica dell'esperienza dell'attuazione dell'articolo 22-bis della Legge n. 196/2009, con la quale si è integrata la revisione della spesa nel processo di bilancio[4]. Nel primo capitolo viene delineata una descrizione del quadro normativo di riferimento, con l'approfondimento delle valutazioni espresse dai soggetti istituzionali coinvolti sia direttamente che come esaminatori dell'esperienza di revisione della spesa 2018-2020, illustrando sinteticamente anche le principali criticità rilevate. Vengono poi forniti ulteriori elementi rispetto a quanto già osservato in occasione del monitoraggio e della verifica del

---

[1] Per approfondimenti sulla sperimentazione del bilancio a base zero, si rimanda a: Ministero delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2014), Relazione sulla sperimentazione del bilancio a base zero ai sensi dell'articolo 21 della legge 243 del 2012. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Relazione_BBZ_con_appendice_finale_12-12-2014.pdf

[2] Camera dei Deputati, Servizio Studi (2022), Il controllo della spesa pubblica e la spending review. https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_programma_del_commissario_straordinario_per_la_spending_review_d.html

[3] Renteria, Allen, Harris, Last, Sheik Rahim (2017), Republic of Poland, "Developing a Medium-Term Budget Framework, Technical Assistance Report", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

[4] Si sottolinea che gli obiettivi di revisione della spesa nell'ambito dell'articolo 22-bis, comma 1, legge n. 196/2009, possono essere definiti sia in termini di limiti di spesa (comprendendo quindi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente) sia in termini di risparmi da conseguire, come avvenuto nell'esperienza di *spending review* nel triennio 2018-2020.

conseguimento degli obiettivi in quella che è, al momento, l'unica esperienza compiuta di applicazione della procedura prevista dalla normativa vigente. Tale approfondimento deriva dalle analisi effettuate dalla RGS sulle esperienze del Ministero della giustizia e del Ministero della salute, in collaborazione con le stesse Amministrazioni. Nel secondo capitolo, per entrambi i Ministeri vengono infatti analizzate le riduzioni di spesa effettuate nel triennio 2018-2020, i criteri adottati dai Ministeri nella formulazione delle proposte di risparmio e le prassi di monitoraggio utilizzate per verificare l'effettivo perseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa. Inoltre, sia per il Ministero della giustizia che per il Ministero della salute viene riportata una sintesi analitica sul grado di raggiungimento dei risparmi previsti, anche in relazione alle modalità attraverso cui sono stati perseguiti. Si esamina infine l'esperienza delle due Amministrazioni relativa al processo di revisione della spesa successivamente al triennio 2018-2020.

Attraverso tali approfondimenti, si sono potuti rilevare aspetti rimasti in ombra nel corso del monitoraggio, in particolare nell'ambito del compito di valutazione e individuazione delle prassi utilizzate dalle Direzioni generali responsabili degli interventi. In merito alle prassi, infatti, erano stati osservati i risultati in termini di conseguimento dell'obiettivo di risparmio nel 2019, ma non risultava altrettanto chiaro quali fossero i presupposti delle proposte formulate dai Ministeri, né in termini analitici (*su quali evidenze sono state basate?*) né in termini procedurali (*esistevano alternative fra le quali è stata presa una decisione?*). In questa sede, per quanto riguarda l'individuazione delle prassi, oltre alla documentazione proveniente dalle schede utilizzate dai Ministeri per la presentazione delle loro proposte nel 2018, dalle relazioni di monitoraggio (aggiornate al 2021 per quanto riguarda il Ministero della salute) e dalle considerazioni svolte nel 2019 da attori coinvolti e osservatori[5], le Amministrazioni sono state chiamate a fornire ulteriori elementi conoscitivi su ciascun intervento. Tale approfondimento ha avuto l'intento di verificare il supporto informativo (ad esempio i costi di produzione o di approvvigionamento alternativo) e le attività svolte dall'Amministrazione (come lo sviluppo di interventi alternativi) nella predisposizione degli interventi da considerare per il Disegno di legge di bilancio 2018-2020, ovvero quali tipi di analisi potevano aver contribuito a definire le proposte di risparmio.

Le domande di approfondimento poste alle Amministrazioni hanno riguardato i seguenti ambiti:

- analisi del contesto
- formulazione di interventi alternativi;
- analisi di impatto finanziario;
- analisi degli effetti non finanziari.

Il compito di valutazione assegnato alla Relazione è stato svolto sulla base delle seguenti premesse e considerazioni:

1) nell'ambito dell'esperienza di revisione della spesa dei due Ministeri, l'obiettivo da conseguire è definito da un dato ammontare di risparmio di risorse finanziarie rispetto alla situazione di base delineata dalla legislazione vigente, dunque l'efficacia è, *in primis*, da verificare rispetto a tale obiettivo, secondariamente rispetto a quello di saper condurre l'esercizio di valutazione degli effetti del piano di risparmio/intervento, richiesto in termini di servizi erogati;

[5] In merito alle osservazioni dei soggetti coinvolti, si rimanda a: Ragioneria generale dello Stato (2019). Audizione V Commissione bilancio della Camera dei deputati. Indagine conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri;
Corte dei conti (2019). Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'attività conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
Ufficio parlamentare di bilancio (2019). Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri;
Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

2) il conseguimento dell'obiettivo di risparmio da parte dei Ministeri è frutto dell'efficacia dei singoli piani/interventi realizzati dalle Amministrazioni, anche in considerazione del fatto che non ci sono stati nuovi interventi proposti in sostituzione di quelli presentati che hanno mostrato criticità in corso di attuazione;
3) al fine di condurre la valutazione richiesta (efficacia delle prassi di formulazione e monitoraggio degli interventi), si ipotizza che l'efficacia degli interventi nel conseguire il risparmio sia una valida *proxy* dell'efficacia delle prassi adottate.

Come già osservato, una parte del lavoro è consistita nella individuazione delle prassi stesse, non essendo queste note a priori, e nella ricerca di una tipizzazione che permettesse anche di operare un confronto con le prassi raccomandate a livello internazionale.

Il terzo capitolo comprende una sintesi dei principali aspetti emersi nel corso della trattazione, includendo delle considerazioni finali che possono trarsi dalle esperienze di revisione della spesa analizzate. L'approfondimento svolto ha infatti consentito di rendere più tangibili alcuni elementi su evidenze e procedure adottate dai Ministeri nel passato, fornendo un'indicazione precisa sul fatto che tempo, orientamenti e collaborazione siano ingredienti fondamentali del processo, come peraltro osservato in varie altre sedi, anche a livello internazionale[6]. In tal senso va dunque la predisposizione di apposite linee guida per la formulazione e il monitoraggio dei piani di revisione della spesa, contenute nel quarto capitolo. Facendo tesoro di indicazioni provenienti da organismi internazionali e riflessioni di esperti e amministratori[7], si forniscono dunque orientamenti per la formulazione e l'attuazione delle proposte di revisione della spesa da predisporre nell'ambito della procedura di revisione della spesa, anche con l'auspicio che la pratica dell'esercizio di revisione della spesa contribuisca allo sviluppo della capacità analitica dei Ministeri e della stessa RGS per l'analisi delle politiche e del funzionamento delle Amministrazioni teso alla loro attuazione, qualora sia più funzionale considerare separatamente tale componente di spesa. La finalità strategica da conseguire è, infatti, quella di una maggiore considerazione dei risultati e degli impatti della spesa che supportino le proposte di spesa anche nell'ambito della normale procedura di bilancio. Si tratta di un obiettivo ambizioso, che richiederà tempo per la costruzione delle necessarie capacità e un approccio flessibile nel condurre il processo in base agli avanzamenti registrati.

[6] Tryggvadottir, Á. (2022), "OECD Best Practices for Spending Reviews", OECD Journal on Budgeting, vol. 22/1, https://doi.org/10.1787/90f9002c-en.
Doherty, Sayegh (2022), "How to Design and Institutionalize Spending Reviews", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Note 22/04 https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364
[7] Cfr. nota precedente.

1. Il contesto normativo e le criticità riscontrate nell'esperienza di revisione della spesa nel triennio 2018-2020

1.1. Il quadro regolatorio di revisione della spesa definito dall'articolo 22-bis della legge n. 196/2009

La più recente innovazione al quadro regolatorio della revisione della spesa è attribuibile al decreto legislativo n. 90/2016, che ha previsto l'integrazione della *spending review* all'interno del ciclo di bilancio dello Stato. Con l'obiettivo di rafforzare la programmazione finanziaria, l'introduzione dell'**articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196**[8], disciplina il processo di revisione sistematica e strutturale della spesa, determinando la procedura di definizione degli obiettivi di spesa dei ministeri, in coerenza con le previsioni dei saldi di finanza pubblica contenute nell'ambito del Documento di Economia e Finanza (DEF).

A partire dalle indicazioni strutturali contenute nel DEF, che determina il contributo complessivo garantito dalle Amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento dell'obiettivo di spesa del comparto di appartenenza, la norma prescrive la procedura che i singoli Ministeri di spesa dovrebbero attuare sistematicamente nella propria programmazione annuale al fine di conseguire gli obiettivi assegnati per il triennio successivo, esprimibili in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire. In termini di pianificazione finanziaria questo dovrebbe consentire di recuperare risorse già stanziate per politiche definite in passato per destinarle ad un migliore utilizzo per nuovi interventi e/o consolidamento fiscale, anche in considerazione delle iniziative legislative connesse ai cambiamenti delle priorità politiche del Governo.

La novità sostanziale della norma risiede proprio nel fatto che, sulla base degli obiettivi assegnati mediante un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) di attuazione**, i Ministeri di spesa sono chiamati ad avanzare proposte coerenti con le prescrizioni incluse nel DEF. L'applicazione della procedura del 22-bis si fonda, quindi, sulla responsabilizzazione di ogni amministrazione alla selezione e alla proposizione di interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di spesa ricevuti dal Governo, che per prassi sono orientati alla riduzione dell'indebitamento del Paese anche mediante proposte di riallocazione delle risorse.

L'innovazione normativa contenuta nell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009 non è certo il primo tentativo del legislatore di rendere più consapevoli le amministrazioni in merito alla gestione della propria spesa, ma interviene a completamento di una serie di misure che la stessa legge di riforma della contabilità aveva introdotto[9] e che successive norme avevano modificato, configurando un continuo tentativo di contenere la spesa e, possibilmente, di sottoporla ad una più complessiva revisione, tramite specifiche procedure e con il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali.

In particolare, già l'emergenza finanziaria del 2011-2012 aveva rilanciato il processo con alcuni decreti mirati al risanamento dei conti pubblici. Ad esempio, con il decreto legge n. 98/2011 si è stato avvitato un processo di rimodulazione dei costi dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, finalizzato al superamento del criterio della spesa storica e alla individuazione delle criticità nell'erogazione dei servizi pubblici e delle possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili dalle amministrazioni. Il decreto legge n. 138/2011 ha, successivamente, legato tale procedura ad un più vasto programma di

[8] Introdotto dall'articolo 4, comma 1 decreto legislativo n. 90/2016.

[9] Si menziona a titolo esemplificativo l'articolo 41 della legge n. 196/2009 che introduce il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello stato; norma poi abrogata dall'articolo 4, comma 2 decreto legislativo n. 90/2016.

riorganizzazione della spesa pubblica, mediante la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale e europeo.

Una forte accelerazione alla revisione della spesa è stata poi alla base dell'istituzione, con decreto legge n. 52 del 2012, di un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending review* e, successivamente con decreto legge n. 69/2013, della nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa[10].

All'interno dell'ordinamento sono, inoltre, presenti numerose norme in materia di contenimento della spesa per consumi intermedi, che prevedono, per enti e organismi pubblici, specifiche limitazioni per alcune tipologie di spesa (per il personale, per organi collegiali, per incarichi di studio e consulenza, per relazioni pubbliche e rappresentanza, per missioni, per attività di formazione, per autovetture, per gli acquisti di beni e servizi, ecc.). Tali norme sono ascrivibili a vari decreti legge contenenti disposizioni di *spending review*, tra cui il decreto legge n. 78/2010, il decreto legge n. 95/2012, il decreto legge n. 101/2013, il decreto legge n. 66/2014, il decreto legge n. 90/2014, nonché a leggi di stabilità e di bilancio.

In questo contesto normativo, si inserisce nel 2016 il citato decreto legislativo n. 90, che, al fine del completamento della riforma del bilancio (articolo 4), anche in relazione alle Raccomandazioni della Commissione europea del 2016, con l'introduzione dell'art. 22-bis all'interno della legge n. 196/2009 dispone alcune misure per l'attuazione delle lettere g), h) e i) dell'articolo 40, comma 2, della legge di contabilità n. 196/2009, in materia di programmazione delle risorse finanziarie e di Accordi tra Ministeri.

Le disposizioni previste dalla delega mirano a superare alcune criticità del precedente processo di formazione del disegno di legge di bilancio, con **l'obiettivo di stimolare i Ministeri a superare il criterio della spesa "storica" nella programmazione finanziaria delle priorità tra i diversi programmi, anche in termini tra loro alternativi**. Tale innovazione normativa, è intervenuta per evitare che le amministrazioni tendessero a riproporre annualmente richieste di stanziamenti aggiuntivi a quelli degli esercizi precedenti secondo un mero criterio incrementale.

Il decreto delegato n. 90/2016 prevede, pertanto, un ciclo di bilancio articolato secondo un processo *top-down* più stringente di quello precedente, in cui l'adozione di espliciti obiettivi di spesa nella fase iniziale della programmazione riesca a favorire, anche in termini alternativi, la valutazione da parte delle amministrazioni dei fabbisogni e delle priorità, integrando, in questo ciclo, un processo continuo e sistematico di revisione della spesa.

In particolare, con comma 1 del citato articolo 22-bis il decreto prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici del DEF e di quanto previsto dal cronoprogramma delle riforme inserito nel Piano nazionale di riforma (PNR), nell'ambito del contributo dello Stato alla definizione della manovra di finanza pubblica, siano definiti entro il 31 maggio di ciascun anno specifici obiettivi di spesa per ogni Ministero per il successivo triennio di programmazione. Gli obiettivi di spesa, stabiliti con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri (DPCM) su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), potranno essere stabiliti in termini di risparmio da conseguire o limiti di spesa, comprendendo in essi anche risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente in relazione alle eventuali ulteriori iniziative connesse alle priorità politiche del Governo. Sulla base di questi obiettivi, ciascun Ministero formula le proprie proposte per la definizione del disegno di legge di bilancio.

L'adozione del DPCM entro il 31 maggio comporta un rilevante anticipo rispetto alle prassi precedenti alla riforma, consentendo ai Ministeri di disporre di un sufficiente margine di tempo per definire la propria proposta di spesa e le misure correttive alla legislazione vigente da adottare, con forza di legge, in relazione agli obiettivi loro assegnati. L'attuazione della procedura attraverso il DPCM, stante la previa deliberazione

[10] A ciò è conseguita una serie di norme sostanziali riguardanti il miglioramento della qualità delle procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, incrementandone significativamente l'utilizzo, ivi incluso a titolo esemplificativo, l'obbligo per tutte le PA di rispettare i parametri prezzo-qualità dei bandi Consip per le procedure di acquisto di beni e servizi comparabili.

del Consiglio dei Ministri, assicura il carattere di collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero favorendo la loro effettiva sostenibilità e un maggior grado di responsabilizzazione nel loro perseguimento da parte di ciascun ministero.

A supporto di tale processo viene integrata, nel ciclo del bilancio, un'attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa, finalizzata a fornire elementi conoscitivi utili a valutare compiutamente le possibili alternative di allocazione della spesa che tenga conto delle risorse necessarie, dell'attuazione degli interventi proposti e dei risultati conseguiti. È pertanto previsto che gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di spesa, disposti con la manovra di finanza pubblica, siano oggetto di specifici accordi da definire con decreti interministeriali entro il 1° marzo di ciascun anno, tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun ministero di spesa[11]. Con tali accordi sono definite le modalità e i termini per il monitoraggio dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa, anche con riferimento alla quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti dall'amministrazione. A tal fine, negli accordi triennali, ciascun ministero indica le azioni che intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo cronoprogramma. Gli accordi possono essere aggiornati anche in considerazione di successivi interventi legislativi con effetti sugli obiettivi oggetto dei medesimi accordi.

Al fine di valutare tempestivamente eventuali criticità nel conseguimento degli obiettivi assegnati, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni contenute in apposite schede di monitoraggio, trasmesse da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia, informa entro il 15 luglio il Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi oggetto degli accordi[12].

A chiusura del ciclo annuale di revisione della spesa, al fine di valutare l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e fornire elementi utili per la definizione della nuova programmazione o la revisione di quella disposta nei precedenti esercizi, è previsto che gli esiti del monitoraggio e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati attesi, siano oggetto di una relazione da predisporre a cura di ciascun Ministero e da inviare al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze entro il 1 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento[13]. Le stesse relazioni, allegate al Documento di economia e finanza, potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o, eventualmente, la revisione di quella precedente.

[11] Legge n. 196/2009 articolo 22-bis, comma 3.
[12] *Ibidem* articolo 22-bis, comma 4.
[13] *Ibidem* articolo 22-bis, comma 5.

1.2. Gli obiettivi di spesa per il triennio 2018-2020, mediante l'attuazione del DPCM 27 giugno 2017

La procedura prevista dall'articolo 22-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica è stata applicata per la prima volta nel 2017 con riferimento al bilancio di previsione 2018-2020. Negli anni successivi, gli obiettivi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato sono stati assegnati al di fuori della procedura prevista dalla legge di contabilità.

In riferimento al triennio di bilancio 2018-2020, l'applicazione della procedura dell'art. 22-bis è stata declinata in termini di conseguimento di obiettivi di risparmio, a partire dall'obiettivo di risparmio aggregato definito nel Documento di economia e finanza 2017[14] pari ad almeno 1 miliardo di euro[15] annui a decorrere dal 2018. Con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2017 l'obiettivo aggregato è stato ripartito fra i ministeri [16].

Recepito l'obiettivo aggregato di riduzione dei saldi di finanza pubblica definito con il DEF 2017, il MEF ha curato l'istruttoria relativa alla predisposizione di un obiettivo di risparmio per ogni amministrazione centrale, da ripartire successivamente con DPCM, come previsto dalla normativa vigente.

In particolare, al fine di definire gli obiettivi di risparmio di spesa da attribuire ai ministeri (e PCM) sugli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente, il MEF ha elaborato una base di riferimento a partire dalle spese finali del bilancio dello Stato (spesa totale al netto del rimborso delle passività finanziarie)[17]. In particolare, tenuto conto delle specifiche caratteristiche e della natura economica degli stanziamenti e in relazione ai relativi margini potenziali di miglioramento, le spese del bilancio che hanno concorso alla base di riferimento sono le seguenti:

a) **100 per cento della spesa corrente** (al netto di quella per spese di personale e delle altre esclusioni operate);
b) **5 per cento per le spese di personale** (composte dalla categoria dei redditi da lavoro dipendente, dalle imposte pagate sulla produzione (IRAP), della quota del Fondo per il finanziamento ordinario dell'università e del Fondo di finanziamento degli enti di ricerca, riconducibili a spese di personale, e dalle altre spese di personale classificate in bilancio come trasferimenti ad altri enti);
c) **100 per cento della spesa in conto capitale**, **con esclusione degli stanziamenti per investimenti fissi lordi e altre spese puntualmente individuate**.

---

[14] Il testo è pubblicato sul sito MEF. Disponibile online: https://www.mef.gov.it/focus/DEF-2017/#:~:text=Il%20Documento%20di%20Economia%20e,future%20scelte%20di%20politica%20economica.

[15] Come riferito dal Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, Pier Carlo Padoan, in sede di audizione parlamentare si trattava di "una cifra non particolarmente ambiziosa ma funzionale all'avvio della riforma".

[16] Ministero dell'economia e delle finanze. (2017). *Presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017 - Audizione del ministro Padoan in Commissioni congiunte 5ª Senato e V Camera*. Roma. Disponibile online: https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2014_2018-Pier_Carlo_Padoan/documenti/170419_Audizione_DEF_ver_1_2.pdf.

[17] Al riguardo, è utile specificare che «la ripartizione è stata definita tenendo conto dell'entità e composizione della spesa del bilancio di ciascun Ministero, in relazione alla natura in relazione alla natura economica e ai settori di intervento. In particolare, sono state escluse dalla base di riferimento le **spese la cui riduzione non determina effetti sull'indebitamento netto** (come le acquisizioni di attività finanziarie o gli ammortamenti), quelle **per trasferimenti a carattere generale a enti territoriali, a enti previdenziali e agli organi costituzionali** (governati da regole e strumenti propri di ciascun settore o costituzionalmente tutelati nella loro autonomia) e gli **interessi passivi**. Le **spese di personale** sono state considerate nella base di riferimento nella misura del **5 per cento** degli stanziamenti previsti nel bilancio dello Stato, data la incomprimibilità nel breve periodo delle competenze fisse della retribuzione. Con il DPCM sono state inoltre ribadite alcune priorità politiche dell'azione del Governo, in relazione alle quali **sono state escluse dalla base di riferimento le spese per investimenti fissi lordi**, quelle connesse al verificarsi di **calamità naturali**, quelle legate al fenomeno dell'**immigrazione** e quelle per il **contrasto alla povertà**» tratto da: MEF (2019). *Audizione V Commissione bilancio della Camera dei deputati. Indagine conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri*.

Le Amministrazioni interessate dagli obiettivi di spesa sono state informate preventivamente, rispetto al Consiglio dei ministri, circa la dimensione del taglio[18] che sarebbe stato loro richiesto attraverso un'apposita comunicazione[19] a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro MEF, mediante lettere trasmesse in data 21 giugno 2017[20].

A seguito della comunicazione, nella riunione del 28 giugno 2017, il Consiglio dei ministri ha adottato, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la deliberazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2017[21], concernente la definizione degli obiettivi di spesa 2018-2020 per ciascuna amministrazione centrale. In particolare, l'**articolo 1** del citato DPCM ha previsto la ripartizione in capo a ciascun ministero dell'obiettivo di riduzione di spesa indicato nel DEF 2017, da realizzarsi in termini di indebitamento netto, rispetto alla previsione tendenziale a legislazione vigente[22]. Per approfondire il tema della valutazione contabile degli obiettivi di spesa dei Ministeri, si rimanda al Riquadro I.II.I.

RIQUADRO I.II.I. La valutazione contabile degli obiettivi di spesa

L'articolo 22 bis della legge n. 196/2009, inquadra il processo di *spending review* nell'ambito del contributo dello Stato alla definizione della manovra di finanza pubblica sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza (DEF). Come da ultimo richiamato nel DEF 2022, infatti, l'attività di revisione consente di liberare risorse che concorrono al finanziamento dei nuovi interventi che il governo decide di adottare con la manovra di fine anno, nonché di una parte delle cosiddette "politiche invariate"[23]. La pianificazione del processo di revisione della spesa consente, in altri termini, di scontare già nel quadro finanziario programmatico la presenza di risorse aggiuntive per tradurre le priorità del governo nelle decisioni di bilancio, mantenendo stabili i vincoli rappresentati dai saldi di finanza pubblica, in particolare dall'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (il cui valore programmatico è indicato sempre nel DEF). Coerentemente con questa impostazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui è demandata la ripartizione tra i singoli ministeri del concorso statale alla manovra,

---

[18] Al riguardo, si veda la intra la Tavola 1.1., riassuntiva dei vari obiettivi.

[19] Tale comunicazione conteneva:

a) il richiamo all'obiettivo di risparmio aggregato previsto con il DEF 2017, pari a 1 miliardo di euro annuo di riduzione di spesa strutturale, per il triennio 2018-2020, in termini di indebitamento netto;

b) il richiamo all'art. 22-bis della legge n. 196/2009 (introdotto con *Articolo inserito dall'art. 4, comma 1, decreto legislativo. 12 maggio 2016, n. 90 che irrobustisce la riforma del 2009)*, e in particolare alla necessità di definire degli obiettivi di spesa per ciascun ministero tramite DPCM, su proposta del Ministro MEF, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

c) una breve descrizione di come era stata definita la ripartizione dell'obiettivo di risparmio per ciascun ministero;

d) l'indicazione dell'obiettivo di risparmio assegnato al ministero destinatario della lettera, per ciascuno anno del triennio;

e) la richiesta di trasmettere al MEF le proposte di riduzione degli stanziamenti di bilancio tali da assicurare il raggiungimento dell'obiettivo;

f) l'indicazione circa la possibilità di poter rinvenire ulteriori indicazioni operative all'interno del testo del DPCM di prossima adozione, in particolare le istruzioni sulle modalità da seguire per la formulazione delle proposte, le indicazioni sui criteri di valutazione e le eventuali ulteriori informazioni necessarie.

[20] In termini procedurali, la trasmissione dello schema di DPCM è avvenuto da parte del Ministro MEF al Presidente del Consiglio dei ministri in data 27 giugno 2017. Successivamente, il 28 giugno 2017, la medesima lettera e l'allegato schema di DPCM sono stati trasmessi dal direttore dell'ufficio di Gabinetto del Ministro MEF alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo.

[21] Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. (2017). *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 giugno 2017, recante definizione degli obiettivi di spesa 2018-2020 per ciascun Ministero*. Serie Generale n° 186 del 10 agosto 2017. Disponibile online:
https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/10/17A05504/sg.

[22] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Giugno 2017, articolo 1, comma 1

[23] Le previsioni a "politiche invariate" assumono un'invarianza delle politiche, a prescindere dalla circostanza che le stesse siano già suffragate e finanziate da autorizzazione normativa.

definisce gli obiettivi di spesa di questi ultimi in termini di contributo alla riduzione dell'indebitamento netto. Nell'esame degli interventi proposti in attuazione del DPCM per il ciclo 2018-2020, il riferimento all'indebitamento netto nella quantificazione degli obiettivi di spesa (o di risparmio di spesa) dei singoli ministeri, sarà talvolta sostituito da quello relativo al saldo netto da finanziare del bilancio statale. Quest'ultimo, infatti, essendo un saldo circoscritto al più ristretto aggregato delle amministrazioni centrali[24], è per definizione più vicino al momento decisionale (e di controllo) dagli attori coinvolti nel processo di revisione. A prescindere dal saldo preso a riferimento, e tralasciando in questa sede i relativi metodi di calcolo[25], gli interventi di revisione della spesa dei Ministeri sono stati selezionati, *in primis*, sull'esame della loro capacità potenziale di raggiungere l'obiettivo pianificato, dunque di realizzare, almeno a livello previsionale, il risparmio stimato sia in termini di indebitamento netto, sia in termini di saldo netto da finanziare, tenuto conto dei rispettivi capitoli di spesa. Dopo la presentazione delle proposte di risparmio, la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi concordati è stata effettuata in termini di beni e servizi erogati oltre che in termini contabili, attraverso la compilazione da parte delle amministrazioni di apposite "schede di monitoraggio"[26]. Per quel che riguarda gli aspetti strettamente contabili, in particolare, il monitoraggio è stato effettuato sui soli capitoli di spesa sottostanti i singoli interventi di revisione (e non sull'intero aggregato di spesa dei ministeri). Relativamente a queste poste di bilancio, l'oggetto del monitoraggio è stato identificato nella dinamica degli stanziamenti di competenza, con particolare riguardo alle variazioni disposte in corso di esercizio e alle relative determinanti, secondo le risultanze dei dati della Ragioneria generale dello Stato e delle informazioni fornite ad integrazione dalle stesse Amministrazioni.

[24] A differenza del saldo netto da finanziare che è circoscritto agli stati di previsione che compongono il bilancio dello Stato, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche fa riferimento ad un perimetro per definizione più ampio, definito annualmente dall'ISTAT in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, pubblicato da Eurostat. La lista delle amministrazioni pubbliche è consultabile sul sito istituzionale ISTAT: https://www.istat.it/it/archivio/190748

[25] Per un utile approfondimento sui saldi di finanza pubblica si fa rinvio alle pubblicazioni dedicate della Ragioneria generale dello Stato, tra cui quella consultabile al link seguente: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/saldi_di_finanza_pubblica/

[26] Ai sensi dell'articolo 22 bis della legge n. 196/2009, la definizione delle modalità, dei termini e dei contenuti del monitoraggio è demandata ad appositi accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa. Gli accordi sono definiti entro il 1° marzo di ciascun anno nella forma di decreti interministeriali.

L'entità delle riduzioni da conseguire a decorrere dal 2018 da parte di ciascuna Amministrazione[27] è indicata nella Tavola 1.1[28].

Tavola 1.1. Obiettivi di riduzioni di spesa in termini di indebitamento netto, per ministero, per anno. Milioni di euro.

Amministrazione centrale	2018	2019	2020
Ministero dell'economia e delle finanze	510	503	510
di cui Presidenza del Consiglio dei ministri	*30*	*12*	*12*
Ministero dello sviluppo economico	18	17	17
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	90	87	82
Ministero della giustizia	36	39	38
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	29	31	31
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	86	92	94
Ministero dell'interno	31	32	31
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	6	6	6
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	127	122	120
Ministero della difesa	24	25	25
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	6	6	5
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	10	11	11
Ministero della salute	27	29	30
Totale	**1.000**	**1.000**	**1.000**

Fonte: Allegato 1 al decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri 28 giugno 2017.

L'obiettivo di risparmio maggiormente significativo è stato, in valore assoluto, tenuto conto della composizione della base di riferimento tra le amministrazioni centrali dello Stato, riferito al Ministero dell'economia e delle finanze, seguito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca[29].

Per conseguire tali riduzioni, le amministrazioni centrali dovevano proporre interventi, anche legislativi, da adottare con il disegno di legge di bilancio 2018-2020[30].

Le proposte di intervento, secondo quanto previsto nel DPCM, potevano riguardare:

i. la revisione di procedure amministrative o organizzative per il **miglioramento dell'efficienza**;
ii. il **definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative**, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dall'efficacia degli stessi interventi;
iii. la **revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa**, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, oppure la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

Le proposte relative alla revisione delle procedure amministrative o organizzative e al definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative potevano essere formulate in termini di riduzione degli stanziamenti indicati nella *sezione II* del disegno di legge di bilancio per le spese di fabbisogno e di fattore legislativo[31]. Per la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa o per

[27] *Ibidem*, articolo 1, comma 2
[28] La medesima tabella compariva come Allegato 1 al DPCM.
[29] Per approfondimenti, si rimanda alla lettura della Tabella 4.
[30] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Giugno 2017, articolo 1, comma 3
[31] Come definite ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 196/2009.

la soppressione di vigenti disposizioni normative, le proposte dovevano essere formulate in termini di disposizioni legislative da inserire nella *sezione I* del disegno di legge di bilancio[32].

Con l'obiettivo di preservare le priorità dell'azione di Governo, ai fini del DPCM, **sono state escluse dall'ambito della spesa oggetto delle proposte di riduzione quelle relative a**: **investimenti fissi lordi**, **calamità naturali** ed eventi sismici, **immigrazione** e **contrasto alla povertà**.

Con riferimento alla tempistica e alle modalità per la formulazione delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di spesa, il DPCM ha previsto che ciascuna amministrazione centrale, per il tramite delle strutture di indirizzo politico-amministrativo, dovesse trasmettere, secondo precise modalità e schemi[33], le proposte di riduzione al Ministero dell'economia e delle finanze per le necessarie valutazioni tecniche[34].

Le proposte dovevano indicare gli **effetti finanziari attesi in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del corrispondente indebitamento netto**, tenuto conto della natura della spesa e dei criteri e regole di contabilità nazionale SEC 2010. Era inoltre richiesto di allegare una redazione tecnica che indicasse i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica. Le proposte dovevano indicare infine gli eventuali effetti in termini di **quantità e qualità di beni e servizi erogati[35]**.

Le proposte dovevano essere trasmesse al MEF **entro il 20 luglio** 2017. Successivamente, il MEF avrebbe provveduto a comunicare le proposte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[36].

La verifica delle proposte sottoposte da ciascuna amministrazione centrale per il conseguimento degli obiettivi di spesa, il riscontro della quantificazione degli effetti finanziari e della congruenza delle proposte formulate con l'obiettivo di spesa di ciascuna amministrazione centrale, nonché la coerenza con le proposte formulate in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, sono stati valutati dalla RGS[37].

In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo, il DPCM disponeva che il Ministro MEF, per il tramite delle strutture di indirizzo politico-amministrativo, avrebbe informato l'autorità politica competente ai fini dell'integrazione delle proposte[38].

Qualora le proposte formulate da ciascuna amministrazione centrale non avessero consentito il conseguimento dell'obiettivo di spesa, era previsto che per ciascuna amministrazione centrale inadempiente, con il disegno di legge di bilancio 2018-2020, venissero operate riduzioni degli stanziamenti di competenza e cassa per l'importo mancante al raggiungimento dell'obiettivo, maggiorato di una percentuale pari al 20 per cento dell'importo richiesto a ciascuna amministrazione centrale[39].

Non tutte le proposte formulate dalle amministrazioni sono risultate, alla valutazione delle strutture tecniche del MEF, idonee a conseguire i risparmi dichiarati nell'ambito della proposta stessa. Questo ha richiesto che, per le amministrazioni mancanti rispetto al conseguimento dell'obiettivo, fossero predisposte delle note, trasmesse dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui si chiedeva di provvedere alla formulazione di proposte alternative o aggiuntive a quelle già inviate, qualora ritenute non idonee per il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio assegnato.

Le proposte formulate dalle amministrazioni centrali sono quindi state inserite nel disegno di legge di bilancio e sottoposte all'approvazione del Parlamento.

---

[32] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Giugno 2017, Articolo 1, comma 4
[33] Per approfondimenti, si veda l'Allegato 2 al DPCM.
[34] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Giugno 2017, articolo 2, comma 1
[35] *Ibidem*, articolo 2, comma 2
[36] *Ibidem*, articolo 2, comma 3
[37] *Ibidem*, articolo 3, comma 1
[38] *Ibidem*, articolo 3, comma 2
[39] *Ibidem*, articolo 3, comma 3

In relazione a quanto approvato con la legge di bilancio, il DPCM disponeva che il Ministro dell'economa e delle finanze e ciascuno ministro di spesa stabilissero, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa, e degli effetti in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati[40]. In particolare, il DPCM prevedeva che negli accordi venissero specificati:

a) gli interventi oggetto del monitoraggio;
b) le attività che si intendeva attuare per la realizzazione degli obiettivi di spesa;
c) il relativo cronoprogramma.

Veniva inoltre richiesto di fornire tutti gli ulteriori elementi utili per la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi che ciascun ministero si era impegnato a fornire al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro MEF, nei tempi e secondo le modalità previste nei medesimi accordi[41].

Con riferimento ai termini per l'adozione degli accordi e al relativo strumento attuativo, il DPCM fissava che gli stessi fossero definiti **entro il 1° marzo 2018** e tramite appositi decreti interministeriali pubblicati sul sito MEF[42].

Qualora fosse stato necessario aggiornare gli accordi, il DPCM prevedeva che, su richiesta del Ministro di spesa competente, d'intesa con il Ministro MEF, gli accordi potessero essere aggiornati:

a) in relazione a eventi al di fuori del controllo del ministero e non prevedibili al momento della predisposizione degli interventi oggetto degli accordi;
b) in considerazione di successivi interventi legislativi con effetti sugli obiettivi oggetto dei medesimi accordi[43].

All'articolo 5, comma 1, con riferimento al monitoraggio dell'attuazione degli interventi oggetto di monitoraggio negli accordi fra il MEF e i ministeri, il DPCM prevedeva che:

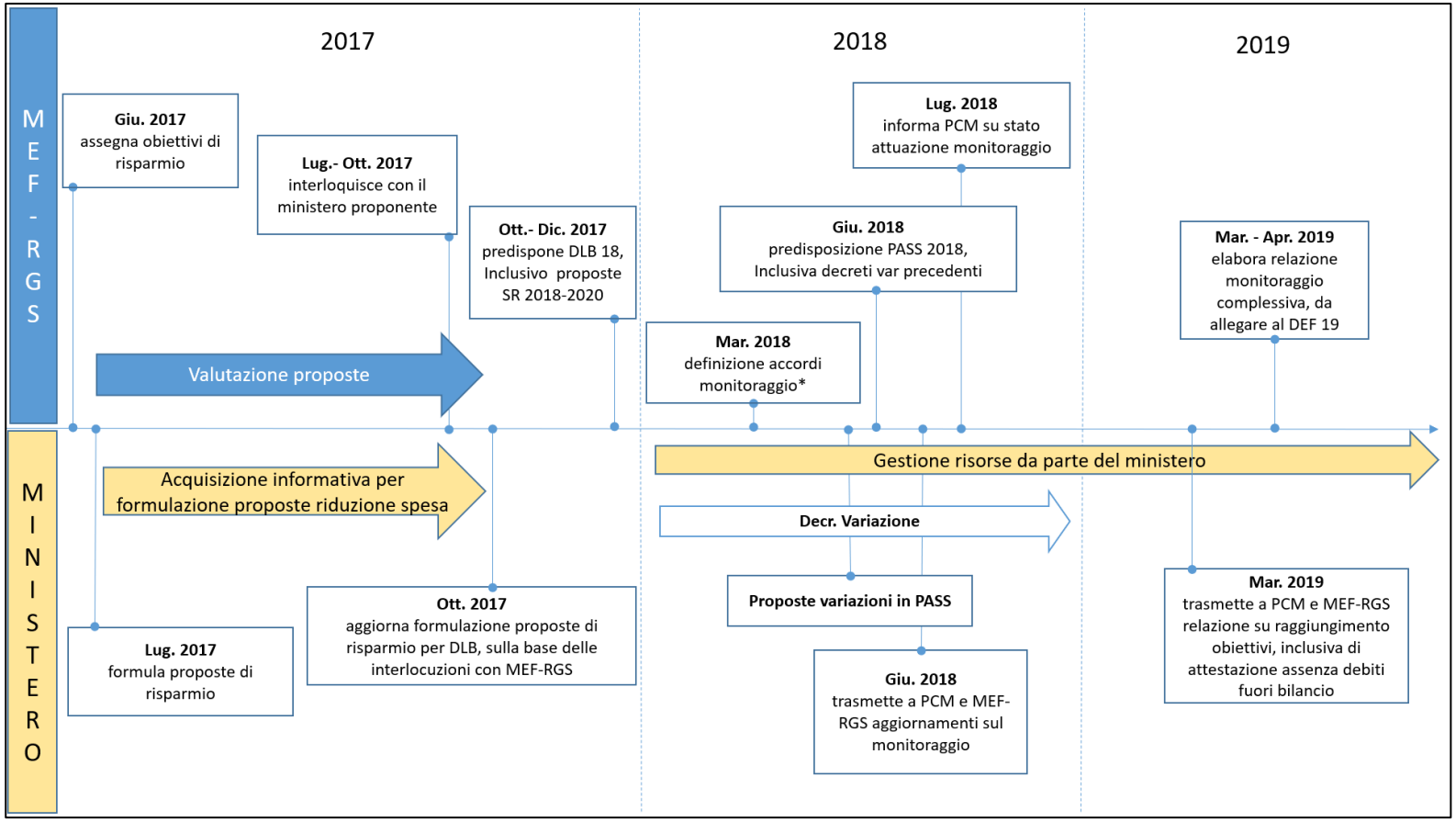
a) **entro il 30 giugno** 2018, ciascun ministro dovesse trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze una scheda informativa, i cui contenuti avrebbero dovuto già essere oggetto dell'accordo di monitoraggio;
b) **entro il 15 luglio** 2018, il Ministro dell'economia e delle finanze dovesse riferire in Consiglio dei ministri sulla base delle schede trasmesse.

Entro il 1° marzo 2019, ai fini della rendicontazione dei risparmi effettivamente conseguiti, ciascun ministro doveva altresì inviare una relazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, relativa al grado di conseguimento dei risultati previsti negli accordi e alle motivazioni dell'eventuale mancato conseguimento degli stessi. Il formato di tale relazione è stato definito, con apposita circolare, dalla RGS[44], e il risultante documento di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi di risparmio è stato allegato al DEF 2019.

A scopo riassuntivo si riporta, in Figura 1.1, lo schema sinottico che riassume le fasi del processo di SR per l'esercizio 2018, in applicazione delle prescrizioni previste dall'art. 22-bis legge n. 196/2009. La figura suddivide le macro-attività e gli adempimenti assunti nel necessario arco temporale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (sezione superiore) e da ogni singolo Ministero (sezione inferiore), rispetto all'espletamento dell'intera procedura.

[40] *Ibidem*, articolo 4, comma 1
[41] *Ibidem*, articolo 4, comma 2
[42] *Ibidem*, articolo 4, comma 3
[43] *Ibidem*, articolo 4, comma 4
[44] *Ibidem*, articolo 5, comma 2

Figura 1.1. Schema temporale processo di *spending review* per il triennio 2018-2020, fino alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo per l'anno 2018



* la fase di monitoraggio, a differenza di quella relativa alla formulazione delle proposte, ha previsto sia la rilevazione dell'effettivo raggiungimento delle riduzioni di spesa, sia la ricostruzione dell'intero set informatico alla base della enucleazione dei complessivi piani di risparmio.

1.3. L'esperienza della *spending review* 2018-2020: le criticità rilevate

Con l'entrata in vigore dell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009, è stata introdotta una procedura volta a portare avanti un'attività continuativa di revisione della spesa nella fase di formazione ed esame delle proposte di bilancio, nell'ottica di rafforzare la programmazione finanziaria e di conseguire un maggior grado di strutturazione e sistematicità del processo di *spending review*.

Nell'ambito del primo ciclo di applicazione della riforma di bilancio per la revisione della spesa, l'attuazione di tale procedura ha comportato l'emergere di elementi positivi in linea con gli obiettivi della norma, quale ad esempio la responsabilizzazione dei ministeri, ma anche di criticità nelle quali si sono imbattute le Amministrazioni centrali dello Stato, sia nella fissazione di obiettivi di spesa nel triennio 2018-2020 sia nel conseguimento dei relativi risultati. Tali criticità sono state analizzate da diversi attori istituzionali, anche al fine di renderle oggetto di potenziale miglioramento. In questa sede saranno illustrate quelle più pertinenti alla relazione nel suo complesso, non traendo un bilancio complessivo dell'esperienza ma sottolineando gli aspetti legati alla formulazione delle proposte e alla implementazione di queste ultime (e dunque anche del monitoraggio di tale implementazione).

Da questo punto di vista, nel corso di un ciclo di audizioni presso le Camere svoltosi nel marzo 2019 e a cui hanno partecipato la **Ragioneria generale dello Stato**, la **Corte dei conti** e l'**Ufficio parlamentare del bilancio**, tali osservatori hanno concordato nel ritenere raggiunti gli obiettivi di risparmio previsti, individuando, al contempo, alcuni elementi critici nella completa attuazione di una compiuta revisione della spesa[45]. In primo luogo, relativamente alla effettiva applicazione delle misure, è stata sottolineata la **necessità di garantire la massima pubblicità e trasparenza,** anche ai fini del controllo gestionale e della rendicontazione. In particolare, la Corte dei conti ha osservato come sia a volte **mancata la chiarezza delle motivazioni** sottostanti alle quantificazioni e agli accordi sottoscritti, così come l'Ufficio parlamentare del bilancio ha rilevato, in alcuni casi, la non corrispondenza ai criteri prudenziali delle correzioni proposte e l'insufficienza del materiale informativo incluso nelle schede di monitoraggio degli interventi.

Sia l'Ufficio parlamentare del bilancio che la Ragioneria generale dello Stato hanno indicato un ulteriore elemento di criticità, consistente nella **elevata numerosità delle misure proposte,** poiché quasi tutte le missioni del bilancio dello Stato hanno avuto al loro interno almeno un capitolo oggetto di misure di revisione della spesa e una tale frammentazione degli interventi non ha agevolato né la comprensione delle scelte allocative effettuate né un corretto processo di revisione della spesa[46].

---

[45] Ragioneria generale dello Stato (2019). Audizione V Commissione bilancio della Camera dei deputati. Indagine conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri. https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/105/Audizione-RGS-art_22_bis_definitiva_BUONA_.docx
Corte dei conti (2019). Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'attività conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196. https://www.corteconti.it/Download?id=0de3e728-fc90-4cb7-a1e2-56d96bf8d15a
Ufficio parlamentare di bilancio (2019). Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva concernente i risultati della prima attuazione dell'art. 22-bis della L. 196/2009 in materia di programmazione finanziaria e accordi tra ministeri. https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/03/Audizione-acc.-min.-Goretti.pdf

[46] Complessivamente, sono state interessate 30 missioni su 34, 110 programmi di spesa su 175 e di 191 azioni su 715. I capitoli/piani gestionali del bilancio interessati dalle riduzioni sono stati pari a circa 780, la maggior parte dei quali relativi a spese per consumi intermedi (oltre 660) e con riduzioni di modesta entità. Ragioneria generale dello stato, Unità di missione per l'analisi e la valutazione della spesa (4 maggio 2022). Nota di lettura - La revisione della spesa 2017-2018 Sintesi delle audizioni parlamentari della Ragioneria generale dello Stato, della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Con riferimento allo schema di applicazione della procedura di *spending review*, la Corte dei conti e l'Ufficio parlamentare del bilancio hanno ritenuto **maggiormente appropriato definire gli obiettivi di spesa in termini di "limiti" alla spesa,** chiamando ciascun Ministero a valutare la dimensione e l'allocazione delle risorse assegnate, **anziché definire obiettivi di riduzioni da applicare "al margine" rispetto ad un andamento tendenziale previsto sulla base della legislazione vigente[47].** Il ruolo dei ministeri è stato inoltre oggetto di ulteriore analisi da parte della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare del bilancio, secondo i quali il contributo delle Amministrazioni ha riguardato una componente solo parziale della manovra annuale richiesta, eccessivamente legata ad una logica contabile, con il rischio sia di indebolire la parte più innovativa della riforma, sia di non incentivare i ministeri stessi a valutare compiutamente l'adeguatezza degli stanziamenti, in base ai fabbisogni effettivi e alle politiche da portare avanti. Più nel dettaglio, la formulazione di proposte di mere riduzioni "contabili" delle dotazioni di bilancio e l'assenza di misure di riorganizzazione amministrativa o revisione di specifiche politiche e interventi di settore, avrebbero determinato un indebolimento del processo previsto dell'articolo 22-bis, il cui scopo è quello di favorire la riallocazione di risorse tra gli interventi, in relazione alla loro efficacia e massimizzando l'efficienza delle modalità di attuazione, riorganizzando i fattori di produzione e/o innovando i processi nell'amministrazione pubblica.

Non è stata dunque riscontrata una sostanziale capacità, da parte delle Amministrazioni, di revisione e controllo economico-finanziario delle politiche pubbliche, in un contesto procedurale di *bottom-up* che, secondo l'Ufficio parlamentare del Bilancio, si è focalizzato su voci di spesa minori, con riferimento a capitoli specifici o singoli piani di gestione. Il giudizio piuttosto negativo sulla capacità valutativa delle Amministrazioni emerge anche dall'esame, da parte della Ragioneria generale dello Stato, delle proposte sottoposte nel 2017, nell'ambito del quale RGS ha rilevato la necessità di un esercizio sistematico e strutturato della revisione della spesa da parte delle pubbliche Amministrazioni, in modo tale da conseguire le necessarie capacità di programmazione e di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. In tale direzione, la Ragioneria Generale dello Stato a partire dal 2020 ha intrapreso un percorso di rafforzamento delle competenze tramite la realizzazione di progetti ad hoc, uno dei quali è nella fase finale di realizzazione con il supporto della Commissione europea e dell'OCSE[48]. Nell'ambito di tale progetto, è stata condotta una ricognizione presso tutti i Ministeri sulle decisioni relative alle proprie proposte di spesa, nel processo di bilancio e di revisione della spesa, di cui si riportano le principali evidenze nel Riquadro I.III.I.

RIQUADRO I.III.I. L'utilizzo delle evidenze prodotte da attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche nei processi di bilancio e di spending review: la ricognizione OCSE nell'ambito del progetto "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending"

Nell'ambito del Programma europeo di supporto agli Stati membri di competenze tecniche per progettare e attuare le riforme, nel 2021 la direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali (DG Reform) ha deciso di finanziare il progetto "*Policy evaluation to improve the efficiency of public spending*" presentato

[47] L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha peraltro osservato come le misure incluse negli accordi di monitoraggio fossero costituite da riduzioni di stanziamenti che compensavano solo in parte gli incrementi proposti dalle amministrazioni in fase di apertura della formazione del bilancio. Ragioneria generale dello stato, Unità di missione per l'analisi e la valutazione della spesa (4 maggio 2022). Nota di lettura - La revisione della spesa 2017-2018 Sintesi delle audizioni parlamentari della Ragioneria generale dello Stato, della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

[48] Progetto di studio "la valutazione delle politiche pubbliche e la spending review" https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/strumenti_e_metodi/la_valutazione_delle_politiche_pubbliche_e_la_spending_review/Progetti su valutazione e Spending Review. Progetto "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending" in corso di realizzazione a seguito di approvazione della richiesta (cfr.https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/approved_technical_support_requests_under_the_technical_support_instrument_2021.pdf). Per un *excursus* si vedano anche Note SeSD n.89, n.91 en.97.

dal Ministero dell'economia e delle finanze[49]. Il progetto, attualmente in corso da parte dell'OCSE, ha l'obiettivo di fornire raccomandazioni alla Ragioneria Generale dello Stato per un migliore utilizzo della valutazione delle politiche nei processi di bilancio e della revisione della spesa. Articolato su più attività, il progetto ha previsto anche il coinvolgimento diretto dei Ministeri di spesa; tramite la somministrazione di un questionario e la realizzazione di successive interviste di approfondimento, è stato possibile raccogliere informazioni sull'utilizzo delle evidenze, derivanti da attività di monitoraggio e/o valutazioni delle politiche, nelle decisioni attinenti le proprie proposte di spesa, sia nel processo di bilancio, sia in quello di revisione della spesa.

Esistono diversi quadri e disposizioni normative che prevedono l'obbligo di realizzare valutazioni delle politiche, come nel caso di investimenti pubblici, di politiche finanziate dai fondi europei, dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, oltre alle valutazioni della *performance* nella pubblica amministrazione e alle analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alle analisi della verifica di impatto della regolamentazione (VIR). Tuttavia, l'implementazione di queste disposizioni non è uniforme in tutti i ministeri di spesa. Per quanto riguarda in particolare le politiche finanziate dal bilancio dello Stato, nella legislazione italiana i ministeri non sono tenuti a definire un'agenda di valutazione. A livello settoriale, esistono rari casi di realizzazione di valutazioni e, fra essi, ancor più rari sono quelle in cui le valutazioni sono obbligatorie. Nel **Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale** la valutazione d'impatto è obbligatoria per le politiche di cooperazione allo sviluppo; il decreto legge n. 4 del 2019, che ha introdotto il Reddito e la Pensione di cittadinanza, ha al contempo assegnato al **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** la responsabilità di condurre una valutazione controfattuale della misura. Di contro, tra le valutazioni non previste dalla normativa vi sono, ad esempio, quelle d'impatto condotte dal **Ministero dello Sviluppo Economico** sulla misura Beni strumentali (cosiddetta "Nuova Sabatini") volta a facilitare l'accesso al credito delle imprese e ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese.

Al momento la prassi di incorporare le evidenze emerse dalle valutazioni delle politiche nei processi decisionali legati a programmi di spesa risulta piuttosto limitato. Vi sono tuttavia esempi di valutazioni che hanno influito sul processo decisionale di bilancio. Presso il **Ministero della cultura** è stata condotta una valutazione d'impatto *ex post* del "*Bonus* Cultura", un contributo di 500 euro per i diciottenni per l'acquisto di beni culturali. Dal 2016 al 2021 tale misura è stata rinnovata su base annuale. La legge di bilancio per il 2022[50] ha reso permanente il *bonus*, sulla base degli esiti positivi di una valutazione condotta dopo 5 edizioni dell'iniziativa. Il Ministero ha svolto un'analisi della verifica di impatto della regolamentazione (VIR) della politica e sviluppato, per ogni anno di attuazione, indicatori statistici sul numero dei beneficiari, degli operatori commerciali, delle categorie di prodotti culturali acquistati e dell'utilizzo delle risorse finanziarie stanziate per il provvedimento. Alla luce della verificata efficacia ed efficienza della politica, il *Bonus* è stato rinnovato per la sesta edizione e reso permanente a partire dal 2022. Nel **Ministero dell'istruzione**, le relazioni prodotte dall'istituto INVALSI sono utilizzate come criterio per stanziare fondi e ripartire risorse alle scuole. Ad esempio, gli indicatori INVALSI sono stati utilizzati per finanziare le scuole che avevano bisogno di migliorare le carenze di apprendimento e sono utili per progettare politiche per ridurre l'abbandono scolastico e i divari regionali. I risultati delle indagini INVALSI guidano quindi le azioni dei decisori politici in quanto vengono utilizzati per identificare priorità e strategie. Attualmente il **Ministero della salute** dispone di una vasta banca dati (il Nuovo sistema informativo sanitario - NSIS), che rappresenta lo strumento di riferimento per misure di qualità, efficienza e appropriatezza del Servizio Sanitario Nazionale. Le informazioni contenute per completezza, coerenza e tempestività, infatti, affiancano le regioni e il Ministero nell'esercizio delle proprie funzioni. I dati vengono utilizzati regolarmente per attività di monitoraggio e valutazione delle politiche (*ex ante ed ex post*) di supporto alle decisioni allocative di

[49] Il progetto è stato predisposto con il supporto del gruppo di progetto "Valutazione delle politiche pubbliche e *spending review*", istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze e come *follow-up* di un studio condotto nel 2020 sui potenziali benefici dell'utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche nel processo di bilancio e *spending review*, condotto analizzando il quadro istituzione della valutazione delle politiche in tre Paesi (Irlanda, Paesi Bassi e Canada) e tramite *webinar* che hanno coinvolto anche i Paesi analizzati.

[50] Legge n. 234/2021, articolo 1, commi 357-358.

bilancio. Nel caso di nuove politiche o interventi, spesso il loro sviluppo nasce da studi osservazionali, da valutazioni *ex ante* e, soprattutto, da analisi condotte sul NSIS. Un esempio proviene dall'ufficio di Prevenzione del rischio chimico, fisico e biologico e promozione della salute ambientale, tutela salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che disegna le proprie politiche mediante raccolta di dati provenienti da attività di monitoraggio di politiche gestite direttamente o tramite amministrazioni locali, da attività di *impact assessment* e dalla Conferenza dei servizi. Per programmi già implementati, sempre grazie ai dati disponibili sul NSIS, le decisioni del *policy maker* sono supportante da rilevanti valutazioni *in itinere* e/o *ex post*. Il riferimento è alle attività di monitoraggio, verifica e, se necessario, aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Infatti, tramite le evidenze emerse dal monitoraggio di indicatori rilevati nelle regioni che fisicamente erogano assistenza sanitaria sul territorio[51] e da valutazioni *ex post* di efficacia, vengono apportati aggiustamenti alle modalità di erogazione dei servizi, con importanti ricadute dal punto di vista finanziario, e si provvede all'aggiornamento dei LEA in maniera efficace e in risposta alle nuove esigenze sanitarie della popolazione[52]. In questo quadro trova spazio anche il programma di valutazione delle tecnologie sanitarie (*Health Technology Assessment* - HTA) che prende in considerazione, tra l'altro, diversi aspetti anche non clinici tra i quali costi ed efficacia economica[53]. Tali evidenze impattano poi sulle scelte allocative delle risorse al fine di assicurare a tutti i cittadini servizi atti a garantire la salute pubblica. Il Ministero conduce anche altre attività di valutazione *ex ante,* intermedie ed *ex post*, tra cui quelle relative al Programma straordinario di investimenti in sanità. La valutazione *ex ante* ha lo scopo di selezionare i progetti meritevoli di finanziamento, il monitoraggio quello di verificare che i progetti siano realizzati secondo il programma stabilito, infine la valutazione *ex post* ha la finalità di legare gli investimenti al processo di monitoraggio e verifica dell'erogazione delle LEA in quanto, il rinnovo di beni strutturali e tecnologici, non può che comportare un impatto positivo sull'assistenza sanitaria offerta. Più nel dettaglio, nella fase di monitoraggio l'analisi si concentra sugli aspetti fisici e finanziari degli interventi previsti dal Programma, attraverso i dati trasmessi annualmente dalle regioni e dai dati degli enti interessati. In caso di mancata attivazione del Programma nei termini previsti dal Programma stesso, la copertura finanziaria assicurata dal Ministero è assegnata ad altre regioni o enti pubblici interessati al Programma di investimento (tenuto conto della capacità di spesa e impiego immediato delle risorse da parte degli stessi). La conoscenza dei dati sugli interventi, e quindi sullo stato di avanzamento delle commesse a cui hanno dato vita, è utile altresì per cogliere le criticità che possono ritardare o comunque compromettere la realizzazione delle opere. Intercettare queste criticità permette di intervenire tempestivamente e di

[51] Il monitoraggio e la valutazione dei LEA si ottengono attraverso lo specifico Questionario LEA. Quest'ultimo, a partire dall'anno di valutazione 2020, contiene 22 indicatori "CORE" legati al Nuovo Sistema di Garanzia volti a garantire che l'erogazione a tutti i cittadini dei servizi inclusi nei Livelli Essenziali di Assistenza sia caratterizzata da qualità, adeguatezza e uniformità.

[52] Presso il Ministero della Salute è istituito il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA), cui è affidato il compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale. Il Comitato è composto, tra l'altro, da due membri del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). La presenza dei rappresentati del MEF assicura la copertura dei LEA dal punto di vista della sostenibilità economico-finanziaria, ai fini dell'erogazione dei servizi da parte delle regioni. Nel momento in cui sopraggiunge la necessità di aggiornamento dei LEA, il confronto con il MEF diventa ancora più stretto in quanto le nuove esigenze assistenziali devono necessariamente essere accompagnate da documentazione tecnica volta ad individuare esattamente l'impatto economico dei nuovi servizi da garantire, al fine di definire l'adeguatezza delle risorse disponibili o la necessità di aumentare le autorizzazioni di spesa, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. In questo caso i materiali informativi sono scambiati attraverso canali informali (posta elettronica), per poi trovare la loro formalizzazione nelle relazioni tecniche a corredo degli interventi normativi.

[53] La valutazione delle tecnologie sanitarie può prendere in considerazione diversi aspetti (domini), che possono essere sia clinici (problema di salute e uso attuale della tecnologia, caratteristiche tecniche, sicurezza, efficacia clinica) sia non clinici (costi ed efficacia economica, analisi etica, aspetti organizzativi, aspetti sociali, aspetti legali). Il processo di HTA si basa su evidenze scientifiche tratte da studi, che vengono considerate per specifiche tipologie di intervento sanitario su determinate popolazioni di pazienti, confrontando gli esiti e i risultati con quelli di tecnologie sanitarie di altro genere o con lo standard di cura corrente.

indirizzare le risorse verso progetti alternativi in altre regioni per rendere più efficiente la spesa. Le valutazioni, prevalentemente di natura economico-finanziaria, sono accompagnate anche da una valutazione tecnica, condotta dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici[54]. Un ulteriore esempio di valutazioni *ex ante, in itinere e a posteriori* è relativo alle attività da finanziare e alle risorse da destinare alla ricerca corrente e alla ricerca finalizzata. Le attività da finanziare e le risorse da assegnare sono individuate a valle di un processo di valutazione che opera *ex ante*, strutturato e codificato che garantisce quindi che le risorse disponibili siano rigorosamente indirizzate verso le attività più meritevoli individuate sulla base di criteri stabiliti. L'esito delle valutazioni dei progetti per la ricerca sanitaria, quindi, può determinare il mancato utilizzo di determinate risorse o una diversa attribuzione delle stesse rispetto ai beneficiari inizialmente individuati, fermo restando l'ambito della disponibilità di spesa iniziale. Per la ricerca finalizzata, la valutazione è altresì intermedia in quanto consente di verificare se l'attuazione dei progetti procede regolarmente e è in linea con i programmi di attività stabiliti, ed *ex post* volta a verificare i risultati, ma soprattutto le modalità con cui è stata condotta la ricerca. È importante sottolineare che, nella peggiore delle ipotesi, dagli esiti della valutazione possono derivare la revoca del finanziamento concesso o anche la restituzione delle somme erogate. Sussiste dunque un rapporto diretto tra la gestione degli affidamenti e l'attività di valutazione che può incidere sugli stanziamenti presenti e futuri. Nel **Ministero della giustizia** è presente la direzione generale di statistica e analisi organizzativa che si occupa anche di analizzare i dati e realizzare analisi a sostegno di apposite richieste provenienti da altre strutture interne e dai Comitati del dicastero incaricati di elaborare la riforma dei procedimenti civili e penali[55]. Tra le attività valutative di politiche pubbliche con riflessi sui processi decisionali, nel corso del 2020 è stata realizzata un'analisi di impatto del cosiddetto "Codice Rosso"[56] (legge n. 69 del 2019), ad un anno dalla sua entrata in vigore. La valutazione *ex post* sull'efficacia delle innovazioni introdotte dal Codice ha avuto l'obiettivo di ponderare eventuali iniziative o interventi di perfezionamento della norma. Le evidenze emerse, suffragate anche da dati statistici, sono poi entrate nei processi decisionali conducendo alla presentazione di un disegno di legge sulla violenza domestica. Tra le valutazioni *ex ante* un'esperienza significativa è stata quella degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, tenutisi tra il 2015 e il 2016[57], in previsione della riforma del sistema penitenziario. L'approccio utilizzato ha permesso di individuare le problematiche più rilevanti della realtà carceraria, analizzate anche tramite la mole di dati e informazioni a disposizione dei tavoli di lavoro ai quali hanno partecipato i diversi soggetti che interagiscono con il sistema penitenziario. I risultati della valutazione sono stati utilizzati dalle Commissioni di studio, costituite presso l'ufficio legislativo del Ministero, per l'elaborazione degli schemi di decreto legislativo per la riforma dell'ordinamento penitenziario e del sistema delle misure di sicurezza personali.

