

Il controllo di gestione nella scuola tra pianificazione strategica ed accountability

di Ivana Summa

Premessa: come nasce il controllo di gestione.

Da un quindicennio, ormai, alla concezione del sistema amministrativo chiuso, prefigurato dal controllo preventivo di legittimità sugli atti, la normativa va contrapponendo una rappresentazione dell'amministrazione come sistema aperto, in relazione continua con l'ambiente, così come, peraltro, hanno dimostrato gli studi organizzativi che hanno scelto come oggetto di indagine e di riflessione proprio la pubblica amministrazione.

Secondo questa concezione, tutto l'armamentario burocratico, inteso come l'insieme di modelli operativi predefiniti e, dunque, validi a priori per il perseguimento degli obiettivi, non ha più ragione di sopravvivenza. Da qui nasce la necessità del **controllo di gestione**, inteso come **controllo per processi**, ossia come *“l'insieme delle analisi, delle valutazioni, delle decisioni e delle azioni idonee a migliorare continuamente la combinazione tecnica ed economica per aumentare la capacità di risposta del sistema pubblico”*¹ a bisogni sempre crescenti e diversificati.

Questo tipo di controllo è stato introdotto in Italia con la legge n. 20 del 1994, che ha attribuito alla Corte dei conti il controllo (oltre sulla legittimità formale) anche sui risultati dell'attività amministrativa, in base a principi di **efficienza, efficacia, economicità**. Tale legge e le altre numerose norme, di diversa consistenza e portata che, sia pure con formule imprecise e talora lacunose o ridondanti, si rifanno a tali principi, hanno di fatto stimolato un dibattito sulla necessità di un profondo cambiamento dell'agire amministrativo, richiamando l'attenzione sull'esigenza che le strutture pubbliche utilizzino le risorse umane, tecnologiche e finanziarie secondo criteri “manageriali”, ovvero di ottimizzazione dei risultati e di minimizzazione dei costi.

Gran parte di questo dibattito si è concentrato, finora, su aspetti di rilievo istituzionale, anche se va crescendo la ricerca e la riflessione sugli aspetti di ordine metodologico, attinenti agli indicatori di efficienza e di efficacia, ossia agli strumenti di misurazione dell'attività amministrativa, finalizzati a rilevare gli scarti tra obiettivi predeterminati e risultati raggiunti, ovvero, sotto diverso profilo, il tasso di rendimento dell'azione pubblica.²

¹ G. Cogliandro, Introduzione a “Gli indicatori di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa”, Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n. 2, 1996, Franco Angeli.

² Tra i numerosi contributi ne ricordiamo uno recentissimo e che riguarda proprio la scuola: a cura di Angelo Paletta e Daniele Vidoni, *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Roma, 2006, Armando Editore.

Non sono mancati, tuttavia, approcci di natura sociologica ed organizzativa, volti a comprendere come i dettati normativi si trasformano (o non si trasformano) in innovazioni organizzative e in cambiamenti culturali nelle pubbliche amministrazioni. Di particolare rilievo sono, in questo ambito, le ricerche riportate da S. Gherardi e A. Lippi che nel loro volume, edito nel 2000 dalla Raffaello Cortina Editore, *“Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione”* analizzano le pratiche di implementazione e di diffusione di modelli di controllo di gestione in alcuni enti locali. In particolare, le esperienze degli enti locali, volte ad introdurre il controllo di gestione, nascono con il D. lgs 77/1995 che concretizza in forma normativa il controllo di gestione stimolando un ambiente che, come l’amministrazione degli enti locali, è intriso di linguaggio e cultura giuridica. Il decreto citato invita esplicitamente gli enti locali ad autoregolamentarsi, introducendo pratiche di controllo di gestione sulla base delle caratteristiche dell’ente e degli obiettivi che deve perseguire negli specifici settori.

Dal dibattito e dalle ricerche finora condotte emerge con chiarezza innanzitutto la difficoltà a sostituire le vecchie pratiche con le nuove, arrivando a sommare le une alle altre con immancabile sovraccarico di lavoro. Emerge anche come, per gli strumenti interni di controllo, ci sia la non corrispondenza tra gli obiettivi della normativa e i comportamenti effettivi, poiché tutto si è tradotto in un adempimento prevalentemente formale, senza cambiamenti nel comportamento della dirigenza pubblica.

Il disegno riformatore si è completato – ovviamente non del tutto - con il Decreto legislativo n. 286/99 relativo al riordino del sistema dei controlli interni. Questo decreto detta i principi generali del controllo interno, prevedendo per ogni finalità individuata, la relativa modalità di controllo. In sintesi:

- L’art. 2 – *Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile* - è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa. Esso esclude, se non espressamente previsto, le verifiche preventive e viene affidato al collegio dei revisori dei conti.

