

Principi di Governance

Vincenzo Marrazzo

La Governance

“Governance” è un vocabolo ormai comune nella terminologia economica e giuridica, che in italiano non corrisponde esattamente alla parola “governo”. In teoria, la governance è un modello manageriale di amministrazione e controllo nel cui ambito le rispettive funzioni decisionali amministrative, di programmazione e controllo sono attuate nell’ interesse di tutti i cosiddetti “stakeholders” dell’attività aziendale (portatori di interessi sull’ attività dell’azienda).

Le suddette funzioni di governance sono svolte secondo principi di correttezza, trasparenza, economicità, equità.

Esse sono assegnate ad organi idonei per autonomia, poteri, competenze e responsabilità con specifici e delimitati ambiti di intervento.

In una dimensione tecnica e operativa la governance è un insieme di procedimenti di amministrazione e controllo che definiscono le linee di orientamento strategico aziendale e di finalità di lungo periodo; traduzione delle finalità strategiche in obiettivi e comportamenti gestionali ad esse coerenti; modalità di valutazione, monitoraggio e controllo delle attività e dei risultati; comportamenti manageriali di limitazione dei rischi economici e contenimento dei loro effetti.

Nel contesto della PA la governance può essere riferita al funzionamento interno di un singolo ente della PA stessa (governance pubblica interna) oppure ai rapporti fra enti pubblici territoriali diversamente ordinati per funzioni, poteri e livello territoriale di competenza (si chiama governance pubblica esterna fra enti pubblici) oppure ancora alle relazioni fra gli enti pubblici territoriali proprietari ed i soggetti esterni con distinta personalità giuridica, ai quali è affidata la titolarità di gestioni delle reti degli impianti, delle dotazioni patrimoniali e/o la gestione dei servizi pubblici (governance pubblica esterna fra enti pubblici e società partecipate dei servizi pubblici).

Il ruolo dei Comuni (ma anche delle Province, si è trasformato nel tempo da soggetto direttamente erogatore ad holding , che detiene pacchetti azionari di SPA partecipate dei servizi pubblici locali e, ulteriormente, da soggetti stockholder (azionisti) a stakeholder (portatori di interessi). Pertanto attualmente l' Ente locale assume il duplice ruolo di azionista di riferimento e di rappresentante degli interessi della collettività.

La esternalizzazione dei servizi pubblici locali ha creato un nuovo problema e una nuova funzione per l' Ente locale:
la conservazione del potere decisorio circa l'intervento politico strategico fondamentale nel settore dei servizi pubblici locali e il controllo sulla sua attuazione.

La governance è anche parte integrante delle strategie tese a promuovere la partecipazione alla vita pubblica, innovando i rapporti fra amministrazioni e cittadini, costruendo modelli di governance fra le istituzioni e processi decisionali inclusivi. La modernizzazione della PA si basa su governance e partecipazione connesse fra di loro, che trovano entrambe un terreno comune nella fiducia. L' OCSE in un recente Rapporto sui processi di riforma amministrativa, ha esortato i governi a conseguire la fiducia dei cittadini nella PA come condizione per la modernizzazione dell'azione pubblica ed il miglioramento della qualità della vita e la crescita dei territori.

La cooperazione interistituzionale fra le amministrazioni pubbliche implica una nuova cultura del fare, una reale garanzia dei diritti, la capacità di rispondere alle nuove esigenze con nuovi servizi.

I temi cardine : *solidarietà e reti di servizi per un nuovo Stato sociale; sussidiarietà orizzontale e verticale per una PA aperta; misurazione dell' efficienza, riduzione degli sprechi e riuso delle soluzioni; cooperazione applicativa in rete; competitività e reti per lo sviluppo locale; trasparenze e reti di comunicazione pubblica; competenza e reti di persone più preparate; garanzia e rete per la tutela della salute, sostenibilità e rete per la tutela dell'ambiente.*

Esigenze forti, quindi, che debbono essere calate dall' ambito del “vorrei ma non posso” al piano di un'autentica volontà politica. Un sondaggio IPSOS sul tema *“PA e governance nelle situazioni di crisi”* ha evidenziato come i cittadini si sentano coinvolti in prima persona nelle situazioni di conflitto tra esigenze locali e collettive: la metà degli intervistati ritiene che sia importante che le decisioni coinvolgano le comunità locali tramite voto diretto o per tramite dei comuni coinvolti. Solo il 20% ritiene che sia importante che ad avere più voce in capitolo debba essere il governo centrale, il 12% Province e Regioni e l'11% l'Europa. Si avverte forte quindi, una esigenza di coinvolgimento diretto dei cittadini nelle decisioni.

Tornando all' esempio originario della governance rispetto alle funzioni esercitate dagli Enti locali per il tramite di società esternalizzate magari in forma di SPA, il presupposto per autentiche esigenze di governance sono essenzialmente l'esistenza di strutture operative idonee, ovvero di uffici dotati di personale dipendente specializzato in sistemi di controllo aziendale, e la definizione di modalità standardizzate di report redatti ad intervalli regolari di breve periodo da riferire al decisore politico. Bisogna dire che sotto questo profilo la maggior parte degli Enti locali risulta ancora in affanno.

Non esistono evidentemente modelli astratti di governance che possano garantire un'adeguata funzionalità della PA al miglior servizio del cittadino e delle sue esigenze: la valutazione va fatta nell'azione pratica, e ci deve essere sempre da parte soprattutto di chi svolge la funzione amministrativa l'intelligenza politica e l'umiltà di saper monitorare continuamente la propria azione concreta e di saperla correggere quando si dimostrasse necessario. In tal senso, regolamenti, leggi, fondamenti costituzionali, possono fare ben poco in assenza di una sana e responsabile strategia politica.

I PRINCIPI

I principi di governance per gli enti pubblici si concentrano sull'efficacia, l'efficienza, la trasparenza, la responsabilità nell'amministrazione e nel controllo delle attività pubbliche, al fine di raggiungere gli obiettivi istituzionali e servire al meglio i cittadini.

Questi principi si applicano a tutti i livelli di governo, dalla gestione interna degli enti alla fornitura di servizi pubblici, e sono fondamentali per garantire la fiducia dei cittadini e il buon funzionamento dello Stato.

I PRINCIPI CHIAVE

- *Trasparenza e Accesso all'Informazione*
- *Responsabilità e Controllo*
- *Partecipazione e Coinvolgimento dei Cittadini*
- *Efficacia ed Efficienza*
- *Legalità e Correttezza*
- *Sussidiarietà*

I PRINCIPI CHIAVE

Trasparenza e Accesso all'Informazione

Pubblicità degli atti:

Tutti gli atti delle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere accessibili al pubblico, tranne quelli per i quali la legge prevede espressamente la riservatezza.

Accesso agli atti:

I cittadini hanno il diritto di accedere agli atti amministrativi, salvo eccezioni previste dalla legge.

Informazione:

Le pubbliche amministrazioni devono fornire informazioni chiare e tempestive sulle proprie attività e decisioni.

Responsabilità e Controllo

Responsabilità:

I dirigenti e gli amministratori degli enti pubblici sono responsabili delle loro azioni e decisioni, e devono rendere conto del loro operato.

Controllo interno:

Le amministrazioni devono istituire sistemi di controllo interno efficaci per prevenire e individuare irregolarità e comportamenti scorretti.

Controllo esterno:

Le amministrazioni devono essere soggette a forme di controllo esterno, come la revisione contabile e la vigilanza da parte di organi competenti.

Partecipazione e Involgimento dei Cittadini

Coinvolgimento:

I cittadini devono essere coinvolti nei processi decisionali che li riguardano, attraverso consultazioni e altre forme di partecipazione.

Ascolto delle esigenze:

Le amministrazioni devono ascoltare le esigenze dei cittadini e tenerne conto nelle loro decisioni.

Efficacia ed Efficienza

Efficacia:

I servizi pubblici devono essere erogati in modo efficace, raggiungendo i risultati attesi e soddisfacendo le esigenze dei cittadini.

Efficienza:

Le risorse pubbliche devono essere utilizzate in modo efficiente, evitando sprechi e massimizzando i risultati.

Legalità e Correttezza

Legalità:

Le amministrazioni pubbliche devono agire nel rispetto della legge e dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Correttezza:

Le amministrazioni devono agire in modo corretto e trasparente, evitando conflitti di interesse e comportamenti scorretti.

Sussidiarietà

Sussidiarietà:

Le funzioni amministrative devono essere svolte dall'ente più vicino al cittadino e al territorio, evitando sovrapposizioni e inefficienze.

Funzioni sussidiarie:

Gli enti superiori devono intervenire solo quando l'ente inferiore non è in grado di svolgere la funzione in modo adeguato.

