

PROGETTO DI FORMAZIONE SUL TEMA

*IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO:  
RIFERIMENTI CONCETTUALI E NORMATIVI  
POSTI A CONFRONTO CON LA REALTÀ AZIENDALE*

## INDICE

---

PREMESSA	3
MOTIVAZIONI	7
ARTICOLAZIONE OPERATIVA DELL'INTERVENTO	8
TEMPI E COSTI	10

## PREMESSA

---

Il controllo di gestione è sicuramente, tra gli strumenti innovativi introdotti dalla normativa di riordino del servizio sanitario nazionale, quello più diffuso nelle aziende sanitarie italiane, anche perché la sua introduzione costituisce uno specifico obbligo normativo sancito dall'articolo 4 del decreto legislativo 286 del 30 luglio 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).

Ciò nonostante le molteplici indagini condotte sulla concreta implementazione di questo strumento hanno dimostrato che i risultati raggiunti non sempre risultano coerenti con i riferimenti normativi e concettuali che dovrebbero costituire presupposti ineludibili della sua applicazione. In un articolo pubblicato su *Mecosan* uno dei più autorevoli studiosi in materia afferma *“sebbene i sistemi di controllo di gestione vadano sempre più diffondendosi, sembra mancare una reale e generalizzata consapevolezza sulla loro natura”* (Mario Del Vecchio *Contabilità e controllo di gestione nelle aziende sanitarie, Mecosan*, 36, 2000).

Il controllo di gestione è definibile come *“insieme integrato e coordinato di criteri, strumenti, procedure finalizzati ad attivare un processo iterativo di programmazione degli obiettivi da conseguire e di conseguente verifica della rispondenza dell'andamento gestionale rispetto agli obiettivi prefissati, finalizzato a consentire ad una organizzazione di conseguire i propri obiettivi con la massima efficacia e con la massima efficienza possibili”*. (Marzio Scheggi, *Il controllo di gestione nelle aziende sanitarie*, Roma, 1997).

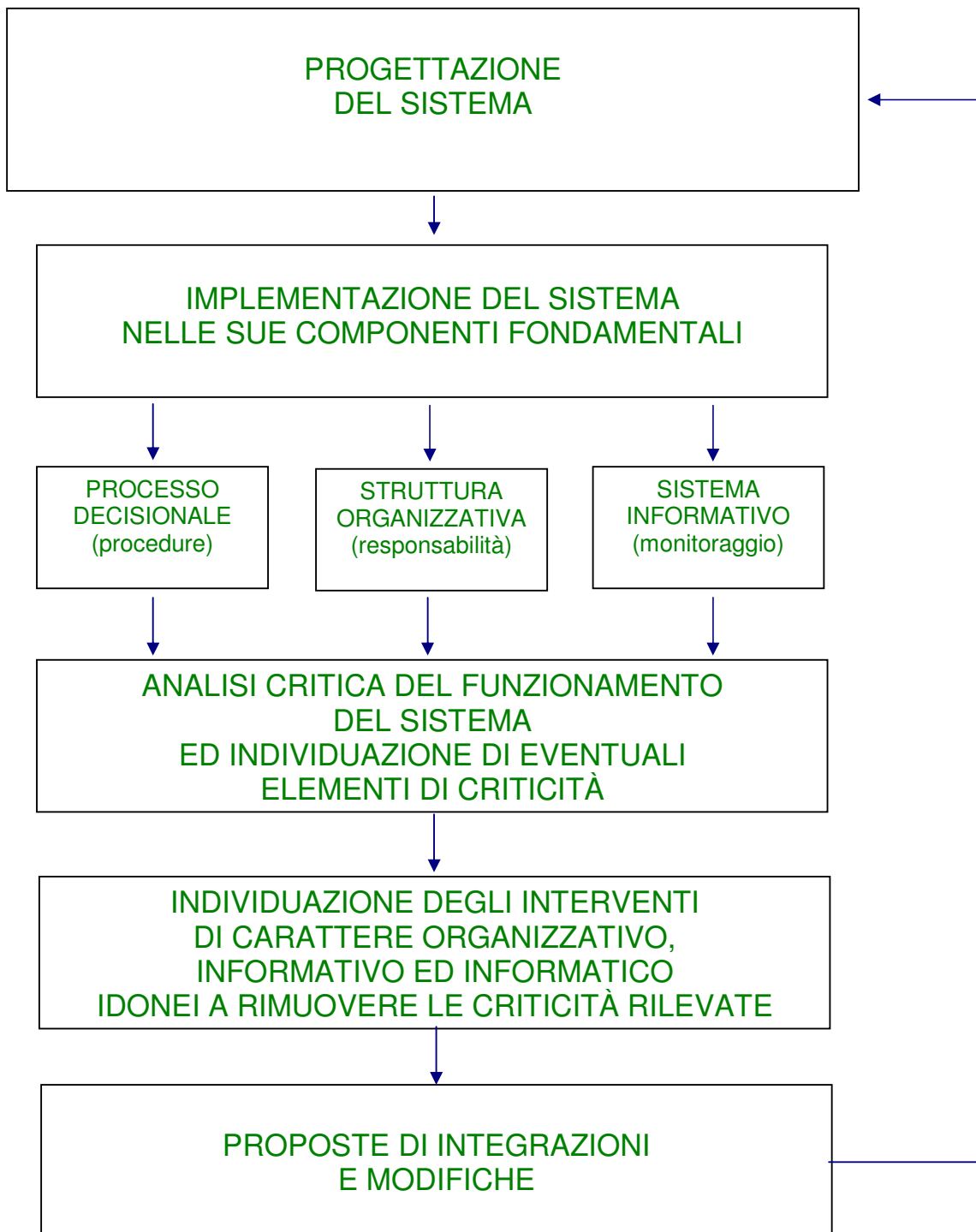
La definizione sottolinea in particolare la dimensione di processo del controllo di gestione, che non è un fatto contabile, ma un processo decisionale, uno strumento di guida dell'organizzazione. Su questo aspetto Mario Del Vecchio, nell'articolo citato, afferma che *“in troppe realtà ancora l'introduzione e l'applicazione dei sistemi di controllo di gestione viene malintesa nei suoi presupposti e nelle sue finalità. Si pensa cioè ai reports, alle informazioni, anziché concentrare l'attenzione sui meccanismi in grado di produrre su base regolare i reports stessi, su come gestire il processo che produce un'azione coerente sulla base delle informazioni prodotte. In quanto meccanismi operativi, i sistemi di controllo di gestione sono strutture complesse, dotate di una specifica funzione, che è quella di guida dei comportamenti aziendali.”*

