

*Seminario*

**Il controllo di gestione  
e la misurazione delle performance**

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia  
Fabrizio Saccomanni

13 giugno 2012

Do il benvenuto a tutti i partecipanti a questo seminario, importante occasione di confronto con il mondo accademico sul tema del controllo di gestione e, in particolare, della misurazione delle *performance*.

Desidero innanzitutto svolgere alcune considerazioni preliminari sulle ragioni che ci inducono ad approfondire questi temi.

Le tensioni prodotte dalla crisi finanziaria impongono a tutte le organizzazioni, pubbliche e private, una rinnovata riflessione sulla capacità di realizzare la propria missione, tenendo in debita considerazione i profili dell'efficienza e dell'economicità della gestione.

L'esigenza di condurre tale riflessione non riguarda le sole organizzazioni che operano sotto lo scrutinio dei mercati. Essa è sempre più avvertita nell'ambito delle pubbliche amministrazioni che, anche per effetto di vincoli di bilancio sempre più stringenti, sono chiamate ad agire con decisione per ridurre i costi, mantenendo o innalzando il livello qualitativo e quantitativo dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. La sfida da affrontare è ardua e impone la ricerca di soluzioni innovative sul piano organizzativo e tecnico-produttivo. È uno sforzo che le Istituzioni devono compiere per onorare le responsabilità che ad esse derivano dalle funzioni a cui sono preposte, nell'interesse della collettività.

E' la collettività stessa, sulla quale grava l'onere del debito pubblico, ad esprimere una forte richiesta di trasparenza riguardo agli obiettivi, all'operato e alle risorse utilizzate delle istituzioni pubbliche. Un'adeguata risposta a queste istanze, attraverso evidenze misurabili, pone le basi per accrescere la credibilità delle istituzioni stesse e, per tale via, costruire e coltivare uno stabile rapporto fiduciario e un consapevole consenso.

In questa direzione si è mosso il legislatore italiano con interventi volti al contenimento dei costi e con le disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (decreto legislativo 150/2009, meglio conosciuto come "Riforma Brunetta"). Il Governo in carica ha posto il tema del contenimento e della riqualificazione della spesa pubblica al centro della propria azione di riforma, rinvigorendo le iniziative in materia di *spending review* già avviate alcuni anni or sono da Tommaso Padoa Schioppa.

La Banca d'Italia, in virtù del suo particolare status, non è assoggettata alle disposizioni della riforma né è vincolata da altre norme legislative a dotarsi di strumenti di misurazione e gestione delle *performance* e, più in generale, di un sistema di controllo della gestione.

Questo particolare status contribuisce a garantire al nostro Istituto l'indipendenza propria di un organismo appartenente al Sistema Europeo delle Banche Centrali, indipendenza che si estrinseca e trova un ulteriore elemento di forza nell'autonomia finanziaria.

Ma autonomia e indipendenza impongono alla Banca un'attenzione ancor maggiore ai principi di responsabilità e *accountability*. Per questo, pur in assenza di specifiche imposizioni normative, la Banca si è impegnata con decisione nella ricerca e nell'applicazione di forme di controllo economico almeno altrettanto efficaci rispetto a quelle ad altri imposte dal legislatore.

L'economicità della gestione è per la Banca al servizio di un obiettivo articolato, non circoscritto al mero contenimento dei costi di funzionamento della macchina aziendale. Essa è funzionale anche al rafforzamento dei presidi patrimoniali a fronte della elevata rischiosità connessa con le attività peculiari dell'Istituto nonché alla possibilità di trasferire al bilancio pubblico flussi di reddito come contributo della Banca al sistema delle entrate dello Stato.