Il legame tra evidenze emerse da attività di valutazione e/o di monitoraggio delle politiche e decisioni di revisione della spesa appare ancora più debole rispetto al legame con le decisioni adottate nel processo di bilancio. La maggior parte dei ministeri di spesa ha riscontrato difficoltà nell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009 per il triennio 2018-2020. Le proposte di risparmio presentate dalle amministrazioni non sono state quasi mai supportate da evidenze basate su dati di monitoraggio e/o risultati di valutazioni dell'intervento, ma si sono basate quasi sempre su analisi di impatto finanziario. Le amministrazioni che hanno fornito una valutazione degli effetti degli interventi stessi sulla qualità e quantità dei servizi erogati o aggiunto dati non finanziari come parametro utile per il successivo monitoraggio sono state poche con informazioni incomplete e di scarsa qualità. Tra le poche eccezioni, si segnala il **Ministero della giustizia** che, sulla base di un'attenta analisi statistica del flusso di

[54] Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici tiene conto della coerenza degli interventi con il processo complessivo di programmazione delle politiche sanitarie e della loro effettiva sostenibilità nel quadro economico-finanziario della Regione interessata. Il Nucleo fornisce supporto tecnico su piani e programmi: analisi sulla fattibilità dell'investimento, evidenziando criticità e opportunità; valutazione *ex ante* di progetti e programmi di investimento; verifica e monitoraggio degli interventi approvati e valutazione *in itinere* di progetti e programmi di investimento.

[55] Cfr. *Riquadro III.IV.I. Giustizia: la nuova struttura a supporto delle attività di valutazione delle politiche.*

[56] Cfr https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS306452.

[57] Cfr. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page.

lavoro, delle procedure trattate e dei dati di spesa, ha completato interventi di revisione della geografia giudiziaria precedentemente intrapresi, riorganizzando la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio con la soppressione di quelli minori, al fine di conseguire risparmi di costi e aumentare l'efficienza dei servizi.

In sede di audizioni parlamentari sono state segnalate ulteriori **carenze relative alla fase di programmazione;** l'assenza di un collegamento con quest'ultima ha infatti inciso, secondo la Corte dei conti, sull'efficacia della procedura, non consentendo di individuare con chiarezza gli interventi da abbandonare o a cui rinunciare, né quelli da confermare. D'altra parte, simili decisioni richiedono tempi adeguati allo svolgimento delle specifiche analisi; la Ragioneria generale dello Stato ha rimarcato, infatti, sia **l'importanza di rispettare i tempi previsti per l'assegnazione degli obiettivi ai ministeri[58],** in modo tale da lasciare tempo sufficiente per l'elaborazione delle proposte delle Amministrazioni da integrare nel disegno di Legge di Bilancio, sia la **necessità di esplicitare innanzitutto le priorità politiche e strategiche,** definendo lo scenario di riferimento all'interno del quale le Amministrazioni delineano la programmazione finanziaria e delle proprie attività. Infine, nell'ambito dei pre-requisiti necessari ad una corretta ed efficace attività di revisione della spesa, l'Ufficio parlamentare del bilancio ha sottolineato la sussistenza di **margini di miglioramento per la struttura del bilancio dello Stato** in termini di *program budgeting*, per garantire solidità attraverso un'adeguata rappresentatività dell'organizzazione per missioni e programmi, con un robusto *set* di indicatori sulle caratteristiche delle politiche pubbliche che dovrebbe accompagnare il bilancio stesso e con la prospettiva di una riduzione delle ancora numerose autorizzazioni legislative in favore di una maggiore rilevanza dei programmi, che rappresentano le unità di voto del bilancio.

L'esperienza diretta della **Ragioneria generale dello Stato** nella fase di applicazione del processo di revisione della spesa ha consentito di elaborare ulteriori osservazioni sulle evidenze e sulle criticità riscontrate. È stata in particolare evidenziata la necessità di una interlocuzione con gli organi di indirizzo politico prima della revisione delle determinanti della spesa e della scelta delle politiche da finanziare[59]. Per quanto concerne poi la fase di monitoraggio, a valle dell'approvazione della legge di bilancio 2018-2020, RGS ha affrontato il problema di una migliore definizione delle proposte da monitorare, con l'indisponibilità di dati relativi agli effetti, che il DPCM prevedeva di monitorare unitamente alla realizzazione delle iniziative componenti le proposte.

Per quanto riguarda la migliore definizione delle proposte, in sede di stipula degli accordi di monitoraggio, la RGS ha richiesto la compilazione di un'apposita scheda per ciascuna proposta. Relativamente, invece, alla rilevazione degli effetti nel corso di implementazione delle misure proposte, il problema non è stato di fatto superato, dal momento che i ministeri non hanno fornito elementi a riguardo.

Anche i singoli **ministeri di spesa** hanno riscontrato criticità e problematiche nell'attuazione degli obiettivi di *spending review* per il ciclo di bilancio 2018-2020, illustrandole nell'ambito del monitoraggio complessivo degli interventi stessi, effettuato, secondo le indicazioni della Circolare RGS n. 20/2018[60], a due scadenze annuali: al 30 giugno, tramite delle schede informative che ciascun Ministro trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze[61]; al 1° marzo, tramite una relazione che ciascun Ministro trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle

[58] L'articolo 22-*bis* della legge n. 196/2009 fissa il mese di maggio come scadenza del DPCM con il quale sono stabiliti gli obiettivi.

[59] Ragioneria generale dello Stato (2019). Audizione V Commissione bilancio della Camera dei deputati. Indagine conoscitiva sui risultati della prima attuazione dell'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri.

[60] Circolare RGS del 31 maggio 2018, n. 20. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2018/20/Circolare_del_31_maggio_2018_n_20.pdf

[61] Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

finanze per essere allegata al Documento di Economia e Finanza[62]. Da tali documenti è possibile dunque evincere le principali difficoltà delle Amministrazioni, nel corso dell'annualità 2018, in merito all'attuazione dei propri obiettivi di spesa[63].

Complessivamente, le principali cause di difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi di risparmio evidenziate in sede di monitoraggio[64] sono legate al ritardo nello stato di avanzamento dell'intervento, alla non efficacia dell'intervento, a eventi straordinari o imprevedibili che incidono sul fabbisogno di spesa. Relativamente ai motivi per i quali tali eventi si sono verificati, si può affermare che essi attengono **a criticità relative ai processi e all'insufficiente conoscenza** per svolgere il difficile esercizio richiesto dalla procedura del 22-bis[65]. Al *deficit* di processo è stata attribuita la facile, ma non pertinente soluzione dei tagli lineari attuati da alcuni ministeri (il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo), ma anche la mancanza di tempo che ha caratterizzato quella prima esperienza di individuazione di misure per ottenere la riduzione strutturale della spesa. Non sempre, infatti, le Amministrazioni hanno rappresentato gli interventi e le modalità di attuazione.

Come si vedrà anche nei due casi approfonditi del Ministero della giustizia e del Ministero della salute, inoltre, sembra plausibile che la mancanza di un adeguato supporto che potesse colmare un *gap* di conoscenza metodologica, abbia costituito un ostacolo rilevante. Il non conseguimento di risparmio in alcuni casi è derivato da una mancata fattibilità delle proposte avanzate, anche in termini di misurazione dei fattori in gioco.

Alcuni esempi di **criticità legate ai processi** affrontate dalle Amministrazioni sono rilevabili in interventi portati avanti dal **Ministero dell'economia e delle finanze** e segnalati in sede di monitoraggio[66]:

- **Riduzione contributo per la gestione della rete ferroviaria nazionale:** la riduzione di spesa era prevista a partire dall'anno 2019. Tuttavia, il mancato raggiungimento di un accordo sull'attuazione tra i ministeri competenti (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ha comportato il reintegro dei corrispondenti stanziamenti con Legge di Bilancio 2019[67];
- **Fitto locali degli uffici centrali e periferici del MEF**: sono emerse difficoltà, da parte dell'Amministrazione, di rilascio e riallocazione delle sedi, non consentendo di conseguire l'obiettivo di risparmio per fitti e rendendo gli stanziamenti rideterminati con la riduzione di risorse della Legge di Bilancio 2018-2020[68] insufficienti a garantire l'integrale copertura della spesa prevista anche per l'anno 2019. Le risorse per i fitti in questione sono state poi rideterminate a rialzo, previa compensazione, con la Legge di Bilancio 2019, proprio in considerazione delle difficoltà riscontrate dall'Amministrazione nella tempistica di realizzazione dell'intervento.

In altri casi, le proposte avanzate si sono rivelate difficilmente attuabili, con **criticità derivanti dall'insorgere di eventi imprevedibili, o comunque che le Amministrazioni non avevano previsto**:

- Nel caso del **Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale**, ad esempio, l'intervento di **riduzione del contributo all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)** ha presentato

[62] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.
[63] Per maggiori dettagli a livello di ministero, si rinvia all'appendice al capitolo.
[64] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.
[65] Riccardo Ercoli, "Il supporto tecnico alle Spending Reviews". Commissione Europea, 30 settembre 2022 presentazione per il Comitato scientifico per la revisione della spesa presso la Ragioneria generale dello Stato.
[66] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.
[67] Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.
[68] Legge 27 dicembre 2017, n. 205. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

criticità, poiché la quota richiesta all'Italia per l'adesione all'AIEA per il 2018 è stato pari a 3,1 milioni di euro, ammontare superiore ai 1,9 milioni disponibili in bilancio. Dunque, nel corso del 2018, per la quota residua è stata disposta una variazione compensativa rimodulando le risorse da altri capitoli di bilancio del MAECI, operando analogamente per gli anni successivi;

- Sempre in ambito **MAECI,** nel caso della **riduzione della spesa di interpretariato nei gruppi di lavoro consiliari presso l'UE,** il fattore determinante di tale spesa è costituito dalle riunioni dei Gruppi di lavoro per i quali l'Italia si avvale dell'interpretariato attivo e passivo da e per l'italiano. I costi di interpretariato a carico dell'Italia nell'anno 2018 (pari a 2,3 milioni) hanno subìto un incremento rispetto all'anno precedente, causato sia dal maggior numero di riunioni programmate dalla Presidenza di turno[69], sia dall'aumento del costo unitario dei servizi di interpretariato. Lo stanziamento del capitolo non ha consentito di coprire tali costi: è stata necessaria una variazione compensativa da un altro capitolo del bilancio del MAECI, in termini di competenza e di cassa, per circa 500 mila euro, al fine di poter disporre il pagamento della totalità dei costi relativi al 2018 e continuare a garantire l'interpretariato attivo e passivo per tutti i gruppi di lavoro;
- Si segnala anche l'intervento nell'ambito del **Ministero dell'interno**, su **riduzione di spese per le commissioni straordinarie negli enti locali disciolti per infiltrazioni mafiose, nonché per il trattamento economico del personale amministrativo e tecnico assegnato ai medesimi enti locali:** gli enti disciolti per infiltrazioni mafiose si sono rivelati più numerosi rispetto agli anni precedenti e le attività delle Commissioni straordinarie sono aumentate. La previsione di spesa 2018 non è quindi stata sufficiente a coprire l'effettivo fabbisogno e, con legge di assestamento, sono stati reperiti 3 milioni di euro aggiuntivi dal fondo ordinario destinato agli enti locali[70].

Si evidenzia infine che, se dal punto di vista finanziario e contabile le informazioni fornite hanno consentito una rendicontazione approfondita, non è sempre stato altrettanto esaustivo lo sforzo teso a far comprendere come le misure organizzative e legislative stessero modificando le determinanti della spesa e quali fossero gli effetti in termini di servizio erogato o, ad esempio, di beneficiari raggiunti[71].

In conclusione, come evidenziato anche in sede di monitoraggio, certamente l'esperienza di *spending review* ha consentito un maggiore coinvolgimento, rispetto al passato, delle Amministrazioni nell'individuazione dei risparmi da assicurare e ha previsto la rendicontazione dei risultati finanziari e non-finanziari effettivamente conseguiti[72]. Tuttavia, nonostante la procedura di cui all'articolo 22-bis della Legge n. 196/2009 preveda che la formulazione di proposte per la Legge di Bilancio sia avviata con un rilevante anticipo per garantire la possibilità di mettere in atto misure di riorganizzazione amministrativa o interventi legislativi e incidere sui parametri che determinano la spesa, la lunghezza dei tempi di formalizzazione del DPCM di assegnazione degli obiettivi, avvenuta nel giugno 2017, non ha permesso di modificare sostanzialmente la prassi precedente. Come è stato osservato nella Relazione allegata al Documento di Economia e Finanza 2019[73], tra le innovazioni richieste vi era quella di "partire dagli interventi da porre in essere e quantificarne, poi, l'impatto contabile sul bilancio. Non sempre questo è stato possibile, in parte

[69] Presidenza austriaca nel II semestre 2018. Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[70] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[71] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018, pp. 80-81.

[72] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018, pp. 80-81.

[73] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018, pp. 80-81.

per motivi di tempo e in parte, forse, per la necessità di un maggiore supporto alle Amministrazioni nell'impostare le attività". I ministeri infatti, nella fase definitoria delle proposte, non sempre hanno rappresentato gli interventi e le modalità attraverso cui ottenere la riduzione strutturale della spesa, a causa anche della difficoltà e della novità che tale esercizio ha rappresentato per la maggior parte dei centri di spesa, conducendo alcune Amministrazioni a non adottare criteri selettivi, quanto piuttosto ad effettuare tagli, lineari o quasi-lineari, servendosi anche di mancate riassegnazioni di entrate e riducendo i fondi di flessibilità.

Per ciò che concerne, infine, la rendicontazione ex-post dei risultati effettivamente conseguiti, le relazioni dei singoli ministeri hanno fornito informazioni, dal punto di vista finanziario e contabile, in grado di consentire una rendicontazione approfondita. In alcuni casi non si è tuttavia raggiunto lo scopo di far comprendere, in maniera esaustiva, le modifiche alle determinanti della spesa attraverso le misure organizzative e legislative e gli effetti, ad esempio, in termini di servizi erogati e di beneficiari raggiunti. Come osservato in sede di monitoraggio[74], l'esperienza 2018-2020 segnala chiaramente la necessità di rafforzare le competenze, le capacità e la cultura amministrativa per migliorare l'efficacia della procedura, ma anche di puntare sulla maggiore disponibilità di dati riguardanti le attività delle Amministrazioni, i destinatari della spesa, la qualità dei servizi e la scarsa pratica di valutazione delle politiche pubbliche.

Ad ogni modo, questa prima esperienza di attuazione della procedura di integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio ha rappresentato un passo importante compiuto per il coinvolgimento delle amministrazioni nel processo, con l'intenzione di evitare di calare dall'alto riduzioni che non siano accompagnate da misure di riorganizzazione amministrativa o da modifiche nei parametri che determinano il fabbisogno di risorse. Rispetto a precedenti iniziative di riduzione della spesa, il monitoraggio rende inoltre conto, per la prima volta, degli esiti effettivi e della tipologia di difficoltà incontrate nel conseguire gli interventi e i risparmi definiti ex-ante. Questo tipo di dispositivo può pertanto diventare uno strumento per meglio orientare la spesa verso quegli impieghi che risultino maggiormente efficaci, in linea con le priorità strategiche e politiche del Governo.

[74] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018, pp. 80-81.

Appendice

Vengono di seguito illustrate le principali difficoltà affrontate dalle Amministrazioni, nel corso dell'annualità 2018, in merito all'attuazione dei propri obiettivi di spesa, sulla base del monitoraggio degli interventi effettuato a due scadenze annuali[75], secondo le indicazioni della Circolare RGS n. 20/2018[76].

Ministero dell'economia e delle finanze - nel primo monitoraggio sono stati evidenziati fattori di rischio relativi al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa per i seguenti interventi: contributi in conto interessi da corrispondere alla Cassa Depositi e Prestiti sui finanziamenti a carico del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, nonché rimborso delle relative spese di gestione; riduzione contributo per la gestione della rete ferroviaria nazionale, la cui riduzione di spesa era inizialmente prevista a partire dal 2019 ma i cui stanziamenti, come è emerso dal monitoraggio a consuntivo, sono stati reintegrati con Legge di Bilancio 2019[77], a causa del mancato raggiungimento di un accordo sull'attuazione tra Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; fitto locali degli uffici centrali e periferici del MEF, in merito ai quali il monitoraggio a consuntivo ha evidenziato difficoltà nel rilascio e riallocazioni delle sedi che non hanno consentito di conseguire l'obiettivo di risparmio per fitti, rendendo gli stanziamenti rideterminati con la riduzione di risorse della Legge di Bilancio 2018-2020[78] insufficienti a garantire l'integrale copertura della spesa prevista anche per l'anno 2019. In considerazione delle difficoltà riscontrate dall'Amministrazione nella tempistica di realizzazione dell'intervento, le risorse per i fitti in questione sono state poi rideterminate (previa compensazione) a rialzo con la Legge di Bilancio 2019-2021. Nell'ambito del secondo monitoraggio semestrale è stato poi sottolineato come gli obiettivi di risparmio non interamente conseguiti nel 2018 abbiano trovato compensazione tramite riduzioni a carico di altre voci del bilancio, ma anche come, più in generale, raramente le Amministrazioni abbiano dato conto degli effetti degli interventi realizzati sul servizio erogato o abbiano fornito dati non finanziari individuati come parametri utili a svolgere il monitoraggio secondo gli impegni stabili negli accordi interministeriali. Si è osservato inoltre come, rispetto ad alcune riduzioni operate sui trasferimenti alla Corte dei conti e al Consiglio di Stato/TAR[79], sia stato comunque riconosciuto un fabbisogno aggiuntivo per tali Amministrazioni attraverso le decisioni di reintegro degli stanziamenti dei rispettivi capitoli con Legge di Bilancio 2019. Similmente, al taglio del finanziamento del programma straordinario di edilizia sanitaria pubblica previsto a decorrere dal 2019[80] è poi seguìto un rilancio del programma di edilizia sanitaria pubblica, con incremento degli stanziamenti a partire dal 2021, innalzamento del livello programmatorio degli interventi da 24 a 28 miliardi di euro e relativa copertura nel bilancio pluriennale[81].

---

[75] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.
Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

[76] Circolare RGS del 31 maggio 2018, n. 20.

[77] Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

[78] Legge 27 dicembre 2017, n. 205. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

[79] Tali riduzioni non erano oggetto di interventi specifici nell'accordo di monitoraggio del MEF, poiché riguardanti spese di enti autonomi. Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[80] Finanziamento ai sensi dell'articolo 20 della Legge n. 67/1988 e successivi rifinanziamenti. Riduzione del corrispondente capitolo di spesa pari a 25 milioni di euro. Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[81] Rilancio del programma previsto dall'articolo 1, comma 555 della Legge di Bilancio 2019, fermo restando, per la sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati, il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio. Documento di Economia e

Ministero dello sviluppo economico - nel primo monitoraggio semestrale non si sono manifestate criticità per il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio scontato a Legge di Bilancio 2018-2020. La sostenibilità del fabbisogno di spesa rideterminato in Legge di Bilancio sulla base degli interventi posti in essere è apparsa infatti confermata dal fatto che non vi siano state, nel periodo monitorato, variazioni in incremento degli stanziamenti iniziali sui capitoli/piani gestionali interessati dalle riduzioni di spesa[82], salvo le variazioni compensative di sola cassa intervenute nel corso dell'esercizio, alcune delle quali di segno positivo e finalizzate a consentire l'erogazione dei finanziamenti già concessi a imprese del settore aeronautico ad alta tecnologia, senza effetti sul conseguimento degli obiettivi di risparmio, il cui raggiungimento è stato confermato in sede di monitoraggio a consuntivo.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali – è stata segnalata, relativamente ai risparmi associati al Fondo per le politiche attive del lavoro, l'insufficienza degli stanziamenti disponibili a garantire il coinvolgimento dei Patronati previsto per legge nell'ambito della messa a regime dell'assegno di ricollocazione, a meno di ridefinire il numero di richieste accoglibili[83]. Inoltre, si è evidenziato il mancato ulteriore perseguimento della riduzione del contributo statale del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, poiché la Legge di Bilancio 2019-2021 ha rifinanziato entrambi i fondi [84].

Ministero della giustizia – nel primo monitoraggio semestrale sono stati sottolineati potenziali elementi di rischio per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione riferibili alle spese di locazione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e alle spese per intercettazioni telefoniche. Le criticità in parola sono state messe in relazione a fattori non immediatamente riconducibili al diretto controllo dell'Amministrazione. Nel primo caso (spese di locazione), pur confermando un oggettivo avanzamento nello stato di attuazione degli interventi pianificati, con l'avvenuto trasferimento di due Uffici presso locali demaniali e attraverso la rinegoziazione di tre contratti di locazione, l'Amministrazione ha sottolineato che la finalizzazione degli altri trasferimenti sarebbe dipesa dall'individuazione di locali ad uso gratuito da parte delle Agenzie territoriali del demanio dello Stato. Per le spese di intercettazioni, invece, il decreto interministeriale nel dicembre 2017 sulla rideterminazione delle tariffe delle prestazioni obbligatorie è stato oggetto di ricorso per annullamento da parte delle compagnie telefoniche. A livello amministrativo, sono stati peraltro evidenziati alcuni ritardi predisposizione di informazioni relative al traffico telefonico presso gli uffici giudiziari, con dettaglio delle singole sedi, concordato nell'accordo di monitoraggio.

Nel monitoraggio a consuntivo, sono state sostanzialmente ribadite le criticità relative alla rideterminazione delle tariffe per intercettazioni, a rischio di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa in seguito al ricorso delle compagnie telefoniche, nonostante il risparmio stimato di 23,3 milioni nel 2018 (come meglio dettagliato nel paragrafo 2.1.3, il procedimento giurisdizionale prosegue anche negli anni successivi, con il coinvolgimento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dopo il rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato). Nel dicembre 2018, l'Amministrazione ha segnalato peraltro alcuni ritardi nella predisposizione del decreto sulle prestazioni funzionali, la cui emanazione era invece prevista per agosto. Sempre a consuntivo, l'Amministrazione ha comunicato di aver solo parzialmente raggiunto l'obiettivo della razionalizzazione delle procedure di acquisto e organizzazione degli uffici giudiziari, riferibile a diverse tipologie di spesa[85]. Come riferito dall'Amministrazione, il fabbisogno di spesa è risultato superiore a

---

Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[82] Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

[83] Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

[84] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[85] Rientrano tra le tipologie di spesa in questione: telefonia fissa e mobile, energia elettrica, acqua, gas, teleriscaldamento, carburanti, locazioni di immobili, manutenzioni ordinarie di immobili e impianti, custodia, sorveglianza non armata e armata, centralinisti, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni e altri servizi ausiliari. Documento

quanto previsto soprattutto nel settore dei servizi di vigilanza armata e degli incarichi conferiti a CONSIP per lo svolgimento delle gare. Inoltre, parte delle disponibilità di spesa per il funzionamento degli uffici giudiziari sono state utilizzate per l'adeguamento dei 140 Centri di Intercettazione telefonica, in vista dell'entrata in vigore della nuova normativa in materia di intercettazioni, e sono state poi re-integrate in corso d'anno.

Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale –sono stati segnalati dei rischi relativi al conseguimento di alcune riduzioni di spesa per i seguenti interventi: iniziative in favore della minoranza italiana nei Paesi dell'ex Jugoslavia; contributo all'Agenzia internazionale per l'energia atomica - AIEA, in merito al quale il secondo monitoraggio evidenzia come, per la quota richiesta all'Italia per l'adesione AIEA nel 2018 (pari a 3,1 milioni di euro), sia stata disposta una variazione compensativa ad integrazione degli 1,9 milioni di euro disponibili in bilancio, operando analogamente anche per gli anni successivi; spese di interpretariato nei gruppi di lavoro consiliari presso UE, i cui costi hanno subìto un incremento rispetto all'anno precedente non prevedibile in fase di formazione del bilancio 2018-2020[86], per coprire i quali è stata necessaria una variazione compensativa, in termini di competenza e di cassa, di circa 500 mila euro; riduzione di spese di personale assunto ai sensi della legge n. 49/87 (esperti e comandati), collegata all'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo[87] che ha determinato un minor fabbisogno di personale assunto a contratto o in comando presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – nel primo monitoraggio semestrale è stata segnalata una serie di rischi in merito al conseguimento dell'obiettivo di risparmio connesso all'attuazione di alcuni interventi (per i quali già la gestione del primo semestre 2018 aveva mostrato la necessità di re-integrare i tagli effettuati con Legge di Bilancio 2018-2020 o le informazioni disponibili sollevavano criticità) relativi in particolare al fondo funzionamento scuole e legge n. 440/1997. Infatti, la riduzione della dotazione dei quattro fondi (uno per ogni grado di istruzione, il cui riparto viene annualmente definito entro il primo semestre), già scontata in Legge di Bilancio 2018-2020, ha comportato una minore assegnazione di risorse alle scuole[88]. Tuttavia, l'Amministrazione ha evidenziato rilevanti criticità in merito al conseguimento dell'obiettivo di risparmio, a causa di un utilizzo della dotazione maggiore del previsto, per coprire un maggior fabbisogno di spesa per le supplenze brevi e saltuarie[89], rendendo la rimanenza insufficiente per il resto dell'esercizio. Successivamente, nell'ambito del monitoraggio a consuntivo, si è rilevato il conseguimento dell'obiettivo di risparmio 2018 per la maggior parte degli interventi posti in essere, ma si sono evidenziate anche criticità relativamente al fondo funzionamento scuole e legge n.

---

di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[86] Incremento causato sia dal maggior numero di riunioni programmate dalla Presidenza di turno (Presidenza austriaca nel II semestre 2018), sia dall'aumento del costo unitario dei servizi di interpretariato.

[87] Agenzia istituita dalla legge n. 125/2014. Nel 2018 sono stati pagati circa 360 mila euro di emolumenti dovuti al personale esperto rimasto in servizio presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, che ha provveduto anche al versamento degli oneri per il Trattamento di Fine Rapporto dal 1° novembre 2013 al 31 dicembre 2015 per il personale esperto che ha optato per il trasferimento all'Agenzia a partire dall'1° gennaio 2016, e per il periodo dal 1° novembre 2013 al 31 dicembre 2018 per il personale esperto rimasto in servizio presso la Direzione Generale (circa 552 mila euro). Tuttavia, è stato possibile liquidare solo una minima parte delle posizioni debitorie relative ai rimborsi dovuti ai dipendenti in comando da altre Amministrazioni fino al 31 dicembre 2015 (poco più di 100 mila euro su 1,2 milioni di euro). Le problematiche hanno riguardato dunque sia le risorse mancanti per coprire le situazioni debitorie pregresse, sia il rischio di insufficienza di disponibilità in bilancio nel 2019 per stipendi degli esperti e oneri connessi.

[88] Nel novembre 2018 è stata adottata una Direttiva ministeriale con i criteri e parametri per l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, nonché per la determinazione delle misure nazionali relative alla missione Istruzione Scolastica, a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (DM n. 721/2018). Il decreto di riparto per la legge n. 440/1997, per l'anno scolastico 2018, ha visto la riduzione delle assegnazioni alle scuole per varie filiere di attività.

[89] Utilizzo previsto in base dell'articolo 1, comma 696 della legge n. 190/2014.

440/1997. Infatti, pur essendo stato raggiunto l'obiettivo finanziario per il 2018, la contrazione dei finanziamenti a valere sulle risorse relative al funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche ha comportato l'insorgenza di sofferenze finanziarie, anche per il già citato utilizzo del fondo per coprire un maggior fabbisogno di spesa emerso per le supplenze brevi e saltuarie, con una contrazione delle risorse rese disponibili alle scuole per il funzionamento in senso stretto.

Ministero dell'interno - nei monitoraggi viene segnalata l'impossibilità di raggiungere l'obiettivo di risparmio per la spesa relativa alle commissioni straordinarie nominate per gli enti disciolti a seguito di infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso e al relativo personale tecnico amministrativo[90], a causa dell'aumento, rispetto agli anni precedenti, sia degli enti disciolti per infiltrazioni mafiose che delle attività delle Commissioni straordinarie. La previsione di spesa 2018 non è quindi stata sufficiente a coprire l'effettivo fabbisogno[91]. È stata poi segnalata, precauzionalmente, la sussistenza di rischi riguardanti alcuni obiettivi di risparmio, relativamente ai quali il monitoraggio a consuntivo ha accertato il mancato raggiungimento: i risparmi derivanti dall'intervento volto a razionalizzare e uniformare il sistema di vettovagliamento della Polizia di Stato[92]; la riduzione di spese postali e tipografiche; la riduzione delle somme erogate ai Comuni per la partecipazione al contrasto all'evasione fiscale e contributiva, mentre il rifinanziamento di ulteriori 15 milioni, a decorrere dall'anno 2019, del Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per acquisto di beni e servizi, ha testimoniato possibili difficoltà nel conseguire il relativo obiettivo di risparmio per gli anni successivi[93].

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - dal primo monitoraggio semestrale non sono emerse criticità sul raggiungimento dell'obiettivo di risparmio scontato a legge di bilancio 2018-2020[94], ad eccezione del rischio di incompatibilità con gli obblighi europei derivante dalla riduzione delle attività di monitoraggio delle acque marine, a seguito della riduzione della spesa, e della conseguente necessità di un più costante monitoraggio[95].

---

[90] Per tali commissioni è stata manifestata la necessità di reperire risorse, anche tramite variazioni compensative, in ambito ministeriale.

[91] Con legge di assestamento sono stati reperiti 3 milioni di euro aggiuntivi dal fondo ordinario destinato agli enti locali. Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[92] Con Legge di Bilancio 2018-2020 il sistema di vettovagliamento è stato uniformato e razionalizzato in favore del personale della Polizia di Stato impiegato in località disagiate, sostituendo il servizio mensa con l'erogazione di buoni pasto. Nel corso primo semestre del 2018, è stato tuttavia necessario incrementare lo stanziamento del capitolo 2681/02, per assicurare il vettovagliamento al personale impiegato nei servizi connessi allo svolgimento delle elezioni. Con disegno di legge di assestamento, sono state poi allocate ulteriori risorse sul capitolo in esame a causa di una errata imputazione avvenuta in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'anno 2018. Nell'ambito nel primo monitoraggio semestrale dell'anno 2018, si segnala il mancato invio di elementi richiesti alla lettera f) degli accordi di monitoraggio e utili per valutare l'efficacia dell'intervento (emanazione dell'apposita circolare esplicativa, monitoraggio dei buoni pasto erogati per sedi disagiate, spesa complessiva delle Prefetture con cadenza trimestrale). Successivamente, dal monitoraggio a consuntivo emerge come, con Legge di Bilancio 2019-2021, siano state riarticolate le spese per il vettovagliamento dei Corpi di polizia mediante variazioni compensative tra capitoli sempre relativi al vettovagliamento delle forze di polizia, in misura tale da assicurare teoricamente comunque l'obiettivo di risparmio.

[93] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[94] Più nel dettaglio, al 31 maggio 2018, sui capitoli/piani gestionali interessati dalle riduzioni di spesa non sono risultate variazioni alle previsioni iniziali. Il fabbisogno di spesa rideterminato in Legge di Bilancio sulla base degli interventi posti in essere è apparso quindi sostenibile e confermato. Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

[95] Per evitare un'infrazione comunitaria in materia, potrebbe essere necessario re-integrare le risorse a partire dal 2020. Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - nel primo monitoraggio semestrale è stato segnalato il rischio di una insufficiente manutenzione della rete stradale, con conseguenze anche in termini di sicurezza per gli utenti, a causa della riduzione dei contributi all'ANAS S.p.A. relativi alla presa in carico dei tratti stradali dismessi dalle regioni, a seguito delle modifiche intervenute nella classificazione della rete stradale di interesse nazionale e di quella di interesse regionale. Il monitoraggio a consuntivo ha posto in evidenza il successivo reintegro del contributo all'ANAS S.p.A. per la manutenzione delle strade[96] e, di conseguenza, una criticità in termini di raggiungimento degli obiettivi di risparmio con riferimento agli esercizi successivi al 2018. Si è registrato anche un rifinanziamento (3 milioni di euro con la Legge di Bilancio 2019-2021) del contributo per i servizi di linea effettuati tra lo scalo di Crotone e i principali aeroporti nazionali, per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei per l'aeroporto di Crotone e per assicurare la continuità territoriale, con un conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi di risparmio inizialmente attesi. Infine, nonostante il raggiungimento della maggior parte degli obiettivi di risparmio nell'annualità 2018, ha costituito un'eccezione in tal senso la riduzione dei contributi alle imprese ferroviarie per incentivazione del trasporto merci, con il reintegro degli stanziamenti nel corso del 2018[97] e, in seguito, anche per il triennio successivo[98].

Ministero della salute - nel primo monitoraggio semestrale si è evidenziata la richiesta di ripristino del finanziamento relativo alle somme da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita, a causa della non operatività dell'inserimento di tali tipologie di prestazioni nei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza). Sono poi emerse ulteriori problematiche legate alla riduzione del contributo di funzionamento della Struttura interregionale sanitari convenzionati e alla necessità di un monitoraggio semestrale, da parte del Ministero della salute, su cure palliative e terapia del dolore per malattie neoplastiche e patologie croniche e degenerative, relativamente allo stato di avanzamento degli interventi regionali per misurare l'effetto della riduzione di risorse su tale servizio. Si sono inoltre riscontrati alcuni rischi relativamente al conseguimento delle seguenti riduzioni della spesa: riduzione spese del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria SiVeAS; riduzione del contributo di funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC. Ad ogni modo, nel monitoraggio a consuntivo sono stati indicati il pieno conseguimento dell'obiettivo di risparmio per l'esercizio 2018, ma anche alcuni interventi con difficoltà di sostenibilità a decorrere degli obiettivi di riduzione della spesa: riduzione spese per transazioni in favore di soggetti danneggiati da sangue o emoderivati infetti[99]; riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN[100]; azzeramento del contributo alle Regioni per il contrasto al randagismo, non ulteriormente perseguito poiché rifinanziato con Legge di Bilancio 2019-2021.

Ministero della difesa - lo stato di avanzamento del piano di rientro dei debiti pregressi non si è rivelato chiaro[101], unitamente alla razionalizzazione della spesa per consumi energetici dell'Arma dei Carabinieri per ciò che concerne gli anni successivi al 2018[102].

---

[96] Reintegro effettuato grazie alle risorse del Fondo per il rilancio degli investimenti ex- articolo 1, comma 1072 della legge n. 206/2017.

[97] Articolo 23, comma 3 bis del decreto legge n. 119/2018. Il reintegro ha riportato il montante del contributo al valore originario di 100 milioni di euro annui.

[98] Reintegro disposto dalla Legge di Bilancio 2019.

[99] Equa riparazione ex art 27 bis legge n. 144/2014.

[100] L'obiettivo finanziario per il 2018 è stato pienamente raggiunto e le spese per il funzionamento degli uffici periferici si sono contenute entro i limiti delle risorse disponibili. Nonostante il contenimento non abbia avuto riflessi diretti sui servizi erogati agli utenti, in alcuni casi gli uffici periferici hanno comunque avuto difficoltà ad espletare le proprie attività istituzionali dovendo rispettare la restrizione imposta dall'intervento e mantenere elevati standard delle prestazioni. Si segnala, inoltre, la possibilità di formazione di debiti fuori bilancio con conseguenti riflessi sugli obiettivi da perseguire negli esercizi successivi, a causa delle spese relative ad utenze e canoni riferibili all'ultimo bimestre dell'anno, non sempre esigibili nell'esercizio a cui si riferiscono.

[101] Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - il primo monitoraggio semestrale ha evidenziato come non siano state trasmesse informazioni sugli interventi volti a ridurre la spesa per canoni e utenze del Gabinetto e del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare ippiche e della pesca e della spesa fitti e canoni del Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari[103]. Inoltre, si è riscontrato come la riduzione del fondo faunistico-venatorio abbia implicato la necessità di ricorrere a una integrazione di risorse per garantire la partecipazione dell'Italia al Consiglio Internazionale della Caccia e della Conservazione della Selvaggina, ripianando i debiti degli anni precedenti.

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - nel primo monitoraggio semestrale si è sottolineata la necessità di effettuare un continuo monitoraggio al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, poiché le riduzioni di spesa andavano a gravare principalmente sul funzionamento di strutture periferiche e sedi distaccate sul territorio. Per ciò che concerne in particolare l'efficientamento e la riqualificazione energetica delle sedi tramite l'adeguamento del sistema impiantistico, nel monitoraggio a consuntivo si è attestata però la produzione di nuovi debiti fuori bilancio, in alcune aree, pari a circa 2,6 milioni di euro, dovuti alle utenze relative ai consumi energetici della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e della Direzione Generale Biblioteche e Istituti Culturali. Ad ogni modo, si è riscontrato il parziale raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle spese per l'esercizio 2018, con particolare riferimento proprio agli interventi di efficientamento e riqualificazione energetica e di razionalizzazione delle sedi, in molti casi parte di un percorso già avviato negli anni precedenti, produttivi di risultati graduali nel corso del tempo e con attività specifiche predisposte da tutte le Direzioni Generali, anche con tempistiche superiori all'anno.

[102] Documento di Economia e Finanza 2019. Allegato - Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (articolo 22-bis. comma 5 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196) Risultati al 31.12.2018.

[103] Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (ex-articolo 22-bis della legge 196 del 2009), 30 giugno 2018.

2. L'esperienza di revisione della spesa del Ministero della giustizia e del Ministero della salute

Premessa

Obiettivo del presente capitolo è quello di approfondire l'esperienza di revisione della spesa che è stata portata avanti dal Ministero della giustizia e dal Ministero della salute. Vengono dunque rappresentate analiticamente le riduzioni di spesa effettuate per gli anni 2018, 2019 e 2020 secondo tipologia, natura ed importo per ciascuna delle due Amministrazioni (paragrafo 2.1.1 Ministero della giustizia; paragrafo 2.2.1 Ministero della salute). L'analisi si sofferma in particolare sull'anno 2018, poiché rappresenta, di fatto, l'unico esercizio in cui il processo di *spending review* è stato condotto in maniera completa: dalle previsioni di riduzioni della spesa, fino al monitoraggio e alla rendicontazione. Le annualità successive (la cui rendicontazione sarebbe dovuta avvenire tra i primi mesi degli anni 2020 e 2021) non sono state oggetto di monitoraggio ufficiale da parte della RGS e di rendicontazione da parte dell'Amministrazione di riferimento.

Viene inoltre fornito un sintetico panorama dei criteri adottati dal Ministero della giustizia (paragrafo 2.1.2) e dal Ministero della salute (paragrafo 2.2.2) nella formulazione delle proposte di risparmio per il triennio 2018-2020, oltre che delle prassi di monitoraggio utilizzate per verificare l'effettivo perseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa. Nel corso del 2022 si è infatti proceduto ad un'integrazione delle informazioni fornite dalle Amministrazioni nel 2018 nell'ambito del monitoraggio semestrale dell'attività di revisione della spesa[104], grazie al contributo richiesto dalla Ragioneria Generale dello Stato al Ministero della giustizia e al Ministero della salute, attraverso una serie di domande.

Si riporta poi una sintesi analitica sul grado di raggiungimento dei risparmi previsti, anche in relazione alle modalità attraverso cui sono stati perseguiti dal Ministero della giustizia (paragrafo 2.1.3) e dal Ministero della salute (paragrafo 2.2.3) e, infine, si procede ad approfondire il processo di revisione della spesa del Ministero della giustizia (paragrafo 2.1.4) e del Ministero della salute (paragrafo 2.2.4) nelle programmazioni successive a quella del triennio 2018-2020, con la quale sussistono differenze. Il meccanismo di revisione della spesa di cui all'articolo 22-bis della legge n. 196/2009 trova infatti completa attuazione solo per la programmazione 2018-2020, mentre nella programmazione 2019-2021 e in quella 2020-2022 vengono concordati degli obiettivi di risparmio per le amministrazioni centrali dello Stato, seguendo una diversa prassi rispetto a quella prescritta dal citato articolo 22-bis, che, sulla base di una interlocuzione diretta tra il MEF ed i Ministeri di spesa, ha come unico obiettivo di ottenere i risparmi annunciati nei Documenti di Economia e Finanza degli anni 2019 e 2020, rispettivamente. Come conseguenza della mancata applicazione della procedura di *spending review* inclusa nella Legge di Contabilità, per i trienni 2019-2021 e 2020-2022 non vengono previsti gli accordi di monitoraggio finalizzati alla verifica periodica del grado di raggiungimento degli obiettivi di risparmio e al mantenimento quantitativo e qualitativo del livello di prestazioni e servizi resi dall'amministrazione. L'obiettivo è definito per ciascun Ministero in relazione all'entità e alla composizione della spesa del proprio bilancio, alla natura economica e ai settori di intervento. Passando alle finalità del processo di revisione, viene sostanzialmente

[104] Come già evidenziato, il processo delineato dalla riforma di bilancio, sancito dalla legge n. 196/2009 prevede che, dopo l'approvazione della legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa stabiliscano in appositi accordi le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa (per il triennio 2018-2020, sono stati predisposti appositi decreti interministeriali che hanno tenuto conto delle modifiche al Disegno di Legge di Bilancio apportate nel corso dell'iter parlamentare di approvazione). La circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20/2018 ha poi fornito alle Amministrazioni una serie di indicazioni sulle modalità di presentazione dei contenuti e i formati da adottare alle scadenze stabilite. Sulla base delle informazioni desunte dalle schede informative trasmesse da ciascuna Amministrazione per il monitoraggio semestrale, il Ministro dell'economia e delle finanze ha riferito al Consiglio dei ministri del 28 novembre 2018 sullo stato di avanzamento degli interventi posti in essere e sulle eventuali criticità nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa dei ministeri.

mantenuta una impostazione tesa al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, quantificabile in termini di riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione. Al riguardo, l'obiettivo annuo aggregato di risparmio è mantenuto pari a un miliardo di euro, che va quindi ad aggiungersi alla riduzione (anch'essa pari ad un miliardo all'anno) già stabilita sia per il 2019 che per il 2020 dalla Legge di Bilancio n. 205 del 2017. Tale ripartizione non passa dall'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma viene trasmesso con nota dal Ministero dell'economia e delle finanze agli altri dicasteri, che riprende sommariamente le linee guida emanate con DPCM nel 2017[105].

[105] Per maggiori dettagli sulle linee guida emanate con DPCM del giugno 2017, si rimanda al paragrafo 1.1.

2.1. L'esperienza di *spending review* del Ministero della giustizia

2.1.1. I piani di risparmio del Ministero della giustizia per il triennio 2018-2020

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 28 giugno 2017 dispone, per il Ministero della giustizia, un contributo alla riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione pari a 36 milioni per il 2018, 39 milioni per il 2019 e 38 milioni a decorrere dall'esercizio 2020[106]. A tal fine, in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2018, l'amministrazione ha presentato 12 proposte di intervento che trovano rappresentazione contabile nella riduzione delle previsioni di competenza di 14 piani gestionali dello stato di previsione della Giustizia. La verifica ex post dell'effettivo conseguimento dei risparmi pluriennali previsti non è, tuttavia, cosa agevole. Il processo di programmazione, monitoraggio e rendicontazione, così come previsto dalla normativa di riferimento, non ha di fatto trovato applicazione in via continuativa date le contingenze, anche di natura emergenziale, emerse negli ultimi anni. Inoltre, come sarà meglio dettagliato nel paragrafo 2.1.3, il monitoraggio contabile delle singole poste di bilancio sconta il fatto che le previsioni di spesa approvate dal Parlamento con legge di bilancio fotografano una situazione destinata a cambiare in corso d'anno, sia per rispondere alle esigenze gestionali delle amministrazioni, sia per recepire le innovazioni legislative disposte dagli organi rappresentativi.

La tavola n. 2.1.1.1 elenca le 12 proposte di risparmio individuate dall'amministrazione (con il numero identificativo indicato in sede di monitoraggio), specificando per ognuna di esse l'impatto pluriennale previsto, a legge di bilancio, in termini di riduzione dell'indebitamento netto. Il presente paragrafo vuole analizzare queste proposte secondo varie dimensioni, quali gli importi, i destinatari e la natura economica della spesa, il tipo di autorizzazione sottostante i relativi capitoli di bilancio. La finalità dell'analisi è quella di ripercorrere le motivazioni strategico-gestionali ed amministrativo-contabili che hanno suggerito l'individuazione delle proposte medesime.

Tavola 2.1.1.1: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio 2018-2020 in termini di indebitamento netto (*). Milioni di euro

Descrizione intervento	2018	2019	dal 2020
ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione	-0,20	-0,20	-0,20
ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	-0,10	0,00	0,00
ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	0,00	-0,20	-0,20

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

[106] Cfr. Riquadro I.II.I

(segue) Tavola 2.1.1.1: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio 2018-2020 in termini di indebitamento netto (*). Milioni di euro

Descrizione intervento	2018	2019	dal 2020
ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	-5,00	-5,00	-5,00
ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	-6,00	0,00	0,00
ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	-1,00	-1,00	-1,00
ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	0,00	-9,00	-9,00
ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	-0,39	-0,39	0,00
ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	-0,50	-0,50	-0,50
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	-2,90	-2,90	-2,90
ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	-0,10	-0,10	-0,10
ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	-19,81	-19,71	-19,10
Totale complessivo	**-36,00**	**-39,00**	**-38,00**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

I risparmi previsti operano esclusivamente sulle spese correnti del ministero, andando ad impattare prevalentemente su capitoli e piani gestionali di consumi intermedi (più del 97 per cento del risparmio complessivo del 2018) e, in misura inferiore, sui redditi da lavoro dipendente (1,4 per cento), sui trasferimenti alle famiglie (circa 0,3 per cento) e le altre uscite correnti (1,1 per cento). Si tratta, in particolare, sia di spese non predeterminate legislativamente (circa il 65 per cento), che sono quantificate tenendo conto delle esigenze amministrative (adeguamento al fabbisogno), sia di oneri cosiddetti inderogabili (35 per cento), che derivano da obbligazioni contrattuali, come le retribuzioni, fitti passivi etc. Nessuna delle proposte di risparmio intacca i cosiddetti fattori legislativi, ovvero i capitoli per i quali i tetti di spesa sono preordinati da specifiche leggi.

Evidentemente, la riduzione degli stanziamenti di bilancio si riverbera in gran parte all'interno dell'amministrazione, in quanto strettamente connessa al funzionamento della stessa, come evidenziato

anche nell'analisi di monitoraggio allegata al DEF 2019[107] a mente del quale le riduzioni in questione riguardano:

- spese di funzionamento relative a:
  - locazioni
  - attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi
  - intercettazioni giudiziarie
  - procedure di acquisto e organizzazione
  - capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria (tramite la produzione diretta in carcere)
- la riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici:
  - progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari
  - servizio di traduzione degli imputati detenuti
  - premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione
  - trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria
- altri interventi di risparmio:
  - revisione delle indennità spettanti alla magistratura onoraria
  - revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello
  - abrogazione norma su permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello

Coerentemente con la classificazione sopra riportata, si fornisce di seguito una descrizione più dettagliata delle proposte di risparmio:

Riduzione spese di funzionamento (obiettivo di risparmio di 20,61 milioni per il 2018)

ID 1) *Razionalizzazione delle spese di locazione.* (Obiettivo di risparmio di 0,2 milioni annui per il 2018, il 2019 e a decorrere dal 2020).

L'intervento comprende la rinegoziazione dei contratti di locazione di alcune sedi degli Uffici di esecuzione penale esterna e l'attuazione di un piano di trasloco in sedi demaniali di alcuni Uffici di esecuzione penale esterna e di alcuni Uffici di servizio sociale per minorenni.

È previsto un monitoraggio annuale dello stato di avanzamento delle attività nonché una relazione sull'effettiva rinegoziazione dei contratti di locazione, sull'individuazione delle sedi da traslocare e sul completamento del trasloco.

ID 2) *Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi*. (Obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il solo 2018).

La misura di risparmio riguarda solo il 2018 e consiste nel rinvio di un anno dell'avvio dell'attività di assistenza di tipo *on the job* necessaria nella fase di avvio del nuovo sistema informatico relativo all'esecuzione penale esterna.

ID 7) *Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione* (obiettivo di risparmio di 0 milioni per il 2018 e 9 milioni annui a decorrere dal 2019).

La proposta riguarda la riduzione, con decreto, delle tariffe relative alle prestazioni obbligatorie delle spese di intercettazione al fine di conseguire un risparmio di spesa di almeno il 50 per cento rispetto a quelle praticate in attuazione di specifiche disposizioni legislative (legge 23 giugno 2017, n. 103, all'articolo 1, commi 88 e ss.). La normativa dispone, inoltre, che entro il 3 agosto 2018 siano definite, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le prestazioni funzionali

[107] Cfr. Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020, allegata al Documento di Economia e Finanza 2019: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2019/W-Allegato_monitoraggio_obiettivi_spesa.pdf

alle operazioni di intercettazione e siano determinate le corrispondenti tariffe. A tal fine è stato costituito presso l'Ufficio di Gabinetto uno specifico gruppo di lavoro che vede la partecipazione delle competenti articolazioni ministeriali.

ID 9) *Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti.* (obiettivo di risparmio di 0,5 milioni annui per il 2018, il 2019 e a decorrere dal 2020).

L'intervento mira all'efficientamento nell'approvvigionamento delle uniformi per il personale impiegato negli istituti penitenziari. In particolare, l'amministrazione prevede di coprire il fabbisogno di uniformi attraverso la produzione diretta in carcere, resa possibile grazie all'allestimento presso alcuni istituti penitenziari (Biella e Pescara) di specifiche strutture industriali adeguate allo scopo. In aggiunta, l'intervento prevede che un'impresa privata (Ermenegildo Zegna S.p.A.), garantisca, a titolo gratuito, un percorso di formazione professionale destinata al personale detenuto da impiegare nell'attività in oggetto. L'amministrazione stima un risparmio annuo di 500.000 euro annui rispetto alle analoghe forniture acquisite attraverso contratti con privati imprenditori considerando una produzione diretta di 3.000 giacche, 3.000 pantaloni e 5.000 paia di scarpe.

Gli atti amministrativi previsti per l'attuazione dell'intervento hanno natura interna, senza particolare formalità e riguardano la commessa dei capi da produrre con le caratteristiche previste dall'apposito Regolamento per il vestiario uniforme del Corpo di polizia penitenziaria, le diverse taglie da realizzare nonché lo stoccaggio presso il Magazzino centrale o presso i magazzini territoriali.

Il cronoprogramma e lo scadenziario temporale sono diversificati in relazione ai processi industriali necessari:

-acquisizione delle stoffe e del pellame con le caratteristiche qualitative e di vestibilità previste dal Regolamento per le uniformi;

-tempi di lavorazione per la produzione di un congruo numero di capi da stoccare nel Magazzino centrale del Corpo;

- distribuzione nelle Scuole di formazione, dei singoli lotti delle commesse secondo le diverse taglie necessarie, rilevate sulle informazioni antropometriche del personale di nuova assunzione.

L'amministrazione prevede un monitoraggio annuale delle realizzazioni effettive, in maniera da fornire il numero di giacche e pantaloni prodotti a Biella e numero di scarpe o di scarponcini prodotti a Pescara.

ID 12) *Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione* (obiettivo di risparmio di 19,81 milioni per il 2018, 19,71 milioni per il 2019 e 19,1 milioni decorrere dal 2020).

È l'intervento finanziariamente più consistente tra quelli proposti dal Ministero della giustizia, secondo il profilo del risparmio programmato. Le azioni volte al conseguimento dei risparmi sul funzionamento degli uffici giudiziari riguardano molteplici tipologie di spesa: utenze (telefonia fissa e mobile, energia elettrica, acqua, gas, teleriscaldamento), carburanti (per caldaie), locazioni di immobili, manutenzioni ordinarie di immobili ed impianti (idraulici, elettrici, riscaldamento-raffreddamento, ascensori, antincendio, minuta manutenzione, etc.), custodia, sorveglianza non armata ed armata, centralinisti, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni ed altri servizi ausiliari, compresi quelli acquisiti mediante convenzione ANCI-Ministero della giustizia.

L'intervento parte da una razionalizzazione delle procedure amministrative e gestionali resa possibile dal processo di riorganizzazione del Ministero della giustizia. Vengono attribuite, in particolare, nuove competenze alla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie (cfr. articolo 16, comma 4 del DPCM 84/2015 del 15 giugno 2015) mentre le funzioni relative alla stipulazione dei contratti per le sedi degli uffici giudiziari transitano dai Comuni ai Presidenti di Corte di appello ed ai Procuratori generali (che assumono le funzioni di funzionari delegati), impostando una "gestione diretta" delle spese di funzionamento su base decentrata. L'attribuzione ai Dirigenti degli uffici giudiziari del governo dei rapporti

che interessano le rispettive sedi ha conferito loro la possibilità di un effettivo controllo degli stessi, di verifica delle effettive esigenze e degli eventuali sprechi.

L'amministrazione prevede in particolare di acquistare i servizi prioritariamente mediante l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A., mediante adesioni alle convenzioni attive, accordi quadro ed avvalendosi del sistema dinamico di acquisto mediante Consip - SDAPA e delegando i Funzionari delegati all'indizione di richieste di offerta (RDO) su mercato elettronico (MEPA) per l'acquisizione a livello distrettuale di servizi analoghi, in modo da poter meglio comparare i costi, in quanto non influenzati da sostanziali diversità territoriali, e ridurre il numero di beneficiari, di stazioni appaltanti, nonché scontare prezzi maggiormente favorevoli. Per i servizi non presenti su MEPA, come ad esempio la vigilanza armata, si prevede di avviare procedure di gara al livello distrettuale. Con riguardo alla spesa per locazione di immobili, l'amministrazione rappresenta di voler proseguire l'attività già intrapresa di ricognizione degli immobili locati e delle esigenze degli uffici giudiziari, al fine di trasferire gli stessi in immobili più idonei e di proprietà demaniale. Al contempo il Ministero della giustizia si è impegnato, mediante la firma di protocolli di intesa con i Comuni sede degli uffici giudiziari e con l'Agenzia del Demanio, a compartecipare, previa assicurata copertura finanziaria, alla costruzione di immobili o all'adeguamento di immobili demaniali già esistenti (in genere ex caserme dismesse). Relativamente alla spesa derivante dagli accordi applicativi stipulati in forza della convenzione ANCI/Ministero della giustizia è prevista una riduzione della stessa, tenuto conto del fatto che la possibilità per gli uffici giudiziari di ricorrere a questo strumento è soggetta a norma di legge, e in ragione del graduale passaggio ad acquisizioni sul mercato dei servizi offerti dagli Enti territoriali. Ai fini del monitoraggio, l'amministrazione prevede di utilizzare il sistema informativo SIGEG che consente la raccolta di dati in merito ai fabbisogni di beni e servizi e ai contratti stipulati ed ai pagamenti effettuati.

Riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici (obiettivo di risparmio di 3,39 milioni nel 2018):

ID 3) *Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari* (Obiettivo di risparmio di 0,2 milioni annui a decorrere dal 2019).

Il fondo in questione è finalizzato ad interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari che vengono proposti e attuati dalle articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. In genere si tratta di progetti trattamentali e educativi di breve durata e di limitato importo finanziario. Gli interventi sono finanziati annualmente, previa selezione operata dal Dipartimento, sulla base dei fondi a disposizione. L'amministrazione propone di ridurre le dotazioni del fondo e di ottimizzarne la gestione utilizzando parametri standard di tipo qualitativo e quantitativo.

ID 8) *Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale*. (Obiettivo di risparmio di 0,39 milioni per il 2018 e il 2019).

L'Ente, per il quale secondo la proposta vengono sospesi i trasferimenti, è chiamato a stipulare l'assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa per il rischio di provocare danni a terzi per eventi non dolosi nello svolgimento delle attività istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria.

Nelle more della sospensione, è stata esperita apposita gara per il conferimento dell'incarico di consulenza specialistica nel settore assicurativo (*broker*) per la valutazione dell'alea di rischio per il successivo esperimento della gara fra imprese assicuratrici (l'effettiva sottoscrizione del contratto di assicurazione è prevista dall'amministrazione per il 2020).

ID 10) *Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi* (obiettivo di risparmio di 0,9 milioni annui per il 2018, il 2019 e a decorrere dal 2020).

L'intervento mira a ridurre le spese di traduzione dei detenuti che devono recarsi presso le sedi giudiziarie ai fini della loro partecipazione ai procedimenti penali. La proposta dà attuazione pratica alle innovazioni normative introdotte con la legge n. 103 del 23 giugno 2017, che ha esteso il ricorso "obbligatorio" alla partecipazione a distanza per tutti quei soggetti detenuti per reati gravi, connessi alla criminalità organizzata, collaboratori e testimoni di giustizia. L'amministrazione stima in particolare un risparmio fino al 15 per cento delle spese di traduzione, in ragione dell'abbattimento dei costi per il trasporto su strada (carburante e spese di manutenzione dei mezzi), per il personale di scorta, per ferrovia e per i vettori aerei. Corrispondentemente, si prevede una riduzione per gli oneri di trasferta per i servizi fuori sede del personale, sia per le diarie orarie e giornaliere spettanti agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, sia per il rimborso dei pasti consumati, necessariamente, presso pubblici esercizi.

Come rappresentato dall'amministrazione, la spesa da programmare per il trasporto dei detenuti si fonda su stime e valutazioni dell'andamento ciclico della mobilità e sulle azioni di razionalizzazione praticate dalle varie articolazioni territoriali del Servizio. Tali stime scontano alcune difficoltà, infatti, la calendarizzazione delle udienze con partecipazione di imputati detenuti viene disposta dalle diverse sedi giudiziarie e non consente di programmare, da parte degli istituti penitenziari, il servizio delle traduzioni se non in prossimità dei dibattimenti processuali. Anche la scelta del mezzo di trasporto (stradale, aereo o ferroviario) può essere operata solo nell'attualità della richiesta di traduzione, in quanto dettata dalla distanza da coprire e delle prescrizioni di sicurezza da garantire.

ID 11) *Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari*. (Obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui a decorrere dal 2018).

La proposta per conseguire il risparmio consiste in una rimodulazione dei premi di rendimento scolastico per i diversi livelli e gradi di istruzione. I dati e le statistiche fornite dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (numero di iscritti per i diversi corsi) rivelano che tale possibilità di risparmio dipende prioritariamente dal trend in diminuzione di persone detenute iscritte ai corsi corrispondenti alla scuola dell'obbligo (mentre il numero di quelli che frequentano corsi di apprendimento della lingua italiana e di quelli iscritti ai corsi dell'ex scuola media superiore sarebbe in crescita).

Altri interventi di risparmio (obiettivo di risparmio di 12 milioni nel 2018):

ID 4) *Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello* (Obiettivo di risparmio di 5 milioni annui a decorrere dal 2018).

L'intervento consiste nell'abrogazione di una disposizione normativa avente carattere strutturale, che destinava specifiche risorse all'Agenzia del demanio per finanziare operazioni di permuta di immobili demaniali già in uso governativo da utilizzare (in seguito alla permuta) in regime di locazione. In particolare, queste operazioni sarebbero state finalizzate alla realizzazione di nuovi edifici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello in cui concentrare tutti gli uffici ordinari e minorili. A tal fine era stata quindi autorizzata la spesa di 5 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2016, corrispondenti ai canoni di locazione per gli immobili in oggetto.