- L'art. 5 – *La valutazione del personale con incarico dirigenziale* – è volto a valutare, anche sulla base dei risultati del controllo di gestione, le prestazioni dei dirigenti, “*nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnati (competenze organizzative)*”.
- L'art. 6 – *La valutazione e il controllo strategico* – è volto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.
- L'art. 11 – *Qualità dei servizi pubblici* – prevede l'erogazione dei servizi pubblici nazionali e locali con modalità che promuovono il miglioramento della qualità, anche se i criteri di misurazione e gli standard vengono rimandati a direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Poiché ci interessa più da vicino, riportiamo interamente l'art. 4 del Decreto legislativo n. 286/99, intitolato al *Controllo di gestione*:

“1. *Ai fini del controllo di gestione, ciascuna amministrazione pubblica definisce:*

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

Concludiamo questa prima parte con qualche elemento di sintesi che necessita di essere evidenziato in vista della prosecuzione del nostro argomento sul controllo di gestione nelle nostre scuole autonome.

Innanzitutto, i risultati del controllo di gestione rientrano, a pieno titolo, come elemento di valutazione del dirigente e, dunque, la qualità della gestione dipende dalle competenze organizzative e dalle abilità manageriali di colui che è posto al vertice di una struttura amministrativa.

Ne deriva l'estrema centralità della dirigenza coniugata come leadership istituzionale diffusa.

In secondo luogo, tutti i controlli e, ovviamente, per la sua stessa natura, proprio il controllo di gestione, sono individuati come strumenti non solo di rendicontazione, bensì di miglioramento continuo. Ciò comporta il fatto che, se il controllo di gestione non viene contestualizzato dentro un processo di miglioramento incrementale supportato a tutti i livelli organizzativi, di fatti si risolve un inutile sovraccarico formale, emergendo come nuova forma di burocrazia.

Infine, assume un ruolo centrale il rapporto tra il processo di programmazione/pianificazione e il processo di controllo, entrambi centrati su obiettivi/risultati. Oggi tutte le amministrazioni pubbliche hanno chiara quella che viene definita la "mission istituzionale" e sono in grado di definire gli obiettivi che investono diversi aspetti della gestione, ma fanno fatica a tradurli in comportamenti operativi coerenti e, soprattutto, non utilizza successi ed insuccessi per il proprio "apprendimento organizzativo".

Tutti e tre questi aspetti, posti a presidio della "filosofia" del controllo di gestione, sono fortemente tra loro correlati sul piano normativo e sul piano teorico, ma operativamente stentano a viaggiare sugli stessi binari e alla stessa velocità.

L'approccio organizzativo al controllo di gestione.

Finora abbiamo dissertato del controllo di gestione facendo riferimento soprattutto alla normativa che lo ha introdotto, tra gli altri, mutuandolo dalle teorie e dalle pratiche manageriali diffuse nelle organizzazioni aziendali, di solito denominate anche imprese o enti profit o, ancora, aziende con finalità di reddito, le quali agiscono dentro le logiche del mercato. Dentro questa prospettiva, con l'espressione "*controllo di gestione si indica un processo direzionale attraverso cui le informazioni sulla gestione di un'azienda vengono elaborate ed utilizzate all'interno della stessa, quale supporto alla presa di decisioni e alla valutazione del risultato di tali decisioni. Più in particolare, il processo di controllo mira ad accertare che la gestione si svolga in condizioni di efficienza ed efficacia per consentire il raggiungimento degli obiettivi aziendali prestabiliti.*"³

³ Incollingo A., "Il controllo di gestione nelle organizzazioni scolastiche" in Benadusi L., Serpieri R. (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Roma, Carocci, 2000.

Ricordiamo, a questo proposito, che con il termine “efficienza” si intende l’attitudine di un’azienda ad ottimizzare il rapporto tra gli input (risorse) di una determinata operazione o di un complesso di operazioni, e gli output (risultati) della stessa. In sostanza un sistema organizzativo tende verso l’efficienza quando evita gli sprechi di risorse, attraverso un utilizzo razionale delle stesse. Con il termine “efficacia”, invece, si intende l’attitudine di un’azienda ad ottimizzare il rapporto tra gli output (risultati) e gli obiettivi prefissati. Ciò significa che un sistema organizzativo è efficace quando è in grado di ottenere risultati quantitativi e qualitativi che soddisfano gli obiettivi prestabiliti.

Mettiamo subito in evidenza come il controllo di gestione sia nato e venga praticato nelle aziende economiche profit, in grado di avere dati, provenienti dal mercato, in base ai quali, sulla base delle reali risorse a disposizione, si possono assumere decisioni per il futuro partendo dalle valutazioni dei risultati ottenute dalle decisioni prese in passato.

Ma un altro problema fondamentale è certamente rappresentato dal fatto che obiettivi e risultati non sono facilmente quantificabili. Infatti, il controllo di gestione si basa su di un preciso processo logico, il quale si struttura nelle seguenti fasi:

1. definizione degli obiettivi da raggiungere e dei programmi da realizzare;
2. misurazione dei risultati conseguiti;
3. confronto fra obiettivi e risultati con analisi degli scostamenti;
4. scelta degli eventuali correttivi.

