



Regione Autonoma della Sardegna

Assessorato degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione

Ufficio del Controllo Interno di Gestione

**L'applicazione sperimentale del modello di controllo: il caso
dell'Assessorato del Turismo, Artigianato e Commercio**

Nota metodologica

Dal mese di giugno 2003 è stata avviata un'attività di sperimentazione presso l'Assessorato del Turismo, Artigianato e Commercio con l'obiettivo di procedere alla applicazione operativa delle metodologie sviluppate nell'ambito del "*Progetto per la realizzazione del Controllo Interno di Gestione*"¹. In tale documento, come già rilevato in precedenza, sono definite le linee guida di riferimento da impiegare nelle nuove funzioni connesse al ciclo di *pianificazione-programmazione-gestione-controllo-valutazione*. Sono, altresì, indicati gli obiettivi specifici del controllo, i processi e le metodologie da impiegare, la struttura organizzativa e gli strumenti necessari; viene, cioè, disegnato il modello generale di riferimento da applicare all'intera amministrazione regionale.

Il modello adottato rispecchia i principi del controllo organizzativo, secondo il quale la possibilità del conseguimento degli obiettivi è strettamente legata alla capacità dell'organizzazione di influenzare e controllare i comportamenti delle persone².

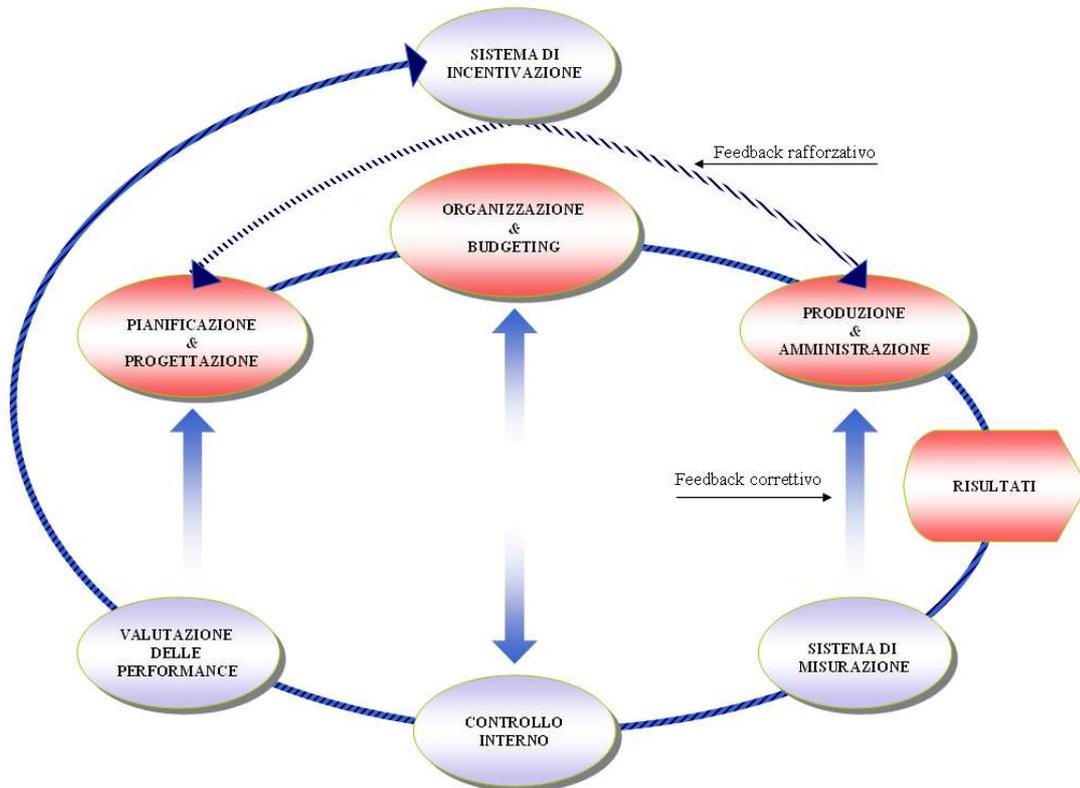
E' evidente, come la realizzazione di qualsiasi obiettivo non sia altro che la sommatoria delle azioni svolte all'interno dell'organizzazione; gli individui, tuttavia, sono portatori di propri interessi e motivazioni non sempre coerenti con quelli dell'organizzazione; il conseguimento dei programmi e dei piani ipotizzati dipende, pertanto, dalla capacità dell'organizzazione di coordinare e controllare il comportamento delle persone.

