

*“Il sistema della valutazione e
del controllo dell’azione
amministrativa e della
gestione”*

Anna Armone,

Montegrotto, 29 novembre 2007

Di cosa parleremo

Valutazione e controllo

dell'azione amministrativa e
della gestione

**VALUTAZIONE E
CONTROLLO
DELL'AZIONE
AMMINISTRATIVA E
DELLA GESTIONE**

(d.lgs n. 286/1999)

**Legittimità dell'azione
amministrativa**

**Qualità dei servizi
pubblici**

VALUTAZIONE E CONTROLLO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E DELLA GESTIONE

Controlli interni

- 1. Controllo strategico**
- 2. controllo di gestione**
- 3. Valutazione dirigenziale**
- 4. controllo amministrativo contabile**

Controlli qualitativi

- 1. EFQM**
- 2. CAF**
- 3. ISO9000**
- 4. Accreditemento**
- 5. Balance scorecard**
- 6. Banchmarking**
- 7. Autovalutazione**

d.Lgs n. 286 1999 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"

- **Art. 11.**

 - Qualità dei servizi pubblici*

- **1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.**

Direttiva 19 dicembre 2006 “Una pubblica amministrazione di qualità”



OBIETTIVI

- 1. Il miglioramento continuo delle prestazioni pubbliche**
- 2. L'autovalutazione**
- 3. Il Piano d'azione nazionale del Dipartimento della Funzione Pubblica**

Direttiva 19 dicembre 2006 “Una pubblica amministrazione di qualità”

- La Direttiva in esame richiama i molteplici strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche:
- gli standard ISO 9000,
- il modello EFQM,
- i diversi sistemi di accreditamento, la Carta dei Servizi,
- la Bilance Scorecard,
- il Benchmarking

Il modello EFQM

L'eccellenza di una organizzazione viene misurata attribuendo un peso diverso a ciascuno dei 9 criteri, ma l'insieme dei fattori ha complessivamente lo stesso peso (50%) dell'insieme dei risultati.



Il modello EFQM

- Al cuore del modello viene posta la logica conosciuta come RADAR che costituisce la metodologia con la quale trasformare in punteggi le evidenze delle verifiche fatte.
- **RADAR** è un acronimo inglese che sta per: **R**esult: Risultato - **A**pproach: Approccio - **D**eployment: Diffusione - **A**ssessment: Valutazione - **R**eview: Riesame

I sistemi di accreditamento

- Pur nella diversità dei contesti specifici, l'attivazione dei programmi di accreditamento si può riportare a tre motivazioni fondamentali:

-Volontà delle strutture di avere una valutazione oggettiva dei propri livelli qualitativi.

-Interesse delle organizzazioni pubbliche o private ad attivare processi di miglioramento che favoriscano la crescita e garantiscano i migliori risultati sui destinatari del servizio.

- Richiesta, da parte dei committenti, alle strutture che erogano prestazioni, di corrispondere a determinati livelli qualitativi per ottenere l'ammissione a rapporti contrattuali.

Balance Scorecard

- Il Balanced Scorecard (BSC), strumento di sorveglianza strategica ideato nello scorso decennio da Norton e Kaplan, si pone l'obiettivo di rimediare ai limiti dei modelli di monitoraggio tradizionale, così come di tradurre le strategie competitive in indicatori di performance (*scorecard*) assicurando l'equilibrio (*balance*) tra le prestazioni di breve termine, misurate attraverso parametri di natura finanziaria, e quei fattori non finanziari che dovrebbero condurre l'impresa a prestazioni competitive superiori e sostenibili nel tempo

Il benchmarking

- “Processo sistematico di confronto tra prodotti, servizi, prassi e caratteristiche di più entità organizzative, per consentire ad una impresa di capire e gestire i fattori che determinano prestazioni superiori”.

L'autovalutazione

- “L'auto-valutazione è un'analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione. Il processo di valutazione che consente ad un'amministrazione di individuare chiaramente punti di forza e aree di miglioramento deve tradursi in azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l'andamento”.

L'autovalutazione

- Affinché si possa procedere all'autovalutazione occorre che a monte si sia proceduto alla sua progettazione, individuando strumenti, modalità operative e tempi. Si tratta di un processo che non può essere riservato a certi segmenti della struttura, ma deve coinvolgere tutti i soggetti, ognuno per gli aspetti che lo riguardano e per quelli generali..
- L'autovalutazione costituisce, altresì, il presupposto per qualsiasi azione di comparazione sia interna che esterna. Proprio in funzione di questa finalità i risultati dell'autovalutazione devono essere sottoposti a validazione esterna attraverso percorsi di valutazione tra pari (peer evaluation), certificazione o partecipazione a premi.

L'autovalutazione

- Fra gli strumenti utilizzati per realizzare l'autovalutazione, sperimentati sia in ambito pubblico che privato, la Direttiva cita il CAF (Common Assessment Framework)

II CAF

- Il CAF è offerto come strumento per assistere le organizzazioni del settore pubblico europeo nell'utilizzo di tecniche di Quality Management per il miglioramento delle proprie performance.

Il CAF

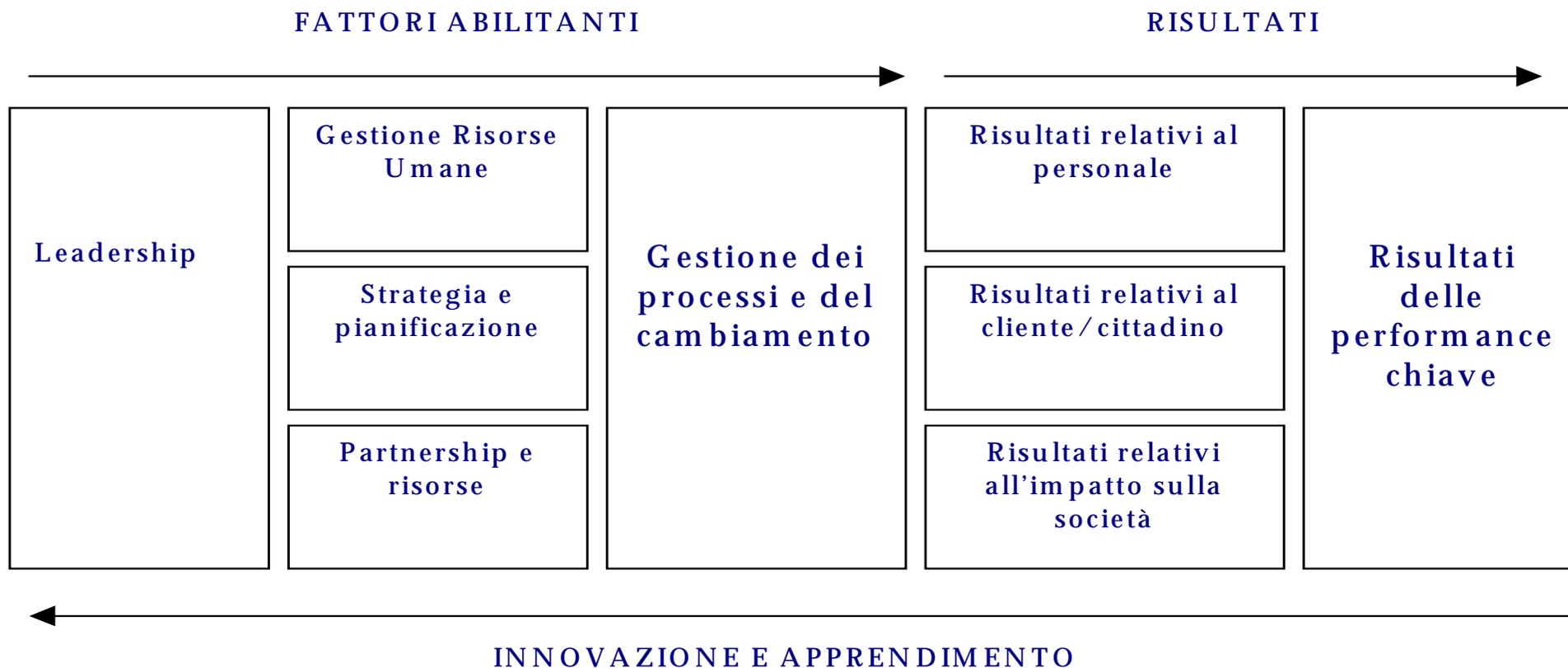
- Il CAF nasce dal modello **EFQM** e dal **concorso della qualità di Speyer** (Germania) con un'elenco di criteri sviluppati **per il settore pubblico**
- Il CAF ha la **stessa struttura del modello EFQM**
- ma presenta **alcuni nuovi criteri** più adatti per le organizzazioni pubbliche
- ed un **processo di valutazione più semplice**