La definizione adottata è complessa, ma coerente con la natura del controllo di gestione, che è di fatto un sistema intrinsecamente complesso, da un lato in quanto coinvolge una pluralità di soggetti (tutti coloro che all'interno dell'azienda ricoprono posizioni di responsabilità), dall'altro perché è un sistema multidimensionale (in esso si integrano la dimensione di processo, intesa come sequenza di valutazioni e di scelte, e la dimensione di struttura organizzativa e di sistema informativo di supporto al processo).

Questa complessità rende indispensabile che la progettazione e l'implementazione del sistema di programmazione e controllo siano effettuate non solo sulla base di solidi presupposti di carattere teorico – metodologico, ma anche sulla base di una attenta, approfondita analisi della realtà aziendale, che consenta di coglierne le specificità, e soprattutto sulla base di un coinvolgimento sistematico della direzione aziendale, a tutti i livelli in cui essa si articola, sin dalla fase di progettazione del sistema, che deve essere non solo accettato, ma condiviso da tutta la direzione aziendale.

Uno dei problemi critici che si pongono nell'attivazione di sistemi di controllo direzionale è infatti quello dell'impatto che essi hanno sull'organizzazione interna aziendale, perché sia nel processo decisionale che nel sistema informativo di supporto al processo decisionale sono chiamati ad interagire molteplici soggetti e strutture (nel caso delle aziende sanitarie, in particolare la direzione amministrativa, la direzione sanitaria, i servizi amministrativi centrali, in primis le unità operative deputate alla gestione amministrativa delle risorse economico finanziarie, e del servizio informativo aziendale). Questa interazione è indispensabile sia per rendere possibile l'acquisizione tempestiva, corretta e completa dei dati necessari a produrre le informazioni (i reports) che supportano le valutazioni e le decisioni in cui si sostanzia il processo di programmazione e controllo, sia per attuare concretamente quella responsabilizzazione diffusa che per certi versi costituisce il fine ultimo del processo di programmazione e controllo.

La soluzione di questo tipo di problemi è possibile solo realizzando meccanismi forti di integrazione, che consentano di superare la tendenza ad operare per linee verticali, tra l'altro scarsamente comunicanti, così diffusa nelle amministrazioni pubbliche. Soltanto una riflessione sistematica condivisa con tutti coloro che all'interno dell'azienda sono deputati a gestire i fattori produttivi e sono responsabili delle implicazioni economiche a tale gestione connesse può consentire che si realizzi un processo continuo di miglioramento della qualità dei processi e degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo quale quello riprodotto in figura.