¹ Approvato dalla Giunta Regionale il 21/07/2003, con deliberazione n. 22/18

² Vedi Eric G. Flamholtz, *Il controllo manageriale*, a cura di A. Spano, Giuffrè Editore - Milano - 2002

L'architettura del modello del sistema di controllo è così schematizzata.

Tavola 1 – Il sistema di controllo manageriale



Le fasi del processo esposte nella tavola 1 sono le seguenti:

- Pianificazione e progettazione;
- Organizzazione delle risorse e definizione del budget;
- Realizzazione delle attività ed erogazione dei servizi;
- Raggiungimento dei risultati.

A ciascuna fase sono strettamente interrelate le attività del controllo a supporto dell'adozione delle decisioni e al fine di applicare correttamente il sistema premiante.

Alla base della definizione del modello vi è la consapevolezza che qualsiasi sistema di controllo deve essere concepito come un'attività di supporto agli organi decisionali per il raggiungimento di fini e di scopi, ovvero di obiettivi a medio, lungo e breve termine dei singoli centri dell'amministrazione regionale nel suo complesso.

L'implementazione del sistema dei controlli non può essere vista come la mera introduzione di una nuova linea di attività, ma come l'introduzione di un processo di profondo cambiamento la cui riuscita dipende anche dalla capacità di costruire il sistema "su misura intorno ai diversi oggetti di controllo tenendo conto delle loro modalità gestionali (processi) ed organizzative".

Dall'analisi del caso dell'Assessorato, sono emersi spunti e riflessioni circa le modalità di implementazione del sistema del Controllo Interno di Gestione.

L'obiettivo dell'attività di sperimentazione presso l'Assessorato del Turismo può essere, infatti, sintetizzato nella necessità di "organizzare" il sistema del Controllo Interno di Gestione, sviluppando le metodologie da utilizzarsi nella generalità degli Assessorati.

Nella prima fase dell'attività di applicazione operativa, pertanto, si è analizzata l'attuale struttura organizzativa al fine di individuare le "soluzioni di organizzazione" ottimali per l'introduzione del sistema del controllo di gestione.

La seconda fase della sperimentazione, strettamente interrelata alla prima, è stata condotta con riferimento ai *flussi informativi contabili* dell'Assessorato. La disponibilità di informazioni contabili ed extra contabili corrette e tempestive è infatti, la premessa per l'introduzione di qualsiasi sistema di controllo. Anche in questo caso, si è proceduto, in primo luogo, alla ricognizione degli attuali flussi informativi per poi procedere all'individuazione delle "soluzioni informative" ottimali per l'introduzione del sistema del controllo di gestione.

Nella terza fase di sperimentazione è stato analizzato un *processo di incentivazione alle imprese turistiche* (art. 9 L.R. n. 28/84) realizzato presso l'Assessorato. L'analisi può essere vista come momento di sintesi delle due svolte in precedenza. Con riferimento alle attività realizzate, si analizza *come* le risorse sono combinate per la realizzazione dell'output e con riferimento al risultato della gestione, si introducono i primi elementi per una sua verifica.

Le soluzioni organizzative

L'aver condotto l'attività di sperimentazione fin dalla prima istituzione della funzione di controllo presso l'Assessorato del Turismo ha consentito di avere un osservatorio su come la "macchina amministrativa" ha reagito all'attivazione della stessa.

La prima parte della sperimentazione è volta ad individuare le "soluzioni organizzative" a supporto della funzione del controllo di gestione. La collocazione organizzativa non è un fatto "neutrale" rispetto alla possibilità di esercitare efficacemente la funzione di controllo di gestione.

Le alternative possibili per la definizione del sistema del controllo sono schematizzabili fondamentalmente in due modelli, un modello "*centralizzato*" ed uno "*decentrato*".

Nel modello "*centralizzato*" le funzioni di controllo vengono svolte da un unico ufficio il quale, con le proprie risorse professionali e strumentali, realizza il monitoraggio ed il controllo dell'amministrazione.

Nel modello "*decentrato*" le funzioni del controllo vengono svolte all'interno delle diverse articolazioni organizzative (D.G.), mediante il coordinamento e la direzione di una struttura centrale (Ufficio Controllo Interno di Gestione) a cui spetta il compito di supportare metodologicamente gli uffici decentrati e di presiedere la coerenza complessiva del sistema di controllo, affinché questo sia omogeneo in tutti gli ambiti di competenza.