II CAF

Il CAF si prefigge quattro scopi principali:

- cogliere le specifiche caratteristiche delle organizzazioni del settore pubblico;
- servire da strumento per gli amministratori pubblici che desiderino migliorare le performance della propria organizzazione
- fungere da "ponte" di collegamento tra i vari modelli e metodologie utilizzate nel Quality Management;
- consentire l'introduzione di studi di benchmarking tra le organizzazioni del settore pubblico.

II CAF



- Il CAF fornisce:
- un'autovalutazione basata su "evidenze";
- un mezzo per dare maggiore attendibilità alla direzione e ricevere consenso su cosa è necessario fare per migliorare l'organizzazione;
- una valutazione basata su un set di criteri ampiamente condivisi a livello europeo;
- un mezzo per misurare i progressi nel tempo attraverso periodiche autovalutazioni;
- un collegamento tra obiettivi, strategie e processi di supporto;
- un mezzo per focalizzare le azioni di miglioramento dove c'è maggiore necessità;
- un'opportunità per promuovere e condividere le buone prassi, sviluppate all'interno di differenti aree di un'organizzazione, con altre organizzazioni;
- un mezzo per stimolare l'entusiasmo tra i dipendenti coinvolgendoli nel processo di miglioramento;
- un'opportunità per identificare progressi e livelli di eccellenza dei risultati;
- un mezzo per integrare differenti iniziative di qualità all'interno delle normali attività

gli standard ISO 9000

- La certificazione secondo questa famiglia di norme é una certificazione di sistema e non di prodotto, cioé non viene certificato il bene o il servizio, ma il sistema di gestione dell'organizzazione. Secondo questa ottica, la ISO 9001 garantisce il controllo del processo produttivo e la sua efficacia, ma non la sua efficienza



I controlli interni sull'azione amministrativa e la gestione

1997
cambia il bilancio dello Stato

***Note preliminari
corredano la
legge di bilancio***

***In esse il Ministro
dovrebbe illustrare
al Parlamento il
programma e gli
obiettivi da raggiungere***

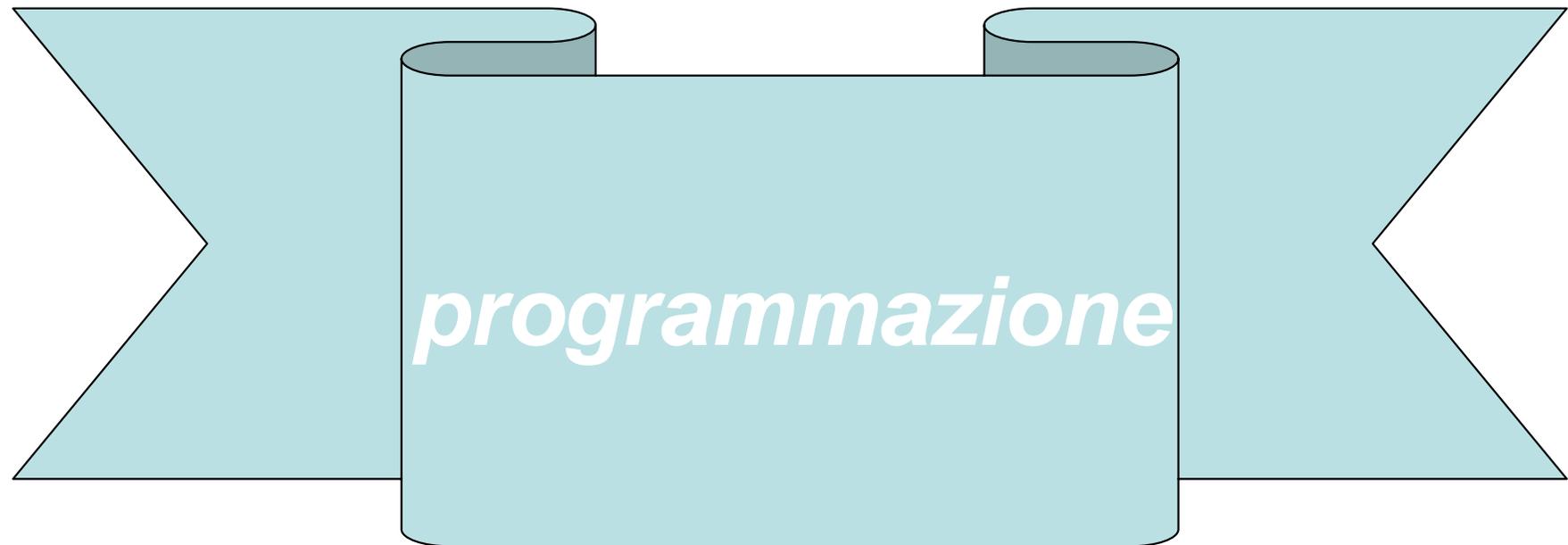
d.Lgs n. 297/1997

- In sede di formazione del bilancio di previsione.....gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 3 del d.lgs n. 29/1993....nel periodo cui si riferisce il bilancio, tenuto conto degli oneri delle funzioni e dei **servizi istituzionali e dei programmi e progetti** presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa incrementale

Il sistema unico di contabilità economica

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.



Si ha attività di programmazione quando l'attività amministrativa, di intervento dell'economia, di gestione finanziaria dei pubblici poteri, è preventivamente definita nei suoi obiettivi e nel suo percorso e include la prefigurazione dei criteri e dei parametri per la verifica, misurazione e valutazione dei risultati (Manin Carabba)