Ovviamente, nel caso delle pubbliche amministrazioni che, al massimo, operano in situazioni di “quasi-mercato”⁴, non sono possibili né l’acquisizione di dati quasi in tempo reale, né, per gran parte, operare con grande discrezionalità sugli aspetti finanziari, per non parlare delle difficoltà connesse con la definizione quantificabile di obiettivi e risultati tanto che spesso si ricorre a misurazioni soggettive. Inoltre, le pubbliche amministrazioni producono servizi per la collettività a scopo di utilità, per cui l’efficacia – e ciò è testimoniato anche dalle norme – precede l’efficienza.

Questa distinzione è importante perché, quando il controllo di gestione viene introdotto in aziende senza finalità di reddito, esso, pur mantenendo pienamente validi i principi fondamentali su cui si fonda, deve essere

⁴ Somaini A., *Scuola e mercato*, Milano, Donzelli, 2000.

adeguato alla diversa realtà nella quale viene inserito, con i limiti che questa operazione di traslazione comporta.

E' evidente come le fasi del controllo di gestione si basino su meccanismi di retroazione, ma sarebbe davvero riduttivo pensare che il controllo di gestione cominci e finisca qui, come un semplice meccanismo omeostatico. Più correttamente, invece che al semplice controllo di gestione, ci si dovrebbe più correttamente riferirsi alla programmazione / pianificazione e al controllo, intesi come due momenti di un unico processo decisionale.

In altre parole, è opportuno parlare di un *sistema di controllo di gestione*, che rappresenta – proprio perché “sistema” – una guida e un orientamento per il management e i connessi processi decisionali, non certo di verifica ispettiva dell'operato delle persone. Senza questo approccio culturale, oltre che teorico, il controllo di gestione rischia di trasformarsi in un delirio burocratico.

Concludiamo questa seconda parte, mettendo in evidenza alcuni “ostacoli” che si frappongono alla realizzazione di efficaci sistemi di controllo di gestione nel mondo delle aziende pubbliche. In sintesi, si presentano i seguenti ostacoli:

- La minore capacità di misurare l'efficienza e l'efficacia dell'attività di un'azienda senza finalità di reddito. Ciò vale per la scuola e per le aziende sanitarie, ma anche per altri servizi che danno un contributo al benessere sociale.
- La natura stessa di “azienda pubblica” assoggetta l'attività a vincoli-obiettivo di ordine extraeconomico per un verso e, dall'altro, non consente di poter disporre di sostanziali margini di libertà nella definizione degli obiettivi e dei programmi.
- La bassa autonomia organizzativa e finanziaria presente nella maggioranza delle aziende pubbliche e, in modo del tutto evidente, nelle scuole.
- La scarsa cultura di ordine economico, tipica delle pubbliche amministrazioni, che snatura il concetto stesso di responsabilizzazione dirigenziale.

Tutti questi vincoli, in buona sostanza, non consentono una gestione basata su un sistema di programmazione/pianificazione, articolato per obiettivi, linee di azione e relative responsabilità. Infatti, l'autonomia dovrebbe consentire ad una determinata azienda di ricercare la più idonea configurazione organizzativa e la capacità di incidere sulle spese e sulle

entrate. Quanto più ristretti sono i margini dell'autonomia, tanto più si pongono dei limiti alla possibilità di attribuire delle responsabilità economiche ai dirigenti e, di conseguenza, si blocca a monte la possibilità di introdurre adeguati processi di controllo di gestione.

E, tuttavia, vale la pena di tentare, non fosse altro che per far crescere la cultura manageriale dentro le nostre scuole.

Il sistema del controllo di gestione dentro la scuola.

Un sistema di controllo di gestione dentro la scuola ha senso soltanto se riesce a coniugare i criteri di natura economica con le scelte educative e pedagogico-didattiche, e ciò può avvenire soltanto se il dirigente scolastico riesce a interpretare il proprio ruolo in equilibrio tra management e leadership.

Cominciamo col dire che spesso, nelle scuole, il controllo di gestione è confuso con la contabilità, con la conseguenza che viene confinato negli uffici amministrativi, come se si trattasse di un procedimento tra i tanti che riguarda il direttore dei servizi generali ed amministrativi ed il suo staff.

E' vero che l'introduzione di un sistema di controllo di gestione dentro le scuole comporta l'utilizzo di dispositivi contabili e di strumenti di misurazione, ma questi vanno progettati avendo molto chiaro che cosa si vuole misurare, chi è il responsabile della gestione (individualmente o collegialmente), come utilizzare gli strumenti favorendo la partecipazione, ovvero la condivisione e la motivazione degli attori organizzativi, come comunicare dati e valutazioni all'interno e all'esterno, come attivare le decisioni più appropriate. Come è facile intuire, non sono in gioco soltanto principi e criteri propri delle discipline economiche, ma fenomeni e processi di natura psico-sociale.

In secondo luogo il controllo di gestione non comincia e finisce con la produzione di dati, ma con la comunicazione di informazioni e l'elaborazione di conoscenze. Questi vanno formulati sottoforma di indicatori di performance.