
Progetto

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

Controlli interni e Ciclo della performance alla luce dell'art.3 del D.L. 174/2012

Position Paper

Febbraio 2013

Premessa

Nel percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance dei Comuni Italiani verso lo sviluppo di strumenti che siano in grado di supportare i processi decisionali, si inserisce il D.L. 174/2012 che, convertito nella Legge n. 213, reca “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali”. L’intervento normativo si pone molteplici obiettivi ed in particolare un progressivo miglioramento del sistema dei controlli nelle amministrazioni locali che vada di pari passo ad un miglioramento degli equilibri finanziari degli stessi.

Si tratta di una prospettiva che, per ambito semantico così come per focalizzazione tematica, si colloca in linea di continuità con i DD.Lgss. 286/1999 e 267/2000 mentre non risulta del tutto coerente, almeno ad una prima lettura, con l’impianto definito dal D.Lgs. 150/2009. Quest’ultimo decreto infatti significativamente poneva enfasi sul tema della ciclo di pianificazione, misurazione e valutazione e su un oggetto, la performance, che i nuovi dispositivi normativi non menzionano. Le differenze, e le conseguenti esigenze di allineamento, si definiscono all’interno di tre elementi:

- Il sistema dei controlli interni
- Il sistema di misurazione
- I documenti a supporto del ciclo della performance.

Il sistema dei controlli interni

Focalizzandosi sul sistema dei controlli interni, le disposizioni più recenti intervengono definendo un ampliamento dei confini individuati in precedenza e cioè introducendo nuove tipologie di controlli e modificando i confini di alcune fra quelle definite in precedenza.

Tradizionalmente il sistema si componeva di quattro elementi ai sensi dell’art. 147 del D.Lgs. 267/2000:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile (garantire legittimità, regolarità e correttezza)
- il controllo di gestione (valutare efficacia, efficienza e economicità dell’azione amministrativa)
- la valutazione del personale con qualifica dirigenziale
- il controllo strategico (valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani e programmi).

La Legge 213/2012 esplicita tre nuove tipologie di controlli:

- il controllo degli equilibri finanziari
- il controllo sugli organismi gestionali esterni all’ente (in particolare le società partecipate)
- il controllo della qualità dei servizi.

Il testo apporta parziali innovazioni al quadro già delineato per il controllo strategico. Si delinea così uno scenario contraddistinto da confini del sistema dei controlli interni più estesi, almeno per tipologie considerate. Alcune considerazioni aiutano però a cogliere la dinamica e le reali potenzialità di tali estensioni.

Anzitutto l'attivazione ed evoluzione di alcuni controlli citati non è immediatamente obbligatoria per tutti gli enti ma varia in funzione della dimensione espressa in termini di abitanti. Gli enti di maggiori dimensioni devono attivare le innovazioni entro il 2013 mentre i termini si dilatano mano a mano che la dimensione dell'ente si riduce. Tali termini non tengono in nessuna considerazione il livello attuale di evoluzione del sistema dei controlli presso ciascun ente.

In secondo luogo l'unico documento citato nei comma dedicati alle nuove tipologie di controllo è il bilancio consolidato, cioè un documento contabile di raccordo tra i bilanci dell'ente e quelli dei soggetti gestori esterni. Appare implicita ma evidente l'assunzione che gli equilibri finanziari (ma non quelli economici) possano essere controllati anzitutto e prevalentemente attraverso documenti contabili. Resta dunque aperta la questione circa quali documenti l'ente debba sviluppare per supportare le attività di controllo di qualità dei servizi erogati all'interno e tramite organismi gestionali esterni all'ente.