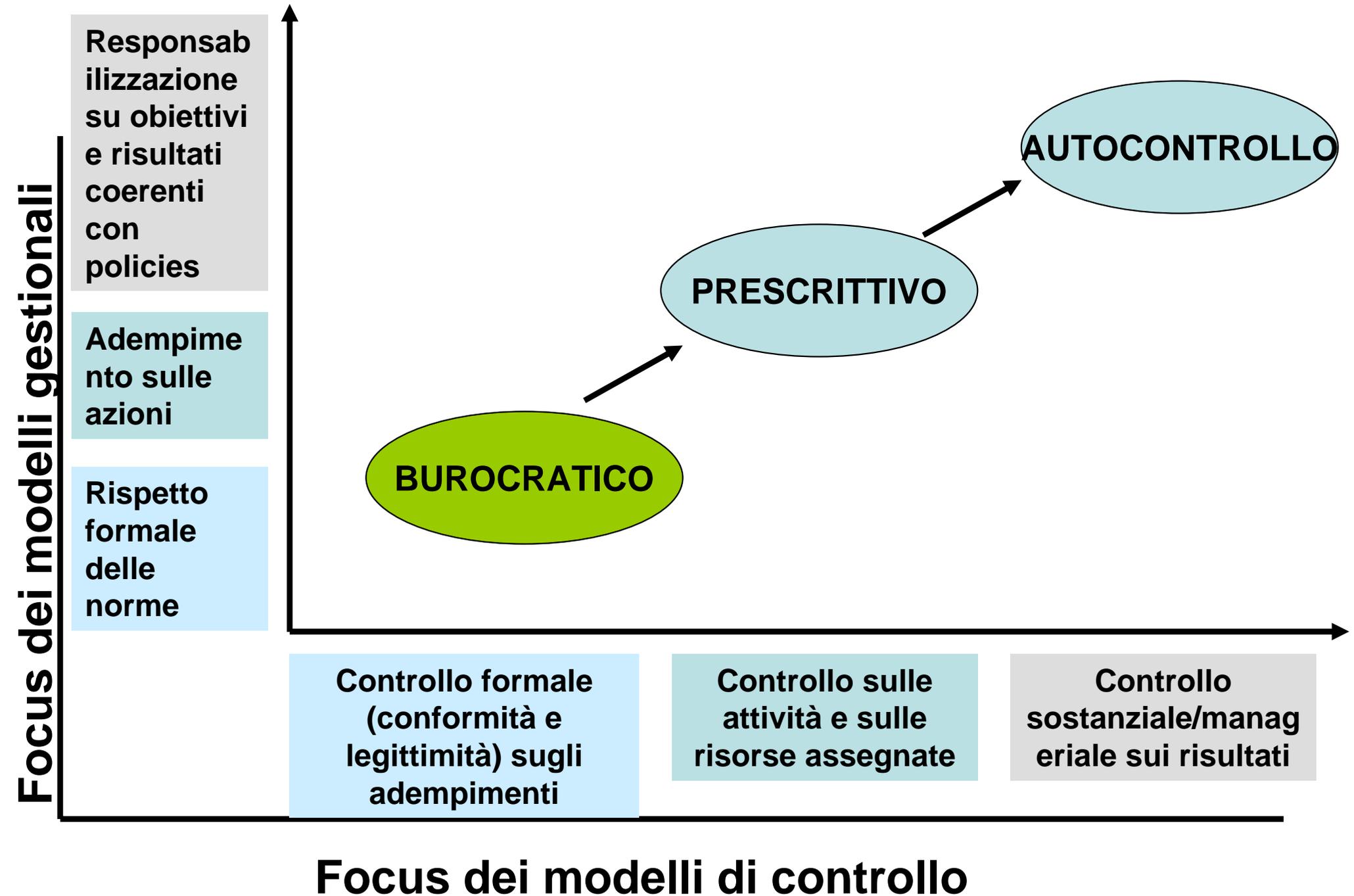
Sequenza della Programmazione

Fissazione degli obiettivi fra loro compatibili e analisi valutativa delle possibili alternative per il loro raggiungimento

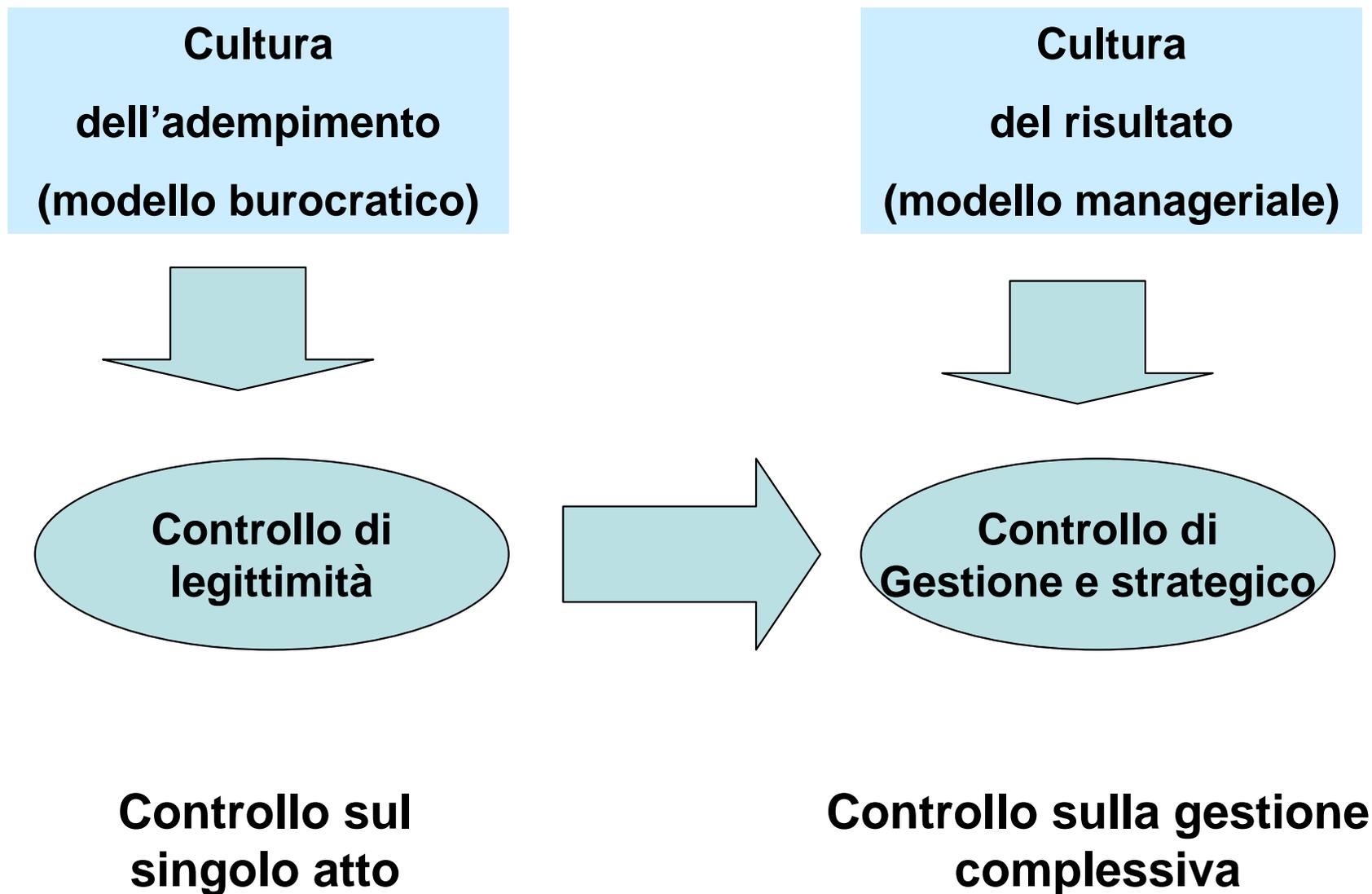
Fase dell'implementazione, attraverso l'indicazione delle risorse, dei procedimenti e dei tempi attuativi

Fase della misurazione e valutazione dei risultati

Cambiamento organizzativo e sistema dei controlli



Il cambiamento culturale



Principi delineati dalla normativa

- Separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa
- Potere propositivo di obiettivi e programmi operativi dei dirigenti
- Monitoraggio dei bilanci, rilevazione e controllo dei costi
- Nuovo processo di bilancio pubblico che tiene conto del costo delle funzioni e dei servizi istituzionali
- Sistema di contabilità economica analitica unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

Art. 1 Dlgs 286/99 richiama alle pubbliche amministrazioni la necessità di dotarsi di strumenti finalizzati a:

Controllo di regolarità amministrativa e contabile per garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa

Controllo di gestione per verificare l'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa anche al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e rendimenti