La scelta dell'ipotesi organizzativa dipende in larga misura dalla dimensione dell'ente; se, infatti, in enti di piccolissime dimensioni l'accentramento della funzione del controllo in un'unica struttura può risultare efficace, almeno nel breve periodo, non altrettanto si può dire nell'ipotesi di enti di grandi dimensioni. In tale ipotesi, infatti, la "lontananza" rispetto ai centri decisionali non consente analisi approfondite delle singole strutture; la diretta partecipazione alla misurazione dei dati facilita la comprensione e condivisione delle finalità del sistema del controllo e agevola lo sviluppo della "cultura" del controllo interno di gestione presso le strutture decentrate.

Per la realizzazione del sistema di controllo della Regione Autonoma della Sardegna si è optato per la seconda modalità organizzativa. Si è disegnato un sistema decentrato a "matrice", diffuso cioè capillarmente presso ciascuna Direzione Generale in cui opera un referente esperto nella materia del controllo che funge da raccordo con l'Ufficio. Con riferimento alle competenze specifiche dell'Assessorato, il referente "*controller*" partecipa alla definizione dei contenuti dell'attività di controllo, all'individuazione, raccolta e interpretazione delle informazioni necessarie per lo svolgimento dell'attività di controllo.

Tale decisione discende dalla consapevolezza dell'eterogeneità degli ambiti di intervento dell'amministrazione che spaziano da quelli di natura economica, sanitaria, sociale, a quelli dell'ambiente e del territorio e dalla consapevolezza delle diverse modalità di intervento di ciascuno di questi.³

L'adozione del modello organizzativo decentrato consente a ciascuna Direzione Generale di essere costantemente supportata nell'analisi della propria azione e nella verifica dei propri risultati di gestione, soprattutto nel corso dell'esercizio, così da rendere possibili azioni correttive, sia con riferimento alla combinazione delle risorse, sia con riferimento ad una eventuale ridefinizione degli obiettivi in corso d'anno.

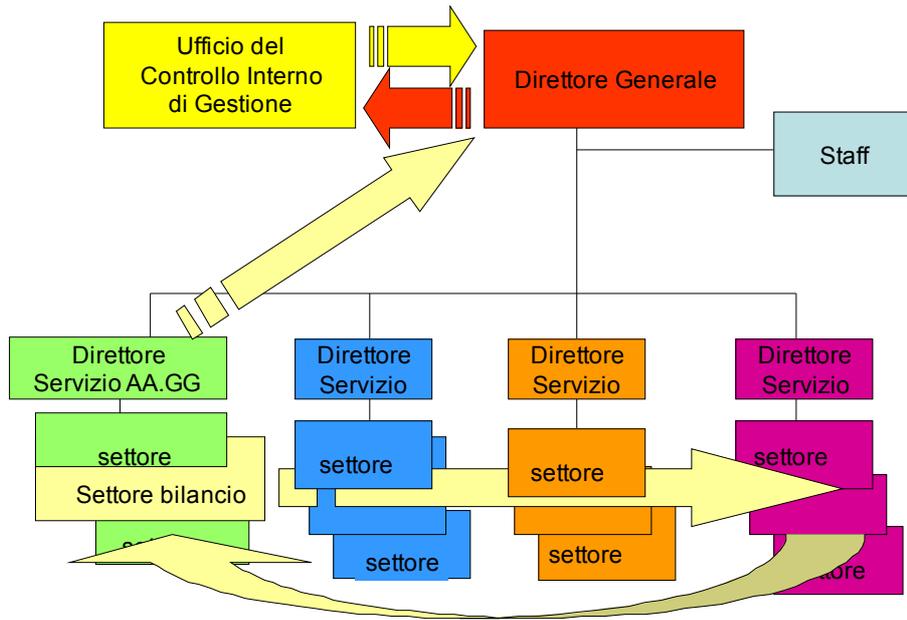
Una volta condiviso il modello organizzativo decentrato, secondo le motivazioni sopra esposte, rimane da individuare in quale modo tale modello debba essere reso operativo all'interno delle singole direzioni generali.

Al riguardo sono stati individuati due ipotesi entrambe attivabili nell'immediato.

Nella prima, il referente opera all'interno del servizio Affari Generali, nel quale sono collocate le attività relative al Bilancio; il referente, in linea con gli altri servizi dell'Assessorato, raccoglie i dati sulla gestione e dopo averli elaborati li trasmette, direttamente o indirettamente attraverso il Dirigente del servizio, al Direttore Generale. Il referente opera secondo lo schema seguente.