L'evoluzione del sistema dei controlli può essere realizzata prendendo a riferimento alcune buone pratiche di seguito evidenziate:

- **Integrare i controlli integrando il sistema di misurazione.** I diversi controlli citati differiscono per oggetto, soggetto e scansione temporale, ma ad essere sottoposta a controllo è sempre l'attività dell'amministrazione, la sua performance osservata da diversi profili e a diversi livelli. Un sistema di misurazione integrato è tale se è in grado di riunire in relazione a ciascuna attività i diversi indicatori che sono a supporto dei diversi tipi di controllo. **Operativamente si tratta di strutturare i sistemi di controlli interno prendendo in considerazione anche criteri di omogeneità organizzativa (es. i controlli interni nei servizi alla persona, i controlli interni nel settore urbanistica e edilizia, ecc.)**
- **Integrare i documenti a supporto del ciclo di gestione della performance.** L'integrazione fra tali documenti richiede da un lato che i contenuti in essi presenti siano coerenti e conseguenti, dall'altro che i processi decisionali siano fondati in maniera sostanziale sugli elementi che poi trovano esplicitazione in tali documenti. **Operativamente si tratta di interpretare i diversi documenti come fasi successive di elaborazione di un documento quanto più possibile unitario**
- **Assicurare evidenza e visibilità ai documenti di rendicontazione.** Il focus presente sulla fase di pianificazione distoglie risorse e attenzioni alla fase di rendicontazione e alla presa di coscienza del fatto che, al di là dei principi, un certo livello di errore, non conformità, mancato livello di raggiungimento degli obiettivi è connaturato alla gestione di attività. Tale livello deve essere non soltanto evidenziato dalle attività di controllo ed eventualmente corretto ma soprattutto portato ad evidenza, compreso nelle sue determinati e preso in considerazione nei processi decisionali dell'amministrazione. **Operativamente si tratta di riportare nei documenti di programmazione i dati relativi al consuntivo degli anni precedenti, non soltanto a livello finanziario, ma in relazione a tutte le tipologie di controllo citate.**

Queste buone pratiche e le considerazioni riportate valgono ad evidenziare un punto importante: a prescindere da ciò che la normativa, in un determinato momento storico, definisce come sistema dei

controlli interni, ciascun ente ha la possibilità e quindi la responsabilità di definire la propria strategia di controllo stabilendo quante risorse e quanta attenzione dedicare alle diverse componenti che lo spazio dei controlli contiene. Il sistema dei controlli, nella sua componente interna, prima ancora che da disposizioni normative, deriva da tali scelte.

Per quanto concerne il controllo strategico, nonostante si tratti di un controllo già disciplinato dalla normativa del 2000, viene stabilito che esso deve essere effettuato a partire dal 2015 dai comuni con più di 15.000 (2013 dai comuni con più di 100.000, 2014 dai comuni con più di 50.000). Le novità riguardo tale tipologia di controllo riguardano inoltre:

- la possibilità che esso possa essere svolto in forma associata
- l'attribuzione della titolarità di tale controllo ad un'unità posta sotto la direzione del direttore generale o del segretario comunale
- il richiamo nel testo della normativa di un preciso documento sottoposto al controllo e cioè le Linee approvate dal Consiglio.

Il dispositivo della norma ora richiamato crea un primo problema per i Comuni che si siano dotati, individualmente o in forma associata, di un Organismo Indipendente di Valutazione, a cui hanno affidato le funzioni di controllo strategico, ai sensi dell'art. 14 del citato D.Lgs. 150/2009. Si pone cioè un conflitto di competenze tra Direttore Generale/Segretario Generale e OIV in tema di controllo strategico che non trova soluzione nella norma ma solo nella definizione da parte dell'ente del ruolo rispettivo svolto da questi soggetti.

In principio appare corretto affermare che il vertice dell'amministrazione controlla in itinere il livello di attuazione della strategia valutando, anche mediante il supporto di un adeguato sistema di misurazione, se l'ente sta realizzando le azioni necessarie per consentire il raggiungimento degli obiettivi strategici, mentre l'OIV svolge in tal senso una funzione di supporto tecnico verificando se gli strumenti e i documenti predisposti dall'amministrazione sono idonei a consentire la realizzazione da parte degli organi di vertice del controllo strategico.