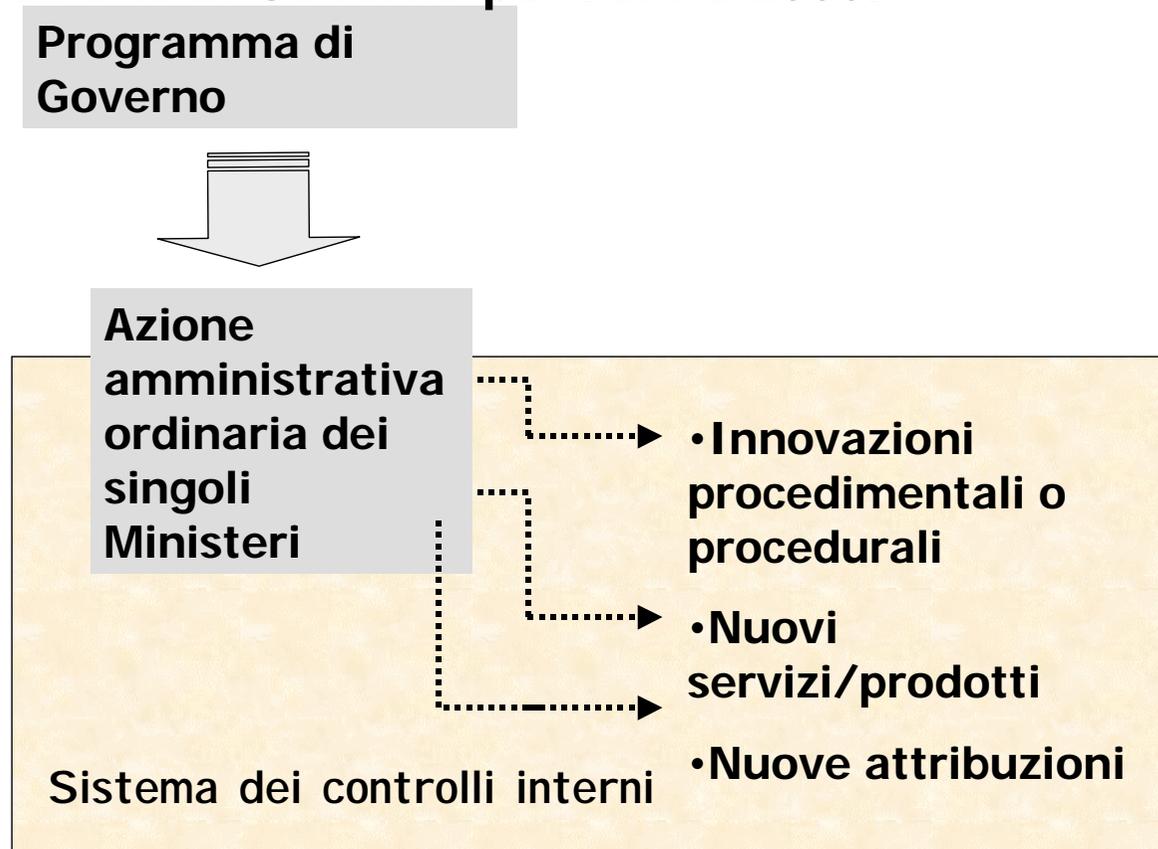
Valutazione della dirigenza per valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale

Valutazione e controllo strategico per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute nell'attuazione di piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti

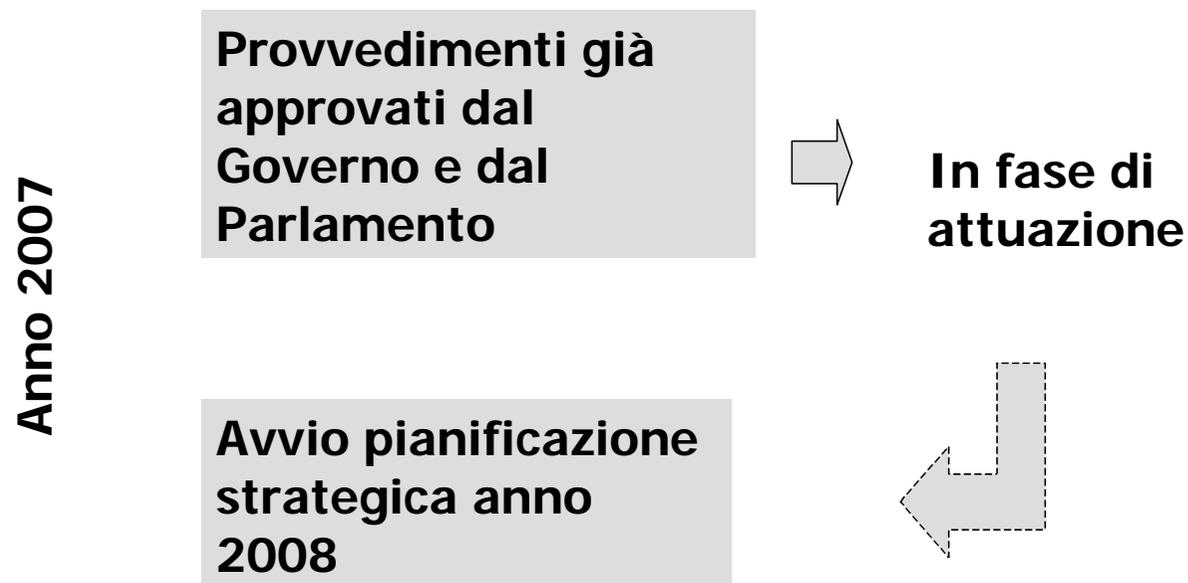
La programmazione strategica secondo la direttiva del PCM del 12 marzo 2007.

La Direttiva si snoda su due piani:

- da una parte vengono richiamati gli indirizzi relativi all'attuazione, dal punto di vista amministrativo, dei provvedimenti già approvati dal Governo e dal Parlamento;
- dall'altra essa si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per l'anno 2008.



