

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

PROGETTO EFFICIENZA

GUARDIA DI FINANZA

**PROGRAMMA TRIENNALE
PER LA GESTIONE DEL CORPO
SECONDO CRITERI DI
EFFICIENZA ECONOMICITA'
E RISPONDENZA AL PUBBLICO INTERESSE**

ROMA, APRILE 1997

PREMESSA

Il “Progetto efficienza Guardia di Finanza” è un **Piano triennale di gestione per obiettivi** che definisce il complesso delle **azioni** da compiere nel **periodo 1997-1999** e i **criteri metodologici** ai quali riferire la gestione, che risultino nel contempo:

- adeguati alle caratteristiche funzionali e organizzative di un organo di polizia tributaria e giudiziaria a struttura militare;
- rispondenti alle indicazioni dettate dall'ordinamento con il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e alle Direttive dell'Autorità di Governo.

In particolare, nel documento sono definite le **linee di sviluppo** dell'azione di gestione del Corpo, che, alla data odierna, si ritiene debbano fungere da riferimento e guida per tutte le iniziative gestionali successive.

Poiché tali linee di sviluppo sono subordinate, in misura rilevante, a decisioni esterne all'Istituzione, il Progetto è concepito come **strumento flessibile** da revisionare periodicamente sulla base delle indicazioni dell'Autorità di governo e delle risorse messe a disposizione del Corpo.

Il Progetto, inoltre, essendo concepito secondo le logiche della “Gestione per obiettivi”, è perfettamente coerente con i *criteri generali* ai quali si ispira l'omologo “Sistema di pianificazione strategica, Programmazione operativa e Controllo gestionale (**P.P.C.**)” avviato dal Ministero delle Finanze a decorrere dal 1994, mentre se ne discosta quanto agli *aspetti di carattere applicativo*.

Il Progetto, infatti, tiene conto delle caratteristiche operative e organizzative peculiari della Guardia di Finanza e adotta **propri percorsi** in ordine al *sistema di contabilità gestionale* adottato e alle *modalità di implementazione* della Gestione per obiettivi, garantendo sempre, nel contempo, la **salvaguardia** e il pieno **rispetto** delle disposizioni del D.Lgs. n. 29 e delle direttive sulla gestione impartite dal Ministro delle Finanze.

Il documento si compone di due parti.

La **Prima parte** ha carattere descrittivo e contiene:

- un cenno alle modalità di gestione delle pubbliche amministrazioni secondo il D.Lgs. n. 29 del 1993;

- la descrizione della “Gestione per obiettivi” (o “per risultati”), cioè del modello assunto a riferimento dal D.Lgs. 29;
- l’esame dei principi indicati nella Direttiva generale sull’azione amministrativa e sulla gestione relativa al 1997 del Ministro delle Finanze.

La **Seconda parte** ha carattere propositivo e contiene:

- il quadro delle iniziative che si propone di adottare per la gestione del Corpo nel quadriennio 1997/2000;
- la descrizione del Sistema informativo sull’impiego delle risorse umane (S.I.RIS.) già introdotto a decorrere dal 1996;
- la descrizione dei “passi” da compiere con esemplificazioni pratiche delle metodologie da utilizzare.

PARTE PRIMA

1. I RIFERIMENTI LEGISLATIVI. CENNI.

Il Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, definisce i criteri generali ai quali deve essere informata la gestione di ogni pubblica amministrazione.

Tale provvedimento, tra l'altro, prevede che:

- a. l'organizzazione degli uffici sia informata a criteri di efficienza, di economicità e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa (articolo 4, comma 1);
- b. gli uffici siano articolati per funzioni omogenee, in modo che rimangano distinte le funzioni finali da quelle strumentali o di supporto (articolo 5, comma 1, lettera a);
- c. siano adottate misure organizzative idonee a consentire l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici (articolo 18);
- d. siano periodicamente fissati dal ministro ai dirigenti generali e da questi ai dirigenti centrali e periferici gli obiettivi da conseguire e i programmi da attuare, indicando le priorità;
- e. i dirigenti siano responsabili del risultato dell'attività svolta e siano collocati a disposizione in caso di inosservanza delle direttive ricevute o di risultato negativo della gestione (articolo 20).

Con le indicazioni cui s'è fatto cenno il legislatore ha inteso ispirarsi ad un metodo preciso, diffusamente studiato dalla Scienza dell'organizzazione, noto come **Gestione per obiettivi o per risultati** (MBO - Management by objectives).

L'MBO costituisce un **approccio sistematico alla gestione** di ogni tipo di organizzazione ed è oggi largamente adottato sia da imprese industriali e commerciali come da enti senza fini di lucro. Il metodo è in grado di dare risultati molto soddisfacenti **a patto che vengano realizzati una serie di presupposti**, che costituiscono le vere e proprie chiavi di volta dell'intero sistema di gestione.

Si ritiene, pertanto, necessario far precedere la parte propositiva del presente documento dalla sintetica descrizione delle **principali caratteristiche dell'MBO**. Sarà possibile, in tal modo, comprendere il significato di alcune scelte, finalizzate tutte ad accelerare il processo di trasformazione nella direzione indicata

dall'ordinamento, cercando di evitare, per quanto possibile, la commissione di errori¹.