Questi principi, insieme ad altri, costituiscono le fondamenta della buona governance degli enti pubblici, contribuendo a creare una pubblica amministrazione efficiente, trasparente e responsabile, al servizio dei cittadini e dello sviluppo del Paese.

Corso di formazione

Il controllo gestionale analitico: la determinazione dei costi e dei proventi di gestione dei servizi pubblici.

Data sessione:

Il controllo di gestione analitico nei servizi pubblici si concentra sulla determinazione e analisi dei costi e dei proventi di gestione, mirando a valutare l'efficienza e l'efficacia dell'erogazione dei servizi.

Questo processo include la rilevazione, la misurazione, la destinazione e l'analisi dei costi e dei ricavi, sia fissi che variabili, per supportare le decisioni gestionali e la pianificazione strategica.

Di seguito, gli **Elementi Chiave del Controllo di Gestione Analitico nei Servizi Pubblici**:

Determinazione dei Costi:

Include la contabilizzazione dei costi diretti e indiretti, fissi e variabili, relativi all'erogazione dei servizi.

Analisi dei Proventi:

Comprende la rilevazione delle entrate generate dall'erogazione dei servizi, come tariffe o compartecipazione alla spesa.

Valutazione dell'Efficienza:

Si basa sull'analisi del rapporto tra costi sostenuti e risultati ottenuti, misurando la capacità di erogare il servizio con il minor dispendio possibile di risorse.

Valutazione dell'Efficacia:

Valuta se il servizio erogato raggiunge gli obiettivi prefissati e soddisfa le esigenze dei cittadini.

Strumenti:

Utilizza strumenti come la contabilità analitica per la misurazione, la rilevazione e l'analisi dei costi e dei ricavi interni, e può avvalersi di sistemi di Business Intelligence e Data Warehouse per la gestione dei dati e il supporto decisionale.

Importanza per i Servizi Pubblici:

Miglioramento dell'Erogazione:

Consente di identificare aree di inefficienza e di implementare azioni correttive per ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

Trasparenza e Responsabilizzazione:

Favorisce la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche e aumenta la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

Pianificazione e Controllo:

Supporta la pianificazione strategica e il controllo di gestione, consentendo di fissare obiettivi realistici e di monitorare il loro raggiungimento.

Riduzione degli Sprechi:

Aiuta a identificare e ridurre gli sprechi e a garantire un uso più efficiente delle risorse pubbliche.

CONTROLLO DI GESTIONE

il controllo di gestione rappresenta uno strumento di supporto alla direzione sia tecnica che politica dell'Ente che potrà così disporre di dati e informazioni utili ad effettuare le scelte operative di propria competenza (art. 147, co. 2, lett. a), del TUEL), attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo e si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti.

L'individuazione degli obiettivi che si intendono perseguire nell'arco di un determinato periodo rappresenta un aspetto basilare per il controllo economico interno, cosicché l'amministrazione locale dovrà rendere esplicativi i fini che intende realizzare (nell'arco di tempo al quale si riferisce il bilancio di previsione) e dotarsi di appositi indicatori atti a verificare concretamente il raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Il controllo di gestione si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (*ex multis, deliberazioni Corte dei conti Lombardia n.152 del 2020/VSGC e n.52 del 2021/VSGC*)

L'ARTICOLO 147 DEL D.LGS. 267/2000 DISCIPLINA LA TIPOLOGIA DEI CONTROLLI INTERNI, PREVEDENDO CHE:

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
2. Il sistema di controllo interno è diretto a:
 - a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi.

Per “**efficacia**” si intende, da un lato, la modifica del bisogno ottenuto attraverso l’erogazione delle prestazioni (*efficacia esterna*) e, dall’altro, il giudizio sulla adeguatezza qualitativa e quantitativa dell’azione rispetto agli obiettivi (*efficacia interna*), ovvero la capacità di raggiungimento dei risultati.

Per “**efficienza**”, la disciplina della scienza dell’amministrazione, intende il rapporto tra i fattori impiegati (*input*) e il prodotto ottenuto (*output*), ovvero la capacità di massimizzare il rapporto tra risultati e mezzi impiegati.

Per “**economicità**” si intende la capacità del servizio pubblico di produrre beni e servizi di buona qualità, in sufficiente quantità e al prezzo migliore possibile, ovvero finalizzata ad assicurare la copertura dei costi con i ricavi o delle spese con le entrate.

IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267

“Articolo 196 - Controllo di gestione”.

- 1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità.*
- 2. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi;”*

IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267

“Articolo 197 - Modalità di controllo di gestione.

1. *Il controllo di gestione, di cui all'articolo 147, comma 1 lettera b), ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni, delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente.*
2. *Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:*
 - a) *predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi;*
 - b) *rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;*
 - c) *valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.*

IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267 “Articolo 197 - Modalità di controllo di gestione

3. *Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.*

4. *La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.”*

IL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267

“Articolo 198 - Referto del controllo di gestione.

La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l’andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili;”

“Articolo 198-bis: Comunicazione del referto.

Nell’ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall’articolo 198, anche alla Corte dei conti.”

IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO GENERALE DELLA PA

Il sistema di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni trova il suo primario riferimento normativo nel D. Leg.vo n. 165/2001, è previsto dalla Legge n. 94/1997 ed è disciplinato dal Titolo III del relativo D. Leg.vo di attuazione n. 279/1997.

1. PRINCIPI NORMATIVI

L'assetto normativo di riferimento è caratterizzato dai seguenti principi:

a) la separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa.

"Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico - amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare (a tal fine emanano un'apposita direttiva annuale) e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti" (art. 4, D. Leg.vo n. 165/2001).

b) il potere propositivo di obiettivi e programmi operativi dei dirigenti.

In sede di predisposizione del progetto annuale di bilancio di previsione, è compito specifico dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, o equiparati, formulare proposte all'autorità politica di obiettivi e programmi da perseguire, tenendo conto dei costi sostenuti per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi istituzionali (*art. 14, D. Leg.vo n.165/2001, art. 17, L. n. 59/1997 e D. Leg.vo n. 286/1999, e art. 4 bis, L. n. 468/78*).

c) la titolarità di autonomi poteri di gestione dei dirigenti.

Ai dirigenti sono stati attribuiti compiti di direzione, di gestione, di spesa, di organizzazione e di controllo, e sono riferite le responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati. Per verificare l'efficiente svolgimento delle attività e dei servizi loro affidati, "i dirigenti generali adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative" (*art. 18 D. Leg.vo n. 165/2001*).

d) il monitoraggio dei bilanci; la rilevazione e il controllo dei costi.

"Al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci, anche articolati per funzioni e per programmi, e la rilevazione dei costi il Ministero del Tesoro (oggi dell'Economia e delle Finanze - MEF) provvede all'acquisizione delle informazioni sui flussi relativi a tutte le amministrazioni pubbliche" (art. 58 D. Leg.vo n. 165/2001).

"Le amministrazioni pubbliche individuano i singoli programmi di attività e trasmettono al Ministero del Tesoro (MEF) tutti gli elementi necessari alla rilevazione ed al controllo dei costi.

A tale scopo, pertanto, ed "al fine di rappresentare i profili economici della spesa" (cioè i costi) il suddetto Ministero "definisce procedure interne e tecniche di rilevazione" (art. 59 D. Leg.vo n. 165/2001).

e) un nuovo processo di bilancio pubblico che tiene conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali.

L'autorità politica formula le proprie proposte di allocazione annuale delle risorse (cioè di bilancio) in base alla valutazione dei costi sostenuti, dei rendimenti ottenuti e dei risultati conseguiti per le funzioni ed i servizi istituzionali svolti, scaturenti dal sistema informativo economico e statistico di supporto al proprio controllo interno di gestione. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nel suo ruolo di coordinatore della finanza e dei conti pubblici, ricevute le proposte formulate, le esamina e le valuta nel loro complesso sempre in funzione del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali, prima di procedere alla definizione del progetto di bilancio da sottoporre al preliminare esame collegiale del Governo per la successiva presentazione al Parlamento (art. 17, L. n. 59/1997 e D. Leg.vo n. 286/1999, e art. 4 bis, L. n. 468/78).

f) un sistema di contabilità economica analitica unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche.

Per migliorare l'impiego delle risorse e per rendere il bilancio pubblico (e in primo luogo quello dello Stato) coerente con le nuove esigenze dell'azione amministrativa - ormai orientata verso l'efficienza nel percorso obiettivi, risorse, risultati - è stata espressamente prevista dalla Legge 3 aprile 1997, n. 94, una specifica delega al Governo per l'introduzione nel sistema contabile pubblico di una contabilità economica analitica per centri di costo. Tale delega è stata attuata con il D. Leg.vo 7 agosto 1997, n. 279 che, al Titolo III, disciplina il nuovo sistema di contabilità economica delle pubbliche Amministrazioni ed i suoi elementi cardine (piano dei conti, centri di costo, servizi erogati), correlandone alcuni aspetti alla riforma del conto del patrimonio - rendiconto generale dello Stato, prevista nello stesso decreto.

IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO GENERALE DELLA PA

2. FINALITA'

Nel processo di formazione del bilancio di previsione il sistema assume valenza sostitutiva del soppresso criterio della spesa storica incrementale, ponendosi come elemento conoscitivo e di supporto informativo delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguitibili sia per le Amministrazioni, nel loro autonomo processo di costruzione del bilancio, sia per il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella sua funzione di coordinatore dei conti pubblici (articoli 3 e 5, lett. g) e h), della Legge n. 94/1997).

Per quanto riguarda le Amministrazioni Pubbliche, il nuovo sistema: consente un costante e concomitante monitoraggio dei costi di gestione; permette un dialogo permanente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai fini delle valutazioni connesse con la programmazione finanziaria e con la predisposizione del bilancio annuale di previsione, consentendo interventi selettivi e mirati di riduzione dei costi e delle spese; si pone, quindi, come riferimento comune per l'adozione, nell'ambito della autonomia ad esse riconosciuta, di strumenti di rilevazione, verifica e controllo, così come indicato dalla L. 59/97 e dal D.Leg.vo 286/99, che ha stabilito il sistema di controlli interni di cui ogni Amministrazione deve dotarsi.

Per il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato -oltre che per i fini propri di ogni altra Amministrazione pubblica, il sistema è uno strumento al servizio dello svolgimento dei compiti istituzionali ad esso assegnati dalla normativa e che si possono così riassumere:

- analisi, verifica e valutazioni dei costi, delle funzioni e dei servizi istituzionali delle Amministrazioni dello Stato, ai fini della programmazione finanziaria e della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, e quindi per consentire la migliore allocazione delle risorse;
- monitoraggio degli effetti delle manovre di bilancio;

- valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative dei settori di pertinenza delle competenti amministrazioni;
- consolidamento dei costi delle funzioni istituzionali dei molteplici organismi pubblici;
- produzione di documentazione conoscitiva a favore degli organi politici e di controllo.

Le finalità perseguitate dal sistema di contabilità economica analitica interessano, in particolare, le diverse articolazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (Ispettorati - ed in modo specifico l'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio - Uffici Centrali di Bilancio).

IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO GENERALE DELLA PA

3. PRINCIPI CONTABILI

Il sistema unico di contabilità economica pone in correlazione le risorse impiegate, i risultati conseguiti e le connesse responsabilità gestionali della dirigenza e fonda la propria funzionalità sui seguenti principi: l'individuazione della competenza economica dei fenomeni amministrativi, la correlazione tra le risorse necessarie e le destinazioni per cui esse vengono impiegate, ed il confronto tra budget e risultati ottenuti. Per consentire la valutazione economica della gestione - e quindi degli obiettivi perseguiti - il sistema contabile prende a riferimento il costo, cioè il valore delle risorse umane e strumentali - beni e servizi - effettivamente utilizzate, anziché la spesa, che rappresenta l'esborso monetario legato alla loro acquisizione.

Diversamente dalla spesa, infatti, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata: pertanto, viene valorizzato in relazione all'effettivo consumo della risorsa stessa ed è attribuito al periodo amministrativo in cui esso si manifesta, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario.

Per analizzare le modalità di realizzazione degli obiettivi, inoltre, le risorse, classificate in relazione alla loro "natura", secondo un Piano dei Conti , vengono correlate alle "destinazioni" delle quali si vuole valutare il risultato: le ottiche stabilite dal D. Leg.vo n. 279/97 fanno riferimento alle responsabilità, ovvero al soggetto che decide come e quando impiegare le risorse assegnate (cioè al titolare del centro di costo), ed alle finalità, cioè agli scopi che devono essere perseguiti (missioni istituzionali o funzioni-obiettivo).

Il sistema contabile è caratterizzato, inoltre, dal confronto sistematico tra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti, e consente di verificare periodicamente, nel corso dell'esercizio, l'aderenza fra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione: esso, pertanto, si pone in via strumentale all'esercizio del controllo di gestione.

Secondo questa logica il processo si sviluppa in quattro momenti fondamentali: la fase di programmazione, nella quale vengono definiti gli obiettivi e si programmano le risorse, le azioni ed i tempi necessari per realizzarli (budget); la fase di gestione, nella quale vengono rilevati gli eventi verificatisi; la fase di controllo, nella quale, con cadenze periodiche infrannuali, si verifica che la gestione si svolga in modo tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati; e la fase di consuntivazione, nella quale si dà conto delle risultanze definitive della gestione.

Il sistema di contabilità analitica dei costi richiede: procedure che consentano lo svolgimento del processo, l'adeguamento dell'organizzazione per gestire i nuovi flussi di informazioni, e l'adozione di idonei strumenti di supporto per la misurazione e la rilevazione delle informazioni.

Riferimenti normativi

[Decreto legislativo del 07 agosto 1997, n. 279](#)

[Legge del 3 aprile 1997, n. 94](#)

[Decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 286 .](#)

Corso di formazione

Il controllo gestionale analitico: la costruzione dei report di contabilità economica analitica.

Data sessione:

Il controllo di gestione è l'insieme delle procedure che all'interno di una organizzazione produttiva vengono poste in essere al fine di:

- Misurare il grado di realizzazione degli obiettivi fissati in sede di programmazione ed in relazione alle risorse impiegate, siano esse risorse umane, materiali e finanziarie.
- Verificare attraverso l'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati gli elementi di criticità dei processi produttivi al fine di apportare i correttivi ritenuti necessari al miglioramento dell'intero ciclo produttivo.
- Poter definire in relazione agli obiettivi raggiunti il livello di performance dalle unità produttive.

Attuare il Controllo di Gestione all'interno di una organizzazione è un processo ciclico sottoposto a variazioni che implica un cambiamento del comportamento delle risorse umane, orientato alla razionalità, all'efficienza alla condivisione e partecipazione al processo che può avvenire solo con la conoscenza dello strumento operativo - *controllo di gestione*.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 ha introdotto il concetto di performance nella Pubblica Amministrazione, indicando le fasi in cui articolare il ciclo della performance e, nel contempo ha individuato i meccanismi da attivare per misurare, gestire e valutare la performance di un'amministrazione pubblica. Da ciò è derivata la necessità di definire un sistema di controllo di gestione che sia complementare al piano della Performance ed al sistema di misurazione della stessa.

Il controllo di gestione in ambito pubblico è caratterizzato da strumenti e procedure attraverso le quali migliorare la gestione interna dell'Ente ed il rapporto con l'esterno e gli stakeholders.

La corretta applicazione permette di:

- approfondire la conoscenza delle attività e delle procedure svolte dall'Ente;
- porre l'attenzione sulle risorse utilizzate e sulle relative modalità di utilizzo;
- valorizzare le risorse umane e professionali anche al fine di accrescerne la responsabilizzazione;
- attuare un controllo continuo della spesa, dei costi e dei risultati in relazione alle disponibilità e agli obiettivi prestabiliti.

L'attuazione del controllo di gestione ben si inserisce nella corretta applicazione dei principi sanciti dalla L. 241/90 e successive modifiche, che regolamenta il procedimento amministrativo e l'accesso agli atti.

Il controllo interno, e quindi anche il controllo di gestione, è stato considerato dal legislatore in momenti differenti e con passaggi graduali, testimoniando l'evoluzione del funzionamento e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, nell'ambito della quale è evidente il percorso di responsabilizzazione dei dirigenti nel raggiungimento degli obiettivi e nell'utilizzo delle risorse ed il sistema dei controlli.

La legge, nell'affermare i principi costituzionali riferiti al buon andamento dell'attività amministrativa, basato sui criteri di efficacia ed efficienza, introduce il concetto della trasparenza dell'azione amministrativa che implica l'apertura verso i cittadini e la partecipazione degli stessi al procedimento amministrativo. In tale ambito trova spazio il controllo di gestione, quale procedura per garantire efficacia ed efficienza all'azione amministrativa e quale espressione del controllo interno.

Il controllo di gestione, è la procedura applicata alle PPAA ed inserito nel contesto del controllo interno formalmente introdotto con il D.Lgs n. 286/99 secondo cui le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, devono dotarsi di strumenti e metodologie finalizzati a:

1. garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
2. verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
3. valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
4. valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

La progettazione dei controlli interni, secondo quanto indicato dall'articolo 1 del D.Lgs n. 286/99, deve essere condotta rispettando i seguenti principi:

1. l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico - amministrativo. Essa è svolta da strutture che rispondono "direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo;
2. il controllo di gestione è svolto da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata;
3. l'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diversi da quelli a cui è demandato il controllo di gestione;
4. le funzioni indicate sono svolte in modo integrato;
5. le verifiche di regolarità amministrativa e contabile non possono essere svolte dalle strutture addette al controllo di gestione e al controllo strategico.