L'amministrazione rappresenta di voler perseguire ugualmente il piano di razionalizzazione degli uffici giudiziari sulla base della stessa strategia di concentrazione degli uffici nelle sedi centrali di corte d'appello, senza tuttavia avvalersi di permute con immobili demaniali in uso governativo da utilizzare in regime di locazione.

ID 5) *Razionalizzazione della spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria*. (Obiettivo di risparmio di 6 milioni per il solo anno 2018).

L'intervento si sostanzia nel definanziamento per il 2018 del piano gestionale destinato alle indennità per i giudici onorari (1362/01), in considerazione dei tempi tecnici per la completa attuazione della riforma della magistratura onoraria di cui al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116. La riforma in oggetto teneva infatti in considerazione la copertura degli oneri previdenziali per la magistratura onoraria, alla luce dell'avvio di

una procedura di infrazione contro lo Stato italiano (ai sensi degli articoli 258, 259 e 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), tali oneri, erano stati prudenzialmente già previsti in bilancio nel corso del 2017.

Per la determinazione degli oneri annuali relativi ai magistrati onorari in servizio sono stati utilizzati i seguenti contingenti, comunicati dalla competente Direzione generale dei magistrati: 5.685 unità complessive, di cui 1.320 giudici di pace, 2.440 giudici onorari di tribunale e 1.925 viceprocuratori onorari. Quale base di calcolo delle indennità è stata invece utilizzata la spesa annua media pro-capite rilevata per il pagamento delle indennità corrisposte ai giudici delle rispettive carriere.

ID 6) *Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello*. (Obiettivo di risparmio di 1 milione annuo a decorrere dal 2018).

Vengono ridotte le risorse finalizzate al pagamento delle competenze per i giudici ausiliari di Corte di appello in conseguenza della rideterminazione del contingente massimo degli stessi. L'abbassamento del numero massimo di giudici ausiliari nominabili (da quattrocento a trecentocinquanta) trova riscontro nel fatto che negli anni precedenti, la dotazione effettiva dei giudici ausiliari non era mai stata integralmente coperta, pur garantendo il fabbisogno in termini di servizi.

Per meglio evidenziare il processo di revisione utilizzato, nelle apposite schede di monitoraggio, l'amministrazione ha suddiviso gli interventi in tre gruppi, coerentemente con le indicazioni e le classificazioni fornite nel DPCM del giugno 2017[108]:

> *(i)* 23,61 milioni sono messi in relazione alla *revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza;*
>
> *(ii)* per 11,39 milioni di risparmi, l'amministrazione riferisce che si tratta del *definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi;*
>
> *(iii)* infine, un milione di minori spese sarebbe da ricollegare alla *revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.*

Il miglioramento dell'efficienza amministrativa da una parte e le valutazioni delle politiche sotto il profilo della loro efficacia e della loro coerenza con le priorità del governo dall'altra, sono le principali direttrici "dichiarate" dell'attività di revisione.

Quest'ultima classificazione sconta tuttavia una certa difficoltà da parte del Ministero della giustizia, al pari delle altre amministrazioni, nel far rientrare i propri interventi entro la rigida tripartizione indicata dalle linee guida del DPCM. Alcuni interventi, inoltre, sembrano rispondere all'esigenza di riallineare le risorse disponibili all'effettiva esigenza di spesa, attraverso un'azione di riprogrammazione contabile, più che ad un'effettiva revisione dettata da considerazioni sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Per ovviare a queste criticità, a scopo descrittivo, cercando di mantenere una certa rispondenza con le informazioni trasmesse in sede di monitoraggio dall'amministrazione, si potrebbero articolare gli interventi in esame in un numero ristretto ma sufficientemente dettagliato di prassi gestionali, ovvero modalità scelte dall'amministrazione per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio:

A. razionalizzazione procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative;
B. rinegoziazione contratti di servizio e convenzioni;

[108] Come indicato nel DPCM 28 giugno 2017, la riduzione degli stanziamenti sui pertinenti capitoli di bilancio avviene sulle previsioni del disegno di legge di bilancio (DLB), agendo alternativamente sulla sezione prima (contenente le innovazioni legislative) o sulla sezione seconda (contenente il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative) del DLB.

C. riorganizzazione sedi e rinegoziazione contratti di affitto;
D. revisione, rideterminazione della programmazione anche per riallineamento al mutato fabbisogno;
E. definanziamento totale o parziale di interventi.

Schematizzando, gli interventi sarebbero quindi associabili alle prassi nel modo descritto dalla tavola 2.1.1.2

Tavola 2.1.1.2: Risparmi previsti per intervento e prassi gestionale seguita per il conseguimento dell'obiettivo (*). Previsioni a legge di bilancio 2018-2020, primo anno. Milioni di euro.

Intervento	Risparmio previsto per intervento	Risparmio previsto per tipologia di prassi gestionale
A) Razionalizzazione procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative		
ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	-0,50	**-23,21**
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	-2,90	
ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	-19,81	
B) Rinegoziazione contratti di servizio e convenzioni		
ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	0,00	**0,00**
C) Riorganizzazione sedi e rinegoziazione contratti di affitto		
ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione	-0,20	**-0,20**
D) Revisione, rideterminazione della programmazione anche per riallineamento al mutato fabbisogno		
ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	-0,10	**-7,59**
ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	-6,00	
ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	-1,00	
ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	-0,39	
ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	-0,10	
E) Definanziamento totale o parziale di interventi		
ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	0,00	**-5,00**
ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	-5,00	
Totale risparmio previsto a legge di bilancio 2018-2020 (primo anno)		**-36,00**

Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I

A conclusione della descrizione sin qui condotta, si propone di seguito un quadro riepilogativo degli interventi di risparmio pianificati dal Ministero della giustizia per il ciclo di revisione 2018-2020. In

particolare, accanto alla classificazione economica e alla tipologia della spesa sottostante (fabbisogno, oneri inderogabili, fattore legislativo) gli interventi sono classificati anche in relazione ai criteri indicati dal DPCM 2017 e in base alla prassi gestionale per il conseguimento del risparmio.

Tavola 2.1.1.3: Quadro riassuntivo degli interventi di risparmio previsti a legge di bilancio 2018-2020

Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI) (*)	Classificazione economica (**)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (***)	Riduzione relativa a: - spese di Funzionamento - interventi specifici -altro	Prassi gestionale per il conseguimento del risparmio (****)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione	FB	CONSUMI INTERMEDI / NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	(i)	Funzionamento	C	-0,20
ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	FB	CONSUMI INTERMEDI / MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	(i)	Funzionamento	D	-0,10
ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	FB	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE / FAMIGLIE	(ii)	Interventi specifici	E	0,00
ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	OI	CONSUMI INTERMEDI / NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	(ii)	Altro	E	-5,00
ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	OI	CONSUMI INTERMEDI / COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	(ii)	Altro	D	-6,00
ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	OI	CONSUMI INTERMEDI / COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	(iii)	Altro	D	-1,00
ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	OI	CONSUMI INTERMEDI / ALTRI SERVIZI	(iii)	Funzionamento	B	0,00
ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	OI	ALTRE USCITE CORRENTI / PREMI DI ASSICURAZIONE	(ii)	Interventi specifici	D	-0,39

(segue) Tavola 2.1.1.3: Quadro riassuntivo degli interventi di risparmio previsti a legge di bilancio 2018-2020

Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI) (*)	Classificazione economica (**)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (***)	Riduzione relativa a: - spese di Funzionamento - interventi specifici -altro	Prassi gestionale per il conseguimento del risparmio (****)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	FB	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE / VESTIARIO	(i)	Funzionamento	A	-0,50
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	FB	CONSUMI INTERMEDI / ALTRI SERVIZI	(i)	Interventi specifici	A	-2,00
		CONSUMI INTERMEDI / INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	(i)	Interventi specifici	A	-0,50
		CONSUMI INTERMEDI / MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	(i)	Interventi specifici	A	-0,40
ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	FB	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE / FAMIGLIE	(i)	Interventi specifici	D	-0,10
ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	FB	CONSUMI INTERMEDI / BENI DI CONSUMO	(i)	Funzionamento	A	-19,81
Totale complessivo						**-36,00**

Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) FB= fabbisogno; FL= fattore legislativo; OI= oneri inderogabili

(**) classificazione economica = categoria spese / classificazione economica di terzo livello

(***) (i)= revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii)= definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi; (iii)= revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità

(****) A= razionalizzazione procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative; B=rinegoziazione contratti di servizio e convenzioni; C=riorganizzazione sedi e rinegoziazione contratti di affitto; D= revisione, rideterminazione della programmazione anche per riallineamento al mutato fabbisogno; E= definanziamento totale o parziale di interventi

2.1.2. Criteri di individuazione dei piani di risparmio e attività di monitoraggio del Ministero della giustizia nel triennio 2018-2020

Nel corso del 2022, la Ragioneria Generale dello Stato ha richiesto un contributo al Ministero della giustizia a integrazione delle informazioni fornite dall'Amministrazione e contenute nelle schede informative trasmesse nel 2018 per il monitoraggio semestrale dell'attività di revisione della spesa, condotto secondo le indicazioni della circolare RGS n. 20/2018. Le dodici proposte di intervento di riduzione della spesa del Ministero della giustizia, integrate rispondendo a una serie di domande[109] e organizzate secondo la classificazione adottata nel paragrafo 2.1.1 del presente lavoro, sono riportate per facilità di lettura nella tavola 2.1.2.1 che segue:

[109] Domande relative all'analisi del contesto e delle possibili alternative:

- come è stato individuato l'intervento di revisione?
- sono stati valutati interventi alternativi?
- esiste un sistema di valutazione e monitoraggio per le spese di funzionamento?
- è stata utilizzata un'analisi dei costi e/o della spesa basata su strumenti di contabilità analitica, per la determinazione di una possibile area di risparmio?
- è stato definito un cronoprogramma dell'intervento, che considerasse anche eventuali variabili ed attività propedeutiche alla sua realizzazione?
- quali soggetti sono stati coinvolti ai fini del reperimento dei dati di analisi? (es. agenzia del demanio, consulenze)

Domande relative all'analisi di impatto finanziario

- come è stato quantificato l'obiettivo di risparmio della proposta?
- come sono stati quantificati i costi medi unitari per i beni e servizi acquistati?
- come sono stati stimati i risparmi di spesa presunti?
- sono stati considerati eventuali oneri accessori per implementare l'intervento?
- quale metodo di calcolo della riduzione della spesa è stato utilizzato?

Domande relative all'analisi degli effetti:

- è stata fatta un'analisi dei rischi conseguenti alla realizzazione dell'intervento? (es. mancanza di immobili demaniali, indisponibilità della controparte a contrattare, etc.)?
- ci sono ulteriori margini di miglioramento? È possibile estendere l'intervento di razionalizzazione ad altri ambiti?

Tavola 2.1.2.1: Proposte intervento di riduzione della spesa del Ministero della giustizia. 2018-2020

Tipologia proposte	ID	Descrizione proposte di intervento di riduzione della spesa
Riduzione spese di funzionamento	**ID 1** **ID 4**	locazioni
	ID 2	attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi
	ID 7	intercettazioni giudiziarie
	ID 9	capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria (tramite la produzione diretta in carcere)
	ID 12	procedure di acquisto e organizzazione
Riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici	**ID 3**	progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari
	ID 8	trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria
	ID 10	servizio di traduzione degli imputati detenuti
	ID 11	premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione
Altri interventi di risparmio	**ID 5**	revisione delle indennità spettanti alla magistratura onoraria
	ID 6	revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello

Le suddette proposte hanno evidenziato per quanto riguarda l'analisi di contesto e delle alternative che per la maggior parte degli *interventi relativi a spese di funzionamento*, *a riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici e ad altri interventi di risparmio*, è stato specificato **"come" è stato individuato l'intervento di riduzione della spesa** senza purtuttavia indicare dati ed analisi a supporto di tale scelta mentre per tutte le proposte non è stata segnalata l'esistenza di **proposte alternative**, che avrebbero reso possibile un confronto. A titolo esemplificativo si riporta l'intervento "Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti" (ID 9). La proposta ha evidenziato che "l'intervento di revisione è stato individuato per favorire l'offerta trattamentale della popolazione detenuta, mediante il loro impiego in attività lavorative utili al reinserimento sociale. L'intervento è stato individuato a seguito della constatazione di un notevole risparmio sui costi di produzione dei capi del vestiario uniforme per il Corpo di Polizia penitenziaria impiego di lavoratori detenuti, tenuto conto anche della presenza in diversi istituti di infrastrutture industriali dotate di macchinari e attrezzature idonee alla produzione del vestiario".

L'utilizzo di strumenti di **contabilità analitica** (attraverso il sistema SICOGE ora INIT) è emerso dalla maggior parte delle proposte, mentre è risultato difficile indicare un **cronoprogramma dettagliato delle attività e della relativa spesa**; per quanto riguarda l'esistenza di un sistema **di valutazione e monitoraggio per le spese di funzionamento** solo cinque interventi (due tra gli interventi relativi alle spese di funzionamento e tre tra gli interventi relativi ad una riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici) hanno evidenziato un sistema informatico di monitoraggio. Pochi, infine, i **soggetti esterni** (es. agenzia del demanio, consulenze) coinvolti ai fini del reperimento dei dati di analisi.

Per quanto riguarda l'analisi di impatto finanziario, in base agli approfondimenti fatti con l'Amministrazione[110] (laddove si hanno a disposizione informazioni utili) **la quantificazione dell'obiettivo di risparmio e dei costi medi unitari per i beni e servizi acquistati** ha seguito criteri diversi a seconda della classificazione delle proposte:

- per gli *interventi relativi alle spese di funzionamento* sono state condotte stime prudenziali in base ai costi complessivi rilevati nel 2017 (locazioni - ID 1 e 4), alla spesa storica (intervento attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi – ID 2), oppure ai costi medi di produzione (capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria ID 9);
- per gli *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici* l'obiettivo di risparmio della proposta è stato quantificato tenendo conto di alcune circostanze di

[110] Per una descrizione del processo seguito si rinvia al paragrafo 2.1 della presente relazione.

contesto (come la possibilità di una più ampia offerta di opportunità trattamentali e progettuali senza oneri per l'Amministrazione o in compartecipazione di spesa, tramite l'incremento di accordi e convenzioni con le Regioni e gli Enti locali e/o la possibilità di avvalersi dello strumento MEPA per l'affidamento delle attività progettuali, con conseguente maggior trasparenza delle procedure e la disponibilità di una più ampia platea di offerenti, per l'intervento progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari – ID 3), in base a una previsione giornaliera dei risparmi legata alla programmazione delle attività di ampliamento delle sale per videoconferenza ed al numero delle udienze dibattimentali nonché alla riduzione delle spese di trasporto dei detenuti (intervento servizio di traduzione degli imputati detenuti – ID 10), in base a parametri economici e al numero dei beneficiari dell'intervento, al loro livello e grado scolastico, alla consistenza numerica delle scuole disponibili negli istituti penitenziari (intervento premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione – ID 11).

Nel dettaglio passando alla domanda di **come sono stati quantificati i costi medi unitari per i beni e servizi acquistati e come sono stati stimati i risparmi di spesa presunti** le risposte fornite hanno evidenziato che la stima del risparmio di spesa è stata effettuata confrontando i costi sostenuti, per ciascun capo realizzato con le lavorazioni intere, con i costi previsti attraverso le forniture da imprese private per l'intervento capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria, tramite la produzione diretta in carcere (ID 9); ulteriori costi erano stati considerati con riferimento all'attribuzione degli incentivi per funzioni tecniche (di cui all'articolo 113 del decreto legislativo n. 50/16) per l'intervento procedure di acquisto e organizzazione (ID 12), unico tra gli interventi *relativi alle spese di funzionamento* (tale evenienza non si è poi verificata in quanto il relativo Regolamento è stato emanato solo con D.M.4 agosto 2021)*;* la riduzione delle esigenze di traduzione in udienza (ID 10) ha previsto un risparmio per le spese di trasporto dei detenuti nella misura del 13 per cento circa sui costi dei carburanti-lubricanti, del 14 per cento sui costi dei biglietti per i trasporti extra urbani e del 10 per cento per ulteriori costi, e i risparmi di spesa presunti sono stati desunti sulla base della consistenza della popolazione detenuta ed al loro livello e grado scolastico, tenendo conto della consistenza numerica delle scuole disponibili negli istituti penitenziari per l'intervento premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione (ID 11) che rappresentano le risposte emerse nel gruppo relativo agli *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici*. Alla richiesta di specificare se sono stati considerati eventuali **oneri accessori** per implementare l'intervento oggetto di risparmio è stato indicato che:

- per gli *interventi relativi alle spese di funzionamento* in relazione alla grande varietà delle situazioni specifiche, gli oneri accessori sono stati calcolati di volta in volta in relazione alla soluzione individuata. Ad esempio, per gli interventi di locazione (locazioni ID 1 – 4) sono stati quantificati oneri di trasloco e adeguamento delle nuove sedi (oneri accessori sostenuti con i fondi disponibili a legislazione vigente), mentre nel caso della proposta di produzione diretta di vestiario uniformi (capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria ID 9) sono stati inclusi i costi di ammortamento di produzione in merito alle attrezzature ed ai macchinari, nonché i costi per la copertura assicurazione dei lavorati detenuti;
- per gli *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici* sono stati considerati oneri accessori collegati alla copertura assicurativa degli autoveicoli e del personale del Corpo di Polizia penitenziaria (servizio di traduzione degli imputati detenuti - ID 10).

Infine, considerando l'analisi degli effetti della proposta, in diversi casi è stata realizzata **un'analisi dei rischi** che avrebbero potuto pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo di risparmio. In dettaglio, tra gli *interventi relativi alle spese di funzionamento,* per la proposta relativa alle locazioni (locazioni ID 1 e ID 4) l'Amministrazione ha tenuto conto fin dall'origine dei principali rischi, legati alla mancanza di immobili demaniali e all'indisponibilità delle controparti a contrattare/rivedere i canoni e le condizioni contrattuali; per l'intervento relativo ai capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria realizzati direttamente in carcere (ID 9), è stata prevista l'eventuale stipula di contratti con imprenditori privati accreditati in Consip; per l'intervento relativo ai progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari (attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi - ID 2) è stata segnalata l'assenza di un sistema informativo per il controllo di gestione in grado di supportare in modo sistematico l'intervento in questione (carenza colmata

tramite rilevazioni *ad hoc*, fonte informativa sulle segnalazioni formulate dagli uffici di esecuzione penale esterna). Stessa difficoltà è emersa per alcuni *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici* (nel caso dell'intervento progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari – ID 3 una fonte di informazione rilevante è stata la segnalazione formulata dai servizi minorili). Inoltre, sempre per gli *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici* è stata evidenziata la difficoltà ad effettuare delle proiezioni annuali delle giornate di impiego del personale di Polizia penitenziaria e le percorrenze medie, in quanto vi sono fattori contingenti legati alla calendarizzazione delle udienze in prossimità delle medesime ed alla scelta del mezzo di trasporto (servizio di traduzione degli imputati detenuti - ID 10).

Per alcuni interventi ci sono stati **margini di miglioramento,** ad esempio per l'intervento denominato attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi (attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi - ID 2) è stato ulteriormente esteso negli anni 2020, 2021 e 2022 con ulteriori risparmi, grazie alla riduzione delle spese per acquisto di materiali di consumo per le stampanti individuali, favorita dalla progressiva digitalizzazione degli atti e dall'introduzione di un sistema di protocollazione. Tuttavia, almeno per l'intervento servizio di traduzione degli imputati detenuti (ID 10) altri miglioramenti potrebbero avvenire qualora le richieste di traduzioni fossero più tempestive e vi fossero sistemi evoluti di tracciamento dei percorsi effettuati (da estendersi anche alla razionalizzazione della spesa collegata ai trasporti in altri ambiti amministrativi).

Il monitoraggio delle attività incluse nel cronoprogramma è stato effettuato per gli interventi di competenza del cdr 5 – Dipartimento della giustizia minorile e di comunità che monitora l'evoluzione dei programmi, delle attività e delle procedure. Gli esiti di tale attività sono relazionati annualmente nell'ambito degli elementi conoscitivi trasmessi alla Corte dei Conti finalizzati all'attività di referto al Parlamento in relazione al Rendiconto generale dello Stato[111].

Effetti non monetari previsti sono stati indicati per diversi interventi. In particolare si segnalano per le *spese di funzionamento* relative alle locazioni (locazioni - ID 1-4) un miglioramento in termini di efficacia ed efficienza dei servizi resi all'utenza e alla comunità, oltre che un miglioramento in termini di benessere organizzativo interno; relative ai capi del vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria (tramite la produzione diretta in carcere ID 9) un miglioramento del livello di formazione professionale della popolazione detenuta attraverso corsi specifici e, più in generale, un innalzamento dell'offerta trattamentale volta a favorire il reinserimento sociale, la riduzione della recidiva ed il miglioramento della sicurezza e della coesione sociale. Relativamente all*a riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici*, come effetto non monetario è stato, infine, segnalato il miglioramento dell'organizzazione e della qualità amministrativa del servizio erogato dall'Amministrazione penitenziaria nell'ambito del servizio di traduzione degli imputati detenuti (ID 10), nonché l'innalzamento del livello di istruzione della popolazione detenuta attraverso l'incentivo dei benefici premiali, l'innalzamento dell'offerta trattamentale volta a favorire il reinserimento sociale, la riduzione della recidiva ed il miglioramento della sicurezza e della coesione sociale (premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione - ID 11).

Per quanto riguarda, infine, la presenza di un eventuale **sistema di indicatori** per valutare l'efficacia dell'intervento, si segnala che per gli *interventi relativi alle spese di funzionamento:*

- per l'intervento relativo alle locazioni (locazioni ID 1-4) sono stati utilizzati due indicatori rilevati semestralmente: la superficie complessiva degli immobili gestita dal Direzione generale giustizia

[111] cfr. Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2021 https://www.corteconti.it/Download?id=02de215d-b07a-4997-bcc3-90d0fbe15933

minorile e di comunità (DGMC - cdr 5) e la percentuale di tale superficie in locazione rispetto al totale[112]. Tali indicatori sono inseriti nel sistema delle note integrative al bilancio e al rendiconto;

- per l'intervento per le attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi (attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi - ID 2) sono stati indicati indicatori di realizzazione finanziaria.

Per le spese relative ad *interventi relativi alla riduzione della dotazione di risorse disponibili per interventi specifici* si è fatto ricorso a indicatori di realizzazione finanziaria e di realizzazione fisica (progetti a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari - ID 3) e dati statistici relativi all'offerta formativa (premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione - ID 11).[113]

In sintesi, gli obiettivi di risparmio 2018-2021 classificati secondo lo schema: spese di funzionamento, spese per interventi specifici e altri interventi di risparmio evidenziano una serie di criticità, riepilogate nella **tavola 2.1.2.2** "analisi di contesto e delle alternative", **tavola 2.1.2.3** "analisi di impatto finanziario", **tavola 2.1.2.4** "analisi effetti" che seguono. In particolare, per quanto riguarda l'analisi di contesto e delle alternative (**tavola 2.1.2.5**), sembrerebbe che l'Amministrazione abbia fatto ricorso ad analisi contabili sull'attuazione dei programmi di spesa, più che ad attività di analisi e valutazione della spesa volte a cogliere i risultati e l'allineamento alle priorità dei programmi stessi, utilizzando strumenti di contabilità analitica e dati di bilancio. Inoltre, non ha preso in considerazione interventi alternativi, conducendo un'attività di monitoraggio non strutturata (anche a causa della mancanza di sistemi informatici) e senza il supporto di un adeguato cronoprogramma. Pochi sono stati, inoltre, i soggetti coinvolti ai fini del reperimento dei dati di analisi (Agenzia del Demanio, sezione statistica del Dipartimento amministrazione penitenziaria – DAG). Sono stati utilizzati dati della spesa storica o stime prudenziali per il calcolo della riduzione della spesa, mentre, analizzando le informazioni fornite sull'impatto finanziario delle proposte emerge una scarsa considerazione di eventuali oneri accessori per implementare l'intervento.

Infine, considerando l'analisi degli effetti delle riduzioni di spesa, l'Amministrazione non ravvisa quasi mai margini di miglioramento dell'intervento oggetto di riduzione (ad eccezione di interventi di funzionamento quale ID 2 attività di assistenza per i nuovi sistemi informativi); ha svolto raramente un monitoraggio delle attività incluse nel cronoprogramma, e solo in pochi casi ha adottato indicatori per valutare l'efficacia dell'intervento. Emerge, invece, una attenta analisi dei rischi che avrebbero potuto rendere inefficace il conseguimento del risparmio.

[112] La superficie totale di immobili gestita dal DGMC è passata da 230.311 mq (31/12/2018) a 245.460 mq (31/12/2021). La percentuale in locazione sul totale è passata, nello stesso periodo, dal 16 per cento al 18,04 per cento.

[113] Nell'anno scolastico 2018-2019 n.19.888 iscritti; - Nell'anno scolastico 2019-2020 n.20.263 iscritti; - Nell'anno scolastico 2020-2021 n.15.224 iscritti. La variabilità del numero degli iscritti all'offerta formativa risente della tipologia dei detenuti e di eventi esterni (es. pandemia da Covid 19).

Tavola 2.1.2.2: Analisi di contesto e delle alternative.

Tipologia proposte	Analisi di contesto e delle alternative				
	Evidenze a supporto delle proposte	Esempi di evidenze a supporto delle proposte	Dati a supporto delle proposte	Prassi di monitoraggio	Carenze/criticità
Riduzione delle spese di funzionamento	- revisione delle procedure amministrative (ID 2) - analisi dei fabbisogni (ID 7) - analisi dei costi di produzione (ID 9)	- razionalizzazione delle spese informatiche (ID 2) - razionalizzazione della spesa per l'intercettazione (ID 7) - produzione in gestione diretta (ID 9)	—	- utilizzo di SICOGE (ID 1-4)	- assenza dati a supporto della proposta - assenza di interventi alternativi alla proposta - minima attività di monitoraggio - minimo utilizzo di cronoprogramma
Riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici	- analisi finanziaria (ID 3) - analisi delle procedure organizzative (ID 10) - analisi dei costi e/o delle spese mediante strumenti di contabilità analitica già in uso (ID 11)	- analisi di tutti i capitoli di finanziamento (ID 3) - riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti (ID 10) - rimodulazione dei sussidi ed i premi di rendimento scolastico (ID 11)	—	- monitoraggio attraverso sistema informatico *ad hoc* (ID 3)	
Altri interventi di risparmio	—	—	—	—	

Tavola 2.1.2.3: Analisi di impatto finanziario

<table>
<tr><th rowspan="2">Tipologia proposte</th><th colspan="3">Analisi di impatto finanziario</th></tr>
<tr><th>Modalità di quantificazione dell'obiettivo di risparmio della proposta</th><th>Considerazione di eventuali oneri accessori per implementare l’intervento</th><th>Carenze/criticità</th></tr>
<tr><td>Riduzione delle spese di funzionamento</td><td>- mediante stime prudenziali formulate in base ai costi complessivi rilevati nel 2017 (ID 1-4)
- tenendo conto della spesa storica (ID 2)
- tenendo conto dei costi medi di produzione (ID 9)</td><td>- oneri di trasloco e adeguamento delle nuove sedi (ID 1 -4)
- costi di ammortamento di produzione in merito alle attrezzature ed ai macchinari, nonché i costi per la copertura assicurazione dei lavorati detenuti (ID 9)</td><td rowspan="3">- poca considerazione di eventuali oneri accessori per implementare l’intervento
- assenza indicazione del metodo di calcolo della riduzione della spesa</td></tr>
<tr><td>Riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici</td><td>- tenendo conto di alcune circostanze di contesto (ID 3)
- tenendo conto di alcuni parametri quali: l'ampliamento delle sale per videoconferenza, numero delle udienze dibattimentali, riduzione delle spese di trasporto dei detenuti (ID 10)
- tenendo conto parametri economici, numero dei beneficiari dell’intervento, loro livello e grado scolastico e consistenza numerica delle scuole disponibili negli istituti penitenziari (ID 11)</td><td>- oneri accessori collegati alla copertura assicurativa degli autoveicoli e del personale del Corpo di Polizia penitenziaria (ID 10)</td></tr>
<tr><td>Altri interventi di risparmio</td><td>__</td><td>__</td></tr>
</table>

Tavola 2.1.2.4: Analisi effetti

Tipologia proposte	Analisi effetti				
	Analisi dei rischi conseguenti alla realizzazione dell'intervento	Margini di miglioramento	Presenza di effetti non monetari	Sistema di indicatori per valutare l'efficacia dell'intervento	Carenze/criticità
Riduzione delle spese di funzionamento	- mancanza di immobili demaniali e indisponibilità delle controparti a contrattare/rivedere i canoni e condizioni contrattuali (ID 1-4) - assenza di un sistema informativo per il controllo di gestione (ID 2)	- intervento esteso al 2020, 2021 e 2022 con ulteriori risparmi (ID 2)	- miglioramento in termini di efficacia ed efficienza dei servizi resi all'utenza e alla comunità, oltre che un miglioramento in termini di benessere organizzativo interno (ID 1 -4) - miglioramento del livello di formazione professionale della popolazione detenuta (ID 9)	- indicatori fisici inseriti nel sistema delle note integrative al bilancio e al rendiconto (ID 1-4) - indicatori di realizzazione finanziaria (ID 2)	- pochi margini di miglioramento dell'intervento - scarso monitoraggio delle variabili e delle attività incluse nel cronoprogramma - pochi indicatori per valutare l'efficacia dell'intervento
Riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici	- assenza di un sistema informativo per il controllo di gestione (ID 3) - tenendo conto di alcuni parametri economici (ID 10) - analisi dei costi e/o delle spese mediante strumenti di contabilità analitica già in uso (ID 11)	- margini di miglioramento futuri collegati alla copertura assicurativa degli autoveicoli e del personale del Corpo di Polizia penitenziaria (ID 10)	- miglioramento dell'organizzazione e della qualità amministrativa del servizio erogato dall'Amministrazione penitenziaria (ID 10) - innalzamento del livello di istruzione della popolazione detenuta (11)	- indicatori di realizzazione finanziaria e di realizzazione fisica (ID 3) - dati statistici relativi all'offerta formativa (ID 11)	
Altri interventi di risparmio	__	__	__	__	

2.1.3. Il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa del Ministero della giustizia nel triennio 2018-2020

Nella relazione sul monitoraggio annuale[114] trasmessa nel marzo 2019 dal Ministero della giustizia al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Amministrazione rappresenta che l'obiettivo di risparmio per l'esercizio 2018, pari a 36 milioni di euro in termini di indebitamento netto, è stato in larga parte conseguito. Così come previsto dalla norma di riferimento, il monitoraggio in questione riguarda i soli interventi di revisione concordati con il Ministero dell'economia e delle finanze nel decreto interministeriale firmato in data 28 marzo 2018, e non l'intero aggregato di spesa della Giustizia. Oltre alle informazioni di carattere puramente finanziario, l'amministrazione ha trasmesso una serie di informazioni aggiuntive in quanto l'impianto normativo entro cui è inquadrato il processo di *spending review* cerca, in linea di principio, di promuovere un controllo in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati (sebbene sotto quest'ultimo profilo tutte le amministrazioni si siano dimostrate in larga misura impreparate ad addurre elementi informativi di supporto). Tralasciando per il momento gli aspetti organizzativi connessi all'attuazione concreta degli interventi pianificati, è possibile fare alcune considerazioni di tipo finanziario e contabile guardando direttamente ai dati di bilancio, ed in particolare agli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza dei capitoli oggetto di risparmio. Si segnala che gli stanziamenti definitivi, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato, possono differire, anche in modo significativo, dalle previsioni iniziali approvate dal Parlamento con legge di bilancio. Le variazioni possono essere ad esempio disposte con legge, in sede di assestamento, per aggiornare il quadro previsionale alle vicende economiche e finanziarie sopravvenute nella prima metà dell'anno. In altri casi è possibile operare delle variazioni con una pluralità di atti amministrativi, che differiscono tra di loro sotto il profilo della forma e del soggetto competente (decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, decreti del Ragioniere generale dello Sato, decreti del Ministro competente, decreti direttoriali, decreti interdirettoriali) nonché sotto l'aspetto della finalità cui sono preordinati (recepimento in bilancio degli effetti finanziari di nuove leggi, ripartizione di fondi, riassegnazione di entrate finalizzate per legge, reiscrizione dei residui ai pertinenti capitoli di spesa, flessibilità amministrativa per motivi puramente gestionali).

Il conseguimento, a consuntivo, dell'obiettivo preordinato, può quindi dipendere anche da fattori che sfuggono completamente alle leve decisionali dell'amministrazione, in presenza di contingenze che cambiano completamente il contesto entro cui gli interventi erano stati pianificati, oppure in relazione alla discrezionalità, costituzionalmente incomprimibile, dell'organo legislativo. Anche per questo motivo, il *framework* normativo delineato nella legge di contabilità e finanza pubblica attribuisce alle amministrazioni la facoltà di aggiornare gli accordi di monitoraggio "anche in considerazione di successivi interventi legislativi con effetti sugli obiettivi oggetto dei medesimi accordi"[115]. Tale facoltà non è stata utilizzata dal Ministero della giustizia, per cui gli interventi pianificati con Legge di Bilancio non hanno subìto apprezzabili variazioni e sono contabilmente monitorabili dall'inizio alla fine della gestione 2018. La tavola seguente delinea in modo schematico, per ciascun capitolo oggetto di risparmio, l'obiettivo programmato di riduzione, il risparmio previsto a Legge di Bilancio, quello conseguito a consuntivo e le determinanti delle variazioni in corso di gestione.

[114] Cfr. articolo 22 bis, comma 5, della legge n. 196/2009.
[115] Articolo 22 bis, comma 3, della legge n. 196/2009.

Tavola 2.1.3.1: Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)		Variazioni stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto)	Atti Amministrativi	Assestamento
ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,20	-0,20	-0,20	0,00	0,00
ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo.	-0,10	-0,10	-0,10	0,00	0,00
ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	Spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei confronti delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari	0,00	0,00	-0,04	-0,04	0,00
ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	Somma da assegnare all'agenzia del demanio per il pagamento dei canoni di locazione per gli immobili assegnati alle amministrazioni dello stato nonché' per quelli in uso, conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare	-5,00	-5,00	-5,00	0,00	0,00
ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello stato	-6,00	-6,00	-18,00	0,00	-12,00
ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello stato	-1,00	-1,00	-1,00	0,00	0,00
ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.1.3.1. Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/ Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)		Variazioni stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto)	Atti Amministrativi	Assestamento
ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	Somma da destinare alla copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi non dolosi causati a terzi dal personale appartenente al corpo di polizia penitenziaria nello svolgimento della propria attività istituzionale	-0,39	-0,39	-0,39	0,00	0,00
ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	Vestiario, armamento e distintivi di onorificenza per gli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria, risarcimento danni al vestiario ed agli effetti personali degli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria	-0,50	-0,50	4,14	4,64	0,00
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,50	-0,50	-0,50	0,00	0,00
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,40	-0,40	-0,40	0,00	0,00
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	Spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta.	-2,00	-2,00	-2,00	0,00	0,00
ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	Spese di ogni genere riguardanti la rieducazione dei detenuti	-0,10	-0,10	-0,05	0,05	0,00
ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	Spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari	-19,81	-19,81	-15,81	4,00	0,00
Totale			**-36,00**	**-36,00**	**-39,36**	**8,64**	**-12,00**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

I dati di consuntivo dimostrano che, per i capitoli sopraindicati, gli stanziamenti definitivi sono inferiori rispetto a quelli inizialmente previsti a legge di bilancio, di conseguenza, il risparmio di spesa risulta essere stato conseguito, almeno a livello aggregato. Guardando ai singoli interventi di revisione, è evidente che nella maggior parte dei casi non vi è stata alcuna necessità di riallocare nuove risorse ai capitoli che erano stati ridotti in seguito alla definizione degli accordi di risparmio, con delle eccezioni. Più in particolare, un decreto del Ministro dell'economia ha stanziato in corso d'anno 4,64 milioni di euro aggiuntivi in favore del capitolo 1673, in relazione al quale era stato previsto un risparmio sulle spese di vestiario attraverso un processo di autoproduzione. Allo stesso modo è stata incrementata di 4 milioni di euro anche la dotazione del capitolo 1550 i cui stanziamenti in legge di bilancio scontavano la razionalizzazione delle procedure di acquisto e organizzazione degli uffici giudiziari. In questo caso, la variazione dipende dalla riassegnazione di entrate che, pur non avendo effetti in termini di indebitamento netto, segnala comunque un incremento nelle dotazioni dei capitoli interessati per garantire il corretto svolgimento delle procedure. Anche per il capitolo 1761 relativo alle spese per la rieducazione e la formazione dei detenuti, vi è stata una riassegnazione di entrate ma di importo limitato (50 mila euro circa). Questi incrementi sono stati più che compensati dalla variazione negativa, pari a 12 milioni di euro, disposta in sede di assestamento sulle indennità spettanti alla magistratura onoraria (capitolo 1362), cui si aggiungono anche le riduzioni per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari (-40 mila euro sul capitolo 2131).

Richiamando anche le informazioni trasmesse dall'amministrazione nella relazione di monitoraggio a consuntivo sugli interventi per il 2018 (e incluse anche nel già menzionato allegato al DEF 2019[116]), si riportano alcuni dettagli ulteriori, sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sulle eventuali difficoltà riscontrate dall'amministrazione nel conseguimento degli stessi.

ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione. L'Amministrazione ha confermato la sostenibilità delle riduzioni di spesa effettuate anche a decorrere. L'intervento comprende la rinegoziazione dei contratti di locazione di alcune sedi degli Uffici di esecuzione penale esterna e l'attuazione di un piano di trasloco in sedi demaniali di alcuni Uffici di esecuzione penale esterna e di alcuni Uffici di servizio sociale per minorenni. Alla fine dell'esercizio 2018, il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle attività ha confermato il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa a seguito del trasferimento degli uffici in regime di locazione passiva in sedi demaniali e attraverso la rinegoziazione di alcuni contratti di locazione a condizioni economiche più favorevoli con risparmi anche sugli oneri accessori.

ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi. La misura di risparmio riguarda solo il 2018 e consiste nel rinvio di un anno dell'avvio dell'attività di assistenza di tipo *on the job* perché ancora in fase di progettazione nell'esercizio in esame. Trattandosi di una riprogrammazione di risorse in base allo stato di avanzamento delle attività, la diminuzione degli stanziamenti è stata scontata senza problemi in legge di bilancio.

ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari. Si tratta della riduzione delle risorse disponibili per progetti (trattamentali ed educativi di breve durata e di limitato importo finanziario) che vengono proposti e attuati dalle articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sulla base dei fondi annuali effettivamente a disposizione. L'intervento di revisione era stato programmato per avere effetti a partire dall'anno 2019, pertanto, il risparmio previsto a legge di bilancio 2018 è nullo. Nella relazione sul monitoraggio l'amministrazione ha comunicato l'avvenuta emanazione di direttive sulla politica di efficientamento della spesa confluite poi nel documento di programmazione generale 2019. Tali direttive scontano il risparmio programmato.

[116] https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/documento_di_economia_e_finanza/2019/index.html#

ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello. L'intervento è stato attuato tramite una norma inserita nella legge di bilancio 2018 (l'articolo 1, comma 696 della legge 27 dicembre 2017 n. 205). L'abolizione del riferimento alle procedure di permuta ha quindi consentito di ridurre, senza criticità alcuna, lo stanziamento sul pertinente capitolo di spesa.

ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria. L'obiettivo finanziario per il 2018 è stato raggiunto. Il risparmio era infatti da mettere in relazione alla riprogrammazione temporale delle risorse previste per l'attuazione della riforma della magistratura onoraria (decreto legislativo. 13 luglio 2017, n. 116), i cui effetti finanziari originariamente stimati già a partire dal 2018 sono stati spostati in avanti di un anno. I tempi tecnici per la completa attuazione della riforma si sono infatti dilungati anche per assicurare la copertura degli oneri previdenziali per la magistratura onoraria, alla luce dell'avvio della procedura di infrazione contro lo Stato italiano che richiedeva uno specifico intervento normativo di settore. Allo stesso modo, sono stati posticipati anche gli effetti economici relativi all'immissione in servizio di un nuovo contingente di 400 unità di giudici onorari, pertanto, nel disegno di legge di assestamento è stata presentata una ulteriore riduzione degli stanziamenti per 12 milioni di euro in termini di competenza e 10 milioni di euro in termini di cassa. Con decreto del Ministro della giustizia del 22 febbraio 2018, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stata determinata la dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei viceprocuratori onorari.

ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello. La riduzione della spesa deriva dalla rideterminazione del numero massimo dei giudici ausiliari di Corte di appello da nominare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti di appello, da quattrocento a trecentocinquanta. A fine 2018 l'amministrazione ha confermato di procedere alla revisione dell'organico, mentre l'obiettivo finanziario su base annua risulta essere stato conseguito.

ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione. Con decreto interministeriale emanato nel dicembre 2017 è stata prevista la riduzione delle tariffe relative alle prestazioni obbligatorie delle spese di intercettazione al fine di conseguire un risparmio di spesa di almeno il 50 per cento rispetto a quelle praticate in attuazione di specifiche disposizioni legislative (legge 23 giugno 2017, n. 103, all'articolo 1, commi 88 e ss.). A consuntivo 2018, il decreto che ha rideterminato le tariffe delle prestazioni obbligatorie ha effettivamente consentito una riduzione della spesa da circa 33,7 milioni nel 2015 a circa 23,3 milioni nel 2018. Sempre nel monitoraggio di fine anno, l'amministrazione ha segnalato l'avvenuta istituzione presso l'Ufficio di Gabinetto di uno specifico gruppo di lavoro con la partecipazione delle competenti articolazioni ministeriali e di diversi uffici requirenti, ai fini dell'emanazione dell'ulteriore decreto interministeriale (Giustizia e MEF) sulle prestazioni funzionali alle intercettazioni. L'emanazione di questo decreto ha richiesto più tempo di quanto originariamente previsto dalla normativa di riferimento (avrebbe dovuto essere emanato nell'agosto del 2018). Già nella relazione di monitoraggio, l'amministrazione ha rappresentato una importante criticità nel raggiungimento della spesa a decorrere dal 2019: il decreto del 28 Dicembre 2017 è stato oggetto di ricorso giurisdizionale da parte delle compagnie telefoniche. La questione è stata dibattuta negli anni seguenti presso gli organi di giustizia amministrativa. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha rigettato i ricorsi presentati contro il Ministero della giustizia, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare per quel che riguarda la pretesa di non remuneratività delle tariffe stabilite dal decreto interministeriale. Sono stati invece accolti i ricorsi connessi alla presunta illegittimità delle note interpretative della Procura della Repubblica di Reggio Calabria e di Roma, in quanto affermavano che anche le prestazioni iniziate nella vigenza del vecchio listino avrebbero dovuto essere liquidate secondo il nuovo tariffario, contravvenendo al principio di irretroattività degli atti amministrativi. Sulla sentenza in questione è stato chiamato a pronunciarsi il Consiglio di Stato che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia UE la questione pregiudiziale volta a chiarire se il diritto dell'Unione europea osti "ad una norma nazionale che, nel delegare all'autorità amministrativa il compito di stabilire il compenso da riconoscere agli operatori di telecomunicazioni per lo svolgimento obbligatorio delle attività di intercettazione di flussi di comunicazioni disposte dall'autorità giudiziaria, non imponga di attenersi al principio dell'integrale ristoro dei costi concretamente affrontati e debitamente documentati dagli operatori in relazione a tali attività". Al riguardo, in data Il 6 ottobre 2022 sono state pubblicate le conclusioni dell'Avvocato Generale A.M. Collins

il quale ha precisato che il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche "non esige che la normativa nazionale preveda il rimborso integrale dei costi sostenuti dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica per permettere l'intercettazione di comunicazioni elettroniche disposta dalle autorità giudiziarie. Conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, gli Stati membri possono ricorrere a un meccanismo di compensazione di tali costi, a condizione che esso sia non discriminatorio, trasparente e proporzionato"[117].

ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di contratti di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale. Nella relazione sul monitoraggio a consuntivo, l'amministrazione ha chiarito che la riduzione degli stanziamenti, secondo l'obiettivo di risparmio, non ha posto problemi organizzativi ed è stata conseguita con successo per il 2018. L'Ente in questione sarebbe stato infatti in grado di stipulare contratti assicurativi solo a partire dal 2020, consentendo una riprogrammazione temporale delle risorse finanziarie stanziate nel 2018 e nel 2019. Nella relazione si fa menzione dell'avvio di procedure di gara per il conferimento dell'incarico di consulenza specialistica nel settore assicurativo (broker) per la valutazione dei fattori di rischio per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale.

ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti. Ci sono state delle criticità nel raggiungimento dell'obiettivo finanziario. La leva per conseguire il risparmio di spesa - programmato a partire dal 2019 - è la produzione diretta in carcere delle uniformi, resa possibile dall'allestimento, presso alcuni istituti penitenziari, di specifiche strutture industriali adeguate allo scopo. Nella relazione trasmessa al MEF e alla PCM del marzo 2019, l'amministrazione dichiara tuttavia di essere in ritardo rispetto al cronoprogramma per la parte di sartoria a causa di problemi tecnici relativi alla funzionalità dei locali industriali allestiti presso Biella. Non è stato possibile per il 2018 acquisire, in auto-produzione, i capi di vestiario previsti ma si è potuto sopperire in parte con le scorte del magazzino centrale. Per il 2018, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132 ha disposto all'articolo 22-bis, comma 2, un'autorizzazione di spesa pari a 4,6 milioni per l'approvvigionamenti di nuove uniformi e di vestiario.

ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi. L'obiettivo di risparmio risulta essere stato conseguito. Nel 2018 vengono allestite presso 62 istituti penitenziari apposite sale attrezzate e l'impiantistica di supporto, e una sala regia dell'intero sistema di videoconferenza presso la Scuola del Corpo di polizia penitenziaria "Giuseppe Falcone" di Roma. Nella relazione sul monitoraggio, l'amministrazione conferma di essere in linea con il cronoprogramma. Nel corso dell'anno 2018 si è registrata una contrazione media del 10 per cento sul numero complessivo delle traduzioni dei detenuti. Particolarmente marcata risulta la riduzione percentuale delle traduzioni per esigenze di giustizia (- 16 per cento) e, in particolare, di quelle con il mezzo aereo (-20 per cento). In controtendenza, risultano in aumento le traduzioni di detenuti per esigenze di diagnosi e cura presso presidi sanitari esterni agli istituti. Le variazioni di bilancio apportate in via amministrativa hanno riguardato la sola cassa (2,7 milioni di euro) e non impattano sul saldo dell'indebitamento netto (sono state necessarie per assicurare il pagamento degli impegni di spesa iscritti in conto residui per le trasferte del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria e per l'esecuzione di interventi di riparazione di autoveicoli).

ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari. L'obiettivo finanziario è stato regolarmente conseguito. I premi di rendimento scolastico dei detenuti sono determinati sulla base dei parametri monetari indicati dal decreto del Ministro della giustizia del 1° settembre 1989. A seguito della ricognizione presso gli istituti penitenziari presso i quali sono stati organizzati corsi di istruzione 2017-2018, la spesa per la concessione di premi di rendimento scolastico ai detenuti aventi diritto è stata accertata dall'amministrazione nei limiti delle disponibilità conseguenti all'obiettivo di riduzione di spesa. L'amministrazione ha confermato che non

[117] Cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CC0339&from=EN

è stato necessario procedere alla rideterminazione dei valori unitari dei premi. Le riassegnazioni di entrate a valere sui capitoli di bilancio interessati riguardano specifiche iniziative locali, per progetti di collaborazione volti a favorire l'inclusione sociale di studenti universitari in esecuzione penale e la formazione per la protezione dei boschi dal rischio incendi. Non hanno, quindi, riflessi sul programma di contenimento dei premi di rendimento scolastico per i corsi d'istruzione previsti in via ordinaria.

ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione. Le azioni volte al conseguimento dei risparmi sul funzionamento degli uffici giudiziari riguardano molteplici tipologie di spesa: utenze, carburanti (per caldaie), locazioni di immobili, manutenzioni ordinarie di immobili ed impianti (idraulici, elettrici, riscaldamento-raffreddamento, ascensori, antincendio, minuta manutenzione, etc.), custodia, sorveglianza non armata ed armata, centralinisti, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni ed altri servizi ausiliari, compresi quelli acquisiti mediante convenzione ANCI, Ministero della giustizia (custodia, sorveglianza non armata, centralinisti). L'obiettivo è stato parzialmente raggiunto per il 2018, poiché, come segnalato dall'amministrazione, il fabbisogno di spesa è risultato superiore a quanto previsto soprattutto nel settore dei servizi di vigilanza armata, degli incarichi conferiti a CONSIP, nella qualità di centrale di committenza nell'ambito del programma di razionalizzazione, per lo svolgimento delle gare (oltre che per la copertura di debiti relativi al 2016). Parte delle disponibilità di spesa per il funzionamento degli uffici giudiziari sono state utilizzate per l'adeguamento dei 140 Centri di Intercettazione telefonica, in vista dell'entrata in vigore della nuova normativa in materia di intercettazioni, e sono state poi re-integrate in corso d'anno. Complessivamente il capitolo corrispondente al funzionamento degli uffici giudiziari ha visto un incremento (solo parzialmente speso) di 4 milioni di euro nel 2018, grazie anche alle riassegnazioni delle entrate relative a utili della gestione finanziaria del Fondo Unico Giustizia da parte di Equitalia Giustizia S.p.A. Nella relazione di consuntivo, veniva peraltro segnalato una probabile difficoltà a conseguire l'obiettivo nel 2019, soprattutto per assicurare la vigilanza armata nelle sedi degli uffici.

Il conseguimento degli obiettivi per l'esercizio 2018 non conclude il ciclo di *spending review* delineato dalla procedura di cui all'articolo 22 bis della legge n. 196/2009 a mente del quale i risparmi di spesa sono riferiti al triennio. Inoltre, in fase di attuazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 giugno 2017 prevede, accanto all'individuazione degli obiettivi per l'esercizio 2018 e per il 2019, anche una previsione per un risparmio a decorrere dall'esercizio 2020 (travalicando quindi i confini del triennio). Ciononostante, come peraltro già anticipato anche nei precedenti paragrafi, il processo di monitoraggio e di reportistica ha trovato completa attuazione solo nell'esercizio 2018. Per gli esercizi successivi mancano le informazioni di supporto necessarie per una piena comprensione degli interventi concretamente intrapresi, e delle eventuali difficoltà riscontrate dalle amministrazioni nel conciliare i vincoli di natura finanziaria con l'organizzazione degli uffici e con l'erogazione di beni e di servizi. La mancanza di queste informazioni rende l'analisi contabile l'unica (e molto limitata) strada percorribile ai fini di una verifica, ex post, del grado di raggiungimento dell'obiettivo prestabilito. Quest'ultimo è da intendersi come il risparmio sulle singole poste di spesa, così come risultante nelle previsioni iniziali per il secondo e terzo anno dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018-2020). Le previsioni per gli anni successivi al primo potrebbero essere infatti non verificate per una serie di circostanze che lasciano una propria traccia nel susseguirsi delle varie fasi del bilancio. Durante l'esercizio 2018, ad esempio, potrebbero essere stati emanati degli interventi legislativi con impatti sulla previsione a legislazione vigente per il 2019 e per gli anni successivi. Allo stesso modo, in fase di formazione del disegno di legge di bilancio 2019-2021, potrebbero essere state fatte delle rimodulazioni o altre variazioni sulle previsioni a legislazione vigente, mentre altre modifiche potrebbero essere state fatte con manovra. Ragionamento analogo vale quindi anche per i cicli di bilancio successivi.

Di seguito si fornisce una sintetica rappresentazione dell'evoluzione temporale per l'esercizio 2019 e 2020 relativamente agli obiettivi di risparmio che erano stati fissati sulla previsione a legislazione vigente per il secondo e terzo anno nel disegno di legge di bilancio per il 2018.

Tavola 2.1.3.2: Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
ID 1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20
ID 2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,18
ID 3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,91
ID 4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	-5,00	-5,00	-5,00	-5,00	-5,00
ID 5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	0,00	0,00	0,00	0,00	-61,68
ID 6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00
ID 7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	-9,00	-9,00	-9,00	-12,00	-15,37
ID 8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	-0,39	-0,39	-0,39	-0,39	-0,39

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.1.3.2: Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/ Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
ID 9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-7,85
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	2,87
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,40	-0,40	-0,40	-0,40	-0,10
ID 10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	-2,00	-2,00	-2,00	-2,00	-1,19
ID 11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	-0,10	-0,10	-0,70	-1,20	-1,21
ID 12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	-19,71	-19,71	-27,71	-37,71	-57,54
Totale			**-39,00**	**-39,00**	**-47,60**	**-61,10**	**-149,74**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

Tavola 2.1.3.3: Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il terzo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2020 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2020 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2020 (previsioni definitive)
1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,20	-0,20	-0,20	-0,35	-0,35
2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	0,00	0,00	0,00	-0,40	-1,10
3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	-0,20	-0,20	-0,20	-0,96	-0,96
4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	-5,00	-5,00	-5,00	-5,00	-5,00
5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00	-1,70
7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	-9,00	-9,00	-12,00	-14,00	-37,40
8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.1.3.3: Risparmi di spesa del Ministero della giustizia previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo/ Piano Gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-7,16
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,44
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,40	-0,40	-0,40	-0,40	0,01
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	-2,00	-2,00	-2,00	-2,00	-3,54
11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	-0,10	-0,10	-1,20	-1,20	-1,30
12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	-19,10	-19,10	-36,29	-40,68	-33,61
Totale			**-38,00**	**-38,00**	**-59,29**	**-66,99**	**-92,55**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

I dati mostrano come per l'aggregato di spesa individuato dai capitoli interessati dai piani di risparmio, la diminuzione degli stanziamenti di bilancio per l'esercizio 2019 e 2020 sia addirittura superiore rispetto a quella richiesta ai fini del rispetto dei vincoli definiti dagli obiettivi di cui al DPCM 28 giugno 2017. L'ulteriore flessione degli stanziamenti, oltre quella prevista per il secondo e terzo anno dalla programmazione triennale 2018-2020, potrebbe trovare diverse spiegazioni. In primo luogo, è possibile che gli interventi pianificati non abbiano esaurito le possibilità di revisione e risparmio sugli ambiti di spesa in considerazione. Ciò risulta peraltro confermato dal fatto che, nel ciclo di *spending review* 2019-2021 e in quello 2020-2022, nel momento di definizione dei nuovi piani di risparmio, l'amministrazione ha in diversi casi proposto di ridurre le risorse di capitoli già precedentemente coinvolti nel processo di revisione (ovvero quelli della tavola 2.1.3.2 e 2.1.3.3), come verrà meglio dettagliato nel paragrafo 2.1.4. Un'ulteriore spiegazione potrebbe invece far pensare ad una certa propensione da parte dell'amministrazione ad utilizzare l'attività di revisione anche ai fini di una generale ottimizzazione della programmazione finanziaria e di bilancio di inizio anno. A supporto di questa considerazione, vi sarebbe in particolare il fatto che alcuni dei capitoli individuati per generare risparmi nel 2018 producevano economie nell'esercizio precedente. Inoltre, per diversi capitoli, nel triennio 2018-2020, l'amministrazione ha disposto variazioni negative in corso di gestione presumibilmente per riallineare gli stanziamenti di bilancio alle esigenze di spesa, per cui gli stanziamenti definitivi risultano in diversi casi inferiori rispetto a quelli previsti inizialmente a legge di bilancio.

Per un riscontro contabile sull'evoluzione temporale di stanziamenti iniziali e definitivi di competenza nonché sull'ammontare di economie generate (risultanti dalla differenza tra stanziamenti definitivi e impegni) sui capitoli interessati dai risparmi di spesa, si fa rinvio alle tavole a seguire.

Tavola 2.1.3.4: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2017. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2017			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2017 - primo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	5,15	5,15	4,78	0,08
2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	0,86	0,86	0,83	0,56
3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	1,00	1,00	1,01	0,11
4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	6,75	5,00	5,00	5,00
5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	139,95	139,95	130,86	12,44
6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	8,00	8,00	8,00	2,57
7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	230,72	230,72	239,72	0,00
8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	0,39	0,00	0,00	0,00
9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	8,99	8,99	8,99	4,78
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	8,72	8,72	11,04	0,19

(segue) Tavola 2.1.3.4: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2017. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2017			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2017 - primo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	5,16	5,16	6,66	0,20
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	15,59	15,59	14,99	0,92
11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	2,83	2,83	2,90	0,18
12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	291,74	283,74	248,08	0,25
Totale			**725,86**	**715,72**	**682,85**	**27,29**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.1.3.5: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2018. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2018			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - primo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	5,15	4,95	4,95	0,32
2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	0,85	0,75	0,75	0,05
3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	1,29	1,29	1,25	0,15
4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	5,00	0,00	0,00	0,00
5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	146,36	140,36	128,36	3,16
6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	8,00	7,00	7,00	1,24
7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	230,72	230,72	230,72	0,00
8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	0,39	0,00	0,00	0,00
9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	8,99	8,49	13,12	0,01

(segue) Tavola 2.1.3.5: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2018. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2018			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - primo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	9,26	8,76	8,76	0,21
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	5,07	4,67	4,67	0,09
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	15,59	13,59	13,59	0,65
11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	6,80	6,70	6,75	0,25
12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	279,59	259,78	263,78	2,37
Totale			**723,08**	**687,08**	**683,72**	**8,50**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.1.3.6 Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2019. Milioni di euro

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2019			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - secondo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	4,94	4,94	4,94	0,92
2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	1,29	1,29	1,11	0,91
3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	2,03	2,03	1,33	0,08
4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	0,00	0,00	0,00	0,00
5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	197,45	197,45	135,77	7,10
6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	7,00	7,00	7,00	0,00
7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	221,72	218,72	215,35	0,00
8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	0,00	0,00	0,00	0,00
9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	8,49	8,49	1,14	0,05

(segue) Tavola 2.1.3.6: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2019. Milioni di euro

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2019			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - secondo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	8,76	8,76	12,13	0,02
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	4,67	4,67	4,97	0,01
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	13,59	13,59	14,40	0,10
11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	6,10	5,60	5,60	0,46
12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	267,58	257,58	237,75	3,51
Totale			**743,62**	**730,12**	**641,48**	**13,17**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.1.3.7: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2020. Milioni di euro

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2020			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - terzo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione delle spese di locazione	2061/11	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	4,94	4,79	4,79	0,30
2) Rinvio di attività di assistenza dei nuovi sistemi informativi	2121/01	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	1,29	0,89	0,19	0,09
3) Riduzione fondo disponibile per gli interventi progettuali a favore di soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari	2131/01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	2,03	1,27	1,27	0,61
4) Permute riguardanti nuovi immobili destinati a carceri o ad uffici giudiziari delle sedi centrali di corte d'appello	1453/02	SOMMA DA ASSEGNARE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO PER IL PAGAMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE PER GLI IMMOBILI ASSEGNATI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO NONCHE' PER QUELLI IN USO, CONFERITI O TRASFERITI AI FONDI COMUNI DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE	0,00	0,00	0,00	0,00
5) Razionalizzazione spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria	1362/01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	197,45	197,45	197,45	86,62
6) Revisione dell'organico dei giudici ausiliari di Corte di appello	1362/04	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI GIUDICI DI PACE, AI GIUDICI ONORARI AGGREGATI, GIUDICI ONORARI DI TRIBUNALE E VICE PROCURATORI ONORARI COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI E DELL'IRAP A CARICO DELLO STATO	7,00	7,00	6,30	0,07
7) Razionalizzazione della spesa per l'intercettazione	1363/01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	218,72	216,72	193,32	2,66
8) Sospensione temporanea dei trasferimenti all'Ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria per la stipula di assicurazione per la responsabilità civile e amministrativa del Corpo di polizia penitenziaria per eventi non dolosi causati a terzi nello svolgimento dell'attività istituzionale	1631/01	SOMMA DA DESTINARE ALLA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' CIVILE ED AMMINISTRATIVA PER GLI EVENTI NON DOLOSI CAUSATI A TERZI DAL PERSONALE APPARTENENTE AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA NELLO SVOLGIMENTO DELLA PROPRIA ATTIVITA' ISTITUZIONALE	0,39	0,39	0,39	0,39
9) Produzione in gestione diretta di capi del vestiario uniforme per il Corpo di polizia penitenziaria attraverso le lavorazioni industriali penitenziarie con l'impiego di lavoratori detenuti	1673/01	VESTIARIO, ARMAMENTO E DISTINTIVI DI ONORIFICENZA PER GLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA, RISARCIMENTO DANNI AL VESTIARIO ED AGLI EFFETTI PERSONALI DEGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA	8,49	8,49	1,83	0,26

(segue)Tavola 2.1.3.7: Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della giustizia. Esercizio 2020. Milioni di euro

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2020			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - terzo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/05	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	8,76	8,76	8,82	2,31
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1674/15	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	4,67	4,67	5,08	0,12
10) Riduzione del servizio di traduzione degli imputati detenuti a seguito del maggior utilizzo di sistemi di video conferenza per la partecipazione a distanza ai processi	1777/03	SPESE PER IL TRASPORTO DEI DETENUTI E DGLI INTERNATI E DEL RELATIVO PERSONALE DI SCORTA.	13,59	13,59	12,04	1,96
11) Rimodulazione dei premi di rendimento scolastico ai detenuti che frequentano corsi di istruzione organizzati all'interno degli istituti penitenziari	1761/04	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	5,60	5,60	5,51	0,19
12) Razionalizzazione procedure di acquisto e organizzazione	1550/01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	259,00	254,61	261,69	2,98
Totale			**731,93**	**724,23**	**698,68**	**98,57**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

2.1.4. Il processo di revisione della spesa del Ministero della giustizia nelle programmazioni successive al triennio 2018-2020

In sede di pianificazione del bilancio triennale 2019-2021, il contributo del Ministero della giustizia alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ammonta a 53 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 da ottenere mediante una riduzione di pari valore negli stanziamenti di 11 pani gestionali, in gran parte connessi a fondi di parte corrente da ripartire in corso di esercizio e a spese di funzionamento dell'amministrazione, come di seguito dettagliato.

