

I N D I C E G E N E R A L E

PARTE PRIMA

- Introduzione;
- Concetti preliminari;
- Dal D.L.vo 3/2/93,n.29 al D.L.vo 30/7/99,n.286;-

PARTE SECONDA

- Programmazione e controllo;
- Controllo di gestione;
- Impostazione del controllo;
- Informazioni (regole del Report);
- Operazioni fondamentali;
- Procedure (finalità delle valutazioni);
- Qualità;
- Valutazione di un'organizzazione.

BIBLIOGRAFIA

TAVOLE

I n d i c e

PARTE I

INTRODUZIONE

I primi cenni espliciti della normativa italiana ad un controllo interno di gestione sono contenuti nella legge quadro n.335/1976 relativa alla contabilità delle Regioni, la quale demanda alle leggi regionali la disciplina della gestione della spesa in modo da assicurare adeguati controlli anche a carattere “economico – finanziario”, ancora più esplicita la legge n.142/90 sulle autonomie locali che all’art. 57 parla di “controllo economico interno della gestione”.

Queste leggi esprimono in forma vaga l’esigenza di superare il tradizionale controllo preventivo di legittimità sugli atti in favore di un controllo gestionale, tuttavia non forniscono indicazioni precise così da risultare inapplicabili se non da amministrazioni di eccellenza.

Solo con il D.L.vo n.29/93 si introduce all’art.20 l’obbligo, per le pubbliche amministrazioni che ne sono prive, di istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione con il compito “di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa”.

L’applicazione dell’art.20 non ha dato risultati soddisfacenti in quanto, dove sono stati istituiti, questi organi non sufficientemente precisati nelle loro funzioni hanno adottato metodi in prevalenza di tipo “statistico – descrittivo” e solo eccezionalmente con carattere di “consulenza strategica” o almeno in termini di controllo interno di gestione. In molti casi i servizi non vennero istituiti o se istituiti mantennero un carattere puramente embrionale se, addirittura, non furono impiegati assieme ai nuclei di valutazione in funzioni improprie, ossia con valenza puramente statistica.

Si è, pertanto, giunti al D.L.vo 30.7.99, n.286 che ha abrogato il precedente art.20 del D.L.vo n.29/93 ad eccezione del comma 8, fornendo un reale chiarimento concettuale delle diverse attività di misurazione e valutazione dei servizi forniti dalla P.A..

CONCETTI PRELIMINARI

Il controllo interno non è un concetto univoco, ma solamente una tecnica empirica tendente ad elevare i livelli di efficacia, economicità ed efficienza dell'amministrazione.

Efficacia: idoneità dell'amministrazione a raggiungere gli obiettivi dell'azione amministrativa e gli standard dei servizi, essa è data dal rapporto tra risultati ed obiettivi ed esprime il "tasso del successo";

Efficienza: idoneità dell'amministrazione a raggiungere i risultati massimi con una data quantità di risorse oppure di raggiungere gli obiettivi predeterminati con la quantità minima di risorse; essa è data dal rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti (tra input e output) ed esprime il "tasso di rendimento" dell'apparato;

Economicità: razionale acquisizione e utilizzazione delle risorse umane e materiali al fine di ridurre al minimo i costi e massimizzarne la resa, si sostanzia nell' "esame delle alternative".

In concreto l'economicità non è altro che il raffronto tra i prezzi dei beni e servizi acquisiti dalla P.A. e i relativi prezzi di mercato, per facilitarne questa ricerca l'art.44 della legge n.724/94 ha previsto la rilevazione dei prezzi da parte dell'I.S.T.A.T. e la loro pubblicazione nella G.U., occorre ricordare che l'economicità per essere completa deve coinvolgere non solo la quantità ma anche la qualità dei beni o servizi acquistati tenendo conto del momento e luogo di acquisto.

Si deve sottolineare che vi è una stretta correlazione fra i tre concetti innanzi descritti, infatti l'economicità condiziona l'efficienza dell'azione amministrativa la quale resta bassa se le risorse non sono state acquistate con criteri di economicità. Lo stesso dicasi per l'efficacia nei rapporti con l'efficienza in cui si

registra un progresso se con la stessa quantità di risorse si realizza una maggiore quantità di prodotti della stessa qualità (miglioramento dell'efficienza), oppure la stessa quantità di prodotti, ma di qualità superiore (miglioramento dell'efficacia). Per contro non sempre un miglioramento di efficienza, ossia della qualità del prodotto, comporta un aumento di economicità ed efficacia in quanto potrebbe essere conseguito con un eccessivo incremento della spesa, ne consegue che l'organo di direzione deve fissare con quanta più precisione gli standard di efficacia, questo in rapporto con i vincoli di bilancio.

Il controllo interno deve pertanto monitorare la gestione, individuare i punti critici, analizzare le cause e proporre le misure correttive per evitare il ripetersi delle anomalie. Inoltre, in particolare, deve svolgere un insostituibile ruolo di supporto al vertice politico-amministrativo fornendo informazioni e valutazioni per la verifica della rispondenza dei risultati agli obiettivi.

Il controllo sulle gestioni pubbliche presenta differenze rispetto all'originario modello privatistico su notevoli aspetti quali la presenza di servizi pubblici puri la cui attività è difficilmente valutabile in termini di output; assegnazione di obiettivi non solo diversi, ma in molti casi autonomici; complessità di interessi nella formazione delle decisioni pubbliche; interessi di cui il pubblico a differenza del privato deve tenere conto; vincoli giuridici; interdipendenza tra le varie amministrazioni in rapporto all'intero sistema amministrativo; soggezione del personale pubblico ad un regime di responsabilità patrimoniale, che potrebbe indurre a privilegiare atteggiamenti di copertura personale, a scapito dell'impegno per il raggiungimento dei risultati dell'azione amministrativa; difficoltà di misurare i risultati dell'attività amministrativa per la presenza di numerosi fattori distorsivi quali le amministrazioni multiprodotto, output realizzato da più unità organizzative, amministrazioni senza output, fattori distorsivi derivanti da ticket o prezzi amministrati, utilizzo di strumenti autoritativi, asimmetria informativa; mancanza del mercato che non consente la misurazione del bene o servizio reso in termini di prezzi.

La mancanza del mercato ha indotto il legislatore a incentrare il criterio della valutazione nella comparazione tra "costi e risultati" (art.1, c.1 lett. b – D.L.vo

n.286/99). La valutazione dell'efficienza non può avere per oggetto un giudizio assoluto con riferimento al rapporto tra i costi e i risultati di una sola singola azione, bensì il raffronto tra i livelli di efficienza di beni o servizi simili prodotti da diverse unità organizzative (benchmarking).

La relazione prodotta dal controllo interno deve avere cadenza periodica e deve essere comunicata oltre che ai vertici amministrativi anche ai responsabili dei servizi, per non parlare della sua diffusione mediante altri canali informativi come seminari e comunicati interni al fine di coinvolgere al massimo la struttura.

Dal D. L.vo 3/2/93, n.29 al D.L.vo 30/7/99, n.286.

L'art.20 del D.L.vo n.29/93 non distingueva esattamente tra le funzioni proprie del servizio e quelle del nucleo di valutazione fatto che ha comportato una notevole confusione nelle amministrazioni con conseguenti sovrapposizioni di funzioni. In teoria il servizio dovrebbe consistere nell'essere un'articolazione tradizionale dell'organizzazione amministrativa inserita nella linea e, pertanto, fornita di una notevole conoscenza della "macchina", mentre il collegio un organo di staff in cui prevale la componente esterna degli esperti con una conseguente maggiore autonomia dell'organo ma una minore conoscenza della "macchina".

D'altronde i compiti assegnati al controllo interno nel volgere di pochi anni sono diventati i più vari: valutazione degli incarichi ministeriali ad esperti (art.6 D.P.R. n.338/94); verifica dell'attuazione dei programmi comuni fra più amministrazioni (art.8 D.P.R. n.367/94); rilevazione dei procedimenti non conclusi entro il termine determinato ai sensi dell'art.2 della L. n.241/90 (art.14 D.P.R. n.573/94); rispondenza dei trattamenti economici accessori alla normativa di settore (art.3 – quater L. n.273/1995 e C.C.N.L.); valutazione del personale (art.23 C.C.N.L. – dirigenti e art. 36 e 37 C.C.N.L. – Ministeri); accertamento degli effetti prodotti dalla semplificazione delle procedure (art.20 L. n. 59/97);

alimentazione della banca dati sull'attività di valutazione, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art.17 L. n.59/97); verifica dei costi e dei risultati della gestione (art.12 D.L.vo n.279/97); verifica dei costi dei contratti collettivi di lavoro (art.5 D.L.vo n.396/97); verifica della rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi previsti dall'art.2 del D.L.vo n.80/98 (art.4 D.L.vo n.80/98).

Anche per quanto riguarda l'oggetto del controllo interno la normativa ha utilizzato termini diversi che vanno dalla gestione delle risorse umane (art.20 – D.L.vo n.29/93) all'attività amministrativa, gestione e decisioni organizzative (art.18 – D.L.vo n.29/93) favorendo la confusione in cui si è dibattuta la P.A.. Lo stesso dicasi in ordine ai parametri per i quali si sono registrate numerose variazioni terminologiche quali efficacia della gestione (art.39 – D.L.vo n.77/95), realizzazione degli obiettivi (art.20 – D.L.vo n.29/93), tempestività (art.3 – quater L. n.273/95), correttezza della gestione (art.20 – D.L.vo n.29/93), imparzialità dell'azione amministrativa (art.20 – D.L.vo n.29/93), buon andamento dell'azione amministrativa (art.20 – D.L.vo n.29/93), funzionalità dell'organizzazione (art.39 – D.L.vo n.77/95), etc.

Quanto sopra descritto ha favorito la difficoltà organizzativa di un serio controllo gestionale ed ha indotto il legislatore ad un intervento chiarificatore che è avvenuto a seguito del D.L.vo n.286/99 su legge delega n.59/97.

Con il nuovo D.L.vo n.286/99 si è inteso delineare la struttura a cui dovranno conformarsi le varie Pubbliche Amministrazioni ed i Ministeri in particolare.

Il controllo viene, pertanto, suddiviso in quattro aree:

1. Controllo di regolarità amministrative e contabile (ex art.2);
2. Controllo di gestione (ex art.4) inteso come costo/risultati;
3. Nuclei di valutazione relativi alla sola valutazione della dirigenza (ex art.5);
4. Valutazione e controllo strategico per permettere le scelte di programmazione in base al rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prefissati (ex art.6).