Ai fini di una corretta attuazione del controllo di gestione, il D.Lgs n. 286/99 stabilisce che ogni amministrazione deve definire:

1. l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
2. le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
3. le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
4. l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;
5. le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono stati sostenuti;
6. gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;
7. la frequenza di rilevazione delle informazioni.

Ai fini di una corretta attuazione del controllo di gestione, il D.Lgs n. 286/99 stabilisce che ogni amministrazione deve definire:

1. l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
2. le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
3. le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
4. l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative;
5. le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono stati sostenuti;
6. gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;
7. la frequenza di rilevazione delle informazioni.

Fasi e strumenti del controllo di gestione

Perché il controllo di gestione possa assolvere alla sua funzione è necessario che siano rispettate specifiche fasi operative e siano utilizzati determinati strumenti conoscitivi e di analisi.

Le fasi operative comuni ad ogni amministrazione sono le seguenti:

A. VERIFICA E CONOSCENZA DELLA STRUTTURA (ANALISI GESTIONALE)

Prima di implementare il controllo di gestione, l'organo deputato alla sua attivazione ed operatività, deve conoscere la struttura per la quale esso dovrà essere applicato.

Questo vuol dire conoscere e analizzare le procedure che caratterizzano le attività degli uffici, avendo così una visione completa delle attività svolte, dei carichi di lavoro e delle procedure amministrative adottate, al fine di valutarne la funzionalità e l'efficacia, ed ottenere le informazioni necessarie per esplicare i contenuti del controllo di gestione

B. PIANIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ E INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI MEDIO/LUNGO E BREVE PERIODO

La pianificazione strategica delle attività e la determinazione delle finalità e quindi degli obiettivi anche di breve periodo costituisce la base per una corretta impostazione ed efficace funzionamento del controllo di gestione.

C. MISURAZIONE DEI RISULTATI, VERIFICA DEGLI SCOSTAMENTI TRA OBIETTIVI E RISULTATI E INTRODUZIONE DI AZIONI CORRETTIVE

L'attività di verifica dell'andamento della gestione è essenziale al fine di valutare come l'ente sta lavorando e quindi riscontrare se, in termini di obiettivi, i risultati coincidono con quanto programmato. Si ha pertanto la possibilità di intervenire sulla gestione delle attività apportando le necessarie modifiche che, a seconda delle esigenze, possono essere più o meno incisive. La misurazione dei risultati può indurre ad apportare delle azioni correttive sulle modalità di gestione oppure a revisionare gli obiettivi.

D. ATTIVITÀ DI REPORTING.

Il controllo di gestione ha una valenza operativa se oltre a predisporre ed applicare una metodologia che rilevi l'andamento della gestione e il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, si predispone anche un'opportuna attività di reporting tramite la quale i risultati sono trasmessi ai vertici.

Le informazioni che scaturiscono dall'attività di reporting sono utili ai fini della programmazione, del monitoraggio della gestione e della individuazione delle azioni correttive.

Viceversa gli strumenti, attraverso cui ottenere i valori necessari per misurare ed analizzare i risultati, possono individuarsi in:

- 1) SISTEMA DI INDICATORI**
- 2) DOCUMENTI DI REPORTING.**

1) SISTEMA DI INDICATORI

Se il senso del controllo di gestione è quello di guidare l'azione amministrativa verso obiettivi di efficienza ed efficacia, non si può prescindere dall'impostazione di un adeguato sistema di indicatori che costituiscono lo strumento di base per verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'andamento dell'azione amministrativa. Gli indicatori, infatti, sono uno strumento-misura che permette di individuare in modo immediato e chiaro, una serie di informazioni sui singoli aspetti dei fenomeni gestionali. Affinché essi possano assolvere al compito loro attribuito, è necessario che presentino specifiche caratteristiche. In particolare essi dovrebbero essere:

- **Significativi.** Costruiti, quindi, in modo da dare una informazione utile e appropriata agli obiettivi di conoscenza. In tal senso, pertanto, sono sufficienti anche pochi indicatori, purché in grado di fornire un quadro informativo chiaro e riscontrabile con gli obiettivi programmati.

- validati e affidabili. Devono, pertanto, basarsi su dati certi e veritieri.
- condivisi e comprensibili. L'utilità e l'efficacia di un indicatore dipende anche da quanto esso sia condiviso e compreso nell'ambito dell'area di rilevazione. Esso, pertanto, dovrebbe essere individuato attraverso un processo di condivisione tra area lavorativa oggetto di indagine e vertice dirigenziale.
- focalizzati su ambiti di influenza, ossia individuati esclusivamente per gli ambiti sui quali è possibile intervenire attraverso azioni correttive
- caratterizzati da un equilibrato rapporto costi/benefici. Individuare un indicatore e successivamente procedere alla sua analisi, comporta per l'amministrazione un costo, misurabile anche in termini di tempo utilizzato. Per questo motivo, al fine di condurre un'analisi efficace ed efficiente è opportuno non appesantire la struttura degli indicatori, ma individuare quelli più significativi e in grado di fornire le informazioni più utili, razionalizzando le risorse e quindi i costi.

La prima categoria di indicatori che dovrebbero essere utilizzati è quella degli indicatori derivanti dal bilancio che forniscono un primo quadro conoscitivo e riferito all'andamento generale della gestione. Informazioni più dettagliate, che riguardano in particolare il livello di funzionalità dei singoli servizi, l'efficacia e l'efficienza degli stessi, quali input informativi utili al controllo di gestione, derivano, poi, dall'utilizzo di indicatori cosiddetti di livello operativo. In questo ambito gli indicatori sono utilizzati per verificare l'utilizzo delle risorse, il funzionamento delle attività e i risultati conseguiti.

Si tratta di indicatori di performance che si distinguono in:

► indicatori di processo che permettono di conoscere i processi organizzativi e produttivi di un Ente per poi valutarne l'efficacia e l'efficienza.

Le informazioni che scaturiscono da tali tipologie di indicatori sono utili per verificare l'organizzazione dei vari servizi, i carichi di lavoro, l'impostazione metodologica attuata per l'espletamento delle singole attività.

► indicatori di output, connessi ai beni/servizi realizzati dall'Ente e, posti in relazione alle risorse impiegate; esprimono il livello di efficienza e di efficacia con cui opera una organizzazione e misurano la qualità e la quantità dei beni e servizi prodotti in un arco temporale

Tali indicatori di processo e di output sì possono distinguere in:

- indicatori di attività pongono in relazione l'attività erogata da un servizio con il carico di lavoro riferito allo stesso servizio. Le informazioni che scaturiscono da questa tipologia di indicatori sono utili per verificare l'organizzazione dei singoli uffici, le dotazioni organiche ottimali e i relativi carichi di lavoro.
- indicatori di produttività rapportano l'entità del prodotto ottenuto con le risorse utilizzate. Ad esempio, per un ufficio amministrativo può essere rilevato, per un dato periodo di tempo, il numero di provvedimenti emanati in relazione al numero di dipendenti ad esso assegnato. Un altro indicatore di produttività è, ad esempio, il ricorso alle ore di straordinario che è calcolato correlando il numero di ore di straordinario con il numero di ore lavorate.

- indicatori di efficienza comparano in genere i fattori di costo connessi ad un servizio con il relativo output. L'efficienza è intesa come la capacità di raggiungere un determinato risultato utilizzando al meglio le risorse disponibili. Gli indicatori di efficienza sono il rapporto tra INPUT e OUTPUT. Per input si intende l'insieme delle risorse e i relativi costi attribuiti ad un servizio per esplicare una specifica attività e l'output è il prodotto finale sviluppato dal servizio. L'efficienza può essere valutata anche in relazione ai costi generali, non strettamente connessi alla determinazione di un output. E' il caso, ad esempio, del costo del lavoro delle unità addette al protocollo. Se si pone in relazione il costo del lavoro sostenuto per le unità addette al protocollo in relazione con le registrazioni effettuate annualmente, si potrebbe avere una informazione sul costo di ogni singola registrazione e quindi, eventualmente, individuare possibili interventi migliorativi per ridurne il costo.

- indicatori di efficacia sono quelli strettamente connessi ai contenuti della programmazione e quindi agli obiettivi stabiliti. Sono indicatori utili a verificare l'andamento della gestione e quindi il livello di realizzazione degli obiettivi. Un indicatore di efficacia è, ad esempio, il rapporto tra i risultati conseguiti e quelli programmati.

2) DOCUMENTI DI REPORTING.

L'attività di reporting si basa sulla predisposizione ed utilizzo di report o schede che possono essere cartacee o informatizzate. In queste schede devono essere riportate le informazioni e gli indicatori che descrivono gli aspetti fondamentali dell'entità indagata.