2. LA “GESTIONE PER OBIETTIVI” O “GESTIONE PER RISULTATI” (MBO).

In estrema sintesi, il Management by objectives si propone di utilizzare gli “obiettivi” per guidare ogni fase della gestione dell'organizzazione e per valutare, misurandole, le prestazioni del management e delle articolazioni ad essi affidate.

Nei paragrafi successivi sono descritte le caratteristiche fondamentali del metodo.

Nelle **note a piè di pagina** verranno svolte delle considerazioni volte a “calare” gli aspetti teorici, di volta in volta illustrati, nella realtà organizzativa e operativa della Guardia di Finanza. Ciò al fine di agevolare la descrizione delle scelte contenute nella parte propositiva e di farne comprendere le ragioni tecniche e di opportunità che le sottendono.

2.1. IL CONCETTO DI OBIETTIVO.

Gli obiettivi sono rappresentati dai **risultati che si decide debbano essere conseguiti**. Si distinguono, pertanto:

- gli **obiettivi generali**, che sono responsabilità del livello di direzione strategica (top management);
- gli **obiettivi parziali** che appartengono alla competenza dei dirigenti inferiori².

La prima regola fondamentale dell'MBO si riferisce proprio al concetto di “obiettivo” e può essere sintetizzata nel modo seguente:

¹ Il metodo fu presentato per la prima volta nel 1954 dallo statunitense Peter Drucker nell'opera *The practice of management*. Nei quaranta anni successivi è stato oggetto di costanti perfezionamenti ampiamente documentati in numerosissime pubblicazioni.

² Si intendono, per “managers” o “dirigenti”, i soggetti ai quali, nell'ambito dell'organizzazione è affidata la responsabilità della gestione di risorse umane, tecniche, finanziarie. In tale categoria, pertanto, rientrano i comandanti dei reparti di ogni livello della Guardia di Finanza.

“Valgono soltanto gli obiettivi espressi in numeri finiti”.

La regola riguarda in particolare gli obiettivi parziali. Le indicazioni di tipo generale³, specialmente se svolte in sede di pianificazione strategica da parte del top management, sono certamente utili (e opportune) per indicare a tutti i membri dell'organizzazione le principali direzioni da seguire e alle quali improntare le scelte da svolgere in concreto; ma se esse non vengono successivamente tradotte in numeri finiti **non costituiscono obiettivi in senso proprio, ma mere enunciazioni di principio, inutilizzabili ai fini dell'MBO**⁴.

Con riferimento agli obiettivi parziali si deve operare, poi, un'ulteriore, importante distinzione tra:

- **obiettivi dei manager di “line”**, che sono i dirigenti operativi preposti ai centri di profitto, cioè alle articolazioni deputate al conseguimento dei **risultati finali dell'organizzazione**⁵;
- **obiettivi dei manager di “staff”**, cioè dei dirigenti preposti alle strutture di supporto dei manager di line, ovvero alle articolazioni deputate alle **funzioni strumentali e di supporto alla produzione**⁶.

Interviene, a questo punto, una seconda regola della Gestione per obiettivi:

“Mai lasciare senza obiettivi i manager di staff.”

Mancando di definire gli obiettivi dei manager di staff e, specialmente, come tra breve sarà ripetuto, omettendo di subordinarli agli obiettivi dei manager di line, si corre il rischio che l'organizzazione persegua politiche del personale, logistiche e finanziarie confliggenti rispetto agli obiettivi generali e parziali fissati⁷.

³ Quali, ad esempio: “intensificare l'azione di contrasto a fenomeni dell'evasione e dell'elusione tributaria”.

⁴ Si rimanda, sul punto, a quanto sarà detto nel paragrafo 2.3.1. in merito alla definizione degli obiettivi generali.

⁵ Per la Guardia di Finanza, i risultati finali coincidono con i **compiti istituzionali**, delineati dall'articolo 1 della Legge di ordinamento, la 189 del 1959, nonché quelli indicati, via via, dalle leggi speciali succedutesi nel tempo.

⁶ Personale; Operazioni, Logistica; Amministrazione delle risorse; Servizi generali.

⁷ I principali effetti negativi quando si adotti un tale comportamento sono rappresentati da un clima generale di ambiguità, dalla conflittualità tra dirigenti e da un generale senso di disorientamento del personale d'ogni livello e grado con risultati gravemente pregiudizievoli in ordine all'efficacia delle azioni e all'impiego delle risorse.

2.2. I CONCETTI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA.

Efficacia è la capacità di conseguire i risultati attesi, mentre **efficienza** è la capacità di conseguire tali risultati al minor costo possibile in termini di risorse impiegate.

Ne consegue che a un giudizio positivo sull'efficacia di una determinata azione potrebbe non corrispondere una valutazione altrettanto positiva in termini di efficienza quando, dalle analisi svolte, dovesse emergere che gli stessi risultati avrebbero potuto essere ottenuti con risorse inferiori.

Va rilevato, inoltre, che tra le altre determinanti del grado di efficienza di un'organizzazione particolare importanza assume il **tipo di struttura adottato**, desumibile dall'organigramma. In realtà, tra le diverse possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentralizzate, strutture per matrice, ecc.) non ne esiste una "ideale" in assoluto, in quanto ciascuna presenta punti di forza e punti di debolezza da valutare attentamente in ragione delle caratteristiche degli "ambienti" esterni in cui l'organizzazione opera e della cultura dominante al suo interno.

