



**eticaPA**

La PA è la comunità dei cittadini

## Valutazioni e proposte in ordine agli atti del Governo sottoposti a parere parlamentare n. 264 e n. 265 del 2016.

Si è esaminata la questione del coordinamento/integrazione tra ciclo - e documenti - di bilancio e ciclo - e documenti- di performance, prevista già dalla *legge 196* e poi richiamata da diverse norme successive.

Sul punto si registra una innovazione importante: nella riscrittura dell' *art. 21, comma 11, della legge 196* ( operata dall' art. 2, comma 4, dello schema ) si prevede che nella Nota integrativa al Bilancio di previsione vengano indicati per ciascuna "azione", contestualmente alle risorse finanziarie, anche il piano degli obiettivi, ovvero dei risultati attesi dall'attività di quell' ufficio, insieme agli indicatori usati per definirli. Della realizzazione di tali obiettivi, inoltre, dovrà trattarsi nel Rendiconto ( *art. 35 riscritto* ), insieme ai principali fatti di gestione. Anche in questa sede, perciò, si connettono in uno stesso documento le informazioni relative all'impiego delle risorse economiche e quelle inerenti agli effetti sociali ed economici di tale spesa. Ciò dovrà avvenire " azione " per " azione ", ovvero per ogni Ufficio dirigenziale di 2° livello ( Divisioni ), naturalmente raggruppando le " azioni " nei " programmi " di competenza dei diversi Uffici dirigenziali di 1° livello ( Direzioni generali ). Le " azioni " sono individuate secondo i criteri definiti dall' *art. 25 bis*, inserito nella *legge 196* dal precedente comma 2 dell' art. 2.

Resta in vigore, tuttavia, il sistema di valutazione previsto dal D. Lgs. 150/2009, ed in particolare i documenti di cui all' art. 10 di questo: il Piano della performance, nel quale ogni Amministrazione deve indicare indirizzi, obiettivi strategici, indicatori, nonché gli obiettivi assegnati a ciascun dirigente, e la Relazione sulla performance, dove, a consuntivo, si evidenziano i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed alle risorse impiegate. Documenti distinti rispetto ai documenti di bilancio prima indicati ( Nota integrativa a preventivo e Rendiconto a consuntivo ). Distinti anche come tempi: la Nota integrativa viene presentata, insieme al Bilancio di previsione, entro il 15 ottobre precedente l' anno di riferimento, mentre il Piano della performance dovrebbe avere la scadenza del 31 gennaio dell' anno medesimo. La

Relazione sulla performance ed il Rendiconto dovrebbero avere la medesima scadenza, ovvero il 30 giugno.

Fino ad oggi nella Nota integrativa è ricompresa una sezione con il piano degli obiettivi previsti per ciascun programma coi relativi indicatori. Non v'è notizia di collegamenti, nelle diverse amministrazioni, tra questo documento ed il Piano di performance d'inizio d'anno. Gli indicatori non sono stati definiti, per cui la descrizione degli obiettivi è rimasta a livello letterario. Per giunta, il Piano di performance viene redatto con ritardo, molto spesso nella seconda parte dell'anno; così anche la Relazione viene presentata in forte ritardo. Anche qui, nessun collegamento. In realtà, il sistema di valutazione del d. lgs. 150/2009 s'è avviato con lentezza e problemi; non si è mai collegato con i documenti di bilancio; con la soppressione/trasformazione della CIVIT in ANAC ha perso la centrale di governo, che oggi dovrebbe ricostituirsi attorno al Dipartimento Funzione pubblica, secondo il Regolamento previsto dalla legge 114/2014 ed appena approvato ( di cui si dirà più avanti ).

In sostanza, il mancato collegamento tra i due sistemi è finora dipeso dal fatto che nascono da normative diverse, con finalità parzialmente diverse gestite da apparati diversi ( e parzialmente rivali ). Nel sostanziale mantenimento della “ separazione tra conti ed amministrazione “ che impedisce il buon andamento dell' Amministrazione italiana sin dall'Ottocento.

Di qui la necessità di una particolare attenzione al punto, decisivo per andare oltre la “ separazione “ connettendo spesa e risultati, ufficio per ufficio, in un quadro organico del funzionamento degli apparati sottoposto alla valutazione del Parlamento.

\*\*\*\*\*

La soluzione più semplice sarebbe quella di affermare che il Piano degli obiettivi nella Nota integrativa ricomprende e sostituisce il Piano della performance ex d. lgs. 150, e che la parte del Rendiconto dedicata alla realizzazione degli obiettivi sostituisce la Relazione sulla performance.

Una soluzione più articolata, ed adeguata alla complessità del sistema amministrativo, può definirsi considerando che questo collegamento tra spesa e risultati dovrà porsi nell' ambito di due diversi circuiti, collocati a livelli diversi.

Il primo è quello più ampio, interistituzionale, proprio del ciclo di Bilancio. Dal Governo al Parlamento, col supporto della Corte dei conti, dove la tempistica parte dalla formulazione dei documenti previsionali ( DEF ) per l' anno successivo. In tale sede si definiscono le politiche pubbliche ( PNR ), nel quadro degli indirizzi stabiliti dall' Unione Europea e col concorso delle Autonomie locali. Il Parlamento valuta, corregge ed approva l' insieme. In particolare, in sede di approvazione della legge di

bilancio ( dall' anno prossimo unificata con la legge di stabilità ) conosce e decide della spesa e - con l' innovazione qui esaminata - anche dei risultati prodotti, a livello di singola "azione" ( Ufficio dirigenziale di 2<sup>o</sup> livello ). Spesa e risultati poi descritti, a consuntivo, dal Rendiconto.