Tavola 2.1.4.1: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2019-2021. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2019	2020	2021
1112	FONDO DI PARTE CORRENTE ALIMENTATO DALLE RISORSE FINANZIARIE RIVENIENTI DAL RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI A SEGUITO DELLA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DELLE RELATIVE PARTITE DEBITORIE DA RIPARTIRE TRA I PROGRAMMI DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE.	01	FONDO DI PARTE CORRENTE ALIMENTATO DALLE RISORSE FINANZIARIE RIVENIENTI DAL RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI A SEGUITO DELLA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DELLE RELATIVE PARTITE DEBITORIE DA RIPARTIRE TRA I PROGRAMMI DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE.	-3,0	-3,0	-3,0
1363	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI	-3,0	-3,0	-3,0
1455	SPESE RELATIVE AL PERSONALE COMANDATO NON GESTITO DA NOIPA DA RIMBORSARE ALLE AMMINISTRAZIONI ED AGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	01	SPESE RELATIVE AL PERSONALE COMANDATO NON GESTITO DA NOIPA DA RIMBORSARE ALLE AMMINISTRAZIONI ED AGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI.	-10,0	-10,0	-10,0
1501	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO, NONCHE' FUNZIONAMENTO E MANUTENZIONE DELLE ATTREZZATURE PER LA MICROFILMATURA DI ATTI	01	MANUTENZIONE	-5,0	-5,0	-5,0

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

(segue) Tavola 2.1.4.1: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2019-2021. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2019	2020	2021
1536	FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI STRATEGICI FINALIZZATI AL RECUPERO DI EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO E AL COMPLETAMENTO DEL PROCESSO TELEMATICO	01	FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI STRATEGICI FINALIZZATI AL RECUPERO DI EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO E AL COMPLETAMENTO DEL PROCESSO TELEMATICO	-10,0	-10,0	-10,0
1550	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	-10,0	-10,0	-10,0
1615	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI CAPPELLANI INCARICATI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI.	01	INDENNITA' DA CORRISPONDERE AI CAPPELLANI INCARICATI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI.	-0,5	-0,5	-0,5
1751	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	01	MANUTENZIONE	-0,6	-0,6	-0,6
1761	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI	04	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E LO SVOLGIMENTO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELLE ATTIVITA' DI ISTRUZIONE E SCOLASTICHE, PAGAMENTO TASSE SCOLASTICHE, SUSSIDI GIORNALIERI E PREMI DI RENDIMENTO SCOLASTICO	-0,5	-0,5	-0,5
		12	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E LO SVOLGIMENTO NEGLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA DELLE ATTIVITA, CULTURALI, RICREATIVE, SPORTIVE E OGNI ALTRA ATTIVITA INERENTE ALL'AZIONE RIEDUCATIVA- SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO DELLE BIBLIOTECHE PENITENZIARIE -	-0,4	-0,4	-0,4
1773	FONDO DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI CONNESSI ALLA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO	01	FONDO DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI CONNESSI ALLA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO	-10,0	-10,0	-10,0
Totale				**-53,0**	**-53,0**	**-53,0**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I

Tutti i capitoli e piani gestionali sopra elencati sono rappresentativi di spese correnti, in particolare, più del 43 per cento sono classificati in bilancio come "altre uscite correnti" (capitoli che recano la denominazione di "fondo"), circa il 36 per cento sono consumi intermedi, per il 19 per cento si tratta di trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (rimborsi per il personale comandato), mentre per la parte residuale si tratta di trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private.

Gran parte delle riduzioni si concentrano nei programmi "Giustizia civile e penale" (35 milioni) e "Amministrazione penitenziaria" (12 milioni), mentre più contenuti sono i risparmi sui consumi intermedi

del programma “Servizi di gestione amministrativa per l’attività giudiziaria” (3 milioni), e le uscite correnti del programma “Indirizzo politico” (3 milioni).

Alcune delle riduzioni in questione insistono sugli stessi capitoli del ciclo di *spending review* precedente, suggerendo quindi l’esistenza di ulteriori margini di intervento nella programmazione delle risorse che l’amministrazione non aveva ancora pienamente colto. Si tratta in particolare delle spese per intercettazioni (capitolo 1363/ piano gestionale 01), delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari (capitolo 1550/piano gestionale 01), delle spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti penitenziari delle attività di istruzione, e per i premi di rendimento scolastico (capitolo 1761/piano gestionale 04).

In mancanza di un’istruttoria approfondita, tesa a corroborare attraverso i dati dell’evidenza le proposte di riduzione, non è chiaro quali siano state le valutazioni di efficacia e di efficienza operate dall’amministrazione, se siano stati implementati processi di riorganizzazione nel funzionamento degli uffici o nell’erogazione dei servizi oppure se la riduzione delle dotazioni si risolva completamente in un riallineamento degli stanziamenti di bilancio al reale fabbisogno. Quest’ultimo è ad esempio il caso della riduzione sul “fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico”. Si tratta in effetti dell’unica proposta per la quale l’amministrazione ha fornito qualche elemento di dettaglio, in quanto è stato necessario un intervento normativo specifico da inserire nella sezione prima del disegno di legge di bilancio. La relazione tecnica precisa che una parte delle risorse del fondo erano destinate alla riqualificazione del personale del Ministero, in particolare per ricompattare il profilo di cancelliere e di ufficiale giudiziario, che risultava invece ripartito tra la II e III area funzionale. Il risparmio deriva quindi da un ricomputo della platea dei potenziali beneficiari della misura.

Anche per la programmazione 2020-2022, l’adeguamento degli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente per ciascun Ministero è stato integrato con un contributo, in termini di efficientamento e razionalizzazione della spesa, necessario al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per il Ministero della giustizia, il contributo annuo all’obiettivo di risparmio è di 55 milioni nel 2020 e di circa 54 milioni a decorrere dal 2021. Tutte le proposte di riduzione sono state effettuate dall’amministrazione nella seconda sezione della legge di bilancio e, non essendo difatti corredate da evidenze a supporto, sono difficilmente valutabili sotto il profilo della fattibilità, dell’efficienza e dell’efficacia. Sebbene la spesa corrente ed in particolare quella per consumi intermedi continui ad assorbire la parte più importante del risparmio previsto, sono presenti anche delle proposte di riduzione sulla spesa in conto capitale:

Tavola 2.1.4.2: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
1112	FONDO DI PARTE CORRENTE ALIMENTATO DALLE RISORSE FINANZIARIE RIVENIENTI DAL RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI A SEGUITO DELLA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DELLE RELATIVE PARTITE DEBITORIE DA RIPARTIRE TRA I PROGRAMMI DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE.	01	FONDO DI PARTE CORRENTE ALIMENTATO DALLE RISORSE FINANZIARIE RIVENIENTI DAL RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI A SEGUITO DELLA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DELLE RELATIVE PARTITE DEBITORIE DA RIPARTIRE TRA I PROGRAMMI DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE.	-15,97	-9,97	-8,65
1363	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI.	01	SPESE DI GIUSTIZIA PER L'INTERCETTAZIONE DI CONVERSAZIONI E COMUNICAZIONI	-2,00	-5,00	-5,00
1416	INDENNITA' E COMPETENZE DOVUTE AL PERSONALE ESTRANEO ALL'AMMINISTRAZIONE	08	SPESE E COMPENSI PER CONSULENZE	-0,05	-0,05	-0,05
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	30	MANUTENZIONE DEI MEZZI DI TRASPORTO	-0,05	-0,30	-0,30
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	04	MISSIONI ALL'INTERNO	-0,50	-0,50	-1,00
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	05	MISSIONI ALL'ESTERO	-0,01	-0,01	-0,01
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	06	INDENNITA' DI TRASFERIMENTO.	-0,60	-0,60	-0,60
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	13	SPESE PER IL PAGAMENTO DEI CANONI ACQUA, LUCE, ENERGIA ELETTRICA, GAS E TELEFONI, CONVERSAZIONI TELEFONICHE NONCHE' PER LA PULIZIA, IL RISCALDAMENTO ED IL CONDIZIONAMENTO D'ARIA DEI LOCALI.	-0,50	-0,75	-0,50
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	14	SPESE PER ACQUISTO DI CANCELLERIA, DI STAMPATI SPECIALI E QUANTO ALTRO POSSA OCCORRERE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI - NOLEGGIO E TRASPORTO MOBILI, MACCHINE E IMPIANTI	-2,00	-2,47	-2,00
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	16	ACQUISTO E RILEGATURA DI PUBBLICAZIONI E RIVISTE GIURIDICHE E GAZZETTE UFFICIALI.	-0,02	-0,02	-0,02

(*) Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I

(segue) Tavola 2.1.4.2: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	18	SPESE RELATIVE ALLA MANUTENZIONE DI IMPIANTI E ATTREZZATURE, ALL'ADEGUAMENTO DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO ED AGLI INTERVENTI DI PICCOLA MANUTENZIONE SUGLI IMMOBILI	-0,50	-0,50	-0,50
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	19	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE.	-0,30	-0,30	-0,30
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	20	ESERCIZIO DEI MEZZI DI TRASPORTO	-0,05	-0,30	-0,30
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	21	SPESE PER IL RILASCIO DI DOCUMENTI MEDIANTE APPARECCHI DI RIPRODUZIONE.	-0,05	-0,30	-0,30
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	22	ASSEGNI PER SPESE D'UFFICIO AGLI UFFICI GIUDIZIARI SUPERIORI DELLO STATO, AI TRIBUNALI, ALLE PRETURE, AGLI UFFICI DI SORVEGLIANZA E DEL GIUDICE DI PACE, AGLI UFFICI TAVOLARI ED A QUELLI DEI COMMISSARI PER GLI USI CIVICI.	-0,20	-0,60	-0,60
1451	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	25	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO E LA MANUTENZIONE DELLE APPARECCHIATURE E RELATIVE ATTREZZATURE PER LE INTERCETTAZIONI TELEFONICHE	0,00	-0,10	-0,10
1461	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	08	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEI CORSI PER IL PERFEZIONAMENTO DEL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA COMPRESO QUELLO ONORARIO E PER LA FORMAZIONE, L'AGGIORNAMENTO, L'ADDESTRAMENTO ED IL PERFEZIONAMENTO DEL PERSONALE DELLE CANCELLERIE E SEGRETERIE GIUDIZIARIE.	-0,26	-0,35	-0,35
1461	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	14	SPESE PER ACQUISTO DI CANCELLERIA, DI STAMPATI SPECIALI E QUANTO ALTRO POSSA OCCORRERE PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI - NOLEGGIO E TRASPORTO MOBILI, MACCHINE E IMPIANTI	-0,20	-0,30	-0,30

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

(segue) Tavola 2.1.4.2: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
1461	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	18	SPESE RELATIVE ALLA MANUTENZIONE DI IMPIANTI E ATTREZZATURE, ALL'ADEGUAMENTO DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO ED AGLI INTERVENTI DI PICCOLA MANUTENZIONE SUGLI IMMOBILI	-0,20	-0,25	-0,25
1462	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	28	SPESE PER LA VERBALIZZAZIONE DEGLI ATTI PROCESSUALI	-2,00	-1,50	-1,50
1515	FONDO DA RIPARTIRE PER PROVVEDERE AD EVENTUALI SOPRAVVENUTE MAGGIORI ESIGENZE DI SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	01	FONDO DA RIPARTIRE PER PROVVEDERE AD EVENTUALI SOPRAVVENUTE MAGGIORI ESIGENZE DI SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-0,28	-1,78	-1,78
1550	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	01	SPESE RELATIVE AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	-4,39	-6,00	-6,00
1671	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	13	FITTO DI LOCALI E DI TERRENI ED ONERI ACCESSORI	-0,20	-0,20	-0,20
1687	MANUTENZIONE ORDINARIA DEGLI IMMOBILI	01	MANUTENZIONE ORDINARIA DEGLI IMMOBILI	0,00	0,00	-3,00
1751	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	01	MANUTENZIONE	-0,50	-0,50	-0,50
1766	SPESE DI OGNI GENERE RIGUARDANTI IL MANTENIMENTO E L'ASSISTENZA DEI DETENUTI	01	SPESE PER LA FORNITURA DEL VITTO ALLE PERSONE DETENUTE ED INTERNATE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI. SPESE PER I SERVIZI DI OGNI GENERE INERENTI AL MANTENIMENTO DEI DETENUTI E DEGLI INTERNATI NEGLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA	-10,00	-4,11	-0,03
1772	CORRESPONSIONE DEGLI INTERESSI SUL PECULIO DEI DETENUTI ED INTERNATI	01	CORRESPONSIONE DEGLI INTERESSI SUL PECULIO DEI DETENUTI ED INTERNATI	0,00	0,00	0,00
1773	FONDO DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI CONNESSI ALLA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO	01	FONDO DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI CONNESSI ALLA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO	0,00	0,00	-7,23
2025	GESTIONE MENSE DI SERVIZIO PER IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'	01	GESTIONE MENSE DI SERVIZIO PER IL PERSONALE DELLA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA' ACQUISTI GENERI DI INTEGRAZIONE E CONFORTO.	-0,35	-0,35	-0,35

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

(segue) Tavola 2.1.4.2: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
2061	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	11	FITTO DI LOCALI E DI TERRENI ED ONERI ACCESSORI	-0,15	-0,15	-0,15
2121	SPESE PER LA GESTIONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INFORMATIVO.	01	MANUTENZIONE	-0,40	-0,40	-0,40
2131	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	01	SPESE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEI CONFRONTI PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI	-0,76	-0,80	-0,80
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	01	FONDO OPERE - ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI STRUTTURE E IMPIANTI	-0,34	-0,34	-0,34
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	05	FONDO OPERE -ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI OPERE PREFABBRICATE	-0,65	-0,65	-0,65
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	08	FONDO PROGETTI - ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI OPERE PREFABBRICATE.	-0,05	-0,05	-0,05
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	10	FONDO OPERE - ACQUISTO ATTREZZATURE E INSTALLAZIONE DI IMPIANTI PER LA MESSA IN SICUREZZA DELLE STRUTURE CARCERARIE.	0,00	-0,30	-0,38
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	12	FONDO OPERE - ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI STRUTTURE E IMPIANTI PER INTERVENTI DI EDILIZIA PUBBLICA. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,13	-0,13	-0,13
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	14	FONDO OPERE - ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI OPERE PREFABBRICATE PER INTERVENTI DI EDILIZIA PUBBLICA. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,19	-0,24	-0,24
7300	SPESE PER L'ACQUISTO, L'INSTALLAZIONE, L'AMPLIAMENTO DI IMMOBILI, STRUTTURE ED IMPIANTI PER L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.	15	FONDO PROGETTI - ACQUISTO E INSTALLAZIONE DI OPERE PREFABBRICATE PER INTERVENTI DI EDILIZIA PUBBLICA. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,01	-0,02	-0,02

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

(segue) Tavola 2.1.4.2: Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Ciclo di bilancio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
7301	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEGLI IMMOBILI - FONDO OPERE	01	FONDO OPERE - MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEGLI IMMOBILI	-1,52	-1,52	-0,52
7301	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEGLI IMMOBILI - FONDO OPERE	03	SOMME DA DESTINARE A INTERVENTI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO SISMICO. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,08	-0,08	-0,08
7301	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEGLI IMMOBILI - FONDO OPERE	04	SOMME DA DESTINARE A INTERVENTI DI POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURE E MEZZI PER L'ORDINE PUBBLICO E LA SICUREZZA. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,08	-0,08	-0,08
7301	MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEGLI IMMOBILI - FONDO OPERE	05	SOMME DA DESTINARE A INTERVENTI DI ELIMINAZIONE DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE. RIPARTO FONDO INVESTIMENTI 2018 - COMMA 1072	-0,05	-0,05	-0,05
7321	SPESE PER L'ACQUISTO DI ATTREZZATURE E IMPIANTI	01	SPESE PER L'ACQUISTO DEI MEZZI DI TRASPORTO, PER LA RIELABORAZIONE TECNICA DI QUELLI ESISTENTI, PER REALIZZO DI IMPIANTI DI COMUNICAZIONE, CONTROLLO, SISTEMI ED APPARATI DI COLLEGAMENTO E RELATIVI ACCESSORI SUGLI AUTOVEICOLI, NONCHE' PER LA MANUTENZIONE DEGLI STESSI	-2,50	-2,50	-2,50
7321	SPESE PER L'ACQUISTO DI ATTREZZATURE E IMPIANTI	02	SPESE PER L'ACQUISIZIONE DI BENI, MACCHINE, ATTREZZATURE E SISTEMI, COMPRESA LA MICROFILMATURA DEGLI ATTI NONCHE' LA GESTIONE DEI SERVIZI E DEGLI IMPIANTI, DESTINATI ALL'ARREDAMENTO DI NUOVI UFFICI, ALL'AMMODERNAMENTO DEI SERVIZI E AD INNOVAZIONI TECNICO-SCIENTIFICHE	-0,75	-0,75	-0,75
7203	SPESE PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA INFORMATIVO NONCHE' PER IL FINANZIAMENTO DEL PROGETTO INTERSETTORIALE "RETE UNITARIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE", NONCHE' DEI PROGETTI INTERSETTORIALI E DI INFRASTRUTTURA INFORMATICA E TELEMATICA AD ESSO CONNESSI	08	INFORMATIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA	-6,50	-9,00	-5,00
Totale				**-55,33**	**-54,15**	**-53,84**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

Circa il 23 per cento dei risparmi insiste sulla spesa per investimenti, tra cui, acquisti di mezzi di trasporto, impianti per gli uffici, per le attrezzature informatiche nonché quelle relative ad interventi strutturali sugli immobili dell'amministrazione (finanziati tramite il fondo opere e il fondo progetti). La parte più importante delle riduzioni continua tuttavia ad interessare le spese correnti, in particolare i consumi intermedi (circa il 46 per cento dei risparmi complessivi), e le altre uscite correnti (circa il 29 per cento), mentre i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private e i redditi da lavoro dipendente sono interessati solo in via residuale.

Anche nel ciclo 2020-2022, i programmi "Giustizia civile e penale" (-17,7 milioni nel 2020) e "Amministrazione penitenziaria" (-17 milioni circa nel 2020) sono particolarmente coinvolti nell'attività di revisione, mentre la riduzione delle dotazioni del fondo da ripartire alimentato dal riaccertamento dei residui passivi perenti si colloca nell'ambito del programma "Indirizzo politico" (- 16 milioni circa nel 2020). Di impatto inferiore, sotto il profilo finanziario, sono i risparmi pianificati a valere sulle risorse di altri programmi di spesa ("Giustizia minorile e di comunità"; "Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria"; "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza").

Viene confermata la tendenza dell'amministrazione ad individuare, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, capitoli di bilancio che erano già stati oggetto di riduzione negli esercizi precedenti. Rientrano in quest'ultima casistica le spese per intercettazioni, quelle relative al funzionamento degli uffici giudiziari, le spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, il fondo da destinare al finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, il fondo di parte corrente alimentato dalle risorse rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti.

2.2. L'esperienza di *spending review* del Ministero della salute

2.2.1. I piani di risparmio del Ministero della salute per il triennio 2018-2020

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 28 giugno 2017 ha disposto per il Ministero della Salute un contributo alla riduzione dell'indebitamento netto[118] della Pubblica Amministrazione pari a 27 milioni per il 2018, 29 milioni per il 2019 e 30 milioni a decorrere dall'esercizio 2020. Tali obiettivi di risparmio sono stati, successivamente, perseguiti dall'amministrazione attraverso 24 interventi di riduzione/azzeramento della spesa che hanno trovato rappresentazione contabile in 52 piani gestionali dei capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero.

Il percorso che ha portato all'ottenimento di questa rilevante riduzione della spesa, vista soprattutto la prima applicazione dell'articolo 22-bis, non è stato certamente semplice o privo di criticità. Ci si soffermerà, con particolare attenzione all'anno 2018, poiché includendo per l'intero triennio 2018-2020 il processo di programmazione, monitoraggio e rendicontazione, così come previsto dalla normativa di riferimento, non ha di fatto trovato applicazione in via continuativa date le contingenze, anche di natura emergenziale, emerse negli ultimi anni. Inoltre, come sarà meglio dettagliato nel paragrafo 2.2.3, il monitoraggio contabile delle singole poste di bilancio sconta il fatto che le previsioni di spesa approvate dal Parlamento con Legge di Bilancio fotografano una situazione destinata a cambiare in corso d'anno, sia per rispondere alle esigenze gestionali delle amministrazioni, sia per recepire le innovazioni legislative disposte dagli organi rappresentativi.

Prima di procedere all'analisi puntuale di ogni intervento, anche considerando la sua evoluzione nell'ambito della governance dell'amministrazione, è utile raggruppare le proposte di risparmio del triennio 2018-2020, secondo una rappresentazione contabile degli obiettivi di risparmio. La tavola 2.2.1.1 elenca le 24 proposte di risparmio individuate dall'amministrazione, specificando per ognuna di esse l'impatto pluriennale previsto a legge di bilancio 2018 in termini di indebitamento netto.

[118] Cfr. Riquadro I.II.I

Tavola 2.2.1.1 Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di indebitamento netto (*). Milioni di euro.

Descrizione intervento	2018	2019	dal 2020
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	-0,60	-0,80	-0,80
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	-0,60	-0,80	-0,80
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	-0,40	-0,60	-0,60
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	-17,70	-18,90	-19,50
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	-0,30	0,00	0,00
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi	-1,60	-1,60	-1,60
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	-1,10	-1,30	-1,30
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	-0,70	-0,50	-0,50
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	-0,30	-0,30	-0,30
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	-0,50	-0,50	-0,50
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	0,01	0,01	0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	-0,10	-0,10	-0,10
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	-0,10	-0,10	-0,20
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	-0,10	-0,10	-0,10
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	-1,20	-1,70	-2,00
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	-0,30	-0,30	-0,30
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici UMAF-SASN	-0,10	-0,10	-0,10
18) Riduzione fitto immobili uffici UMAF-SASN	-0,10	-0,10	-0,10
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	0,01	0,01	0,01
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	-0,10	-0,10	-0,10
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	-0,50	-0,50	-0,50
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,20	-0,20	-0,20
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	-0,10	-0,10	-0,10
Nessun nome attribuito	-0,30	-0,30	-0,30
Totale complessivo	**-27,00**	**-29,00**	**-30,00**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

Coerentemente con quanto rappresentato nella tavola sopra, un ulteriore dettaglio quantitativo sulle riduzioni di spesa effettuate per l'anno 2018 indica che, dei circa 27 milioni di risparmio raggiunti, solo 6,5 milioni sono relativi a spese di fabbisogno, che si suddividono in consumi intermedi (5 milioni per noleggi, servizi e consulenze) e trasferimenti a Regioni o altri enti erogatori di servizi (1,5 milioni). La gran parte dei risparmi programmati per il 2018, tuttavia, ha riguardato fattori legislativi: il taglio di circa 20,5 milioni è consistito in riduzione di 1,3 milioni di consumi intermedi (in prevalenza per noleggi e per le spese di funzionamento della Commissione per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza LEA), mentre la restante e più copiosa parte, pari a 19,2 milioni, è ascrivibile a riduzioni dei trasferimenti a Regioni, altri enti e famiglie. Su quest'ultima parte, come spiegheremo nei paragrafi seguenti, incide soprattutto la riduzione di trasferimenti alle famiglie, per un ammontare di circa 17 milioni, in conseguenza all'applicazione di una norma che, in virtù di una procedura transattiva, riduceva gli stanziamenti per il rimborso a soggetti danneggiati da errore medico.

A livello numerico, la grande maggioranza degli interventi (15) ha riguardato riduzioni di stanziamenti che hanno gravato direttamente sul funzionamento dell'apparato amministrativo del Ministero della salute, per un ammontare di 6,3 milioni nel 2018, di 5,9 milioni nel 2019 e 5,5 milioni nel 2020. La riduzione di trasferimenti a Regioni ed altri enti ha riguardato 6 interventi, con un conseguente decremento della spesa di 1,4 milioni per il solo anno 2018 ed un aumento di 0,1 milioni in ciascuno degli anni 2019 e 2020. La riduzione di spesa per trasferimenti a famiglie ed imprese, infine, interessa 3 interventi, corrispondenti a 19,2 milioni nel 2018, 33,3 milioni nel 2019 e 25,9 milioni nel 2020.

A partire da questo schema generale, il presente paragrafo intende effettuare un'analisi delle proposte di intervento e dei risparmi ottenuti dall'Amministrazione volta a chiarire le motivazioni strategico-gestionali ed amministrativo-contabili che hanno determinato la proposta di riduzione degli stanziamenti per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio attribuiti al Ministero della salute.

L'analisi si basa sulla classificazione degli interventi di revisione della spesa che è stata riportata all'interno dell'allegato al DEF 2019 in merito alle riduzioni effettuate con legge di bilancio 2018-2020 per gli obiettivi di spesa del Ministero della salute:

1. <u>riduzione delle spese di funzionamento</u> (per un taglio complessivo di 7,2 milioni):
   - per ICT e servizi di supporto direzionale
   - per il controllo sui dispositivi medici
   - per convenzioni in materia di dispositivi medici
   - per fitti, utenze ed automezzi
   - per attività in materia di prodotti fitosanitari
   - per la programmazione e il controllo in materia di pianificazione nazionale
   - per il Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria – SiVeAS
   - per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) per il controllo delle prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati
   - per il fitto di immobili degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e dei servizi territoriali di assistenza sanitaria al personale navigante (USMAF-SASN) per il funzionamento degli uffici USMAF-SASN
2. <u>riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici</u> (per un taglio complessivo di 18,6 milioni) relativi a:
   - contributo di funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC (per il solo anno 2018)
   - contributi alle Regioni per assistenza psicologica alle vittime di stragi e terrorismo
   - campagne di comunicazione sulla fertilità
   - campagne di comunicazione sulla prevenzione abuso di alcool
   - altre campagne di comunicazione
   - spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante

- transazioni stipulate con soggetti talassemici danneggiati da sangue o emoderivati infetti che hanno instaurato azioni di risarcimento danni (equa riparazione ex art 27 bis, legge n. 144/2014)

3. Altri interventi di risparmio (per un taglio complessivo di 1,2 milioni) relativi all'azzeramento delle risorse per specifici interventi per i quali il risparmio non deriva da attività di razionalizzazione ma dalla costatazione che il contributo statale era già diventato molto esiguo nel corso degli anni, ritenuti quindi residuali e non prioritari. Si tratta di interventi nei seguenti settori:
   - per promuovere o sostenere attività di competenza delle Regioni relativamente a iniziative di informazione degli operatori sanitari, alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali, alla prevenzione del randagismo, alla procreazione medicalmente assistita
   - per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri Istituti scientifici nell'interesse dei servizi veterinari
   - per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative.

Di seguito, una descrizione più dettagliata delle proposte di risparmio, in coerenza con la classificazione appena descritta.

Riduzione delle spese di funzionamento

1) *Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale* (obiettivo di risparmio di 0,6 milioni per il 2018, di 0,8 milioni annui per il 2019 e a decorrere dal 2020). Con tale intervento l'Amministrazione intende ottenere il risparmio del 5 per cento della spesa mediante l'utilizzo dell'innovazione tecnologica applicata ai processi amministrativi e gestionali; in particolare, il risparmio è prevalentemente derivato dall'adozione di procedure centralizzate di acquisto di beni informatici, mediante Consip, unitamente alla gestione univoca di più gare di appalto condotte contemporaneamente. In particolare, nel rapporto con Consip come partner strategico, l'Amministrazione ha intrapreso varie azioni finalizzate all'ottenimento di una riduzione delle spese: a) utilizzo degli strumenti Consip per la fornitura dei servizi ICT (contratto quadro SGI, lotto 1, MEPA, SDAPA); b) utilizzo dello strumento MEPA-RDO per l'acquisto, ove possibile, delle licenze dei prodotti software, in luogo dell'utilizzo della voce di spesa "ABS" (Acquisto di beni e servizi) del contratto di appalto vigente; c) cancellazione del servizio in outsourcing della "consulenza direzionale", che non è stato più ripristinato nelle more della aggiudicazione della nuova gara ICT. A tali interventi si è aggiunta la "migrazione" del CED presso i sistemi informativi di INAIL (quale prossimo "Polo Strategico Nazionale – PSN") ai sensi dell'accordo appositamente stipulato tra il dicastero e lo stesso Istituto. Vale la pena specificare che le riduzioni di spesa prospettate hanno avuto un andamento decrescente nel triennio.

2*) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici* (obiettivo di risparmio di 0,6 milioni per il 2018, di 0,8 milioni annui per il 2019 e a decorrere dal 2020). Anche in tal caso l'Amministrazione intende ottenere il risparmio attraverso l'utilizzo dell'innovazione tecnologica applicata ai processi amministrativi e gestionali; in particolare, il risparmio è perseguito mediante la semplice adozione di nuovi strumenti informatici (gratuiti e reperibili sul web) che hanno permesso di snellire le procedure di validazione dei nuovi dispositivi medici, riducendone il costo medio atteso in tutto il triennio.

3*) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici* (obiettivo di risparmio di 0,4 milioni per il 2018, di 0,6 milioni annui per il 2019 e a decorrere dal 2020). Similmente all'intervento precedente, anche in tal caso l'Amministrazione persegue il risparmio attraverso l'utilizzo dell'innovazione tecnologica applicata ai processi amministrativi e gestionali; in particolare, l'Amministrazione intende perseguire la riduzione degli stanziamenti attraverso la riduzione dei costi medi per l'attività di ricerca in convenzione su dispositivi medici mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche, accessibili gratuitamente sul mercato, che permettono procedure gestionali più snelle, rapide ed evidentemente meno onerose.

6) *Riduzione per fitti, utenze ed automezzi* (obiettivo di risparmio di 1,6 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). Tale intervento, realizzato mediante la congiunta diminuzione delle risorse stanziate in 29 piani gestionali, si è concretizzato grazie alla riduzione delle spese per fitti passivi, canoni ed

automezzi, dovuta ad un processo di riorganizzazione funzionale della sede di Via G. Ribotta n.5 in Roma; della rinegoziazione del noleggio degli automezzi di servizio ai NAS; e alla razionalizzazione dei costi per utenze telefoniche ed energetiche. In particolare, l'intervento è constato dei seguenti principali strumenti gestionali: i) rinegoziazione dei contratti locazione; ii) noleggio di autoveicoli tramite la piattaforma di negoziazione CONSIP; iii) riduzione dei consumi per utenze telefoniche fisse, mediante nuovi contratti, e di quelle elettriche, mediante una rimodulazione dell'orario di apertura delle sedi e l'utilizzo di lampade a led a minore assorbimento.

7) *Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate*[119] (obiettivo di risparmio di 1,1 milioni per il 2018, 1,3 milioni annui per il 2019 e a decorrere dal 2020). Questo obiettivo di risparmio, invece, rappresenta una riduzione delle risorse stanziate allo scopo di effettuare dei controlli prodromici all'immissione in commercio di nuovi prodotti fitosanitari. Tale obiettivo di risparmio è stato fissato in ragione di una programmazione del numero atteso di validazioni/registrazioni che il Ministero avrebbe dovuto effettuare; l'Amministrazione ha infatti presupposto che, a seguito della crisi economica, il volume di richieste di accreditamento di nuovi prodotti fitosanitari per il triennio 2018-2020 sarebbe stato inferiore agli anni passati. Inoltre, il Ministero ha segnalato che l'ammontare dei proventi dalle tariffe per il rilascio dell'autorizzazione negli anni precedenti al 2018 a consuntivo risulta essere superiore al reale fabbisogno di spesa per lo svolgimento delle relative attività, consentendo di lasciare una parte dei versamenti acquisita all'erario. In conseguenza di ciò, è stata prevista una riduzione delle risorse a legislazione vigente autorizzate a tale scopo, con un conseguente effetto positivo sull'indebitamento netto. Vale la pena porre l'attenzione sulla logica alla base di questo intervento, in quanto rappresenta un caso particolare (e probabilmente estendibile a tutte le spese direttamente derivanti da entrate di scopo stabilizzate): le risorse dedicate ai controlli di prodotti fitosanitari (spese) sono finanziate in modo diretto sulla base delle entrate che il Ministero della salute ottiene dai privati al fine di effettuare i controlli prodromici all'approvazione di nuovi prodotti per l'immissione sul mercato (il privato paga una tariffa per accedere al servizio di validazione/approvazione del nuovo prodotto fitosanitario da parte del Ministero della salute). Dunque, ad esempio, se si prevede un determinato numero "*x*" di richieste di validazione di prodotti fitosanitari (e quindi si prevedono entrate pari al numero "*x*" moltiplicato la tariffa unitaria), è evidente che per ottenere l'obiettivo di risparmio atteso, dal lato della spesa, gli stanziamenti inerenti l'attività di erogazione del relativo servizio dovranno essere quantificati al netto della riduzione "obiettivo"; ciò significa che l'erogazione del servizio subirà un efficientamento nel rapporto tra entrata e spesa rispetto al passato.

8) *Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale* (obiettivo di risparmio di 0,7 milioni per il 2018, 0,5 milioni annui per il 2019 e a decorrere dal 2020). L'intervento è constato in una riduzione degli stanziamenti per le attività di programmazione sanitaria, conseguente ad una razionalizzazione e ad un migliore approvvigionamento dell'attività di ricerca e sviluppo fornita da soggetti esterni all'Amministrazione.

9) *Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria – SiVeAS* (obiettivo di risparmio di 0,3 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). Si tratta di una riorganizzazione dell'attività di funzionamento il cui taglio alle risorse è conseguenza dal fatto che l'Amministrazione ha rilevato che il SiVeAS è stato in passato molto efficiente nello svolgere le proprie attività operative, tanto da poter comprimere le attività ispettive dell'organo nel triennio 2018-2020.

---

119 L'articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa - e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. La procedura, cosiddetta "stabilizzazione", contempla l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata, con la legge di bilancio, degli importi delle entrate finalizzate per legge, i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo (tramite capitoli e/o articoli di entrata dedicati); al contempo, garantendo la neutralità sui saldi di finanza pubblica, con la medesima legge di bilancio si rendono disponibili già a inizio anno negli stati di previsione della spesa gli stanziamenti corrispondenti alle entrate oggetto di stabilizzazione, favorendo l'operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio.

10) *Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA* (obiettivo di risparmio di 0,5 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). In questo caso la riduzione degli stanziamenti è stata operata attraverso una complessiva riorganizzazione dell'attività di supporto tecnico esterno alla Commissione LEA; sono state infatti ridotte le spese di consulenza verso enti/organizzazioni esterni all'Amministrazione, mediante attivazione di convenzioni (anche gratuite) con partner pubblici e privati interessati a supportare le attività della Commissione.

15) *Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati* (obiettivo di risparmio di 1,2 milioni per il 2018, 1,7 milioni per il 2019 e 2 milioni a decorrere dal 2020). Tale intervento ha previsto una riduzione degli stanziamenti per la spesa sanitaria in convenzione relativa a prestazioni erogate a personale navigante; il conseguente risparmio deriva sia dalla revisione e dall'aggiornamento delle convenzioni di servizio, sia ad una compartecipazione dell'utente finale alla tariffa. Parte del risparmio, in particolare, è stato ottenuto mediante la stipula di convenzioni con le ASL, al fine di limitare il ricorso al convenzionamento esterno, in coerenza con il controllo della corretta applicazione delle disposizioni sui livelli essenziali di prestazioni sanitarie al personale navigante con particolare riferimento a cure odontoiatriche, fisioterapia e diagnostica strumentale. È da sottolineare come questo specifico caso rappresenti un buon esempio di *spending review*, il cui risparmio è stato ottenuto mediante una complessiva ristrutturazione della base contrattuale a cui afferisce il rimborso delle prestazioni in convenzione, inclusa la rinegoziazione tariffaria e la compartecipazione dei fruitori. Il risultato complessivo di tale intervento è stata una riduzione crescente della spesa nel triennio, conseguente alla diminuzione delle prestazioni fruite effettivamente dal personale navigante.

17) *Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN*[120] (obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). L'obiettivo di risparmio è stato ottenuto mediante la realizzazione di una nuova configurazione organizzativa territoriale degli uffici USMAF-SASN. La riduzione delle spese per fitti è stata ottenuta dalla chiusura di alcuni uffici USMAF-SASN (in scadenza contrattuale) con contestuale accorpamento delle funzioni vacanti presso altre sedi rimaste attive. Nella pratica, il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio è stato ottenuto mediante l'accorpamento dei SASN di La Spezia e Trapani, con i rispettivi USMAF, e del SASN di Torre del Greco con il SASN di Napoli.

18) *Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN* (obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). Tale intervento è correlato al precedente 17) essendo connesso alla riorganizzazione degli uffici periferici per l'assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante. In particolare, la riduzione delle spese per il funzionamento è stata ottenuta dalla chiusura di alcuni USMAF-SASN (in scadenza contrattuale), con contestuale accorpamento delle funzioni vacanti presso altre sedi rimaste attive. Come descritto nel precedente intervento 17), il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio è stato ottenuto mediante l'accorpamento dei SASN di La Spezia e Trapani con i rispettivi USMAF e del SASN di Torre del Greco con il SASN di Napoli.

Riduzione delle dotazioni di risorse per interventi specifici

4) *Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014* (obiettivo di risparmio di 17,7 milioni per il 2018, 18,9 milioni per il 2019 e 19,5 milioni annui a decorrere dal 2020). Con una portata finanziaria considerevole rispetto gli obiettivi di *spending review* 2018-2020 del Ministero della salute (circa il 62 per cento dell'intero ammontare del risparmio a consuntivo per il 2018, oltre il 75 per cento nel 2019 e oltre il 65 per cento nel 2020), tale intervento determina una riduzione delle risorse allocate in ragione della riprogrammazione degli stanziamenti in conseguenza dell'applicazione di una normativa che riparametra l'ammontare previsto dei trasferimenti a soggetti talassemici contagiati a seguito di trasfusioni e/o contatto con emoderivati. In particolare, la riduzione delle risorse è ottenuta mediante l'applicazione dell'articolo 27-bis del decreto legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, che prevede una "equa riparazione" per i soggetti che, in luogo del ricorso canonico, avessero fatto richiesta di risarcimento in forma fissa alla

[120] Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) e Assistenza sanitaria al personale navigante (SASN).

data del 31/12/2018. Ai fini delle logiche di *spending review* finalizzate al continuo miglioramento della qualità della spesa[121] , si pone l'attenzione sul fatto che la riduzione degli stanziamenti ottenuta è stata frutto dell'applicazione di una norma ad effetto temporaneo e non in virtù di mutamenti dei fabbisogni dei cittadini o delle modalità di erogazione di un servizio[122].

5) *Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati SISAC* (obiettivo di risparmio di 0,3 milioni per il solo 2018). Mediante questo intervento, l'Amministrazione ha ridotto il contributo al SISAC che ha il compito di rappresentare la parte pubblica nella negoziazione di accordi contrattuali con il personale sanitario a rapporto convenzionale. Per i compiti svolti dal SISAC, l'Amministrazione ha ritenuto di definanziare la parte eccedente degli stanziamenti rispetto a quelli necessari per il funzionamento effettivo della struttura, in base alle rilevazioni del triennio 2015-2017. È da rilevare che per gli anni successivi al 2018 le spese afferenti a tale intervento hanno subito un incremento.

11) *Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo* (obiettivo di risparmio di 0,01 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). Il risparmio connesso a tale intervento (di importo decisamente risibile) è dovuto ad una riparametrazione al ribasso delle effettive richieste di supporto psicologico ricevute da parte dell'Amministrazione, conseguente alla rilevazione di economie in bilancio negli esercizi precedenti.

12) *Riduzione spesa per campagne comunicazione fertilità* (obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). In tal caso, mediante l'utilizzo di canali di comunicazione *internet-based* (siti web, banner, social networking, piattaforme di Formazione a Distanza, ecc.), l'Amministrazione ha perseguito una riduzione lineare delle risorse necessarie alla promozione di campagne di prevenzione dedicate a giovani e giovanissimi sui fattori di rischio causa dell'infertilità.

13) *Riduzione spesa per campagne comunicazione generali* (obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il 2018 e per il 2019, e 0,2 milioni a decorrere dal 2020). Anche in questo caso, mediante l'utilizzo di canali di comunicazione *internet-based* (siti web, banner, social networking, piattaforme di Formazione a Distanza, ecc.), l'Amministrazione ha perseguito una riduzione lineare delle risorse necessarie alla realizzazione di campagne di comunicazione generiche, finalizzate allo stimolare il benessere del cittadino all'interno delle proprie comunità (stile di vita sano, promozione attività sportiva, prevenzione, ecc.).

l4) *Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool* (obiettivo di risparmio di 0,1 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). Con tale intervento il Ministero della salute ha definanziato le attività comunicative sui rischi derivanti dall'abuso di alcool, attraverso una razionalizzazione delle attività di informazione e prevenzione sui rischi alcool-correlati, mediante la riduzione rispetto al passato delle iniziative di comunicazione e di eventi, rafforzando strumenti di comunicazione più moderni e meno onerosi (siti web, banner, social networking), che consentono il raggiungimento di un maggior target di popolazione.

16) *Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante* (obiettivo di risparmio di 0,3 milioni annui per il 2018, per il 2019 e a decorrere dal 2020). L'intervento, inquadrabile nell'alveo dell'innalzamento dei controlli sulle procedure gestionali, ha previsto una riduzione degli stanziamenti di

[121] Il concetto di qualità della spesa si lega, inscindibilmente, a quello di economicità, quale presenza congiunta di efficienza operativa ed efficacia strategica della gestione aziendale, tali da garantire la durabilità nel tempo dell'organizzazione nell'ottica della sua sostenibilità economica. Per una Amministrazione pubblica, la spesa si può, quindi, considerare qualitativamente adeguata quando massimizza il rapporto tra risorse finanziarie impiegate e risultati reali raggiunti, in base agli obiettivi programmatici fissati. Per un approfondimento sul concetto di economicità cfr. E. Cavalieri, F. Ferraris Franceschi, Economia Aziendale, 2005, Giappichelli Torino.

[122] Non si tratterebbe, quindi, di un intervento di revisione della spesa permanente a decorrere ottenuto grazie ad un miglioramento delle condizioni produttive di assistenza sanitaria; quale, ad esempio, una riduzione effettiva dei soggetti talassemici infettati aventi diritto al risarcimento, a seguito del miglioramento delle procedure di controllo, prelievo e somministrazione in sede trasfusionale.

bilancio come conseguenza dell'aumento delle verifiche documentali cliniche ed amministrative (documentazione fiscale e pagamenti), prodromiche alla liquidazione del rimborso agli aventi diritto (coloro che hanno sostenuto le spese anticipatamente).

Altri interventi di risparmio

Sono inquadrabili in questa ultima categoria gli interventi di azzeramento di capitoli/PG che, come dichiarato dall'Amministrazione, per "esiguità della somma stanziata in bilancio di previsione per l'anno 2018", non consentivano "nessuna utile operatività ai fini del raggiungimento della finalità per cui erano stati istituiti", tanto da poter essere definanziati senza pregiudicare il livello dei servizi erogati (Tavola 2.2.1.2). Si tratta di azzeramenti di risorse destinate ad interventi per i quali il risparmio deriva dalla constatazione che il contributo statale era divenuto talmente esiguo da essere ritenuto residuale, e non più prioritario, al momento della emanazione delle proposte "obiettivo". Rientrano in questo gruppo i seguenti interventi (non censiti nella relazione di monitoraggio al 31/12/2018, allegata al DEF).

Tavola 2.2.1.2. Altri interventi di azzeramento dei capitoli/pg

N.	Intervento
-	Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri
-	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari
-	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo
-	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita
-	Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali
-	Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative

In questo ultimo cluster rientrerebbero anche gli obiettivi di risparmio mossi da un processo di valutazione dell'efficacia della spesa richiedente una rimodulazione/riduzione degli stanziamenti con il fine di incrementare l'appropriatezza nell'impiego di risorse finanziarie. È da sottolineare che, nel caso del Ministero della salute, non sono state rilevate attività di valutazione ex-post delle politiche in essere, a supporto degli azzeramenti degli stanziamenti di interventi non più produttivi dell'utilità programmata.

Illustrati i singoli interventi, è utile richiamare l'attenzione alla classificazione degli obiettivi di risparmio, coerente con le procedure di revisione della spesa incluse nel DPCM del 28 giugno 2017. Il corpo normativo prevedeva una classificazione delle proposte di riduzione della spesa, secondo il seguente schema di intervento:

> *(i) revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza;*
> *(ii) definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi;*
> *(iii) revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.*

Di seguito una classificazione degli interventi, raggruppati secondo la logica del DPCM del 28 giugno 2017, con il dettaglio dei risparmi previsti a LB 2018 (Tavola 2.2.1.3).

Tavola 2.2.1.3. Interventi di risparmio a legge di bilancio 2018 per procedure di revisione della spesa di cui al DPCM del 28 giugno 2017 (*). Milioni di euro.

ID	Intervento	Risparmio per intervento	RISPARMIO COMPLESSIVO
(1) revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza			
1	Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	-0,60	**-24,51**
2	Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	-0,60	
3	Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	-0,40	
4	Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	-17,71	
6	Riduzione per fitti, utenze ed automezzi	-1,61	
7	Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	-1,10	
10	Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	-0,50	
11	Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	-0,01	
12	Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	-0,10	
13	Obiettivi di spesa campagne comunicazione	-0,10	
14	Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	-0,09	
15	Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati (al personale navigante)	-1,22	
16	Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	-0,30	
17	Riduzione fitto immobili uffici UMAF-SASN	-0,10	
18	Riduzione spese di funzionamento degli uffici UMAF-SASN	-0,07	

(*) Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I

(segue) Tavola 2.2.1.3 Interventi di risparmio a legge di bilancio 2018 per procedure di revisione della spesa di cui al DPCM del 28 giugno 2017 (*). Milioni di euro.

ID	Intervento	Risparmio per intervento	RISPARMIO COMPLESSIVO
(ii) definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi;			
5	Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	-0,28	**-2,49**
8	Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	-0,70	
9	Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	-0,30	
	Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	-0,01	
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	-0,14	
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	-0,47	
	Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,22	
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	0,00	
	Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	-0,07	
	Altro intervento non codificato	-0,31	
		Totale risparmio a LB 2018	**-27,00**

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

I punti sopra esposti mostrano come il miglioramento dell'efficienza amministrativa, da una parte, e le valutazioni delle politiche sotto il profilo della loro efficacia e della loro coerenza con le priorità del Governo, dall'altra, siano le principali direttrici dell'attività di revisione.

Le classificazioni in parola scontano tuttavia una certa difficoltà da parte del Ministero della salute, al pari delle altre amministrazioni, nel far rientrare i propri interventi entro la rigida tripartizione indicata dalle linee guida del DPCM del 28 giugno 2017. Alcuni interventi, inoltre, sembrano rispondere all'esigenza di riallineare le risorse disponibili all'effettiva esigenza di spesa, attraverso un'azione di riprogrammazione contabile, più che ad un'effettiva revisione dettata da considerazioni sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

In particolare, le misure di efficientamento sono inquadrabili operativamente nel tentativo di migliorare i processi gestionali ed amministrativi riducendo le spese di funzionamento, mentre le riduzioni di spesa

conseguenti ad una valutazione sull'efficacia delle politiche e l'allineamento alle priorità del governo sono ascrivibili al decremento di risorse dedicate ad interventi che hanno esaurito o notevolmente ridotto la propria utilità pubblica.

Complessivamente considerati, gli interventi di revisione della spesa possono essere agevolmente ricondotti alle seguenti prassi gestionali di ottenimento del risparmio:

F. razionalizzazione delle procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative;
G. rinegoziazione dei contratti di servizio e di convenzioni;
H. riorganizzazione delle sedi e rinegoziazione dei contratti di affitto;
I. rideterminazione della programmazione e allineamento al mutato fabbisogno;
J. definanziamento totale o parziale di interventi.

I singoli interventi proposti dal Ministero della salute si prestano ad una rappresentazione sintetica secondo la classificazione per strumenti utilizzati, con dettaglio del risparmio previsto a LB 2018, come da seguente Tavola 2.2.1.4.

Tavola 2.2.1.4. Interventi di risparmio a legge di bilancio 2018 per prassi gestionali (*). Milioni di euro.

ID	Intervento	Risparmio programmato Esercizio finanziario 2018	
		Risparmio per intervento	Risparmio per prassi gestionali
A) Razionalizzazione procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative			
1	Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	-0,60	**-2,99**
2	Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	-0,60	
3	Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	-0,40	
9	Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	-0,30	
10	Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	-0,50	
12	Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	-0,10	
13	Obiettivi di spesa campagne comunicazione	-0,10	
14	Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	-0,09	
16	Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	-0,30	
B) rinegoziazione contratti di servizio e convenzioni			
8	Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	-0,70	**-1,92**
15	Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati (al personale navigante)	-1,22	
C) riorganizzazione sedi e rinegoziazione contratti di affitto			
6	Riduzione per fitti, utenze ed automezzi	-1,61	**-1,78**
17	Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	-0,10	
18	Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	-0,07	

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

(segue) Tavola 2.2.1.4. Interventi di risparmio a legge di bilancio 2018 per prassi gestionali (*). Milioni di euro.

ID	Intervento	Risparmio programmato Esercizio finanziario 2018	
		Risparmio per intervento	Risparmio per prassi gestionali
D) rideterminazione della programmazione e allineamento al mutato fabbisogno			
4	Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	-17,71	**-19,10**
5	Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	-0,28	
7	Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	-1,10	
11	Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	-0,01	
E) definanziamento totale o parziale di interventi			
	Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	-0,01	**-1,21**
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	-0,14	
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	-0,47	
	Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,22	
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	0,00	
	Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	-0,07	
	Altro intervento non codificato	-0,31	
		Totale risparmio a LB 2018	**-27,00**

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia al riquadro I.II.I*

Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

In conclusione, la seguente Tavola 2.2.1.5 classifica ogni intervento di risparmio (con riferimento agli stanziamenti per l'esercizio finanziario 2018) secondo le modalità affrontate nel presente paragrafo.

Tavola 2.2.1.5. Quadro riassuntivo degli interventi di risparmio previsti a legge di bilancio 2018-2020.

ID	Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI)	Classificazione economica (*)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (**)	Funzionamento /Definanziamento Interventi /Altre riduzioni	Prassi gestionali per conseguimento risparmio (***)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare (****) LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
1	Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	FB	Consumi intermedi / noleggi, locazioni e leasing operativo	(i)	**Funzionamento**	A	-0,60
2	Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	FB	Consumi intermedi / altri servizi	(i)	**Funzionamento**	A	-0,60
3	Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	FB	Consumi intermedi / compensi per incarichi continuativi	(i)	**Funzionamento**	A	-0,40
4	Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	FL	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private / famiglie	(i)	**Definanziamento Interventi**	D	-17,71
5	Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	FL	Consumi intermedi / commissioni, comitati, consigli	(ii)	**Definanziamento Interventi**	D	-0,28
6	Riduzione per fitti, utenze ed automezzi	FB	Consumi intermedi / spese di funzionamento varie	(i)	**Funzionamento**	C	-1,61
7	Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	FB	Consumi intermedi / altri servizi	(i)	**Funzionamento**	D	-1,10
8	Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	FB	Consumi intermedi / altri servizi	(ii)	**Funzionamento**	B	-0,70

(segue) Tavola 2.2.1.5. Classificazione degli interventi e obiettivi di risparmio per l'esercizio 2018. Milioni di euro.

ID	Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI)	Classificazione economica (*)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (**)	Funzionamento /Definanziamento Interventi /Altre riduzioni	Prassi gestionali per conseguimento risparmio (***)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare (****) LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
9	Definanziamento del sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	FB	Consumi intermedi / studi, consulenze, indagini	(Ii)	**Funzionamento**	A	-0,30
10	Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della commissione aggiornamento LEA	FL	Consumi intermedi / commissioni, comitati, consigli	(I)	**Funzionamento**	A	-0,50
11	Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	FL	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche / regioni	(I)	**Definanziamento Interventi**	D	-0,01
12	Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	FL	Consumi intermedi / spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	(I)	**Definanziamento Interventi**	A	-0,10
13	Obiettivi di spesa campagne comunicazione	FB	Consumi intermedi / spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	(I)	**Definanziamento Interventi**	A	-0,10
14	Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	FL	Consumi intermedi / studi, consulenze, indagini	(I)	**Definanziamento Interventi**	A	-0,09
15	Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	FB	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private / trasferimenti di assistenza sociale	(I)	**Funzionamento**	B	-1,22

(segue) Tavola 2.2.1.5. Classificazione degli interventi e obiettivi di risparmio per l'esercizio 2018. Milioni di euro.

ID	Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI)	Classificazione economica (*)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (**)	Funzionamento /Definanziamento Interventi /Altre riduzioni	Prassi gestionali per conseguimento risparmio (***)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare (****) LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
16	Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	FL	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private / trasferimenti di assistenza sociale	(i)	**Definanziamento Interventi**	A	-0,30
17	Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	FL	Consumi intermedi / noleggi, locazioni e leasing operativo	(i)	**Funzionamento**	C	-0,10
18	Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	FL	Consumi intermedi / altri servizi	(i)	**Funzionamento**	C	-0,07
	Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	FB	Consumi intermedi / studi, consulenze, indagini	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,01
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	FB	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche / regioni	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,14
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	FL	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche / regioni	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,47
	Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	FB	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche / enti produttori di servizi sanitari	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,22

(segue) Tavola 2.2.1.5. Classificazione degli interventi e obiettivi di risparmio per l'esercizio 2018. Milioni di euro.

ID	Intervento	Tipo Spesa Autorizzazione (FB, FL, OI)	Classificazione economica (*)	Tipologia proposte di intervento (Ex DPCM) (**)	Funzionamento /Definanziamento Interventi /Altre riduzioni	Prassi gestionali per conseguimento risparmio (***)	Risparmio previsto in termini di saldo netto da finanziare (****) LB 2018-2020 primo anno (milioni di euro)
	Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	FL	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche / regioni	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-
	Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	FB	Consumi intermedi / studi, consulenze, indagini	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,07
	Intervento aggiunto successivamente alla LB 2018	FB	Consumi intermedi / altri servizi	(ii)	**Altre riduzioni**	E	-0,31
Totale risparmio a LB 2018							**-27,00**

Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

Legenda

(*) classificazione economica = categoria spese / classificazione economica di terzo livello

(**) *(i)= revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza;*
(ii)= definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi;

(***) A= *razionalizzazione procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative*
B= *rinegoziazione contratti di servizio e convenzioni*
C= *riorganizzazione sedi e rinegoziazione contratti di affitto*
D= *rideterminazione della programmazione e allineamento al mutato fabbisogno*
E= *definanziamento totale o parziale di politiche per inefficacia degli interventi o riallineamento alle priorità del governo*

(****) *L'obiettivo di risparmio è espresso in termini di saldo netto da finanziare in luogo dell'indebitamento netto, in quanto tale misura è direttamente monitorabile dall'amministrazione proponente, Cfr. Riquadro I.II.I.*

2.2.2. Criteri di individuazione dei piani di risparmio e attività di monitoraggio del Ministero della salute nel triennio 2018-2020

Il Ministero della salute è stato coinvolto dalla Ragioneria Generale dello stato, nel corso del 2022, nella ricostruzione del processo che ha condotto alla formulazione delle proposte di risparmio nel triennio 2018-2020, integrando le informazioni fornite dal Ministero e contenute nelle schede informative trasmesse nel 2018 per il monitoraggio semestrale dell'attività di revisione della spesa, condotto secondo le indicazioni della circolare RGS n. 20/2018. Tali informazioni riguardavano le modalità di determinazione delle proposte di risparmio perseguite e di valutazione dei risparmi conseguiti in comparazione ai risultati ottenuti, in termini di beni e servizi erogati. Per ognuno degli interventi proposti, l'Amministrazione ha dunque risposto ad un set di domande, finalizzate ad acquisire informazioni su:

- analisi ed informazioni, in fase di elaborazione della proposta, che abbiano supportato la scelta dello specifico intervento;

- analisi ed informazioni per il monitoraggio e la valutazione degli effetti.

In particolare, ogni Centro di Responsabilità chiamato a definire e gestire il taglio sul capitolo/pg obiettivo del risparmio ha risposto al seguente questionario, in relazione ad ogni proposta di cui è stato promotore:

AREA	DOMANDE
analisi di contesto e delle alternative	Come è stata individuato l'intervento di revisione? Sono stati valutati interventi alternativi? Esiste un sistema di valutazione e monitoraggio per le spese oggetto di riduzione?
	Quale/i strumento/i in particolare avete utilizzato come leva di generazione del risparmio/riduzione della spesa?
	È stato definito un cronoprogramma dell'intervento, che considerasse anche eventuali variabili ed attività propedeutiche alla sua realizzazione?
	Per la determinazione di una possibile area di risparmio, è stata utilizzata un'analisi dei costi e/o della spesa basata su una contabilità analitica?
analisi impatto finanziario	Come avete quantificato l'obiettivo di risparmio della proposta?
	Avete considerato eventuali oneri accessori per implementare l'intervento (anche in riferimento a spese su altri capitoli)? Se SI specificare.
analisi effetti (impatto su erogazione dei servizi e realizzazione interventi settoriali)	La qualità e la quantità di beni e servizi acquisiti a seguito dell'intervento, hanno subito modifiche rispetto al passato? Se SÌ, in che modo?
	Esiste un sistema di indicatori per valutare l'efficacia dell'intervento?
	Ci sono ulteriori margini di miglioramento? È possibile estendere l'intervento ad altri ambiti?
	È stata effettuata una analisi dei rischi conseguenti alla realizzazione dell'intervento?
	È stato svolto un monitoraggio delle variabili e delle attività incluse nel cronoprogramma?

Tale questionario generico, contestualizzato per ogni obiettivo di risparmio perseguito, è stato arricchito da ulteriori domande riferite alla specifica proposta, quando necessario.

La documentazione resa disponibile dal Ministero della salute ha permesso di desumere alcune informazioni aggiuntive relative alle prassi utilizzate dall'amministrazione per verificare la corretta implementazione dei piani di risparmio proposti ed eventuali criticità che si sono riscontrate.

Inoltre, in relazione alle attività del gruppo di lavoro costituito con MEF-RGS, finalizzato all'analisi del processo di *spending review*, il Ministero della salute ha fornito, di propria iniziativa, una integrazione dei dati di monitoraggio delle proposte 2018-2020, contenente l'aggiornamento del grado di raggiungimento degli obiettivi di spesa negli anni 2019, 2020 e 2021

2.2.2.1 Analisi a supporto delle proposte e attività di monitoraggio degli interventi per il triennio 2018-2020 nel Ministero della salute

Come visto in precedenza, le prassi gestionali di revisione della spesa sono riconducibili a:

a. razionalizzazione delle procedure amministrative e gestionali anche mediante soluzioni tecnologiche innovative;
b. rinegoziazione dei contratti di servizio e di convenzioni;
c. riorganizzazione delle sedi e rinegoziazione dei contratti di affitto;
d. rideterminazione della programmazione e allineamento al mutato fabbisogno;
e. definanziamento totale o parziale di interventi.