A completamento della struttura così delineata si sono creati con gli artt. 7 – 8 e 9 degli strumenti di coordinamento di indirizzo e di supporto informativo-statistico, mentre con il successivo art. 11 si è inteso introdurre la misurazione degli standard qualitativi dei servizi pubblici, rivitalizzando al contempo le carte dei servizi al fine di favorirne l'adozione da parte delle Amministrazioni e la loro diffusione presso le associazioni e i singoli utenti.

Ciascuna di queste quattro aree si pone su livelli diversi che vanno dal controllo micro di regolarità amministrativo-contabile al controllo macro di carattere strategico, permettendo in tal modo di delineare con precisione strumenti compiti e funzioni.

Una prima osservazione riguarda senz'altro la rivalutazione operata dall'art. 2 dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile effettuati dagli organi di revisione, dai servizi di ragioneria o ispettivi. Tale controllo non dovrà, comunque, trasformarsi in verifiche preventive "se non nei casi espressamente previsti dalla legge" (comma 3), questo al fine di evitare il riprodursi della vecchia procedura in cui era prevalente il controllo preventivo di legittimità sui singoli atti rispetto al controllo successivo. D'altronde si è reso necessario intervenire, dopo oltre un quinquennio di prassi contraria, a favore di una rivalutazione dei controlli interni di regolarità amministrativo contabile anche in presenza di una diffusa casistica negativa di segnalazioni o denunce di irregolarità presso la più varie amministrazioni.

Altro aspetto particolarmente importante da sottolineare è il rapporto che si instaura tra il D.L.vo n. 286/99 e la valutazione della discrezionalità amministrativa da parte del giudice contabile in caso di responsabilità per danno erariale.

L'emanazione di direttive e documenti di programmazione da parte dei vertici politici, nonché la definizione degli obiettivi e delle risorse contrattualmente assegnate sia ai dirigenti di primo e secondo livello che alle singole unità operative fa sì che venga delimitato il rischio di incorrere in responsabilità per deficienze organizzative. Infatti, se questi strumenti da una parte vincolano l'operato e tendono a misurarne il risultato dall'altra pongono dei paletti al libero

apprezzamento del giudice, il quale dovrà fare continuo riferimento ad essi nel valutare l'operato dell'amministrazione. Il funzionario verrà in tal modo indirettamente tutelato dagli stessi meccanismi di monitoraggio e valutazione posti in essere.

Questi strumenti hanno, tuttavia, rilevanza anche per un altro aspetto della responsabilità derivante dal pagamento di integrativi o premi di risultato. La mancata attivazione degli stessi o anche un loro funzionamento deficitario fa sì che non sia giustificato il pagamento trasformandosi lo stesso in puro atto di liberalità con denaro pubblico, configurando pertanto un'ipotesi di danno erariale.

Come d'altronde il non attuare quanto previsto dal C.C.N.L. per la mancata attivazione degli strumenti di controllo comporta una responsabilità civile dell'amministrazione nei confronti dei dipendenti, responsabilità che una volta acclarata e quantificata dal giudice civile si rifletterà in una responsabilità contabile per danno erariale.

Se da una parte il D.L.vo in esame implica l'ipotesi di responsabilità sopra menzionate, dall'altra all'art.1 comma 6° prevede esplicitamente l'esonero dalla responsabilità per omessa denuncia, come previsto dall'art.1, comma 3° della L. 14.1.94, n.20, nel caso in cui gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico (ex artt. 4,5 e 6) vengono a conoscenza nel corso della loro attività di ipotesi di danno. La norma è particolarmente importante in quanto tende da una parte a tranquillizzare gli addetti circa i rischi di esporsi a obblighi di risarcimento nel corso della loro attività, dall'altro crea un rapporto fiduciario all'interno dell'amministrazione tra i centri di costo, i funzionari esaminati e i servizi addetti a tale attività senza che possano sorgere equivoci sulle finalità dei servizi indicati.

Quanto detto è avvalorato dal fatto che l'esonero previsto dal 6° comma dell'art.1 non si estende al controllo interno di regolarità amministrativa e contabile di cui all'art.2, il quale risulta pertanto l'unico soggetto tra i servizi di controllo in esame all'obbligo di denuncia.

Più in generale può osservarsi che uno dei principali presupposti del controllo di gestione è costituito dal principio di “selettività” che sancisce la necessità di indirizzare le rilevazioni verso ambiti organizzativi definiti come rilevanti al fine di evitare una costosa azione a tappeto. Il decreto in esame risulta sensibile a tale necessità stabilendo l’opportunità di definire le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa nonché i prodotti da monitorare (art.4, comma 1 lett. b), nulla viene indicato relativamente alla cadenza temporale delle rilevazioni lasciando piena autonomia alle singole amministrazioni.

Per dare operatività al sistema di controllo interno occorre: 1) formare il personale; 2) creare un adeguato sistema informativo e statistico; 3) responsabilizzare la dirigenza su obiettivi e risultati; 4) costituire una base dati iniziale. Sarà inoltre necessario integrare le diverse componenti del servizio, attivare quei cicli di programmazione e controllo che mostrino maggiore “valore aggiunto” ai fini dello sviluppo complessivo del servizio, coinvolgere i centri di responsabilità amministrativa situati in periferia e, infine, decentrare i sistemi di programmazione e controllo.

PARTE II

PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

I processi decisionali pubblici ed il sistema di programmazione e controllo si differenziano su tre livelli tipici:

1. livello macro - riguardante le decisioni strategiche in merito al quadro generale del sistema sociale ed economico;
2. livello meso - che si riferisce ai processi decisionali concernenti le diverse politiche pubbliche;
3. livello micro - riguardante gli aspetti gestionali dell'azione amministrativa necessaria per consentire il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Le metodologie di misurazione devono avere le seguenti caratteristiche:

1. cruciali per il sistema di programmazione e controllo;
2. massima condivisione;
3. strutturate in modo da soddisfare le reali esigenze decisionali;
4. neutralizzare eventuali comportamenti distorsivi.

Gli strumenti per razionalizzare e misurare le scelte pubbliche, nonché la attività amministrativa sono:

1. contabilità finanziaria;
2. programmazione;
3. analisi costi-benefici;
4. controllo di gestione.

Finora si erano applicati solo la contabilità finanziaria e la programmazione ma entrambi presentano dei limiti notevoli.

Contabilità finanziaria

Si limita a valutare la compatibilità finanziaria, verifica la copertura (stanziamento) e autorizza la spesa (impegno). Non è quindi utilizzabile per scelte allocative razionali e gestionali efficienti in quanto le spese finanziarie sono diverse dai costi economici, la classificazione economica e funzionale

è diversa dalla classificazione per centri di responsabilità, inoltre, vi è assenza di dati out-put - risultato.

Programmazione

E' una procedura per la definizione degli obiettivi con scarsa efficacia per misurare i costi e i benefici. Il suo ruolo tende ad essere formale ed ha scarsa influenza sulla gestione in quanto, da una parte l'ampia partecipazione di parti sociali e livelli di governo determina obiettivi troppo generali o in conflitto reciproco, dall'altra il naturale accentramento della funzione di programmazione accentua la separazione tra decisione e attuazione degli interventi.

CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione supplisce all'assenza o debolezza dei meccanismi di mercato, alle asimmetrie informative, alla crescita della complessità e della articolazione dell'intervento pubblico, alla diminuzione delle risorse disponibili con conseguenti vincoli di bilancio, nonché alla necessità di governo di una molteplicità di centri di spesa.

Pertanto il controllo costituisce ausilio:

- a) alla formulazione delle norme giuridiche (valutazione di impatto ex ante delle norme sulla funzionalità amministrativa, monitoraggio continuativo sulla funzionalità amministrativa, informazione per la riconfigurazione delle norme stesse);
- b) alla formulazione degli obiettivi strategici (valutazione ex ante per la assegnazione degli obiettivi alle strutture, monitoraggio continuativo delle cause di scostamento tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati, informazioni per la riformulazione degli obiettivi);
- c) all'innovazione gestionale (valutazione ex ante dei nuovi assetti organizzativi, monitoraggio continuativo della funzionalità dei processi e della qualità dei prodotti, informazioni per la formulazione di interventi manutentivi e innovativi sui processi e sui prodotti).

Il controllo interno può entrare in conflitto rispettivamente con il sistema direzionale, se assume un ruolo ispettivo/sanzionatorio o se per carenza delle capacità professionali necessarie subisce una marginalizzazione, o con

il controllo esterno, se vi è compressione del ruolo dei servizi interni, moltiplicazione dei flussi informativi del controllo o, infine, omogeneizzazione dei parametri del controllo con una perdita della rilevanza delle specificità organizzative.

IMPOSTAZIONE DEL CONTROLLO

a) Approccio manageriale - (S.D.A . Bocconi)

- concentra l'attenzione sulla struttura organizzativa e sui livelli decisionali (il controllo avviene per cek - up);
- sottolinea la funzione direzionale del controllo;
- presta attenzione agli obiettivi strategici (ridisegna la struttura organizzativa);
- ricerca la responsabilizzazione per il raggiungimento degli obiettivi;
- cruciale l'uso di incentivi/disincentivi.

Sostanzialmente si concentra sui dati fondamentali e punta immediatamente sui risultati.

Il controllo opera su quattro fasi:

1. misurazione degli aspetti economici significativi;
2. analisi dei fenomeni rilevanti;
3. valutazione dei risultati;
4. decisione di interventi migliorativi.

b) Valutazione delle politiche pubbliche (Policy analysis) -

- parte da una valutazione della programmazione nella P.A.;
- pone attenzione agli obiettivi e agli interventi necessari;
- controlla i comportamenti degli esecutori;
- valuta l'efficacia e gli effetti degli interventi, ossia l'impatto.

Il controllo opera su tre fasi:

1. Identificazione della singola politica sulla base del riconoscimento degli obiettivi;
2. raccolta dei dati relativi ad attività, costi e risultati;
3. valutazione dell'efficacia intesa come impatto non solo in termini economici, ma anche come esternalità, ossia impatto ambientale.

c) Approccio microeconomico -

Parte da una visione politica-economica per:

- individuare domanda e offerta di servizi (mercato);
- ricostruire il mercato ed i suoi meccanismi in termini virtuali mediante il raffronto dei risultati fra due o più sistemi pubblici e permettendo al cittadino di valutare i dati;
- ricostruire le funzioni di produzione e di costo dei servizi (efficienza = offerta);
- della rispondenza dell'offerta alla domanda (efficacia = soddisfazione della domanda).

