

## Filippo Del Vecchio

### Procedimenti amministrativi e controllo di gestione

Il controllo, in qualunque senso lo si intenda, è il processo attraverso il quale un'organizzazione si assicura che si rispettino i piani e programmi stabiliti e che gli obiettivi della sua missione vengano raggiunti. L'azione di controllo presuppone, perciò, che a monte si definiscano obiettivi e piani. Nei piani e nei programmi, del resto, si stabiliscono e si specificano i comportamenti e le procedure che gli appartenenti all'organizzazione devono seguire per assicurare che essa nel suo insieme operi in funzione degli obiettivi stabiliti.

Altro elemento essenziale del controllo è l'esistenza di una catena gerarchica nella quale ogni elemento e livello della catena ha la sua propria responsabilità definita in modo che ciascuno possa essere considerato responsabile solo delle risorse di cui ha il controllo. Interviene qui un primo elemento di difficoltà nel controllo dell'attuazione dei procedimenti poiché questi attraversano sempre molteplici elementi della catena coinvolgendo responsabilità parziali e frastagliate. Occorre aggiungere che nessun procedimento può avere garanzia di successo nel raggiungimento dei suoi scopi o *task* senza il suo controllo *step by step*. Né il controllo delle *performance* non può essere basato solo sull'impiego delle risorse, specialmente nelle organizzazioni la cui missione è la produzione di servizi come la Pubblica Amministrazione.

Ci sono altre importanti variabili che influenzano le *performances* e che non sono semplicemente descrivibili in termini meramente quantitativi. Elementi quali:

- qualità del servizio all'utenza;
- affidabilità;
- soddisfazione finale dell'utenza.

Sono parametri da controllare almeno quanto l'impiego delle risorse (personale, spazi, servizi informatici, ecc) coinvolte nel processo. Spesso la maggiore o minore soddisfazione dell'utenza scaturisce dalla difficoltà di avere le risposte giuste alle questioni poste. Il che può derivare o dall'essersi rivolte alla persona sbagliata o dall'aver creato processi non ben progettati nell'impiego delle risorse. L'operatore, sebbene in perfetta buona fede, potrebbe, ad esempio, non avere la completa visibilità del processo/procedimento nel quale è coinvolto e di conseguenza orientare l'utente verso un'errata soluzione del problema.

Emergono, in questi casi, le esistenze di operazioni *senza valore aggiunto* che disperdono l'efficienza del processo anche se alla fine, dopo vari tentativi, si raggiungono gli scopi. Lo *skill*, le attitudini, il livello di formazione scolastica ed il morale dei collaboratori coinvolti sono importanti almeno quanto il risultato del processo nel quale tali variabili vengono spese. La soddisfazione dell'utenza è il *focus* del controllo di gestione insieme alla soddisfazione degli stessi operatori che, in presenza di una utenza soddisfatta, soffrono meno lo stress lavorativo.

La filosofia del controllo, specificamente richiesta dal D.Lgs. 150/2009, è difficile da implementare nelle organizzazioni *no-profit* perché non sempre è possibile misurare i servizi della Pubblica Amministrazione in termini di obiettivi misurabili. Tuttavia il D.Lgs. 33/2013 costituisce un deciso punto di svolta nella direzione del controllo quando prevede la fissazione dei tempi di esecuzione dei procedimenti amministrativi. Si stabilisce così almeno un obiettivo quantitativo: il tempo di esecuzione dei procedimenti, combinando così il principio dell'efficacia dell'azione amministrativa a quello dell'efficienza. La ricerca dell'efficienza spinge a trovare le giuste metodologie e la tecnica dell'ABM risulta, allo stato dell'arte, la più efficace.