Su un aspetto, però, gli studiosi appaiono sostanzialmente concordi: **le organizzazioni inclini all'efficienza tendono ad "appiattirsi"**, ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile, al di sotto del quale non si può scendere senza pregiudicare le funzioni essenziali della gestione e la qualità della produzione ⁸.

2.3. LE FASI DELLA GESTIONE.

I manager di qualunque livello e tipo hanno, pertanto, la responsabilità di gestire le risorse loro affidate guidandole verso il conseguimento degli obiettivi definiti dall'organizzazione. Le loro azioni si svolgono principalmente attraverso **tre fasi**, in genere rappresentate in modo circolare, tant'è che si parla di "**ruota del management**" (in figura 1).

Stiamo parlando delle fasi:

⁸ E' chiaro, inoltre, che le scelte che si sono dimostrate adeguate in un determinato momento storico possono dimostrarsi superate in un momento successivo, magari perché è cambiato il contesto esterno, anche normativo, oppure perché la risorsa umana ha subito variazioni quantitative o qualitative, o anche soltanto perché si sono rese disponibili nuove e più evolute tecnologie. Di qui l'esigenza che il vertice si interroghi **continuamente** sull'adeguatezza della struttura per verificarne l'attualità e la capacità "intrinseca" di generare efficienza.

- della **pianificazione**, nella quale sono definiti gli obiettivi generali e parziali dell'organizzazione;
- della **programmazione**, nella quale vengono redatti, per ciascun livello, i piani di realizzazione di tali obiettivi;
- del **controllo**, nella quale ci si accerta che le azioni in corso di svolgimento stiano facendo effettivamente conseguire gli obiettivi programmati.

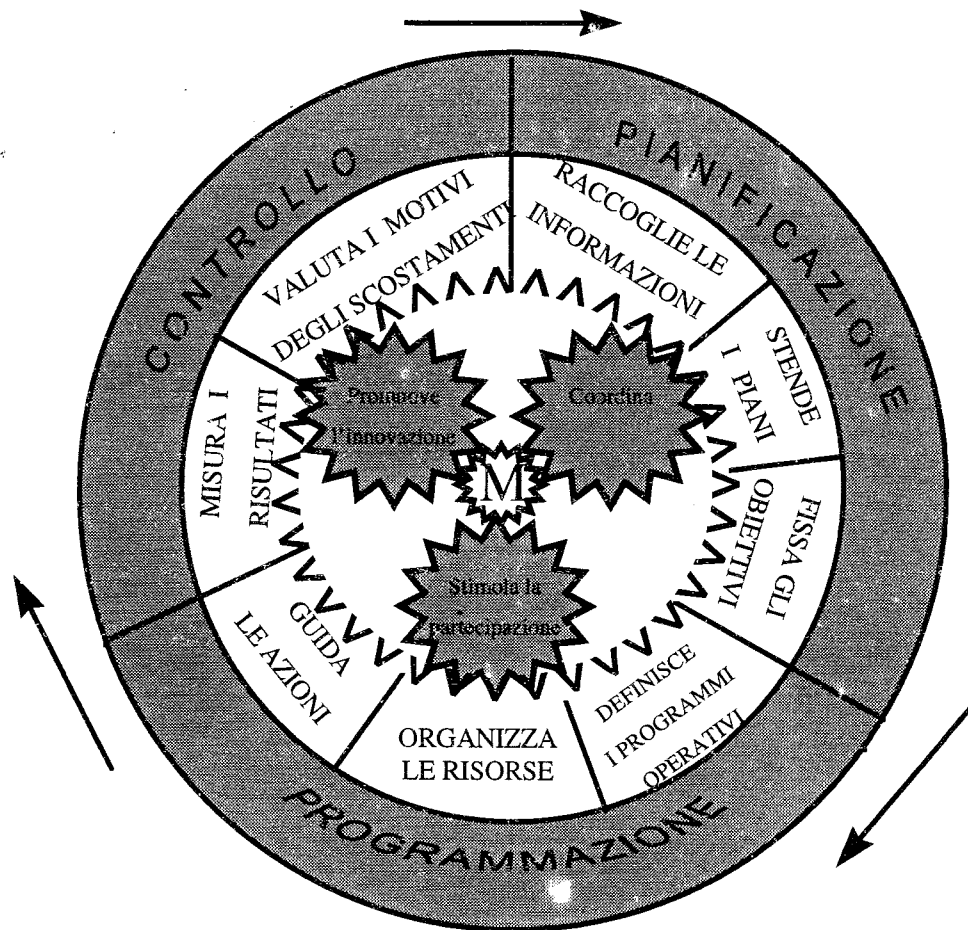


Figura 1 - La ruota del management

2.3.1. LA FASE DELLA PIANIFICAZIONE.

Pianificare vuol dire immaginare il futuro auspicato e stabilire le modalità concrete per realizzarlo.

Nell'MBO si distingue tra pianificazione strategica (annuale e pluriennale) e pianificazioni operative.

La pianificazione strategica annuale è quella nella quale sono fissati gli **obiettivi generali dell'organizzazione**, i cosiddetti "goal strategici", le direttive fondamentali che l'organizzazione intende seguire⁹. Essi sono costituiti dalla **sommatoria degli obiettivi parziali**, oggetto, invece, delle pianificazioni operative.