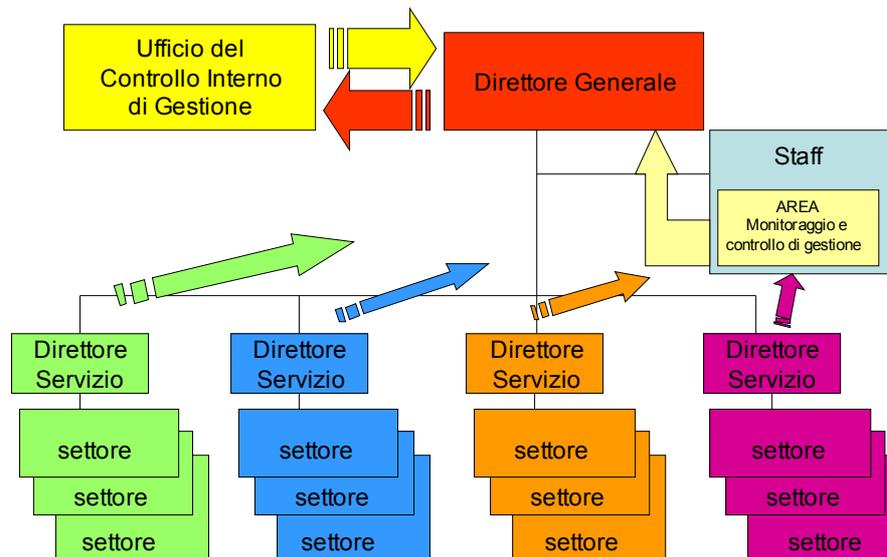
³ L'attuale sistema potrebbe configurarsi come un gruppo societario nel quale operano diverse società dotate di una propria autonomia (Assessorati / Direzioni Generali), per le quali è tuttavia necessario addivenire ad un momento di sintesi rappresentato dal consolidamento dei risultati di ciascuna società.

Tavola- 2 - Futuro flusso di informazioni Direzioni Generali (prima ipotesi)



Nella seconda ipotesi, la funzione del controllo di gestione è allocata centralmente in *staff* al Direttore Generale. Il flusso delle informazioni dai servizi converge verso il referente che agisce alle dirette dipendenze del D.G.. Tale modello è così schematizzabile.

Tavola - 3- Futuro flusso di informazioni Direzioni Generali (seconda ipotesi)



L'adesione al primo modello organizzativo potrebbe risultare efficace in sede di prima istituzione della funzione, in quanto presenta l'aspetto positivo di essere inserita nell'ambito delle tipiche partizioni organizzative dell'assessorato più in linea cioè con

l'organizzazione attuale. Tuttavia, tale soluzione vede in primo luogo la costituzione di un rapporto indiretto tra il referente ed il Direttore Generale, in secondo luogo il fatto di non incidere sulle modalità organizzative potrebbe far percepire la funzione del controllo come un ulteriore adempimento burocratico.

Il secondo modello organizzativo appare come il più idoneo per lo svolgimento del controllo di gestione. La diretta dipendenza del referente dal Direttore Generale dovrebbe enfatizzare la funzione del controllo di gestione come strumento di supporto alle decisioni ed alla gestione, limitando le possibilità che questa si riduca ad una mera attività di "reporting"; in secondo luogo, in questo modo verrebbe assicurato il giusto grado di autonomia della funzione.

Da questo punto di vista l'esperienza dell'Assessorato del Turismo Artigianato e Commercio appare particolarmente significativa. Presso l'Assessorato inizialmente si è optato per il primo modello organizzativo, le funzioni di controllo interno erano, infatti, svolte nel settore "Sviluppo tecnologie informatiche all'interno del servizio "Affari Generali, Bilancio..". L'aver collocato la funzione all'interno di un settore già esistente ha fatto scaturire, quantomeno in prima istanza, notevoli problemi di legittimazione della funzione da parte della struttura assessoriale. Ciò ha comportato che nella prima parte dell'attività di sperimentazione l'atteggiamento diffuso presso le strutture coinvolte è stato di mero adempimento con scarsa e pressoché nulla adesione, rendendo necessario un intervento della Direzione Generale che ha svolto un'azione di sensibilizzazione e coinvolgimento riguardo alla dirigenza. Nel corso della sperimentazione, la collocazione dell'ufficio è stata ridisegnata, *quantomeno fisicamente*, infatti, l'ufficio è stato allocato centralmente presso la Direzione Generale. La "ricollocazione" fisica dell'ufficio rappresenta l'ultimo atto di una serie di azioni svolte dalla Direzione per "sensibilizzare" gli uffici verso la funzione del controllo.

La variabile organizzativa rappresenta una delle leve strategiche per il successo nell'attivazione del sistema dei controlli presso l'Assessorato; tuttavia, si rileva come la possibilità di agire sulle leve organizzative dipende da un lato dall'effettivo grado di autonomia della Direzione ⁴ dall'altro lato non deve essere trascurato il dato della consistenza quantitativa e delle competenze professionali presenti nella Direzione stessa.