Il circuito della programmazione strategica

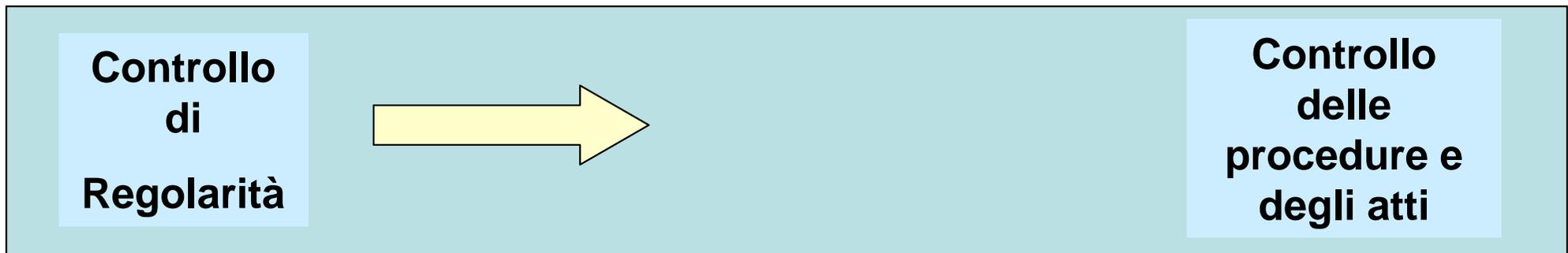
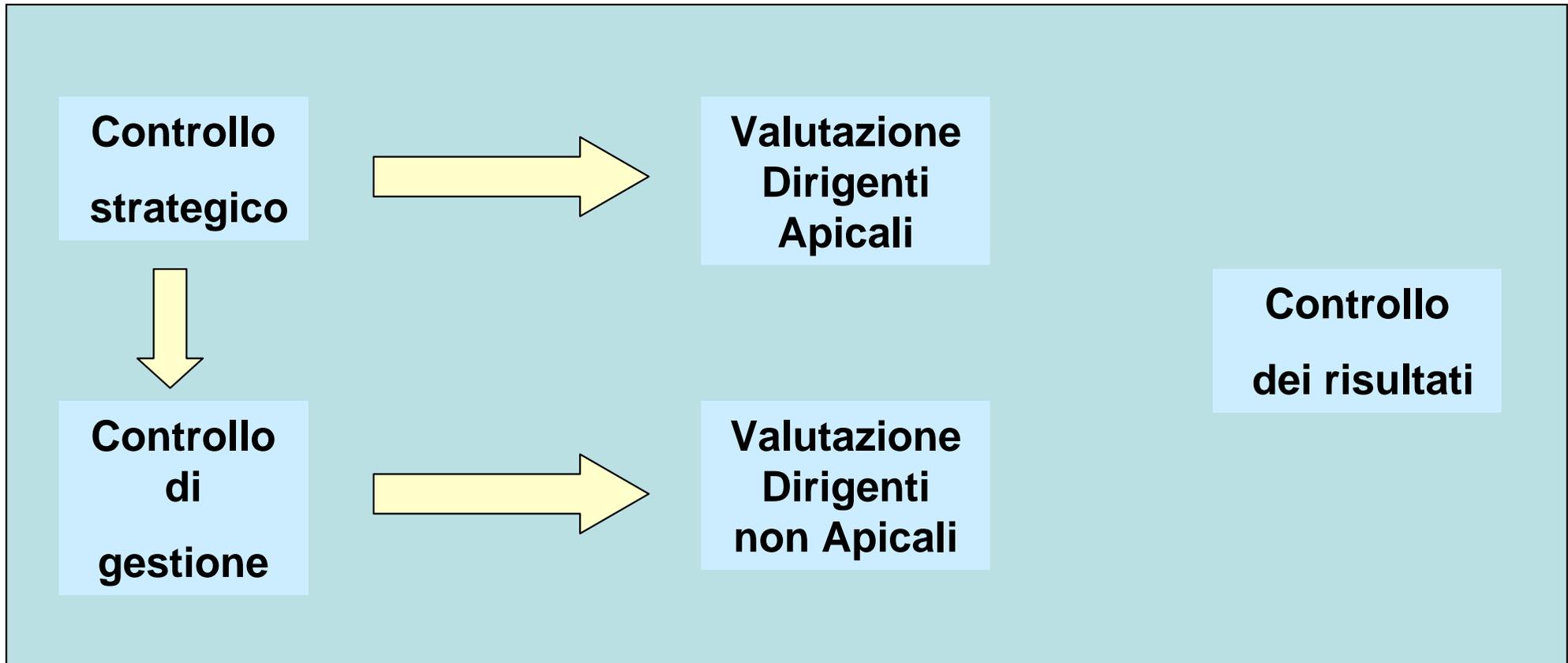


Il diagramma della programmazione strategica e finanziaria

Diagramma: Il quadro di sviluppo temporale del ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria

Fasi Ciclo Integrato	PROGRAMMAZIONE												ATTUAZIONE												RENDICONTAZIONE					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
1) Definizione delle priorità politiche			■																											
2) Definizione della prima proposta di:																														
▪ <i>obiettivi strategici</i>				■																										
▪ <i>nota preliminare</i>					■																									
▪ <i>schede capitolo</i>						■																								
3) Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare																														
▪ <i>Primo aggiornamento (a seguito dell'elaborazione del bilancio annuale e pluriennale).</i>								■																						
▪ <i>Secondo aggiornamento (a seguito della presentazione della finanziaria).</i>									■																					
4) Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale (entro 10 giorni dall'approvazione della Legge di bilancio)													■																	
5) Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva																														
▪ <i>monitoraggio periodico</i>																	■				■									
▪ <i>monitoraggio finale</i>																														

Integrazione dei sistemi di controllo



CONTROLLI

**Obiettivi
Politico
Strategici**

**Controllo
Strategico**

- Verifica attuazione scelte socio-economiche
- Verifica efficacia politica
- Verifica congruità tra obiettivi strategici, Programmi e Progetti
- Supporto a scelte strategiche

Misurazione della creazione di valore per la collettività amministrata

**Controllo
di
Gestione**

**Obiettivi
Gestionali**

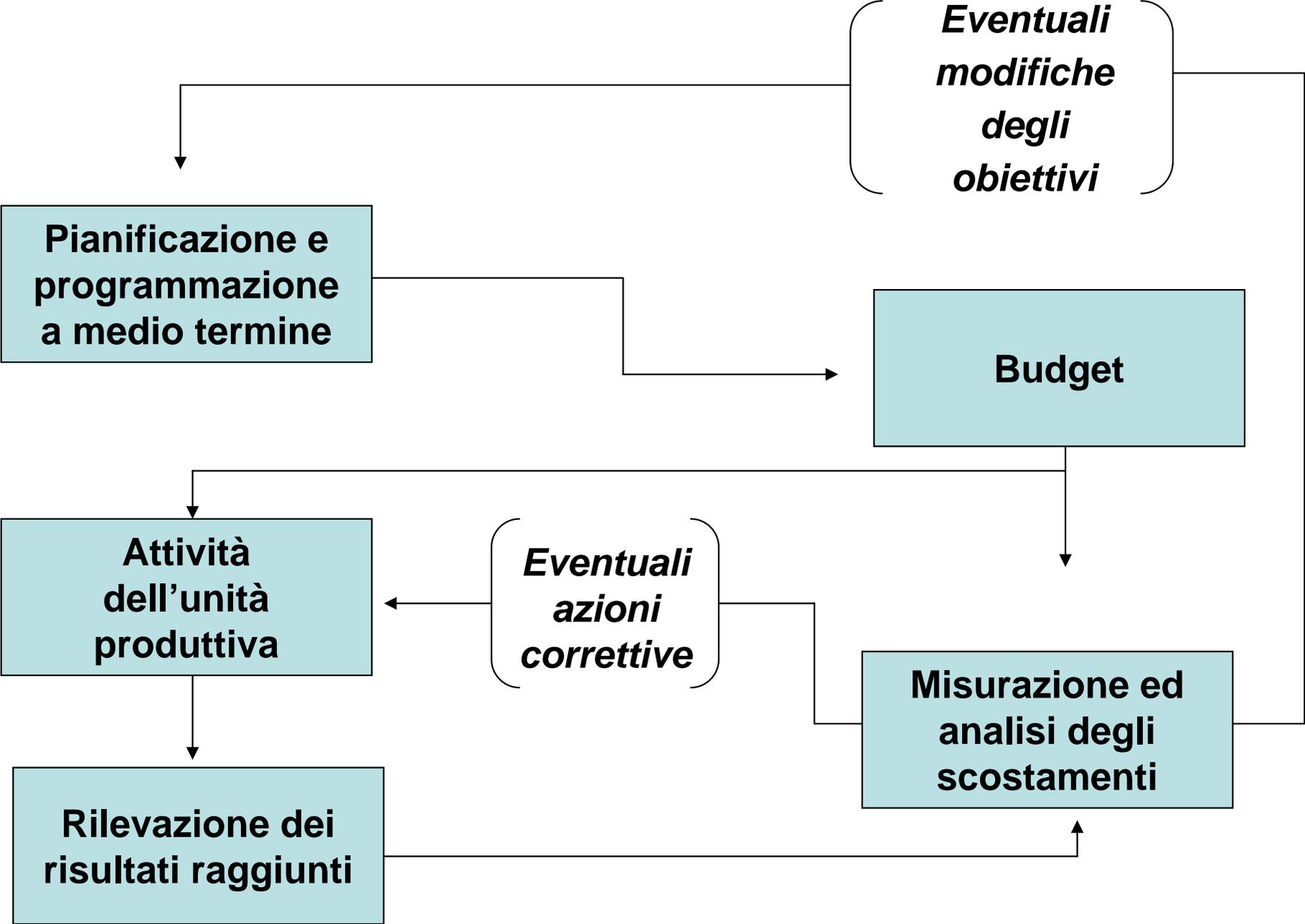
**Valutazione
dirigenziale**

- Analisi e valutazione obiettivi gestionali
- Analisi risorse utilizzate
- Valutazione e misurazione efficienza gestionale
- Analisi e valutazione qualità dei servizi