Il controllo opera su cinque fasi:

1. analisi della domanda;
2. definizione del piano dei centri di servizio;
3. determinazione degli input e dei costi di produzione;
4. misurazione dell'output;
5. elaborazione di indicatori di produttività, efficienza ed efficacia.

INFORMAZIONI

E' da tenersi bene presente che il sistema informativo è fondamentale in una corretta metodologia applicativa. Si deve pertanto evitare di limitare le informazioni a quelle disponibili presso il sistema informativo amministrativo, nè si deve ampliare eccessivamente la base informativa, comprendendovi tutte le informazioni genericamente utili. Le informazioni saranno di due tipologie: interne (di routine o innovative) ed esterne (sistemi socio-economici, territoriale e normativo).

Una volta acquisite le informazioni occorre una analisi delle ridondanze (informazioni inutili/ripetute), un coordinamento delle fonti e l'incrocio delle informazioni stesse per la definizione degli indicatori.

I dati dovranno essere integrati:

- dal quadro dei centri di responsabilità;
- dal riconoscimento delle linee di attività per i prodotti/servizi;
- dai destinatari finali per la valutazione dell'impatto relativa all'azione amministrativa;
- dalla possibilità di confronti intertemporali e interspaziali .

REGOLE DEL REPORT

1. Nel caso di controllo esterno valutare il controllo interno per valutare la ampiezza della campionatura;
2. determinare le aree a rischio;
3. gradualità nell'acquisizione dei dati, nella formazione del linguaggio e nell'autovalutazione;
4. disaggregare i dati isolando solo quelli che si riferiscono al periodo considerato;
5. creare un sistema di monitoraggio;
6. controllo e verifica dei dati.

I reports rientrano nel controllo "hard" in cui l'acquisizione dei dati avviene esclusivamente in forma cartolare o informatica. Accanto, se non ad integrazione, vi è un controllo "soft" in cui l'analisi avviene esclusivamente mediante colloqui con i responsabili delle aree analizzate. Si deve tenere sempre presente l'ambiente culturale in cui ci si muove (cultura aziendale) e, contemporaneamente, l'assimilazione lenta con cui avvengono le modifiche.

Il reporter dovrà contenere:

1. misurazione output;
2. valutazione risultati;
3. centri di servizio;
4. costi - produttività;
5. efficienza - efficacia.

OPERAZIONI FONDAMENTALI (Contabilità Analitica)

1. Ricognizione dei centri di servizio e definizione del piano dei centri di costo e di servizio;
2. rilevazione dei costi di funzionamento della unità periferica nell'anno di riferimento;
3. rilevazione delle attività:
 - a) quantità prodotte per processo di servizio nell'anno di riferimento;
 - b) aggregazione delle quantità per centri di responsabilità e di servizio
4. ripartizione dei costi in percentuale tra i centri di responsabilità e servizio;
5. determinazione dei costi per unità di prodotto omogeneo e di indicatori di produttività del lavoro ed efficienza relativa.

I costi possono essere scomposti in:

1. Costi di personale

- retribuzione lorda e oneri riflessi;
- compensi lordi straordinari;
- compensi lordi incentivi,

per ciascun addetto in forza alla unità operativa, eventualmente per quota parte annua.

2. Altri costi di esercizio:

- utenze varie;
- acquisto servizi;
- materiale di consumo;
- manutenzione ordinaria,

relativi ai consumi nel corso dell'esercizio in esame.

3. Costi di struttura:

- mobili e arredi;
- attrezzature tecniche;
- veicoli;
- immobili,

fattore capitale che si utilizza in più esercizi (ammortamento) nei primi tre casi l'ammortamento avviene secondo coefficienti fiscali a valori di inventario mentre nel quarto caso si utilizza il fitto figurativo in base a metri e tasso di rendimento lavorativo.

L'efficacia può intendersi come efficacia interna intesa come rapporto fra Domanda ed Offerta. Mentre gli economisti parlano di efficienza allocativa, il controllo parla di efficacia.

L'economicità sono i prezzi di mercato per la acquisizione delle risorse in funzione della qualità. I prezzi d'acquisizione delle risorse sono l'unico punto in cui la P.A. è in concorrenza con il mercato.

L'efficienza è data dal rapporto fra prodotto e risorse impiegate intese come costi. Si parte dalla Nuvola dei punti per arrivare alla Frontiera della produzione quale migliore ottimizzazione dei fattori che intervengono nella funzione della produzione (Allegati).

Il confronto fra dati può essere temporale o spaziale, ossia fra unità operative.

Il confronto fra produttività storiche può avvenire solo in dati ambientali paragonabili (es. la stessa normativa), inoltre occorre ripetere l'osservazione sullo stesso punto e non su punti diversi dell'organizzazione (stessa unità organizzativa), infine, con lo stesso prodotto altrimenti, nel caso di prodotti diversi per la stessa unità, è necessario creare un prodotto ponderato introducendo dei coefficienti difficilmente realizzabili.

PROCEDURE

Nell'analisi delle procedure si devono evidenziare gli interessi in contrasto i quali influiscono sulle stesse alterando i risultati previsti.

Nell'organizzazione pubblica si appesantiscono le procedure al fine di prevedere e pilotare qualsiasi evento, al contrario nelle organizzazioni private si accetta un determinato livello di errori al fine di ottenere una maggiore flessibilità ed adattamento alle circostanze. Attualmente vi è una notevole rigidità nella progettualità delle procedure rispetto alla loro funzionalità, nel futuro dovrà essere raggiunta una maggiore flessibilità al fine di rispondere rapidamente al cambiamento.

E' da tenersi presente che le procedure hanno una doppia valenza, sia all'esterno dell'organizzazione come qualità dell'output e sia all'interno come qualità della attività lavorativa, inoltre costituiscono un costo per l'utente (costo di transazione).

Pertanto la procedura va frazionata in modo tale da controllare i singoli passaggi, per constatare se il valore aggiunto ad ogni passaggio è minore/uguale oppure maggiore al costo accumulato, solo nell'ultima ipotesi si avrà una ottimizzazione (Analisi del valore).

Attualmente le tecniche di rappresentazione delle procedure sono:

1. Diagrammi di Flusso;
2. Diagramma Gantt;
3. Diagramma di Pert.

FINALITA' DELLE VALUTAZIONI

Ad ogni centro di responsabilità competono i seguenti controlli:

Controllo direzionale

- procedure;
- organizzazione del lavoro;
- costi e produttività.

Controllo strategico

- risultati;
- vincoli ambientali;
- scarti tra risultati e obiettivi.

Controllo direzionale = efficienza.

Controllo strategico = efficacia.

QUALITA'

Originariamente la qualità era di tipo ingegneristico, rispondente ad un prodotto tipico in cui il consumatore era passivo. L'introduzione del concetto di qualità totale ha portato a produrre beni conferenti alle attese dei consumatori.

Attualmente nella P.A. si è rimasti ancora globalmente al concetto ingegneristico di quantità prodotta, mentre si deve puntare alle richieste dei cittadini. Occorre, tuttavia, tenere presente le richieste degli utenti e contemporaneamente la capacità delle strutture di adeguarsi.

Nelle rilevazioni statistiche, fondamentali nel riscontrare richieste e soddisfazione, si deve considerare:

1. chi viene rilevato = utenti e operatori;

2. che cosa

utenti

Il flusso delle informazioni all'utenza, la qualità organizzativa e la qualità relazionale (capacità tecnica e disponibilità), tempestività della funzione, pertinenza.

operatori

Accessibilità, tempestività della fruizione, qualità relazionale, qualità della macchina organizzativa, pertinenza.

3. come si rileva

Nel questionario devono essere considerate molte variabili, quali le resistenze nel rispondere o le risposte falsate, e dovranno comunque essere considerati i seguenti punti:

utenza

- a) caratteristiche socio-demografiche;
- b) processo;
- c) personale (competenza e disponibilità);
- d) gradimento;
- e) suggerimenti.

popolazione

- a) condizioni;
- b) accessibilità;
- c) criteri di scelta (quesito più importante);
- d) valutazione (importanza maggiore per la utenza in quanto memoria storica imprecisa)
- e) suggerimenti.

Valutazione = a, b, c, d - Partecipazione = e.

In particolare nel valutare le risposte occorre, da una parte stare attenti alle domande e risposte per le quali vi è solitamente condiscendenza (necessita pertanto paragonare le risposte), dall'altra valutare la capacità dell'utenter di essere sensore.

Ai dirigenti occorre chiedere:

1. Rappresentare l'utenza (capacità di essere sensore);
2. Rappresentare le difficoltà della gestione del servizio (occasionalità o tecnica);
3. Completamento della scelta dei testimoni;
4. Individuazione dei punti critici (ossia richieste di problemi e soluzioni).

Si deve tenere presente che la qualità è un indicatore di efficacia.

VALUTAZIONE DI UN'ORGANIZZAZIONE

La valutazione della qualità di una organizzazione non può dedursi con la semplice lettura del bilancio o un sondaggio presso l'utenza, occorre una verifica minuziosa mediante incontri con i dirigenti, i funzionari, gli impiegati, gli utenti e leggere tutto il materiale disponibile. Risulta evidentemente un lavoro molto duro.

I punti su cui focalizzare l'attenzione, secondo Hammer, risultano essere:

1. disponibilità alla verifica dei risultati;
2. atteggiamento dei dipendenti (prestazioni motivate o prevalenza del cinismo);
3. autocompiacimento della struttura o consapevolezza della necessità di adattarsi (umiltà);
4. apprendimento (la sperimentazione è organizzata o tutto è lasciato alla casualità, inoltre il modo di porsi dell'organizzazione nei tentativi di innovazione);
5. la riorganizzazione dipende dalla leadership di un solo individuo o si è creato un ambiente favorevole (sostenibilità nel tempo).