Un secondo problema riguarda il documento rispetto ai cui contenuti deve essere svolto il controllo strategico. Le Linee approvate dal Consiglio costituiscono un documento differente dal Piano Esecutivo di Gestione, perno delle norme in tema di controllo, e dal Piano della Performance, documento sul quale ruota il Ciclo di gestione della performance delineato nel D. Lgs. N. 150. Si pone in altri termini il problema di definire un quadro coerente di documenti che siano di supporto al sistema dei controlli interni e non di ostacolo.

Il sistema di misurazione della performance

Significativamente, le disposizioni più recenti tralasciano il tema dello sviluppo di un sistema di misurazione a supporto del ciclo di gestione della performance e del sistema dei controlli interni.

La riflessione svolta rispetto all'impostazione del sistema dei controlli interni non fa altro che confermare la centralità di un tema che è assolutamente complementare e cioè lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione, di uno strumento cioè attraverso il quale dare rappresentazione di quanto l'ente realizza e degli impatti che determina nel suo ambiente. Il controllo rischia infatti, in assenza di un sistema di misurazione, di essere fine a sé stesso, di consentire la generica affermazione che l'ente ha realizzato i propri obiettivi secondo quanto previsto, senza consentire di comprendere se gli obiettivi definiti fossero corretti, utili, prioritari.

Vale per le tradizionali tipologie di controllo e vale a maggior ragione per le nuove. Il controllo degli equilibri finanziari non può essere limitato all'impiego di strumenti di rilevazione contabili dal momento che tali strumenti si limitano a rappresentare le risorse assorbite dall'ente. Il controllo della qualità dei servizi, a maggior ragione se erogati da organismi gestionali esterni, richiede la capacità dell'ente di definire e gestire indicatori che descrivano tale qualità a prescindere dalla sua dimensione finanziaria e contabile. Il controllo stesso degli organismi gestionali esterni richiede che tali organismi abbiano sviluppato un sistema di misurazione della propria performance che sia immediatamente accessibile e fruibile da parte dell'ente.

Così, ad esempio, la parte del sistema che misura la performance dei servizi all'infanzia, dovrebbe dare un riscontro quantitativo:

- del quadro delle risorse interne ed esterne
- del livello di regolarità amministrativa e contabile
- della performance individuale dei dirigenti e del personale che operano coordinando tali attività
- degli indirizzi politici e strategici e del loro riflesso sul quadro delle risorse e sul livello di qualità dei servizi
- degli obiettivi definiti dall'amministrazione per sé e per i soggetti esterni a vario titolo coinvolti e del loro riflesso sul quadro delle risorse e sul livello di qualità dei servizi
- dei livelli di qualità dei servizi erogati dell'amministrazione e dei soggetti esterni.

Controllare in assenza di sistemi di misurazione si è già rivelata in passato attività utile solo in parte e sicuramente non al fine di migliorare la performance e in definitiva l'utilità delle amministrazioni pubbliche. L'auspicio è che da una riflessione opportuna e seria sull'opportunità di far evolvere il sistema dei controlli, non derivi l'ennesima scusa per sottrarsi alla necessità di migliorare i propri sistemi di misurazione per migliorare, in definitiva, le proprie performance.

I documenti a supporto del ciclo della performance

La Legge 213/2012 interviene in tema di documenti a supporto del ciclo della performance con una previsione sintetica ma di portata potenziale elevata. Stabilisce infatti all'art. 3 g-bis , ad integrazione dell'articolo 169 del D.Lgs. 267/2000, che "al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione".