Questo miglioramento continuo del sistema di controllo direzionale deve assumere a fondamento alcune idee forza:

- ❑ il superamento di una concezione del controllo di gestione quale strumento di valutazione economica dell'efficienza gestionale, verso una concezione di ben più ampio respiro, che tiene conto di dimensioni e prospettive non solo economiche ma anche, se non soprattutto, di qualità, efficacia ed appropriatezza delle prestazioni erogate. In questa logica sono stati introdotti e vanno progressivamente diffondendosi nelle aziende sanitarie strumenti innovativi, quali la balanced scorecard e il bilancio sociale, che rispondono in modo specifico all'esigenza di tener conto di prospettive e dimensioni non solo economiche
- ❑ la chiara distinzione tra dimensione di processo decisionale, intrinseca nel processo di programmazione e controllo, la responsabilità del quale è prerogativa peculiare della direzione aziendale, e la dimensione tecnico organizzativa e informativo informatica di supporto a tale processo decisionale, dimensione in cui si sostanzia la funzione specifica dell'unità operativa controllo di gestione
- ❑ la trasversalità del processo di programmazione e controllo di gestione, che necessariamente coinvolge diverse competenze dell'organizzazione aziendale, prefigurando una soluzione dipartimentale che integri funzionalmente le unità operative più direttamente interessate. Questa integrazione è finalizzata ad assicurare al processo di programmazione e controllo la necessaria organicità, non potendo essere la programmazione sorretta unicamente da criteri e valutazioni di efficienza ed economicità ma dovendo essere ispirata in primo luogo da considerazioni di qualità e appropriatezza delle prestazioni ed attenta alle implicazioni che i processi di programmazione e controllo hanno sui sistemi di valutazione e sviluppo delle risorse umane.

In questo scenario si colloca l'intervento formativo proposto in questa scheda, finalizzato a supportare una riflessione critica di tutta la dirigenza aziendale sul sistema di programmazione e controllo implementato, identificando quali sono le criticità che esso presenta e in quale misura queste siano superabili, anche adottando metodologie e strumenti innovativi, in linea con l'evoluzione delle conoscenze ed esperienze concrete che si sono sviluppate in questo ambito nel contesto nazionale ed internazionale.

## MOTIVAZIONI

---

L'attivazione, nell'ambito di una qualsiasi organizzazione, del processo di programmazione e controllo di gestione, implica molteplici elementi di criticità, in quanto tale processo comporta per sua natura un impatto significativo sulle principali componenti del contesto cui si applica (il sottosistema organizzativo, in termini di ruoli, responsabilità, meccanismi operativi; il sottosistema informativo - informatico; il processo decisionale) e spesso richiede modificazioni profonde di tali componenti.

L'attivazione del processo di programmazione e controllo di gestione risulta particolarmente problematica nei servizi sanitari, nei quali le difficoltà intrinseche precedentemente accennate, sono rese ancor più critiche da alcuni elementi che caratterizzano il contesto specifico: l'oggettiva complessità organizzativa, l'eterogeneità dei processi di produzione, l'elevata autonomia professionale dei dirigenti e degli operatori, la carenza di una cultura e di una sensibilità diffusa di carattere economico-aziendale, la tendenza ad una marcata settorializzazione e compartimentalizzazione, con difficoltà spesso accentuate di comunicazione orizzontale (tra comparti diversi) e verticale (tra differenti livelli di responsabilità).

La rilevanza strategica della formazione ai fini dell'efficace attivazione del controllo di gestione, rilevanza comunque implicita per le caratteristiche stesse del controllo di gestione come sistema, è ancor più accentuata dall'enfasi che è opportuno dare alla dimensione di processo che del controllo di gestione è la dimensione dinamica.

Un intervento formativo adeguato, non solo nella fase di progettazione ed implementazione del sistema, ma anche in momenti ricorrenti di riflessione critica sul funzionamento del sistema, gioca pertanto un ruolo fondamentale nell'attivare un cambiamento di mentalità, un orientamento strategico verso quegli obiettivi di efficienza e di efficacia cui il processo di programmazione e controllo è specificamente finalizzato.

È d'altronde noto che soprattutto in contesti caratterizzati da elevati livelli di autonomia professionale, quale quello sanitario, la gestione del processo di programmazione e controllo non può prescindere da un effettivo coinvolgimento dei professionisti, che devono non solo interiorizzare i concetti e fondamenti essenziali del processo di programmazione e controllo, ma soprattutto esprimere una autonoma, autentica determinazione ad applicarli concretamente, adottando comportamenti organizzativo – gestionali coerenti.