**Controllo
Amministrativo
contabile**

Verifica legittimità dell'azione amministrativa

La Programmazione ed il controllo



REQUISITO INDISPENSABILE PER IL CONTROLLO DI GESTIONE E' LA DEFINIZIONE DA PARTE DI CIASCUNA AMMINISTRAZIONE DELLE MODALITA' DI RILEVAZIONE E RIPARTIZIONE DEI COSTI TRA LE UNITA' ORGANIZZATIVE E DI INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI PER CUI I COSTI SONO STATI SOSTENUTI (ART. 4 D.LGS 286/99)

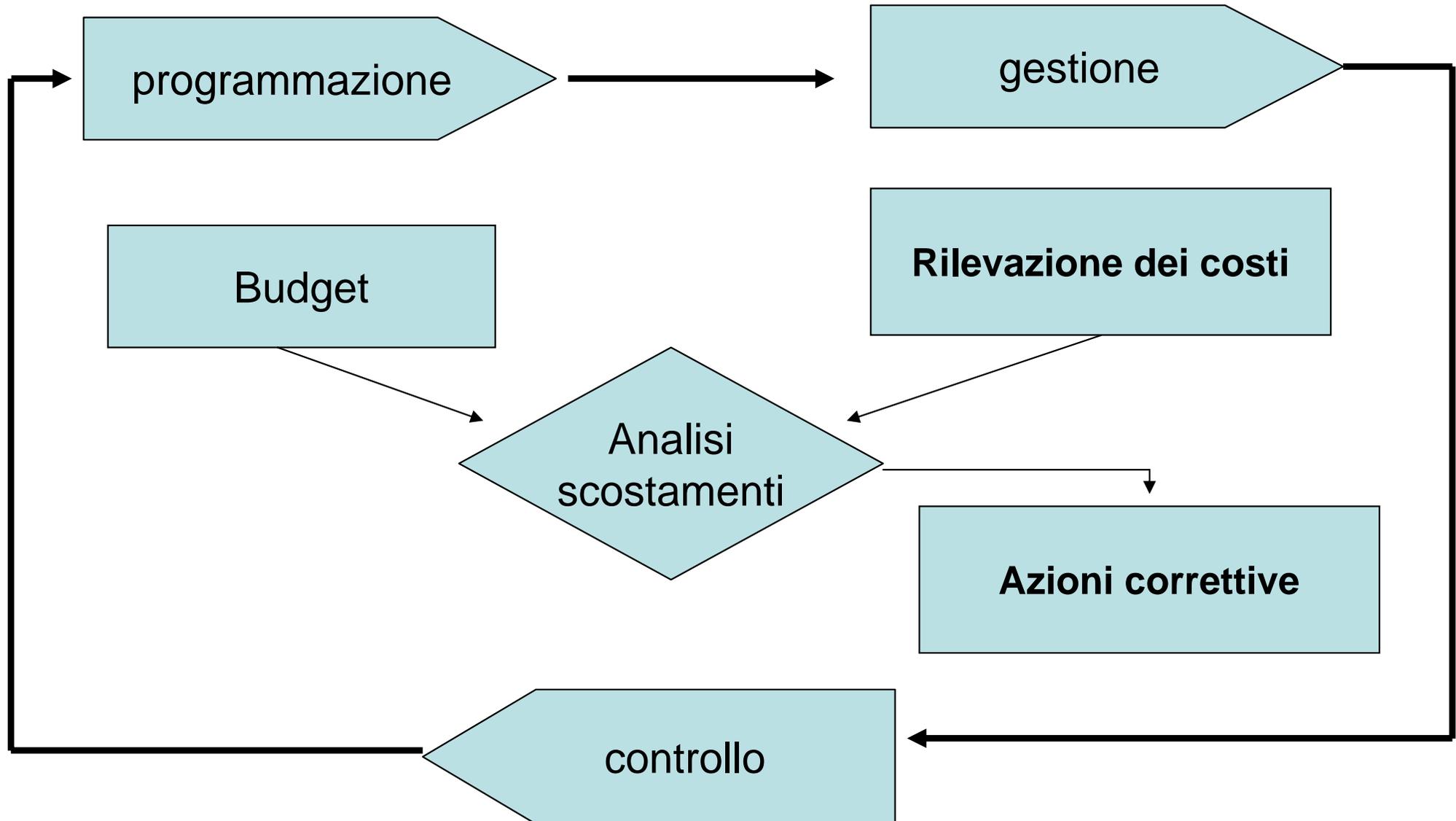
Le fasi del controllo di gestione

- Il tipico meccanismo di controllo di gestione consente di individuare tre fasi durante le quali si esercita il controllo stesso:
- Controllo preventivo = Prima della gestione
- Controllo concomitante = durante la gestione
- Controllo consuntivo = dopo la gestione

Il meccanismo del Controllo di Gestione

Definizione di obiettivi, risorse, azioni e tempi mediante la redazione del budget

Rilevazione degli eventi di gestione in concomitanza al loro manifestarsi

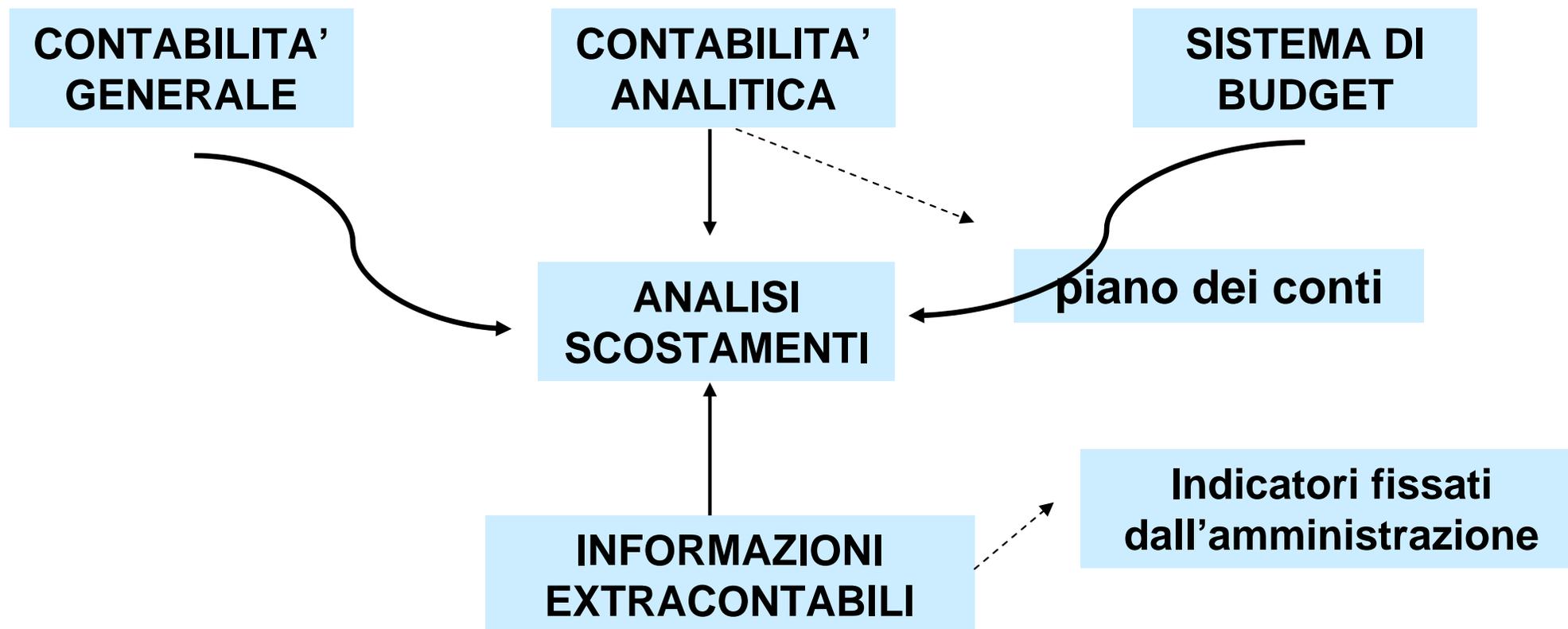


Ogni apparato deve determinare (d.lgs n. 286/1999):