Le informazioni devono essere chiare, utili, attendibili e fornite in modo tempestivo. Le schede per i report devono essere predisposte rispettando l'articolazione degli uffici che caratterizza l'organizzazione e devono essere compilate dal personale che lavora nell'unità organizzativa a cui il report si riferisce, supportato dagli addetti del controllo di gestione. Al fine di garantire una informazione chiara ed univoca devono essere predisposte precise regole per la compilazione dei report. Le informazioni contenute nelle schede di report sono di natura fisico-quantitativa. Utili a definire e quindi verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

In quanto precede vengono enunciate le caratteristiche che un sistema di controllo di gestione in funzione a pieno regime dovrebbe presentare, tuttavia, causa le non sporadiche criticità nelle PA dovute al mancato consolidamento dei profili organizzativi e al turnover del personale, le posizioni di comando, distacco e fuori ruolo a cui si aggiunge la mancata copertura di buona parte dei ruoli dirigenziali, non è sempre possibile progettare e mettere a punto un sistema di controllo di gestione che restituisca parametri oggettivi di valutazione in concomitanza con la stesura dei Piani della Performance ed i relativi Sistema di Misurazione adottati. E' comunque d'uopo mettere a punto un sistema di controllo di gestione in cui la verifica dell'azione amministrativa è attuata attraverso indicatori di produttività, con reporting infrannuali di competenza della Direzione che si occupa della pianificazione strategica e delle risorse umane.

Il sistema di controllo di gestione si basa su fogli di calcolo in cui, sulla base di quella che è la conoscenza della struttura da parte del Dirigente della Direzione pianificazione strategica e risorse umane, sono stati sintetizzati gli Obiettivi Operativi da realizzare in un determinato arco di tempo (efficacia), e su cui il personale interessato dovrà riportare i dati richiesti connessi all'attività svolta nel predetto periodo. In base all'indicatore di risultato, si avrà un valore di sintesi che permette di valutare la performance tra “alta”, “media”, “bassa” o “insufficiente”. Naturalmente i dati inseriti dallo stesso personale di cui si valuta la performance sono oggettivamente riscontrabili dal dirigente cui spetta il compito di controllo.

In relazione ai dati raccolti periodicamente (reporting infrannuali) è possibile redigere una relazione annuale in cui evidenziare gli elementi di criticità da eliminare e gli aspetti positivi da potenziare.

Organizzazione del controllo di gestione - Attività da svolgere:

- predisposizione degli strumenti operativi e delle procedure utili all'attuazione di un efficace controllo di gestione;
- verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità delle attività, al fine di ottimizzare il rapporto costi-benefici;
- valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione degli indirizzi aziendali, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi indicati;
- sistematico monitoraggio dei risultati della gestione in relazione agli obiettivi programmati in sede di budget, misurando e motivando gli scostamenti;
- attenzione ai dati di costo, agli aspetti e risvolti economici di decisioni, attività, interventi, al fine di supportare la crescita delle competenze per l'assunzione del dato economico quale fattore variabile fondamentale di orientamento.

L'attività che dovrà svolgere il personale addetto al controllo di gestione si caratterizza per la sua trasversalità rispetto agli uffici, nel senso che dovrà dialogare costantemente con essi e li dovrà supportare soprattutto nella fase di reporting.

Gli uffici che svolgono le attività tipiche determinando i principali risultati derivanti dalle attività svolte in seno alla PA ricevono trasversalmente gli output prodotti dagli altri uffici

E' evidente, quindi, che tra il personale addetto al controllo di gestione ed i predetti Uffici, ma in generale con tutta la struttura dell'ANBSC deve esserci un costante rapporto.

CONCLUSIONI

il sistema di controllo di gestione, è fonte di informazioni utili a definire il livello di efficienza/efficacia della struttura da cui partire per fissare meglio dettagliati obiettivi operativi. Il personale in servizio al sistema di gestione di controllo gradualmente testa ed affina i processi, con l'utilizzo in una logica di work in progress che evidenzia le eventuali criticità da valutare e correggere di volta in volta.

Si ritiene utile, infine, un uleriore accenno agli indicatori di efficienza e di efficacia con cui misurare la performance ed al significato degli stessi.

L'efficienza, come è noto, rileva la capacità di produrre beni o servizi (output) in relazione all'utilizzo delle risorse (input), il suo indicatore è dato quindi dal rapporto tra input ed output.

Una organizzazione produce in condizioni di efficienza se a parità di output minimizza le risorse consumate oppure se a parità di risorse utilizzate massimizza l'output prodotto, l'input per l'Ente è dato fondamentalmente dal costo del lavoro sostenuto. Per determinare i livelli di efficienza è necessario, inoltre, definire i parametri di confronto; in questo modo si può sviluppare:

- ◆ una analisi temporale, quando il confronto avviene con valori raggiunti dalla stessa unità nei periodi precedenti.

Essa permette di studiare l'evoluzione dei livelli di efficienza nel tempo;

- ◆ una analisi spaziale o benchmarking, quando il confronto avviene con i livelli di efficienza di enti simili.

Come già detto, questi tipi di confronto richiedono dati omogenei tra loro e quindi metodi simili di rilevazione dei risultati;

- ◆ una analisi parametrica o di qualità, quando il confronto avviene con i valori standard cioè calcolata a preventivo, in modo ipotetico sulla base di determinate condizioni operative.

Uno strumento utile per individuare gli standard può essere la carta dei servizi, la quale definisce per i servizi rivolti ai cittadini i livelli di qualità, i tempi di risposta ed i volumi di risposta che l'ente si impegna a garantire.

Gli indicatori di efficacia misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi sia in termini quantitativi che qualitativi. Un ente pubblico, a differenza delle imprese economiche che operano sul mercato e che possono misurare l'efficacia della propria attività col fatturato conseguito e la quota di mercato coperta, deve ricorrere ad indicatori raffiguranti il livello qualitativo dell'attività svolta; posto che le pratiche/procedure devono essere sempre gestite e completate in modo conforme alla norma viene di norma preso in considerazione quale elemento significativo il tempo impiegato dagli operatori.

Il sistema di controllo di gestione si basa, come detto, su fogli di calcolo in cui si sintetizza l'Obiettivo Operativo da realizzare in un determinato arco di tempo (efficacia), e su cui il personale interessato dovrà riportare i dati richiesti connessi all'attività svolta nel predetto periodo.

Ogni foglio di calcolo consente inoltre di quantificare il costo per singolo processo produttivo (efficienza), gli elementi considerati per la definizione sono:

- 1) il costo del lavoro orario, lordo Stato, distinto per qualifica;
- 2) il tempo dedicato ai processi produttivi distinto per qualifica dell'operatore;
- 3) la quantità di pratiche/procedimenti/ atti compiuti.

Posto che la quantificazione del costo per singolo processo produttivo è necessaria in quanto la performance deve tener conto dei risultati ottenuti ma anche dei costi che la collettività sostiene perché un bene o servizio venga prodotto/erogato, l'utilizzo dei dati del sistema di controllo di gestione sono utilizzati come parametro di riferimento su cui poter valutare il “costo/singolo processo produttivo” negli anni futuri.

Corso di formazione

*Il processo decisionale individuale e di gruppo nella pubblica amministrazione
secondo la prospettiva organizzativa.*

Data sessione:

Nella pubblica amministrazione, il processo decisionale, sia a livello individuale che di gruppo, è influenzato significativamente dalla prospettiva organizzativa.

Questo significa che le decisioni non sono prese nel vuoto, ma sono inserite in un contesto più ampio che include la struttura, i processi, la cultura e gli obiettivi dell'organizzazione.

Processo decisionale individuale:

Influenza della struttura organizzativa:

La posizione gerarchica, le competenze richieste e i canali di comunicazione influenzano il tipo di decisioni che un individuo può prendere e il suo coinvolgimento nel processo.

Influenza della cultura organizzativa:

L'atteggiamento verso il rischio, l'innovazione e la collaborazione all'interno dell'organizzazione influiscono sulla propensione dell'individuo a prendere decisioni innovative o conservative.

Influenza dei processi decisionali:

La presenza di procedure standardizzate, sistemi di controllo e meccanismi di feedback influenza il modo in cui gli individui raccolgono informazioni, valutano le opzioni e prendono decisioni.

Influenza della valutazione della performance:

La valutazione della performance individuale, legata agli obiettivi dell'organizzazione, può incentivare o disincentivare determinati tipi di comportamento e decisioni.

Processo decisionale di gruppo:

Ruolo dei team e dei comitati:

Nella pubblica amministrazione, molte decisioni complesse sono prese da gruppi di lavoro o comitati. La composizione del gruppo, le dinamiche interne e la presenza di un leader influenzano il processo decisionale.

