

*Dall'analisi dei costi e rendimenti alla
"spending review": mode e risultati.*

*Idee per un sistema di controllo più
efficace.*

Vincenzo Lo Moro

Panoramica

1. 30 anni di legislazione in materia di controllo;
2. Le norme del 2009;
3. Punti critici;
4. Quattro azioni:
 - a) Semplificare;
 - b) Concentrare;
 - c) Soggetto terzo;
 - d) Incentivazione di risultato;
5. Un metodo

ANNI	ORGANIZZAZIONE	LAVORO PUBBLICO	CONTROLLO DI GESTIONE	CONTABILITA'
<i>1978</i>				468 - 1978
1980				
<i>1983</i>		93-1983		
<i>1988</i>				362 -1988
1990				
<i>1993</i>		29 - 1993		
<i>1997</i>	59 - 1997			94 - 1997
<i>1999</i>	300 - 1999		286 - 1999	
2000				
<i>2001</i>		165 - 2001		
<i>2009</i>		150 - 2009		196 - 2009
2010		T.U. Pubblico impiego	Titoli I, II, III 150/2009 + alcuni articoli 196/2009	196/2009

- **196/2009:**

- Riguardo la Nota integrativa allegata agli stati di previsione *“la prima sezione, concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato, riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l’amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell’azione di Governo.”*
- *“...si raccorda alla legge 4 marzo 2009, n. 15...”*
- Stesso discorso per i rendiconti

Vincenzo Lo Moro

- 196/2009:
- In sostanza, l'accento della funzione di verifica del Ministero è posto sui risultati relativi agli obiettivi finanziari concordati in sede europea, ma “**trabocca**” verso i risultati non finanziari e quindi, in sostanza, di performance organizzativa. Ciò è ribadito all'art. 41 che prevede il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato a cadenza triennale.
- *Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio* coerente con il sistema di obiettivi e indicatori del Piano della Performance, per le amministrazioni non statali centrali (d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, art. 19)

- 150/2009:
- la tematica centrale è “ottimizzazione del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”. Il filone è quello del d.lgs. 286 del 1999. Vengono accantonati i nuclei di valutazione e gli Uffici di controllo interno. Gli uffici di valutazione e controllo strategico vengono sostituiti da Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e viene costituita la CiVIT.
- In estrema sintesi, viene chiesto a tutte le amministrazioni di predisporre un Piano della Performance (basato su un Sistema di misurazione e valutazione della performance, predisposto dall’OIV) e un Programma triennale per la trasparenza.

150/2009:

Tralasciando il Programma per la trasparenza, il Piano della performance richiede alle amministrazioni di definire obiettivi e risultati, con relativi indicatori, concernenti una sequenza ideale composta da:

- **performance organizzativa**, riguardante risultati dell'intera amministrazione;
- **performance individuale dei dirigenti**, nelle due distinte fasce previste;
- **performance individuale** (o di gruppo) del personale operativo.

Vincenzo Lo Moro

I punti critici (1/2)

- Processo laborioso;
- Saltano le scadenze;
- Comunicazione interna insufficiente o ridondante;
- Sistemi di pianificazione e valutazione connessi ma difficilmente colloquianti;
- Logica dell' "adempimento" stigmatizzata, ma di fatto "logica";

I punti critici (2/2)

- Duplicazione dei documenti (note integrative e piano performance);
- “No misura, no obiettivo”, è vero sempre?
- Sistema informativo integrato o separato?
- E’ presupposto un sistema budget-contabilità analitica difficilmente realizzabile;
- Esiste veramente il *cascading*?
- Indebolimento delle strutture interne per mancanza di risorse.

Nel complesso

Si tratta di un assetto normativamente coerente, ma anche ridondante in diversi punti e “centralista”, eccessivamente oneroso per gli adempimenti richiesti alle singole amministrazioni e decisamente “duplicato” nell’ambito della valutazione della performance organizzativa, che sotto diverso nome compare anche nelle Note integrative al bilancio.

È oggettivamente difficile eliminare del tutto l’ambiguità sulla competenza per la valutazione della performance organizzativa (una collocazione di esclusiva competenza DFP o RGS non appare senz’altro soddisfacente), ma una strada diversa forse è percorribile, partendo da una forte semplificazione.

1. Semplificazione

- Il primo passo di un processo di semplificazione, risparmio e riduzione degli adempimenti è molto semplice:

portare tutto quel che concerne la performance organizzativa (non quella individuale) a ridosso dei documenti contabili, sia preventivi che consuntivi. Più precisamente fare di Note integrative e Piano e Relazione della performance, per la parte strategica e organizzativa, un unico documento che accompagna il Bilancio e i Rendiconti.

- 10 argomentazioni nell'articolo in S&O

Vincenzo Lo Moro

Semplificare

- Tre fotocopie: il piano performance “organizzativa”; la Nota integrativa; le citazioni del Piano nel Programma per la Trasparenza. Inoltre i richiami al Bilancio nel Piano. Una ridondanza inutile.
- La Nota integrativa è sufficiente, come sede di definizione e valutazione della performance organizzativa e di programma.

2. Valutazione

- L'attuale assetto prevede da un lato i Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAV), coordinati dalla RGS e dall'altro gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), coordinati dalla CiVIT. Per fare in modo che non si tratti di una duplicazione, i termini “raccordo”, “condivisione”, “riconciliazione” risultano decisamente inflazionati.
- Se attualmente i Nuclei hanno un loro specifico ruolo nella valutazione dei risultati finanziari e gli Organismi nella valutazione degli individui, né gli uni né gli altri sembrano i soggetti più adatti a valutare la performance organizzativa (anche se a stare alle norme ambedue ne sono incaricati).