I sintomi di disfunzione dell'organizzazione da un punto di vista sociologico sono:

1. atteggiamento di appropriazione da parte dei dirigenti nei confronti dell'organizzazione (uso a fini personali della stessa);

2. carenza di pensiero strategico nell'impostare la soluzione dei problemi di gestione;
3. proliferazione di sedi e gestione irrazionali delle stesse;
4. esasperazione del patriottismo di settore (frazionamento esasperato);
5. sovrapposizione e duplicazione delle strutture organizzative e loro disomogeneità;
6. sclerotizzazione delle strutture (mancata razionalizzazione);
7. verticalizzazione estrema delle strutture (moltiplicazione dello schema piramidale);
8. cattiva gestione del patrimonio;
9. aumento esasperato della terziarizzazione (consulenze e affidamento a terzi di attività proprie).

BIBLIOGRAFIA

- . Berti G., Pubblica amministrazione e modelli privatistici, Ed. Il Mulino, Bo;
- . Cerare F.P., Domanda e risorse umane nella Pubblica Amministrazione, Ed. Il Mulino, Bo;
- . Lo Moro V., Mancini A., Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento, Ed. Il Mulino, Bo;
- . Lo Moro V., Le procedure amministrative. Un'analisi economica, Ed. Il Mulino, Bo;
- . Trattato di sociologia del lavoro e dell'organizzazione – L'industria – a cura di D. De Masi e A. Bolzanini, Ed. Franco Angeli;
- . William Bergquist, L'organizzazione postmoderna, Ed. Baldini e Castaldi;
- . Michael Hammer, Oltre il reengineering, Ed. Baldini e Castaldi;
- . I controlli nella Pubblica Amministrazione , a cura di G. Farneti e E. Vagnoni, Ed. Maggioli;
- . AA.VV., I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione della Pubblica Amministrazione, Ed. Cedam;
- . T. Giannini, A. Pasini, Controllo di gestione, Ed. Pirola;
- . Facchinetti, Rigano, Svanoni, Il controllo di gestione, Ed. Pirola.

T A V O L E

Indice

- TECNICHE DI RAPPRESENTAZIONE DELLE PROCEDURE 1-2
- EFFICIENZA TECNICA 3-4
- RILEVAZIONE DELLE ATTIVITA' PER PROCESSO DI SERVIZIO
E PER CENTRI DI SERVIZI 5-6
- INDICATORI FINANZIARI 7-8
- MODELLI ORGANIZZATIVI 9/12
- PROCESSO DI COMUNICAZIONE 13-14
- EFFICACIA DIREZIONALE 15/17
- MOTIVAZIONE 18/21
- SCHEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE 22-23

— TECNICHE DI RAPPRESENTAZIONE DELLE PROCEDURE —

Diagramma di flusso

uff. = risorse - az. = tempi

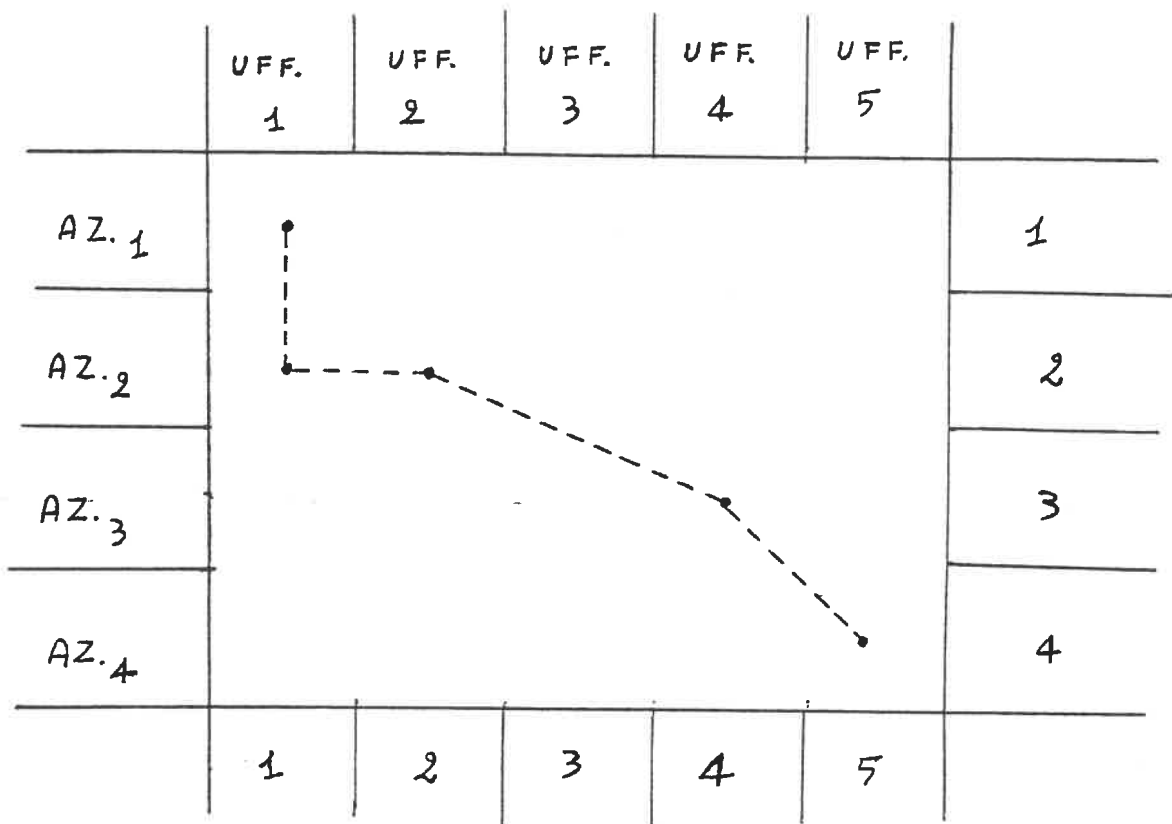


Diagramma di Gantt

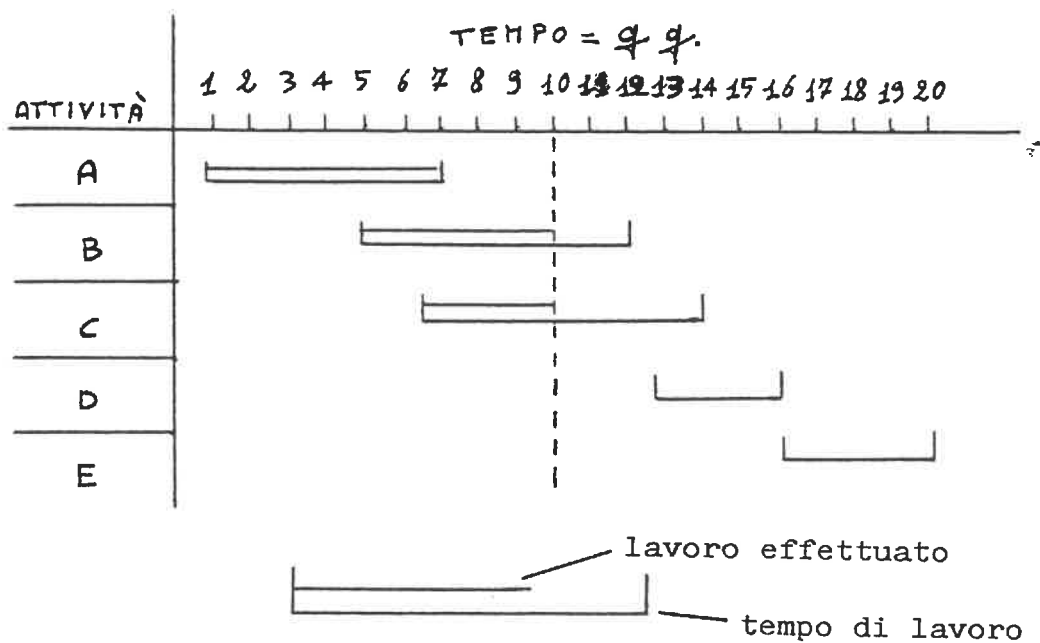
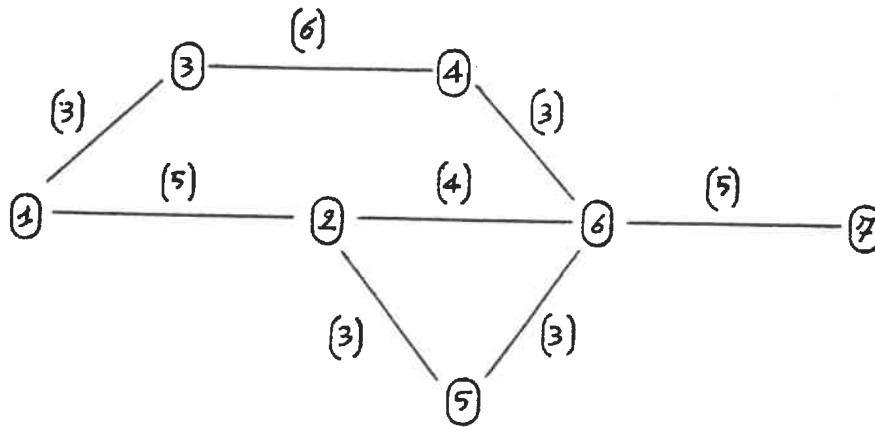


Diagramma di Pert



○ = eventi - () = giorni

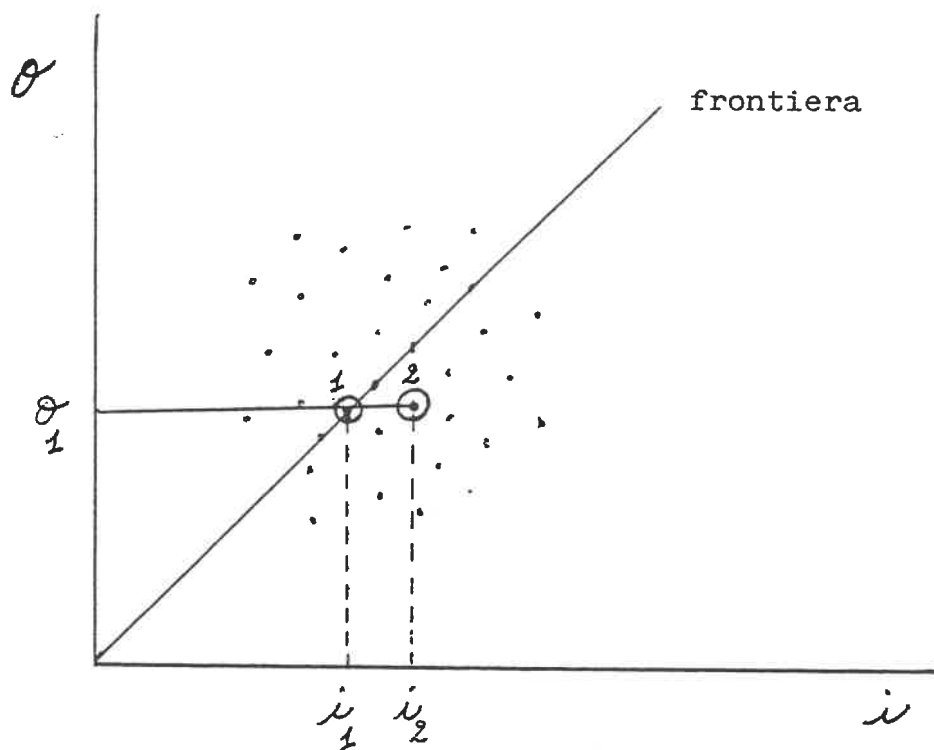
Il percorso critico è quello che seguendo i vari rami dell'attività risulta più lungo, in quanto un ritardo nelle attività in esse previste comporta un ritardo nella realizzazione;

*** *** ***

$\frac{T_a - T_n}{C_a - C_n}$	T = tempo; C = costo
	a = accelerazione; n = normalità

Si paragonano i Costi e i Tempi dell'accelerazione rispetto alla normalità.