In ragione dell'appartenenza all'Eurosistema, la Banca aderisce a principi comuni che promuovono l'adozione di soluzioni efficaci ed efficienti, lo sviluppo di sistemi di controllo e indicatori di *performance*, l'elaborazione di metodi armonizzati di valutazione e rendicontazione dei costi. Le metodologie utilizzate sono funzionali sia alle analisi di costo di specifiche attività dell'Eurosistema, sia alla valutazione economica, nelle fasi pre-progettuali, progettuali e di rendicontazione, dei servizi offerti dalle banche centrali in qualità di provider di piattaforme e infrastrutture tecnologiche.

Sul piano gestionale, i valori dell'economicità, dell'efficienza e della trasparenza hanno indotto l'Istituto, da un lato, ad attuare interventi sugli assetti organizzativi e sui processi, dall'altro, ad avviare un percorso di graduale ma significativo sviluppo dei tipici strumenti manageriali dell'analisi e del controllo dei costi. In

questa direzione hanno spinto anche l'evoluzione dell'ambiente esterno, l'accresciuta complessità operativa, le opportunità offerte dallo sviluppo tecnologico.

Vorrei ricordare, tra le molte cose che la Banca ha realizzato in questi anni, la riorganizzazione dell'Amministrazione centrale e della rete periferica, il contenimento dei costi operativi e l'ampliamento della comunicazione all'esterno, che investe sempre più anche gli aspetti gestionali .

La ristrutturazione della rete territoriale della Banca, portata a compimento nel 2009, ha prodotto risparmi strutturali, permanenti, stimati in circa 80 milioni di euro l'anno. I costi sostenuti per la realizzazione della riforma sono stati recuperati nell'arco di un biennio.

L'obiettivo del contenimento dei costi ha guidato gli esercizi di budget 2011 e 2012. In particolare, l'obiettivo strategico "budget a crescita zero in termini reali" fissato per il 2011 ha permesso di evidenziare nel bilancio appena approvato una riduzione delle *spese di amministrazione* di circa il 4 per cento.

La prima fase, che ha consentito una riduzione ad ampio spettro dei costi di gestione, può quindi dirsi conclusa. Ora va concretamente avviata una seconda fase, per certi versi più impegnativa della prima, basata su un'accurata ricognizione qualitativa della spesa e sull'utilizzo di indicatori sempre più mirati per l'individuazione delle iniziative da assumere.

Ogni sforzo teso a migliorare l'efficienza, anche attraverso la semplificazione dei processi operativi, è stato accompagnato da interventi volti al perfezionamento degli strumenti di controllo della gestione nell'ottica, tra l'altro, del supporto all'analisi dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati ai diversi livelli dell'organizzazione.

Alla funzione di controllo di gestione della Banca sono assegnati nuovi compiti di supporto al Vertice e alle Strutture.

Il perfezionamento del sistema di controllo di gestione a integrazione della pianificazione strategica è tra le iniziative previste dal Piano 2011-2013. Sono stati già avviati i lavori per lo sviluppo di una metodologia di analisi costi-benefici e delle relative regole di utilizzo, per la classificazione delle spese strategiche, per lo studio della possibilità di ampliare il decentramento delle

responsabilità di budget. La metodologia costi-benefici, in particolare, costituirà un tassello fondamentale per uniformare i criteri seguiti all'interno della Banca per le attività di analisi, di valutazione ex-ante e di verifica ex-post delle iniziative progettuali.

Lo strumentario adottato da tempo (*budget, cost accounting*) si deve arricchire nei contenuti e nelle modalità di utilizzo. Rileva a questo proposito il supporto conoscitivo e di consulenza che deve essere offerto ai Servizi e alle Filiali perché possano valutare l'andamento delle attività svolte. Anche in tale ottica è stato previsto lo sviluppo di un sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

Le caratteristiche dell'Istituto, in parte condivise con altre amministrazioni pubbliche che non operano secondo logiche di mercato, comportano complessità da superare. Mi riferisco in particolare ad aspetti, quali: l'eterogeneità delle attività svolte e dei relativi output; l'immaterialità di molte delle prestazioni; l'impossibilità di esprimere il valore di gran parte dei propri servizi a causa dell'assenza di un sistema di prezzi di riferimento.