Inoltre, l'Amministrazione ha stabilito le proprie riduzioni di spesa considerando due principali direttrici di risparmio, quali: riduzione dei consumi intermedi e definanziamento di interventi. Nel corso del primo paragrafo tali obiettivi di risparmio sono stati classificati secondo il seguente schema:

- riduzione delle spese di funzionamento;
- riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici
- altri interventi di risparmio

In riferimento a questa classificazione, nelle seguenti pagine vengono spiegate le modalità utilizzate dall'Amministrazione per definire le proposte di risparmio e riportate le attività di monitoraggio e valutazione dei risultati utilizzate, rilevandone le principali criticità.

Riduzione spese di funzionamento

Tale gruppo di interventi si riferisce ad una riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi del Ministero, relativi alla diminuzione degli oneri di gestione necessari al funzionamento della macchina amministrativa nell'erogazione dei propri servizi. In termini strettamente pratici, il Ministero della salute ha perseguito tali riduzioni di spesa attraverso:

- riorganizzazione funzionale delle sedi;
- utilizzo di innovazione informatica nei processi amministrativi;
- riprogrammazione delle attività di servizio.

Nella formulazione degli obiettivi di risparmio mediante riduzione delle spese di funzionamento, l'Amministrazione ha svolto dedicate attività di analisi e valutazione della spesa pregressa. Le proposte sono state selezionate anche grazie alla conoscenza, da parte dei centri di responsabilità amministrativa promotori, di possibili strumenti di miglioramento del pregresso processo di approvvigionamento di beni e servizi. Ad esempio, nel caso della riduzione delle spese di funzionamento e fitti per gli "Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera" (USMAF) legati ai "Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale navigante, marittimo e dell'Aviazione civile" (SASN) (interventi ID 17 e 18) fin dall'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (finanziaria per il 2010) l'Amministrazione ha intrapreso una analisi in tal senso, implementata successivamente con il decreto ministeriale dell'8 aprile 2015, relativo all'accorpamento di uffici USMAF e SASN presso un'unica sede, orientando le proprie scelte decisionali in base agli esiti conseguiti dalle procedure ed indagini svolte sul territorio interessato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 222 e segg., legge n. 191/2009, a seconda della rinvenuta acclarata disponibilità o meno di beni appartenenti alla pubblica proprietà idonei e fungibili al richiesto uso istituzionale, presso cui poter accorpare nel breve-medio termine le predette articolazioni periferiche. La riduzione per spese informatiche (intervento ID 1) è stata selezionata in virtù della possibilità di abbassare il costo di tali risorse mediante procedimenti di gara, gestiti integralmente tramite Consip, più efficienti in termini di stimolo della competitività dei fornitori e dunque economicamente più vantaggiosi rispetto al passato. Si accenna al fatto che in passato la Direzione competente ha assicurato tali servizi informatici in virtù di contratti di appalto le cui gare sono state gestite in proprio, e che soltanto a fare data dalla emanazione del Piano Triennale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione da parte di AGID pro tempore, la stessa gara è stata definita di particolare rilevanza strategica nell'ambito dello stesso Piano Triennale per l'Informatica

della PA, consentendo, da un lato, di avere accesso alle risorse allo scopo previste, e dall'altro consentendo all'Agenzia di essere direttamente coinvolta nella definizione e impostazione dell'iniziativa stessa. In particolare, personale di AgID ha partecipato attivamente, nell'ambito di un gruppo di lavoro che comprendeva referenti di Consip e del Ministero della salute, alla redazione della documentazione di gara. Si può affermare che l'Amministrazione sembra aver fatto ricorso all'attuazione di procedure che, anche grazie alla conoscenza del funzionamento dell'ente hanno permesso una riduzione delle spese, senza pregiudicare la qualità di beni e servizi acquisiti.

Nel caso delle riduzioni di spesa per l'attività di valutazione di dispositivi medici (interventi ID 2 e 3) e per l'approvazione dei prodotti fitosanitari (intervento ID 7), i capitoli di spesa (alimentati da entrate stabilizzate) interessati dalla riduzione sono stati selezionati sulla base della rilevazione che, negli anni precedenti al 2018, la porzione di entrate finalizzate destinate alle risorse necessarie per l'erogazione dei servizi era stata eccedente rispetto al reale fabbisogno, anche in considerazione di eventuali fluttuazioni delle richieste di valutazione di dispositivi medici e/o prodotti fitosanitari. In tal caso, quindi, le evidenze su cui si è basata l'Amministrazione per proporre i suddetti obiettivi di riduzione della spesa hanno riguardato sia le previsioni delle entrate che alimentano direttamente i capitoli di spesa oggetto di taglio, sia l'analisi del costo medio dei servizi effettivamente resi mediante proprio personale e/o terzi fornitori.

Diversamente, l'intervento ID 6 relativo alla riduzione di spese per automezzi (in leasing), affitti e utenze, sembra essere supportato da un'analisi del fabbisogno, quale giustificazione della riduzione degli stanziamenti. Riguardante un complessivo decremento di ben 29 capitoli/pg[123], l'intervento può essere considerato un programma di revisione degli acquisti, realizzato mediante riorganizzazione delle sedi ed analisi dei fabbisogni. Alcuni esempi di singole riduzioni più in dettaglio possono aiutare a capire come l'obiettivo, nella sua interezza, è stato strutturato. Con riguardo agli automezzi in noleggio operativo (capitolo/pg 3178/03), l'Amministrazione è partita dalle esigenze espresse dal Comando Carabinieri per le proprie attività di tutela della salute per individuare i modelli di veicoli con i relativi allestimenti idonei ad assolvere alle proprie necessità, compatibili con condizioni (modelli auto, manutenzioni, durata) di noleggio particolarmente favorevoli, rilevate grazie all'accordo di partnership strategica con Consip; in particolare, la maggiore durata dei contratti ha permesso di ridurre i canoni mensili. In riferimento alle spese per utenze (capitolo/pg 1081/18), invece, il risparmio è stato perseguito da tre azioni congiunte: 1) la chiusura serale anticipata della sede principale del Ministero della salute; 2) la sostituzione dei corpi illuminanti della sede con lampade a led; 3) contratti di telefonia fissa di tipo "flat". Da ultimo, la riduzione dei fitti per la sede di Via Ribotta 5 (capitolo/pg 1263/08) è stata perseguita attraverso la formalizzazione del nuovo contratto di locazione stipulato con l'INAIL, più vantaggioso rispetto alle precedenti condizioni contrattuali. Nei tre esempi di riduzioni afferenti all'intervento 6, si può notare come l'Amministrazione, in linea con gli altri interventi, abbia provveduto al perseguimento di obiettivi di risparmio in base alla capacità dei soggetti responsabili della spesa di individuare un'opportunità di riduzione della spesa a partire da quelle connesse alla rinegoziazione di contratti in scadenza. Sembra opportuno sottolineare, come verrà meglio spiegato nel riquadro II.II.II.II, che il Ministero della salute effettui già da diversi anni attività di analisi finalizzate alla rilevazione di potenziali risparmi su spese di funzionamento, da destinarsi parzialmente, ex articolo 16 del decreto legge 5 luglio 2011 n. 98, al trattamento accessorio del personale.

Similmente, nel caso dell'intervento di definanziamento delle attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale (ID 8), la riduzione degli stanziamenti è stata operata sulla base di una

[123] Nell'intervento 6 - riduzioni di fitti, utenze ed automezzi - l'Amministrazione ha ottenuto una riduzione lineare dei consumi intermedi (in 29 capitoli/pg) mediante:

- rinegoziazione del contratto di fitto per la sede centrale del Ministero;
- rinegoziazione della convenzione di noleggio degli automezzi in dotazione al comando dei carabinieri per la tutela della salute;
- rinegoziazione delle tariffe telefoniche fisse;
- efficientamento energetico delle sedi, mediante rimodulazione oraria degli impianti di condizionamento, utilizzo di lampade led con consumi più bassi e riduzione corpi illuminanti nelle aree comuni.

procedura di appalto pubblico[124] pre-commerciale, avviata nel corso del 2017, che prevedeva un cofinanziamento delle attività di ricerca e sviluppo mediante cofinanziamento da parte dei privati. In questo caso, dunque, la riduzione della spesa si è concretizzata avvalendosi di una opportunità normativa che, regolando la fruibilità dei dati rivenienti da attività di ricerca e sviluppo, conferiva all'Amministrazione la possibilità di negoziare contratti di servizio con organizzazioni esterne più vantaggiosi.

In riferimento al definanziamento del Sistema di Verifica e controllo dell'Assistenza Sanitaria – SiVeAS (ID 9), la proposta di risparmio è stata basata sulla evidenza che l'organo ha maturato negli anni una "*metodologia di lavoro che coinvolge tutti gli enti del Servizio sanitario nazionale competenti ed in particolare Agenas, Aifa e ISS con i quali si sono raggiunte sinergie in grado di consentire una razionalizzazione delle risorse*". Tale fattispecie, unitamente al potenziamento di collaborazioni con altri enti pubblici del settore, ha permesso la creazione di sinergie che consentono la realizzazione dell'obiettivo di spesa. In tal senso, quindi, la proposta di riduzione degli stanziamenti deriva dall'osservazione del funzionamento di un organo di controllo, la cui naturale evoluzione determina un maggiore efficienza operativa, tanto da richiedere minori risorse finanziarie per il suo funzionamento rispetto al passato.

L'unico intervento, tra quelli relativi a spese di funzionamento che pare essere maggiormente strutturato su evidenze pregresse è quello corrispondente all'ID 15, relativo alla razionalizzazione delle prestazioni sanitarie a personale navigante. La scelta di questo obiettivo di risparmio è molto specifica e parte da una attenta attività di monitoraggio della spesa sanitaria sostenuta negli anni 2015-2017 per il personale navigante. Dall'analisi svolta emerge, infatti, una forte incidenza della spesa sostenuta per le prestazioni fisioterapiche e odontoiatriche, erogate da strutture e professionisti esterni all'Amministrazione mediante convenzioni attive da oltre due decenni. Rilevato l'eccesso di spesa, la realizzazione dell'intervento ha previsto da un lato la rinegoziazione delle convenzioni, dall'altro una maggiore verifica degli aventi diritto al rimborso[125] unitamente all'applicazione corretta della compartecipazione alla spesa, ove prevista.

Nella programmazione degli interventi, non viene effettuata alcuna analisi dei costi specifica, in quanto tutti i CDR che hanno risposto al questionario hanno dichiarato di essere sprovvisti di un sistema di contabilità analitica capace di provvedere ad una previsione di risparmio nel caso del cambiamento di alcuni parametri operativi. Il risparmio prospettico complessivo, ottenuto da ogni singolo intervento, viene calcolato mediante una semplice previsione della riduzione di spesa che, partendo dal dato storico, viene decurtata in virtù di nuovi accordi contrattuali, nuove convenzioni o dalla riduzione di servizi erogati che si presume di raggiungere.

Gli obiettivi di risparmio su spese di funzionamento non sembrano, inoltre, legati ad alcun cronoprogramma specifico d'intervento, quale strumento di ricostruzione della consecutio temporale delle attività propedeutiche, necessarie e funzionali alla realizzazione dell'obiettivo di risparmio, mediante il completamento di tutte le sue fasi[126]; sono interventi, una tantum, che in funzione del cambiamento di una variabile giuridico-amministrativa (norma, contratto, convenzione, servizi erogati) determinano, anche a decorrere, degli effetti di riduzione della spesa.

La misurazione degli effetti derivanti dalla razionalizzazione delle spese per beni e servizi non sembra essere supportata da un sistema di indicatori che colgano il cambiamento qualitativo della gestione

[124] Stipulato ai sensi dell'articolo 158, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e con il decreto ministeriale 5 dicembre 2017, poi registrato alla Corte dei Conti il 12 gennaio 2018, fg.112.

[125] Ad esempio, per le cure odontoiatriche sono state considerate rimborsabili solo quelle conservative e chirurgiche ai sensi del DM 22/2/84 che individua i LEA per il personale navigante.

[126] Sembra, tuttavia, opportuno segnalare che l'assenza generalizzata di un cronoprogramma delle attività afferenti all'intervento, sia in parte imputabile al termine "cronoprogramma" stesso, utilizzato nel lessico contabile (ai sensi dall'articolo 1, comma 1, decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, che modifica l'art 23 della legge 196/2009) per indicare, in termini finanziari, il piano dei pagamenti programmati contenente dettagliate indicazioni sulle uscite di cassa che l'Amministrazione prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme iscritte in conto competenza.

dell'erogazione di servizi e nella produzione di effetti nell'economia reale. Ad esclusione di indici qualitativi in grado di tenere sotto osservazione variabili volumetriche (ad esempio gli acquisti in Consip per l'intervento ID 1, o numero di prestazioni effettivamente erogate per l'intervento ID 15), non esiste un sistema di indicatori che supporti il monitoraggio e la valutazione dei risultati. Anche l'analisi dei rischi non è prodromica alla realizzazione degli obiettivi di risparmio. I rischi considerati dall'Amministrazione sono sempre ed unicamente concentrati sulle proprie attività operative; nella formulazione delle proposte di riduzione di spese di funzionamento, non sembrano essere considerati i rischi provenienti dal contesto esterno che potrebbero mettere a repentaglio l'attuazione della proposta.

Come conseguenza ad una costruzione di proposte di riduzione della spesa senza forti evidenze, il monitoraggio attuato dall'Amministrazione è stato prevalentemente contabile e finalizzato alla verifica che i risparmi proposti a legge di bilancio, nel triennio, fossero effettivamente rispettati negli stanziamenti definitivi, come illustrato nel par. 2.2.3.

Il monitoraggio di variabili diverse da quelle finanziarie è avvenuto in modo poco standardizzato e tendenzialmente lasciato all'arbitrio e alla sensibilità del CdR di osservare i risultati qualitativi e quantitativi raggiunti in presenza di una riduzione "obiettivo" degli stanziamenti. Oltre ai risultati contabili, è da notificare che l'Amministrazione si sia focalizzata solo sulla verifica periodica del mantenimento del livello quantitativo dei servizi erogati a seguito del taglio; ciò ha determinato, in sede di monitoraggio, un conteggio delle prestazioni effettivamente erogate per quegli interventi che prevedevano la fornitura di servizi a cittadini ed imprese direttamente dal Ministero della salute (interventi ID 2, 3, 15), senza alcun riferimento agli effetti reali (*outcome*) registrati. Nonostante l'attitudine dell'Amministrazione nell'utilizzo di complessi indicatori complessi di esito (ad es. LEA, NSG), bisogna sottolineare la carenza degli accordi di monitoraggio siglati nel 2018 di cogliere fatti gestionali qualitativi che permettessero una reale valutazione degli effetti di quanto ottenuto a posteriori rispetto alle riduzioni di spesa.

Riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici

In riferimento alla direttrice di *spending review* afferente al definanziamento di interventi, il Ministero della salute ha perseguito i propri obiettivi di risparmio attraverso un allineamento della programmazione ai reali fabbisogni dell'Amministrazione mediante una rimodulazione degli stanziamenti di bilancio a seguito di recepimenti normativi o di mutamenti delle condizioni alla base di stanziamenti a legislazione vigente. Di seguito un dettaglio, ricostruendo le evidenze alla base della decisione di risparmio.

Nel caso dell'intervento ID 4 (riduzione dei trasferimenti per nuova procedura normativa), si tratta di una riduzione dei trasferimenti per risarcimento danni a soggetti che hanno contratto la talassemia a seguito di trasfusioni ematiche infette; il risparmio deriva da un aggiornamento dei fabbisogni di spesa in conseguenza dell'applicazione di una norma che prevede la facoltà per il danneggiato di optare per un rimborso forfettario di importo prefissato in luogo dell'indennizzo da riconoscere in esito al ricorso canonico. Ciò ha consentito di ridurre gli stanziamenti precedentemente previsti. In tal caso, nella proposta di riduzione della spesa, l'Amministrazione si è limitata a determinare il livello di risparmio come differenziale tra gli stanziamenti riferibili alla spesa storica e lo stanziamento corrispondente alla previsione dei rimborsi che ci si attende di liquidare nel periodo[127], calcolata come numero di rimborsi previsti moltiplicati per l'ammontare forfettario di indennizzo prescritto dalla nuova legge in via transattiva. L'intervento, quindi, non è costruito sulla base di una analisi di efficientamento della spesa, quanto piuttosto sull'opportunità offerta da una nuova norma intervenuta che, a carattere temporaneo, permette di avere effetti positivi sulla spesa.

Un'analisi contabile è stata invece alla base dell'intervento ID 5, relativo alla riduzione del finanziamento alla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) per le proprie attività sindacali nel solo anno 2018. A quanto dichiarato dall'Amministrazione è dalla analisi degli avanzi di gestione (risultanti dal bilancio consuntivo SISAC del triennio precedente ed oggetto di compensazione ex articolo 5 della Convenzione tra Ministero della salute e SISAC) che è stato stimato un livello di finanziamento adeguato ai fabbisogni dell'ente e coerente con le riduzioni degli stanziamenti, fissati ex lege a partire dal 2019.

Allo stesso modo, la proposta relativa alla riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo (ID 11), è stata supportata da evidenze contabili per le quali gli stanziamenti a legislazione vigente erano stati costantemente eccedenti a quelli necessari per rispondere alle richieste di rimborso dell'assistenza ricevuta da parte delle Regioni, in ragione alle domande pervenute a concorrenza della capienza della spesa. In altri termini, al fine di un riallineamento della programmazione, l'intervento sembra essere stato scelto sulla base del fatto che il capitolo di riferimento avesse registrato costantemente economie[128] in bilancio negli anni precedenti.

Gli interventi ID 12, 13, 14, relativi alla riduzione di spese per campagne di comunicazione, rappresentano un unicum in questo quadro di revisione della spesa del Ministero della salute per il triennio 2018-2020. Si tratta infatti di obiettivi di risparmio nei quali l'Amministrazione ha deliberatamente deciso di decrementare gli stanziamenti finalizzati all'informazione sanitaria sia generica[129] che specifica (alcool[130] e

[127] La previsione è calcolata come il numero dei rimborsi che ci si attende di liquidare nel periodo moltiplicati per l'ammontare forfettario di indennizzo prescritto dalla nuova legge.

[128] Sono definite *economie di bilancio*, ai sensi dell'articolo 34-bis, comma 1, legge 196/2009, gli stanziamenti di parte corrente non impegnati al termine dell'esercizio.

[129] In riferimento all'intervento 13, nel 2018 sono stati realizzati i seguenti eventi, oggetto del monitoraggio: 68° Comitato Regionale dell'OMS Europa con delegazioni dei 53 Stati Membri, di varie agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni internazionali, accademici e ONG; la partecipazione a XXXV Assemblea Annuale ANCI; la partecipazione alla manifestazione "Tennis & Friends".

[130] In riferimento all'intervento 14, nel 2018 è stato realizzato il seguente evento, oggetto del monitoraggio: l'iniziativa d'informazione ed educazione sulle conseguenze derivanti dal consumo e dall'abuso delle bevande alcoliche e super alcoliche in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità.

fertilità[131]), riducendo le attività di comunicazione in presenza ed incrementando quelle *web-based* (sito web, social network, mailing). In particolare, nei tre interventi l'Amministrazione ha inteso incrementare il rapporto di costo-efficacia tra la spesa ed il numero di soggetti "informati" grazie all'informazione sanitaria effettuata su target di popolazione fissati a livello normativo (legge n. 125/2001). La spesa annua prevista è stata fissata in base alle gare, omnicomprensive di tutti gli oneri, relative all'affidamento delle attività di comunicazione programmate secondo la nuova strategia di informazione. Anche in questo caso, non sono chiare le evidenze che hanno portato l'Amministrazione a prediligere questa strategia di risparmio rispetto ad altre alternative precedentemente utilizzate per promuovere campagne di informazione; quello che traspare è la specifica volontà del CdR di sfruttare un'opportunità di risparmio derivante dall'utilizzo di nuove tecnologie per scopi di informazione istituzionali, e che, dunque, gli stanziamenti fissati in precedenza e, probabilmente, senza la considerazione di nuove strategie comunicative, potevano essere revisionati.

Da ultimo, merita attenzione l'intervento 16, relativo alla riduzione dei trasferimenti per spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante. Tale obiettivo di risparmio, ha spiegato l'Amministrazione, è relativo a spese attenzionate da anni e regolate da un corpo normativo obsoleto (nella circolare ministeriale n.1000.6.620.1.2870 del primo ottobre 1985). In particolare, le risorse afferenti al capitolo oggetto di riduzione dovevano essere adeguate al mutamento delle esigenze assistenziali e alla necessità di uniformare le modalità di valutazione delle richieste di rimborso proposte dagli armatori. L'intervento di risparmio è stato disegnato partendo dalla considerazione delle spese sostenute dagli armatori all'estero, sulla base di controlli documentali (es. presenza della attestazione di malattia del comandante, certificazione del medico fiduciario, fatture originali delle spese sostenute, visto di congruità) e sul diritto all'armatore ad avere il rimborso (società di navigazione con sede legale in Italia). A partire da queste evidenze pregresse, grazie ad un costante confronto con la Confederazione Italiana Armatori, sono state riviste le modalità di accesso ai rimborsi ed emanate delle linee guida che hanno fornito chiarimenti sulle modalità mediante cui ottenere la liquidazione delle somme anticipate (domande di rimborso, alle cure rimborsabili, alle prestazioni economiche accessorie). Un forte contributo al raggiungimento dell'obiettivo finanziario di risparmio è stato fornito anche dall'adozione di schede di sintesi sui controlli effettuati, trasmessi anche alle imprese armatrici, con l'indicazione delle disposizioni disattese. Ciò ha consentito una maggiore trasparenza e un supporto efficace per le imprese di navigazione destinatarie dei rimborsi ministeriali.

Anche nel caso degli obiettivi di risparmio mediante definanziamenti, non si riscontra la presenza di cronoprogrammi delle fasi di implementazione dell'intervento, né sistemi di indicatori in grado di monitorare gli effetti della riduzione di spesa. Sistemi e strumenti di contabilità analitica sono completamente inutilizzati a supporto della fase di programmazione degli interventi. Senza dubbio, invece, l'Amministrazione si dimostra molto attiva nell'effettuazione di un adeguato monitoraggio finanziario degli stanziamenti in corso d'anno, al fine di rispettare le riduzioni di spesa proposte.

Altri interventi di risparmio

In relazione agli altri interventi di risparmio ci riferiamo, nell'ambito del Ministero della salute, al definanziamento integrale di capitoli. In questi casi gli interventi di revisione della spesa hanno azzerato le risorse ritenute non più produttive di utilità per il raggiungimento degli obiettivi ascrivibili al programma di bilancio di riferimento. Si tratta di una prassi strettamente contabile di "pulizia" degli stanziamenti a

[131] In riferimento all'intervento 12, nel 2018 sono stati realizzati i seguenti eventi, oggetto del monitoraggio: il progetto di prevenzione ed informazione finalizzato a promuovere la tutela della salute riproduttiva di giovani e giovanissimi è stato sviluppato attraverso il portale diregiovani.it e il Convegno "La fertilità nell'uomo: tra salute globale e malattie cardiovascolari" in collaborazione con l'Istituto Nazionale per le Ricerche Cardiovascolari (INRC) e il Consorzio interuniversitario di 19 Università italiane che ha messo materiali a disposizione gratuitamente per 12 mesi su piattaforma ECM online delle Università consorziate e reso fruibile a tutti i medici e infermieri d'Italia.

legislazione vigente, mediante l'azzeramento di capitoli/pg che, al momento della definizione delle proposte, non erano stati più considerati funzionali rispetto alle finalità dell'azione a cui afferiscono. Dalle interlocuzioni con l'Amministrazione, la motivazione alla base di tali tipologie di proposte risiede genericamente nella volontà di annullare capitoli il cui ammontare, già stato progressivamente ridotto nel corso degli anni, è diventato troppo esiguo per consentire di ottenere un'utilità operatività[132]. Non sembra ci siano state altre evidenze alla base della riduzione proposta.

Interessante è il caso dell'azzeramento del capitolo 5300, finalizzato alla gestione dell'anagrafe degli animali. Ritenuto strumento indispensabile per la sorveglianza epidemiologica e per le azioni di tutela del benessere animale, la funzione svolta dalle risorse afferenti al suddetto capitolo (tagliate fino a rendere lo stanziamento del tutto insufficiente rispetto alle necessità finanziarie), è stata supportata attingendo ai fondi rivenienti da cofinanziamenti europei finalizzati alla gestione della banca dati dei piani di profilassi posti in essere. Terminati tali cofinanziamenti UE, che hanno presentato un trend in costante progressiva decrescita, non sono stati più condotti studi per la verifica dell'adeguatezza dei piani di profilassi e non sono state più erogate risorse finanziarie a livello centrale per la lotta al randagismo, finalizzate al miglioramento del benessere degli animali rinchiusi nei canili e gattili.

Visto il basso livello di complessità di realizzazione degli interventi, come ci si attendeva, non sono state effettuate attività di monitoraggio differenti da quella meramente contabile/finanziaria, finalizzata alla verifica dell'effettivo azzeramento delle risorse nei capitoli interessati.

Vale la pena sottolineare, tuttavia, che alcuni dei capitoli/PG oggetto di azzeramento siano stati rifinanziati nel corso degli anni successivi al 2018. Come verrà più analiticamente descritto nel par 2.2.3., si tratta di stanziamenti che supportano la lotta al randagismo ed il sostegno alla procreazione medicalmente assistita. In questi casi, sembra che le motivazioni sottostanti alle proposte di taglio, siano state ascritte a mere ragioni contabili di raggiungimento dell'obiettivo complessivo di risparmio da parte del Ministero, nei singoli esercizi. Evidentemente, infatti, al contrario di quanto asserito in fase di formulazione delle proposte di risparmio avvenuta nel 2017, si trattava di politiche che non potevano essere integralmente annullate, tanto da richiedere nei periodi successivi nuovi stanziamenti necessari al perseguimento degli obiettivi istituzionali fissati da leggi precedenti ed ancora in vigore. Nel caso del sostegno alla procreazione medicalmente assistita, infatti, l'Amministrazione dichiara che "*l'azzeramento del trasferimento di risorse alle Regioni ha comportato significative limitazioni delle attività*", tanto da richiedere successivi rifinanziamenti per garantire "*garantire alle coppie che ne facciano richiesta, l'accesso alle prestazioni di cura e diagnosi dell'infertilità e della sterilità presso le strutture pubbliche o presso le strutture private accreditate della regione*", come imposto dai LEA.

Tale fattispecie, rafforza il convincimento che le proposte di risparmio basate su azzeramenti di capitoli/pg, non siano state costruite su evidenze in grado di riflettere l'effettiva e definitiva cessazione di una politica di intervento, quanto piuttosto sulla opportunità finanziaria nel breve periodo di ridurre gli stanziamenti a legislazione vigente.

Sintesi

Con l'obiettivo di fornire un quadro sinottico sui risultati presentati nel presente paragrafo riportiamo di seguito nella Tavola 2.2.2.1.1 una sintesi delle analisi a supporto delle proposte di risparmio per il triennio 2018-2020 e le principali attività di monitoraggio, suddivise per le tre macro-tipologie di proposte discusse.

In stretto collegamento con la disamina effettuata, infine, si riportano nel riquadro II.II.II.I., alcuni riferimenti in relazione all'esercizio 2018 sul come la formulazione delle proposte e la conseguente

[132] A titolo di esempio, in riferimento all'azzeramento del capitolo 5340, relativo al randagismo, riportiamo testualmente la motivazione addotta dall'Amministrazione al taglio: "lo stanziamento era divenuto talmente risibile che (…) la DGSAF ha proposto il capitolo in questione perché le Regioni, cui sono destinati i fondi, con quello che avrebbero ricevuto non ci avrebbero finanziato nemmeno la gestione (non la costruzione) di un solo canile".

realizzazione degli interventi abbiano subito, nel tempo, alcune modificazioni. In particolare, si rileva come le analisi a supporto della enucleazione dei piani di risparmio, spesso stimolate dall'interazione del Ministero con gli uffici MEF-RGS, siano state fonte di "calibrazione" degli obiettivi di spesa, rispetto alla loro reale realizzazione. Da ultimo, il riquadro pone l'attenzione sulle variazioni di spesa intervenute sui capitoli afferenti gli interventi di risparmio, rilevando alcune potenziali criticità che hanno riguardato le attività dui monitoraggio.

Tavola 2.2.2.1.1- Proposte di risparmio per il triennio 2018-2020, sintesi dei criteri di individuazione dei piani di risparmio e delle attività di monitoraggio.

Tipologia proposte	Analisi a supporto delle proposte	esempi di evidenze a supporto delle proposte (tra parentesi intervento a cui l'esempio si riferisce)	Dati a supporto delle proposte	Attività di monitoraggio degli interventi	Carenze
Riduzione delle spese di funzionamento	- analisi opportunità di miglioramento acquisti	- verifica presenza nuove procedure amministrative/informative (ID 1)	- elenco metodi acquisto innovativi e più convenienti	monitoraggio finanziario della spesa - monitoraggio servizi erogati direttamente dall'Amministrazione - monitoraggio adozione misure alla base della proposta - monitoraggio avvenuto aggiornamento contratti e convenzioni	- assenza contabilità analitica di supporto alla definizione delle proposte - assenza di cronoprogramma analitico delle attività richieste per la realizzazione dell'intervento) - assenza set indicatori di raggiungimento obiettivi non finanziari - assenza evidenze di valutazioni comparative tra alternative in fase di definizione delle proposte
	- analisi fabbisogni operativi	- verifica requisiti automezzi per noleggio (ID 6)	- preventivi noleggio auto (modello, allestimenti, manutenzioni, durata)		
	- analisi dei consumi	- verifica potenziale risparmio energetico a seguito di nuove prassi / tecnologie (ID 6)	- previsioni abbassamento consumi a seguito riduzione orari e utilizzo apparecchi a basso consumo		
	- analisi spesa pregressa	- verifica andamento spesa triennio pregresso (ID 15)	- monitoraggio categorie di consumi con spesa troppo elevata		
	- analisi contratti e convenzioni in scadenza	- verifica contratti di fitto in scadenza (ID 6, 17)	- possibili rinegoziazioni contratti fitto e convenzioni di fornitura		
	- analisi previsioni entrate di scopo	- verifica previsione entrate per servizi ceduti dall'Amministrazione, su cui commisurare la spesa (ID 2, 3, 7)	- determinazione previsione di spesa, in relazione alla riassegnazione di entrate di scopo stabilizzate		
	- analisi opportunità normative	- verifica possibilità riorganizzazione sedi (ID 17, 18) o stipula nuovi contratti appalto (ID 8)	- previsione riduzione spesa a seguito di adozione nuova norma		
Riduzione della dotazione di risorse per interventi specifici	- analisi fabbisogno finanziario effettivo	- verifica presenza economie sul capitolo (ID 11)	- rilevazione economie periodi precedenti	monitoraggio finanziario della spesa - monitoraggio servizi erogati direttamente dall'Amministrazione - monitoraggio adozione misure alla base della proposta - monitoraggio effettivo aggiornamento contratti e convenzioni in scadenza - monitoraggio trasferimenti	
	- analisi opportunità normative	- verifica possibilità utilizzazione equa riparazione su danneggiati errore medico (ID 4)	- previsione riduzione spesa a seguito di adozione nuova norma		
	- analisi fabbisogni operativi	- verifica adeguatezza trasferimenti per funzionamento ente esterno (ID 5)	- rilevazione stanziamenti eccedenti reale fabbisogno / analisi avanzi di gestione		
	- analisi impatto nuova programmazione	- verifica riduzione spesa in applicazione di nuove strategie comunicative (ID 12, 13, 14)	- previsione di spesa conseguente all'intervento, su base preventivi specifici/gare		
	- analisi obsolescenza normativa	- verifica possibilità aggiornamento convenzioni e prassi (ID 16)	- previsione di spesa conseguente all'intervento, su base di ipotesi		
Altri interventi di risparmio	- analisi adeguatezza stanziamento alle finalità di spesa.	- verifica ammontare capitolo/pg rispetto obiettivi del programma/azione di riferimento (azzeramento cap. 5340)	-	-	
	- analisi possibili metodi alternativi di finanziamento della spesa	- verifica se fondi EU possono sostitute finanziamento del capitolo/pg ridotto (azzeramento cap. 5300)	-		

RIQUADRO II.II.II.I. L'evoluzione della formulazione delle proposte nel ciclo temporale di bilancio. Rilevazioni sull'anno 2018.

Da una lettura delle schede delle proposte come inizialmente formulate e evolute fino al disegno di legge di bilancio 2018, si può notare che le stesse abbiano subito un perfezionamento durante i mesi tra agosto e ottobre 2017, a seguito delle richieste di integrazione esplicativa e documentale da parte di MEF-RGS, resesi necessarie per verificarne la fattibilità. In termini pratici, grazie ad una maggiore acquisizione informativa, l'Amministrazione perfeziona le proprie proposte di intervento, affinandole sia nell'ammontare delle riduzioni di spesa perseguite, sia nelle modalità utilizzate per il loro raggiungimento, anche eliminando una delle proposte iniziali. Di seguito, alcuni esempi di modifica *in itinere* delle proposte: l'intervento ID 4, relativo all'equa riparazione a soggetti talassemici, ha subito un incremento del taglio inizialmente previsto in conseguenza di un calcolo più puntuale degli effettivi aventi diritto nell'anno di riferimento. Le proposte ID 17 e ID 18, relative alla riduzione di fitti e spese di funzionamento per uffici USMAF-SASN, hanno subito un ridimensionamento del taglio tra la prima proposta di luglio 2017 e quella inclusa nel DLB 2018 a seguito di una riduzione dei risparmi che si prevedeva di realizzare per un dilatamento dei tempi necessari alla effettiva chiusura delle sedi SASN. Da ultimo, si segnala l'eliminazione *tout court* della originaria proposta ID 22, che consisteva nella riduzione dei costi per il personale sanitario convenzionato operante presso gli uffici periferici USMAF-SASN, conseguente alla chiusura di ambulatori sul territorio con contestuale acquisto delle prestazioni cliniche presso *provider* ed organizzazioni esterne; la proposta di intervento non è stata infine confermata per l'effettiva impossibilità di immediata cessazione delle convenzioni con personale medico operante presso le sedi ambulatoriali degli uffici SASN oggetto di riorganizzazione.

Si rileva quindi, in termini di prassi amministrativa, che le richieste di chiarimenti e di informazioni da parte di MEF-RGS siano state certamente da stimolo per l'Amministrazione ai fini della calibrazione delle proposte, soprattutto rispetto alla loro fattibilità nei modi e nei tempi previsti.

Con l'approvazione della legge di bilancio 2018 (a fine dicembre 2017) e i conseguenti piccoli allineamenti delle proposte di riduzione della spesa finalizzati a garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi fissati dal DPCM, l'Amministrazione ha gestito gli interventi di risparmio e con essi il monitoraggio richiesto da MEF-RGS.

In questo contesto, è molto importante analizzare le variazioni degli stanziamenti iniziali (di competenza) che hanno interessato gli obiettivi di risparmio durante l'esercizio finanziario 2018; tali variazioni sono rilevanti, non tanto per il loro ammontare (per la verità piuttosto modesto) quanto perché certificano la possibilità da parte dell'Amministrazione di svincolarsi dagli obiettivi di *spending review* a seguito di questioni eccezionali e contingenti. In riferimento all'anno 2018, ad esempio, nel caso dell'intervento ID 1, l'obiettivo di risparmio è stato ridotto nel corso dell'esercizio, a seguito di esigenze informatiche legate all'attivazione del numero di pubblica utilità *1500* e dell'istituzione dell'*anagrafe dei vaccini*.

Nel corso del 2018, tutti i capitoli i cui stanziamenti erano stati ridefiniti in sede di bilancio per via delle proposte di risparmio potevano, nell'ambito della flessibilità, essere soggetti a variazioni dello stanziamento mediante apposito decreto, oppure attraverso la Legge di Assestamento. La differenza saliente tra le due tipologie di variazione non è soltanto nello strumento giuridico utilizzato, quanto piuttosto nel fatto che le variazioni autorizzate con l'assestamento di bilancio, per il 2018, non sono state oggetto di monitoraggio da parte di MEF-RGS. Tale condizione, indipendente dalla indiscussa sovranità del Parlamento in termini di scelta politica nell'impiego delle risorse, è risultata tuttavia incoerente con le logiche di revisione nella spesa, almeno per quanto riguarda le ragioni gestionali e/o le necessità politiche-amministrative che hanno richiesto una modifica dello stanziamento interessato dalla procedura ex articolo 22-bis legge 196 del 2009. Sembra doveroso chiarire, tuttavia, che per l'anno 2018, tutte le variazioni effettuate mediante Legge di Assestamento hanno determinato maggiori riduzioni di spesa dei capitoli oggetto di *spending review*.

RIQUADRO II.II.II.II. L'attività di razionalizzazione della spesa condotta dal Ministero della salute nella prassi corrente, al di fuori della procedura prevista dall'articolo 22-bis, legge 196/2009

Il Ministero della salute, nel dare seguito alle disposizioni di cui all'articolo 16 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, ha sostenuto lo sforzo di individuare potenzialità di risparmio su specifiche categorie di spesa. La disposizione normativa di cui sopra - prevedendo la possibilità di incrementare, nel limite del 50 per cento dei risparmi collegati all'attuazione dei processi di riorganizzazione e riqualificazione della spesa e riduzione dei costi, le quote destinate al finanziamento della contrattazione collettiva e, quindi, ai Fondi risorse decentrate per il trattamento accessorio del personale - ha dato la possibilità all'Amministrazione di adottare piani triennali di razionalizzazione della spesa a scorrimento che evidenziassero per ciascuna voce di spesa interessata gli obiettivi in termini fisici e finanziari da realizzare.

Detti piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa sono stati predisposti fin dal 2012 (includendo anche il 2011) con interventi di revisione e riduzione della spesa secondo la logica della programmazione. I risparmi che il Ministero della salute ha inteso realizzare sono stati sempre aggiuntivi e indipendenti rispetto ai risparmi e riduzioni stabiliti direttamente o indirettamente dalle vigenti norme di contenimento della spesa pubblica o inerenti a tipologie di spesa comunque soggette a limitazione.

La verifica dell'effettiva consistenza dei risparmi conseguiti è stata effettuata a consuntivo, attraverso il confronto per ciascuna delle tipologie interessate della spesa sostenuta nell'anno di riferimento rispetto a quella dell'anno precedente, considerando risparmi aggiuntivi solo quelli che eccedono le misure di contenimento già previste a legislazione vigente.

Immediatamente sotto alcune delle iniziative attuate:

- riduzione della spesa destinata al funzionamento degli uffici centrali e periferici e dei nuclei dei Carabinieri per la tutela della salute - a seguito di interventi di razionalizzazione della struttura organizzativa, ottimizzazione delle procedure, anche attraverso progetti che hanno previsto l'utilizzo trasversale del personale tra gli uffici in relazione agli effettivi fabbisogni e alla centralizzazione degli acquisti.
- razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle strutture periferiche del Ministero - con particolare riferimento agli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) che hanno assorbito le competenze in materia di assistenza sanitaria al personale navigante (SASN).
- Formazione per il personale degli uffici periferici - al fine di contenere le spese di missione e garantire le medesime opportunità formative, sono stati previsti collegamenti in videoconferenza e formazione in videoconferenza (FAD).
- Efficientamento energetico - sostituzione nelle sedi centrali, delle attuali lampade tradizionali, con lampade a tecnologia Led, in modo da fornire un concreto segnale di attenzione all'ambiente e conseguire, nell'ambito delle relative utenze, un risparmio.
- Tributo comunale sui rifiuti - questa Amministrazione si è avvalsa della possibilità, prevista all'articolo 18 del Regolamento in materia (Deliberazione Roma Capitale n. 83/2013) di ridurre il canone del tributo proporzionalmente alla quantità di carta/cartone per la quale l'Amministrazione procede in proprio alla raccolta e smaltimento attraverso la società in convenzione con la Croce Rossa Italiana, fino all'80 per cento della parte variabile della tariffa (decreto legge n. 201/2011).
- Rafforzamento posta elettronica certificata - incremento dell'utilizzo della PEC per evitare il ricorso alle raccomandate tradizionali, dematerializzazione
- Completamento modulo Voip - l'Amministrazione ha realizzato e completato il passaggio ad un sistema di telefonia VOIP puro annullando i costi di interconnessione tra tutte le sedi centrali e periferiche del Ministero e dei Carabinieri per la tutela della salute, consentendo di abbattere i costi relativi ai canoni telefonici e per l'attivazione del fax server, con ricadute di risparmio indiretto anche su apparecchi fax.
- Call_Center Emergenze Sanitarie "1500" (periodo pre COVID) - l'Amministrazione attraverso il numero telefonico di pubblica utilità 1500 fornisce, in caso di necessità, informazioni sugli allarmi sanitari alla popolazione, agli operatori di settore e, assistenza e supporto, agli utenti su particolari

materie di sanità pubblica. L'espletamento di questa attività nell'anno in cui era stato affidato ad una società esterna aveva comportato un costo pari ad euro 44,37 mila euro per 9 settimane. A partire dal 2012, per l'espletamento di detta attività, è stato utilizzato esclusivamente il personale di questa Amministrazione, opportunamente formato. Pertanto, questa Amministrazione nel periodo pre-COVID per questa attività non ha più sostenuto il costo derivante dall'assegnazione di detta attività ad una società esterna. I relativi costi annuali di attivazione del servizio sono stati considerati come risparmi degli anni in cui è stato attivato.

2.2.3. Il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa del Ministero della salute nel triennio 2018-2020

Nella relazione sul monitoraggio annuale (ex legge n. 196/2009, articolo 22 bis, comma 5), trasmessa nel mese di marzo 2019 dal Ministero della salute al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Amministrazione rappresenta che gli interventi di riduzione della spesa hanno determinato sostanzialmente il raggiungimento nel 2018 gli obiettivi di risparmio prefissati per il triennio 2018-2020.

I risparmi di spesa programmati – applicati sulle previsioni iniziali dei pertinenti capitoli/piani gestionali del bilancio dello Stato tramite la legge di bilancio per il triennio 2018-2020 – sono stati confrontati con i risparmi di spesa effettivi che si possono osservare a consuntivo, nel Rendiconto Generale dello Stato. A fronte di 27 milioni di risparmio programmati per l'esercizio finanziario 2018 sono stati riscontrati a consuntivo risparmi effettivi per 26,96 milioni, importo di poco inferiore rispetto a quanto programmato. Per i successivi esercizi 2019 e 2020 sono stati registrati a consuntivo risparmi superiori rispetto a quanto programmato con la legge di bilancio 2018-2020. In particolare, a fronte di riduzioni di spesa programmate e definite per un importo di 29 milioni nel 2019 e di 30 milioni nel 2020, i risparmi riscontrati a consuntivo sono stati rispettivamente di 39,18 milioni nel 2019 e di 31,3 milioni nel 2020.

L'esercizio finanziario 2021 non è stato oggetto di monitoraggio obbligatorio. È stata comunque effettuata una verifica dei risparmi effettivamente conseguiti, eseguita confrontando gli stanziamenti definitivi del 2021 con gli stanziamenti iniziali previsti a legislazione vigente per il 2020 con la legge di bilancio 2018-2020, in considerazione che tutti gli interventi di riduzione della spesa, tranne quelli con specifica indicazione di un solo anno[133], sono a decorrere. Pertanto, tenuto conto che la riduzione degli stanziamenti programmata a decorrere dal 2020 è di 30 milioni, tale valore è stato considerato come riferimento anche per l'anno 2021 e, conseguentemente, il risparmio a consuntivo 2021 risulta essere di 25,93 milioni, inferiore di 4 milioni rispetto a quanto previsto.

Complessivamente, dunque, non v'è dubbio che gli interventi di riduzione della spesa abbiano sortito nel triennio 2018-2020 gli effetti desiderati a livello di riduzione degli stanziamenti a consuntivo. Tuttavia, avendo un quadro di monitoraggio completo solo per l'anno 2018, unico esercizio conclusosi con la pubblicazione della relazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi di spase ex-articolo 22-bis comma 5 legge 31 dicembre 2009 n. 196[134] inclusa nel Documento di Economia e Finanze (DEF) 2019, un'analisi di dettaglio delle variazioni intercorse tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi è possibile soltanto per questa annualità. Richiamando, quindi, le informazioni incluse nell'allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019, unitamente ad un'analisi specifica condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale del Bilancio sulle poste contabili oggetto di intervento, viene riportata di seguito una sintesi analitica sul grado di raggiungimento dei risparmi previsti per il triennio 2018-2020 e anche per l'anno 2021, anche in relazione alle modalità attraverso cui sono stati perseguiti.

(ID 1) razionalizzazione delle spese ICT e dei servizi di supporto direzionale (Capitolo/pg 2200/01 "Spese per il sistema informativo sanitario"). Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'Amministrazione ha intrapreso una serie di azioni convergenti verso l'utilizzo di procedure di acquisto per beni e servizi informatici maggiormente efficienti, rispetto a quelle in essere in precedenza. Nel 2018, il risparmio a consuntivo risulta di 541,2 mila euro a fronte di risparmi programmati a legge di bilancio per 600 mila euro; questo disallineamento con l'obiettivo prefissato è dovuto all'incremento dello stanziamento del capitolo/pg in corso d'esercizio 2018 che è stato necessario per ottemperare ad esigenze di carattere prioritario in materia di sistemi informativi finalizzati all'implementazione del numero di pubblica utilità 1500 mediante il progetto "liste di attesa" nonché per la realizzazione dell'"anagrafe dei vaccini". Ciò

[133] L'intervento "5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC" riguarda il solo anno 2018

[134] http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2019/W-Allegato_monitoraggio_obiettivi_spesa.pdf

nonostante, l'Amministrazione ha dichiarato di non aver ravvisato difficoltà in merito al conseguimento della riduzione della spesa. È da segnalare, inoltre, che lo stanziamento del capitolo/pg inerente a tale intervento era stato integrato per un importo di 500 mila euro annui nella fase di predisposizione del progetto di legge di bilancio, determinando un aumento degli stanziamenti a legislazione vigente, presi come base di riferimento per l'individuazione degli obiettivi di riduzione della spesa. Sembra opportuno, quindi, rilevare che il capitolo/pg oggetto di taglio sia stato, su proposta dell'Amministrazione, prima incrementato in fase di discussione delle proposte di bilancio, e poi ridotto in attuazione della procedura di spending review.

Per gli anni 2018 e 2019 le riduzioni di spesa sul capitolo 2200/01 inizialmente fissate, sono state raggiunte parzialmente. A partire dall'anno 2020 le nuove priorità dell'amministrazione legate a situazioni contingenti e impreviste hanno prevalso sugli obiettivi di spesa. In particolare, per il 2019 era prevista una riduzione di 800 mila euro ma il risparmio raggiunto è stato di 454 mila euro. Anche per il 2020 era prevista una riduzione di 800 mila euro ma alla fine dell'esercizio è riscontrabile una riduzione di sole 93 mila euro. Nel 2021, invece, si registra un aumento della spesa di 714,68, che si è resa necessaria per: 1) la realizzazione di un sistema informativo nel settore delle acque minerali e termali[135], 2) lo sviluppo di un sistema sanitario informativo per le linee di intervento del PNRR[136] , 3) lo scambio elettronico di informazioni in materia di sicurezza sociale denominato "Progetto EESSI" (Electronic Exchange of Social Security Information)[137], 4) altri interventi finalizzati al contrasto della diffusione del Covid-19 e al cambiamento di priorità nelle politiche dell'Amministrazione nelle spese ICT, compreso il capitolo 7110 dedicato all'anagrafe dei vaccini citato nelle schede di intervento dell'Amministrazione nell'anno 2021.

(ID 2) riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici (Capitolo/pg 3016/24 "Spese inerenti all'attività di valutazione e controllo anche mediante la stipula di specifiche convenzioni in materia di farmaci, dispositivi medici ed altri prodotti di interesse sanitario"). Le attività afferenti alla valutazione e al controllo su dispositivi medici sono sostanzialmente finanziate con il contributo delle aziende che producono o immettono in commercio i dispositivi medici necessario alle autocertificazioni (ex articolo 1, comma 825, legge n. 296/2006) e versato all'entrata del bilancio dello Stato sul capitolo 2582, articolo 27. Lo stanziamento del capitolo di spesa viene, di conseguenza, iscritto in bilancio adottando la procedura

[135] la variazione per questo intervento è pari a 190 mila euro ed è relativa alla realizzazione di un sistema informativo del settore delle acque minerali e termali che consenta il riconoscimento sia di acque minerali naturali, sia degli effetti dell'acqua minerale naturale sull'organismo nonché la verifica del permanere delle caratteristiche proprie delle acque minerali naturali riconosciute, in osservanza del decreto legislativo n. 176 del 2011 e del decreto ministeriale del 10 febbraio del 2015.

[136] La variazione per questo intervento è di 782.831 euro e ha riguardato la necessità di sottoscrizione di un contratto esecutivo, nell'ambito di un accordo quadro per l'affidamento di servizi di gestione e sviluppo del sistema informativo sanitario nazionale per la realizzazione di linee di investimento definite dalle componenti della missione 6 Salute nell'ambito del PNRR. Nell'ambito del PNRR è presente la missione 6 "Salute" articolata in due componenti: M6Cl "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" e M6C2 "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale". Pertanto, la sottoscrizione dell'accordo quadro ha garantito il raggiungimento degli obiettivi previsti per la fase di avvio delle linee di investimento per quanto attiene gli aspetti della digitalizzazione.

[137] La variazione per questo intervento è di 591,8 mila euro ed è stata formulata al fine di finanziare il progetto relativo allo scambio elettronico di informazioni in materia di sicurezza sociale denominato "Progetto EESSI" ((Electronic Exchange of Social Security Information) - Scambio elettronico di informazioni in materia di sicurezza sociale, ciò al fine di assicurare la trasmissione per via elettronica in ambito UE dei dati relativi anche all'area salute (sickness) tra le istituzioni competenti dei diversi Stati Membri, in un quadro comune sicuro in grado di garantire la riservatezza e la protezione degli scambi, in ottemperanza ai Regolamenti (CE) n.883/2004 e n.987/2009 del Parlamento e del Consiglio europeo sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il progetto, già avviato in forma sperimentale tra il 2017 ed il 2019, necessitava di implementazioni ulteriori per l'adeguamento alla nuova piattaforma di comunicazione e dare attuazione, entro il 2021, alla decisione della Commissione europea per la definizione dell'interfaccia di comunicazione tra i paesi appartenenti al sistema.

della “stabilizzazione” delle entrate di scopo[138], scontando l’eventuale effetto di norme di riduzione della spesa. Il capitolo di spesa in parola era stato già oggetto di un precedente intervento di risparmio previsto dalla legge finanziaria n. 208/2015 inerente alla partecipazione dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica (articolo 1, comma 587) per un importo di 700 mila a decorrere dal 2016. Con gli obiettivi di spesa 2018-2020, l’Amministrazione ha proposto un’ulteriore riduzione di queste spese per un importo di 600 mila euro nel 2018 e di 800 mila a decorrere dal 2019 in virtù dell’adozione di nuove tecnologie informatiche che consentono processi più immediati ed economicamente meno onerosi nella realizzazione dei servizi da parte dell’Amministrazione. Non vi sono state criticità nel conseguimento dell’obiettivo di spesa, in linea con quanto indicato dal Ministero della salute anche in termini di assenza di fattori di rischio in tal senso. Da un confronto per ciascun anno del periodo 2018-2020 tra previsioni iniziali di entrata con le corrispondenti previsioni iniziali di spesa stabilizzate a legge di bilancio, nonché tra le entrate accertate e gli impegni di spesa a rendiconto, il rapporto tra entrata e spesa effettiva non eccede mai quello definito a legge di bilancio e ciò garantisce che l’obiettivo di risparmio perseguito sia stato effettivamente raggiunto.

(ID 3) riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici (Capitolo/pg 3146/01. “Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario, nonché' per specifici contratti e convenzioni con esperti di elevata professionalità”). Analogamente al precedente punto (2), le attività afferenti alla valutazione e al controllo su dispositivi medici sono sostanzialmente finanziate con il contributo delle aziende che producono o immettono in commercio i dispositivi medici necessario alle autocertificazioni (ex articolo 1, comma 825, legge n. 296/2006) e versato all’entrata del bilancio dello Stato sul capitolo 2582, articolo 27. Lo stanziamento del capitolo di spesa viene, di conseguenza, iscritto in bilancio adottando la procedura della “stabilizzazione” delle entrate di scopo, scontando l’eventuale effetto di norme di riduzione della spesa. Il capitolo di spesa in parola è stato oggetto di un precedente intervento di risparmio previsto dalla legge finanziaria n. 208/2015 per la partecipazione dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica (articolo 1, comma 587) per un importo di 300 mila a decorrere dal 2016. Con gli obiettivi di spesa 2018-2020, l’Amministrazione ha proposto un’ulteriore riduzione di queste spese per un importo di 400 mila euro nel 2018 e di 600 mila a decorrere dal 2019 in virtù dell’adozione di nuove tecnologie informatiche che consentono processi più immediati ed economicamente meno onerosi in sede di attività di ricerca in convenzione con gli Enti specializzati in materia sanitaria. Non vi sono state criticità nel conseguimento dell’obiettivo di spesa, in linea con quanto indicato dall’Amministrazione nel non rilevare fattori di rischio in tal senso. Da un confronto per ciascun anno del periodo 2018-2020 tra previsioni iniziali di entrata con le corrispondenti previsioni iniziali di spesa stabilizzate a legge di bilancio, nonché tra le entrate accertate e gli impegni di spesa a rendiconto, il rapporto tra entrata e spesa effettiva non eccede mai quello definito a legge di bilancio e ciò garantisce che l’obiettivo di risparmio perseguito sia stato effettivamente raggiunto.

[138] L’articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa - e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. La procedura, cosiddetta “stabilizzazione”, contempla l’iscrizione nello stato di previsione dell’entrata, con la legge di bilancio, degli importi delle entrate finalizzate per legge, i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo (tramite capitoli e/o articoli di entrata dedicati); al contempo, garantendo la neutralità sui saldi di finanza pubblica, con la medesima legge di bilancio si rendono disponibili già a inizio anno negli stati di previsione della spesa gli stanziamenti corrispondenti alle entrate oggetto di stabilizzazione, favorendo l’operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d’esercizio

(ID 4) riduzione spese per transazioni in favore di soggetti danneggiati da sangue o emoderivati infetti (equa riparazione ex art 27 bis legge n. 114/2014) (capitolo/pg 2401/03 "Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni"). L'Amministrazione ha ottenuto la riduzione della spesa mediante l'adozione di un processo transattivo forfettizzato che dava accesso ai danneggiati, che ne avessero fatto domanda entro il 31/12/2018, ad un rimborso più immediato e meno oneroso. L'Amministrazione ha proceduto nel 2018 a istruire le domande di adesione alla procedura per il riconoscimento dell'equa riparazione e, al termine del 2018, sono state liquidate 1310 posizioni per un importo complessivo di 128 milioni di euro. Nel 2019 sono state liquidate ulteriori 785 posizioni, per un importo complessivo di circa 78,5 milioni, mentre nel 2020 le domande liquidate sono state 227, per un importo complessivo di circa 23 milioni. Rispettando gli obiettivi programmati, l'Amministrazione ha ottenuto un risparmio netto in termini di saldo netto da finanziare per 17,7 milioni di euro nel 2018, registrando negli anni 2019 e 2020, una riduzione degli stanziamenti definitivi di rispettivamente oltre 30 milioni e 20 milioni. Alla data del 31 dicembre 2020 la procedura di liquidazione dell'equa riparazione si è conclusa, avendo provveduto a definire tutte le istanze di adesione pervenute all'Amministrazione entro il termine del 31 dicembre 2018 come previsto dalla norma. Per gli anni 2019 e 2020, si notifica che si sono verificate elevate economie in bilancio, per il cui commento si rinvia all'ultima parte del presente paragrafo. Nonostante gli effetti dell'applicazione della legge n. 114 del 2014 sia terminato, per l'anno 2021 è stato comunque raggiunto l'obiettivo programmato pari a 19,46 milioni di euro di riduzione della spesa a Legge di Bilancio. Per tutti gli anni oggetto di osservazione, l'Amministrazione non ha rilevato criticità per il conseguimento dell'obiettivo di spesa.

(ID 5) riduzione del contributo di funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC (capitolo/pg 2450/01 "Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura"). L'Amministrazione ha ridotto, per il solo 2018, il contributo alla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) che rappresenta la delegazione di parte pubblica per il rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionale, con bilancio autonomo le cui entrate sono quasi esclusivamente statali. Il de-finanziamento operato è ricaduto sulla parte eccedente il reale fabbisogno necessario ad assicurare il funzionamento della Struttura calcolato sulla rilevazione dell'ultimo triennio (2015-2017). L'intervento, limitato all'anno 2018, ha raggiunto il proprio obiettivo ottenendo un risparmio netto in termini di saldo netto da finanziare per 283 mila euro nel 2018, in linea con quanto programmato. Per gli anni successivi al 2018, la legislazione vigente aveva già previsto una drastica riduzione delle risorse sul capitolo 2450/01 dal 2019; in tal modo, la spesa era già stata decrementata da 1,3 a 0,72 milioni di euro circa a decorrere dall'anno 2019. Ciò giustifica perché l'obiettivo di risparmio sia stato perseguito per il solo 2018. Si notifica, tuttavia, che per gli anni 2019, 2020 e 2021 lo stanziamento definitivo sia stato eccedente a quello previsto a legislazione vigente. Ad ogni modo, non sono emerse criticità per il conseguimento dell'obiettivo di spesa.

(ID 6) riduzione spese per fitti, utenze ed automezzi (Vari capitoli di acquisto di beni e servizi). L'Amministrazione ha ottenuto una riduzione degli stanziamenti mediante decremento delle spese di funzionamento relative ad interventi che sono stati posti in essere negli anni precedenti rendendo pertanto possibile comprimere a partire dal 2018 gli stanziamenti dei capitoli di spesa interessati. L'obiettivo prefissato, per un importo di 1, 6 milioni di euro, è stato raggiunto nel 2018 senza alcuna ripercussione sulle attività svolte dall'Amministrazione, ottenendo un risparmio netto di 1.99 milioni di euro, superiore a quanto programmato; diversamente si osserva per gli anni 2019 e 2020, dove i risparmi attesi non sono stati raggiunti appieno, ottenendo una riduzione degli stanziamenti rispettivamente di 735 mila euro e di 1,05 milioni di euro. Anche nel 2021 la riduzione si attesta a un livello inferiore a quanto programmato (1,607 milioni di euro) e pari a 1,25 milioni di euro.

(ID 7) riduzione spese per attività in materia di prodotti fitosanitari (capitolo/pg 2510/01 "Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni"). L'Amministrazione ha ottenuto una riduzione della spesa afferente alle attività svolte in attuazione delle

disposizioni europee in materia di prodotti fitosanitari tramite convenzioni stipulate con enti terzi per l'analisi delle sostanze e dei dossier relativi all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari. Tali attività sono sostanzialmente finanziate dalle tariffe versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle aziende fitosanitarie in base al decreto legislativo n. 194 del 1995, sul capitolo 2582, articolo 30 (denominato "Proventi derivanti dall'applicazione delle tariffe a carico degli interessati alle attività autorizzativa e di valutazione delle sostanze attive, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, in attuazione della direttiva 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari, da riassegnare al Ministero della salute"). La proposta di riduzione degli stanziamenti è derivata dal fatto che negli anni precedenti al 2018 le risorse affluite all'entrata si sono dimostrate superiori al fabbisogno, consentendo quindi di lasciare una parte dei versamenti all'Erario, tenuto anche conto della progressiva riduzione di notifiche da trattare negli ultimi anni. La diminuzione prospettica del numero delle notifiche e dei dossier da trattare ha quindi comportato la diminuzione del numero delle convenzioni stipulate con gli Enti esterni per la valutazione dei dossier stessi. Per il 2018 l'obiettivo di risparmio, fissato a euro 1,1 milioni di euro, non sembrerebbe formalmente raggiunto in quanto lo stanziamento del capitolo/PG - oggetto di riduzione della spesa - risulta incrementato in corso d'anno per la riassegnazione dei maggiori versamenti effettuati all'Erario rispetto alle previsioni iniziali stabilizzate. Il mancato raggiungimento dell'obiettivo è, tuttavia, solo apparente: infatti, a consuntivo 2018, degli oltre 5,9 milioni di versamenti in Entrata (4 milioni in più rispetto alle previsioni iniziali) solo 800 mila euro sono stati riassegnati al capitolo di spesa, garantendo quindi un risparmio ben oltre maggiore di quello previsto come obiettivo iniziale di 1,1 milioni, restando acquisiti all'Erario circa 3,2 milioni.