Il flusso delle informazioni contabili

⁴ Uno strumento per l'esercizio dell'autonomia organizzativa delle Direzioni Generali si rinviene nell'art. 9 della L.R. 31/98, laddove è previsto che i Direttori Generali, sulla base delle risorse a loro disposizione, possono attuare all'interno della direzione generale provvedimenti di mobilità del personale al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi prefissati.

La riuscita di qualsiasi sistema di monitoraggio e controllo dipende dalla disponibilità di un adeguato sistema informativo idoneo a fornire in modo tempestivo informazioni corrette ed utili ad alimentare il processo decisionale della dirigenza.

La disponibilità di dati tempestivi ed aggiornati è, infatti, uno dei prerequisiti per l'attivazione di un sistema di controllo. In primo luogo, l'analisi si è focalizzata sulla ricognizione dei flussi informativi generati all'interno dell'Assessorato, con l'obiettivo di verificare la possibilità di utilizzare le informazioni per i fini del controllo.

Sono stati, pertanto, individuati alcuni processi di spesa per l'acquisizione di beni e servizi dell'Assessorato e, relativamente alle diverse fasi di attività, sono stati analizzati i flussi delle informazioni, con particolare riferimento a quelli di natura finanziaria.

Sotto il profilo metodologico la ricostruzione dei processi di spesa è stata condotta attraverso l'analisi documentale ed interviste con i responsabili dei processi.

Con riferimento ad una delle attività di spesa analizzate, relativa all'erogazione di compensi ad una banca per servizi resi, si è rilevato come questa abbia trovato una ***prima evidenziazione***, dal punto di vista contabile alcuni mesi dopo l'effettuazione della prestazione (Tav. 4).

