

Analisi delle schede programmi/obiettivi contenute nelle note preliminari al bilancio di previsione dello Stato

Nel corso della prima metà del 2008 si è proceduto a un approfondito lavoro di lettura, analisi e (ove possibile) commento delle “schede programmi/obiettivi” contenute nelle Note preliminari.

Il lavoro di analisi è stato condotto cercando di leggere le schede come farebbe un non addetto ai lavori, con l'intento di interpretare l'esigenza di chiarezza, trasparenza e fruibilità delle informazioni contenute nei documenti istituzionali.

L'analisi condotta sulla coerenza tra programmi, obiettivi e indicatori ha evidenziato diverse disomogeneità nelle informazioni contenute nelle schede. Alcune presentano un grado di accuratezza maggiore rispetto ad altre. Ciò dipende molto dal Centro di Responsabilità che cura la redazione della schede stesse. Questa disomogeneità denota una complessiva carenza di coordinamento tra i vari Dipartimenti dei Ministeri e i SECIN nel lavoro di individuazione e definizione degli obiettivi e di costruzione dei relativi indicatori.

La differenziazione tra obiettivi strategici e strutturali non ha certo facilitato il lavoro di compilazione delle schede da parte delle singole Amministrazioni. Spesso le ha confuse. In alcuni casi si è riscontrato che sono stati considerati come “strategici” (relazione con le priorità politiche, carattere di rilevanza e/o di novità rispetto alle normali attività istituzionali), obiettivi che non presentavano tali caratteristiche.

Inoltre, in molti casi si è riscontrata una eccessiva genericità nella descrizione dell'obiettivo, in altri è apparsa evidente una estrema sinteticità. Pochi sono quindi gli obiettivi correttamente descritti e appropriatamente collegati ai relativi programmi.

Per quanto riguarda gli indicatori di performance, spesso le Amministrazioni hanno utilizzato indicatori di più semplice applicazione, ovvero quelli di efficienza finanziaria. Un classico esempio è quello in cui la performance del Ministero è stata misurata dal rapporto tra risorse trasferite e risorse stanziare. Ovviamente tale soluzione è, allo stato attuale, la più agevole e veloce per poter “misurare” la propria performance rispetto a quegli obiettivi la cui realizzazione è necessariamente demandata a enti o istituzioni esterne al Ministero.

E' però opportuno sottolineare che l'indicatore così costruito consente di misurare solo l'effettiva attribuzione delle risorse (*l'input*). In tal modo non è fornita alcuna informazione circa la loro utilizzazione né il risultato effettivamente raggiunto (*l'output*), tantomeno l'impatto che il raggiungimento dell'obiettivo ha sui destinatari finali (*l'outcome*).

L'utilizzo di soli indicatori di realizzazione finanziaria è quindi spesso un caso distorsivo, senz'altro il più eclatante. Dovrebbe quindi essere limitato a casi particolari. Qualora si decidesse di utilizzare tale tipo di indicatore esso andrebbe comunque affiancato con indicatori di risultato, che consentono la misurazione di *output* e/o di *outcome*.

L'indicatore è uno strumento che dovrebbe consentire di mettere in luce, una volta individuati gli obiettivi in coerenza con le politiche pubbliche di settore, le capacità dell'amministrazione stessa di migliorare anno dopo anno la qualità e la quantità dei servizi resi.

Inoltre, non esistono benchmark cioè parametri di riferimento oggettivi e costanti nel tempo. Pertanto, quando viene stabilito il valore obiettivo per un indicatore non è chiaro se il raggiungimento di questo valore rappresenti un miglioramento rispetto all'anno precedente e se sì, di quanto.

E' tuttavia doveroso sottolineare il fatto che ci si trova ancora ai primissimi anni di applicazione di misurazione delle performance e ai primi anni di applicazione della nuova struttura del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi. In altri Paesi l'esperienza sulla misurazione delle performance è sicuramente più avanzata. A tal proposito il Servizio Studi della RGS ha condotto degli studi su alcuni Paesi proprio in questo settore.

Esperienze internazionali

SVEZIA

La Svezia ha una lunga tradizione ed esperienza nel settore della misurazione delle performance. Nel corso degli anni il modello di *performance management* ha poi subito un processo di affinamento: si è passati da un approccio basato sulla misurazione dei risultati (attraverso l'utilizzo di *standards* e *benchmarks*) ad un sistema più flessibile, spesso basato su considerazioni di "buon senso". L'esperienza ha dimostrato che un rigoroso utilizzo di *standards* e *benchmarks* può risultare utile nelle fasi iniziali dell'applicazione di un nuovo modello di *budgeting*. Tuttavia, una volta acquisita l'esperienza necessaria, tali riferimenti possono rappresentare un vincolo eccessivo che può trasformarsi in un vero e proprio ostacolo.

REGNO UNITO

Nel 1998, contestualmente alla riforma del bilancio, è stato introdotto nel Regno Unito un complesso sistema di misurazione delle *performance* denominato *Public Service Agreements (PSA)*, accordi di servizio pubblico. Con tali accordi, i politici si impegnano a perseguire determinati obiettivi e risultati in coerenza con le risorse finanziarie disponibili.

Il numero di PSA conclusi a ogni ciclo è diminuito drasticamente: da 600 nel 1998 a 30 nel 2007. L'esperienza di un decennio di attuazione del sistema ha indotto a individuare con sempre maggior precisione gli obiettivi e gli indicatori realmente connessi con le effettive esigenze dei cittadini. Inoltre la stessa esperienza ha posto in luce l'eccessiva complessità di una gestione basata su un numero elevato di accordi (e di indicatori).