Il rapporto tra tali diverse tipologie di pianificazione è, quindi, di **assoluta correlazione logica e cronologica**. Si procede seguendo un "**approccio a catena**" nel quale i piani del dirigente superiore trovano supporto nei piani parziali dei dirigenti che gli dipendono¹⁰.

Un aspetto di rilievo con riguardo alla pianificazione strategica è che le scelte generali debbono essere **esplicitate in modo chiaro**, affinché siano intese a ogni livello dell'organizzazione; gli obiettivi generali assumono, infatti, nell'MBO, una irrinunciabile **funzione di guida e di orientamento generale**; veri e propri **punti di riferimento permanenti** attraverso i quali si prevengono dubbi, sono sciolte perplessità e si dirimono conflitti. In coerenza con essi potrà essere sviluppata ogni successiva azione dell'organizzazione.

E' facile capire, allora, come il processo di pianificazione non sia mai un qualcosa di statico, rigido e obbligatorio; esso, invece, è **flessibile**, continuo ed estremamente dinamico in ragione del variare della situazione interna ed esterna. Un concetto, quindi, notevolmente modificato rispetto a quello tradizionale. Nella Gestione per obiettivi, infatti, ciascun singolo piano deve essere elaborato in modo coerente e coordinato rispetto a tutti gli altri in ragione dei *goal strategici* che l'organizzazione vuole conseguire nei periodi presi in considerazione.

E' chiaro, a questo punto, che gli obiettivi generali del **Primo livello** dell'organizzazione indicati in sede di pianificazione strategica, non sono altro che la **sommatoria** degli obiettivi indicati nelle pianificazioni dei **Secondi livelli**, e così via fino a scendere ai livelli dell'organizzazione ritenuti significativi¹¹.

⁹ Secondo alcuni autori nella pianificazione strategica non debbono essere fissati obiettivi in senso proprio, cioè esattamente quantificati, ma vanno indicati soltanto gli orientamenti generali dell'organizzazione; i numeri esatti andrebbero esplicitati nelle pianificazioni operative. Altri, viceversa, ritengono che fin da tale prima fase sia necessario indicare esattamente i livelli di risultato da raggiungere. Si ritiene preferibile una **soluzione flessibile**: a seconda delle esigenze si deciderà se convenga esplicitare, o non, in numeri finiti gli obiettivi generali. Un obiettivo generale espresso anche in numeri, infatti, presenta l'indubbio vantaggio di una **maggiore visibilità del traguardo**, in un certo senso lo "drammatizza", ne fa intendere a tutti la significatività e la rilevanza.

¹⁰ La fase critica, come torneremo a dire più avanti, è rappresentata proprio dai momenti dell'indirizzo e del coordinamento dei piani parziali durante i quali il confronto dialettico tra i dirigenti dei diversi livelli è vivacissimo.

¹¹ La Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per il 1997 del Ministro delle Finanze considera *Primi livelli* il Gabinetto del Ministro, l'Ufficio del Segretario Generale, il Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî, la

Bisogna garantire, inoltre, il **coordinamento delle azioni dei manager di staff**, accertando che le politiche di reclutamento, impiego, formazione e specializzazione del personale e quelle sull'acquisizione, distribuzione e impiego dei mezzi tecnici e finanziari non procedano ciascuna per conto proprio, magari in direzioni contraddittorie rispetto agli obiettivi fissati per i manager di line.

Quanto detto ci consente di sintetizzare la terza, la quarta, la quinta e sesta regola MBO:

“L'organizzazione ha cura di far conoscere a tutti i suoi membri gli obiettivi generali”;

“Gli obiettivi di ogni livello sono costituiti alla sommatoria degli obiettivi dei livelli dipendenti”;

“In sede di pianificazione vengono fissati ai manager di staff obiettivi serventi agli obiettivi dei manager di line”.

L'attività di pianificazione è, perciò, un momento di centrale importanza e di grandissimo impegno per la dirigenza. Nei primi tempi di attuazione dell'MBO i manager, presi dalle urgenze dei problemi quotidiani, tendono a sottovalutarla, sicché è **fondamentale**, come verrà detto più avanti, **garantire una forma di implementazione graduale e fortemente guidata nelle fasi iniziali**.

E' altrettanto importante, inoltre, riuscire a predisporre un **Piano pluriennale** nel quale siano definiti i criteri metodologici e gli ambiti operativi ai quali l'organizzazione dovrà improntare le pianificazioni annuali dei successivi 3/5 anni; **piano flessibile**, da aggiornare ogni dodici mesi con l'aggiunta di **moduli annuali**¹².

La pianificazione a lungo termine presenta il **vantaggio** di conferire **chiarezza e trasparenza** alla gestione, in quanto:

- evita le decisioni opportunistiche sul breve termine, dando alle azioni una *visione prospettica*;
- guida (e quindi agevola) la predisposizione delle singole pianificazioni annuali;

Guardia di Finanza, i Dipartimenti delle Dogane, delle Entrate, del Territorio, la Direzione generale degli Affari generali e del Personale, l'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato e la Scuola Centrale Tributaria. I *Secondi livelli* sono, per la Guardia di Finanza, le Zone e i reparti di livello corrispondente.