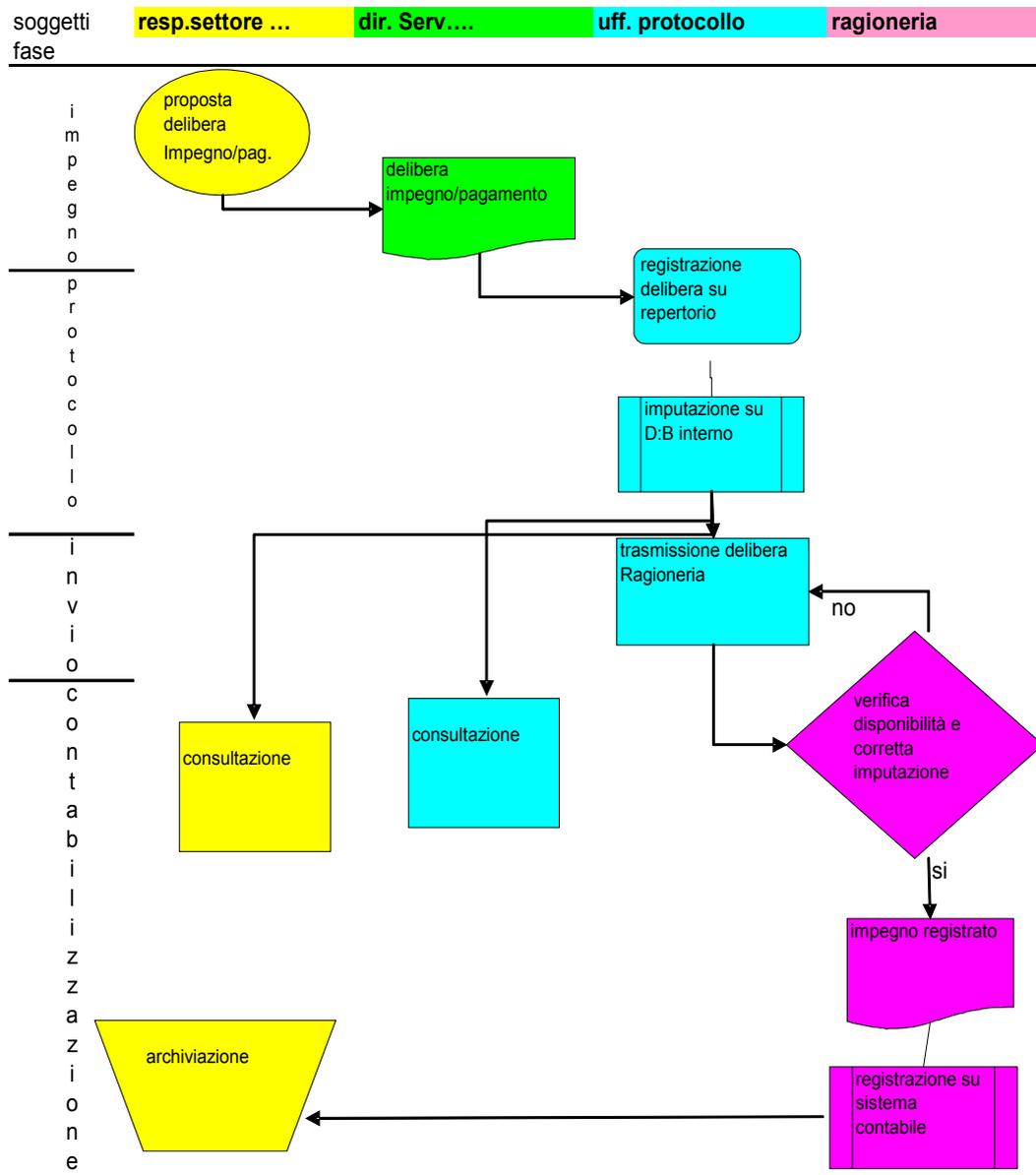
Tavola 4 - Analisi processo di spesa

EROGAZIONE COMPENSI 2° SEMESTRE 2002 BANCA ..

ATTIVITA'	SOGGETTI	TEMPI
<p>10 gestione ed amm.ne fondi per l'incentivazione creditizia</p>	<p>Istituti di credito convenzionati</p>	<p>2° SEMESTRE 2002</p>
<p>rendiconti contabili 2° semestre 2002</p>	<p>Banca CIS Settore sostegno delle attività artigiane</p>	
<p>20 verifica doc. contabili calcolo compensi</p>		
<p>Fatture per compensi</p>	<p>Banca CIS Settore sostegno delle attività artigiane</p>	<p>21/01/2003</p>
<p>30 predisposizione determina di impegno pagamento</p>		<p>15/05/2003</p>
<p>determina di impegno</p>	<p>Settore sostegno delle attività artigiane dir. servizio artigianato</p>	<p>26/05/2003</p>
<p>40 invio Ragioneria</p>		
<p>mandato di pagamento</p>	<p>Ragioneria</p>	<p>30/05/2003</p>
<p>50 invio tesoreria</p>		
<p>carico tesoreria</p>	<p>banca tesoriera</p>	<p>11/06/2003</p>
<p>60 estinzione mandato</p>		<p>24/06/2003</p>

All'interno dell'Assessorato i flussi informativi generati da tale processo sono così schematizzabili.

Tavola 5



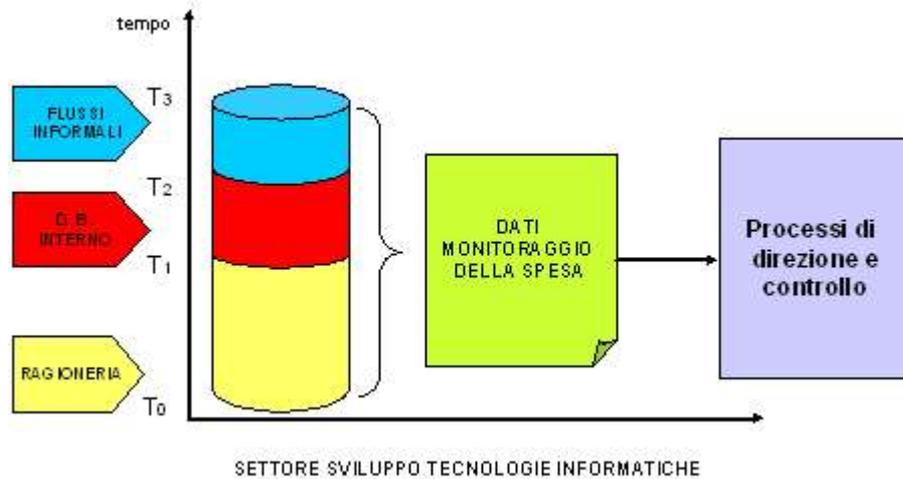
In sintesi, allo stato attuale i dati finanziari a disposizione derivano da diverse fonti:

- *contabilità della Ragioneria*. Riporta dati certi ed omogenei, disponibili successivamente alla fase di registrazione delle determinazioni di impegno e pagamento che, pertanto, risentono di un forte disallineamento temporale. Nel caso esaminato la registrazione dell'impegno è stata fatta 5 mesi dopo la prestazione del servizio;
- *archiviazione delle delibere (data base interno)*. I dati sono derivati dalla protocollazione ed archiviazione delle determinazioni di impegno e pagamento, tempestivi, ma meno garantiti, come in seguito specificato, circa la loro correttezza;

- *flusso informale*. Riporta informazioni relative alle determinazioni non ancora acquisite nel *data base* interno. Seppure garantiscono l'informazione in tempo reale, presentano notevoli criticità circa la loro completezza.