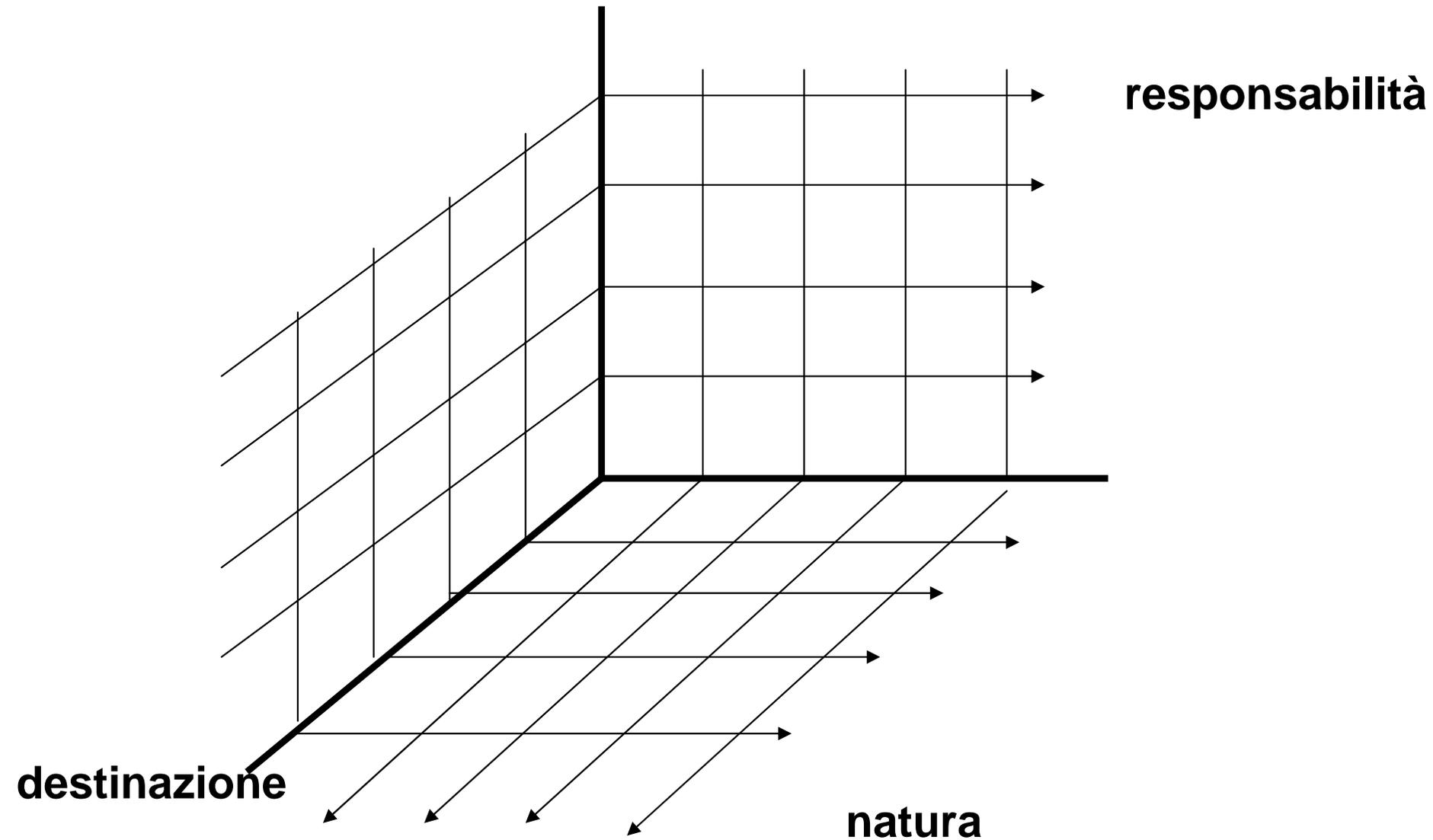
- le unità responsabili della progettazione e del controllo di gestione**
- le unità organizzative al livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa**
- le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili**
- il complesso dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa**
- gli indicatori specifici per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità**

Il Sistema di Rilevazione

Il controllo di gestione è un processo direzionale, che necessita di adeguati strumenti contabili, cioè di un sistema informativo per il controllo economico – finanziario di gestione



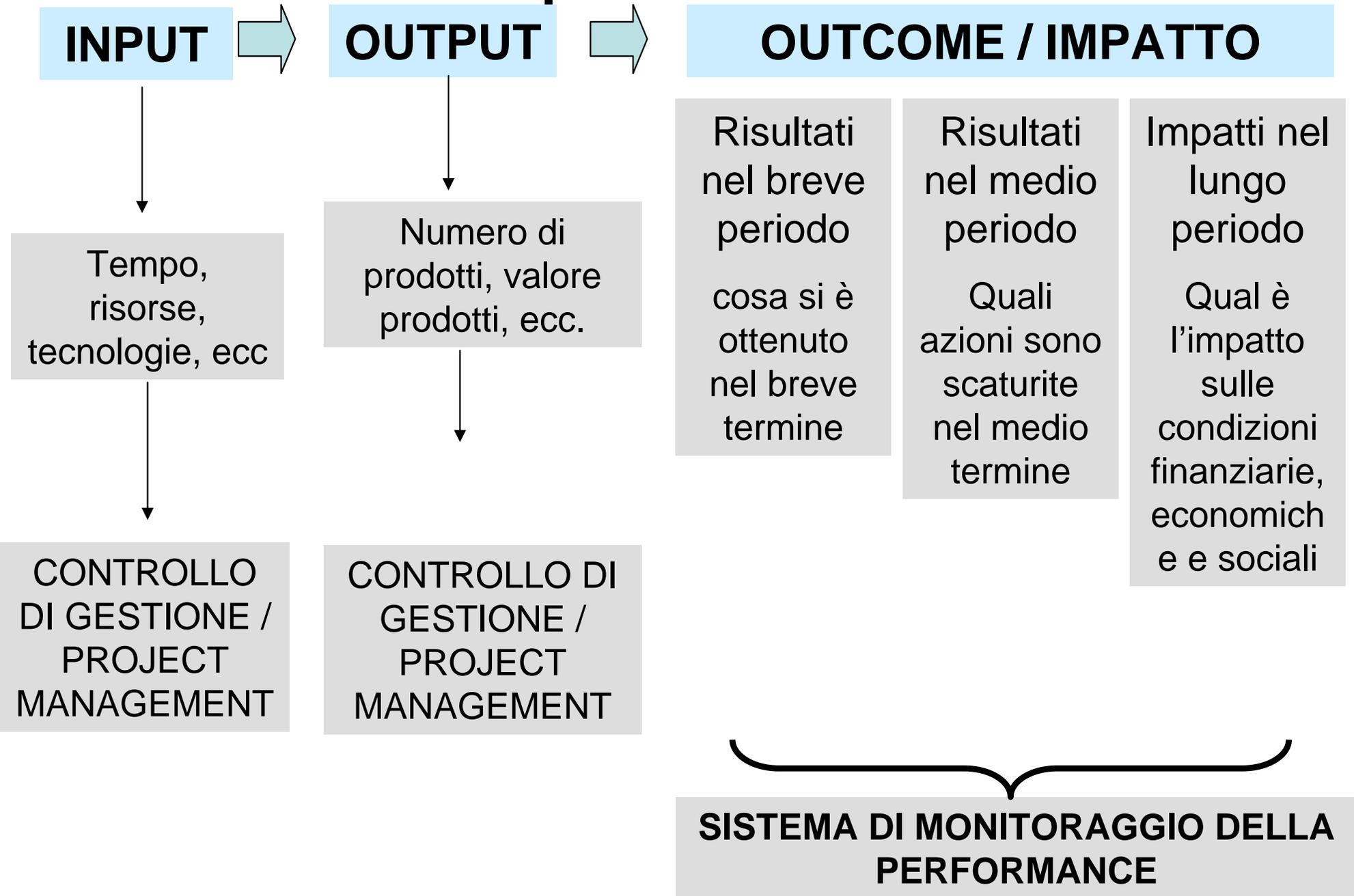
Le tre viste della contabilità analitica