¹² Il **Progetto efficienza** è un esempio di Piano pluriennale. Esso, infatti, nella Parte seconda, indica i criteri metodologici ai quali la Guardia di Finanza vuole improntare le proprie azioni nel triennio 1997/1999 e i principali *passi* da seguire. Vi sono indicati i percorsi che, nell'anno della redazione del piano, l'Istituzione ritiene sia opportuno compiere. Man mano che le azioni vengono svolte la dirigenza valuterà l'accuratezza delle ipotesi ed effettuerà le correzioni ritenute necessarie rendendone esplicite le motivazioni. Il Progetto, perciò, è uno strumento di gestione ad elevata flessibilità.

- obbliga il vertice a rendere espliciti i motivi delle modificazioni eventualmente apportate con i successivi moduli annuali.

2.3.2. LA FASE DELLA PROGRAMMAZIONE.

Nella fase della programmazione si descrive “come” dovranno essere conseguiti i risultati voluti. Vi si provvede attraverso la stesura dei **programmi operativi**, con la precisa indicazione dei tempi e delle modalità dell’azione; insomma, una sorta di calendario particolareggiato da utilizzare per il successivo controllo.

I programmi operativi, infatti:

- debbono stabilire i tempi dell’azione;
- forniscono la base di riferimento per il successivo controllo;
- determinano nel dettaglio le risorse necessarie;
- permettono la comunicazione e il coordinamento delle azioni dei livelli subalterni tra di loro e con i manager di staff.

La programmazione, in altri termini, è una **fase di verifica e di assicurazione** dei contenuti di quella precedente; è il momento in cui, prima di dare inizio alle singole azioni, ciascun dirigente, ricevuti i piani dal livello superiore, si accerta che quanto gli viene richiesto sia coerente:

- con gli obiettivi generali;
- con la quantità e la qualità di risorse messe effettivamente a sua disposizione;
- con le azioni degli altri dirigenti.

L’accettazione dei programmi operativi da parte dei dirigenti rappresenta, quindi, il momento della formale attribuzione della responsabilità di risultato in capo ad essi¹³.

Quanto ai contenuti, i programmi debbono fissare **obiettivi chiari ed esattamente quantificati**, evidenziando anche, eventualmente, le possibili alternative per

¹³ Torna, qui, il delicato **problema del coordinamento dei manager di staff**: il responsabile del personale deve essere certo che le azioni che deve realizzare soddisfino le esigenze delle altre articolazioni dell’organizzazione; il responsabile della formazione verificherà che i suoi programmi siano effettivamente in grado di creare, nei tempi previsti, le professionalità considerate adeguate ai tipi di produzioni previste; quello che sovrintende ai sistemi informativi badando che le tecnologie possano realmente dare il supporto necessario; e così via.

raggiungerli. **A seguito di questa fase ogni manager deve sapere precisamente cosa ci si aspetta da lui.**

E' evidente che tale attività non può essere sempre calata dall'alto, specialmente quando presuppone una analitica conoscenza di problemi operativi e tecnici di contenuto complesso. Peraltro, poiché il conseguimento degli obiettivi costituisce la principale responsabilità del management v'è sempre l'interesse del dirigente sovraordinato ad apprezzare il punto di vista dei dirigenti sottoposti e le loro proposte lungo tutte le fasi della gestione ¹⁴.

E' altresì evidente come, per ritenere un dirigente responsabile di un determinato risultato, l'organizzazione debba consegnargli **l'autonomia necessaria** per conseguirlo. Ciò vuol dire:

- risorse quantitativamente e qualitativamente adeguate al risultato atteso;
- delega della quantità di potere necessaria per gestirle.

Da quanto detto si ricavano la sesta e la settima regola dell'MBO:

“Ciascun dirigente deve disporre di risorse e potere adeguati agli ai risultati che è chiamato a conseguire”;

“Il confronto dialettico tra livelli va garantito in ogni fase della gestione”¹⁵.

2.3.3. LA FASE DEL CONTROLLO.

Nella Gestione per obiettivi il controllo assume un'accezione affatto peculiare rispetto a quella tradizionale.

¹⁴ Quanto appena detto trova anche un riferimento normativo nell' **articolo 20 del D.Lgs. n. 29** che se al comma 1 sancisce la responsabilità dei dirigenti in ordine a risultato dell'attività svolta, al successivo **comma 9** prevede anche che la sanzione del collocamento a disposizione in caso di risultati negativi avvenga **in contraddittorio** con l'interessato. Perciò, nel caso in cui gli obiettivi non siano stati raggiunti per errori di valutazione connessi al mancato coinvolgimento del manager subalterno nella fase della programmazione e dovesse essere accertato che il risultato negativo sia stato determinato dal comportamento omissivo del superiore, sarà quest'ultimo a dover rispondere dei risultati negativi, non certamente il suo sottoposto.

¹⁵ Questa regola, solo in apparenza elementare, viene di fatto spesso obliterata. Frequenti sono le situazioni in cui si verifica una **divaricazione tra potere e responsabilità**, dove la responsabilità del risultato è interamente trasferita ai livelli subordinati, mentre i poteri di gestione delle risorse rimangono accentrati al livello superiore. A volte si tratta situazioni inevitabili dovute a cause esterne all'organizzazione, a volte, anche quando siano venute meno le motivazioni esterne, permangono resistenze di tipo culturale alla delega dei poteri. Ad ogni modo, in una Gestione per obiettivi il dirigente, anche generale, che si veda assegnati obiettivi incongruenti rispetto alla quantità e alla qualità di risorse di cui effettivamente dispone e al potere che gli è stato delegato per gestirle **lo deve rappresentare prima di procedere alla programmazione operativa**; infatti, l'accettazione acritica dei programmi comporterebbe ugualmente l'assunzione della responsabilità del risultato.