Un terzo tema di rilievo a fronte dei più recenti interventi normativi riguarda il quadro dei documenti che supportano il funzionamento del sistema dei controlli e del ciclo della performance. Il seguente elenco richiama i diversi documenti che ogni Comune è chiamato a predisporre nel corso dell'anno e mediante i quali sono svolte gran parte delle tipologie di controlli che compongono il sistema:

- Linee (di mandato) approvate dal Consiglio Comunale (variabile a seconda del momento in cui si sono svolte le elezioni)
- Bilancio di previsione (variabile a seconda del momento in cui viene definito il quadro di finanza pubblica a livello nazionale e delle dinamiche politiche del Comune)
- Bilancio pluriennale (segue Bilancio di previsione)
- Bilancio consolidato (segue Bilancio di previsione)
- Relazione Previsionale e Programmatica (allegata a Bilancio Pluriennale)
- Piano della Performance (31 gennaio)
- Piano Esecutivo di Gestione (segue Bilancio di previsione)
- Piano Dettagliato degli Obiettivi (segue PEG)
- Relazione sulla Performance.

L'elenco è lungo, considerato che tali documenti dovrebbero tutti parlare dello stesso ente, e una considerazione simile deve aver spinto il legislatore a tentare di semplificare il quadro della produzione documentale stabilendo, all'art. 3, comma 1, lettera g-bis, che il Piano dettagliato degli Obiettivi e il Piano della Performance siano *unificati organicamente* nel Piano Esecutivo di Gestione. L'ottica di semplificazione dei documenti di programmazione riflette per molti aspetti il principio contabile di programmazione attuativo dell'armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. 118/2011 e relativo DPCM applicativo. Il documento di programmazione deve cioè essere anzitutto coerente con il bilancio di previsione e la relazione previsionale e programmatica e quindi unitario.

Senza entrare nei cavilli della differenza tra unificato, unitario e unico, il punto sostanziale è che il Piano della Performance di un Comune non può essere un documento diverso dal Piano Esecutivo di Gestione. I tradizionali Piani Esecutivi di Gestione sviluppati dai Comuni tuttavia, proprio nel loro essere coerenti al bilancio di previsione, hanno tipicamente sviluppato alcune caratteristiche che li rendono poco compatibili quanto dovrebbe essere un Piano della Performance. Ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 150/2009 il Piano della Performance è un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi

e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Il Piano Esecutivo di Gestione, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, determina gli obiettivi di gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.

I due documenti hanno dunque un'estensione diversa, il Piano Esecutivo di Gestione non prevede un orizzonte temporale triennale, degli obiettivi strategici e, soprattutto, degli indicatori. Sono i tre elementi ora richiamati che costituiscono il principale limite del Piano Esecutivo di Gestione come strumento a supporto di processi di misurazione e valutazione della performance e, probabilmente, anche come strumento di controllo.

Un ulteriore elemento di criticità è dato dalla posizione nei fatti ancillare che il Piano Esecutivo di Gestione presenta nei confronti del Bilancio di previsione. Il Piano Esecutivo di Gestione è infatti lo strumento mediante il quale, dopo aver definito il quadro complessivo delle risorse disponibili per l'amministrazione, obiettivi e risorse sono distribuite nell'organizzazione. Tale posizione nei Comuni porta ad un patologico ritardo nell'adozione del documento di programmazione che, non potendo che essere successivo al Bilancio di previsione, spesso è formulato ad anno inoltrato.

Assumere che l'unificazione dei tre documenti prima menzionati comporti il mantenimento del solo Piano Esecutivo di Gestione e il conseguente abbandono di Piano della Performance e Piano dettagliato degli Obiettivi appare non corretto. Piuttosto l'unificazione va intesa come un processo di evoluzione del Piano Esecutivo di Gestione verso un livello qualitativo maggiore e una maggiore capacità di supporto alle diverse funzioni di controllo prima richiamate. Al tempo stesso appare necessario puntare l'attenzione sull'importanza che l'ente riesca a definire elementi della propria programmazione in tempo utile a supportare la gestione e dunque entro i primi mesi dell'anno, evitando che i documenti contenenti gli obiettivi dell'amministrazione siano definiti pro-forma, in ottica di adempimento o quando ormai la loro utilità residua è limitata.