Comunicazione e collaborazione:

Una comunicazione efficace e la collaborazione tra i membri del gruppo sono fondamentali per il successo del processo decisionale.

Conflitti e negoziazione:

I conflitti tra i membri del gruppo sono inevitabili, ma possono essere gestiti in modo costruttivo attraverso la negoziazione e la ricerca di soluzioni condivise.

Responsabilità e accountability:

È importante stabilire chi è responsabile delle decisioni prese e come si renderà conto dei risultati, sia a livello individuale che di gruppo.

Prospettiva organizzativa:

Obiettivi e priorità:

Le decisioni devono essere allineate con gli obiettivi generali dell'organizzazione e le priorità strategiche.

Risorse disponibili:

Le decisioni devono tenere conto delle risorse disponibili, come il budget, il personale e le tecnologie.

Impatto sull'organizzazione:

Le decisioni devono essere valutate per il loro impatto complessivo sull'efficienza, l'efficacia e la reputazione dell'organizzazione.

Sostenibilità e trasparenza:

Le decisioni dovrebbero essere prese in modo sostenibile e trasparente, tenendo conto degli interessi dei cittadini e degli stakeholder.

In sintesi, il processo decisionale nella pubblica amministrazione è un fenomeno complesso che coinvolge sia gli individui che i gruppi, ed è profondamente influenzato dalla prospettiva organizzativa, ovvero dalla struttura, dalla cultura e dai processi che caratterizzano l'organizzazione stessa.

Uno degli aspetti strettamente legati al decision making è sintetizzato dalle prestazioni individuali: cerchiamo di prendere delle decisioni migliori per raggiungere altrettanti risultati. La performance lavorativa rappresenta un argomento complesso e sfaccettato, oggetto di studio da almeno due punti di vista differenti (psicologia, economia). Parte della ricerca ha affrontato la relazione tra lavoratori ed organizzazioni, individuando tre driver principali delle performance: abilità; motivazioni; opportunità. Parallelamente, la disciplina di studi nota come “Economia dei contratti” ha fornito un contributo considerevole sotto forma di un modello analitico del comportamento del lavoratore, utile nella progettazione di un insieme di incentivi in grado di indirizzare azioni e pensieri.

Gli studi sopracitati rappresentano i capisaldi della teoria delle decisioni e performance individuali; tuttavia, l'essere umano è un animale sociale; pertanto, una fetta cospicua delle sue decisioni vengono prese in contesti di gruppo.

Inoltre, uno dei principi fondanti della nostra società, è rappresentato dalla convinzione che la comunione degli sforzi generi benessere in misura maggiore rispetto alla somma delle attività dei singoli individui. L'impegno manifestato dalle aziende verso l'organizzazione del lavoro in team non è una pura casualità, bensì, l'eredità della civiltà ellenica, per cui la partecipazione alla vita collettiva era vista come un dovere civico e un segno di virtù. Anche gli atenei italiani sembrano riconoscere un importanza fondamentale alla capacità di svolgere le attività in comunione con altri individui,(i lavori di gruppo).

Pertanto, è più che lecito analizzare criticamente ed interrogarsi circa l'efficacia di tale modalità di organizzazione degli sforzi: “e se il gruppo, inteso come entità il cui scopo è raggiungere un determinato obiettivo, è caratterizzato intrinsecamente da effetti distorsivi in grado di minare la sua efficienza ed efficacia in misura almeno pari alle difficoltà che attanagliano la produttività e capacità decisionale individuale.” Le attività collettive non sono esenti da vizi di forma e sostanza, bensì, ricche di fenomeni di sub ottimizzazione. Obiettivo è anche indagare l'accuratezza delle decisioni individuali e di gruppo, la produttività dei suoi membri, i fenomeni “negativi” associati all'organizzazione collettiva degli sforzi.

La prima parte è dedicata all'individuo, alla sue capacità nel prendere decisioni corrette, ai fenomeni distorsivi ad esse associati (Bias), alla tecniche costruite per aiutarlo in questo compito complesso.

Nello specifico, vengono esaminate la Teoria delle decisioni, il processo decisionale individuale, distinguendo tra il modello razionale e quello della razionalità limitata.

Inoltre, vengono approfondite e classificate le scelte in condizioni di certezza e incertezza, con particolare attenzione alle strategie da adottare in tali contesti. Infine, viene presentata una disamina dettagliata della Prospect theory e dei suoi elementi costitutivi quali la curva di utilità, le attitudini al rischio e la funzione di ponderazione delle probabilità.

La seconda parte si sofferma sulla descrizione del dominio delle performance individuali, sull'analisi degli strumenti finalizzati al raggiungimento dei risultati stabili, sul modello di comportamento del dipendente e la sua relazione con l'organizzazione, responsabile dell'assegnazione dei compiti e della costruzione del sistema di incentivi volto ad ottenere i comportamenti sperati. Completano questa sezione, il modello di Locke e l'Economia dei contratti, con un'attenzione particolare ai tornei retributivi e i vantaggi e svantaggi ad essi associati.

La terza parte è dedicato al gruppo, al rapporto che intercorre tra questa entità e le sue unità costitutive, alle modalità di condivisione delle informazioni. Vengono esplorate le relazioni tra individui, il comportamento collettivo, la coesione, la struttura dei ruoli e la leadership. In aggiunta, viene descritto il processo decisionale collettivo, mettendo in risalto i fenomeni sociali in grado di distorcerlo, come l'influenza esercitata della maggioranza e della minoranza, la Group polarization, False Consensus e il Groupthink.

La quarta sezione analizza le performance dei team di lavoro, con particolare enfasi sul fenomeno che più di tutti è in grado di minare l'efficacia dell'organizzazione collettiva degli sforzi e generare frustrazione tra i membri del gruppo: il Free riding, descritto da un punto di vista analitico e qualitativo, con un'indagine circa l'efficacia di alcune delle possibili soluzioni, divise per meccanismi preventivi e successivi.

La quinta parte, si concentra sulla presentazione dell'analisi statistica sperimentale condotta, con particolare enfasi sugli strumenti impiegati, le caratteristiche del campione, i risultati ottenuti e la discussione degli stessi.

L'obiettivo di questa sezione risiede nell'individuare quali sono i fattori in grado di spiegare, almeno in parte, i fenomeni distorsivi che interessano i processi decisionali (Groupthink, Group polarization, meccanismi di condivisione delle informazioni) e le performance di gruppo (Free riding). Come vedremo, l'argomento della discussione, il clima organizzativo, le capacità oratorie e la propensione al rischio dei membri del gruppo sembrano ricoprire un ruolo importante nella spiegazione dei fenomeni in questione.

Decisioni individuali

Le decisioni rappresentano un elemento fondamentale dell'esistenza umana, il punto di divergenza delle infinite possibilità, la porta che può essere attraversata in una direzione, una e una sola volta.

Ogni giorno, siamo chiamati ad affrontare una moltitudine di scelte in grado di influenzare il nostro microcosmo, fatto di relazioni, obiettivi, sogni e impegni lavorativi, e, in alcuni casi, macrocosmo.

Ad aggiungere maggiore complessità, ad un'attività di per sé intricata, è l'incertezza di alcune decisioni, cosicché, alle volte, accade di sentirsi schiacciati dall'incapacità di prevedere i risvolti di un momento, di una scelta.

Decisioni individuali

Tracciando l'importanza dell'attività decisoria, appare evidente come la qualità delle scelte influenzi il successo lavorativo, la soddisfazione personale e il processo crescita, del soggetto decisore e delle persone che gli stanno intorno, tanto che alcuni vengono pagati per gestire provvedimenti e situazioni ad alto rischio.

Riconoscere l'importanza di suddetto compito ci spinge a sviluppare pensiero critico nei confronti delle possibili alternative, abilità fondamentale in un mondo in continua evoluzione.

La Teoria delle decisioni

L'interesse nei confronti dello studio del decision making risale ai tempi della civiltà ellenica e si arricchisce dei contributi di alcuni dei pensatori più illustri della civiltà occidentale. Tuttavia, la disciplina assume carattere sistematico a partire dal contributo di Blaise Pascal e Pierre de Fermat nel 1654, fondatori della branca disciplinare denominata "Teoria razionale delle decisioni", distintasi per l'utilizzo della probabilità nelle situazioni di carattere aleatorio e per l'assunzione di piena razionalità da parte del soggetto decisore.

Nei successivi trecento anni, gli strumenti matematici hanno dominato la teoria formale delle decisioni, vantando dilemmi ormai cementificati nella cultura di massa, come la scommessa di Pascal, strumenti di analisi statica come la curva normale e la regressione alla media.

Il primo punto di rottura con il paradigma dominante coincide con gli scritti di Herbert A. Simon (1955).