-- EFFICIENZA TECNICA --



Nuvola dei punti

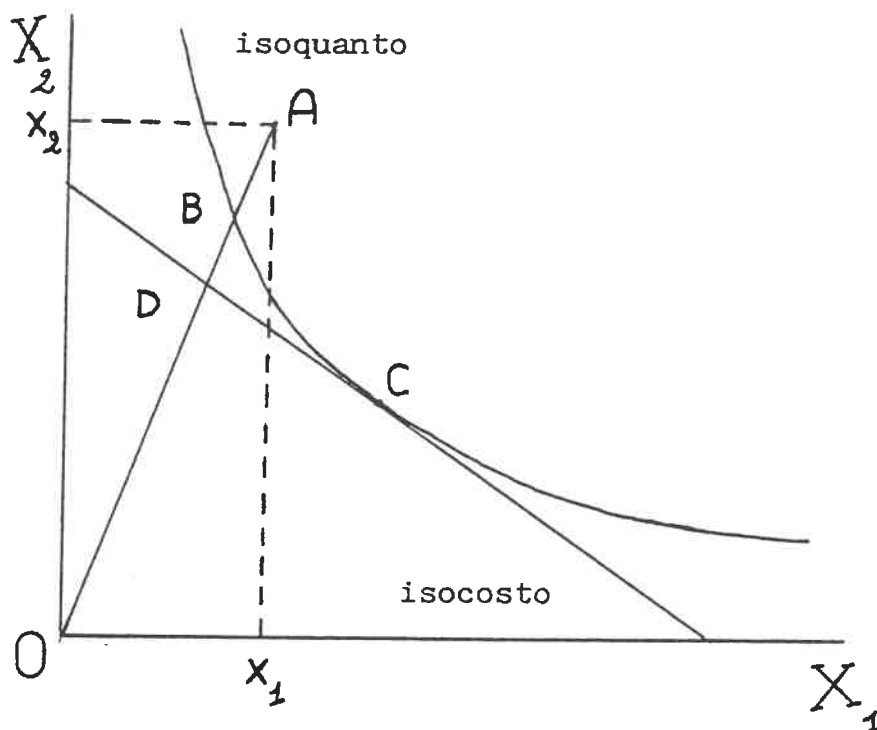
o = output = produzione - i = input = costi

$o_1 i_1$ = efficiente - $o_1 i_2$ = Inefficiente

L'amministrazione può o ridurre i costi o aumentare la produzione.

Sopra la frontiera vi è una ottimizzazione, l'anno successivo la frontiera si innalzerà se i punti stimolati hanno migliorato la loro posizione.

Frontiera di produzione



Sugli assi cartesiani sono riportati un isoquanto di forma tradizionale, che rappresenta tutte le possibili combinazioni minimali dei due fattori produttivi, X_1 ed X_2 , utilizzati per il conseguimento di un determinato volume dell'output, ed un isocosto che rappresenta le combinazioni ottimali dei fattori produttivi, dato un livello di costo. Il punto di tangenza tra l'isoquanto e l'isocosto rappresenta l'ottimo dell'impresa.

Per ogni altro punto A situato esternamente a queste due curve una misura dell'inefficienza tecnica è data dal rapporto OB/OA , dell'inefficienza allocativa dal rapporto OD/OA , dell'inefficienza complessiva da DA/OA .

RILEVAZIONE DELLE ATTIVITA' PER PROCESSO
DI SERVIZIO.-

$$TSL_j = \sum_{i=1}^m ts_i^j \cdot f_i^j$$

dove TSL_j = tempo standard del processo di servizio j-esimo per j=1,2,...n

$\sum_{i=1}^m$ = sommatoria dei processi da 1 a m
 ts_i^j = Tempo standard di esecuzione dell'operazione elementare j-esima interna al processo j - esimo

f_i^j = coefficiente di ripetitività dell'operazione elementare j - esima interna al processo j - esimo

*** *** ***

MISURA AGGREGATA DEL PRODOTTO OMOGENEO DI CIASCUN
CENTRO DI SERVIZIO DELLA U.O.P.-

$$P_j = \frac{TSL_j}{TSL_1} = \text{coefficiente di ponderazione del processo j - esimo}$$

dove TSL₁ = tempo standard del processo di servizio scelto come numerario (fattore principale) per il Centro di servizio

$Q^*j = Q_j \cdot P_j$ = quantità di prodotto omogeneo del processo j - esimo

Q^* = quantità omogenea

Q_j = numero di atti finali o caratteristici del processo di servizio
j - esimo, per $j = 1, 2, \dots, n$

$$Q^*_{cs} = \sum_{j=1}^n Q_j P_j = \text{quantità di prodotto omogeneo del centro di servizio.}$$

*** *** ***

INDICATORI SINTETICI DI EFFICIENZA E PRODUTTIVITA'. -
(per centro di servizi)

$$\frac{CT_{cs}}{Q^*_{cs}} = \text{costo del centro di servizio per unità di prodotto omogeneo} = \frac{\text{costo diretto} + \text{indiretto}}{\text{prodotto centro servizio}}$$

l'indicatore va raffrontato con l'indicatore di altra UO

$$\frac{Q^*_{cs}}{TL_{cs}} = \text{produttività oraria del lavoro nel centro di servizio}$$

dove TL_{cs} = n° ore di lavoro utilizzate dal centro
il raffronto può avvenire solo fra centri di servizio omogenei nello spazio

$$\frac{TPR_{cs}}{TL_{cs}} = \text{indice di efficienza del centro di servizio}$$

dove $TPR_{cs} = \sum_{j=1}^n TSL_j Q_j$ (tempo effettivo standard)
 TL_{cs} (tempo effettivo)

questo indicatore può essere usato per raffrontare UO diverse di Amministrazioni diverse, ossia non omogenee nello spazio.

INDICATORI FINANZIARI.--

Tasso di variazione tra previsioni iniziali e finali

$$\frac{\text{previsioni finali} - \text{previsioni iniziali}}{\text{previsioni iniziali}}$$

*** *** *** *** ***

Grado di attendibilità delle previsioni definitive

$$\frac{\text{accertamenti/impegni} - \text{previsioni finali}}{\text{previsioni finali}}$$

*** *** *** *** ***

Tasso di realizzazione delle entrate e delle spese

$$\frac{\text{accertamenti} / \text{impegni}}{\text{previsioni finali}}$$

*** *** *** *** ***

Velocità di riscossione e di pagamenti

$$\frac{\text{riscossioni} / \text{pagamenti a competenza}}{\text{accertamenti} / \text{impegni a competenza}}$$

*** *** *** *** ***

Tasso di smaltimento dei residui attivi e passivi

$$\frac{\text{riscossioni} / \text{pagamenti a residui}}{\text{residui attivi} / \text{passivi riaccertati}}$$

Vedere D.P.R. 31/1/96 n.194 - G.U.13/4/96 n.63

INDICATORI FINANZIARI

CAPACITA' DI SPESA

Rapporto tra **pagamenti complessivi** (competenza + residui) e **massa spendibile** (stanziamenti di competenza + residui passivi iniziali) ;

VELOCITA' DI CASSA

Rapporto tra **pagamenti complessivi** (competenza + residui) e **residui passivi iniziali + impegni di competenza**;

CAPACITA' DI IMPEGNO

Rapporto tra **impegni di competenza** e **stanziamenti di competenza**;

SMALTIMENTO RESIDUI

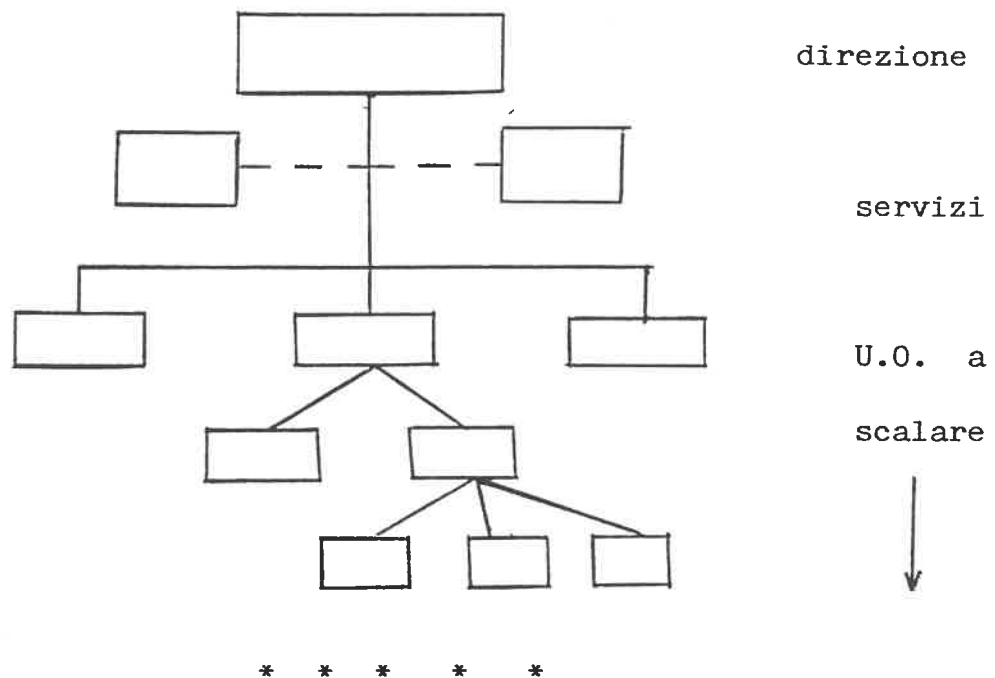
Rapporto tra **pagamenti residui + residui passivi eliminati** e **residui passivi iniziali**;