Il controllo, infatti, serve non tanto per individuare eventuali carenze nelle azioni dei livelli subordinati quanto per **verificare l'esattezza delle previsioni svolte nelle fasi precedenti e per apportare in tempo utile le necessarie correzioni.**

Tale azione di aggiustamento *in itinere* è detta **feedback** (letteralmente "retroazione") e costituisce uno dei punti maggiormente caratterizzanti della Gestione per obiettivi; il controllo è lo strumento di guida che permette al management di indirizzare le risorse verso il traguardo degli obiettivi.

Ciò significa, come nel prossimo paragrafo torneremo a dire, che è assolutamente imprescindibile disporre di un flusso di **informazioni** aventi carattere di **continuità** e di **elevata attendibilità** in ordine all'andamento della gestione, flussi di dati che debbono **avvertire in tempi stretti** il dirigente responsabile quando si stiano verificando fatti pregiudizievoli per il conseguimento degli obiettivi programmati.

Servono, insomma, dei veri e propri "**sistemi di allarme precoce**".

Il controllo, perciò, deve iniziare il più presto possibile dal momento dell'inizio dell'azione. E se vengono rilevati scostamenti rispetto ai piani e ai programmi, il management deve essere in grado di individuare subito le cause, procedere ad una nuova pianificazione e a una nuova programmazione, quindi, riavviare le azioni, a un nuovo controllo, secondo un percorso gestionale che si svolge ininterrottamente, **senza alcuna soluzione di continuità.**

Proprio per questo abbiamo in precedenza parlato di "ruota del management": ciascuna delle fasi descritte (pianificazione, programmazione e controllo) costituisce l'output della precedente e l'input della successiva. E il **lubrificante**, in assenza del quale la ruota immediatamente si incepperebbe, è rappresentato dalle **informazioni** provenienti, in modo continuo e selettivo, da **idonei sistemi informativi.**

Abbiamo detto, infatti, che i flussi di dati provenienti dai sistemi informativi sono gli strumenti che guidano le azioni del dirigente; senza di loro la navigazione sarebbe cieca.

L'ottava regola dell'MBO può essere formulata, allora, nel modo seguente:

"L'organizzazione garantisce ai dirigenti flussi di informazioni aventi carattere di continuità e di elevata qualità".

2.4. GLI OGGETTI DELLA CONTABILITA' GESTIONALE.

Quanto fin qui detto ci porta a comprendere l'importanza di dotarsi di analitici sistemi di contabilità gestionale.

E tale affermazione, se è vera per tutte le organizzazioni, lo è ancora di più qualora si adotti la Gestione per obiettivi, per la quale, come già abbiamo visto, non è sufficiente avere "qualche" dato in ordine alle risorse impiegate e ai principali risultati conseguiti. Qui si tratta di disporre di un **sistema globale di contabilità gestionale** da cui ricavare **informazioni attendibili ed espresse in numeri precisi**¹⁶

Anzi, si può affermare che una gestione MBO è "matura" nel momento in cui si viene a consolidare la *cultura della misurazione*.

Ciò non vuol dire misurare il superfluo, vuol dire, anzi, esattamente il contrario: **va misurato soltanto ciò che è utile**, per evitare di disorientare i dirigenti soffocandoli con quantità abnormi di dati scarsamente significativi. Il manager MBO, infatti, ha *fame di dati*, molto più del manager tradizionale; ma non vuole una massa ipertrofica di informazioni, ne vuole **poche e di qualità**; quelle giuste, che gli permettano di dimensionare il feedback sui programmi operativi.

A questo punto, il problema è decidere "cosa" misurare e "come" farlo.

Molti possono essere gli oggetti e i parametri di misurazione e la scelta rappresenta un momento di notevole criticità. Infatti, a parte i costi della rilevazione, **informazioni errate o inadeguate porteranno inevitabilmente a scelte gestionali altrettanto errate o inadeguate**.

Ecco perché la definizione dei Sistemi informativi e dei parametri di misurazione dei fatti gestionali assume **valenza strategica** ed è responsabilità che compete al vertice massimo.

Si tratta, in parole povere, di svolgere nelle fasi di progettazione dei sistemi informativi una **attenta analisi** per rispondere a domande del tipo:

¹⁶ E', questo, un aspetto di criticità per le pubbliche amministrazioni, molte delle quali dispongono di flussi di informazioni parziali, tra di loro non coordinati, di dubbia attendibilità e comunque quasi sempre incoerenti con le logiche di una gestione MBO. A volte non esiste neanche un **sistema organico di scritture elementari** in ordine alle attività svolte dal personale. La Guardia di Finanza, a questo proposito, si trova in una posizione di relativo vantaggio, in quanto: 1) le attività di servizio sono tutte documentate da scritture elementari (fogli di servizio, registri di servizio, modelli, fogli di entrata e di uscita, ecc.); 2) i principali dati sulla produzione finale sono da tempo rilevati da uno specifico Sistema informativo (basato sulla rilevazione STAT); è a regime dallo scorso anno il Sistema informativo sull'impiego delle risorse umane (S.I.RIS.), concepito espressamente per la Gestione per obiettivi (cfr. paragrafo 4).