In particolare, il rifiuto di concepire l'essere umano come perfettamente razionale, l'introduzione delle euristiche del satisficing, quindi, la necessità di pensare ad una teoria decisionale scevra dagli obiettivi di massimizzazione dell'utilità, hanno gettato le basi per la nascita del filone di scienze che unendo economia e psicologia cognitiva cerca di analizzare i processi decisionali:

“l'Economia Comportamentale”.

Nel corso del tempo la commistione tra discipline, tra cui economia, psicologia, scienze politiche e molte altre, ha delineato tre macroaree di studio: modelli logici, di probabilità ed euristici.

Tuttavia, la classificazione che viene operata nella maggior parte dei casi fa riferimento al purpose dei modelli, nello specifico è possibile distinguere in:

- Teorie normative, incentrate su come le persone dovrebbero prendere decisioni secondo razionalità e giudizio.

Il contributo di questa sezione coincide con la creazione di un modello ideale di comportamento e la definizione di standard per valutare la qualità delle decisioni.

La più famosa delle interpretazioni contenute in questo filone di studi è la “Teoria dell'utilità attesa” per cui gli individui, considerando le probabilità degli esiti e le loro preferenze personali, dovrebbero prendere decisioni cercando di massimizzare il valore atteso;

- Teorie descrittive, incentrate sull'osservazione della realtà, su come le persone prendono decisioni, piuttosto che sul definire come le persone dovrebbero comportarsi. Un esempio è l'ambivalenza di valutazione dimostrata dagli individui nei confronti di guadagni e perdite;
- Teorie prescrittive, incentrate su come le persone dovrebbero prendere decisioni, considerando capacità e risorse limitate;
- Teorie predittive, incentrate sulla attività di predizione dei processi decisionali degli individui. Il punto di partenza di questa disciplina risiede nell'osservazione ed analisi dei comportamenti passati (decisioni).

Una ulteriore catalogazione della letteratura dedicata ai processi decisionali può essere operata prendendo in considerazione quattro prospettive, ciascuna basata sulla competenza del decisore nel: raccogliere informazioni; prevedere le conseguenze delle azioni; utilizzare l'intuizione; percepire l'incertezza ambientale. I contributi di Herbert A. Simon (1955) dominano il primo filone, sottolineando con forza, come la percezione di certezza nelle decisioni derivi dalla capacità del decisore di raccogliere informazioni sulle alternative e le relative conseguenze. La ricerca dei dati necessari e l'attività predittoria di conseguenze e risultati costituiscono la base del secondo filone, che utilizzando degli strumenti statistici, cerca di prevedere i possibili outcome di una scelta. Questa branca di studi rappresenta i livelli di certezza come un continuum di probabilità, su di una scala che va da evento certo ad impossibile.

Il terzo filone nasce sottoforma di reazione all'approccio scientifico dei primi due. Sebbene la matematica possa fornire un aiuto in situazioni di incertezza, gli autori di questa branca della disciplina riconoscono un grande valore all'intuizione.

L'ipotesi di base è che il decisore abbia un modo di percepire le probabilità di successo delle alternative generate, attraverso la sua "bussola interiore". Il quarto ed ultimo ambito di studi è incentrato sull'incertezza ambientale. Questo filone incorpora elementi dagli altri rami, riconosce la limitata razionalità del decisore, utilizza sia metodi statistici che intuitivi per analizzare il contesto della decisione e definire il livello di incertezza attraverso tre componenti: effetto; risposta; stato.

Il processo decisionale

Fred C. Lunenburg (2010) delinea gli step di un ipotetico processo decisionale ottimo.

Il ricercatore parte dalla definizione di Eisenfuhr (2010), per cui “Il processo consiste nella scelta tra una serie di alternative per ottenere il risultato desiderato”, per poi tracciare i tre elementi fondamentali di una scelta:

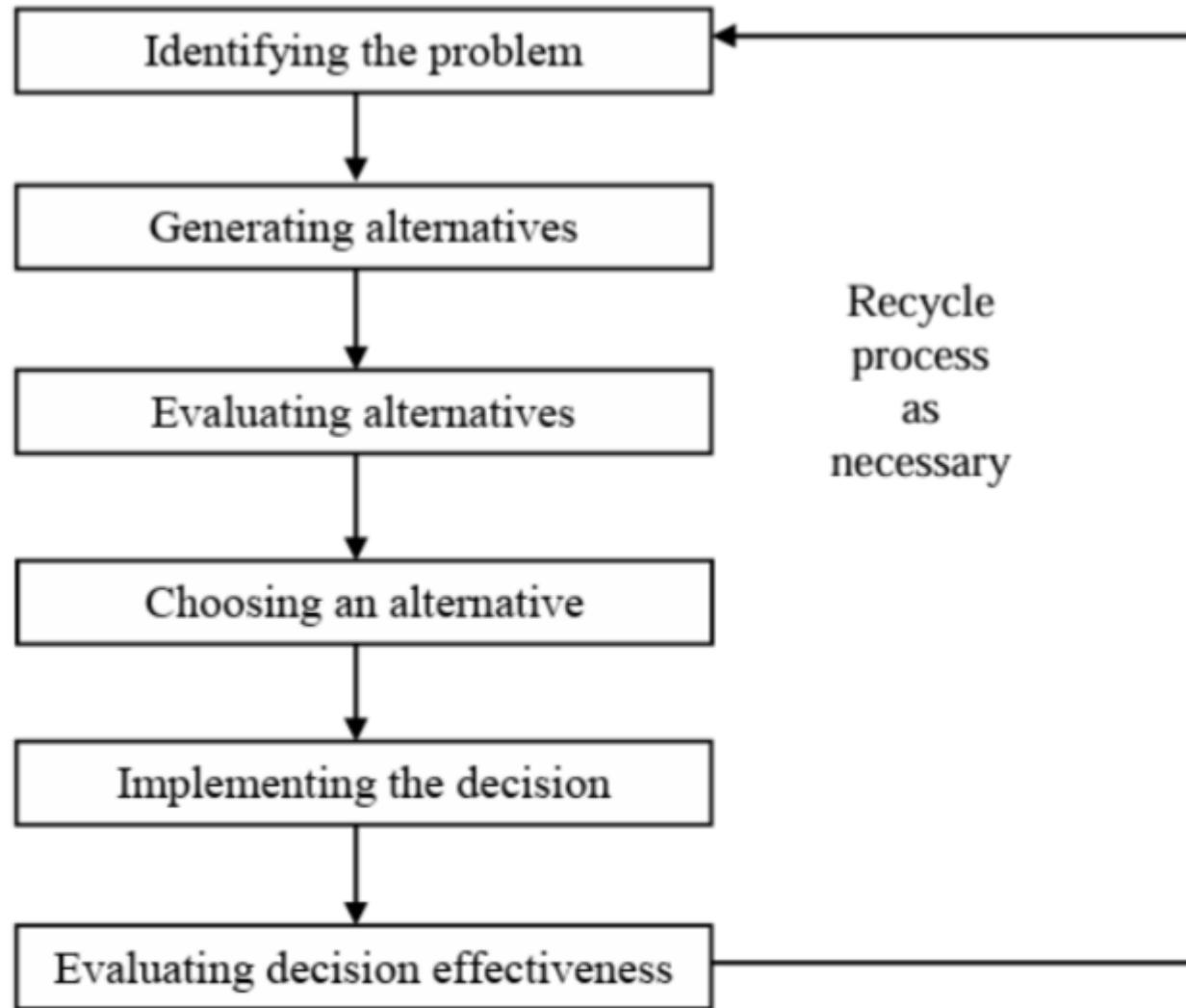
- La scelta tra una serie di opzioni;
- Le dinamiche insite nel processo di valutazione delle alternative;
- Il risultato desiderato, il punto di convergenza degli sforzi.

Dopo questa breve introduzione lo scienziato pone l’emphasi su due modelli del processo decisionale: il modello razionale e il modello di razionalità limitata.

Il modello razionale

Questo modello assume che gli individui siano illimitatamente razionali. Ciò significa che il soggetto decisore agisce con certezza, conosce tutte le alternative disponibili, gli esiti associati, i criteri di decisione adottati, possiede la capacità di effettuare ed implementare la scelta ottimale (Towler, 2010).

Secondo, Schoenfeld (2011) il modello razionale il processo decisionale può essere suddiviso in sei fasi:



La prima fase coincide con l'identificazione del problema. Secondo il metodo di analisi dei problemi sviluppato da Kepner e Tregoe (2005) riconoscere la presenza di una questione aperta, è una delle fasi più importanti del processo, influenzando direttamente la qualità della decisione. In sintesi, gli studiosi dividono la prima fase del processo in: identificazione del problema; analisi ed eliminazioni degli elementi esterni al problema; definizione delle priorità; test causa-effetto.