- MODELLI ORGANIZZATIVI -

Modelli puri

———— line — — — — staff

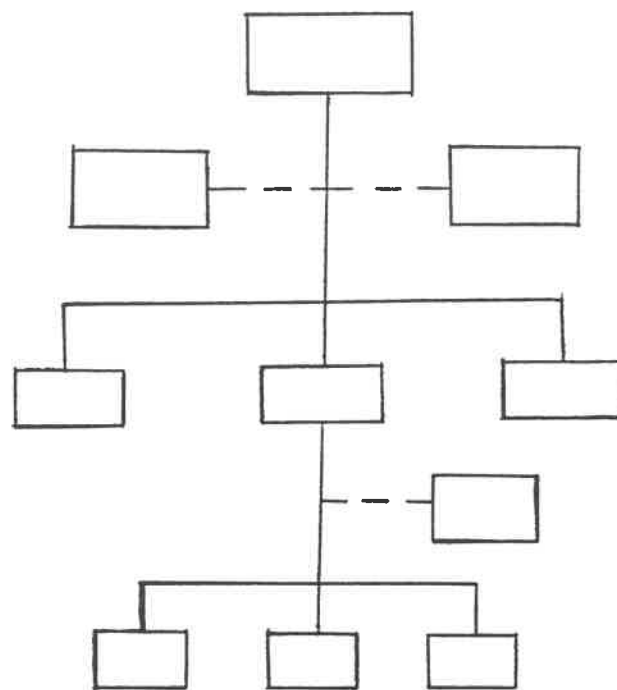
- Gerarchico -



- Divisionale o dipartimentale -

Le divisioni sono organizzativamente autosufficienti ai fini produttivi.

Si tratta di un modulo di transizione tra il vecchio modello gerarchico e quelli successivi più flessibili.



direzione

servizi

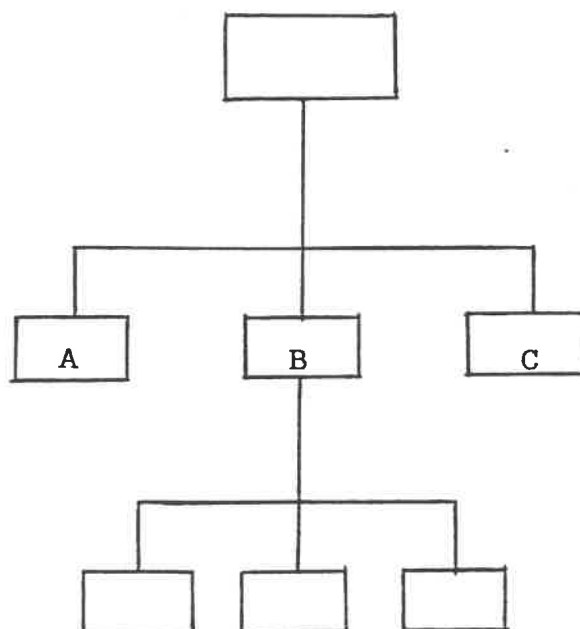
divisioni

servizi

U.O.