- quali sono i prodotti finali dell'organizzazione?
- quali standard qualitativi/quantitativi ciascun prodotto deve rispettare per essere considerato tale?
- da quali attività tali prodotti derivano?
- come misurare le quantità di risorse assorbite dalle diverse attività?
- quali unità di misura conviene adottare per rilevare i prodotti conseguiti, per monitorare i processi lavorativi da cui derivano e le quantità di risorse assorbite?
- come organizzare la raccolta dei dati?
- come controllarne l'attendibilità?
- quali tecnologie conviene utilizzare?

Da tali domande emerge come le *dimensioni* oggetto di possibili misurazioni sono sostanzialmente tre ¹⁷:

- **i prodotti;**
- **le attività** dalle quali i prodotti derivano;
- **le risorse** che tali attività hanno “consumato” ¹⁸.

2.4.1. LA MISURAZIONE DEI PRODOTTI CONSEGUITI.

Per quanto riguarda la prima dimensione è importante distinguere tra prodotti finali e prodotti strumentali.

In particolare:

¹⁷ Un'ulteriore “dimensione” è poi rappresentata per le imprese *for profit*, dal **risultato economico conseguito** che, però, per le organizzazioni senza fine di lucro non viene in rilievo.

¹⁸ Facciamo un esempio con riguardo alla missione di contrasto dell'evasione propria della Guardia di Finanza. In tale settore: 1) i *prodotti* (di tipo repressivo) sono costituiti dalle violazioni constatate e contestate (ricavi non dichiarati, costi non deducibili, iva dovuta, iva non versata, ecc.); 2) le *attività* sono costituite dai processi lavorativi dalla cui esecuzione il prodotto scaturisce (nei casi di specie, sopralluoghi, accessi, effettuazione delle ricerche, esecuzione dei controlli formali e sostanziali, redazione del p.v. di constatazione, ecc.); 3) le *risorse* sono costituite dalle ore/uomo impiegate per lo svolgimento dei processi lavorativi (risorse umane, appunto), dai materiali di consumo, dall'utilizzo dei beni strumentali (risorse tecniche), dalle disponibilità monetarie consumate (risorse finanziarie). Le *verifiche fiscali* e le *indagini di polizia giudiziaria*, pertanto, non sono *prodotti* in senso proprio, bensì **processi lavorativi**, *gruppi omogenei di attività* tra di loro funzionalmente collegate per il raggiungimento dei fini istituzionali che si propongono (rispettivamente, la repressione degli illeciti tributari e la repressione degli illeciti penali). Ciò, ovviamente, non impedisce che possano essere attribuiti obiettivi, alle articolazioni operative, consistenti nell'esecuzione di un numero preciso di verifiche fiscali; ma **impedisce che su tale obiettivo possano essere svolte valutazioni di efficienza**, valore che si calcola dal rapporto tra prodotti (finali e strumentali) conseguiti e risorse (umane, tecniche e finanziarie) impiegate per conseguirli.

1. i **prodotti finali** sono costituiti dai beni/servizi per la cui produzione l'organizzazione è stata creata; sono le *missioni* da conseguire e, in quanto tali, sono in genere destinate a soggetti esterni¹⁹;

2. i **prodotti strumentali** sono costituiti dai beni/servizi rivolti a utenti interni in quanto finalizzati a consentire l'autofunzionamento dell'organizzazione²⁰.

L'individuazione delle diverse tipologie di produzione e le concrete modalità di misurazione è questione di non sempre facile soluzione, specialmente per una pubblica amministrazione²¹, in quanto implica necessariamente:

- la preventiva individuazione di tutte le entità che vanno considerate “prodotti”;
- la determinazione delle caratteristiche qualitative che ciascun tipo di prodotto deve possedere per essere considerato tale;
- la scelta delle unità di misura più adeguate in relazione ai diversi tipi di produzione.

La necessità di una precisa individuazioni delle produzioni e di come procedere alla loro misurazioni quanti/qualitative è un altro **problema da non sottovalutare**. Infatti:

- se viene misurata soltanto una parte della produzione l'organizzazione tenderà a concentrarsi su di essa e a obliterare le produzioni non misurate;
- se non vengono definite le caratteristiche qualitative di ciascun tipo di prodotto le articolazioni operative andranno gradualmente a privilegiare la dimensione quantitativa, giungendo, nei casi limite, a spacciare per prodotti finiti dei semplici semilavorati o dei surrogati.

¹⁹ Nelle organizzazioni d'impresa svolte in forma collettiva i prodotti finali derivano dalle attività economiche delineate nell'**oggetto sociale** del contratto di società. L'esercizio di tali attività economiche è detto “*scopo mezzo*” rispetto allo “*scopo ultimo*” che è la realizzazione del guadagno.

²⁰ Rientrano in questa categoria, ad esempio, tutti i *prodotti* di un ufficio amministrazione (pagamento di retribuzioni, indennità, ecc.), di un ufficio personale (bandi di reclutamento, pratiche disciplinari, fogli matricolari, ecc.), fino ad arrivare ai pasti erogati da una mensa o i servizi di un bar.