---

## ARTICOLAZIONE OPERATIVA DELL'INTERVENTO

---

L'intervento proposto si articola nelle fasi seguenti:

1. costituzione, da parte dell'azienda, di un gruppo di lavoro che dovrà seguire la realizzazione del progetto nelle diverse fasi in cui si articola l'iter progettuale, e che costituirà l'interfaccia con la realtà aziendale sia per definire un iter operativo coerente con le specifiche esigenze organizzative aziendali, sia per acquisire i necessari elementi conoscitivi. Compete ovviamente alla direzione generale la scelta della composizione del gruppo di lavoro e la scelta se partecipare o meno direttamente ad esso, nel quale devono comunque essere rappresentate le seguenti funzioni:
  - controllo di gestione
  - controllo di qualità
  - sistema informativo aziendale
  - gestione delle risorse umane
  - gestione delle risorse finanziarie
2. acquisizione della documentazione aziendale essenziale per analizzare l'attuale configurazione del sistema di programmazione e controllo: atto aziendale, regolamenti aziendali per la gestione del processo di budgeting e del connesso sistema premiante, schede di budget, reportistica utilizzata per il monitoraggio dell'andamento gestionale e l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi di budget
3. analisi dell'attuale configurazione del sistema di programmazione e controllo, nelle sue fondamentali dimensioni (la dimensione di processo, la dimensione organizzativa e la dimensione informativa), attraverso interviste semistrutturate con i componenti il gruppo di lavoro aziendale, e sulla base della documentazione a questo fine acquisita
4. revisione delle slides che saranno utilizzate a supporto degli incontri formativi, che potranno essere modificate secondo le indicazioni fornite dal gruppo di lavoro aziendale, e che comunque dovranno essere integrate con una serie di slides di presentazione della configurazione del sistema di programmazione e controllo implementato

5. programmazione degli incontri formativi, sia per quanto concerne la scelta definitiva dei contenuti, delle modalità di presentazione degli stessi e dell'interazione con i partecipanti, sia per quanto concerne l'identificazione dei partecipanti, la logistica e gli altri aspetti organizzativi correlati; nella programmazione dell'evento formativo si dovrà in particolare tenere conto dell'esigenza di rendere l'iter progettuale non solo compatibile, ma funzionale e coerente con l'operatività corrente
6. gestione degli incontri formativi programmati, nel corso dei quali saranno sinteticamente richiamati i riferimenti normativi e concettuali del controllo di gestione, saranno richiamati gli elementi essenziali che caratterizzano l'implementazione del controllo di gestione nella realtà aziendale, e sarà somministrato un semplice questionario strutturato, con domande chiuse a risposta multipla, finalizzato a rilevare percezioni, valutazioni ed opinioni della dirigenza aziendale sul sistema di programmazione e controllo
7. redazione, sempre in stretta collaborazione con il gruppo di lavoro aziendale, di un rapporto di sintesi nel quale saranno evidenziati i punti di forza e i punti di debolezza del sistema di programmazione e controllo, così come questi sono percepiti dalla dirigenza aziendale
8. presentazione, a tutti coloro che a diverso titolo siano stati coinvolti nel percorso progettuale, degli elementi più significativi emersi dall'analisi effettuata, e stimolazione su questi di una riflessione critica attraverso una interazione dinamica guidata.

L'articolazione operativa prospettata pare coerente con il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- stimolare nella dirigenza aziendale una attenta riflessione sulla coerenza del sistema di programmazione e controllo implementato nella realtà aziendale con i riferimenti concettuali e normativi del controllo di gestione
- rilevare quali sono le percezioni, valutazioni ed opinioni che i professionisti hanno del sistema di programmazione e controllo implementato nella realtà aziendale
- individuare quali sono i punti di forza e i punti di debolezza che il sistema presenta ed elaborare ipotesi finalizzate a superarne i punti di debolezza e a valorizzarne i punti di forza.

## TEMPI E COSTI

---

L'intervento proposto è realizzabile in due/tre mesi, comprendendo all'interno di questi gli incontri con il gruppo di lavoro, le giornate di formazione, i tempi necessari per l'analisi della documentazione e per l'elaborazione e l'analisi delle risposte al questionario utilizzato per rilevare percezioni e valutazioni della dirigenza sul sistema di programmazione e controllo implementato.

Il compenso professionale richiesto per la realizzazione dell'intervento, forfetario ed onnicomprensivo di tutti i costi connessi con la sua realizzazione (materiali didattici, spese di viaggio e soggiorno, spese generali) sarà concordato con la direzione aziendale, tenendo conto delle componenti logistico organizzative che ne determinano l'entità.