* * * * *

- per progetto -

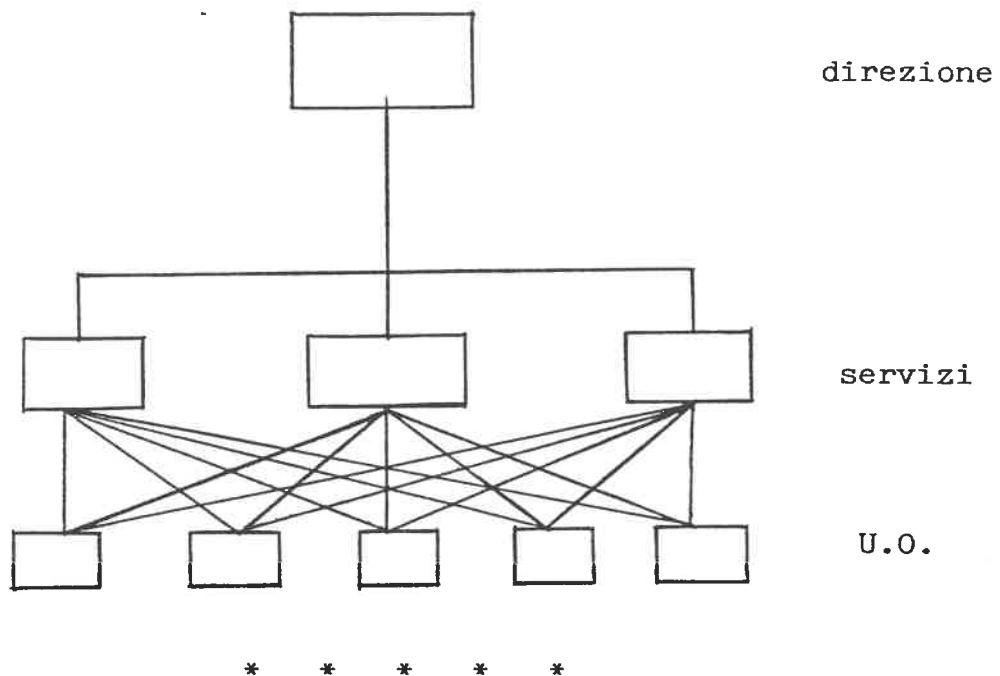


direzione

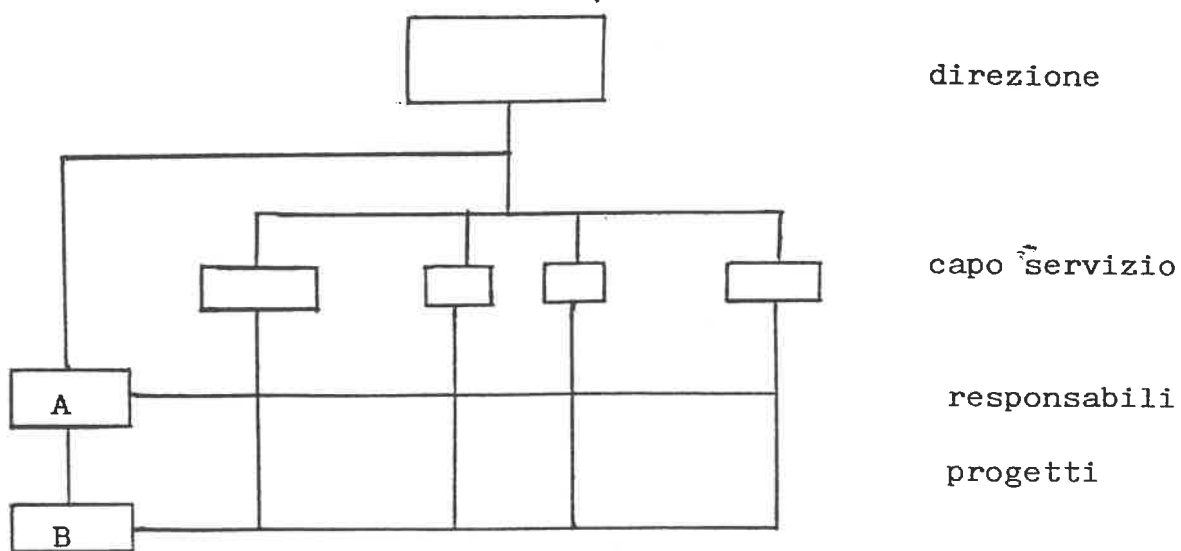
progetti

servizi

- Funzionale -

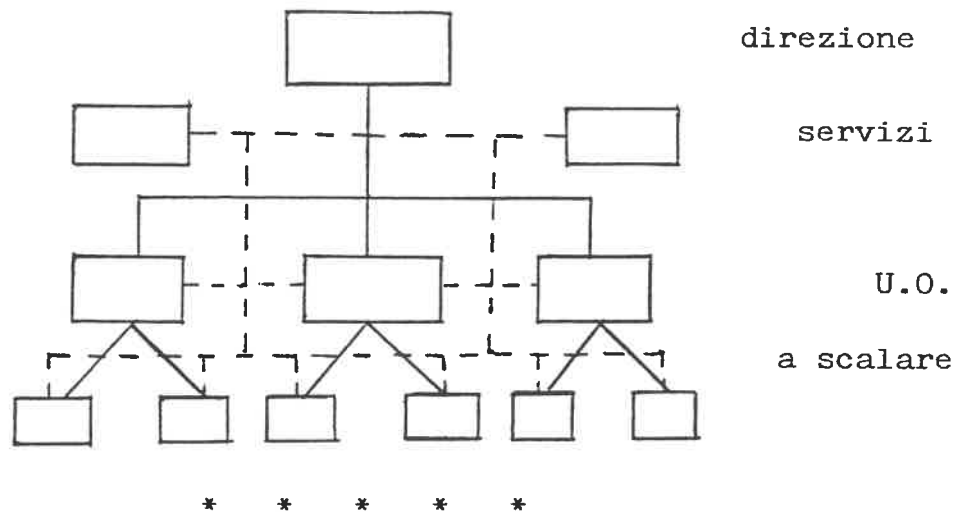


- A matrice -

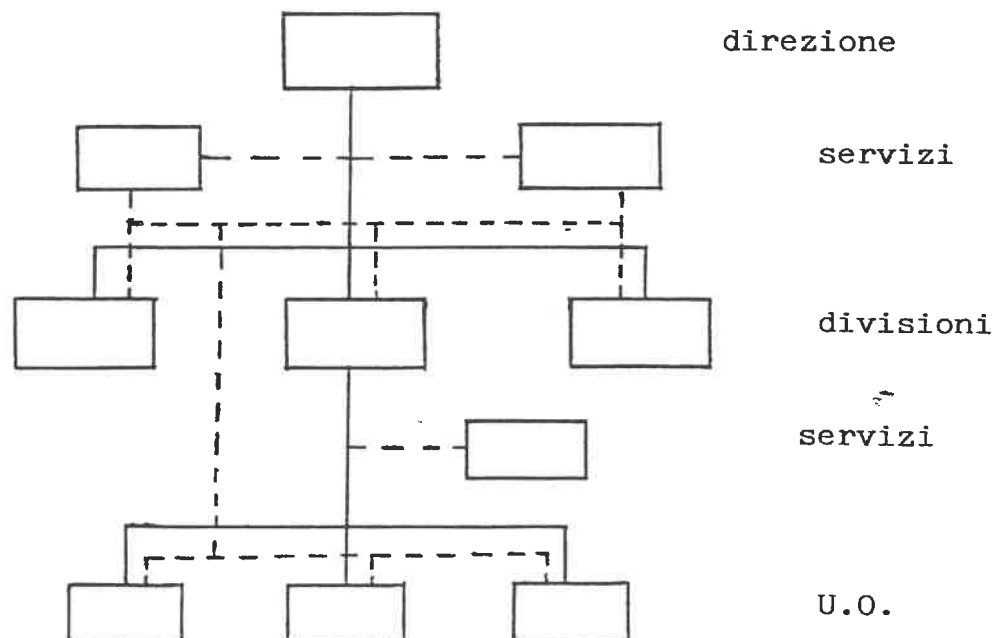


Alcune varianti ai modelli puri

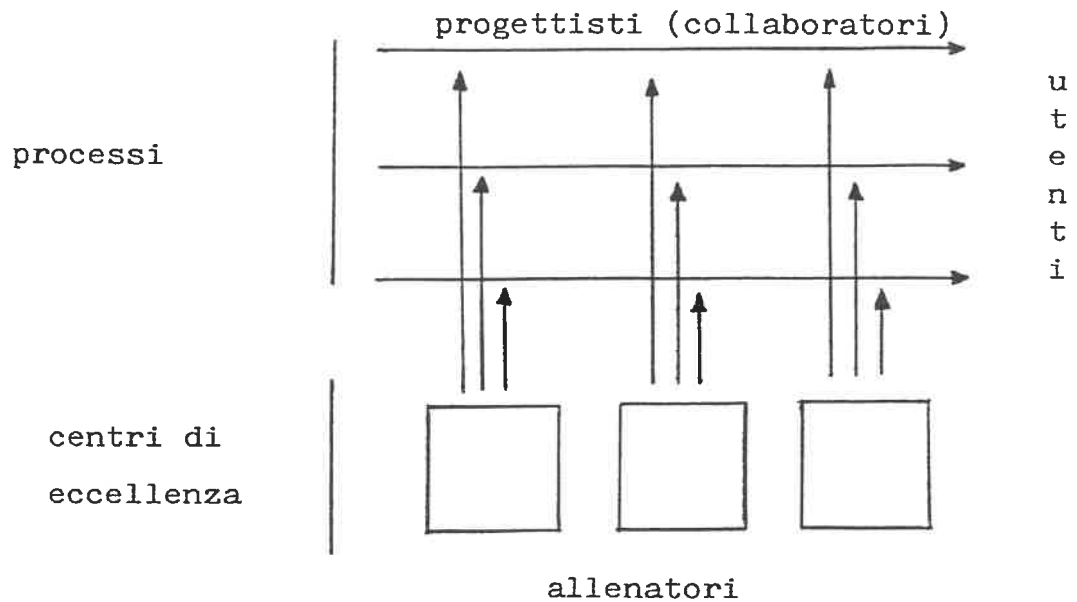
- Gerarchico funzionale -



- Dipartimentale funzionale -



- Teoria dei processi di Hammer -



con quest'ultima riorganizzazione oltre a ridurre la piramide organizzativa si tende ad eliminare l'organigramma tradizionale puntando sulla gestione del processo.

* * * * *

-- processo di comunicazione --

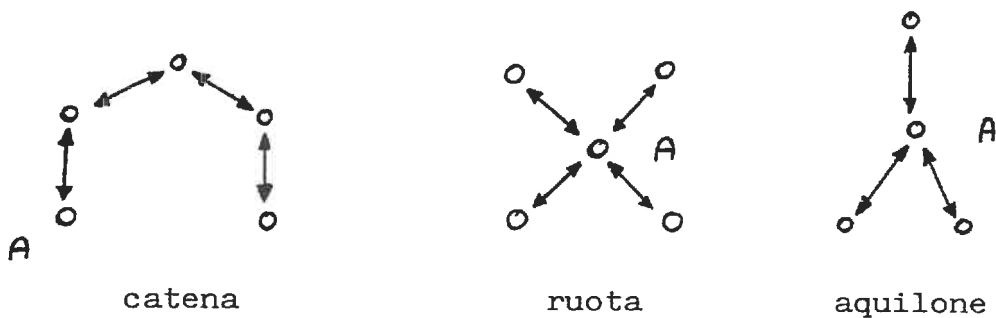
Elementi costituenti il processo di comunicazione:

- emittente o fonte del messaggio (moderazione, equilibrio e fiducia);
- messaggio (scopo del trasmettitore espresso in simboli);

- canale o mezzo (comunicazione scritta seguita da mezzi orali incentrati sullo stesso tema);
- ricevente (tende a sottolineare, cancellare e integrare il messaggio trasformando di fatto lo stesso).

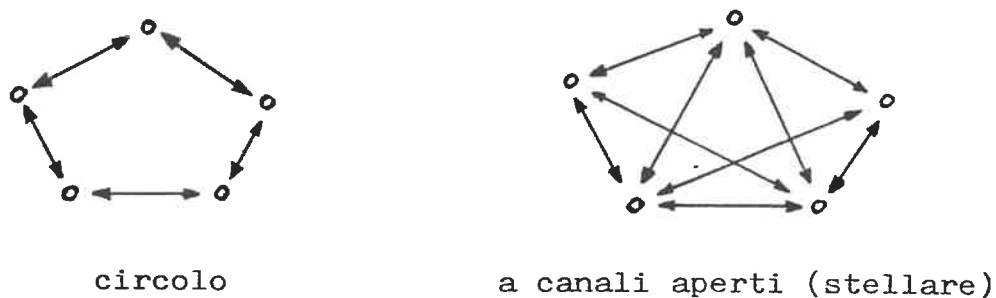
Strutture di alcuni sistemi di comunicazione:

- struttura centralizzata -



A = U.O. base

- struttura non centralizzata -



Il tipo di rete di comunicazione imposto al gruppo determina il tipo di leadership che sarà più efficiente.

- struttura centralizzata : leadership autoritaria con maggiore rapidità di decisione;

- struttura non centralizzata : leadership di tipo partecipativo.

Nell'organizzazione si sviluppano due reti di comunicazione (formale e informale) in cui la rete formale condiziona fortemente la crescita della rete informale.

* * * * *

EFFICACIA DIREZIONALE

E' compito dei capi essere efficaci e la loro efficacia deve essere valutata in base ai risultati che essi raggiungono e non a ciò che fanno.

La logica conseguenza è la direzione per obiettivi.

Non sempre un capo efficiente è efficace, la distinzione può avvenire in base ai seguenti parametri:

Efficienza		Efficacia
Fare bene le cose	-	Fare le cose giuste
Risolvere i problemi	-	Produrre alternative originali
Risparmiare le risorse	-	Massimizzare l'utilizzazione delle risorse
Svolgere i compiti	-	Ottenere risultati
Abbassare i costi	-	Aumentare il volume prodotto

Esistono tre tipi di efficacia:

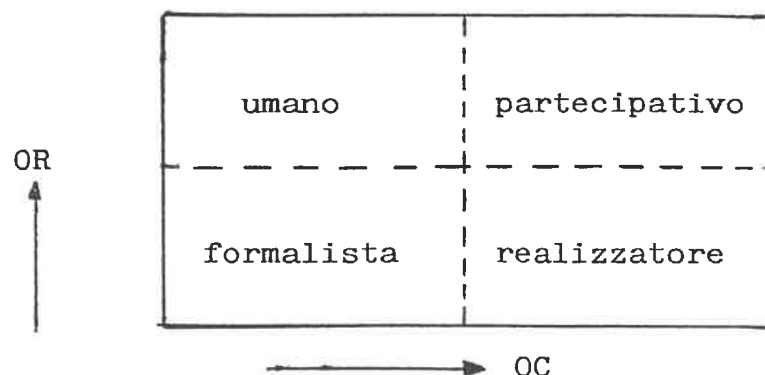
- 1) Direzionale : raggiungimento dei risultati previsti dalla posizione;
- 2) Apparente : caratteristiche che danno un'impressione di efficacia quale che sia il contesto in cui esse vengono collocate;
- 3) Personale : soddisfa gli obiettivi personali piuttosto che quelli dell'organizzazione.

- Teoria 3 - D -

Due sono gli elementi principali del comportamento direzionale:

- il compito da svolgere;
- rapporti con altre persone.

Sono stati individuati quattro stili fondamentali di comportamento direzionale, è da tenersi presente che non tutti i tipi di comportamento possono essere incasellati perfettamente, tuttavia sono utili come quadro di riferimento generale:



OR = Orientamento alle relazioni (ascoltare, fidarsi ed incoraggiare)

OC = Orientamento al compito (strutturare, organizzare e dirigere)

Stile fondamentale	Stile direzionale meno efficace	Stile direzionale più efficace
-----	-----	-----
Partecipativo	Accomodante	Integratore
Realizzatore	Autocratico	Produttivistico
Umano	Pacifista	Formatore
Formalista	Assenteista	Burocratico

Il dirigente efficace dovrà avere queste tre abilità:

- essere sensibile alle situazioni;
- avere uno stile flessibile;
- essere in grado di modificare la situazione quando è necessario.-

La situazione è data dai seguenti fattori : organizzazione, tecnologia, superiori, colleghi e collaboratori.

- Modello di Likert -

Percezione della leadership :

Tipo 1 - Autoritaria drastica;

Tipo 2 - Autoritaria paternalistica;

Tipo 3 - Partecipativa consultiva;

Tipo 4 - Partecipativa di gruppo.