²¹ Un classico esempio di tale difficoltà riguarda proprio il più tipico prodotto degli organismi di polizia, ossia la **prevenzione degli illeciti**. In tali casi, infatti, si tratta di riuscire a misurare la *non commissione* di azioni illegali dovute alle attività di controllo del territorio degli agenti. Come misurare, ad esempio, la *non commissione di illeciti fiscali* conseguente all'efficace azione di prevenzione dei reparti della Guardia di Finanza in un determinato ambito territoriale?

2.4.2. LA MISURAZIONE DELLE ATTIVITA' SVOLTE.

Teoricamente è possibile procedere anche a misurazioni delle attività.

Si tratta, in estrema sintesi, di scomporre ciascun processo lavorativo in *attività elementari*; per ciascuna di esse si rilevano, in apposite schede, i *tempi* (in ore/uomo) impiegati; infine si confrontano i tempi con *parametri di riferimento standard* appositamente individuati per ciascuna attività. In genere, poi, sono previsti una serie di *indicatori di qualità, di indicatori di controllo dei flussi e di indicatori di efficacia*.

Tale approccio, peraltro seguito da diverse organizzazioni *non profit*, presenta **gravi limiti** legati:

1. al rischio di **arbitrarietà** nei momenti:

- della scomposizione in attività elementari per i processi lavorativi molto articolati;
- della definizione di indicatori di qualità per le attività a contenuto prevalentemente intellettuale;

2. alla concreta **difficoltà**:

- di definire indicatori di controllo dei flussi e indicatori di efficacia nei casi in cui le (a volte numerosissime) attività elementari siano svolte in contesti mutevoli;
- di gestire grandi masse di schede di rilevazione.

Appare sconsigliabile, pertanto, mettere *misuratori* sulle attività nei casi di organizzazioni strutturate su più livelli, con estese diramazioni territoriali e con scenari operativi di elevata complessità.

Ma il rischio più grave riguarda le organizzazioni con management di tipo metodico e conservatore. In questi casi, infatti, la scelta in argomento può avere l'ulteriore effetto perverso della **deresponsabilizzazione dei dirigenti**, ai quali nulla potrà essere contestato se dimostrano di essersi scrupolosamente attenuti alle istruzioni ricevute e di aver controllato con zelo il rispetto dei tempi previsti (più o meno arbitrariamente) negli standard determinati dall'organizzazione.

In altri termini, chiamare il management a concentrarsi sulle *attività* piuttosto che sui *prodotti* può determinare il conseguimento, attraverso il rispetto di **standard virtuali**, di una **efficienza altrettanto virtuale**, inesistente nella realtà.

E' preferibile, invece, **mettere i contatori sui prodotti e sulle risorse** i cui dati, trattandosi di *entità fisiche*, sono rilevabili in modo molto meno arbitrario e molto più attendibile e, nel contempo, enfatizzare agli occhi della dirigenza gli obiettivi di risultato connessi alle dimensioni della produzione e dell'impiego economico delle risorse ²².

2.4.3. LA MISURAZIONE DELLE RISORSE IMPIEGATE.

La terza dimensione è rappresentata dalle risorse - umane, tecniche e finanziarie - assorbite dalle attività lavorative.

Le informazioni inerenti le **risorse umane** dell'organizzazione sono essenzialmente di tre tipi:

1. *anagrafiche* (o matricolari), riportanti i dati sulle singole persone (nascita, status giuridico e familiare, titoli di studio, qualifiche e specializzazioni, precedenti di carriera, incarico attualmente ricoperto, ecc.);
2. *amministrative*, riguardanti per ciascuna persona i giorni di attività, i giorni di assenza e le ore/uomo prodotte;
3. *sugli impieghi*, afferenti le attività che tali ore/uomo hanno consumato.

Le **informazioni sulle risorse tecniche** riguardano i mezzi strumentali a disposizione dell'organizzazione (immobili, macchinari, arredi, automezzi, materiali di consumo, ecc.) e le modalità della loro partecipazione ai processi produttivi; infine, le **informazioni sulle risorse finanziarie** si riferiscono alle disponibilità monetarie per fare fronte agli impegni assunti.

Perché siano utilizzabili in una gestione MBO, tali diverse tipologie di informazioni debbono essere progettate in un'**ottica di tipo integrato**.

²² Ciò, ovviamente, non vuol dire trascurare l'importanza dei processi lavorativi. Vuol dire, anzi, esattamente il contrario. L'esigenza di intervenire sulle attività rappresenta il **tema centrale di tutta la gestione** perché è dalla razionalizzazione e dal miglioramento dei processi lavorativi diretti e indiretti che si genera la **qualità**. Qui si vuol dire, invece, che tale miglioramento deve misurato quando si *scarica* sui prodotti conseguiti e non può essere rilevato astrattamente su moduli cartacei di più o meno sofisticata elaborazione e di più o meno incerta attendibilità. Una concreta dimostrazione di come il miglioramento dei processi lavorativi (cioè dei gruppi di *attività* tra loro funzionalmente collegati) sia il problema centrale dell'intera gestione e non soltanto uno dei suoi diversi aspetti verrà fornita nella Parte seconda del presente Progetto, dove sono illustrate le azioni che, in concreto, la Guardia di Finanza intende realizzare.