2. Valutazione

- Una efficace valutazione volta soprattutto a “dare valore alla spesa” è quella che misura i risultati ottenuti rispetto a possibili (e a volte anche impossibili, ma utili per avere termini di paragone) alternative di comportamento. Per fare questo occorre tuttavia entrare nel merito, porre in discussione l’operato di dirigenti che si assumono le loro responsabilità, tener conto di fatti esogeni che hanno condizionato l’operare. In sintesi, ripercorrere il processo e non limitarsi ai risultati ottenuti.

Vincenzo Lo Moro

Valutare

- Di fatto, troppi organismi, in parte sovrapposti e con ruoli ambigui (interni o esterni?)
- Investire sui servizi P&C interni, professionali, deontologici e su un efficace, integrato momento di controllo esterno, forse sull'esperienza della *spending review*

Figura 2 – livelli e strumenti della pianificazione integrata



3. Terzietà

286/99

- *garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);*
- *verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);*
- Collegi dei revisori, uffici del bilancio, collegi sindacali, Corte dei Conti
- Servizi di controllo interno, pianificazione e controllo

3. Terzietà

- *valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);*
 - *valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).*
- - Uffici valutazione e..
 -
 -
 -
 - controllo strategico

Il soggetto terzo

- Quale controllore esterno, auditor indipendente?
- Meglio di OIV e Nuclei analisi e valutazione della spesa sarebbero:
 - Sezione di Corte dei Conti?
 - CNEL?
 - CiVIT al termine dei cinque anni di “assistenza alla crescita”?

4. Incentivazione

- L'incentivo migliore per un dirigente è aver fatto bene il proprio dovere e sentirsi ricompensato nella posizione o nella carriera
- L'indennità di risultato connessa alla valutazione provoca comportamenti imprevedibili (se non opportunistici) nell'attività corrente, nella selezione delle priorità, nelle relazioni d'ufficio

Vincenzo Lo Moro

Un'ultima provocazione

- La ricompensa monetaria non è necessaria e forse deviante
- Eliminare l'indennità di risultato per i dirigenti, mantenendo la valutazione.
- In ogni caso, per tutto il personale, si remunera lo stretto necessario, non tutto lo stanziamento di bilancio "per forza"

AZIONI

EFFETTI

riduzione della documentazione, fondendo Note integrative ai documenti contabili con i Piani e le Relazioni sulla performance. Specializzazione di tale documento sulla performance organizzativa in relazione ai Programmi e al Bilancio.

- Minori oneri sulle amministrazioni; unica cabina di regia per la definizione dei formati e dei metodi;
- Minori ridondanze e maggiore leggibilità

eliminazione del "limbo" degli OIV a favore di uffici interni efficaci; rafforzamento delle funzioni pianificazione e controllo e del raccordo con la contabilità.

- Eliminazione di un organismo ambiguo e impiego efficiente del personale

Valutazione della spesa e valutazione degli effetti presso Corte dei Conti riformata, con assorbimento delle funzioni CIVIT riguardanti la performance organizzativa

- Individuazione di una effettiva terzietà della valutazione

Controllo di gestione affidato agli uffici interni, con possibilità di audit da parte di organismi vigilanti o sovraordinati, RGS e DFP

- Valorizzazione e responsabilizzazione delle funzioni interne, senza interferenze ma con possibilità di ispezioni da parte di organi vigilanti

Valutazione dei dirigenti da parte degli Organi di vertice e del personale da parte dei dirigenti. Funzione di conciliazione e di arbitrato da parte del DFP o di analoghe amministrazioni sovraordinate. Eliminazione del premio di risultato

- Semplificazione e riduzione della spesa e dell'impiego di risorse.

Vincenzo Lo Moro

5. Un metodo (subito)

- In una fase in cui si dovrà costantemente o drasticamente ridurre la spesa per evitare *default* parziali, il lavoro potrà essere inverso a quello attuale
- *Oggi si assegna un obiettivo a risorse date*
- *In realtà, dare come obiettivo la riduzione delle risorse impiegate, minimizzare il rischio default, impone a tutti di “rivedere la spesa”*
- *Metodo base – costi-efficacia e catena del valore nel 90% dei casi*

Vincenzo Lo Moro

5. Un metodo (in futuro)

- E' ancora valida la segmentazione del 286/99 (legittimità, controllo interno, valutazione dirigenti, VCS)?
- In prospettiva qualsiasi approccio non può che essere integrato. Questo forse è il vero cambiamento degli ultimi dieci anni. L'analisi e valutazione della spesa (forse) adotta proprio questo approccio.

Un wiki

- **Wikiprogress** is a global platform for sharing information in order to evaluate societal [progress](#). It is a place to find information and [statistics](#) to facilitate the exchange of ideas, initiatives and knowledge on “[measuring the progress of societies](#)”. It is open to all members and communities for contribution - students and researchers, civil society organisations, governmental and intergovernmental organisations, multilateral institutions, businesses, statistical offices, community organisations and individuals – anyone who has an interest in the concept of “[progress](#)”.
- **Wikiperformance?**

Vincenzo Lo Moro

Comunque, non gettare via il
bambino con l'acqua sporca per
l'ennesima volta