Il secondo circuito è quello interno al potere esecutivo, tra Governo ed Amministrazione, nel quale, a inizio d'anno, dopo l' approvazione del Bilancio di previsione ed in coerenza con questo il Ministro emana la Direttiva generale sull' azione amministrativa dalla quale deriva il Piano di performance indirizzato agli Uffici.

A consuntivo, la Relazione sulla performance dovrebbe dar conto dei risultati raggiunti, costituendo la base per la valutazione dell' operato dei singoli uffici, dei dirigenti, del personale.

Nell' ambito dei due circuiti la definizione e la rendicontazione degli obiettivi assolve ad una funzione di indirizzo e poi di valutazione; nel primo circuito, del Parlamento sull' Esecutivo, e nel secondo del Governo sull' Amministrazione. Funzioni collegate, ma distinte.

Conseguentemente, è possibile stabilire un collegamento esplicito tra i due documenti distinguendone i livelli di approfondimento: nella Nota integrativa gli obiettivi, "azione" per "azione", vengono definiti in termini sintetici, per consentire al Parlamento una stima del quadro d'insieme e delle sue coerenze interne; il Piano di performance, nella singola Amministrazione, sviluppa la previsione sintetica degli obiettivi in termini più analitici, finalizzati alla valutazione dell' OIV su uffici, dirigenti e personale. In sede di rendicontazione, la Relazione sulla performance viene redatta in termini analitici sulla base del Piano; poi, inviata al Ministero Economia, viene riassunta in termini sintetici derivanti da quelli previsti nella Nota integrativa. Naturalmente, al Rendiconto potranno allegarsi anche le Relazioni sulle performance delle diverse Amministrazioni, così da ampliare ed approfondire la visione d'insieme offerta al Parlamento. Il ciclo integrato potrà ripartire con la fase previsionale per l' anno successivo, fondata anche sui risultati e, più in generale, sulla valutazione delle spese e delle attività come descritti dal consuntivo dell' anno precedente ( ovviamente, non da quello per l'anno in corso ).

A monte, si pone la questione degli indicatori, la carente definizione dei quali costituisce una delle principali cause della mancata attuazione della riforma. La soluzione di questo problema può trovarsi in un coinvolgimento sostanziale dell' ISTAT. Questo Istituto è da tempo impegnato nella costruzione di un sistema di indicatori sugli output delle politiche pubbliche, coerenti e collegati con gli indicatori usati a livello internazionale dall' OCSE - *Government at a glance* , e dall' ONU, che dopo la Conferenza di Parigi sta sviluppando un sistema di indicatori sugli obiettivi BES ( Sviluppo Equo e Sostenibile ).

\*\*\*\*\*

Prima di arrivare alle possibili modifiche della normativa, occorre considerare che lo schema di DPR, in corso di emanazione, sull'attribuzione al Dipartimento FP del ruolo di governo del sistema di valutazione ex d. lgs. n. 150, ha abrogato alcune norme chiave di questo, senza sostituirle con una nuova regolazione. L' art 7 sui contenuti delle direttive generali della CIVIT, ora del DFP, alle diverse amministrazioni; l' art. 8 sugli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa; l' art. 9 sugli stessi ambiti riferiti alla performance individuale; all' art. 10, e soprattutto i commi 2, 3 e 4 dell' art. 10, sull' invio dei documenti di performance al MEF, l'aggiornamento del Piano con le variazioni successive, l'obbligo di includere nel Piano la Direttiva strategica del Ministro. Ovvero, le procedure di collegamento tra i documenti di performance ed il resto del sistema.

In tutta evidenza, il Governo intende ridisciplinare queste procedure in sede di esercizio della delega contemplata dalla legge 124/2015 ( Madia ), all' art. 17, 1° comma, lett. r, sulla semplificazione delle norme in materia di valutazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio. Questa opportuna previsione, tuttavia, attende ancora di essere attuata; soprattutto, riguarda essenzialmente il secondo circuito, quello interno al potere esecutivo.

Pertanto, conclusivamente, appare opportuno introdurre nel decreto in esame, ai fini dell' integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo della performance, almeno le seguenti previsioni:

- 1) che il Piano di performance di cui all' art. 10 del d. lgs. 150/2009 viene redatto sulla base degli indicatori e degli obiettivi indicati per quella amministrazione, “ azione “ per “ azione “, nella Nota integrativa al Bilancio ( *art. 21, comma 11 della legge 196/2009* );
- 2) che il Rendiconto ( *art. 35*), per quanto riguarda i risultati delle “ azioni”, viene redatto sulla base della Relazione sulla performance di quella Amministrazione;
- 3) che gli indicatori di output e conseguentemente di performance sono definiti ( o rivisti ) congiuntamente dal MEF - Ragioneria generale, dal Dipartimento FP e dall' ISTAT in una fase antecedente alla redazione della Nota integrativa.

Fissati in tal modo i cardini dell' integrazione, per il resto potrà rinviarsi all' esercizio della delega prevista dalla legge 124, seguendone la linea della semplificazione normativa e della maggiore flessibilità possibile nelle scelte, anche strategiche, attinenti alla gestione degli apparati.

*Marzo 2016 - Il presidente dell'Associazione Nuova Etica Pubblica”: dr. Antonio Zucaro.*