L'*activity based costing (management)* è una metodologia di analisi e gestione dei costi nata in ambito aziendalistico alla fine degli anni ottanta ad opera di alcuni studiosi americani, ricercatori delle più prestigiose università statunitensi, Robert S. Kaplan, James Brimson ed altri, e perfezionatasi nel corso del decennio successivo. La globalizzazione dei mercati e l'affacciarsi sul mercato di paesi emergenti in grado di competere e superare le economie avanzate sui fattori tradizionali di costo, essenzialmente il costo del lavoro, spinsero i ricercatori a trovare in altri fattori

la competitività delle aziende operanti nelle economie avanzate. In particolare la ricerca si focalizzò sulla gestione del “valore aggiunto” dei processi aziendali che si traduceva in costo di sovrastruttura improduttiva, ma che era tuttavia necessaria al perseguimento degli scopi aziendali. L’idea era che dalla ottimizzazione e dal controllo dei processi aziendali e non solo da quelli strettamente legati alla produzione si potessero trarre ulteriori fattori di competitività. Una volta svincolata l’idea della competitività dai processi meramente produttivi l’estensione della nuova pratica di controllo gestionale al contesto delle forniture di servizi è venuta facile e naturale. L’*activity based management system* consente di pianificare le risorse umane sul lungo termine e di organizzarle in maniera efficiente. Vale qui la pena di ricordare le definizioni che il Devoto-Oli dà di efficacia ed efficienza:

- *efficacia* è la «capacità di produrre l’effetto e i risultati voluti o sperati»;
- *efficienza* è la «capacità costante di rendimento e di rispondenza alle proprie funzioni o ai propri fini».

Le organizzazioni con le quali operiamo nella PA sono composte essenzialmente da risorse fisse nelle quali la qualità delle risorse è fondamentale ma non lo è meno il modo in cui esse sono organizzate. La qualità del risultato e l’efficienza delle risorse impiegate si possono perseguire controllando le attività<sup>©</sup> che compongono il processo e osservando i loro *cost driver*<sup>©</sup> ottenendo l’ottimizzazione dei processi sul lungo termine<sup>1</sup>.

Il primo passo per la creazione di un sistema ABM è quello di sezionare i processi nelle attività<sup>©</sup> che lo compongono. La metodologia porta a descrivere i processi per come svolti dall’organizzazione esistente. Nel senso che per analizzare processi e attività occorre partire dagli uffici esistenti<sup>2</sup>.

I risultati ottenuti possono portare anche a ridisegnare l’organizzazione. Se per l’emissione di un *provvedimento finale* la PA opera attraverso *processi* che organizzano risorse strumentali e manifestano comportamenti attuati da persone fisiche e giuridiche finalizzati alla realizzazione di una *procedura* che porta all’adozione del *provvedimento*<sup>3</sup>, e il *procedimento amministrativo* è il *processo*, attraverso cui si adotta un *provvedimento finale* ed il *processo* organizza risorse strumentali descri-

1 L’attività<sup>©</sup> è il modo in cui spendiamo il tempo per portare a termine il compito che il processo richiede qui designata con © per tenerla distinta da *attività* nel senso dei procedimenti amministrativi. Il *cost driver*<sup>©</sup> è l’elemento quantitativo che permette di pianificare e controllare le attività<sup>©</sup>.

2 L’attività<sup>©</sup> è il modo in cui spendiamo il tempo per portare a termine il compito che il processo richiede qui designata con © per tenerla distinta da *attività* nel senso dei procedimenti amministrativi. Il *cost driver*<sup>©</sup> è l’elemento quantitativo che permette di pianificare e controllare le attività<sup>©</sup>.

3 UNIDOC-Procedamus 2013.

vendo i comportamenti di chi è impegnato nel *processo* sono evidenti le analogie con l'ABM.

L'analisi dei *procedimenti amministrativi* (oltre che delle *attività* e degli *affari*) può portare attraverso l'analisi delle attività<sup>©</sup> e dei cost driver<sup>©</sup> ad informazioni di estrema rilevanza sul piano dell'efficienza gestionale. Lo stesso articolo 8 del D.Lgs. 150/2009 conduce su questa strada quando impone di controllare «l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi». Risulta così palese che se *Procedamus* controlla l'*efficacia* del procedimento amministrativo, l'ABM combinato con *Procedamus* può controllare anche l'*efficienza* del procedimento. È sufficiente scomporre i *procedimenti*, le *attività* e gli *affari* in attività<sup>©</sup> per:

- pianificare le risorse impiegate;
- controllarle;
- riorganizzarle.

La creazione di un siffatto *database* consente anche utili confronti tra atenei<sup>4</sup>.

---

4 Si segnala una bibliografia di riferimento per questo intervento: Colin DRURY, *Management and cost accounting*, 1992; James BRINSOM, *Activity accounting*, Wiley, 1991; Peter B.B. TURNEY, *Common cents*, CT, 1991.