MOTIVAZIONE

- Psicologia dei bisogni -

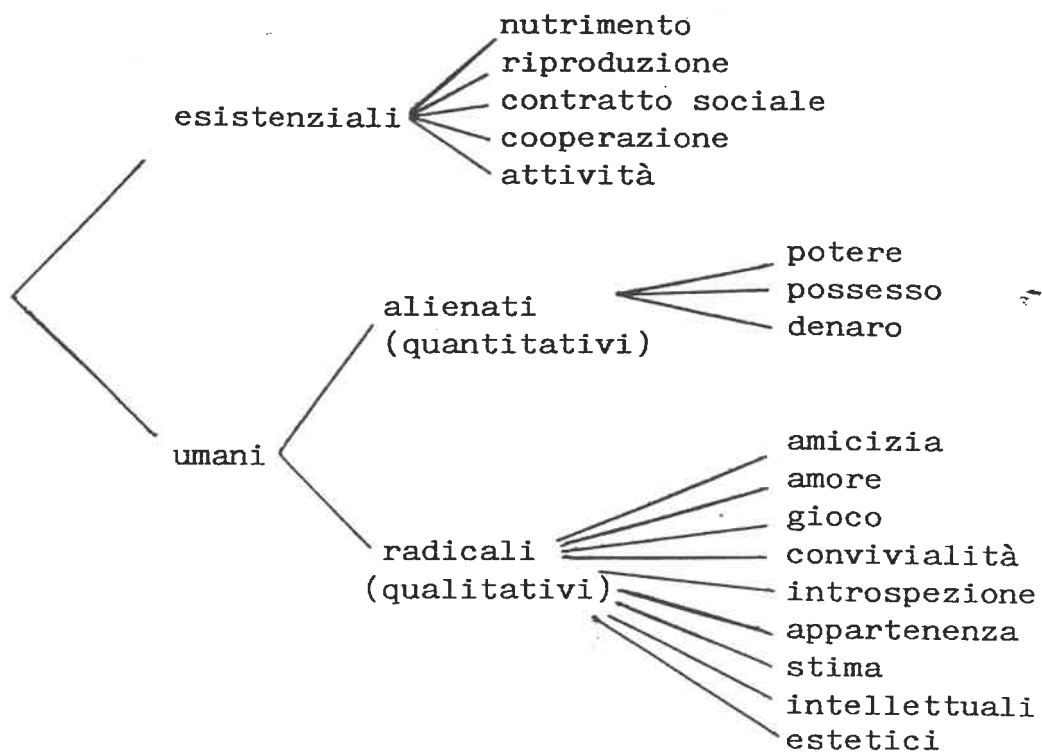
- La gerarchia dei bisogni di Maslow -

Partendo dal livello più basso :

- bisogni fisiologici;
- bisogno di sicurezza;
- bisogni sociali;
- bisogno di stima;
- bisogno di autorealizzazione.

* * * * *

- La bipolarità dei bisogni di Heller -



- Approcci individuali -

- La teoria Y di Mc Gregor -

La teoria X è quella relativa al comportamento più diffuso e radicato secondo il quale :

- 1) l'essere umano medio non ama il lavoro;
- 2) deve essere, pertanto, costretto e controllato;
- 3) l'individuo medio vuole essere diretto, evita le responsabilità, desidera innanzi tutto la sicurezza.

Pertanto, nel rapporto di impiego tutto si esaurisce in una semplice prospettiva di migliore retribuzione.

Secondo la teoria Y , in realtà il soggetto è insofferente e la sua prestazione parziale, occorre quindi introdurre i concetti di integrazione e di autocontrollo , in altre parole coinvolgere e responsabilizzare.

La teoria X , al contrario , crea contrapposizione fra organizzazione e individuo.-

* * * * *

- I fattori di Herzberg -

Non possono costituire motivazioni le pressioni fisiche, psichiche o le incentivazioni quali riduzione dell'orario di lavoro , aumenti retributivi a spirale , compensi addizionali, addestramento alle relazioni inter-personali, comunicazioni.

La teoria della Motivazione/ Igiene individua la motivazione nel contenuto del lavoro e l'igiene nell'ambiente del lavoro, come eliminazione degli stimoli che causano comportamenti volti all'eliminazione del dolore. Contenuto del lavoro responsabilizzazione, riconoscimento, sviluppo.

* * * * *

- Approcci sociali -

- Esame del clima organizzativo di Spaltro -

- importanza dei problemi esistenti nell'organizzazione;
- speranza di una soluzione;
- credibilità delle componenti fondamentali (organizzazione nel suo complesso, direzione, sindacato, proprio gruppo, altri gruppi);
- stili di comando vigenti nell'organizzazione;
- livello di socializzazione prevalente (coppia, piccolo gruppo o collettivo) ;
- sentimento del potere prevalenti.-

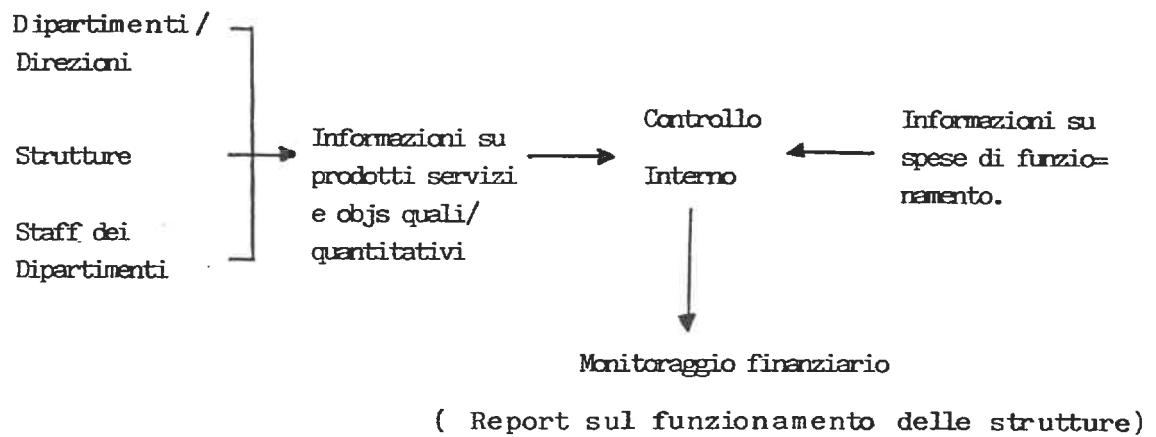
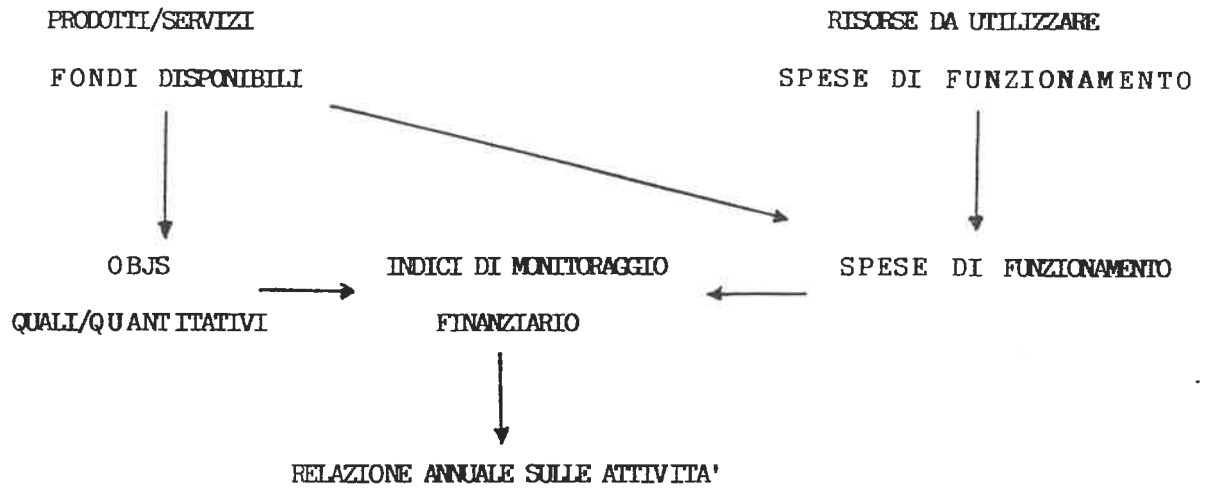
* * * * *

- Tabella di Novaga -

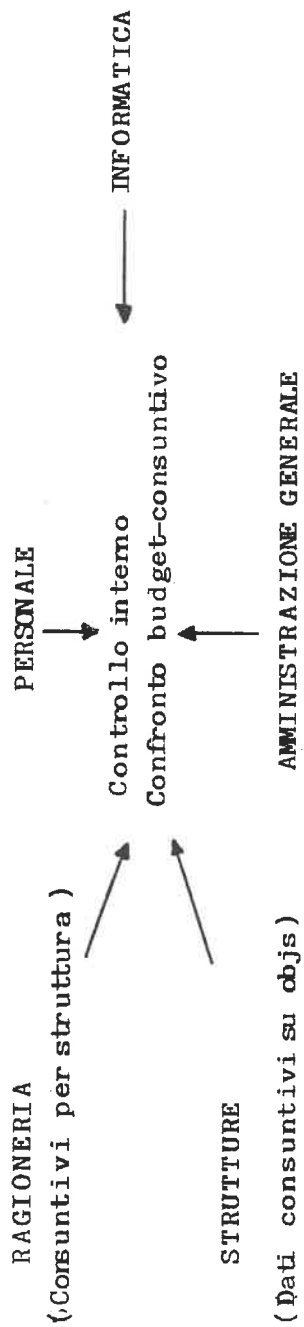
- il bisogno dominante nell'uomo è l'accettazione sociale, il coinvolgimento personale e le relazioni umane costituiscono un fattore motivante;

- lo scopo primario è l'efficacia di gruppo, il metodo consiste nello sviluppo di gruppo, della competenza inter - personale e nell'introduzione di strutture consultive;
- il cambiamento del compito segue al cambiamento del sistema sociale;
- l'addestramento pone l'accento sulla efficacia del gruppo;
- struttura organizzata in gruppi con processi decisionali democratici. -

SCHEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE



In sede di consuntivo si raccolgono i dati e si confrontano con gli Objs di budget.-



La lettura delle spese avviene sotto tre aspetti:

- 1) BILANCIO
- 2) RESPONSABILITA'
- 3) DESTINAZIONE (Struttura - centro di costo)
- 4) VOCE DI SPESA (Personale, Acquisti, Attrezzature, etc)