Per concludere va evidenziato che le misurazioni di *performance* basate sui PSA coprono una parte considerevole della spesa pubblica del Regno Unito, ma non tutta. Infatti, per alcune attività dello Stato non è agevole né conveniente stabilire *target* (obiettivi di performance).

Va inoltre sottolineato che le informazioni relative alle performance sono parte della trattativa generale sulla *Spending review* tra il Tesoro e i singoli ministeri, anche se non esiste una relazione predeterminata e meccanicistica tra le *performance* realizzate e l'allocazione delle risorse.

Non sono previste sanzioni dirette per i ministri o per i manager pubblici che non adempiono ai rispettivi Accordi di servizio pubblico, Le *performance* raggiunte dal ministro in questione nei precedenti periodi vengono tenute in debita considerazione al momento delle decisioni allocative in sede di revisione della spesa.

FRANCIA

La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) introduce in Francia una nuova cultura di gestione della "cosa pubblica" basata sulle performance. Prima di introdurre nel sistema francese il concetto di performance, si è discusso molto circa il suo reale significato. Alla fine si è giunti a condividere una sua precisa definizione: "la performance è il risultato ultimo di tutti gli sforzi di una organizzazione verso il conseguimento di un obiettivo".

Per favorire la definizione di un corretto e razionale set di indicatori è stato necessario assicurare le Amministrazioni Pubbliche che l'indicatore serve per indicare e non per giudicare. Inoltre, essendo gli indicatori non sufficienti, da soli, ad esprimere una performance, essi devono essere sempre accompagnati da un commento del responsabile della gestione.

Risulta evidente che l'introduzione di questa nuova cultura non si esaurisce nella sola stesura delle regole, ma richiede la partecipazione attiva a vari livelli (Ministri, Direttori Generali, Dirigenti e Funzionari) ad un processo iterativo permanente di apprendimento. In questo senso il lavoro svolto dalla Direzione del Bilancio – *Mission de Performance de l'Action Publique* – si configura come un lavoro di **pedagogia e di accompagnamento** caratterizzato da una graduale e costante formazione di tutto il personale (dirigenti e funzionari) della Pubblica Amministrazione.

Possibili sviluppi futuri i in merito alla misurazione delle performance in Italia

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sulla base delle esperienze acquisite attraverso le analisi delle schede programmi/obiettivi contenute nelle note preliminari e facendo tesoro dello studio sulle esperienze internazionali, continuerà la sua attività di analisi sulle *performance* nel quadro dei compiti istituzionali che le sono attribuiti dalla legge, con riferimento al perseguimento delle politiche di bilancio orientate alla corretta e ottimale allocazione delle risorse secondo il principio del *value for money*.

In questo ambito, l'attuale sistema di misurazione delle performance legato ai programmi esposti nel bilancio dello Stato è stato costruito, come nel modello francese, per giustificare "all'ultimo euro" tutte le spese del bilancio stesso. Il voler giustificare "all'ultimo euro" tutte le spese del bilancio dello Stato, ovvero il voler associare a tutti gli stanziamenti di bilancio degli obiettivi strategici o strutturali ha finito per produrre una eccessiva proliferazione di informazioni, frammentando e distribuendo l'attenzione del lettore su tutti gli obiettivi non concentrandola invece su quelli più importanti e spesso meritevoli di ulteriori approfondimenti.

Lo studio che la Ragioneria sta realizzando e che verrà presentato in occasione del prossimo workshop del 20 e 21 Aprile sul *performance budgeting*, rivela che le risorse attribuite per il raggiungimento di molti obiettivi indicati dalle varie Amministrazioni centrali afferiscono a trasferimenti. Ciò significa che, come già accennato in precedenza, lo Stato Centrale si prende carico di programmi che prevedono obiettivi la cui realizzazione però viene affidata a soggetti esterni all'Amministrazione pubblici o privati.

In questi casi andrebbero individuati più puntualmente i criteri di misurazione delle performance delle istituzioni alle quali sono demandate tali funzioni.

Per concludere, una possibile strada che potrebbe essere percorsa dalla Ragioneria Generale in questo campo potrebbe essere la seguente:

- a) in primo luogo, selezionare per ciascun Ministero alcuni programmi che, per importanza intrinseca e per budget, risultano meritevoli di un'analisi qualitativamente superiore e di maggiore dettaglio, con un approccio più scientifico che coinvolga anche le istituzioni o gli enti cui vengono trasferite le risorse e cui viene demandata la realizzazione di parte o di tutti gli obiettivi associati agli stessi programmi;
- b) successivamente, produrre pubblicazione dei rapporti che esponano gli studi eseguiti, le analisi condotte, le conclusioni raggiunte e gli eventuali suggerimenti, da divulgare a beneficio oltre che dell'Amministrazione stessa anche del Parlamento e della collettività.

Ovviamente, per ottenere risultati significativi è necessario che le singole amministrazioni forniscano tutte le informazioni necessarie (finanziarie, quantitative e qualitative). Per percorrere con successo questa strada è opportuno e necessario diffondere una cultura della misurazione del risultato, orientata al miglioramento delle *performance* delle amministrazioni, alla individuazione di nuove forme di organizzazione del lavoro, di nuove e più razionali procedure, di sistemi decisionali di tipo manageriale e non burocratico.