Il flusso delle informazioni sull'avanzamento finanziario può così essere schematizzato (Tav. 6).

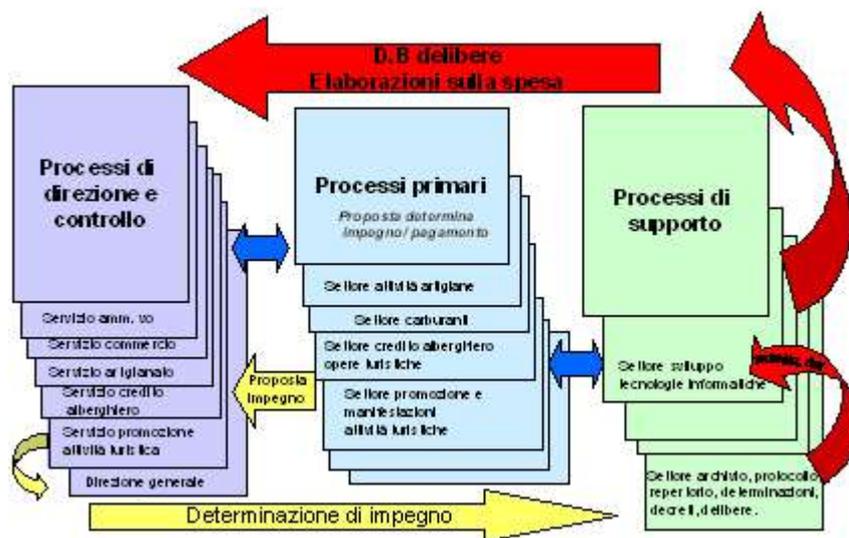
Tavola 6 – Cronologia delle informazioni



Nell'analisi dei flussi informativi si è posta particolare attenzione su quelli generati dal cosiddetto “*data-base* interno”. Presso l'Assessorato in funzione un sistema di archiviazione informatizzata delle determinazioni adottate dalla Dirigenza, che indirettamente rende possibile un'analisi sull'avanzamento della spesa.

Il flusso delle informazioni così generate può essere schematizzato secondo il seguente schema (Tav. 7).

Tavola 7 - Flusso interno delle informazioni



Tale sistema, la cui nascita non si riconduce ad esigenze legate al monitoraggio finanziario, bensì ad esigenze di archiviazione e recupero atti, presentava alcune criticità. L'acquisizione dei dati avviene, infatti, a valle rispetto al processo che li ha generati ed è realizzata da soggetti che non sono titolari delle informazioni. L'acquisizione avviene nel momento in cui presso l'Ufficio Protocollo si procede alla protocollazione delle determinazioni di spesa, mentre all'imputazione provvede un soggetto estraneo al processo di spesa (l'archivista).

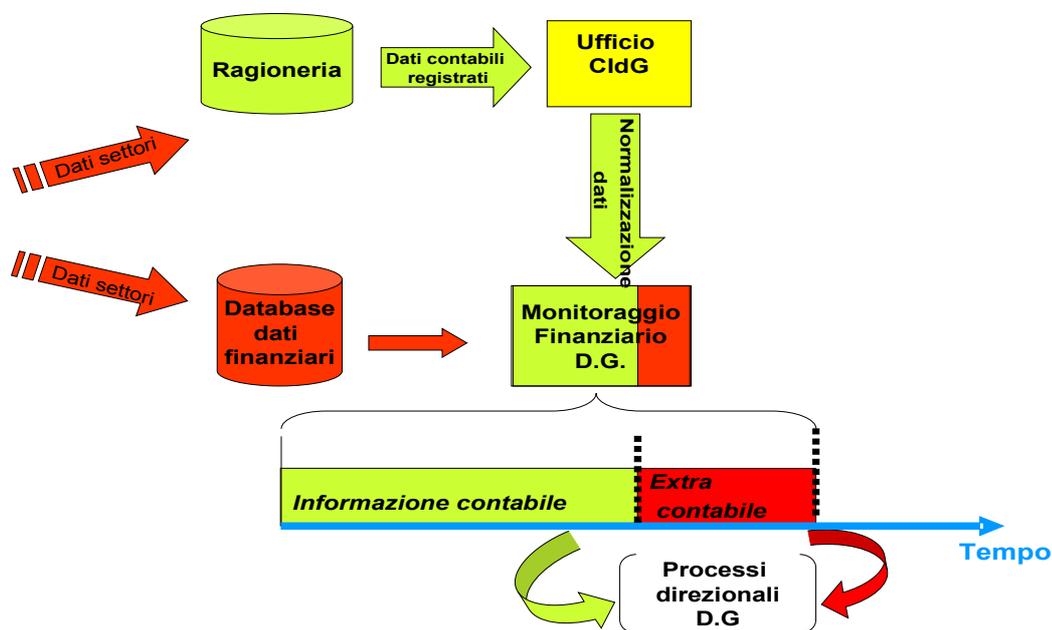
Tutto ciò genera un lieve disallineamento temporale rispetto al momento della spesa (informazione non disponibile in tempo reale) e soprattutto una *notevole* criticità relativa alla correttezza e alla omogeneità dei dati finanziari.