Allo stesso modo, negli anni 2019, 2020 e 2021 gli obiettivi di risparmio precedentemente programmati non sembrerebbero raggiunti in conseguenza alla riassegnazione di entrate stabilizzate in corso d'esercizio, relative a maggiori versamenti all'Erario rispetto alle previsioni iniziali. Tuttavia, anche per le annualità successive al 2018, le entrate per tariffe relative alla validazione di prodotti fitosanitari sono state sempre maggiori rispetto alle previsioni iniziali quantificate dal lato dell'entrata in 1,9 milioni nel 2019 e di 2,6 milioni nel 2020 e nel 2021 (cui corrispondono dal lato della spesa, stanziamenti che tengono conto della riduzione obiettivo e quantificati in 600 mila nel 2019 e di 1,3 milioni nel 2020 e nel 2021). I versamenti a consuntivo ammontano a 4,92 milioni nel 2019. a 3,71 milioni nel 2020 e a 3,48 milioni nel 2021. In corso d'anno sono state riassegnate in spesa al capitolo 2510, piano gestionale 01, in relazione agli ulteriori versamenti, somme per un milione di euro nel 2019, per 0,5 milioni nel 2020 e per 0,3 milioni nel 2021. Anche per gli anni 2019, 2020 e 2021, quindi, il risparmio di spesa ottenuto sul capitolo/PG 2510/01 è stato maggiore rispetto a quanto programmato in sede di *spending review*.

Per completezza la seguente tavola 2.2.3.1 riporta, per ogni anno, il confronto tra le previsioni iniziali di entrata con le corrispondenti previsioni iniziali di spesa (per effetto della procedura delle "stabilizzazioni"), e gli accertamenti di competenza delle entrate con i corrispondenti impegni di spesa a rendiconto. Come si può notare, per gli anni 2018, 2020 e 2021, il rapporto tra la spesa impegnata e le relative entrate accertate non eccede quello definito con le previsioni a legge di bilancio; per il 2019, invece, seppur il rapporto tra spese ed entrate a consuntivo cresce rispetto alla previsione al dato definitivo, il differenziale in termini assoluti rimane superiore a quello inizialmente previsto. Ciò considerato garantisce che l'obiettivo di risparmio perseguito sia stato effettivamente raggiunto.

Tavola 2.2.3.1. Dettaglio dell'intervento ID 7 – confronto entrate stabilizzate e spesa per gli anni 2018-, 2021. Milioni di euro.

ID intervento	Anno	CAP/ART (entrata)	CAP/PG (spesa)	Legge di Bilancio			Rendiconto		
				Previsioni Iniziali (entrata)	Previsioni Iniziali (spesa)	% S/E	Accertamento di competenza* (entrata)	Impegnato a Rendiconto (spesa)	% S/E
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2018	2582/30	2510/01	1,90	0,80	42,11%	5,90	1,60	27,11%
	2019	2582/30	2510/01	1,90	0,60	31,58%	4,29	1,60	37,28%
	2020	2582/30	2510/01	2,60	1,30	50,00%	3,71	1,85	49,78%
	2021	2582/30	2510/01	2,60	1,30	50,00%	3,55	1,60	44,97%

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio" e "Bilancio entrate consuntivo")

* Gli accertamenti di competenza delle entrate corrispondono alle somme versate in conto competenza

(ID 8) riduzione spese per programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale (capitolo/pg 2133/03 "Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale"). L'obiettivo finanziario di riduzione degli stanziamenti programmato per l'anno 2018 per 700 mila euro è stato raggiunto realizzando attività di studio e ricerca a supporto della governance del SSN nei limiti delle risorse stanziate. In particolare, per un ottenimento duraturo del risparmio (con riduzione degli stanziamenti per 530 mila euro a decorrere dal 2019), si è fatto anche ricorso al partenariato pubblico/pubblico con enti operanti nel settore della ricerca (Università pubbliche), beneficiando dei vantaggi legati alle sinergie proprie di tali forme di collaborazione, che non sembrano aver ridotto la qualità dei servizi prodotti a supporto della programmazione sanitaria. Le riduzioni programmate sono state raggiunte negli anni 2019 e 2020, e nel 2021 sono anche aumentate fino ai 680 mila euro che corrispondono all'azzeramento del capitolo/pg per questo esercizio finanziario.

(ID 9) riduzione spese del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria – SiVeAS (capitolo/pg 2411/01 "Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private, nonché' di esperti operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari"). Nel raggiungimento dell'obiettivo di risparmio rispetto alla legislazione vigente, l'Amministrazione ha sfruttato il fatto che il SiVeAS ha da tempo maturato una metodologia di lavoro che coinvolge tutti gli enti del SSN competenti - come l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), l'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa) e l'Istituto superiore di sanità (ISS) - con i quali si sono raggiunte sinergie in grado di consentire una razionalizzazione delle risorse da destinare alle proprie attività. L'obiettivo di risparmio, fissato a 300 mila euro a decorrere, è stato mancato nel 2018 per circa 7,3 mila euro, in conseguenza di una integrazione degli stanziamenti in corso d'esercizio effettuata in via prudenziale per far fronte ad eventuali esigenze contingenti di materiale informatico (per licenze software finalizzate all'analisi dei dati) nell'ambito delle funzioni di monitoraggio SiVeAS. Tale integrazione delle risorse in bilancio è stata effettuata mediante una variazione compensativa nell'ambito della flessibilità concessa alle amministrazioni[139]. Al di là di questo modesto disallineamento nel 2018, l'obiettivo di riduzione atteso è stato raggiunto in tutto il triennio. Sulle attività di monitoraggio, verifica e controllo dell'assistenza sanitaria, gli uffici competenti non hanno segnalato criticità, né riduzione di efficienza delle attività poste in essere. Per quanto riguarda il 2021 la riduzione di spesa è stata maggiore rispetto a quanto programmato nel 2018 ed è stata pari a 734,34 mila euro.

[139] Preme sottolineare che questo modesto incremento è stato compensato con l'ottenimento di economie per oltre 9 mila euro a rendiconto

(ID 10) riduzione spesa per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA (capitolo/pg 2205/01 "Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del SSN"). Per il raggiungimento del risparmio programmato, la Commissione ha svolto i propri lavori avvalendosi delle risorse tecniche e amministrative messe a disposizione dagli uffici del Ministero della salute, di esperti e dell'Istituto Superiore della Sanità (ISS). In questo contesto, le spese per il rimborso delle missioni sono state ridotte e l'attività di supporto (attualmente in carico all'ISS) vede anch'essa una diminuzione poiché la Cabina di Regia dell'Health Tecnology Assessment (HTA), operante presso il Ministero, svolge parte dell'attività di valutazione dei costi-benefici relativi all'introduzione nei LEA di tecnologie innovative. Tanto considerato, l'obiettivo di risparmio di 500 mila euro a decorrere è stato raggiunto in tutto il triennio 2018-2020 e nell'anno 2021.

(ID 11) riduzione contribuiti alle Regioni per assistenza psicologica alle vittime di stragi e terrorismo (capitolo/pg 2408/01 "Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari"). In questo caso, l'Amministrazione ha ottenuto un risparmio mediante l'allineamento della programmazione al reale fabbisogno. Per il 2018 le somme stanziate dopo aver operato il taglio, hanno abbondantemente coperto la spesa garantendo il servizio erogato. A titolo esemplificativo, a carico del 2018, è pervenuta una sola richiesta nel febbraio 2019 da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia relativamente all'assistenza erogata dall'ASL 2 "Bassa Friuliana-Isontina" per la modesta somma di 300 euro; in generale, comunque, il Ministero dichiara che lo stanziamento è sufficiente per coprire la spesa. Complessivamente, l'obiettivo di risparmio di 10 mila euro a decorrere è stato ampiamente raggiunto nel triennio 2018-2020 e nell'anno 2021.

(ID 12) riduzione spesa per campagne comunicazione fertilità (capitolo/pg 5508/01 "Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità"). Il risparmio è stato ottenuto mediante campagne di comunicazione con un rapporto di costo-efficacia migliorativo rispetto al passato, in quanto organizzate attraverso strumenti di comunicazione più innovativi, via internet e tramite social media. L'obiettivo finanziario di riduzione degli stanziamenti per 100 mila euro a decorrere dal 2018 è stato raggiunto nel triennio 2018-2020, e nell'anno 2021, senza che si siano ravvisate criticità.

(ID 13) riduzione spesa per campagne comunicazione generali (capitolo/pg 5510/18 "Somme destinate a informazione sanitaria e promozione della salute già incluse nel fondo di cui all'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 comma 616"). Il risparmio è stato ottenuto mediante campagne di comunicazione con un rapporto di costo-efficacia migliorativo rispetto al passato, in quanto organizzate attraverso strumenti di comunicazione più innovativi, via internet e tramite social media. L'obiettivo finanziario di riduzione degli stanziamenti per 100 mila euro negli anni 2018 e 2019[140] e di 200 mila a decorrere dal 2020 è stato raggiunto, senza che si siano ravvisate criticità.

(ID 14) riduzione spesa per campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool (capitolo/pg 5517/01 "Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile"). Il risparmio è stato ottenuto mediante campagne di comunicazione con un rapporto di costo-efficacia migliorativo rispetto al passato, in quanto organizzate attraverso strumenti di comunicazione più innovativi, via internet e tramite social media. L'obiettivo finanziario di riduzione degli stanziamenti per circa 89 mila euro nel 2018 e di circa 92 mila euro a decorrere dal 2019 è stato raggiunto, senza che si siano ravvisate criticità.

(ID 15) razionalizzazione e controllo delle prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati (capitolo/pg 2420/01 "Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso

[140] Nel 2019, a fronte di un risparmio obiettivo di 100 mila euro, la riduzione ottenuta ha sfiorato i 340 mila euro.

sanitario aereoportuali”). L’obiettivo di riduzione della spesa per l’anno 2018 è stato pienamente raggiunto attraverso una significativa attività di controllo effettuata a campione. Negli anni 2019 e 2020, il risparmio raggiunto è stato superiore alle aspettative: a fronte di un risparmio obiettivo rispettivamente di 1,65 e 2 milioni di euro, la riduzione degli stanziamenti che si registra a consuntivo è stata di 3,05 milioni e 4,78 milioni di euro. Anche nel 2021 viene mantenuto il maggiore livello di risparmio che si attesta a 4,44 milioni di euro.

(ID 16) riduzione spese sanitarie erogate all’estero al personale navigante (capitolo/pg 2430/01 Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile). La razionalizzazione della spesa è stata ottenuta grazie all’applicazione uniforme da parte degli uffici della procedura prevista dalla normativa di riferimento e un suo monitoraggio costante, con il riconoscimento del rimborso delle spese solo agli effettivi aventi diritto, riducendo di conseguenza i rimborsi inappropriati. Ad integrazione delle azioni già previste, nel 2018 è stata emanata una circolare per la corretta interpretazione della normativa circa i rimborsi delle spese per l’assistenza sanitaria all’estero e si è proceduto a darne massima diffusione attraverso una serie di incontri con le principali società di navigazione per ottenere una loro piena adesione. Il risparmio di 300 mila euro a decorrere dal 2018 è stato ampiamente raggiunto e anche superato negli anni 2020 e 2021 dove sono stati registrati 546,24 mila euro di riduzione.

(ID 17) riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN (capitolo/pg 4100/01 “Fitto di locali ed oneri accessori”). L’obiettivo finanziario è stato raggiunto attraverso una razionalizzazione della rete USMAF-SASN, completata con l’accorpamento dei SASN di La Spezia e Trapani con i rispettivi USMAF e del SASN di Torre del Greco con il SASN di Napoli. In particolare, il risparmio programmato di 100 mila euro a decorrere dal 2018 è stato raggiunto nel triennio 2018-2020 e nel 2021, ottenendo addirittura nel 2018 una riduzione degli stanziamenti di 635 mila euro, di cui 535 mila euro ottenuti mediante la legge di assestamento; nel 2021 il risparmio è stato di 110,90 mila euro. Nonostante la contrazione della spesa non si sono registrati riflessi negativi diretti sui servizi erogati agli utenti, al netto di un necessario riadattamento della logistica interna alle sedi, visti gli esigui spazi rispetto al personale operante e alle attività svolte.

(ID 18) riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN (capitolo/pg 4100/23 “Spese di funzionamento degli uffici periferici USMAF SASN”). L’obiettivo finanziario è stato pienamente raggiunto e le spese per il funzionamento degli uffici periferici (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e dei Servizi territoriali di assistenza sanitaria al personale navigante) si sono contenute entro i limiti delle risorse disponibili, in conseguenza della razionalizzazione delle sedi (di cui all’intervento precedente). In particolare, il risparmio programmato di 70 mila euro a decorrere dal 2018 è stato raggiunto nel triennio 2018-2020, ottenendo addirittura una riduzione degli stanziamenti per il 2019 e 2020 di circa un milione. Anche nel 2021 il risparmio è stato superiore a quanto programmato e pari a 836,3 mila euro. Si segnala tuttavia che, a partire dal 2019, sono state operate delle variazioni compensative tra i PG 11 e 23 (solo quest’ultimo PG, in teoria, dovrebbe rientrare nella programmazione di riduzione della spesa) dello stesso capitolo 4100. Queste variazioni nascono delle osservazioni formulate dalle Ragionerie Territoriali in merito alla imputazione delle spese correlate alle utenze che erano inizialmente a carico del capitolo/PG 4100/23 invece che del più pertinente PG 11 “Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali”. In fase di previsione 2020-2022 è stato proposto ed assentito lo spostamento dei fondi necessari per il pagamento delle utenze riducendo lo stanziamento del PG 23 di complessivi euro 600 mila euro a favore del PG 11. Tali variazioni sono da non considerare come riduzioni di spesa ulteriori previste in ottemperanza alla procedura di *spending review*, in quanto le spese sussistono e vengono solo corrisposte a valere su altro piano gestionale. Per completezza, si rappresenta che in fase di previsione 2022-2024 è stato comunque richiesto un cambio di denominazione del PG 23, per ricomprendere anche le utenze e, conseguentemente, è stato richiesto il rispristino dello stanziamento iniziale. Si riporta di seguito, infine, la lista delle variazioni registrate negli anni 2019, 2020 e 2021 sul capitolo 4100 PG 23 “Spese di funzionamento degli uffici periferici USMAF SASN” afferente all’intervento ID 18):

- 2019 Stanziamento 1.575.224. Sono state operate due variazioni compensative per un totale di euro 926.100 a favore del capitolo 4100/11 per consentire il pagamento delle utenze
- 2020 Stanziamento 975.224. 600 mila euro in fase di LB 2019 sono stati utilizzati per integrare il pg 11 e consentire il pagamento delle utenze. Nel corso dell'E.F è stata operata una ulteriore variazione compensativa a favore del PG 11 di euro 338.86 mila euro.
- 2021 Stanziamento 975.224. 600 mila euro in fase di LB 2019 sono stati utilizzati per integrare il pg 11 e consentire il pagamento delle utenze. Nel corso dell'anno è stata operata una ulteriore integrazione del capitolo 4100/11 di 166 mila euro compensata da riduzione sul 4100/23 di pari importo. Ulteriore accantonamento di 36,3 mila euro operato a seguito dell'abrogazione del decreto legislativo n. 194/2008

Tale contenimento non ha avuto riflessi negativi diretti sui servizi erogati agli utenti; tuttavia, stando alle relazioni di monitoraggio, l'Amministrazione segnala che in alcuni casi gli uffici periferici hanno avuto difficoltà ad espletare le proprie attività istituzionali dovendo rispettare la restrizione imposta dall'intervento di risparmio e mantenere elevati standard delle prestazioni erogate. Inoltre, che le spese relative ad utenze e canoni riferibili all'ultimo bimestre dell'anno non sono sempre esigibili nell'esercizio a cui si riferiscono e pertanto può verificarsi la formazione di debiti fuori bilancio con conseguenti riflessi sugli obiettivi da perseguire negli esercizi successivi.

Oltre ai 18 interventi di riduzione della spesa, una parte integrante del piano di risparmio proposto dal Ministero della salute per il triennio 2018-2020 ha riguardato l'azzeramento di alcuni capitoli/PG, ritenuti non più utili allo scopo per cui erano stati previsti. Si tratta dei seguenti interventi:

- L'**azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS) e altri**, di cui al capitolo/PG 5100/01, ha portato nel 2018 ad una riduzione degli stanziamenti definitivi complessivi dello stato di previsione del Ministero della salute di 6,75 mila euro con l'effettivo azzeramento della posta in bilancio.
- L'**azzeramento delle risorse da assegnare alle Regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari**, di cui al capitolo/PG 3438/01, ha portato nel 2018 ad una riduzione degli stanziamenti definitivi complessivi dello stato di previsione del Ministero della salute di 137,3 mila euro con l'effettivo azzeramento della posta in bilancio a decorrere.
- L'**azzeramento risorse da assegnare alle Regioni per iniziative randagismo**, di cui al capitolo/PG 5340/01, ha avuto effetto soltanto nel 2018 portando ad una riduzione di 305 mila euro degli stanziamenti definitivi dello stato di previsione del Ministero della salute con l'effettivo azzeramento della posta in bilancio. L'obiettivo connesso a tale intervento è stato aggiunto successivamente alle proposte relative al triennio 2018-2020, come formulate nel luglio 2017, rappresentando di fatto la copertura all'obiettivo di risparmio che l'Amministrazione intendeva raggiungere mediante riduzione del capitolo 5390, PG 1, relativo a "Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali"[141]. Sembrerebbe, infatti che il capitolo 5340 sia stato azzerato a causa di una evidente esigenza contabile, connessa al raggiungimento complessivo degli obiettivi di risparmio dell'Amministrazione.
  Negli anni successivi al 2018, infatti, il Fondo contro il randagismo afferente al capitolo 5340/01 è stato rifinanziato per 1 milione negli anni 2019[142], 2020[143], per poi essere azzerato nuovamente nel

[141] Tale intervento, che nelle successive tavole dei paragrafi è chiamato "nessun nome attribuito" è un obiettivo di risparmio inizialmente incluso tra le proposte del luglio 2017, successivamente soppresso

[142] In proposito, il comma 756, art 1, della legge di bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2019) ha autorizzato per il 2019 la spesa di 1 milione di euro per le finalità previste dalla Legge dalla legge 14 agosto 1991, n. 281.

[143] In proposito, il comma 329, articolo 1, della legge di bilancio per il 2020 (Legge n. 160/2019) ha autorizzato per il 2020 la spesa di 1 milione di euro per le finalità previste dalla Legge quadro sugli animali di affezione e prevenzione del randagismo n. 281/1991. Il 60 per cento delle risorse è destinato alle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna per la realizzazione di piani straordinari di prevenzione e controllo del

2021. Successivamente è stato rifinanziato per il 2022 con 2 milioni di euro attraverso l'articolo 1, comma 682 della legge n. 234/2021, sempre allo scopo di potenziare le azioni volte a contrastare il contingente aggravarsi del fenomeno del randagismo, come previsto dalla Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo (legge n. 281/1991).

- L'**azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita**, di cui al capitolo/PG 2440/01, ha ridotto nel 2018 gli stanziamenti per 471,7 mila euro con un effettivo azzeramento della posta in bilancio per il triennio 2018-2020. Il medesimo capitolo/PG 2440/01 è stato successivamente rifinanziato per 5 milioni per gli anni 2021, 2022 e 2023, mediante l'articolo 1, commi 450 e 451, della legge n. 178/2020[144], con il fine di riconoscere un contributo finalizzato all'accesso a prestazioni di cura e diagnosi dell'infertilità e della sterilità, a coppie residenti in Regioni dove tali prestazioni non sono state ancora inserite nei livelli essenziali di assistenza (LEA) o risultano insufficienti al fabbisogno. La ragione dell'esigenza di rifinanziare il capitolo sembra essere imputabile al fatto che, nonostante l'entrata in vigore del DPCM 12/01/2017 recante la definizione e l'aggiornamento dei LEA, alcune attività[145] a sostegno dell'erogazione di prestazioni di cura e diagnosi dell'infertilità e della sterilità non siano state effettivamente svolte, tanto da non garantire il LEA obiettivo su tutto il territorio nazionale.
- L'**azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali**, di cui al capitolo/PG 5300/01, ha portato nel 2018 ad una riduzione degli stanziamenti definitivi di 215,6 mila euro, con un effettivo azzeramento della posta in bilancio.
- L'**azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative**, di cui al capitolo/PG 2017/57, ha portato nel 2018 ad una riduzione degli stanziamenti definitivi di 73 mila euro, con un effettivo azzeramento della posta in bilancio.

---

randagismo. La dotazione prevista dall'articolo 8 della predetta legge n. 281/1991 ammonta a circa 1 milione di euro a regime a decorrere dal 1992.

[144] A supporto della necessità di rifinanziamento del capitolo 2440, l'Amministrazione dichiara in merito: "*L'articolo 1, comma 450, primo periodo, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha rivisto la dotazione del Fondo per le tecniche di procreazione medicalmente assistita, di cui all'articolo 18 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, incrementandolo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.Oltretutto le prestazioni di PMA sono state inserite nei LEA in quanto sono prestazioni di specialistica ambulatoriale che saranno erogabili solo dopo l'entrata in vigore del DM delle tariffe*".

[145] Stando ai file di monitoraggio forniti dall'Amministrazione, si tratta di carenze di attività correlate come campagne di sensibilizzazione e informazione, anche ai fini della donazione di gameti, oltre alla formazione di personale e contratti aggiuntivi per la riduzione delle liste d'attesa, acquisizione di attrezzature di laboratorio per adeguarle anche all'evoluzione delle tecniche necessarie. A supporto di quanto necessitano le strutture che erogano questo tipo di prestazione, l'intervento normativo ha riguardato l'incremento del fondo relativo alla procreazione medicalmente assistita.

Tavola 2.2.3.2. Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base(*)		Variazione stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (approvazione legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto generale dello Stato)	Atti Amministrativi	Assestamento
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	- 0,60	-0,60	- 0,54	0,06	-
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,60	-0,60	- 0,60	-	-
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitari …	- 0,40	-0,40	- 0,40	-	-
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 144/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	-17,71	- 17,71	-17,71	-	-
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura	- 0,28	-0,28	- 0,28	-	-
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	- 1,61	-1,61	- 1,99	-0,13	-0,25

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.2. Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)		Variazione stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (approvazione legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto generale dello Stato)	Atti Amministrativi	Assestamento
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari- entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	- 1,10	-1,10	-0,30	0,80	-
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	- 0,70	-0,70	-0,70	-	-
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private, nonché' di esperti operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari	- 0,30	-0,30	-0,29	0,01	-
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	- 0,50	-0,50	-0,50	-	-
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	- 0,01	-0,01	-0,01	-	-
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	- 0,10	-0,10	-0,10	-	-

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.2. Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base(*)		Variazione stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (approvazione legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto generale dello Stato)	Atti Amministrativi	Assestamento
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,10	-0,10	-0,10	-	-
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	-0,09	-0,09	-0,09	-	-
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	-1,22	-1,22	-1,22	-	-
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	-0,30	-0,30	-0,30	-	-
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici UMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,10	-0,10	-0,64	-	-0,54
18) Riduzione fitto immobili uffici UMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,07	-	-
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,01	-0,01	-0,01	-	-

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.2. Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2018. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)		Variazione stanziamenti in corso di esercizio	
				Previsioni iniziali (approvazione legge di bilancio)	Previsioni definitive (rendiconto generale dello Stato)	Atti Amministrativi	Assestamento
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	-0,14	-0,14	-0,14	-	-
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,00	-0,31	-0,31	-	-
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	-0,47	-0,47	-0,47	-	-
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,22	-0,22	-0,22	-	-
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,07	-	-
(vuoto)	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	-0,31	0,00	0,09	0,09	-
Totale			**-27,00**	**-27,00**	**-27,00**	**-27,00**	**-26,97**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

Tavola 2.2.3.3 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base(*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80	-0,45
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario …	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 144/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	-18,91	-18,91	-18,91	-18,91	-30,01
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura	0,00	0,00	0,00	0,26	0,26
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	-1,61	-1,61	-1,63	-1,63	-0,74

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.3 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	-1,30	-1,30	-1,30	-1,30	-0,30
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private…	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.3 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,34
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	-1,65	-1,65	-1,65	-1,65	-3,05
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici UMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
18) Riduzione fitto immobili uffici UMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-1,00
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.3 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2019. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il secondo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2019 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2019 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2019 (previsioni definitive)
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,00	-0,31	-0,31	0,69	0,69
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	-0,48	-0,48	-0,48	-0,48	-0,48
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07
(vuoto)	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	-0,31	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale			**-29,00**	**-29,00**	**-29,02**	**-27,76**	**-39,19**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

Tavola 2.2.3.4 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il terzo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2020 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2020 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2020 (previsioni definitive)
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80	-0,09
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario, nonché' per specifici contratti e convenzioni con esperti di elevata professionalità.	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 144/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	-19,46	-19,46	-20,56	-20,56	-20,56
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SIAC in relazione al funzionamento della struttura	0,00	0,00	0,26	0,26	0,26
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	-1,61	-1,61	-1,19	-1,19	-1,05

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.4 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il terzo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2020 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2020 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2020 (previsioni definitive)
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	-1,30	-1,30	-0,60	-0,60	-0,05
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53	-0,53
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private, nonché' di esperti operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50	-0,50
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.4 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il terzo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2020 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2020 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2020 (previsioni definitive)
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20	-0,20
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	-2,00	-2,00	-2,64	-2,64	-4,78
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	-0,30	-0,30	-0,55	-0,55	-0,55
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici UMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
18) Riduzione fitto immobili uffici UMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,67	-0,67	-1,01
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

(segue) Tavola 2.2.3.4 Risparmi di spesa del Ministero della salute previsti nell'ex-dpcm 28 giugno 2017. Monitoraggio finanziario esercizio 2020. Stanziamenti di competenza. Milioni di euro.

Intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	Obiettivo di risparmio (*)	Differenziale rispetto alla previsione base (*)			
				Legge di bilancio 2018 (previsioni iniziali per il terzo anno)	Formazione disegno di legge di bilancio 2020 (previsioni a legislazione vigente per il primo anno)	Legge di bilancio 2020 (previsioni iniziali per il primo anno)	Rendiconto generale dello Stato 2020 (previsioni definitive)
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario, nonché' per le campagne di educazione sanitaria…	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,00	-0,31	-0,31	0,69	0,69
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	-0,48	-0,48	-0,48	-0,48	-0,48
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22	-0,22
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07
(vuoto)	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	-0,31	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale			**-30,00**	**-30,00**	**-31,21**	**-30,21**	**-31,30**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio") e Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) La base su cui sono stati calcolati gli obiettivi di risparmio dei ministeri (Cfr. Riquadro I.II.I) e con cui successivamente sono state confrontate (in termini differenziali) le previsioni nelle diverse fasi del bilancio è costituita dalle "previsioni a legislazione vigente per la formazione del bilancio pluriennale 2018-2020"

Per completezza, si riportano per il quadriennio analizzato 2018-2021, le tavole 2.2.3.7, 2.2.3.8, 2.2.3.9 e 2.2.3.10 relative alle economie (differenza tra stanziamento definitivo e somme impegnate a rendiconto) che si sono rilevate nei capitoli/PG oggetto di riduzione per il triennio 2018-2020. L'esistenza di economie in un capitolo di spesa è un segnale della presenza di spazi finanziari che potrebbero ridurre gli stanziamenti programmati nel bilancio. Nei capitoli di spesa del Ministero della salute oggetto di intervento di *spending review* nel 2018-2020, le economie di bilancio registrate a consuntivo per l'anno 2016 sono pari a 12,3 milioni di euro mentre per gli anni 2017 e 2018 sono rispettivamente pari a 3,8 e 3,2 milioni di euro, di molto inferiori rispetto agli altri esercizi finanziari. Infatti, le economie di spesa nel 2019 sono 100,79 milioni, nel 2020 sono 111,56 milioni e nel 2021 106,64 milioni di euro. Nel triennio 2019-2021, la maggior parte delle economie riguardano il capitolo/PG 2401/03 dell'intervento "*4) Riduzione della spesa per equa riparazione ai soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni*" per circa 100 milioni di euro. Escludendo questo capitolo dal calcolo, le economie di spesa dell'anno 2019 sono 12,91 milioni di euro, quindi ritornano ai livelli del 2016, mentre si riducono negli anni successivi a 7,42 e 5,37 milioni nel 2020 e 2021. Le economie del capitolo 2401/03 dell'intervento 4) erano state azzerate nel 2018, anno in cui, in concomitanza dell'introduzione di un nuovo metodo risarcitorio, sono state impegnate tutte le somme per i procedimenti ancora in attesa di essere liquidati con la precedente procedura. Negli anni successivi, mediante l'entrata a regime della nuova procedura di risarcimento, diminuisce il carico finanziario per l'Amministrazione e le economie di spesa del capitolo ritornano a livelli più alti, pari a 89,87 milioni di euro nel 2019 e oltre i 100 milioni di euro nel 2020 e 2021.

Per l'anno 2018, un altro capitolo/PG oggetto di *spending review* che presenta un ammontare delle economie rilevante dal punto di vista finanziario è il 2420/01 dell'intervento "15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati". Le economie sono 2,3 milioni di economie su un totale di 8,6 milioni stanziamenti del capitolo nel 2018, e 3,3 milioni di euro di economie nel 2019 su 6,79 milioni di euro di stanziamenti. Negli anni successivi le economie si sono ridotte, 312 mila euro nel 2020 e 803 mila euro nel 2021, in concomitanza alla riduzione degli stanziamenti definitivi del capitolo, scesi sotto i 6 milioni di euro.

Da segnalare anche gli interventi "10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA" e "11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo", che riguardano capitoli/PG con una presenza significativa di economie in relazione agli stanziamenti. In questi due casi, tuttavia, gli stanziamenti sono meno rilevanti da un punto di vista quantitativo: per l'intervento 10) le economie sono circa 190 mila euro per 500 mila stanziamenti, mentre per l'intervento 11) sono 13,5 mila euro econome su 19,8 mila di euro stanziamento nel 2018. Anche negli anni successivi questi capitoli/PG vedono gran parte del loro stanziamento non impegnato, generando così economie di spese a fine esercizio finanziario.

Un altro intervento i cui capitoli/PG interessati presentano rilevanti economie nel 2019 è il "7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate". In questo caso sono stati impegnati 36 mila euro a fronte di 1,6 milioni di euro di stanziamenti, generando economie di spese per la quasi totalità degli stanziamenti, mentre negli anni seguenti le economie si riducono fino ad arrivare a 173,59 mila euro nel 2021.

In riferimento all'intervento "2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici" e all'intervento "3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici", si registrano nel 2019 economie pari rispettivamente a 2,22 milioni e a 1,49 milioni di euro, considerabili rilevanti rispetto ai propri stanziamenti definitivi di 3,64 milioni e 2,42 milioni di euro. Negli anni seguenti, i capitoli di spesa che riguardano questi interventi presentano una situazione altalenante delle economie.

L'intervento "16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante" ha 398,43 mila euro di economie su 746,24 mila euro di stanziamento definitivo e l'intervento "17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN" che ha 800,87 mila euro di economie per 2,43 milioni di euro di stanziamento. Anche i capitoli di questi interventi hanno un andamento altalenante e in riduzione negli anni successivi.

Infine, si segnalano gli interventi che riguardano le campagne di comunicazione[146]. I capitoli che riguardano queste aree di intervento in alcuni esercizi finanziari non hanno somme impegnate come le campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool nel 2020 e nel 2021. Con la pandemia, dal 2020 le priorità in tema sanitario sono cambiate coinvolgendo anche le campagne di comunicazioni.

[146] Sono gli interventi "12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità", "13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione" e "14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool"

Tavola 2.2.3.5. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2017. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2017			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2017 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	16,54	16,54	15,92	0,00
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	5,14	4,44	5,14	0,00
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (ema), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario…	3,32	3,02	3,02	0,00
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	144,63	144,63	144,27	0,52
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati sisac in relazione al funzionamento della struttura	1,33	1,33	1,08	0,05
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	10,47	10,03	8,25	0,34
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	0,00	0,00	2,83	1,65
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	0,73	0,73	0,70	0,00
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private…	5,13	5,13	4,92	0,00

(segue) Tavola 2.2.3.5. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2017. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2017			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2017 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	1,00	1,00	0,96	0,03
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	0,03	0,03	0,03	0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	0,19	0,19	0,18	0,00
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	1,14	1,14	1,09	0,03
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	0,19	0,19	0,18	0,01
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	12,84	9,84	6,34	0,38
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	1,25	1,05	0,55	0,00
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	2,54	2,54	2,53	0,58
18) Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	1,15	1,15	1,78	0,15

(segue) Tavola 2.2.3.5. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2017. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2017			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2017 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	0,01	0,01	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	0,14	0,14	0,13	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,31	0,31	0,30	0,01
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	0,48	0,48	0,46	0,00
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	0,22	0,22	0,01	0,01
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	0,07	0,07	0,07	0,07
Nessun nome attribuito	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	0,63	0,00	0,61	0,01
TOTALE			**209,48**	**204,20**	**209,48**	**204,20**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.2.3.6. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2018. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2018			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	16,97	16,37	16,43	0,02
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	4,44	3,84	3,84	0,00
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario…	3,02	2,62	2,62	0,00
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	143,55	125,84	125,84	0,00
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura	1,32	1,04	1,04	0,17
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	10,02	8,42	8,03	0,22
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	1,90	0,80	1,60	0,16
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	0,85	0,15	0,15	0,02
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private…	5,05	4,75	4,75	0,01

(segue) Tavola 2.2.3.6. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2018. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2018			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	1,00	0,50	0,50	0,19
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	0,03	0,02	0,02	0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	0,19	0,09	0,09	0,01
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	1,25	1,15	1,15	0,00
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	0,19	0,10	0,10	0,00
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	9,84	8,62	8,62	2,35
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	1,05	0,75	0,75	0,00
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	2,54	2,44	1,90	0,04
18) Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	1,63	1,56	1,56	0,02

(segue) Tavola 2.2.3.6. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2018. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2018			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - 1 anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	0,01	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	0,14	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,31	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	0,47	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	0,22	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	0,07	0,00	0,00	0,00
Nessun nome attribuito	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	0,63	0,63	0,72	0,00
TOTALE			**206,67**	**179,67**	**179,71**	**3,22**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.2.3.7. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2019. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2019			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - secondo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	17,04	16,24	16,59	0,60
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	4,44	3,64	3,64	2,22
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario...	3,02	2,42	2,42	1,49
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	144,63	125,72	114,61	87,87
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura	0,72	0,98	0,98	0,00
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	10,03	8,40	9,30	1,08
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	1,90	0,60	1,60	1,56
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	0,68	0,15	0,15	0,00
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private, nonché' di esperti operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari	5,13	4,83	4,83	0,68

(segue) Tavola 2.2.3.7. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2019. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2019			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - secondo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	1,00	0,50	0,50	0,44
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	0,03	0,02	0,02	0,02
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	0,19	0,09	0,09	0,09
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	1,05	0,95	0,71	0,07
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	0,19	0,10	0,10	0,00
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	9,84	8,19	6,79	3,35
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	1,05	0,75	0,75	0,40
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	2,54	2,44	2,44	0,80
18) Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	1,65	1,58	0,65	0,09

(segue) Tavola 2.2.3.7. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2019. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2019			
			Legislazione Vigente (legge di bilancio 2018 - secondo anno)	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	0,01	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	0,14	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,31	1,00	1,00	0,03
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	0,48	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	0,22	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	0,07	0,00	0,00	0,00
Nessun nome attribuito	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	0,63	0,63	0,63	0,00
TOTALE			**206,98**	**179,22**	**167,79**	**100,79**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

Tavola 2.2.3.8. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2020. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2020			
			Legislazione Vigente	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
1) Razionalizzazione spese ICT e dei servizi di supporto direzionale	2200/01	Spese per il sistema informativo sanitario.	17,04	16,24	16,59	1,36
2) Riduzione delle spese di controllo sui dispositivi medici	3016/24	Spese per acquisto di beni e servizi	4,44	3,64	3,64	0,41
3) Riduzione delle spese per convenzioni in materia di dispositivi medici	3146/01	Spese per la stipula di specifiche convenzioni con l'agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA), con istituti di ricerca o associazioni scientifiche, di verifica o di controllo di qualità o altri organismi nazionali e internazionali operanti nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e di altri prodotti di interesse sanitario…	3,02	2,42	2,42	1,06
4) Riduzione spesa per equa riparazione ex art 27 bis lg. 114/2014	2401/03	Somme dovute per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni	144,63	125,72	114,61	104,14
5) Definanziamento per il solo 2018 del contributo al funzionamento della Struttura Interregionale sanitari convenzionati SISAC	2450/01	Somma da erogare alla struttura interregionale sanitari convenzionati SISAC in relazione al funzionamento della struttura	0,72	0,98	0,98	0,05
6) Riduzione per fitti, utenze ed automezzi		Vari capitoli di acquisto di beni e servizi	10,03	8,40	9,30	0,41
7) Contenimento delle spese per attività in materia di prodotti fitosanitari - entrate stabilizzate	2510/01	Spese per attività in attuazione di disposizioni europee per prodotti fitosanitari, interpretariato e traduzioni	1,90	0,60	1,60	0,99
8) Definanziamento programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	2133/03	Spese per le attività di programmazione e controllo in materia di pianificazione nazionale	0,68	0,15	0,15	0,11
9) Definanziamento del Sistema di verifica e controllo assistenza sanitaria - SiVeAS	2411/01	Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche e private, nonché' di esperti operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari	5,13	4,83	4,83	2,06

(segue) Tavola 2.2.3.8. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2020. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2020			
			Legislazione Vigente	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
10) Spese per l'attività di supporto tecnico scientifico e il funzionamento della Commissione aggiornamento LEA	2205/01	Spese per attività, il supporto ed il funzionamento della commissione nazionale per l'aggiornamento dei lea e la promozione dell'appropriatezza del SSN	1,00	0,50	0,50	0,14
11) Riduzione trasferimenti regionali per assistenza psicologica vittime di stragi e terrorismo	2408/01	Somme da assegnare alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare l'assistenza psicologica alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice ed ai loro familiari	0,03	0,02	0,02	0,01
12) Obiettivi di spesa campagne comunicazione fertilità	5508/01	Spese per campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.	0,19	0,09	0,09	0,09
13) Obiettivi di spesa campagne comunicazione	5510/18	Spese per acquisti di beni e servizi	1,05	0,85	0,85	0,13
14) Obiettivi di spesa campagne comunicazione prevenzione abuso di alcool	5517/01	Somme occorrenti per le attività di informazione e prevenzione relative all'abuso di alcool e ai problemi alcool-correlati da realizzare nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile.	0,19	0,10	0,10	0,10
15) Razionalizzazione prestazioni sanitarie rese dagli istituti convenzionati	2420/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione. Oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce Rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali.	9,84	7,20	5,06	0,31
16) Riduzione spese sanitarie erogate all'estero al personale navigante	2430/01	Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile	1,05	0,50	0,50	0,02
17) Riduzione spese di funzionamento degli uffici USMAF-SASN	4100/01	Spese per acquisti di beni e servizi	2,54	2,44	2,44	0,01
18) Riduzione fitto immobili uffici USMAF-SASN	4100/23	Spese per acquisti di beni e servizi	1,65	0,98	0,64	0,06

(segue) Tavola 2.2.3.8. Previsioni di competenza ed economie di spesa del Ministero della salute. Esercizio 2020. Milioni di euro.

Descrizione intervento	Numero Capitolo / Piano gestionale	Denominazione Capitolo	2020			
			Legislazione Vigente	Stanziamento iniziale (Legge di bilancio)	Stanziamento Definitivo (Consuntivo)	Economie di spesa
Azzeramento delle spese per studi e indagini e ricerche eseguiti dagli Istituti Zooprofilattici sperimentali e altri	5100/13	Spese per acquisto di beni e servizi	0,01	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative di informazione degli operatori sanitari	3438/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull' impiego e sugli effetti indesiderati di altri prodotti di interesse sanitario…	0,14	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per iniziative randagismo	5340/01	Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché' interventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo.	0,31	1,00	1,00	0,01
Azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita	2440/01	Somme da assegnare alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le tecniche di procreazione medicalmente assistita.	0,48	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	5300/01	Spese relative alla banca dati per l'identificazione e la registrazione degli animali	0,22	0,00	0,00	0,00
Azzeramento risorse per il monitoraggio delle cure palliative e della terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche ed a patologie croniche e degenerative	2017/57	Spese per acquisti di beni e servizi	0,07	0,00	0,00	0,00
Nessun nome attribuito	5390/01	Spese per l'attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali	0,63	0,63	0,63	0,09
TOTALE			**206,98**	**176,77**	**175,68**	**111,56**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

2.2.4. Il processo di revisione della spesa del Ministero della salute nelle programmazioni successive al triennio 2018-2020

In sede di pianificazione del bilancio per il triennio 2019-2021, il contributo del Ministero della salute alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ammonta a 37 milioni di euro per il 2019 e a 39 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 da ottenere mediante una riduzione di pari valore negli stanziamenti di 2 piani gestionali, afferenti a fondi di parte corrente (circa il 65 per cento) e fondi di conto capitale (circa il 35 per cento) da ripartire in corso di esercizio, come dettagliato nella tavola 2.2.4.1. Tutte le proposte di riduzioni della spesa sono state implementate dall'Amministrazione nella seconda sezione della legge di bilancio e non sono corredate da evidenze e analisi che solitamente sono riportate nelle relazioni illustrative e tecniche che accompagnano i nuovi interventi legislativi. Infatti, gli interventi in questa sezione della legge di bilancio non richiedono l'elaborazione di queste relazioni.

Tavola 2.2.4.1. Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Milioni di euro – ciclo 2019-2021.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2019	2020	2021
1084	Fondo di parte corrente alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	1	Fondo di parte corrente alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	-25,0	-25,0	-15,0
7051	Fondo di conto capitale alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	1	Fondo di conto capitale alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	-12,0	-14,0	-14,0
Totale				**-37,0**	**-39,0**	**-39,0**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia a riquadro I.II.I*

Si tratta di fondi generici, per spese di fabbisogno, afferenti alla missione 32 "Servizi istituzionali e generali", programma 2 "Indirizzo Politico", azione 4 "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti"[147]. Tali somme sono relative ad una finalità generica e non inquadrabile in alcuna politica del Ministero. Di fatto rappresentano delle riserve di risorse finanziarie a cui il dicastero può attingere durante l'esercizio finanziario.

Per il triennio 2019-2021, in assenza di uno specifico atto di indirizzo normativo, l'applicazione di una logica di *spending review* diviene un atto formale di riduzione degli stanziamenti in legge di bilancio in coerenza con gli obiettivi di risparmio inclusi nel Documento di Economia e Finanza 2019, per altro senza obblighi di monitoraggio nei confronti delle amministrazioni. Ciò, evidentemente, pregiudica sia l'analisi ex-post sull'efficacia finanziaria dell'intervento di riduzione della spesa, sia l'analisi delle prassi che hanno condotto alla scelta dei capitoli/pg oggetto di taglio. In uno scenario di riduzione degli stanziamenti su poste di bilancio afferenti a dei fondi senza finalità specifica, non è possibile effettuare alcuna analisi sul processo

[147] I "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti" sono stati istituiti con la legge di bilancio 2018-2020 a seguito delle attività di riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nei propri bilanci dei residui passivi perenti. Il riaccertamento è previsto dalla legge 196/2009, commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter ed è stato effettuato per la prima volta in sede di consuntivo 2016, determinando l'eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti mediante apposite scritture nel Conto del patrimonio in qualità di economie patrimoniali. In esito all'attività annuale di riaccertamento, le risorse relative all'ammontare dei residui perenti eliminati possono essere iscritte su base pluriennale, previa valutazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del relativo impatto sui conti pubblici, in questi fondi da ripartire istituiti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate.

decisionale che ha portato il Dicastero al loro definanziamento; è evidente una prolifica propensione dell'Amministrazione alla riduzione della spesa complessiva in ottemperanza di un formale obiettivo di risparmio preannunciato nel DEF.

Anche per la programmazione del triennio 2020-2022, l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente per ciascun Ministero è avvenuto con un contributo, in termini di efficientamento e razionalizzazione della spesa, necessario al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Per il Ministero della salute, il contributo annuo all'obiettivo di risparmio, in diminuzione rispetto ai risparmi programmati per l'esercizio precedente, è stato definito in 15 milioni a decorrere dal 2020, di cui alla nota MEF 16875 del 16 settembre 2019.

Le proposte iniziali di risparmio riguardavano una riduzione degli stanziamenti di 3 piani gestionali, afferenti a fondi di parte corrente (circa il 45 per cento) e fondi di conto capitale (circa il 55 per cento), ripartiti come dettagliato nella Tavola 2.2.4.2. Anche in questo caso, le riduzioni di spesa per gli obiettivi di risparmio 2020-2022 sono state colte con la seconda sezione della legge di bilancio e, non essendo di fatto corredate da evidenze a supporto, sono difficilmente valutabili sotto il profilo della fattibilità, dell'efficienza e dell'efficacia.

Tavola 2.2.4.2. Obiettivi di risparmio previsti a legge di bilancio in termini di saldo netto da finanziare (*). Milioni di euro – ciclo 2020-2022.

Numero Capitolo	Denominazione Capitolo	Numero Piano di Gestione	Denominazione Piano di Gestione	2020	2021	2022
1084	Fondo di parte corrente alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	1	Fondo di parte corrente alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	-1,00	-1,00	-1,00
7051	Fondo di conto capitale alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	1	Fondo di conto capitale alimentato dalle risorse finanziarie rivenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa dell'Amministrazione	-8,00	-8,00	-8,00
4386	Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico	1	Fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico	-6,00	-6,00	-6,00
Totale				**-15,00**	**-15,00**	**-15,00**

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2019, allegato "Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020"

(*) *Per approfondimenti sulla valutazione contabile dei risparmi in termini di saldi di finanza pubblica si rinvia a riquadro I.II.I*

Nel caso dei primi due capitoli/pg (1084 e 7051), come per il 2019-2021, si tratta di fondi generici per spese di fabbisogno afferenti alla missione 32 "Servizi istituzionali e generali", programma 2 "Indirizzo Politico",

azione 4 “Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti”. Esattamente come accaduto per l’esercizio precedente, si tratta quindi di somme relative ad una finalità generica, non inquadrabile in alcuna politica del Ministero, che di fatto rappresentano delle riserve di risorse finanziarie a cui il dicastero può attingere. Nel caso, invece, del capitolo 4386, riferito alla missione 20 “Tutela della Salute”, programma 1 “Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante”, azione 2 “Sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie a tutela della salute”, la situazione è certamente differente in quanto il Ministero decide di ridurre lo stanziamento ad una posta di bilancio che rappresenta una riserva di risorse finanziarie con la specifica finalità di contrastare il gioco d’azzardo patologico; si tratta infatti di stanziamenti per spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo (considerato quale limite massimo di spesa) e il periodo di iscrizione in bilancio[148], cd. fattore legislativo. Tale specifico fondo, istituito con l’articolo 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015, è stato introdotto al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione di persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP), con stanziamenti autorizzati a decorrere dal 2016 per 50 milioni annui, ripartiti tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute.

Rispetto alla iniziale proposta di riduzione per il capitolo 4386 di 6 milioni, l’Amministrazione ha perseguito gradualmente l’obiettivo di risparmio. Dalle previsioni a legislazione vigente pari a 50 milioni lo stanziamento del capitolo è stato portato prima a 49,2 milioni nel 2020, e successivamente a 44 milioni annui a decorrere dall’anno 2021. Il capitolo 4386 è stato quindi ridotto per il solo 2020 di 800 mila euro. Per compensare tale decremento di risparmio per l’anno 2020, l’Amministrazione ha aumentato il taglio complessivo sul capitolo 1084, portando la riduzione inizialmente prevista da 1 milione a 6,2 milioni, garantendo il raggiungimento degli obiettivi di risparmio auspicati. Si riportano, per completezza, in Tavola 2.2.4.3. le variazioni sul capitolo 4386, nel triennio 2020-2022.

[148] articolo 21, comma 5, lett. b), legge n. 196/2009

Tavola 2.2.4.3 – Focus sulle riduzioni di spesa del capitolo 4386 nel triennio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	2020				
	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Stanziamento di CP Definitivo	Risparmio a Consuntivo (C-A)
4386	50,00	49,20	-0,80	49,20	-0,80
	Obiettivo di risparmio		***-6,00***		***-6,00***
Numero Capitolo	**2021**				
	Legislaz. Vig.* (A)	**Stanziamento di CP di LB (B)**	**Risparmio a LB (B-A)**	**Stanziamento di CP Definitivo**	**Risparmio a Consuntivo (C-A)**
4386	50,00	44,00	-6,00	44,00	-6,00
	Obiettivo di risparmio		***-6,00***		***-6,00***
Numero Capitolo	**2022**				
	Legislaz. Vig.* (A)	**Stanziamento di CP di LB (B)**	**Risparmio a LB (B-A)**	**Stanziamento di CP Definitivo (pre-consuntivo)****	**Risparmio a Pre-Consuntivo** (C-A)**
4386	50,00	44,00	-6,00	44,00	-6,00
	Obiettivo di risparmio		***-6,00***		***-6,00***

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

* la legislazione vigente che viene presa come riferimento per il raggiungimento degli obiettivi è definita nella legge di bilancio di attuazione dei risparmi di spesa, in questo caso è la legislazione vigente della legge di bilancio 2020 e la sua programmazione nel triennio e a decorrere dopo il 2022

** Lo stanziamento riportato per il 2022 è riferito alla data dell'11 ottobre 2022, quindi non è ancora a consuntivo, neanche il calcolo del risparmio

Anche per il triennio 2020-2022, in mancanza dell'applicazione dell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009, le attività di *spending review* si limitano a un atto formale di riduzione degli stanziamenti in legge di bilancio coerentemente con gli obiettivi di risparmio inclusi nel Documento di Economia e Finanza 2020, senza ulteriori obblighi di monitoraggio nei confronti delle amministrazioni. Ciò, chiaramente, pregiudica sia l'analisi ex-post sull'efficacia finanziaria dell'intervento di riduzione della spesa, sia l'analisi delle prassi che hanno condotto alla scelta dei capitoli/pg oggetto di taglio. In particolare, la riduzione di stanziamenti su poste di bilancio afferenti a dei fondi senza finalità specifica (capitoli 1084 e 7051) non permette alcuna deduzione sulla scelta politico-amministrativa alla base della decisione di definanziamento. Emerge una prolifica propensione dell'Amministrazione alla riduzione della spesa complessiva in ottemperanza di un formale obiettivo di risparmio preannunciato nel DEF.

Di seguito sono riportate le tavole di sintesi delle riduzioni effettivamente operate dalle amministrazioni a legge di bilancio per i trienni 2019-2021 (Tavola 2.2.4.4) e 2020-2022 (Tavola 2.2.4.5). Per ognuno dei 4 anni osservati, in relazione ai trienni 2019-2021 e 2020-2021, differentemente da quanto operato per il triennio 2018-2020, le riduzioni effettivamente operate dall'Amministrazione devono essere osservate come differenza tra gli stanziamenti iniziali della legge di bilancio ed i relativi stanziamenti a Legislazione Vigente, a motivo della natura stessa dei tagli operati. Come mostrano le tavole suddette, ad eccezione dell'anno 2020, si registra un raggiungimento degli obiettivi di risparmio a legge di bilancio.

Chiaramente, visto che le riduzioni di spesa proposte dal Ministero della salute per i trienni successivi al 2018-2020 riguardano sostanzialmente delle riduzioni di fondi da ripartire, risulta poco significativo effettuare un'analisi sugli stanziamenti definitivi a rendiconto dei capitoli oggetto di riduzione. Per loro natura infatti i fondi, proprio perché poste contabili assimilabili ad una riserva di risorse finanziarie, nel corso dell'esercizio subiscono delle riduzioni in quanto gli stanziamenti che accolgono sono riallocati su altri capitoli di spesa per sopperire a necessità sorgenti in corso d'anno. Oltretutto, è naturale conseguenza della tipologia di riduzioni di spesa che sono state effettuate, la mancanza delle attività di monitoraggio, come inteso dall'articolo 22-bis, legge n. 196/2009.

Probabilmente, per entrambi i trienni, le ristrette tempistiche in merito alla definizione delle riduzioni di spesa ed il perdurare nell'Amministrazione dell'assenza di prassi relative all'analisi e alla valutazione della spesa a supporto delle decisioni di bilancio, non hanno reso possibile altro che riduzioni di stanziamenti con finalità generiche (fondi) con il mero obiettivo di perseguire risparmi che riducessero il saldo netto da finanziare a Legge di Bilancio.

Tavola 2.2.4.4 – Sintesi degli obiettivi di risparmio per il triennio 2019-2021 e anno 2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo	2019			2020			2021			2022		
	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)
1084	35,64	9,64	-26,00	45,64	25,14	-20,5	55,64	27,22	-28,4	55,64	19,45	-36,2
				di cui imputabili al triennio 20-22		-6,2	*di cui imputabili al triennio 20-22*		-3,4	*di cui imputabili al triennio 20-22*		-5,5
7051	18,00	6,00	-12,00	27,00	5,50	-21,5	25,00	3,77	-21,2	25,00	6,50	-18,5
				di cui imputabili al triennio 20-22		-8,0	*di cui imputabili al triennio 20-22*		-7,2	*di cui imputabili al triennio 20-22*		-9,5
	Totale risparmio		***-38,0***	***Totale risparmio***		***-27,8***	***Totale risparmio***		***-39,0***	***Totale risparmio***		***-39,6***
	Obiettivo di risparmio		***-37,0***	***Obiettivo di risparmio***		***-39,0***	***Obiettivo di risparmio***		***-39,0***	***Obiettivo di risparmio***		***-39,0***

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

* la legislazione vigente che viene presa come riferimento per il raggiungimento degli obiettivi è definita nella legge di bilancio di attuazione dei risparmi di spesa, in questo caso è la legislazione vigente della legge di bilancio 2019 e la sua programmazione negli anni successivi e a decorrere dopo il 2021.

Tavola 2.2.4.5 – Sintesi degli obiettivi di risparmio per il triennio 2020-2022. Milioni di euro.

Numero Capitolo				2020			2021			2022		
				Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)	Legislaz. Vig.* (A)	Stanziamento di CP di LB (B)	Risparmio a LB (B-A)
1084				31,34	25,14	-6,20	30,64	27,22	-3,42	25,00	19,45	-5,55
7051				13,50	5,50	-8,00	11,00	3,77	-7,23	16,00	6,50	-9,50
4386				50,00	49,20	-0,80	50,00	44,00	-6,00	50,00	44,00	-6,00
				Totale risparmio		***-15,00***	***Totale risparmio***		***-16,65***	***Totale risparmio***		***-21,05***
				Obiettivo di risparmio		***-15,00***	***Obiettivo di risparmio***		***-15,00***	***Obiettivo di risparmio***		***-15,00***

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato (Data warehouse "IGB - Universo integrato delle fasi di bilancio")

* lo stanziamento a legislazione vigente che viene preso come riferimento per il raggiungimento degli obiettivi è definita nella legge di bilancio di attuazione dei risparmi di spesa, in questo caso è la legislazione vigente della legge di bilancio 2020 e la sua programmazione nel triennio e a decorrere dopo il 2022.

3. Efficacia delle prassi e considerazioni sulle esperienze di revisione della spesa analizzate

L'analisi dell'esperienza del Ministero della giustizia e del Ministero della salute è stata finalizzata a considerare l'efficacia delle prassi utilizzate dagli stessi nella formulazione delle proposte di risparmio e nell'attuazione di queste ultime. Preliminarmente è stato svolto l'esercizio di individuare le prassi utilizzate per la predisposizione degli interventi di revisione della spesa e per la loro successiva implementazione: attraverso la documentazione disponibile erano noti i piani/interventi di revisione della spesa dei ministeri e, seppure parzialmente, i risultati in termini di conseguimento dell'obiettivo di risparmio e le principali criticità riscontrate dai ministeri nell'attuazione degli interventi. Non erano, invece, note le modalità attraverso le quali i ministeri avevano elaborato le proposte di revisione, nonostante tale informazione fosse stata inclusa, nelle indicazioni della Ragioneria generale dello Stato, tra quelle da inserire nella relazione a consuntivo del primo anno[149]. L'esercizio svolto, dunque, pur applicato a soli due ministeri, costituisce il tentativo di individuare "la cassetta degli attrezzi" dei ministeri per definirne "l'adeguatezza" rispetto all'obiettivo della revisione della spesa, così come definito dalla norma sulla programmazione finanziaria inserita nella legge di contabilità pubblica (art. 22-bis della l.196/2009), in particolare nell'attuazione prevista dal DPCM del 2017, che, al momento rappresenta l'unica esperienza compiuta. Non si escludono, peraltro, riflessioni a margine delle proposte di risparmio per i due cicli di programmazione successivi al 2018-2020, benché non completamente inquadrabili all'interno della medesima procedura, laddove esse abbiano messo in luce ulteriori elementi specifici.

Ai fini della valutazione richiesta dall'esercizio, si analizzano tre aspetti specifici dell'esperienza di *spending review* condotta dalle amministrazioni (che possono in qualche modo essere considerati come obiettivi dell'attività di revisione):

1) la coerenza della formulazione delle proposte con i criteri indicati nel DPCM del 2017 (richiamati anche per la richiesta di proposte di risparmio per il 2019-2021 e il 2020-2022);
2) il conseguimento del risparmio previsto con l'attuazione degli interventi proposti;
3) la capacità dei Ministeri di monitorare l'attuazione degli interventi secondo i requisiti previsti.

Per svolgere il compito assegnato, si è scelto di procedere attraverso un'analisi a livello di piano/intervento - ovvero ciò che il singolo Ministero ha organizzato e codificato come proposta di intervento oggetto di monitoraggio – al fine di cogliere tutte le specificità che contraddistinguono i diversi ambiti entro cui sono stati pianificati tali interventi: ciò ha permesso di apprezzare una relativa diversità di strumenti adottati dalle Amministrazioni e di capacità di reazione a fronte di una procedura sostanzialmente nuova, facendo emergere un quadro non del tutto omogeneo all'interno di ciascun dicastero.

Come riportato nell'analisi contenuta nel capitolo 2, le proposte dei due Ministeri afferiscono a riduzione di spese di funzionamento, riduzione di stanziamenti per interventi specifici (fra i quali riduzioni di trasferimenti a famiglie ed istituzioni sociali private[150]) e, in misura residuale, ad altri tipi di intervento.

[149] Cfr. Circolare RGS del 31 maggio 2018 n.20 - Accordi di monitoraggio relativi agli obiettivi di spesa della legge di bilancio 2018-2020. Schemi per le informazioni e i dati da trasmettere alle scadenze fissate per il monitoraggio.

[150] In particolare, per il Ministero della salute si segnala la presenza di un intervento di risparmio relativo a trasferimenti alle famiglie (per riduzione di indennizzi a soggetti che hanno contratto la talassemia a seguito di emotrasfusioni) che da solo rappresenta oltre il 60 per cento dei risparmi per l'anno 2018 previsti dallo stesso ministero.

L'individuazione delle prassi di elaborazione delle proposte è stata effettuata attraverso un questionario sottoposto ai ministeri, in particolare ai referenti di ciascuna proposta tramite l'Ufficio di gabinetto per il Ministero della giustizia, e l'Ufficio di bilancio per il Ministero della salute, contenente domande specifiche per ogni intervento, volte a ricostruire lo stato delle informazioni utilizzate a supporto delle decisioni operate. In particolare, le domande, riportate nei due relativi paragrafi, afferiscono a:

- il contesto di riferimento dell'area di spesa considerata;
- l'elaborazione e la valutazione di interventi alternativi;
- l'impatto finanziario della proposta;
- gli effetti non finanziari.