Un Piano Esecutivo di Gestione *unificato* appare in tal senso utile nel momento in cui tale documento raccoglie e rende coerenti le opportunità fornite dal Piano della Performance. A livello operativo, la buona pratica proposta consiste nel considerare il Piano Esecutivo di Gestione – Piano della Performance come un documento unico ma sviluppato in due momenti distinti:

- Inizialmente l'amministrazione definisce uno schema di riferimento per il PEG-Piano, entro i primi mesi dell'anno, che preveda l'articolazione degli obiettivi strategici su un orizzonte temporale triennale e la definizione tramite indicatori degli standard di qualità attesi per i servizi dell'amministrazione e dei soggetti esterni erogatori di servizi per conto dell'amministrazione (partecipate, quotate, altri soggetti). Tale schema di riferimento si rende particolarmente necessario in quegli esercizi nei quali l'amministrazione prevede che la predisposizione e l'approvazione del Bilancio preventivo avverranno tardivamente, ad esempio oltre il primo trimestre
- Successivamente, a seguito dell'approvazione del bilancio, l'amministrazione completa la predisposizione del PEG-Piano mediante la definizione di obiettivi operativi e l'attribuzione degli stessi e delle risorse a dirigenti e personale.

L'evoluzione del Piano Esecutivo di Gestione mediante l'unificazione in esso del Piano della Performance può essere realizzata prendendo a riferimento alcune buone pratiche:

- **Anticipare lo sviluppo dei contenuti del documento di programmazione.** Si tratta di superare una logica di definizione del Piano Esecutivo di Gestione prettamente, quando non esclusivamente, finanziaria ed autorizzativa. **Tale evoluzione può attuarsi operativamente sviluppando uno schema quadro di riferimento per il PEG-Piano in tempi utili, ad esempio entro i primi mesi dell'anno e completandolo a seguito dell'approvazione del Bilancio di previsione**
- **Collegare il documento di programmazione al sistema di misurazione.** Si tratta di fare in modo che per la definizione dei contenuti del documento di programmazione, ed in particolare degli obiettivi, siano utilizzati gli indicatori presenti nel sistema di misurazione. **Operativamente ogni Comune dovrebbe procedere nel percorso di sviluppo di un sistema di misurazione e valutazione della performance basato su indicatori che siano utili a determinare il livello di raggiungimento degli obiettivi di gestione**
- **Collegare il documento di programmazione agli indirizzi di pianificazione strategica.** Si tratta di realizzare un collegamento con le Linee approvate dal Consiglio e con la Relazione Previsionale e Programmatica. **Operativamente tale collegamento si realizza articolando nella schema quadro di riferimento del PEG-Piano della performance, gli obiettivi strategici lungo gli stessi programmi contenuti nella RPP e nel Bilancio di previsione. Tali obiettivi dovranno essere provvisti di indicatori che consentano di misurarne il livello di attuazione.**

Il processo di predisposizione del PEG-Piano supporta l'amministrazione nello svolgimento delle fasi di pianificazione e programmazione e consente di collocarle temporalmente in un momento più adeguato in prossimità della fine dell'esercizio precedente a quello programmato. In tal modo, lo schema di PEG-Piano predisposto anzitempo fa da quadro di riferimento per la successiva fase di programmazione economico-finanziaria, eventualmente subendo modifiche per il mutato quadro delle risorse disponibili rispetto a quanto previsto ad inizio anno. Successivamente all'approvazione del Bilancio di previsione, il PEG-Piano viene dunque completato e reso operativo.

Tale impostazione è coerente con il dispositivo delle norme e soprattutto con l'obiettivo di rendere i Comuni italiani in grado di gestire la propria performance controllandone i livelli.