Tali complessità vincolano certamente l'approccio da seguire per la misurazione dei risultati, ma non ne riducono la valenza informativa. Non si può infatti gestire adeguatamente ciò che non si misura.

Ecco perché oggi siamo qui a discutere dello sviluppo di un sistema di misurazione delle *performance* che guardi, in chiave di efficienza, alle diverse dimensioni aziendali (fattori della produzione, attività, prodotti), correlando le grandezze economico-monetary con le grandezze di natura fisica (quantità prodotte, tempi, risorse).

L'esercizio delle funzioni dell'Istituto per il migliore perseguimento dell'interesse generale impone che le considerazioni economiche relative all'efficienza siano sistematicamente integrate con la valutazione della dimensione qualitativa dei servizi resi. Andrà successivamente compiuto uno sforzo volto all'integrazione nel sistema di misurazione delle *performance* di indicatori che rilevino in maniera sistematica e formalizzata gli aspetti connessi alla qualità degli output.

Il percorso che la Banca ha intrapreso, dalla predisposizione degli strumenti al loro utilizzo a supporto delle decisioni, è simile a quello che si sta sviluppando nell'Eurosistema. Anche qui, dopo una prima fase orientata essenzialmente allo sviluppo di metodologie di *costing* armonizzate per la determinazione degli oneri delle iniziative progettuali comuni, l'ampiezza e la complessità di queste ultime hanno suggerito di riconsiderare e irrobustire i processi decisionali e il sistema dei controlli che li assistono. Al *Committee on Controlling* è ora attribuita la nuova funzione di controllo economico dei progetti in ambito europeo e dei relativi risultati, a supporto degli organi decisionali.

\* \* \*

Qualità dei servizi resi ed economicità dell'azione gestionale sono, prima che obiettivi aziendali da perseguire, principi del corretto operare nei confronti della collettività.

L'autonomia finanziaria è un requisito irrinunciabile per l'indipendenza istituzionale di una banca centrale. Senza di essa non sarebbe possibile ottemperare con pienezza al mandato che ci è proprio.

Ma la questione, oggi, è ancora più ampia.

Garantire una gestione amministrativa virtuosa, a sostegno dell'eccellenza dell'azione istituzionale, che vada oltre il mero bilanciamento tra le risorse disponibili e quelle consumate, è un impegno al quale la Banca non intende sottrarsi.

Nelle ultime considerazioni finali il Governatore ha rilevato come solo dall'assolvimento dei doveri di ciascuno può scaturire la soluzione alla crisi che stiamo attraversando.

Il nostro contributo comprenderà anche lo sforzo nel quale siamo impegnati per il miglioramento dell'economicità della gestione.

La presenza dei rappresentanti di molte Strutture a questa giornata di studio è emblematica di quanto l'obiettivo sia pervasivo e di quanto sia importante la collaborazione di tutti, ai vari livelli di responsabilità, affinché l'iniziativa abbia successo. La messa a punto di un sistema di misurazione e valutazione delle performance non può che transitare per un percorso condiviso nella definizione dei prodotti e nell'identificazione dei criteri di misurazione dei risultati. Nessuno

meglio delle singole strutture è in grado di fornire gli elementi di base per la misurazione e la valutazione delle rispettive attività, ma è importante che le metodologie siano condivise e basate su evidenze oggettive, uniformi, trasparenti e rappresentabili all'esterno, tenendo conto dei principi che le migliori prassi pubbliche e private stanno sperimentando.

Oggi non è che la prima occasione di un dialogo destinato a continuare per la migliore riuscita del progetto, attraverso l'estensione e l'affinamento degli indicatori già esistenti.

Con questo spirito, desidero ringraziare i relatori che si alterneranno nel corso della mattinata e auguro a tutti buon lavoro.