Le risposte fornite hanno permesso di definire la strumentazione analitica utilizzata, ma anche le aree di miglioramento sulle quali lavorare per uno sviluppo della capacità di elaborare proposte per la revisione della spesa.

In sintesi, l'elaborazione degli interventi proposti e attuati per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio assegnato dal DPCM del 2017, si è basata su prassi di analisi che possono essere inquadrate in:

- analisi della spesa storica;
- analisi dei costi;
- analisi dell'"appropriatezza" o attualità della spesa, in ragione di mutamenti di contesto (normativo, tecnologico e di bisogni sociali).

Sebbene sviluppate con un approccio che appare poco formalizzato e, probabilmente, meno completo rispetto a quanto auspicabile, i due Ministeri hanno condotto attività di analisi perlopiù riconducibili alle prime due categorie, in particolare:

- analisi della spesa dei periodi precedenti, per una migliore stima delle risorse necessarie (a cui sono seguite decisioni di riduzione degli stanziamenti su specifici capitoli);
- comparazione fra alternative di approvvigionamento[151];
- analisi dei contratti di approvvigionamento[152] o delle convenzioni per l'erogazione di servizi[153].

A queste si aggiungono anche analisi afferenti alla terza categoria, riguardanti la valutazione finanziaria di opportunità di risparmio derivanti dall'applicazione di:

- nuove tecnologie[154],
- innovazioni normative[155],

finalizzate ad una spesa più appropriata e maggiormente adeguata ai fabbisogni determinati dal nuovo contesto.

---

[151] Si tratta dei casi di produzione diretta *vs* acquisto e di procedura di acquisto tramite Consip *vs* procedura gestita internamente.

[152] Si tratta dei casi di revisione di contratti di locazioni e di telefonia del Ministero della giustizia.

[153] Si tratta del caso del rimborso spese di assistenza sanitaria personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile del Ministero della salute.

[154] Si tratta dei casi della comunicazione istituzionale tramite web e di efficientamento energetico del Ministero della salute e dell'utilizzo di videoconferenze da parte del Ministero della giustizia.

[155] Si tratta del caso della possibilità di transazione su base forfettaria per l'equa riparazione per danni da emotrasfusione del Ministero della salute e dell'indennità della magistratura onoraria per il Ministero della giustizia.

Infine, come emerge dall'analisi di un intervento del Ministero della salute, tra le direttrici di revisione della spesa, è stata anche messa in discussione, nell'ambito dell'aggiornamento delle convenzioni di erogazione di alcune prestazioni assistenziali, la compartecipazione dei fruitori al finanziamento dei servizi.

Per quanto riguarda la fase successiva a quella della pianificazione, invece, l'elemento indagato nel corso dell'esercizio è il monitoraggio che dovrebbe costituire lo strumento di migliore garanzia di un'attuazione efficace ed efficiente degli interventi. In questo ambito, la principale fonte per l'esame di tale prassi è costituita dalle relazioni di monitoraggio predisposte dai ministeri in attuazione degli accordi interministeriali.

Lo svolgimento dell'esercizio, come illustrato anche nell'introduzione della relazione, ha dunque previsto che la valutazione dell'efficacia delle prassi individuate sia effettuata sulla base dell'efficacia degli interventi e degli strumenti utilizzati per la loro attuazione, considerati quali risultati di tali prassi. Di seguito sono quindi sviluppate le specifiche considerazioni.

La coerenza con i criteri del DPCM del 2017, ovvero l'efficacia delle prassi rispetto all'elaborazione delle proposte

Dall'analisi delle proposte emerge chiaramente che, nella maggior parte dei casi in cui la singola proposta è stata classificata nell'ambito della ricerca di maggiore efficacia della spesa, l'attribuzione delle proposte ai criteri di analisi definiti nel DPCM del 2017 è fuorviante e frutto di una classificazione burocratica dell'intervento proposto. Questo è il caso, ad esempio, dei definanziamenti, mediante azzeramento di alcuni capitoli, operati dal Ministero della salute non basati su una provata inefficacia della misura, ma sulla considerazione dell'inadeguatezza degli stanziamenti per le attività previste dalla misura stessa. L'impossibilità di raggiungere gli obiettivi legati agli interventi definanziati ha, in seguito, richiesto il ripristino del finanziamento nella misura adeguata, facendo emergere che il taglio proposto non aveva una *ratio* di revisione della spesa, ovvero non era in grado di garantire l'invarianza dell'erogazione dei servizi o degli interventi necessari, anzi, al contrario era motivato dall'insufficienza degli stanziamenti previsti a garantire l'utilità della spesa rispetto gli obiettivi del programma di riferimento.

Emblematici risultano, inoltre, i casi di riduzione di finanziamento limitati ad un solo esercizio, che realizzando un risparmio richiedono l'intervento di ulteriori riduzioni negli anni successivi a comporre un ridotto livello di spesa complessivo, ma lontano dagli obiettivi di revisione della spesa auspicati dalla procedura vigente.

Più aderente al reale criterio di elaborazione degli interventi, è, invece, la classificazione nell'ambito dell'efficientamento operato attraverso strumenti amministrativi o tecnologici; in questi casi, infatti, gli interventi erano sostanzialmente di razionalizzazione della spesa.

Di entrambi i ministeri, a differenza di quanto complessivamente osservato nel 2019, si può rilevare lo sforzo di quantificare l'impatto sulle determinanti della spesa di misure organizzative (come ad esempio per il piano di razionalizzazione degli immobili e la connessa rinegoziazione dei contratti di locazione del Ministero della giustizia), legislative (le indennità della magistratura onoraria a seguito della relativa riforma per il Ministero della giustizia; l'equa riparazione e la riorganizzazione, per accorpamento, delle sedi USAF-SASN, per il Ministero della Salute) o tecnologiche (l'introduzione sistemi di videoconferenza da utilizzare in alternativa a sistemi più tradizionali per le testimonianze dei detenuti per il Ministero della giustizia; l'utilizzo di strumenti *web-based* per l'implementazione di campagne di comunicazione per il Ministero della salute). Dunque, cogliere le opportunità di risparmio derivanti da mutamenti nel contesto di

riferimento dell'amministrazione è stata una capacità, rilevata nel corso dell'analisi, che ha permesso di "rendere più appropriato" lo stanziamento di risorse, ovvero di diminuirlo.

L'efficacia nel conseguimento dell'obiettivo di risparmio degli interventi

Ad eccezione di alcuni casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo, in particolare due interventi del Ministero della giustizia e tre del Ministero della salute[156], tutti gli altri interventi risultano aver centrato l'obiettivo di risparmio nel triennio di programmazione 2018-2020.

Complessivamente, dunque, il successo degli interventi farebbe propendere per un favorevole giudizio sull'efficacia degli strumenti utilizzati dai due ministeri. Tuttavia, l'efficacia nel conseguimento dell'obiettivo di risparmio, soprattutto quando considerato globalmente a livello di ministero, non è indicativa dell'efficacia delle prassi rispetto all'obiettivo più ampio di revisione della spesa sotteso dall'articolo 22-bis della legge n. 196/2009. In tale riguardo, nella relazione di monitoraggio del 2019 era già stato notato che l'esercizio di revisione era stato complessivamente svolto "al margine", fallendo l'obiettivo principale di discussione delle spese "esistenti". Attraverso l'approfondimento svolto, è stato possibile, da un lato, confermare sostanzialmente tale giudizio, ma dall'altro, constatare che, anche in presenza di analisi a supporto di revisioni della spesa (modifiche nelle modalità di organizzazione territoriale di erogazione di servizi o nelle modalità di approvvigionamento, come per alcuni interventi del Ministero della giustizia), il verificarsi di difficoltà attuative hanno determinato un incerto o mancato conseguimento del risparmio.

Relativamente al Ministero della giustizia, ad esempio, la presenza di ricorsi giurisdizionali nel caso della riduzione delle spese per intercettazioni, o di ritardi nell'allestimento degli impianti di produzione nel caso dell'intervento di produzione *in house* di abbigliamento per i detenuti, possono essere ricondotte a due possibili cause: la prima, consistente nella mancanza delle informazioni necessarie a individuare i potenziali rischi di ricorso (es. parere dell'Avvocatura dello Stato); la seconda, invece, ad una difficoltà di formulare una scansione temporale effettivamente sostenibile alle attività necessarie per realizzare l'opzione prevista di efficientamento. La rimozione della prima attiene alla necessità di una più completa istruttoria delle proposte, la seconda, invece, a quella di **migliorare l'esercizio di sviluppo dell'intervento**, in particolare tenendo conto dei tempi di realizzazione delle attività, dei fattori di rischio e della tempestività di misure correttive.

Mentre il Ministero della salute ha effettuato definanziamenti di interventi che sono stati successivamente rifinanziati), per il Ministero di giustizia i due casi di mancato conseguimento dell'obiettivo sono riferibili alla non completa identificazione (presumibilmente per via di limiti previsionali) dei fattori critici ai fini del raggiungimento dell'obiettivo pianificato.

In questo senso, il Ministero della salute, pur godendo del vantaggio derivante dall'esperienza di programmazione sanitaria e dall'abitudine all'utilizzo di indicatori di risultato ed esito (Nuovo Sistema di Garanzia, monitoraggio LEA, NSIS per il Ministero della salute), sembra aver operato con procedure

[156] Si tratta nello specifico dei seguenti interventi: intervento ID 1 "razionalizzazione delle spese ICT e dei servizi di supporto direzionale", di cui al capitolo/PG 2200/01), per il quale il risparmio sui singoli esercizi 2018, 2019 e 2020 è stato raggiunto solo parzialmente rispetto alle proposte iniziali di taglio; "azzeramento risorse da assegnare alle Regioni per iniziative randagismo", di cui al capitolo/PG 5340/01, i cui stanziamenti sono stati portati a zero nel 2018 per poi essere rifinanziato a negli anni 2019, 2020 e 2022; "azzeramento risorse da assegnare alle regioni per le tecniche di procreazione medicalmente assistita" di cui al capitolo/PG 2440/01, i cui stanziamenti sono stati portati a zero nel triennio 2018-2020, per poi essere rifinanziato a decorrere dall'anno 2021.

standard di analisi della spesa storica, senza intercettare possibili opportunità di efficientamento derivanti dalla valutazione della capacità degli interventi in essere di raggiungere i propri obiettivi. Il Ministero della salute, infatti, ha certamente colto le opportunità di risparmio derivanti dall'applicazione dell'innovazione tecnologica o normativa, ma, come il Ministero della giustizia, non ha proceduto ad un riesame degli stanziamenti alla luce degli obiettivi raggiunti mediante le attività svolte per la realizzazione dei programmi.

L'efficacia delle prassi nel monitoraggio comprensivo degli effetti degli interventi

L'attività di monitoraggio è stata svolta in modo parziale rispetto ai requisiti previsti dalla procedura, infatti, le problematicità osservate nel processo, non hanno tanto a che fare con il mancato raggiungimento dell'obiettivo di risparmio (che, al contrario, è quasi sempre stato conseguito) quanto, invece, con la limitata propensione dei ministeri a monitorare l'intervento secondo le indicazioni definite in sede di accordi interministeriali e a valutarne gli effetti non monetari.

Riguardo al primo punto, emerge una certa difficoltà a definire e utilizzare in sede di monitoraggio una scansione delle attività necessarie per la realizzazione degli interventi. Ciò implica una limitata possibilità di mettere in campo misure correttive dell'intervento per tempo, qualora possibili, rendendo obbligata la via della sostituzione dell'intervento ai fini del conseguimento dell'obiettivo fissato a livello di ministero, come ad esempio avvenuto nel caso del Ministero della salute.

Per quanto riguarda la limitata capacità di monitorare gli effetti non monetari degli interventi, si segnala, in definitiva, una non ottimale capacità di programmare nel senso più ampio del termine; ovverosia una carente attitudine alla individuazione, partendo dalla formulazione di obiettivi tangibili, delle attività necessarie alla loro realizzazione e della quantificazione delle relative risorse finanziarie da stanziare in bilancio. L'anello debole della catena sembra risiedere, infatti, nel difficile collegamento tra l'*output* dell'attività amministrativa e i risultati da porre ad obiettivo, ovvero tra gli "eventi" noti alle amministrazioni (benché anche questi poco misurati), e gli effetti (spesso di difficile individuazione e quantificazione) di tali attività in termini di erogazione di servizi, ma anche di modifiche del contesto entro cui operano le politiche pubbliche.

Peraltro, la limitata capacità di monitorare gli effetti (desiderati e indesiderati) delle attività svolte dall'amministrazione per l'attuazione di interventi settoriali, rende ancora più arduo anche il compito di individuare eventuali sinergie e complementarità che possono promuovere l'efficienza della spesa pubblica. Ciò sembra particolarmente rilevante in questi anni di realizzazione di piani complessi, come il PNRR, i cui progetti sono in grado di mutare il contesto di riferimento dell'intervento pubblico nei vari settori e del funzionamento delle stesse amministrazioni, creando le premesse per profonde revisioni della spesa, come si può facilmente immaginare, ad esempio, in relazione ai processi di digitalizzazione.

Oltre a evidenziare che le analisi condotte dai due ministeri e la disponibilità di informazioni sono state limitate rispetto sia alle previsioni del DPCM del 2017, sia a quanto in ambito internazionale costituisce ormai un *corpus* consolidato di approcci, confermando quanto già affermato in passato sulla scarsa pratica di valutazione delle politiche pubbliche, si può osservare che i ministeri sono apparsi focalizzati perlopiù sulle spese di funzionamento delle proprie strutture amministrative, privi di una vera consapevolezza e misurazione delle ricadute in termini di servizi erogati, e senza una approfondita considerazione degli interventi settoriali di loro competenza in termini di contributo alle priorità politiche. Tale limitazione sembra legata sia ad una visione centrata sulla struttura amministrativa invece che sugli effetti nella società, sia alla maggiore esperienza acquisita dai ministeri in termini di razionalizzazione della spesa, tradottasi, nella maggior parte dei casi, in tagli di alcune categorie di spese di funzionamento.

Ciò conduce sostanzialmente a due considerazioni: la prima riguarda la necessità di focalizzare l'attenzione sugli effetti degli interventi settoriali di cui le amministrazioni sono responsabili in fase attuativa[157], la seconda, invece, riguarda la rilevanza dell'apprendimento delle amministrazioni su prassi consolidate. Entrambe conducono a riflettere sull'importanza dell'esercizio della revisione della spesa quale strumento di apprendimento delle amministrazioni, oltre che di creazione di spazi finanziari, quale è configurato nelle attuazioni dell'attuale procedura.

Ulteriori considerazioni a margine dell'esercizio

a) indicazioni derivanti dall'esame degli interventi individuati per i cicli 2019-2021 e 2020-2022

Le proposte dei ministeri per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica definite nei due cicli successivi al 2018-2020 sono da considerare al di fuori del contesto di piena attuazione della procedura prevista dall'art. 22-bis della legge n.196/2009 (anche se nelle interlocuzioni intercorse tra il Ministero dell'economia e delle finanze e i singoli Ministeri di spesa si è fatto richiamo ai criteri del DPCM del 2017). Secondo una tempistica ancora più stretta di quella del 2017, infatti, i gabinetti dei ministeri furono invitati a definire interventi per la riduzione della spesa.

In quell'occasione il Ministero della salute ha definito interventi consistenti in riduzioni di fondi generici di parte corrente e di parte capitale alimentati dal riaccertamento di residui perenti (interessati per entrambe i trienni 2019-2021 e 2020-2022) e di un fondo di parte corrente finalizzato al contrasto del gioco d'azzardo patologico (interessato per il solo triennio 2020-2022), per il cui esame contabile si rinvia al capitolo due[158], che hanno visto il conseguimento dei relativi obiettivi di risparmio. Si è trattato, in maniera più sostanziale che nel ciclo precedente, dell'adozione di un approccio di riduzione della spesa tramite tagli.

Per quanto riguarda il Ministero della giustizia, è interessante notare che, in alcuni casi, sono state riproposte riduzioni analoghe a quelle presentate nel ciclo precedente (ovvero che insistevano sugli stessi capitoli di bilancio individuati per il 2018-2020), suggerendo quindi l'esistenza di ulteriori margini di intervento nella programmazione delle risorse che l'amministrazione non aveva ancora pienamente colto (ad esempio nel caso della spesa per intercettazioni telefoniche e delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari). Limitatamente al ciclo 2020-2022 sono presenti anche delle proposte di riduzione sulla spesa in conto capitale tra cui, acquisti di mezzi di trasporto, impianti per gli uffici, per le attrezzature informatiche, nonché quelle relative ad interventi strutturali sugli immobili dell'amministrazione. In un caso si è trattato, inoltre, di una riduzione derivante dal ricomputo della platea dei potenziali beneficiari della misura.

In definitiva, in un contesto di tempi molto compressi, come peraltro è quello dell'applicazione, da ultimo, del DPCM del 2022, i due ministeri hanno affrontato l'esercizio tramite tagli oppure tentando di sfruttare ulteriori margini di razionalizzazione su interventi già messi in campo.

b) l'art.22-bis quale cornice di intervento per l'attuazione di altre norme per la riduzione della spesa

[157] Tale osservazione è, peraltro, del tutto coerente con quanto osservato in sede di bilancio di genere in cui i Ministeri forniscono informazioni sulla sensibilità al genere dei loro interventi settoriali, a volte in modo incompleto per un vulnus culturale nell'apprezzamento degli effetti.
[158] Cfr. Tavola 2.2.4.4 e Tavola 2.2.4.5.

L'esame degli interventi del Ministero della salute e le considerazioni svolte dal ministero stesso[159] suggeriscono che l'attuazione dell'art.22-bis potrebbe giocare un ruolo di sistematizzazione delle norme di razionalizzazione della spesa esistenti che si sono stratificate nel tempo.

c) la disomogeneità nella conduzione dell'esercizio

Le osservazioni fatte in sede di esame delle proposte, dei loro fondamenti e del loro monitoraggio sembrano convergere sull'evidenza di una variabilità nella conduzione dell'esercizio di revisione della spesa: ciascuna struttura responsabile della gestione del programma ha integrato nell'elaborazione delle proposte di intervento una differente dose di "conoscenza" derivante dall'esperienza maturata in precedenti esercizi di razionalizzazione della spesa o, più in generale, di gestione dei programmi di spesa. Non sembra esistere, dunque, una omogeneità di prassi all'interno dei Ministeri esaminati; tale situazione appare più marcata presso il Ministero della giustizia, presumibilmente anche per via di una struttura amministrativa articolata su base dipartimentale (in luogo di quella per direzioni generali che contraddistingue il Ministero della salute). Il modello dipartimentale, infatti, oltre a riflettere una più marcata complessità organizzativa, sembra favorire il consolidarsi di approcci differenziati già nelle attività propriamente valutative relativamente alla pianificazione degli interventi afferenti alle specifiche aree di competenza.

Gli spazi di miglioramento

- **Lo sviluppo di un adeguato approccio analitico per il processo di elaborazione**

Il legame tra evidenze emerse da attività di valutazione e/o di monitoraggio delle politiche, e decisioni nel processo di revisione della spesa appare ancora più debole. Per il triennio 2018-2020 l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009 si è rivelato un esercizio piuttosto difficile per la maggior parte dei ministeri di spesa. Le proposte di risparmio presentate dalle amministrazioni sono state supportate quasi esclusivamente da un'analisi del loro impatto finanziario, molto meno da evidenze basate su dati di monitoraggio e/o risultati di valutazioni dell'intervento[160].

- **Lo sviluppo del supporto informativo alle attività analitiche** Rispetto alla completezza delle informazioni necessarie per svolgere un efficace esercizio di revisione della spesa, più di una riflessione consegue dai documenti analizzati, in particolare relativamente alla produzione di informazioni derivante dalle attività dei ministeri e dalla loro organizzazione, e alla raccolta e l'utilizzo integrato di tali informazioni. A tale proposito l'analisi di un programma di spesa, necessario per supportare il processo di revisione della spesa, potrebbe essere utilmente preceduta da una dettagliata mappatura del ciclo del programma in esame; da quest'ultima, infatti,

[159] Cfr. Riquadro II.II.II.II

[160] Le scelte di piani di risparmio hanno riguardato principalmente tagli di efficienza, tramite revisione di procedure amministrative od organizzative; definanziamenti di fondi e progetti non più prioritari o definanziamenti di attività centrali, anche con conseguente riduzione del livello dei servizi offerti; riduzioni di trasferimenti e stanziamenti a specifiche amministrazioni (Corte dei conti, SNA, Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, …). Più nel dettaglio, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero dei beni culturali e del turismo hanno scelto di effettuare un taglio lineare ai propri bilanci e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale un taglio semilineare. In questi casi è particolarmente difficile verificare il raggiungimento dell'obiettivo in termini di azioni adottate dai ministeri, anche perché nel corso dell'anno i capitoli subiscono variazioni nell'ambito della flessibilità gestionale concessa alle amministrazioni secondo le regole di contabilità pubblica (MEF, 2019[20]).

potrebbero derivare utili informazioni sul programma, ma anche una possibile revisione del ciclo stesso. In altri termini, l'esame delle componenti del ciclo del programma, oltre a garantire la completezza delle informazioni relative al programma stesso, costituisce di per sé, uno strumento per migliorare il programma in quanto permette di far emergere aspetti della programmazione non adeguatamente presidiati e/o carenze informative, in via preliminare rispetto alla conduzione di analisi e valutazioni. A tale proposito si riporta nell'appendice 2 del presente capitolo l'adattamento di un prospetto mutuato e adattato da documentazione del governo catalano[161] a cui si può fare utile riferimento per un vaglio preliminare delle informazioni che il ciclo di programma può originare.

- **La tempistica della procedura**

Rispetto a quanto evidenziato in esperienze di altri paesi, il tempo dedicato all'esercizio richiesto dall'articolo 22-bis della legge 196/2009 è stato insufficiente, visto che la sua completa attuazione si è verificata solo nel ciclo di spending review 2018-2020. Mediamente il tempo dei gruppi di lavoro per la revisione della spesa è un periodo che sta fra i 6 ai 9 mesi. Nel caso dei DPCM che ipotizzano un ciclo annuale, anche nella migliore delle ipotesi questo periodo di tempo non è disponibile.

- **La collaborazione fra Ministeri e RGS**

L'analisi puntuale svolta per il Ministero della salute suggerisce che la collaborazione nella fase di elaborazione e perfezionamento delle proposte costituisca un valore aggiunto da preservare e sviluppare.

In conclusione, oltre una maggiore disponibilità di tempo per le necessarie attività analitiche su cui basare le proposte di risparmio, si ritiene utile fornire un quadro stabile, ma sufficientemente flessibile, all'intero processo della revisione della spesa in modo da assicurare il miglior contesto di apprendimento possibile, sia ai ministeri sia alla stessa Ragioneria Generale dello Stato, visto anche l'impegno richiesto dalla riforma del PNRR che, sostanzialmente, fornisce un quadro favorevole, auspicabilmente determinante, per l'esercizio richiesto.

Le linee guida contenute nel capitolo successivo, con la doverosa premessa, costituiscono un primo passo per la costruzione di tale contesto, con l'auspicio che la procedura prevista dall'art. 22-bis possa consolidarsi contribuendo al miglioramento della programmazione finanziaria.

[161] Per ulteriori approfondimenti, si veda la Guida Metodologica sulla Revisione della Spesa dei Programmi di Bilancio (2018), predisposta dal Dipartimento della Vicepresidenza, dell'Economia e delle Finanze - Governo della Catalogna: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi22ZClk5z8AhWjh_0HHRn_CWsQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Feconomia.gencat.cat%2Fweb%2F.content%2F70_pressupostos%2Ffitxers%2Frevisio_despesa%2FGuia-metodologica.pdf&usg=AOvVaw0ulp22IoxbH87MgCoKu43V

Appendice 1

Lo sviluppo del supporto informativo del Ministero della Giustizia

Le risposte alle domande di approfondimento inviate ai ministeri e le informazioni contenute nei rapporti di monitoraggio, oltre che la ricognizione sulla disponibilità dei dati condotta dall'OCSE nell'ambito del progetto "*Policy evaluation to improve the efficiency of public spending*"[162], forniscono un quadro non del tutto completo rispetto all'utilizzo di dati da parte dei due ministeri per la revisione della spesa. Entrambi i ministeri, sono attualmente dotati di sistemi informativi in grado di produrre dati amministrativi utili per monitorare gli interventi e predisporre valutazioni, unitamente alla disponibilità e capacità di sviluppare e utilizzare statistiche relative a interventi settoriali, ma, mentre per il Ministero della salute l'utilizzo dei dati a supporto della programmazione è una prassi consolidata, per quello della giustizia è con la recente creazione del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione che si sta cercando di colmare il divario esistente sulla disponibilità di dati riguardanti la giustizia civile e quella penale. Nel corso del 2022, infatti, il Ministero della giustizia è stato interessato da un processo di riorganizzazione che ha visto l'istituzione del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione[163]. La nuova struttura nasce dalla necessità di incrementare il livello di efficacia ed efficienza dell'azione del dicastero nel disegno e nell'attuazione dei processi di riforma e di innovazione tecnologica e organizzativa, nonché di garantire un monitoraggio effettivo dei servizi connessi all'amministrazione della giustizia attraverso una gestione più efficace di tutti gli elementi conoscitivi di natura statistica. Il nuovo Dipartimento è articolato in tre Direzioni Generali: la Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DG Stat), la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DG Sia) e la Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione (DG Coe). In precedenza, la DG Sia e la DG Stat afferivano al Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), mentre la DG Coe era stata istituita quale struttura temporanea ai fini del coordinamento per lo sviluppo di programmi e interventi, nell'ambito delle politiche di coesione, volti al miglioramento dell'organizzazione del sistema giustizia[164]. Tra le funzioni e i compiti assegnati al neo Dipartimento vi sono attività afferenti i servizi per la transizione digitale della giustizia e le analisi statistiche; la struttura si occupa anche di gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della innovazione, di gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, dell'attuazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità e del monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia. Tali adempimenti sono assolti dalle DG Sia e DG Stat. In particolare, la DG Sia cura, tra l'altro, la programmazione, la progettazione, lo sviluppo, la gestione ed il monitoraggio delle soluzioni e dei sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione dei Dipartimenti in cui è articolato il dicastero. La DG Stat,

[162] Cfr. Riquadro I.III.I

[163] Decreto legge n. 152 del 2021 Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, così come convertito dalla Legge n. 233 del2021, art. 35 Rafforzamento organizzativo in materia di Giustizia e Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 54 del 2022 Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84 e al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero della giustizia, nonché dell'Organismo indipendente di valutazione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 100.

[164] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 2015 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia", art.16, comma 12.

istituita nel 2001 e appartenente al Sistema statistico nazionale (SISTAN)[165], svolge attività di acquisizione, controllo e gestione dei dati relativi alla statistica giudiziaria e di elaborazione e analisi dei dati finalizzata al supporto al disegno delle politiche. Inoltre, gestisce il monitoraggio dell'andamento dei target previsti dal PNRR[166]. Svolge altresì attività di monitoraggio dell'attività degli uffici giudiziari[167] e di studio dei fattori che influenzano il funzionamento del sistema giudiziario[168].

Al fine della produzione di analisi valutative a supporto sia degli utenti interni (comprese le Commissioni di studio e i Comitati scientifici istituiti presso l'Ufficio legislativo e il Gabinetto del ministro), sia delle decisioni degli organi politici, la costituzione del Dipartimento dovrebbe consentire una maggiore integrazione tra gli investimenti per la digitalizzazione e lo sviluppo della funzione statistica in vista delle importanti sfide future. Ciò potrà consentire, in primo luogo, di superare l'attuale divario tra la disponibilità di dati riguardanti la giustizia civile e quella penale. Nel caso della giustizia civile esiste infatti, fin dal 2013[169], un sistema centralizzato e automatizzato che fornisce informazioni, a livello di singola procedura, sul processo e su alcune sue caratteristiche, aggiornate mensilmente, provenienti dalle banche dati territoriali presenti nelle Corti ordinarie e nelle Corti d'Appello. Nell'ambito della giustizia penale, al contrario, non è disponibile un sistema in grado di centralizzare le informazioni; il processo di raccolta è gestito dagli Uffici Giudiziari che estraggono i dati e li trasmettono alla DG-Stat. Le statistiche inoltre forniscono, a livello di ufficio, solo un dato aggregato di conteggio (numero di procedimenti, ...) delle principali variabili (casi registrati, casi definiti, condanne, assoluzioni, ecc...).

Il Dipartimento di recente costituzione rappresenta, dunque, un passo avanti nell'integrare i processi di produzione, gestione e conservazione delle informazioni con l'utilizzo delle stesse a fini di analisi valutative; esso dovrebbe contribuire a ridurre i tempi necessari affinché i dati siano immediatamente disponibili per le analisi, a rendere più immediata e proficua la fase di predisposizione delle informazioni necessarie per analisi *ex ante*, di monitoraggio, risultato e impatto. Inoltre, il fatto che la struttura si configuri come un nuovo soggetto decisionale, con risorse finanziarie destinate specificatamente alle attività di propria competenza, testimonia l'impegno a utilizzare con maggiore frequenza un processo decisionale basato sulle evidenze.

---

[165] Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Per maggiori informazioni si rimanda al link: https://www.sistan.it/index.php?id=422.

[166] La DG Stat ha portato avanti molta attività di analisi per l'attuazione del PNRR, dall'inizio del processo negoziale fino alla definizione dei *target*.

[167] Cfr. https://webstat.giustizia.it/SitePages/Monitoraggio%20della%20giustizia.aspx.

[168] Cfr. https://webstat.giustizia.it/SitePages/Studi%20analisi%20e%20ricerche.aspx.

[169] Rimangono fuori dalla responsabilità della DG Stat i dati della Corte Suprema di Cassazione, gestiti dal Centro Elettronico di Documentazione (CED) che costituisce, nell'ambito della Corte di cassazione, una struttura autonoma, alle dirette dipendenze della Prima Presidenza. Cfr. https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/ced.page.

Appendice 2

IL CICLO DI UN PROGRAMMA: elementi costitutivi e fasi

	Pianificazione	Esecuzione	Monitoraggio	Valutazione
Descrizione degli obiettivi	· Quali obiettivi primari (direttamente ottenibili) sono ascrivibili al programma? · Gli obiettivi del programma sono coerenti con le finalità politiche di governo? · Quali obiettivi secondari (ottenibili in conseguenza del raggiungimento dei primari) sono ascrivibili al programma? · È possibile classificare gli obiettivi in strategici (finalità degli indirizzi politici) ed operativi (finalità pragmatiche intermedie funzionale al raggiungimento degli obiettivi strategici)?	· Quali obiettivi primari sta perseguendo l'amministrazione? Sono strategici od operativi? · Gli obiettivi pianificati sono effettivamente perseguibili o devono essere modificati'	· Quali sono le attività di controllo e monitoraggio che permettono di verificare che le attività ascrivibili al programma siano in linea con gli obiettivi programmati? · Gli obiettivi strategici ed operativi, sono misurabili da un adeguato sistema di indicatori (monetari e non monetari)? · Con quale cadenza monitoro gli indicatori prescelti?	· Sono previste attività di valutazione del programma? Se SI, utilizzano gli indicatori di performance o altri sistemi? · Quale sistema di valutazione si adotta per verificare il grado raggiungimento degli obiettivi? · In caso di più obiettivi operativi concomitanti e/o concorrenti al raggiungimento di un unico obiettivo strategico, è previsto un sistema di valutazione che tenga conto delle priorità perseguite? · In che modo le risultanze delle valutazioni supportano la programmazione futura? · Il raggiungimento degli obiettivi di programma ha effettivamente contribuito al raggiungimento delle finalità politiche di governo?
Descrizione generale delle attività	· Quali attività di pianificazione del programma vengono eseguite? · Qual è la sequenza di attività di cui viene composta la pianificazione?	· Quali sono i principali compiti gestionali afferenti alla esecuzione ordinaria del programma?	· Quali sono le attività di controllo e monitoraggio che vengono svolte in merito al programma? · Quali flussi operativi del programma richiedono attività di controllo e monitoraggio? · Quale sequenza di azioni è prevista per le attività di controllo e monitoraggio del programma? · Quali sono gli elementi oggetto di controllo e monitoraggio, in riferimento al programma?	· Sono previste attività di valutazione del programma? · Come viene deciso quali valutazioni dovranno essere eseguite? Come viene fissata la loro durata? · In che modo le rilevazioni, le raccomandazioni e le proposte affiorate mediante le valutazioni vengono integrate nel ciclo di gestione del programma?
Soggetti esecutori	· Quali unità partecipano alla pianificazione del programma? · Quali sono i loro ruoli e funzioni? · I dipartimenti (diversi dai precedenti) che erogano servizi a supporto dell'esecuzione del programma partecipano alla pianificazione? In che modo? · Esistono meccanismi formali di comunicazione e interazione tra le unità partecipanti?	· Quali unità partecipano alla esecuzione ordinaria del programma? · Quali sono i loro ruoli e funzioni? · I dipartimenti (diversi dai precedenti) fornitori di servizi, come partecipano all'esecuzione del programma? · Quali sono le funzioni esecutive dei dipartimenti fornitori di servizi? · Esistono meccanismi formali di comunicazione e interazione tra le unità partecipanti?	· Quali unità partecipano alle attività di controllo e monitoraggio del programma? · Quali sono i loro ruoli e funzioni? · Esistono meccanismi formali di comunicazione e interazione tra le unità chiamate allo svolgimento dei processi di controllo e monitoraggio?	· Quali unità partecipano allo svolgimento delle valutazioni del programma? · Quali sono i loro ruoli e funzioni? · I dipartimenti (diversi dai precedenti) fornitori di servizi, partecipano alle valutazioni. In che modo? Hanno incaricato esperti o organizzazioni esterne a condurre il processo di valutazione?

(segue) IL CICLO DI UN PROGRAMMA: elementi costitutivi e fasi

	Pianificazione	Esecuzione	Monitoraggio	Valutazione
Ruoli e Responsabilità	· Quale unità guida e coordina il processo di pianificazione? · Quali sono le procedure e le attività di coordinamento relative alla pianificazione? · Quali sono le responsabilità delle diverse unità che partecipano alla realizzazione del programma? · Da dove provengono i dati a supporto dei processi di pianificazione?	· Quali unità guidano la gestione del programma, in relazione alle diverse aree di intervento? · Quali sono le responsabilità delle diverse unità e dei dipartimenti erogatori di servizi, nelle diverse aree di esecuzione del programma?	· Quale unità guidano e coordinano il processo di controllo e monitoraggio? · Quali sono le procedure ed i principali compiti afferenti al coordinamento delle attività di controllo e monitoraggio del programma? · Quali sono le responsabilità delle diverse unità che partecipano alle attività di controllo e monitoraggio? · In che modo la raccolta sistematica di dati e rilevazioni monetarie non monetarie contribuisce alle attività di controllo e monitoraggio del programma?	· Quali unità guidano e coordinano il processo di valutazione? · Chi richiede/gestisce la produzione di analisi e ricerche afferenti alla valutazione? · Quali sono le responsabilità delle diverse unità che partecipano? · Da dove provengono i dati a supporto dei processi di valutazione?
Operatività e tempificazione delle attività	· I processi di pianificazione sono già esistenti ed effettuati con ricorrenza? · I processi di pianificazione si svolgono in periodi temporali specifici? · È presente un calendario predefinito?	· L'esecuzione del programma, in relazione alle diverse aree di intervento, ha delle attività calendarizzabili o con una ricorrenza chiaramente prestabilita?	· I processi di controllo e monitoraggio sono già esistenti e svolti con ricorrenza/continuità? · Chi sono i soggetti che seguono, controllano e monitorano lo svolgimento del programma?	· Le attività di valutazione afferenti al programma sono svolte con ricorrenza? · Quali tipologia e numerosità di valutazioni ha avuto il programma negli ultimi 10 anni ?
Standard Metodologici	· Esiste una metodologia di pianificazione sistematica dei programmi? · Il processo di definizione della pianificazione è strutturata in fasi e contenuti predeterminati? Quali? · I processi di pianificazione si fondano su criteri qualitativi di standard tecnici ed operativi? · Il sistema di pianificazione è documentato e condiviso? Quali input esterni vengono utilizzati nella pianificazione (ricerche, studi, perizie, coinvolgimento di esperti, coinvolgimento di rappresentanze di cittadini, ...)?	· Esistono protocolli, istruzioni, circolari e processi definiti in relazione all'ordinaria gestione del programma?	· Quale metodologia di controllo e monitoraggio deve essere utilizzata? · Quali variabili, indicatori o altri elementi vengono utilizzati? · Come viene effettuata l'analisi e la valutazione degli scostamenti tra risultati (monetari e non monetari) raggiunti e programmati?	· Esistono metodologie o prassi consolidate per definire la quantificazione e la tipologia delle valutazioni più adatte al programma? Esistono regole formali in merito? · (SE APPLICABILE) È previsto, o è stato definito, un ciclo sistematico di valutazioni (ex-ante, in-itinere ed ex-post) per il programma? Oppure, vi è una scelta delle analisi da svolgere in base al momento contingente specifico del programma? · I risultati e le informazioni rilevate attraverso le valutazioni vengono sistematicamente riesaminati e analizzati?

(segue) IL CICLO DI UN PROGRAMMA: elementi costitutivi e fasi

	Pianificazione	Esecuzione	Monitoraggio	Valutazione
Analisi di rischi ed eventi imprevisti	· Nella fase pianificazione, si considerano fattori di analisi del rischio, possibili cambiamenti inattesi e sistemi di valutazione di quanto pianificato?	· Esistono protocolli per la gestione di rischi inattesi o imprevisti, dovuti a situazioni contingenti? · Chi è chiamato ad agire di fronte a rischi inattesi o imprevisti? Come agisce?	· Di fronte alla rilevazione di possibili rischi inattesi, imprevisti e situazioni contingenti, ci sono protocolli o prassi predefinite valide per le attività di monitoraggio? Come reagisce l'organizzazione di fronte a questi casi?	· Viene effettuata un'analisi di sensitività che tenga in considerazione rischi potenziali o cambiamenti di scenario? · Sono considerate procedure e protocolli che permettano la valutazione della gestione del rischio?
Sistemi informativi e raccolta dati	· Quali sono i diversi sistemi informativi utilizzati nelle varie fasi di gestione del programma (pianificazione, gestione, monitoraggio e sistemi di dati per facilitare le valutazioni)? · Sono sistemi integrati tra loro? · Qual è la performance dei sistemi informativi? Ci sono aree di possibile miglioramento?			
Reportistica e documenti	· I risultati dell'attività di pianificazione sono pubblicati in documenti ufficiali, in modo strutturato, ordinato e sistematico?	· Processi e protocolli di gestione/amministrazione di un programma sono pubblicati e trasmessi all'interno dell'organizzazione?	· I risultati delle attività di controllo e monitoraggio sono pubblicati in documenti ufficiali, in modo strutturato, ordinato e sistematico?	· Le valutazioni effettuate sono pubblicate in documenti ufficiali, in modo strutturato, ordinato e sistematico?

Fonte: adattamento RGS su Guida Metodologica sulla Revisione della Spesa dei Programmi di Bilancio (2018), Dipartimento della Vicepresidenza, dell'Economia e delle Finanze - Governo della Catalogna

4. Linee guida per le amministrazioni centrali ai fini della formulazione e dell'implementazione dei piani di revisione della spesa in attuazione della procedura prevista dall'art.22-bis della legge n. 196/2009.

Premessa

Con la predisposizione delle linee guida la RGS intende fornire indicazioni ai ministeri per la formulazione ed il monitoraggio delle proposte di bilancio relative alla procedura di attuazione della revisione della spesa, secondo il quadro normativo vigente definito dall'art.22-bis della legge n. 196/2009. Tale norma prevede, infatti, che, ai fini del conseguimento degli obiettivi posti nel Documento di economia e finanza e nel successivo DPCM di attuazione, i Ministeri propongano gli interventi che, previo esame della RGS, sono da adottare con il disegno di legge di bilancio. La norma prevede, inoltre, che gli interventi siano monitorati per predisporre eventuali correttivi in corso d'opera, ove necessario, al fine di conseguire l'obiettivo fissato a livello di ministero.

Per le soluzioni operative indicate, ci si è avvalsi dell'esperienza maturata per il triennio 2018-2020 di attuazione dell'art.22-bis della legge n. 196/2009 e delle successive esperienze per gli anni 2019 e 2020, nonché delle considerazioni svolte a valle del DPCM del 4 novembre scorso[170]; per l'illustrazione del percorso analitico e di formulazioni di opzioni, si è ricorso, principalmente, alla documentazione di organismi internazionali e manuali di revisione della spesa di altri paesi[171].

Le linee guida sono state predisposte e considerando la possibilità di un loro aggiornamento e specificazione in base agli esiti delle esperienze che si realizzeranno. Si ritiene dunque imprescindibile un monitoraggio costante dell'applicazione delle linee guida in modo da poter apportare tempestivamente le modifiche opportune. Fra queste ultime rientrano, ad esempio, l'eventuale integrazione di elementi richiesti dall'applicazione degli orientamenti previsti nell'ambito della procedura di revisione della spesa, dall'articolo 9 del decreto-legge n. 152/2021[172]. In linea di principio, dunque, le linee guida devono intendersi come un documento dinamico al cui aggiornamento dovrà essere dedicata un'attività specifica della RGS, in collaborazione con i ministeri, che tenga conto dei seguenti punti:

1) la procedura di attuazione della revisione della spesa e/o le sue specifiche modalità realizzative;
2) lo sviluppo della capacità degli attori coinvolti;
3) gli apprendimenti derivanti dall'esperienza degli attori coinvolti e dalle valutazioni svolte da organismi esterni.

Rispetto alle tre fasi a cui si fa riferimento per il processo di revisione della spesa[173]:

---

[170] Tra queste, in particolare, la riproposizione di riduzioni di spesa su capitoli su cui ne erano state effettuate già in passato, di cui comprendere la motivazione.

[171] Fallov, J.A. e Georgieva-Andonovska,E. G. (2018) "Bulgaria - Spending review manual : Bulgaria - spending review manual (English)". Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual; Doherty, Sayegh (2022), "How to Design and Institutionalize Spending Reviews", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Note 22/04 https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364; Renteria, C. Allen, R. Harris, J. Last, D. Fazeer Sheik Rahim, F. (2017) "Republic of Poland: Developing a Medium-Term Budget Framework (English)" Technical Assistance Report, International Monetary Fund

[172] Si tratta delle linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei ministri, con i conseguenti specifici indirizzi del Ministro dell'economia e delle finanze e dei criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa forniti dal Comitato scientifico.

[173] Cfr. Vandierendonck, C. (2014): "Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation; EU Economic Papers" 525/2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf

I. pianificazione: il livello politico decide in merito agli obiettivi e l'ambito di spesa soggetta a revisione;
II. formulazione: il livello amministrativo effettua le analisi e prepara le opzioni di riforma e le alternative da sottoporre al livello politico;
III. implementazione: attuazione delle opzioni scelte e monitoraggio (e valutazione),

le presenti linee guida sono focalizzate sulle fasi II e III, ovvero sulla formulazione delle proposte di revisione della spesa in risposta al DPCM e sulla loro implementazione, processi che vedono la RGS quale struttura di coordinamento del processo sia relativamente alla sua realizzazione, sia relativamente al monitoraggio periodico e alla verifica finale del conseguimento degli obiettivi assegnati ai ministeri[174].

Il percorso descritto comprende la definizione del perimetro di spesa oggetto di analisi, l'individuazione dei criteri di analisi coerenti con l'obiettivo della revisione fissato a monte ed esplicitato nel DPCM, la scelta metodologica appropriata per l'analisi pertinente, la formulazione delle opzioni possibili, il supporto informativo per la scelta politica della proposta, la formulazione della proposta per il disegno di legge di bilancio ed il monitoraggio dell'implementazione. Le linee guida forniscono una panoramica con alcuni dettagli operativi su fasi già sviluppate all'interno delle linee guida contenute nel DPCM del 4 novembre 2022. Rispetto a queste ultime, come accennato sopra, vengono fornite indicazioni che tendono a dare il quadro complessivo del processo analitico e decisionale della revisione della spesa, rinviando ai necessari approfondimenti metodologici per le diverse questioni tecniche e le metodologie di analisi.

LINEE GUIDA PER LA FORMULAZIONE DEI PIANI DI REVISIONE DELLA SPESA

La revisione della spesa

Per revisione della spesa (*spending review*) si intende il processo attraverso il quale viene analizzata l'intera spesa pubblica o parti di essa, al fine di migliorarne la qualità, l'efficacia e/o la capacità di raggiungere gli obiettivi attesi con efficienza (ovvero utilizzando il minimo delle risorse necessarie). Tale definizione comprende sia quella più operativa dei casi in cui l'obiettivo è quello di creare spazi finanziari utilizzabili per finanziare nuovi interventi o per le esigenze di consolidamento fiscale, sia quello di allineare la spesa ad una data struttura di obiettivi.

I processi di revisione della spesa coinvolgono la spesa a legislazione vigente (*baseline*) e sono integrati preferibilmente nel processo di bilancio, durante il quale si valutano sia le proposte di revisione della *baseline,* sia le nuove politiche. L'attività di valutazione, laddove condotta in modo regolare contribuisce a responsabilizzare le strutture amministrative ai fini del raggiungimento di determinati *standard*. I responsabili dei programmi di spesa, in particolare, risulterebbero maggiormente orientati ai criteri di efficacia ed efficienza nell'attuazione dei programmi. Nel caso italiano, un esercizio continuo di valutazione della spesa può contribuire, inoltre, a sviluppare nel tempo una nuova attitudine alla gestione del processo di bilancio.

La revisione della spesa presuppone un'attività di analisi della spesa e dei relativi processi, degli effetti dei programmi ad essa associati e degli input complessivamente necessari per l'ottenimento di tali effetti.

Nell'affrontare la predisposizione di interventi per conseguire un obiettivo di revisione della spesa, è poco efficiente operare delle mere riduzioni dello stanziamento di alcune categorie di spesa, giacché in questo modo si perderebbe di vista il contributo che, la spesa derivante dall'impiego di risorse, ha sugli *outcome* prodotti. Al contrario, "l'efficienza di un processo di *spending review* è tanto maggiore quanto più

[174] In attesa di indicazioni rispetto all'intero processo della revisione della spesa, non vengono riportate indicazioni in merito alla valutazione ex post dei piani.

l'amministrazione è in grado di operare delle riduzioni degli stanziamenti su programmi inefficaci o con bassa priorità politica"[175].

È esattamente in questo senso, che l'analisi e la valutazione degli effetti conseguenti all'impiego di risorse diviene strumento di supporto alla programmazione necessario ai fini di un processo di revisione della spesa in grado di informare la decisione di bilancio e la allocazione degli stanziamenti, tenendo conto della qualità e la quantità dei servizi erogati. Tempi spesso stringenti e la necessità di analisi specifiche per i differenti interventi di politica, tuttavia, rendono l'attività di valutazione a supporto della revisione della spesa come un processo critico e di difficile conduzione.

La definizione del programma di spesa da revisionare

In base alle indicazioni fornite nella prima fase del processo di revisione della spesa in merito alla definizione di aree di spesa da revisionare (che può riguardare anche tutta la spesa o una area di spesa particolare in base allo specifico obiettivo di cui si vuole verificare il raggiungimento, etc.) occorrerà individuare l'opportuno programma di spesa[176], ovvero il perimetro di spesa da analizzare, data la struttura del bilancio. A tale proposito si suggerisce di prendere in considerazione l'azione[177], che include le autorizzazioni di spesa aventi un'omogenea finalità di spesa[178]. In ogni caso, dovrà essere salvaguardata la possibilità di individuare esattamente attività e soggetti coinvolti ed effettuare anche il monitoraggio degli effetti finanziari del piano.

Nell'ipotesi dell'attuale contesto di applicazione dell'art.22-bis della legge n. 196/2009, ad esempio, ovvero quello di un esame potenzialmente complessivo della spesa a legislazione vigente, i Ministeri potrebbero focalizzare l'attenzione sui programmi di spesa per i quali sono presenti evidenze derivanti da analisi già effettuate o una buona disponibilità di dati (sulla gestione, sugli effetti, sui possibili cambiamenti derivanti da altri programmi concomitanti), anche considerando eventuali specifici orientamenti metodologici. Laddove i programmi da analizzare coinvolgano più di una amministrazione, sarebbe opportuno prevedere un coordinamento tra i soggetti coinvolti tale da poter creare sinergie nelle analisi condotte da ciascuno, tenendo conto della specificità di tecniche e metodi di valutazione rispetto alle domande poste in sede di analisi.

I criteri di analisi

L'analisi alla base della formulazione degli interventi/riforme utili a conseguire gli obiettivi predefiniti sottopone il programma/azione/intervento ad una verifica dell'opportunità di confermare o rivalutare il relativo stanziamento in bilancio rispondendo a specifiche domande, esemplificate nel prospetto che

---

[175] Robinson, M. (2014), "Spending Reviews", OECD Journal on Budgeting, Volume 2013 Issue 2, Parigi. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/spending-reviews_budget-13-5jz14bz8p2hd;jsessionid=3c7mgwgrlqln9.x-oecd-live-02

[176] Si sottolinea, ai fini del presente documento, che il termine "programma di spesa" non necessariamente corrisponde al macro-aggregato contabile del Bilancio dello Stato, mediante cui si dettagliano gli stanziamenti afferenti alle "grandi finalità" (missioni) perseguite dall'azione di Governo. Più genericamente per "programma di spesa" si intende un intervento di politica pubblica finalizzato concretamente al raggiungimento di risultati reali, per il quale è necessario uno stanziamento in bilancio e le cui spese sono classificate in base alle specifiche risorse necessarie per l'attuazione del provvedimento.

[177] Nulla vieta, naturalmente, di prendere in considerazione aggregazione di azioni, eventualmente fino ad un intero programma o costruire aggregazioni di azioni selezionandone da vari programmi quando lo si ritenga opportuno in relazione agli obiettivi della revisione (es: aggregare azioni afferenti a diversi programmi per ricostruire aree di competenza settoriale del ministero per la quale la gestione di bilancio vede il coinvolgimento di un altro ministero).

[178] Per ulteriori approfondimenti sulle azioni del bilancio si rinvia alla relativa nota predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Le-Azioni-del-bilancio-dello-Stato/Nota_breve_-_Le_azioni_del_bilancio_dello_stato.pdf.

segue. Ciascun blocco di domande afferisce ad uno specifico esame del programma di spesa indicato come criterio di analisi.

Tavola 1- L'analisi dei programmi: le domande-guida

Criteri di analisi	Domande-guida
Efficacia	○ Il programma sta raggiungendo il risultato previsto e, in caso negativo, può essere modificato affinché lo raggiunga? ○ In che misura il programma raggiunge gli obiettivi prefissati? ○ Ci sono modi alternativi per raggiungere gli obiettivi prefissati? ○ L'intervento si può focalizzare sui beneficiari che ne hanno più bisogno?
Efficienza allocativa (rilevanza, allineamento e duplicazione)	○ Il programma tende a realizzare un impatto rilevante per la società? ○ Risponde a bisogni attuali? ○ È in linea con le priorità del governo? ○ È fondamentale per raggiungere gli obiettivi di governo? ○ C'è duplicazione o sovrapposizione con un altro programma o agenzia governativa o con il settore privato che persegue gli stessi obiettivi?
Efficienza tecnica	○ Il servizio o il processo potrebbe essere erogato a un costo inferiore, senza comprometterne i risultati (compresa la loro qualità)? ○ Esistono misure che possono migliorare l'efficienza del programma, ovvero produrre gli stessi risultati a minor costo? ○ C'è spazio per migliorare l'erogazione dei servizi e semplificare le disposizioni amministrative? ○ Potrebbero essere migliorati i meccanismi attuativi o la normativa di base? ○ L'esternalizzazione del servizio è un'opzione percorribile se è ipotizzabile che possa migliorare l'efficienza? ○ È possibile coinvolgere fornitori privati a un costo inferiore? ○ I fornitori privati potrebbero essere remunerati secondo contratti di *pay per performance* (in base ai risultati ottenuti)?
Fallimento del mercato	○ C'è spazio per una maggiore contribuzione da parte dei beneficiari (o di una parte di essi)? ○ Il settore privato può realizzare l'obiettivo del programma al posto o in cooperazione del governo?

Fonte: adattamento RGS su Robinson 2018[179], e Doherty L. e Sayegh A. (IMF) 2022[180].

[179] Robinson. M. (2018). "The Role of Evaluation in Spending Review" Canadian Journal of Program Evaluation / La Revue canadienne d'évaluation de programme 32.3 (Special Issue / Numéro special), 305–315 https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjpe/article/view/43177

Di seguito si forniscono alcuni elementi per mettere a fuoco i criteri e i tipi di analisi che possono supportare l'esame dei programmi[181]:

Efficacia **-** si riferisce alla misura in cui un intervento – programma, progetto o politica – raggiunge (o si prevede che raggiunga) i suoi obiettivi tangibili, tenendo conto della loro importanza relativa. L'analisi secondo tale criterio ha lo scopo di identificare i programmi e/o le attività governative che non raggiungono gli obiettivi previsti e raccomandare misure per apportare modifiche al programma o la sua cancellazione nei casi più estremi.

I tipi di analisi che rispondono alle domande riguardanti l'efficacia variano a seconda della natura degli obiettivi definiti, ad esempio: la produzione di effetti, nel senso di conseguenze attribuibili causalmente ad una particolare azione pubblica (es: la possibilità di trovare occupazione a seguito della partecipazione ad una misura di politica attiva del lavoro) o l'accesso a servizi (es: l'accesso di tutti i bambini di 0-3 anni all'asilo nido). Mentre nel primo caso si tratta di valutazioni di impatto (condotte con le opportune tecniche), nel secondo può essere sufficiente un confronto fra indicatori che misurano il divario fra il valore previsto e quello realizzato, ovvero indicatori di *performance*.

Le valutazioni di impatto misurano i cambiamenti (intenzionali e non intenzionali) nei risultati direttamente attribuibili a un intervento, in termini addizionali. Si tratta di un'analisi controfattuale, che è un confronto tra ciò che è realmente accaduto e ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento. Le valutazioni d'impatto forniscono una valutazione a consuntivo dell'effetto di un intervento, che può essere un utile *input* per la decisione sul suo finanziamento futuro. Si tratta di valutazioni complesse, sia da un punto di vista metodologico, sia in termini di raccolta e analisi dei dati, e quindi dispendiosi in termini di tempo e risorse. Realisticamente, ci si può quindi aspettare che le valutazioni d'impatto vengano utilizzate solo in casi selezionati. In alternativa possono essere prese in considerazione altre tecniche che consentono una stima dell'impatto in contesti di scarsità di tempo e di risorse (cfr. Allegati 1 e 2). Inoltre, anche le valutazioni di impatto non sono esenti da alcuni limiti nel loro utilizzo a fini di revisione della spesa: il principale consiste nel fatto che, generalmente, le valutazioni di efficacia forniscono una "gamma" di risultati specifici articolati per gruppi bersaglio o condizioni di attuazione, tale per cui, salvo rarissimi casi di totale inefficacia dell'intervento, più che definanziamento le analisi possono suggerire modifiche per rafforzare l'efficacia dell'intervento focalizzando l'intervento sui beneficiari e/o sulle condizioni nei quali l'efficacia è maggiore.

L'analisi delle informazioni di *performance* può essere utile quando esse siano pertinenti e in grado di misurare il contributo di un programma. I dati quantitativi possono essere ottenuti da rapporti di programma, statistiche nazionali e internazionali e sondaggi. I dati qualitativi possono essere ottenuti attraverso interviste, *focus group*, casi di studio e osservazioni.

Efficienza allocativa **-** capacità del sistema di bilancio di allocare risorse a programmi e attività governative in modo da massimizzare i benefici netti per la società. La modalità con la quale viene valutata l'efficienza allocativa è la misura dell'allineamento del bilancio alle priorità di governo, dato che quest'ultima è utilizzata come *proxy* per l'allocazione efficiente. Un presupposto fondamentale di tale valutazione è che siano chiaramente definiti gli obiettivi e che sia valutato il contributo dei programmi a tali obiettivi[182]. In particolare, quest'ultimo elemento costituisce di per sé la risposta circa la rilevanza del programma per la realizzazione dell'obiettivo.

---

[180] Doherty L. e Sayegh A. (2022). "How to design and Institutionalize spending reviews" How-to Note 22/04, International Monetary Fund (IMF), Washington, DC. https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364

[181] L'esposizione è principalmente basata su Fallov, J.A. e Georgieva-Andonovska,E. G. "Bulgaria - Spending review manual : Bulgaria - spending review manual (English)". Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual con integrazioni derivanti da altri manuali (cfr. nota 2).

[182] Per un approfondimento di una tecnica di analisi utile, nel contesto della revisione della spesa, si rimanda all'allegato 2 (contribution analysis)

In tale ambito, i tipi di analisi sono quelli caratteristici dell'analisi della spesa:

- analisi del profilo, per un'osservazione puntuale della spesa complessiva o di un dato settore di spesa operando un confronto con altri Paesi o settori sui livelli assoluti e percentuali rispetto al PIL;
- analisi della tendenza, in cui si osservano dati di spesa nel tempo, eventualmente in rapporto al PIL;
- analisi della composizione, dalla quale emerge a quali settori di spesa, categorie economiche, territori o altra variabile classificatoria, è destinata la spesa. La comparazione nel tempo o fra paesi può fornire alcune indicazioni, in relazione alle priorità del governo.

Inoltre, si può ricorrere a tecniche più sofisticate di valutazione socioeconomica come l'analisi costi-benefici, l'analisi costi-efficacia e l'analisi costi-utilità che richiedono un notevole patrimonio informativo e l'assunzione di ipotesi per effettuare le stime.

Un tipo di analisi solo in parte sovrapponibile con quelle indicate riguarda la ricerca di sovrapposizioni o duplicazioni di programmi. Essa deve basarsi sull'esame delle competenze, dei principali obiettivi e delle misure previste nei programmi al fine di identificare margini di semplificazione ed efficientamento nelle amministrazioni.

Efficienza tecnica – consiste nella capacità di ottenere il massimo risultato con il più basso livello di risorse utilizzate. È un criterio molto diffuso nella revisione della spesa e consiste nel confronto fra la spesa effettiva e quella minima teoricamente sufficiente a produrre lo stesso livello di prodotto o di risultato. Presuppone l'esistenza di più "unità produttive" simili fra le quali operare una comparazione fra i costi standardizzati al fine di approfondire l'esistenza di uno spazio di miglioramento in termini di efficienza, ad esempio sfruttando nuove tecnologie o innovazioni organizzative. Tale metodologia implica, quindi, la definizione del livello ottimale di utilizzo delle risorse per la produzione da raffrontare con quello effettivo, variabile fra le unità considerate.

Diverse stime sono possibili del livello ottimale di costo, una di queste consiste nella costruzione di una frontiera dell'efficienza, in cui la distanza tra i punti che rappresentano le varie combinazioni input-output osservati per ciascuna unità produttiva e quelli "efficienti" è un indicatore di efficienza (*Data Envelopment Analysis*).

Dall'analisi di efficienza devono conseguire indicazioni su come ottimizzare l'utilizzo delle risorse in un contesto di *input* e tecnologia dati e di conoscenza del processo di produzione, ipotesi che, applicate alla produzione di servizi pubblici, richiedono una conoscenza molto approfondita dell'organizzazione dei processi per individuare i parametri su cui agire per il loro efficientamento, e si scontrano con l'ipotesi forte della produzione di un unico *output*.

Fallimento del mercato – La verifica della possibilità che soggetti privati possano realizzare lo stesso obiettivo del programma di spesa pubblica analizzato è una indicazione che mira discutere la ratio stessa dell'intervento pubblico in esame, la sussistenza di condizioni di fallimento del mercato. Necessita, dunque, di essere affrontato con una discussione di tipo economico e giuridico sulla natura dell'intervento pubblico esaminato, verificando che si tratti davvero di un fallimento del mercato che richiede l'intervento dello Stato per assicurare un livello efficiente di produzione di un determinato bene o servizio. Nello stesso contesto analitico si potrebbe di considerare l'analisi di fattibilità di una contribuzione da parte dei fruitori del servizio che diminuisca l'onere per il bilancio.