La contabilità analitica è utile per

- La rendicontazione sociale
- La programmazione
- Uso delle risorse derivate dallo Stato, dall'ente pubblico, da sponsor o dai fruitori

Il modello logico di riferimento per la costruzione del sistema di valutazione della performance



Utilizzo degli indicatori di performance

Il conseguimento dell'obiettivo strategico ha come premessa necessaria l'efficace realizzazione delle attività programmate o, in altri termini, il conseguimento degli obiettivi operativi

La valutazione dell'efficacia operativa:

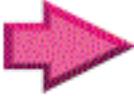
 **si orienta prevalentemente alle attività svolte internamente all'organizzazione;**

 **ha un arco temporale di riferimento breve;**

 **si concentra su misurazioni e correlazioni di input, output e, molto spesso, include anche riferimenti ad alcune dimensioni di qualità**

Utilizzo degli indicatori di performance

La valutazione dell'efficacia strategica:

-  **deve necessariamente spingersi oltre i confini dell'organizzazione che ha prodotto i documenti di programmazione e pianificazione;**
-  **ha un arco di tempo di riferimento medio – lungo**
-  **impone di valutare fenomeni che non sono facilmente riducibili in termini puramente quantitativi e che non sempre ricadono direttamente nella sfera di influenza dell'organizzazione pubblica specifica**

Cosa sono gli indicatori

- 👉 Gli indicatori sono strumenti in grado di mostrare l'andamento di un fenomeno che si ritiene rappresentativo per l'analisi e sono utilizzati per monitorare o valutare il grado di successo, oppure l'adeguatezza delle attività implementate
- 👉 Un indicatore è una misura sintetica, in genere espressa in forma quantitativa, coincidente con una variabile o è composto da più variabili, in grado di riassumere l'andamento del fenomeno cui è riferito

Cosa sono gli indicatori

- **Attenzione! L'indicatore non è il fenomeno, ma rappresenta e riassume il comportamento del fenomeno più complesso che dobbiamo monitorare e valutare**



L'indicatore è il dito...ma il fenomeno è il fuoco

Caratteristiche degli indicatori di performance

- **Validità** – devono misurare effettivamente ciò che si intende misurare
- **Controllabilità** – devono riguardare aspetti che sono sotto l'effettivo controllo di chi governa il processo
- **Unicità** – ogni indicatore deve rilevare un aspetto che nessun altro indicatore rileva
- **Tempestività** – le informazioni necessarie devono essere disponibili in tempo utile
- **Comparabilità** – deve essere possibile una comparazione nel tempo e nello spazio

Caratteristiche degli indicatori di performance

- Numero limitato di indicatori: non bisogna farsi prendere la mano nella costruzione di numerosi indicatori. Bisogna costruire pochi ma buoni indicatori
- Giusta periodicità del calcolo degli indicatori: il calcolo degli indicatori deve avvenire con una periodicità che consenta al decisore di intervenire con azioni correttive
- Flessibilità: il sistema deve consentire l'aggiunta di indicatori con molta facilità
- Semplicità: il sistema deve essere progettato in modo semplice al fine di consentire un'agevole alimentazione e interpretazione dei dati

Il sistema degli indicatori di gestione

- La misurazione della performance comporta la rilevazione, la misurazione, la comunicazione e l'utilizzo di grandezze contabili (finanziarie, economiche, patrimoniali) ed extracontabili (volumi, tempi, risorse umane), a livello globale o di servizio
- Ad ogni obiettivo strategico/operativo deve essere associato un indicatore quantitativo (di realizzazione, di risultato, di impatto) e il valore che si intende raggiungere per tale indicatore (valore – obiettivo)
- La definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi siano difficilmente traducibili in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi si potrà quindi ricorrere, in alternativa agli indicatori quantitativi, a
 - Indicatori di tipo binario (si/no)
 - Indicatori di tipo qualitativo (alto(medio/basso)
 - Indicatori proxi, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso

Tipologie di indicatori quantitativi di prestazione

- ▶ Indicatori di **realizzazione finanziaria**, che misurano l'avanzamento della spesa prevista,
- ▶ Indicatori di **realizzazione fisica**, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- ▶ Indicatori di **risultato**, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire;
- ▶ Indicatori di **impatto** che esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento

Il sistema degli indicatori

è strettamente connesso al sistema degli obiettivi



indicatore-obiettivo

valore che si intende
raggiungere

Il sistema degli indicatori

Il sistema degli indicatori può essere declinato in

- ▶ indicatori di risultato, associati agli obiettivi gerarchicamente più elevati che misurano i risultati che saranno conseguiti attraverso la realizzazione (indicatori di realizzazione);
- ▶ indicatori di impatto relativi agli effetti che il raggiungimento degli obiettivi trasversali generano sul sistema di riferimento (l'offerta formativa);
- ▶ indicatori di avanzamento finanziario che misurano l'avanzamento della spesa prevista;
- ▶ indicatori di realizzazione fisica di progetti. Possono essere espressi in valore assoluto o come indice derivato o come indicatore complesso nel caso in cui occorre utilizzare più variabili per quantificare la realizzazione raggiunta o variabili proxy per misurare realizzazioni di tipo qualitativo.

Modalità di misurazione degli indicatori

- Non sempre è possibile associare ad un obiettivo un indicatore che presenti una chiara misurabilità, una univocità ed una facilità di rilevazione

categorie di indicatori

- indicatori quantitativi che misurano direttamente il raggiungimento di un obiettivo (indicatori di risultato) e l'avanzamento del progetto (indicatori di realizzazione);
- indicatori di tipo binario (si/no) per i quali si deve prevedere un sistema di indicatori proxy per qualificare in modo più ampio possibile l'obiettivo raggiunto
- **indicatori di tipo qualitativo (livello alto, medio, basso, nullo)**
- **indicatori proxy capaci di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti alla misurazione dell'obiettivo stesso**

....in conclusione

I sistemi e le modalità di controllo dell'azione amministrativa, della gestione e della qualità dei servizi tendono sempre più a integrarsi e ad influenzarsi.

Ma nel fare riferimento agli strumenti è sempre necessario rintracciare la norma finale di riferimento

Grazie per l'attenzione e
arrivederci!!!!!!