Il processo di individuazione richiede una costante attenzione sia nei confronti dell'ambiente interno che esterno; le informazioni necessarie possono derivare da canali formali o informali, come relazioni contabili, rapporti dei sistemi di informazione di gestione o osservazioni personali.

Ad esempio, un manager (direttore generale) alle prese con un calo di performance di una divisione potrebbe discutere con middle manager (dirigenti) e dipendenti delle diverse funzioni coinvolte, consultare i documenti contabili, chiedere un parere ad altri manager/dirigenti di divisione.

Infine, oltre all'identificazione dei problemi, è compito dei decision maker definire gli elementi che hanno determinato l'insorgere della questione specifica.

Questa fase è di vitale importanza, poiché la corretta definizione della situazione influisce direttamente sugli step successivi del processo decisionale, in particolare, sull' individuazione di soluzioni adeguate.

Il secondo passo nell'identificazione della soluzione è la generazione delle alternative, preceduta dalla determinazione degli obiettivi da perseguire; in particolare, ogni possibile soluzione viene valutata sulla base della probabilità di riuscita e nella misura in cui i risultati ad essa associati, raggiungeranno gli obiettivi fissati. Idealmente, i decisori dovrebbero cercare di generare il maggior numero di alternative possibili, prestando attenzione ad eventuali somiglianze eccessive tra di esse; tuttavia, l'attività di ricerca è influenzata dal peso della decisione, dallo sforzo necessario e valore generato dai dati aggiuntivi e dal numero di persone interessate dalla decisione. La durata e la completezza dell'indagine dipendono dal costo associato alla valutazione di ulteriori opzioni: l'utilità della nuova soluzione deve superare il costo della ricerca: quanto maggiore è il numero di persone coinvolte in un problema, tanto più probabilmente l'organizzazione condurrà una ricerca approfondita e accurata di alternative.

La terza fase del processo decisionale consiste nella rassegna di ciascuna delle alternative generate. Grant (2011) suggerisce un modello di valutazione costituito da tre elementi chiave:

Fattibilità dell'alternativa; efficacia dell'alternativa; impatto dell'alternativa. Il primo aspetto si riferisce alla capacità dell'individuo di mettere in pratica la soluzione; il secondo riguarda il valore generato dall'implementazione dell'alternativa, ovvero come la stessa propone di affrontare il problema; il terzo, riguarda l'impatto dalla proposta sulla cerchia di persone coinvolte. Considerando che sono gli individui a dover convivere con le conseguenze di una decisione è evidente come l'ultimo elemento del modello rappresenti un fattore cruciale: l'omissione di questa condizione è la causa della maggior parte dei fallimenti del processo decisionale, impedendo la risoluzione efficace dei problemi.

Da un lato, anche una soluzione di qualità moderata potrebbe dimostrarsi efficace se implementata con entusiasmo.

D'altra parte, un'alternativa tecnicamente corretta potrebbe non avere successo se non largamente condivisa. A questo punto è possibile introdurre la fase apicale del modello, la scelta di una alternativa.

Durante le sezioni precedenti, alcune delle possibilità saranno state scartate, tuttavia, nella maggior parte dei casi ne rimarranno almeno due. Il criterio di valutazione dovrebbe coincidere con la probabilità che gli effetti generati dalle alternative si avvicinino al raggiungimento degli obiettivi desiderati. Tuttavia, dato che la maggior parte delle situazioni non si presta a un'analisi numerica sofisticata, il decision maker utilizza le informazioni raccolte, in comunione con il suo giudizio ed intuizione, per prendere la decisione (Mendel, 2011).

Nei casi di estrema indecisione, gli individui tendono a non escludere nessuna delle alternative, se non prima di essere sicuri che la soluzione ottima vada in porto; in questo modo qualora la prima scelta dovesse sfumare ci sarebbe comunque una proposta accettabile.

Dopo aver selezionato l'alternativa “migliore” è il momento di mettere in pratica quanto deciso.

La fase di implementazione è particolarmente rilevante poiché una decisione, seppur valida, può rivelarsi disastrosa se eseguita in modo insoddisfacente; pertanto, è utile considerare alcune accortezze:

I decisi devono assicurarsi che l'alternativa sia chiaramente compresa; nelle decisioni che coinvolgono un gruppo sarà, pertanto, necessario, verificare che la decisione sia nota a tutto il personale coinvolto.

Una comunicazione efficace è fondamentale per il buon esito di questa fase; Le probabilità di riuscita sono funzione diretta del grado di coinvolgimento del gruppo di individui coinvolto: più questi si sentono coinvolti, più saranno entusiasti di partecipare alla realizzazione di quanto deciso;

I decisi devono assicurarsi di avere a disposizione le risorse necessarie alla buona riuscita della proposta; Qualora le situazioni o richiedessero, sarà necessario assegnare le responsabilità in modo chiaro. La risoluzione della maggior parte delle incertezze lungo il processo di implementazione richiede uno sforzo combinato; è necessario che ogni persona abbia consapevolezza del proprio ruolo durante ciascuna fase del processo di implementazione.

Siamo giunti alla fase finale nel processo decisionale: la valutazione dei risultati raggiunti. Sebbene l'errore più comune risieda in una definizione inadeguata del problema, le cause di un'eventuale insuccesso sono molteplici: dalla valutazione errata delle alternative, all'implementazione impropria delle stesse.

L'ultimo step del processo non è da considerarsi come una chiusura definitiva, anzi, la decisione non termina con l'implementazione di tutte le misure previste, bensì con l'innesto di nuovo ciclo di scelta.

Spesso, l'alternativa optata può rivelarsi fallimentare, generando, così, nuove analisi del problema, valutazioni e selezioni delle alternative. Alcuni studiosi sostengono che molti dei problemi più complessi vengono risolti con l'approccio del *Trial & Error*, ovvero tentando diverse possibilità in sequenza, con un miglioramento incrementale modesto.

Il modello della razionalità limitata

Il modello razionale, discusso in precedenza, poggia sull'assunzione fondamentale che l'individuo sia un essere completamente razionale. I fattori che influenzano una decisione sono sicuramente legati alle nostre preferenze, alla nostra personalità o al nostro ragionamento. Spesso aspiriamo e pretendiamo di prendere decisioni logiche, scevre da emozioni, sentimenti e altri fattori non razionali, tuttavia, affermare che le nostre scelte siano del tutto prive di tali influenze sarebbe presuntuoso e, nella maggior parte dei casi, falso. La razionalità che permea il nostro processo decisionale si scontra con la nostra fallibilità. In molti casi, non siamo in grado di comprendere a sufficienza, men che meno a fondo, l'essenza del problema, di generare tutte le alternative possibili, di evitare l'influenza delle distorsioni cognitive, comunemente definite Bias.

Il termine utilizzato per definire la condizione in cui riversa la nostra specie di fronte alle scelte, caratterizzata dalla sufficienza piuttosto che dall'ottimo, è “razionalità limitata”, coniato da Herbert Simon .

A differenza delle assunzioni del modello precedente, la teoria dell'autore americano implica quanto segue:

È impossibile avere una visione completa e adeguata del tema affrontato;

È impossibile che i decisori riescano a generare tutte le possibili soluzioni;

È impossibile prevedere tutte le conseguenze associate a ciascuna alternativa, che, pertanto, saranno valutate in modo incompleto;

Considerando le difficoltà insuperabili che infestano l'attività di determinazione della miglior soluzione, la decisione finale dovrebbe basarsi su di un criterio diverso dalla massimizzazione o ottimizzazione dell'utilità attesa.

Prendendo in considerazione gli aspetti di cui sopra è possibile definire alcuni dei fenomeni che caratterizzano la condizione di razionalità limitata e che determinano, almeno in parte, l'esito del processo decisionale. Una delle scorciatoie cognitive è la cosiddetta: "Satisficing". Questo approccio consiste nello scegliere la prima alternativa che soddisfa gli standard minimi, senza esplorare altre possibilità. Gli studi di Simon (1997, p. 140-141) dimostrano come questo fenomeno caratterizzi la maggior parte delle decisioni: *"la maggior parte delle scelte, che sia a livello individuale o organizzativo, è orientata alla scoperta e selezione di alternative soddisfacenti; solo in casi eccezionali è orientata alla scoperta e selezione di alternative ottimali"*.

I controlli nella P.A.

Il termine controllo

Significa verifica cioè raffronto tra un termine che ne costituisce l'oggetto e un parametro di valutazione, al fine di accertare la conformità del primo al secondo e di adottare le misure in relazione all'esito del riscontro effettuato

I soggetti del controllo

Due soggetti:

Soggetto attivo: titolare del potere

Soggetto passivo: il quale ha l'obbligo di sottostare al relativo controllo

A volte è previsto un

Terzo soggetto: cioè l'autorità di controllo riferisce all'esito del riscontro eseguito ed ha competenza per l'adozione di eventuali misure es. Corte dei Conti