Il rapporto di analisi e valutazione della spesa

Il lavoro analitico svolto viene documentato in un rapporto conclusivo di analisi e valutazione della spesa: esso deve essere il più possibile conciso, contenendo nella propria sezione introduttiva un indice, una sintesi inclusiva delle necessarie informazioni di contesto, una metodologia e le domande chiave a cui si propone di rispondere; il corpo centrale del rapporto deve focalizzarsi sulle analisi delle questioni chiave

affrontate in risposta alle domande di ricerca; la sezione conclusiva, infine, deve contenere i risultati a cui la valutazione è giunta, con riferimento alle opzioni politiche ed alle raccomandazioni che è in grado di sostenere (cfr. Allegato 3).

In questo sviluppo, l'intero documento dovrebbe essere il più possibile completo, seguendo, senza lacune, tutti gli snodi logici in grado di accompagnare il lettore nell'apprendimento delle evidenze emerse dall'analisi e le ragioni della loro significatività. Possibilmente, il testo dovrebbe essere formulato mediante frasi brevi, prive di ambiguità, capaci di mettere in luce la coerenza tra analisi e conclusioni.

In tal senso, la chiarezza gioca un ruolo cruciale anche nella formulazione delle raccomandazioni, quali azioni concrete identificate, a seguito della revisione della spesa, come necessarie per ottenere risparmi o riallocazioni più efficaci di risorse.

Lo sviluppo di opzioni di *policy*

La formulazione di opzioni di riforma a seguito delle raccomandazioni sviluppate dopo le analisi rappresenta una fase fondamentale del processo di revisione della spesa che rende operativa la fase di esame e valutazione dei programmi. Le raccomandazioni possono essere accompagnate da un piano di attuazione che formalizzi una pianificazione del programma di revisione della spesa proposto, garantendo l'adesione delle parti interessate e le risorse necessarie al suo completamento, laddove preveda anche nuove spese.

Se le analisi sono ben condotte, le raccomandazioni possono contenere elementi preziosi per un possibile miglioramento, ma non necessariamente contengono elementi sufficienti per disegnare il piano complessivo. È dunque necessario che una parte importante del lavoro venga dedicata a questa fase, partendo dalla descrizione delle realizzazioni previste, attraverso un processo di stima dei costi (per eventuali spese previste e per riduzioni di spesa da stimare), e che le opzioni possibili siano discusse con coloro che sono più vicini all'attuazione degli interventi, in grado di supportare il processo di definizione integrando i necessari elementi per la più ampia considerazione di tutti gli aspetti operativi (giuridici, amministrativi e tecnici) oltre che dei fattori di rischio.

Possibilmente deve essere predisposta più di un'opzione in modo che la scelta politica del piano possa essere compiuta e supportata da ogni informazione utile, in particolare: i) la *ratio* della proposta; ii) l'impatto finanziario per l'intero triennio e oltre, corredato di costi e ipotesi fatte; iii) l'impatto, anche relativamente a temi o piani esistenti rilevanti (es: parità di genere, condizione giovanile, etc.); iv) la necessità di eventuale revisione normativa, v) meccanismi attuativi; vi) un cronoprogramma delle attività con responsabilità individuate per la loro realizzazione.

La formulazione degli interventi di revisione della spesa

Il piano/intervento deve essere formulato fornendo gli elementi informativi necessari per l'esame di coerenza con quanto definito nel DPCM e la congruenza con l'obiettivo di spesa di ciascun Ministero da parte della Ragioneria generale dello Stato, nonché la coerenza con le altre proposte formulate in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio. In particolare, oltre le informazioni qualificanti (titolo e descrizione) dovranno essere fornite le motivazioni, ovvero le ragioni che supportano la proposta di intervento, fornendo i motivi alla base della revisione e quelli per i quali si ritiene che quest'ultimo possa ottenere l'effetto previsto, in linea con il contributo atteso della spesa all'obiettivo perseguito. Si parla dunque di un piano complessivo, che può consistere anche di nuove spese necessarie per creare le condizioni di un programma alternativo. Di quest'ultimo devono essere stimati gli effetti sia in termini finanziari (stanziamento di competenza e di cassa)[183], sia in termini di realizzazione e risultato, attraverso

[183] Si precisa che la valutazione di impatto sull'indebitamento netto, saldo di riferimento per l'assegnazione dell'obiettivo di risparmio, è effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato.

indicatori quantitativi. Inoltre, occorre una conoscenza approfondita del contesto nel quale il piano dovrà realizzarsi e quindi anche dei soggetti esterni all'amministrazione che possono o devono essere coinvolti e tenuti in conto nella definizione del piano stesso, di tali elementi la scheda dovrà essere corredata. Infine, informazioni specifiche devono essere riportate sui fattori di rischio individuati e sulla pianificazione temporale degli interventi e delle relative attività di cui si compone il piano.

Linee guida sul monitoraggio degli interventi di revisione della spesa per un'efficace implementazione degli interventi di revisione della spesa

Fra gli strumenti utili ad assicurare l'attuazione delle proposte inserite nella legge di bilancio, anche considerate eventuali modifiche in corso d'implementazione, la RGS ha previsto un regolare monitoraggio predisposto a livello di intervento. L'attività di monitoraggio è prevista e regolata tramite gli Accordi interministeriali ai sensi dell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009.

Il monitoraggio riguarda in generale una specifica attività di controllo relativa all'attuazione di un intervento o di una politica pubblica; tale attività deve essere idonea a generare dati e informazioni immediatamente utilizzabili per la valutazione *in itinere* e per le conseguenti decisioni di *policy*. Nel contesto della revisione della spesa, il monitoraggio degli interventi deve generare elementi informativi utili a determinare se le decisioni concordate siano state effettivamente attuate e per valutare progressivamente l'allineamento del risultato prodotto rispetto all'obiettivo prestabilito, segnalando quindi chiaramente gli scostamenti rispetto a quanto previsto in termini di attività e realizzazioni e, possibilmente, fornendo indicazioni preliminari sulle cause di tali scostamenti in modo da alimentare la valutazione in itinere e supportare le decisioni per assicurare il conseguimento dell'obiettivo predefinito.

Un processo di reportistica ad intervalli regolari favorisce dunque la tempestiva predisposizione di eventuali misure correttive, e, inoltre, la piena condivisione delle informazioni tra tutti gli attori coinvolti, la responsabilizzazione delle singole unità organizzative relativamente ai profili di rispettiva competenza, e, non da ultimo, può favorire la trasparenza.

I presupposti di un effettivo monitoraggio sono costituiti da:

- una completa focalizzazione dei fattori determinanti e influenti sul processo di attuazione dell'intervento; tali fattori sono relativi ai cambiamenti normativi e ai loro meccanismi attuativi, ai sistemi informativi e alle capacità dei ministeri in termini di unità di personale e competenze. È dunque necessario che gli interventi, come previsto attraverso il cronoprogramma, prevedano un percorso a tappe chiare e scandito temporalmente;
- la disponibilità di un adeguato sistema informativo. La circolazione delle informazioni dovrebbe essere efficientemente garantita sia all'interno delle amministrazioni che all'esterno delle stesse, includendo, secondo l'esigenza, sia dati primari (direttamente generati in quanto conseguenza immediata dell'intervento), sia dati secondari (che invece derivano da fonti statistiche o da archivi amministrativi).

Secondo il processo delineato nella legge di contabilità e finanza pubblica, dopo l'approvazione della legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa stabiliscono, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio degli interventi che consentiranno di realizzare gli obiettivi di spesa, nonché dei loro effetti in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Gli accordi sono definiti entro il 1° marzo nella forma di decreti interministeriali e sono pubblicati sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze[184].

[184] Per il Ministero dell'economia e delle finanze, un decreto ministeriale pubblicato allo stesso indirizzo fornisce indicazioni su come effettuare il monitoraggio a ciascun Dipartimento, alla Guardia di Finanza e alle Agenzie interessate.

Le tempistiche del monitoraggio consentono agli attori coinvolti di raccogliere le informazioni necessarie alla predisposizione di rapporti in corso di esercizio e a consuntivo, come di seguito indicato:

- entro il 15 luglio dell'anno oggetto di revisione, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette al Consiglio dei ministri un'informativa sullo stato di attuazione degli accordi, sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro;
- entro il 1° marzo dell'anno successivo a quello oggetto di revisione, ciascun Ministro trasmette una relazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze sul grado di raggiungimento dei risultati previsti (e sulle motivazioni dell'eventuale mancato conseguimento degli stessi). La relazione è quindi allegata al Documento di economia e finanza.

Di seguito si forniscono indicazioni sulle tempistiche e sui contenuti dell'attività di monitoraggio, nonché ulteriori elementi sui contenuti essenziali e la struttura della già menzionata relazione. Pur essendo intimamente connesse ai singoli interventi, tali informazioni dovrebbero rispondere, per quanto possibile, a criteri di standardizzazione per consentire una valutazione comparata e multi-periodale degli stessi. A tal fine, le amministrazioni sono chiamate ad uniformarsi ad un medesimo formato avvalendosi delle schede di monitoraggio predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato in modo tale da assicurare una coerenza tra le varie fasi del ciclo di revisione: tali schede si basano sui contenuti inizialmente richiesti alle amministrazioni in fase di presentazione delle proposte di revisione, ampliandone gli elementi relativamente a temi/ambiti dei quali sia emersa la rilevanza in corso di realizzazione. In relazione a tali contenuti aggiuntivi rispetto alle schede di presentazione delle proposte, essi possono essere integrati in fase di accordi di monitoraggio o in qualunque altra fase di monitoraggio.

A prescindere dalle tempistiche di monitoraggio, l'amministrazione ha una interlocuzione continua con la Ragioneria generale dello Stato e comunica tempestivamente l'eventuale sopravvenuta impossibilità di attuare le attività concordate entro i termini prestabiliti, al fine di concordare per tempo le possibili soluzioni correttive. Inoltre, in relazione alla periodicità prevista per la definizione dei cronoprogrammi trimestrali degli interventi, il monitoraggio potrebbe essere definito secondo una cadenza trimestrale e organizzato secondo una reportistica che consenta di valutare l'effettivo grado di raggiungimento delle attività programmate e delle fasi intermedie di cui è prevista la realizzazione ai fini del conseguimento del risultato annuale.

1. Monitoraggio al 30 giugno (i relativi elementi confluiscono nell'informativa del Ministro dell'economia e delle finanze al Consiglio dei ministri)

Ciascuna amministrazione comunica in apposite schede, da trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze secondo le tempistiche indicate negli appositi accordi di monitoraggio (in modo tale consentire il monitoraggio delle attività condotte nel primo semestre dell'esercizio finanziario), le seguenti informazioni:

- il titolo dell'intervento e la sua descrizione;
- l'ente e l'articolazione amministrativa responsabile per il raggiungimento dell'obiettivo nonché gli eventuali ulteriori soggetti coinvolti nell'attuazione dell'intervento;
- una descrizione dello stato di avanzamento dell'intervento, articolato per singole linee di attività (cronoprogramma per trimestri), indicando le motivazioni di eventuali slittamenti rispetto alla programmazione prevista in fase di proposta iniziale;
- nel caso l'attuazione dell'intervento richieda il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione non inizialmente previsti, occorre aggiornare il cronoprogramma evidenziando, coerentemente al coinvolgimento rilevato, il ruolo di ciascun soggetto nella fase in cui esso è rilevante e/o integrando l'attività relativa al/i soggetto/i esterno/i;
- l'aggiornamento dei fattori di rischio individuati in fase preliminare rispetto al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa con distinzione di quelli riferibili ai processi interni e di quelli connessi a fattori esterni all'amministrazione;

- qualora l'intervento abbia richiesto una preliminare verifica relativa alle condizioni di fattibilità tecnica/giuridica della proposta, evidenziare gli eventuali cambiamenti di tali condizioni;
- se l'intervento di revisione insiste su un capitolo di spesa già interessato da un precedente intervento di revisione, occorre fornire i motivi della riproposizione e indicare in che modo il nuovo intervento di revisione si coordina con quello già disposto in passato;
- le eventuali altre informazioni che l'amministrazione ritenga utili in merito al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa.

Le amministrazioni devono produrre anche informazioni di natura contabile, utilizzando i prospetti che saranno messi a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato:

- nei casi in cui il risparmio derivi dalla rinuncia da parte dell'amministrazione di quota parte di riassegnazioni di entrate previste da specifiche disposizioni di legge, verranno indicati l'ammontare del risparmio da conseguire, i versamenti in entrata sul capitolo oggetto di riassegnazione e le riassegnazioni effettuate alla spesa alla data del 30 giugno. Il medesimo prospetto riporterà, altresì, la situazione finanziaria alla data del 30 giugno (stanziamento iniziale, corrente, impegni e pagamenti in conto competenza e residui) di tutti capitoli/piani gestionali che contribuiscono all'obiettivo di revisione della spesa;
- per ogni capitolo interessato da interventi di revisione della spesa, saranno evidenziate e motivate le eventuali variazioni richieste e/o apportate specificando i relativi effetti sul conseguimento dell'obiettivo di spesa. In particolare, nel caso di variazioni incrementali dello stanziamento iniziale, anche quando compensative o determinate dal riparto di fondi, è richiesto alle amministrazioni di motivare come siano compatibili con il raggiungimento dell'obiettivo di revisione della spesa relativo ai capitoli/pg interessati da un intervento posto in essere, ovvero quali criticità siano emerse nella realizzazione dell'intervento, quali siano le eventuali altre cause dell'aumento di fabbisogno di risorse e quali potrebbero essere le misure correttive da adottare. Nel caso specifico in cui lo stanziamento del capitolo/pg sia stato incrementato per effetto dell'attuazione di leggi di spesa successive alla legge di bilancio, occorre precisare se la revisione normativa modifica l'intervento posto in essere dall'amministrazione con effetti sul medesimo capitolo/pg e in che modo;
- per ogni intervento di revisione della spesa, le amministrazioni indicheranno se, sui pertinenti capitoli di bilancio, nell'esercizio precedente si sono verificate delle economie di spesa di importo superiore o uguale al 25 per cento dello stanziamento finale a consuntivo.

2. Monitoraggio al 31 dicembre (le relative informazioni confluiscono nella relazione che ciascun Ministro deve trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze e al Presidente del Consiglio dei ministri)

Ciascun Ministro di spesa trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 1° marzo dell'esercizio successivo a quello oggetto di revisione, una relazione in cui illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi, da allegare al successivo Documento di economia e finanza. La relazione dovrebbe essere corredata da indicatori di realizzazione e di impatto al fine di verificare gli effetti degli interventi di revisione sulla produzione di beni e servizi. Ai fini della stesura della relazione, le amministrazioni sono chiamate a compilare le schede di monitoraggio relative al secondo semestre dell'esercizio finanziario, aggiornando le informazioni precedentemente trasmesse (relative al primo semestre), comprese quelle del cronoprogramma, e fornendo dettagli ulteriori relativamente alla valutazione degli interventi di revisione alla chiusura dell'esercizio finanziario.

La **relazione** avrà la seguente articolazione:

a) una **prima sezione** che illustra l'approccio generale seguito per formulare le proposte di revisione della spesa del Ministero, effettua una valutazione complessiva sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sullo stato di avanzamento degli interventi posti in essere e indica gli eventuali elementi di criticità relativi al raggiungimento dell'obiettivo di spesa in termini strutturali (con riferimento

anche agli anni successivi). L'amministrazione evidenzia inoltre se sono state attuate ulteriori misure di razionalizzazione in ottemperanza a specifiche disposizioni di legge non ricomprese nel processo di cui all'articolo 22-bis della legge n. 196/2009.

b) una **seconda sezione** in cui, per ciascun intervento, seguendo l'apposita indicazione riportata nella scheda in allegato, sia indicato:

   - lo stato di avanzamento dell'intervento, il conseguimento o meno dell'obiettivo finanziario nell'esercizio e i riflessi sulle attività svolte o il servizio erogato. A conferma di quanto dichiarato, le amministrazioni utilizzano anche indicatori di realizzazione (*output*) e di impatto (*outcome*);
   - l'indicazione di eventuali fattori che non abbiano consentito il raggiungimento dell'obiettivo nel corso dell'esercizio, in termini sia di realizzazione delle attività pianificate, sia di effetti finanziari, nonché gli eventuali riflessi che si potranno determinare sugli obiettivi degli esercizi successivi (anche qualora fosse stato raggiunto l'obiettivo per l'esercizio concluso);
   - eventuali cambiamenti nelle condizioni tecnico - giuridiche di partenza qualora l'intervento abbia richiesto una preliminare verifica relativa alle condizioni di fattibilità tecnico – giuridica;
   - la presenza di effetti inattesi (sia positivi sia negativi, descritti e quantificati sia in termini finanziari sia in termini non finanziari);
   - eventuali azioni correttive che l'amministrazione intende porre in essere per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione strutturale della spesa negli anni successivi;
   - nel caso di capitoli/articoli relativi al pagamento di fitti, utenze e altre tipologie di spese che posso dar luogo a mancati pagamenti da parte dell'amministrazione, una attestazione della non sussistenza di debiti fuori bilancio, ovvero la loro quantificazione (per ciascun capitolo/pg) e l'elenco dettagliato delle fatture e/o dei fornitori creditori non pagati;
   - eventuali altre informazioni che l'amministrazione ritiene utili in merito al conseguimento strutturale dell'obiettivo di riduzione della spesa.

Sulla base di prospetti resi disponibili dalla Ragioneria in occasione della circolare di riferimento, in allegato alla relazione le amministrazioni forniranno le informazioni di natura contabile:

- un riepilogo della situazione finanziaria a fine esercizio dei capitoli/pg interessati dall'intervento (stanziamento iniziale, stanziamento definitivo, impegni e pagamenti distinti per competenza e conto residui)
- un prospetto recante le motivazioni sottostanti le variazioni contabili apportate ai capitoli/pg interessati dall'intervento alla data del 31 dicembre e gli eventuali effetti sul conseguimento dell'obiettivo di spesa.

Allegato 1 –Valutazione rapida di impatto

Per valutazione rapida di impatto (*Rapid Impact Evaluation* - RIE) si intende un metodo strutturato per raccogliere le valutazioni di esperti sull'impatto di un programma. Il metodo, sviluppato in Canada tra il 2004 e il 2005 per valutare gli effetti ambientali ed economici delle decisioni sulla gestione delle risorse naturali, prevede il coinvolgimento di alcuni esperti per pervenire a un quadro imparziale sugli impatti di un programma. Nella RIE sono coinvolte tre tipologie di esperti:

- soggetti che incidono sul programma o ne sono interessati con una profonda conoscenza sul funzionamento del programma (*stakeholder* del programma);
- ricercatori, professori universitari o altri esperti esterni con una conoscenza dell'ambito in cui opera il programma;
- consulenti tecnici, esperti nel contesto più ampio del programma o in un suo campo tecnico o scientifico.

Ogni esperto valuta gli impatti di un programma rispetto a una sua progettazione o situazione alternativa (**controfattuale**). Lo scenario controfattuale è un elemento fondamentale della RIE. Il valutatore sviluppa

un'alternativa all'intervento oggetto di valutazione, in collaborazione con gli *stakeholder* del programma e i consulenti tecnici. L'intento è quello di descrivere cosa sarebbe potuto accadere se il programma fosse stato implementato in modo diverso. L'alternativa deve essere **plausibile, fattibile e prevista dalla legge**. Gli esperti valutano sia gli effetti del programma oggetto di valutazione, sia gli effetti del controfattuale. Il controfattuale consente di valutare l'impatto incrementale del programma (la differenza apportata dal programma) rispetto a ciò che sarebbe accaduto se il programma fosse stato implementato in modo diverso. La scelta di un controfattuale appropriato è quindi uno dei passaggi più importanti dell'intera valutazione: senza un controfattuale adeguato, infatti, non è possibile valutare l'impatto incrementale. Una valutazione può avere uno o più controfattuali basati su scenari diversi, ossia che prevedono una situazione alternativa, escludendo l'ipotesi di assenza del programma (a livello informativo e a seconda degli obiettivi della valutazione, si può anche includere uno scenario dello *status quo* o di cosa sarebbe accaduto in assenza del programma, per esempio nel caso di una valutazione di un programma in fase di revisione).

Per una RIE sono necessari da due a sei mesi, a seconda della disponibilità di esperti e se l'analisi è condotta per la prima volta e ha quindi bisogno di maggior tempo per essere appresa. Inoltre, vanno considerati altri due fattori chiave: il tempo necessario per la stipula dei contratti con gli esperti e la modalità del loro coinvolgimento (incontri individuali oppure riunioni facilitate, in presenza oppure da remoto). In generale, le risorse per condurre una RIE sono inferiori a quelle necessarie per altri metodi di valutazione di impatto, pur variando a seconda delle scelte di progettazione. Si tratta dunque di un'analisi relativamente veloce ed economica rispetto ad altri metodi di valutazione che presenta altresì ulteriori vantaggi: non richiede dati di *performance* esistenti e può quindi essere utilizzata durante o dopo la progettazione di un programma; fornisce un riepilogo chiaro e quantificato delle valutazioni di esperti sull'impatto di un programma rispetto a un'alternativa, utile per informare dirigenti, *manager* e analisti del programma; dà priorità al coinvolgimento di prospettive esterne che possono portare punti di vista preziosi, non sempre presi in considerazione nelle valutazioni dei programmi, e aumentare così la legittimazione e l'accuratezza della valutazione, oltre alla probabilità di adozione delle raccomandazioni fornite; consente di confrontare diverse versioni di un programma utilizzando il controfattuale; promuove l'uso della valutazione utilizzandola ampiamente durante la sua conduzione.

Una valutazione rapida di impatto è particolarmente utile quando: per una valutazione non si possono applicare altri metodi di valutazione quali i disegni sperimentali, quasi sperimentali o comparativi[185] (ad esempio, per ragioni logistiche, temporali o etiche); sono necessari punti di vista esterni al programma o al governo, in particolare quelli degli esperti nel campo in cui opera il programma, fornendo così un quadro più ricco dei punti di forza e di debolezza del programma, al di là di ciò che è evidente a qualsiasi gruppo (ad esempio nel caso di valutazioni contrastanti sull'impatto del programma); è vantaggioso confrontare l'impatto di due o più alternative al programma, ad esempio durante la sua progettazione o prima di un suo rinnovo (durante l'attuazione del programma per valutare se è necessario modificare il programma, dopo l'attuazione per poter utilizzare i risultati della valutazione per i successivi rinnovi del programma).

Riguardo il grado di affidabilità di tali valutazioni, va considerato che si tratta di analisi relativamente nuove. Ciononostante, i *test* hanno rilevato che hanno un elevato grado di attendibilità[186]. Anche la loro validità è positiva se confrontata con le previsioni e le successive osservazioni empiriche. Nei progetti pilota condotti, i risultati ottenuti tramite RIE si sono allineati ai risultati del resto della valutazione e hanno fornito evidenze complementare. È una valutazione che non sostituisce un disegno sperimentale o quasi sperimentale quando questo è possibile, ma fornisce un'ulteriore evidenza a complemento di altri metodi di valutazione.

[185] Pr una descrizione dell'approccio controfattuale della valutazione degli effetti si rimanda a: http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Capitolo%201%20-%20L%27approccio%20controfattuale.pdf.

[186] L'*alfa di Cronbach*, un indicatore statistico utilizzato nei test psicometrici per misurarne l'attendibilità, è superiore 0,9 (n genere valori alti di attendibilità sono da considerarsi quelli che vanno da 0,7 in su).

Il *Treasury Board Secretariat* canadese ha sviluppato un manuale per fornire una panoramica sulla metodologia e per un suo corretto utilizzo[187]. La guida si basa sui risultati di tre progetti pilota condotti, tra il 2015 e il 2016, in tre diversi ambiti (Salute, Pubblica sicurezza, Risorse naturali) che, tuttavia, non dovranno considerarsi come modelli definitivi, poiché il metodo è adattabile a seconda delle necessità e domande di valutazione. I progetti pilota hanno utilizzato la RIE in contesti relativamente semplici in modo che potesse essere sviluppato un controfattuale convincente e gli esperti potessero valutare l'impatto del programma in modo relativamente semplice[188].

Il manuale descrive nel dettaglio quattro fasi per condurre una RIE:

1. progettazione della valutazione, inclusiva dei cosiddetti "termini di riferimento" della valutazione[189];

2. predisposizione di un documento di sintesi del programma, di due o tre pagine, che contiene le informazioni necessarie per la fase successiva: una breve descrizione del programma, la teoria del cambiamento (in che modo le attività e i risultati del programma produrranno impatti rilevanti e in che modo ciascun livello di impatto influenzerà il successivo), gli effetti che si verificano direttamente come risultato del programma e gli impatti previsti (il processo di identificazione degli effetti diretti e degli impatti previsti con le parti interessate del programma e i consulenti tecnici può anche aiutare a identificare i risultati non previsti), la mappa degli *stakeholder* del programma (elenco dei soggetti che incidono sul programma o ne sono interessati con evidenza di quali interessi rappresenta ciascun soggetto), l'orizzonte temporale e il territorio del programma e di ciascun effetto (nel caso in cui il programma interessasse più luoghi/territori e se l'implementazione, i risultati e le parti interessate variano a seconda del luogo o del periodo temporale), il controfattuale (uno o più di uno) basato su uno scenario alternativo. Il documento di sintesi del programma così predisposto crea consenso tra i soggetti che incidono sul programma o ne sono interessati, supporta l'identificazione di domande di valutazione solide e pertinenti, aumenta la legittimità dei risultati e la probabilità che vengano utilizzati.

3. raccolta delle valutazioni dell'impatto incrementale del programma. Il valutatore consulta ciascuna delle tre tipologie di esperti per raccogliere le loro valutazioni sugli impatti incrementali del programma (in termini di probabilità che si verifichi un impatto e di portata di tale impatto), attraverso sondaggi, incontri/riunioni facilitate e/o interviste;

4. analisi dei dati prodotti nella fase 3, verifica della loro qualità e presentazione dei risultati della valutazione.

In Italia, procedura di valutazione rapida di impatto è stata messa a punto nell'ambito di un progetto a livello regionale a supporto delle decisioni nell'ambito della Conferenza dei servizi[190]: si tratta della Valutazione rapida di impatto sulla salute (VIS)[191] che, nell'ambito di una semplificazione della procedura prevista nella VIS[192], si basa su una revisione della letteratura e delle informazioni già disponibili relative al progetto, integrandole con la partecipazione degli *stakeholder* al percorso. Ma non è l'unico esempio, un

---

[187] Cfr. *Treasury Board Secretariat* (2019), https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-rapid-impact-evaluation.html.

[188] Se un programma o un controfattuale è molto complesso o non ben compreso, infatti, la RIE potrebbe non essere efficace nella valutazione dell'impatto (considerazione che si può ritenere valida più in generale per la valutazione di programmi complessi a prescindere dal metodo utilizzato).

[189] L'espressione dall'inglese *Terms of Reference* (ToR) indica un documento che contiene indicazioni circa: il contesto in cui si colloca la valutazione; gli obiettivi della valutazione; gli aspetti del programma da valutare; la metodologia da utilizzare per la valutazione; le competenze necessarie per condurre la valutazione; i documenti da produrre al termine della valutazione; il piano di lavoro da seguire nello svolgimento della valutazione. Tale documento rappresenta il modello a cui l'esperto o il *team* di valutazione dovranno ispirarsi nello svolgere il loro compito.

[190] https://www.ccm-network.it/progetto.jsp?id=node/1224&idP=740.

[191] Disponibile al link https://salute.regione.emilia-romagna.it/normativa-e-documentazione/rapporti/archivio/201cla-valutazione-di-impatto-sulla-salute.-un-nuovo-strumento-a-supporto-delle-decisioni201d.

[192] Disponibile al link https://www.isprambiente.gov.it/files/via-vas/Linea_Guida_VIS.pdf.

altro è fornito, a livello regionale, dalla procedura messa a punto dall'Agenzia sanitaria e sociale della Regione Emilia-Romagna per la valutazione di impatto sull'equità[193].

[193] Disponibile al link https://assr.regione.emilia-romagna.it/attivita/innovazione-sociale/equita/toolkit/toolkit-3/scheda-3-toolkit-3/@@download/file/scheda3.pdf

Allegato 2: La *Contribution Analysis*

Le analisi e le valutazioni della spesa supportano le decisioni politiche afferenti alla revisione degli stanziamenti in bilancio, soprattutto quando più stringente diviene il *trade-off* decisionale tra alternative nell'impiego di risorse.

Tuttavia, specie per gli interventi di modesto impatto finanziario, analisi di tipo controfattuale sugli *outcome* o analisi empirico-sperimentali sui risultati conseguiti, risultano essere difficili da condurre a causa dell'elevata onerosità, dovuta a risorse, dati e tempi richiesti nel loro svolgimento. Nasce pertanto, la necessità di utilizzare strumenti più immediati in grado di verificare se una politica stia contribuendo a generare valore, e secondo quale teoria causale, tra l'impiego delle risorse ed i risultati ottenuti.

In tale contesto, s'intende fare luce su una tecnica di indagine in grado di supportare tempestivamente decisioni di revisione della spesa, sulla base di evidenze sui risultati ottenuti da programmi pregressi.

La *Contribution Analysis* (CA) si configura, quando non sia possibile fare ricorso a disegni basati sul controfattuale, come una tecnica di indagine finalizzata a verificare se un dato intervento pubblico è stato in grado di contribuire al raggiungimento di risultati reali, in coerenza con una consolidata base teorica, in altre parole a verificare quanto dei risultati osservati sia da attribuire all'intervento e non ad altri fattori.

La CA è orientata a valutare, con approccio differenziale, se ed in che modo un programma di spesa "ha fatto la differenza" rispetto alla situazione precedente la sua implementazione; in altre parole, la CA intende comprendere quale nesso causale è intercorso tra la realizzazione di un programma ed eventuali impatti positivi sulla vita dei cittadini, mediante la ricostruzione del rapporto tra le componenti dell'intervento (attività, attori, ruoli, infrastrutture) e i risultati realizzati. La CA è, quindi, un approccio per valutare i rapporti causali ed inferenziali che le differenti azioni afferenti alla realizzazione di un programma di spesa hanno nella realtà, offrendo un'indagine graduale sul contributo che un intervento ha dato (o sta dando) rispetto alle aspettative di una politica intrapresa.

In particolare, è dalla comparazione tra i risultati "in presenza" e "in assenza" dell'intervento che, nell'approccio CA, si riesce a supportare il decisore pubblico, tanto nelle decisioni di impiego delle risorse, quanto nelle decisioni di riduzione degli stanziamenti, in allineamento con i cambiamenti delle priorità dell'Amministrazione. È in tale contesto, anche ai fini della revisione della spesa, che a supporto della CA potrebbe essere utile l'impiego di indicatori di performance, opportunamente individuati per la misurazione di risultati ed esiti di programmi di spesa (es: indicatori pertinenti di risultato ed impatto delle Note integrative).

Il valore principale della CA è di offrire un approccio finalizzato a ridurre l'incertezza sul contributo di un programma di spesa, attraverso una migliore comprensione dei motivi per cui i risultati osservati si sono verificati (o meno). In questo senso, diviene cruciale l'analisi dei fattori e delle attività che "causano" l'ottenimento di un qualche risultato concreto, ovverosia che sono in grado di comportare un cambiamento reale e tangibile sulla base di robuste ipotesi di causa ed effetto.

Pare evidente, dunque, che per una adeguata CA sia cruciale la verifica del legame tra il programma di spesa oggetto di valutazione e una sottostante **teoria del cambiamento**, capace di giustificare le aspettative di *outcome* e di prevedere i rapporti di causali secondo cui le diverse componenti dell'intervento dovrebbero comportare dei risultati tangibili ed effettivi nel contesto reale.

Operativamente, le fasi per la realizzazione di una CA sono le seguenti[194]:

[194] Per approfondimento vedere Tavola 2, pag. 4, Mayne, J. (2020). "A Brief on Contribution Analysis: principles and concepts". https://evaluatingadvocacy.org/doc/A-brief-on-contribution-analysis-Principles-and-concepts.pdf .

Fase 1: stabilire come un problema di politica pubblica può essere risolto mediante rapporto causa-effetto della realizzazione di un intervento di spesa

In questa prima fase vanno enucleate le domande che razionalizzano il rapporto di causa effetto tra intervento e *outcome*. In stretto legame con la determinazione dell'impatto di un intervento, la CA dovrebbe focalizzarsi su domande come:

- L'intervento ha influenzato il risultato osservato?
- L'intervento ha dato un contributo rilevante al raggiungimento del risultato osservato? Perché si è verificato il risultato?
- Che ruolo ha avuto l'intervento?
- È ragionevole concludere che la realizzazione dell'intervento ha fatto /sta facendo la differenza?
- Esistono evidenze concrete sul fatto che l'intervento abbia fatto /stia facendo la differenza? Eventualmente, quali condizioni sono necessarie per il successo dell'intervento?

Fase 2: adottare una o più teorie del cambiamento, coerenti con l'intervento e il suo processo di realizzazione

In questo step, va sviluppata la consecutio logica tra fasi/azioni dell'intervento e la catena dei risultati attesi, quale descrizione analitica sul come dovrebbe funzionare il programma di spesa. Vanno, altresì, identificati anche i principali fattori esterni in gioco che potrebbero contribuire alla realizzazione dei risultati osservati, anche in presenza di fallimento dell'intervento stesso.

Sulla base della catena dei risultati, occorre rintracciare e adottare una teoria del cambiamento coerente con l'intervento. La teoria del cambiamento prescelta, supportata dal legame tra ipotesi che giustificano un cambiamento ed i risultati attesi, dovrebbe portare a un'associazione plausibile tra fasi ed attività dell'intervento ed i risultati perseguiti. La teoria del cambiamento deve includere le ipotesi e le assunzioni alla base del raggiungimento della consecutio dei risultati ed i rischi intrinseci, ivi incluse le influenze esterne in grado di condizionare gli esiti della politica, indipendentemente dall'intervento.

Rispetto alla *governance* del processo, alcuni nessi causali della teoria del cambiamento saranno compresi e accettati agevolmente, altri saranno eccepiti, contestati o soggetti ad un'influenza esogena rispetto all'intervento.

Fase 3: raccogliere evidenze sul modello causale afferente alla teoria del cambiamento adottata

Nella validazione di un intervento, per testare se la teoria del cambiamento è valida per il contesto di riferimento, è molto utile utilizzare prove esistenti, anche provenienti da valutazioni/ monitoraggi/ ricerche passati o sviluppate in altri contesti. In questo modo è possibile definire a priori i risultati (output, risultati intermedi e finali) che si attendono dall'intervento. A questo punto occorre chiedersi sia quali prove (informazioni, dati, *report*) sono disponibili circa il reale verificarsi dei risultati, sia come valutare i collegamenti tra ipotesi ed *outcome* assunti dalla teoria del cambiamento adottata. In particolare:

- Quali prove esistono sui presupposti e sui rischi alla base di dei nessi causali su cui si fonda l'intervento?
- Quali sono forti (adeguate evidenze, logica strutturata o ampiamente accettata) e quali deboli (poche evidenze, logica debole o scarsamente condivisa)?
- Quali evidenze esistono sugli altri fattori in grado di influenzare il contributo dell'intervento sulla politica osservata?

Fase 4: raccogliere e valutare i diversi contributi che l'intervento ha determinato

Con questa fase si definisce la "storia" del contributo complessivo, ovverosia si ricostruisce, passo dopo passo, come ogni fase/azione dell'intervento contribuisce all'ottenimento di un obiettivo di politica e al

raggiungimento dei risultati tangibili osservati. Occorre, tuttavia, valutare se la "storia" del contributo sia robusta e replicabile:

- Quanto è credibile la storia (catena dei contributi)?
- Persone mediamente razionali sarebbero d'accordo con la catena dei contributi ottenuta?
- Gli esiti osservati, convalidano la prevista catena dei risultati?
- Quali sono i principali punti deboli della catena dei contributi ottenuta? (ci saranno sempre dei punti deboli; le debolezze indicano dove sono necessari dati, evidenze o informazioni aggiuntive).

Fase 5: cercare ulteriori evidenze sui contributi resi dall'intervento

Avendo identificato dove la catena dei contributi (storia) è meno credibile, questa fase è finalizzata a raccogliere ulteriori prove per consolidare il convincimento su: 1) quali risultati si sono verificati, 2) quanto sono ragionevoli le ipotesi chiave adottate, 3) quale è stato il ruolo di eventuali influenze esterne e altri fattori.

La raccolta di nuove evidenze può includere l'acquisizione di nuovi dati aggiuntivi come da sondaggi, interviste, dati amministrativi, focus group, dati statistici nazionali, nonché la sintesi di prove da altre ricerche valutazioni e revisioni della letteratura.

Fase 6: revisione dei contributi e formulazione di un giudizio

Acquisite nuove evidenze, l'analista dovrebbe essere in grado di costruire una catena dei contributi più solida e più credibile. Utilizzando, dunque, la prospettiva causale di generazione del valore per dedurre se un intervento ha fornito un contributo rilevante all'ottenimento di un risultato atteso/osservato, la CA porta a concludere che è possibile attendersi che un intervento abbia apportato un effettivo contributo se:

- Esiste realmente una teoria del cambiamento applicabile all'intervento: i presupposti alla base del perché l'intervento dovrebbe funzionare hanno senso, sono plausibili, possono essere supportati da prove e/o ricerche esistenti e sono concordati almeno da alcuni player decisionali.
- Le fasi e le attività dell'intervento sono state attuate secondo quanto esposto nella teoria del cambiamento.
- La teoria del cambiamento, o i suoi elementi chiave, sono supportati / confermati da evidenze sui risultati osservati sulla base delle ipotesi sottostanti: si è verificata la catena dei risultati attesi e la teoria del cambiamento adottata non è stata smentita.
- Sono stati valutati altri fattori in grado di influenzare i risultati e si è dimostrato che non hanno comportato un condizionamento significativo, ovvero tale condizionamento è stato individuato ed adeguatamente considerato.

Fase 7: tornare al passaggio 4, se necessario

In conclusione, la CA è un approccio teorico utilizzato per valutare se interventi di politica pubblica, sviluppato in contesti complessi e dinamici, stiano raggiungendo i risultati desiderati[195]. Applicando presupposti di attendibilità, ragionevolezza e verificabilità, attraverso gli step descritti[196] si intende analizzare sistematicamente le fasi logiche e le attività componenti un intervento di spesa, che si presume siano responsabili del raggiungimento di risultati ed effetti reali[197], con l'obiettivo di confermare se 1) i risultati attesi sono stati effettivamente raggiunti e 2) il programma ha contribuito a tali risultati[198].

[195] Approfondimenti in: Kotvojs, F., e Shrimpton, B. (2007). "Contribution analysis: a new approach to evaluation in international development". Evaluation journal of Australasia, 7(1), 27-35; Mayne, J. (1999) "Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly." http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1_e.pdf; Mayne, J. (2001) "Addressing attribution through contribution analysis:

Esempi di applicazione si rinvengono nei contesti di valutazione di un programma di educazione alimentare attuato in Australia[199] e nel contesto generale della valutazione di politiche pubbliche in Scozia[200] a cui si rimanda per ulteriore approfondimento.

A partire da uno schema logico di fondo, basato sul rapporto ipotesi-risultati derivanti dalla teoria del cambiamento adottata, gli analisti definiscono la catena "input-output-outcome" connessi al completamento dell'intervento di politica pubblica oggetto di valutazione. Una volta definiti, quindi, i rapporti causali sottostanti all'intervento, i ricercatori hanno condotto delle analisi qualitative (ad es. interviste su base Likert con alcuni *stakeholder*) al fine di valutarne l'impatto, in modo da confrontare ipotesi e risultati attesi con gli effetti reali dell'iniziativa.

Posto che l'obiettivo della CA è quello di verificare se sia stato effettivamente l'intervento a causare i risultati osservati, oppure ci siano state delle altre cause esogene, il rapporto ipotesi-risultati viene analizzato secondo variabili rappresentanti il "grado" (ed. es. basso, medio, alto) con cui un intervento ha influenzato la situazione ex-ante e sia stato effettivamente promotore di un cambiamento. Per ogni fase del programma di spesa, in applicazione del nesso causale di fondo, gli esempi mirano a determinare quanto la spesa abbia contributo alla risoluzione della necessità per cui è stato richiesto l'intervento pubblico. Il risultato della CA è, quindi, una rappresentazione sistematica dei contributi che singole fasi ed azioni del programma di politica hanno determinato.

In questo senso la CA può essere certamente considerata un processo strutturato e replicabile, di agevole applicazione, sufficiente a condurre una significativa valutazione di un intervento di politica pubblica, sulla base di una sistematizzazione di dati esistenti (eventualmente arricchiti da altre fonti informative), senza richiedere prove empiriche o controfattuali. In questo senso può costituire un'opzione nel contesto della revisione della spesa in situazioni in cui non è adottato un approccio controfattuale.

---

using performance measures sensibly". The Canadian Journal of Program Evaluation 16: 1–24; Mayne, J. (2012) Contribution analysis: coming of age? Evaluation 18: 270–80.

[196] Approfondimenti in: Mayne, J. (2011) "Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect". New Brunswick, NJ: Translation Publishers.

[197] Approfondimenti in: Lemire, S. T., Nielsen, S. B., e Dybdal, L. (2012). "Making contribution analysis work: A practical framework for handling influencing factors and alternative explanations". Evaluation, 18(3), 294-309; Mayne, J. (1999) "Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly". http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1_e.pdf.

[198] Approfondimenti in: Kotvojs, F., e Shrimpton, B. (2007). "Contribution analysis: a new approach to evaluation in international development". Evaluation journal of Australasia, 7(1), 27-35; Mayne, J. (1999) "Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly". http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1_e.pdf.

[199] Approfondimenti in: Biggs, Janice S., et al. "A practical example of contribution analysis to a public health intervention." Evaluation 20.2 (2014): 214-229

[200] Approfondimenti in: https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2009/12/social-research-methods-guides/documents/contribution-analysis/contribution-analysis/govscot%3Adocument/Contribution%2BAnalysis.pdf

Allegato 3 Rapporto di analisi e valutazione della spesa: ipotesi di indice[201]

- Copertina / Titolo
- Indice
- Abbreviazioni/Acronimi
- Sintesi del rapporto
  - Sintesi quadro generale
  - Sintesi analisi e valutazione della spesa
  - Sintesi conclusioni e raccomandazioni
- Sezione 1: Quadro generale
  - Analisi del Contesto
  - Base giuridica
  - Obiettivi politici
  - Programmi coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi politici e relativi indicatori di risultato
  - Entrate e spese del settore
  - Attori chiave, responsabilità e governance
  - Riforme intraprese e sfide future
  - Disponibilità e qualità dei dati
  - Metodologia e domande di ricerca
  - Struttura del rapporto di analisi e valutazione della spesa condotto
- Sezione 2: Analisi e valutazione della spesa
  - Presentazione del programma oggetto di analisi
  - Raffronto con il contesto internazionale e nazionale
  - Analisi dell'efficienza del programma
  - Analisi dell'efficacia del programma
- Sezione 3: Conclusioni e Raccomandazioni
  - Conclusioni:
    - Risultati delle analisi
    - Opzioni strategiche di revisione della spesa
  - Raccomandazioni
    - Opzioni politiche di riforma
    - Piano per l'attuazione delle riforme:
      - Soggetti coinvolti
      - Tempi di realizzazione
      - Programmazione delle attività

Fonte: Adattamento da World Bank, Fallov, J.A. e Georgieva-Andonovska,E. G, "Manual for Bulgaria", 2018[202]

[201] Per un esempio di Rapporto di Analisi e Valutazione della spesa si rimanda al documento, predisposto dal Dipartimento *di Business, Enterprise and Innovation – Enterprise, Programmes and Policy Evaluations Unit* del Governo irlandese, consultabile al seguente link: https://assets.gov.ie/7309/aaa45220953a4083b918d6db29805cc1.pdf

[202] Fallov, J.A. e Georgieva-Andonovska,E. G. "Bulgaria - Spending review manual : Bulgaria - spending review manual (English)". Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual

Allegato 4 – Contenuti della scheda di presentazione e monitoraggio degli interventi per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

La scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa (allegato 5) dovrà essere compilata da ciascun Ministero per ogni intervento proposto per il conseguimento dell'obiettivo assegnato. La scheda rileva gli elementi informativi necessari per l'esame di coerenza con quanto definito nel DPCM di attuazione dell'art. 22 – bis legge n. 196/2009, e la congruenza con l'obiettivo di spesa di ciascun Ministero, nonché il monitoraggio degli interventi secondo le modalità e le tempistiche previste.

La scheda si compone di una sezione relativa all'anagrafica della proposta e di quattro parti relative a informazioni generali, quantificazione dell'impatto finanziario della proposta, cronoprogramma della proposta e informazioni aggiuntive da inserire in sede di monitoraggio. Nel dettaglio la scheda contiene i seguenti elementi:

Anagrafica della proposta

- Il titolo della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa;
- l'identificativo della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa;
- il centro di responsabilità amministrativa di riferimento (CDR);
- i contatti del referente della proposta: nominativo, ufficio, e-mail e telefono.

Informazioni generali della proposta

- La descrizione, la motivazione e altre informazioni legate alla proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa;
- la classificazione della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa rispetto ai criteri individuati nel DPCM di attuazione dell'art. 22-bis legge n. 196/2009 *(a titolo esemplificativo è stata riportata la classificazione adottata nel DPCM 4 novembre 2022)*;
- gli elementi informativi utilizzati a supporto della formulazione della proposta (es. dati, indicatori, analisi di contesto, relazioni di monitoraggio, analisi e valutazione etc.) specificando le fonti utilizzate;
- gli effetti attesi in termini di qualità e quantità e qualità dei beni e servizi erogati, riportando le fonti utilizzate;
- gli effetti su politiche eventualmente escluse dal perimetro di revisione della spesa;
- gli eventuali fattori di rischio da valutare rispetto a conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa proposta (informazione da aggiornare nelle due fasi di monitoraggio);
- l'eventuale studio di fattibilità tecnico giuridica dell'intervento condotto (informazione da aggiornare nelle due fasi di monitoraggio);
- la proposta normativa necessaria per la realizzazione del piano di revisione della spesa;
- l'indicazione della relativa autorizzazione di spesa nel caso del definanziamento di un fattore legislativo.

Quantificazione dell'impatto finanziario della proposta

- Gli effetti finanziari della proposta normativa di riduzione per ciascun esercizio degli anni t e t+1, nonché a decorrere dall'anno t+2 in termini di stanziamento di competenza e di cassa[203];
- i criteri per la quantificazione degli importi e le relative fonti informative per la verifica;
- compilazione dei prospetti relativi al monitoraggio contabile dei capitoli e dei piani gestionali coinvolti (informazione da fornire nelle due fasi di monitoraggio);
- valutazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo finanziario (informazioni aggiornate al 31 dicembre).

Cronoprogramma della proposta e degli interventi inclusi

- Il cronoprogramma delle attività in cui è articolato il piano di risparmio proposto, ovvero la pianificazione temporale (o GANTT) delle attività (informazione da aggiornare nelle due fasi di monitoraggio).

Informazioni aggiuntive da inserire in sede di monitoraggio

- eventuali ritardi rispetto alla programmazione prevista in fase di proposta iniziale e relative motivazioni (informazioni aggiornate al 30 giugno e al 31 dicembre);
- eventuali azioni correttive poste in essere rispetto alla pianificazione originaria (informazioni aggiornate al 30 giugno e al 31 dicembre);
- eventuali azioni correttive che si prevede saranno necessarie per i periodi successivi (informazioni aggiornate al 30 giugno e al 31 dicembre);
- eventuali ulteriori informazioni che l'amministrazione ritiene utile fornire in merito alla realizzazione dell'intervento e al conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa (informazioni aggiornate al 30 giugno e al 31 dicembre);
- attestazione di non sussistenza di debiti fuori bilancio o elenco dettagliato fatture e creditori non pagati (informazioni aggiornate al 31 dicembre);
- descrizione dei riflessi sulle attività svolte o il servizio erogato anche con l'ausilio di indicatori di realizzazione, di prodotto (*output*) e impatto (*outcome*), indicando la fonte dei dati (informazioni aggiornate al 31 dicembre);
- indicazione di eventuali effetti inattesi (informazioni aggiornate al 31 dicembre);
- indicazione di eventuali ulteriori misure di razionalizzazione non ricomprese nel processo di cui all'articolo 22 bis della legge n. 196/2009 (informazioni aggiornate al 31 dicembre).

La tabella seguente fornisce un quadro riassuntivo delle richieste di informazioni riportate nella scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa, specificando la fase in cui è richiesta la relativa compilazione (Tavola 2).

[203] La valutazione dell'impatto finanziario in termini di indebitamento netto, in coerenza con l'espressione dell'obiettivo di risparmio, è compiuta dalla Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 2- Quadro riassuntivo delle richieste di informazioni riportate nella scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di risparmio

Parte della scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di risparmio	Presentazione proposta	Monitoraggio al 31 marzo	Monitoraggio al 30 giugno	Monitoraggio al 30 settembre	Monitoraggio al 31 dicembre
PARTE A - Anagrafica della proposta	tutti i campi		eventuali aggiornamenti necessari		eventuali aggiornamenti necessari
PARTE B - Informazioni generali	tutti i campi		eventuali aggiornamenti necessari, in particolare per i campi B.1 - B.6 - B.7		eventuali aggiornamenti necessari, in particolare per i campi B.1 - B.6 - B.7
PARTE C - Quantificazione dell'impatto finanziario della proposta	tutte i campi ad esclusione dei campi C.3 e C.4		solo campo C.3		solo campi C.3 e C.4
PARTE D - Cronoprogramma della proposta e degli interventi inclusi	campo D.1	aggiornamento campo D.1	aggiornamento campo D.1	aggiornamento campo D.1	aggiornamento campo D.1
PARTE E - Informazioni aggiuntive da inserire in sede di monitoraggio			campo E.1 -E.2- E.3 -E.4		tutti i campi

Allegato 5 - Scheda di presentazione e monitoraggio delle proposte per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Ministero _____

PARTE A - Anagrafica della proposta

A.1 Titolo della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

_____

(indicare il titolo o la denominazione dell'intervento proposto)

A.2 Identificativo della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa |__|__|
(numero progressivo attribuito dall'Amministrazione e corrispondente a quello indicato nel file excel della scheda "sintesi proposte")

A.3 Centro di responsabilità amministrativa di riferimento (CDR)

A.4 Contatti del referente della proposta

Nome e Cognome	
ufficio	
tel.	
e-mail	

PARTE B - Informazioni generali

B.1 Descrizione, motivazione e altre informazioni legate alla proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Descrizione della proposta	*(descrizione esaustiva della proposta e della sua eventuale articolazione in interventi, specificando gli strumenti, le modalità di attuazione e le ipotesi per le quali si stima che la proposta possa ottenere il risparmio quantificato nella parte C)*
Motivazioni alla base della proposta	*(riportare gli elementi principali dell'analisi di contesto della proposta, i margini di miglioramento attesi, eventuali altri obiettivi che la proposta si prefigge, eventuali ulteriori soluzioni prese in considerazione, i criteri utilizzati per l'eventuale selezione della soluzione presentata. Specificare se la revisione della spesa riguarda misure/progetti che contribuiscono a piani o programmi strategici e, in caso, specificare l'impatto della riduzione prevista sull'attuazione di tali piani o programmi)*
La proposta richiede il coinvolgimento di soggetti esterni all'Amministrazione?	*(se sì, indicare tutti i soggetti esterni coinvolti nell'attuazione della proposta che potrebbero incidere in maniera significativa sulla sua realizzazione specificando il loro ruolo e la modalità di coinvolgimento; es. ente pubblico che deve essere coinvolto nell'emanazione di uno specifico atto amministrativo, o il soggetto privato che eroga un particolare servizio e viene selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica)* ***aggiornare, se necessario, anche in sede di monitoraggio***
Capitolo/i interessati e relativo/i PG	*(riportare tutti i capitoli e piani gestionali interessati, corrispondenti a quelli indicati nel file excel della scheda "sintesi proposte"; in caso di capitolo/i da istituire, specificare NI)*
Se i capitoli/PG sopraindicati sono stati oggetto di *spending review* in passato, indicare le motivazioni della riproposizione?	*(indicare:* • *i motivi per cui la proposta presentata riguarda capitoli/pg già interessati da revisione della spesa;* • *per ogni capitolo/pg, l'esercizio finanziario in cui il relativo stanziamento è stato oggetto di riduzione/aumento)*

B.2 Classificazione della proposta per il conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa rispetto ai criteri individuati nel DPCM di attuazione dell'art. 22-bis legge 196/2009

(segnalare a quale fra quelle indicate corrisponde la proposta presentata in relazione ai criteri seguiti per la sua individuazione; a titolo esemplificativo è di seguito riportata la classificazione adottata nel DPCM 4 novembre 2022)

(i)	revisione di politiche e di specifici interventi di settore in relazione a:	
	a) la loro efficacia rispetto agli obiettivi previsti *(politiche e/o interventi che non sono in grado di raggiungere in parte o totalmente gli obiettivi per i quali la spesa è stata programmata)*	
	b) le priorità strategiche del Governo *(politiche e/o interventi non più aderenti alle priorità strategiche e ai bisogni della collettività)*	
(ii)	revisione di:	
	a) modalità di produzione ed erogazione dei servizi *(efficientamento dei processi di produzione e di erogazione di servizi)*	
	b) procedure amministrative o degli assetti organizzativi *(efficientamento del funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato)*	

B.3 Indicare gli elementi informativi utilizzati a supporto della formulazione della proposta specificando le fonti utilizzate

(riportare i valori delle principali variabili caratterizzanti il contesto della proposta, anche con l'ausilio di indicatori statistici pertinenti, indicando la fonte dei dati, e risultati di analisi, monitoraggio e valutazioni, utilizzate per identificare le criticità che l'intervento intende superare per il conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa)

B.4 Indicare gli effetti attesi sulla qualità e quantità dei beni e servizi erogati (anche quando nulli) e le fonti utilizzate

(quantificare gli effetti fornendo informazioni sui servizi prima e dopo la proposta anche con l'ausilio di indicatori di realizzazione, di prodotto (output) e impatto (outcome), indicando la fonte dei dati.

Per approfondimenti sull'utilizzo degli indicatori si rinvia alle informazioni pubblicate dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente alla compilazione delle note integrative allegate al Bilancio dello Stato: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/esempi_indicatori_per_note_integrative/?_selmenu=5_1 *)*

B.5 Indicare gli effetti su politiche eventualmente escluse dal perimetro di revisione della spesa *(anche quando nulli)*

(quantificare gli effetti fornendo quantificazioni pertinenti degli scenari con e senza proposta, anche con l'ausilio di indicatori di realizzazione, di prodotto (output) e impatto (outcome), indicando la fonte dei dati) *Per approfondimenti sull'utilizzo degli indicatori si rinvia alle informazioni pubblicate dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente alla compilazione delle note integrative allegate al Bilancio dello Stato: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/esempi_indicatori_per_note_integrative/?_selmenu=5_1)*

B.6 Segnalare eventuali fattori di rischio da valutare rispetto al conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa proposta

(indicare condizioni, es: situazioni, tempi di attuazione, etc, che possono pregiudicare l'attuazione della proposta ed il conseguente ottenimento del risparmio, distinguendo fra rischi relativi a processi interni all'amministrazione e rischi relativi a processi esterni ad essa) ***aggiornare, se necessario, anche in sede di monitoraggio***

B.7 È stato condotto uno studio di fattibilità tecnico giuridica dell'intervento?

aggiornare, se necessario, anche in sede di monitoraggio evidenziando eventuali cambiamenti delle condizioni di partenza

B.8 Proposta normativa necessaria per il conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa proposta

Articolo …
1. ……
2. ……
3. ……
……

B.9 Autorizzazione/i di spesa nel caso di definanziamento di un fattore legislativo

PARTE C – Quantificazione dell'impatto finanziario della proposta

C.1 Indicare nella tabella che segue gli effetti finanziari della proposta di revisione della spesa per ciascun esercizio degli anni t, t+1 e a decorrere dall'anno t+2 in termini di stanziamento di competenza e di cassa:

Capitolo/pg	Stanziamenti di competenza			Stanziamenti di cassa		
	Anno t	Anno t+1	A decorrere dall'anno t+2	Anno t	Anno t+1	A decorrere dall'anno t+2
TOTALE						

N.B. *L'obiettivo di revisione della spesa assegnato ai Ministeri è espresso in termini di indebitamento netto, la valutazione dell'impatto della proposta su tale saldo viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato che, tramite le consuete interlocuzioni con i Ministeri, fornisce informazioni in merito alla sufficienza delle proposte per il conseguimento dell'obiettivo assegnato.*

C.2 Segnalare i criteri per la quantificazione degli importi indicati e le relative fonti informative per la verifica

(le informazioni devono rendere possibile la verifica dell'eventuale della relazione tecnica necessaria per l'integrazione dell'intervento nel disegno di legge di bilancio)

C.3 Prospetti relativi al monitoraggio contabile dei capitoli e dei piani gestionali coinvolti

compilare i file excel forniti da RGS ai fini del monitoraggio con informazioni aggiornate al 30 giugno e al 31 dicembre

C.4 Valutazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo finanziario

(indicare se l'obiettivo di riduzione della spesa è stato conseguito secondo quanto previsto dall'intervento adottato)

compilare ai fini del monitoraggio con informazioni aggiornate al 31 dicembre

PARTE D – Cronoprogramma della proposta e degli interventi inclusi - *aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni trimestrali*

D.1 Cronoprogramma delle attività in cui è articolato il piano di revisione della spesa proposto, ovvero la pianificazione temporale (o GANTT) delle attività. *(indicare per la proposta in oggetto, considerata complessivamente, nonché per gli interventi e le relative attività in cui essa si articola, il soggetto attuatore - per esempio Ministero / Presidenza del Consiglio dei ministri, Amministrazione regionale o locale, Altra amministrazione pubblica, Agenzia indipendente, Società in house, etc.- e il periodo di attuazione). Aggiungere ulteriori righe alla tabella se necessario.*

	Soggetto attuatore *(centro di responsabilità del Ministero o ente esterno responsabile dell'attuazione)*	**anno t**				**anno t+1**		**anno t+2**
		Trimestre 1	**Trimestre 2**	**Trimestre 3**	**Trimestre 4**	**Semestre 1**	**Semestre 2**	**Anno**
Proposta per il conseguimento degli obiettivi di risparmio								
Intervento 1 ***(specificare il tipo di intervento)*** _____								
Attività 1 intervento 1 ***(specificare il tipo di attività)*** _____								
Attività 2 intervento 1 ***(specificare il tipo di attività)*** _____								
Attività 3 intervento 1 ***(specificare il tipo di attività)*** _____								
Attività n-esima intervento 1 ***(specificare il tipo di attività)*** _____								

PARTE E – Informazioni aggiuntive da inserire in sede di monitoraggio

E.1 Indicare e motivare eventuali ritardi rispetto alla programmazione prevista in fase di proposta iniziale

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 30 giugno e al 31 dicembre

E.2 Eventuali azioni correttive poste in essere rispetto alla pianificazione originaria

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 30 giugno e al 31 dicembre

E.3 Eventuali azioni correttive che si prevede saranno necessarie per i periodi successivi

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 30 giugno e al 31 dicembre

E.4 Eventuali ulteriori informazioni che l'amministrazione ritiene utili fornire in merito alla realizzazione dell'intervento e al conseguimento dell'obiettivo di revisione della spesa

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 30 giugno e al 31 dicembre

E.5 Attestazione di non sussistenza di debiti fuori bilancio o elenco dettagliato fatture e creditori non pagati

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 31 dicembre

E.6 Descrizione dei riflessi sulle attività svolte o il servizio erogato anche con l'ausilio di indicatori di realizzazione, di prodotto (*output*) e impatto (*outcome*), indicando la fonte dei dati

(per approfondimenti sull'utilizzo degli indicatori si rinvia alle informazioni pubblicate dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente alla compilazione delle note integrative allegate al Bilancio dello Stato: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/esempi_indicatori_per_note_integrative/?_selmenu=5_1)

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni al 31 dicembre

E.7 Indicare se l'intervento ha prodotto effetti inattesi (positivi o negativi), descritti e quantificati in termini non finanziari e finanziari (se pertinente)

(es: riorganizzazione attività e procedure che hanno determinato anche maggiori sinergie con altri enti o pubbliche amministrazioni; revisione nell'erogazione di determinati servizi che hanno prodotto esternalità positive o negative sull'erogazione di altri servizi etc.)

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni aggiornate al 31 dicembre

E.8 Indicare se l'amministrazione ha intrapreso ulteriori misure di razionalizzazione non ricomprese nel processo di cui all'articolo 22 bis della legge 196/2009

aggiornare ai fini del monitoraggio con informazioni aggiornate al 31 dicembre

Pubblicazione in linea sul sito internet della Ragioneria Generale dello Stato