Poiché la disponibilità di flussi informativi corretti ed in tempo reale è la condizione per la realizzazione di un sistema di monitoraggio finanziario efficace, appare evidente come le informazioni generate dal sistema attuale non siano idonee a supportarlo.

Grazie anche ai risultati delle analisi effettuate la Direzione Generale ha condiviso la necessità di individuare una soluzione che, nel breve periodo, consentirà di ovviare alle criticità evidenziate ⁵. E' stato, infatti, realizzato un sistema per l'archiviazione e strutturazione di tutti gli atti formali di spesa.

Il sistema può essere così schematizzato (Tav. 8).

Tavola 8 – Sistema per l'archiviazione e strutturazione degli atti di spesa



⁵ Nel breve periodo non è possibile ipotizzare l'implementazione di un sistema informatico a supporto dell'attività. Attualmente, sono in corso le procedure di acquisizione del sistema informatico. Nell'ambito del progetto "Regione digitale" dovrà essere realizzato un sistema contabile integrato che, tra l'altro, prevede l'eliminazione delle modalità di compilazione a mano di documenti di natura contabile.

Il sistema creato fornisce in qualsiasi momento la situazione aggiornata dei movimenti di spesa per capitolo, UPB e struttura organizzativa/servizio della Direzione Generale. Ciò consente sia il monitoraggio dell'avanzamento finanziario della spesa durante l'esercizio, che il monitoraggio della gestione di cassa e del rispetto del Patto di Stabilità.

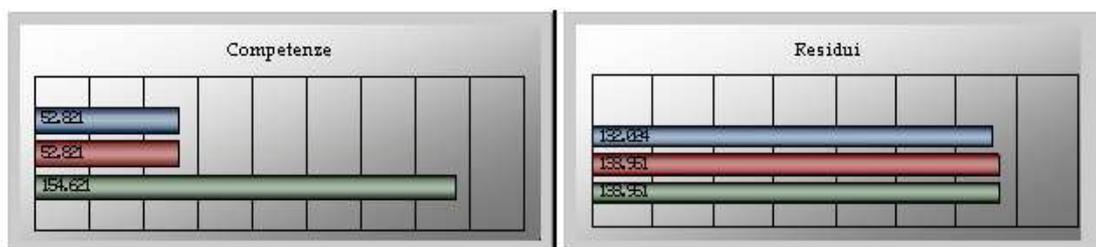
Il sistema prevede:

1. la creazione di un data base presso il settore "Sviluppo tecnologie informatiche",
2. l'inserimento nel data base delle informazioni provenienti da:
 - sistema di archiviazione delle determinazioni, dopo la verifica della loro correttezza e congruenza;
 - settore bilancio, nel caso di informazioni relative a movimenti contabili che non implicano un passaggio presso l'Archivio Determinazioni (variazioni di cassa, variazioni di stanziamento).

A cadenze temporali predefinite, l'Ufficio provvede a riconciliare i dati suddetti con i dati finanziari generati dal sistema informativo della Ragioneria, preventivamente elaborati e strutturati dall'Ufficio Controllo Interno di Gestione su uno specifico data base. La riconciliazione dei dati permette di verificare sistematicamente la correttezza sia del dato contabile della Ragioneria, che di quello presente presso l'Assessorato del Turismo. Il sistema rende disponibili alla Direzione del Turismo tale tipologia di dati.

Tavola 9 – Le informazioni sull'avanzamento finanziario

	Competenza	Assessorato	Ragioneria
Stanziam.	Previsione	€ 8.575.000,00	€ 8.575.000,00
	Variazioni	2 € 3.602.804,43	€ 3.602.804,43
	Finale	€ 12.177.804,43	€ 12.177.804,43
Impegni	Formali	1 € 8.575.000,00	1 € 8.575.000,00
	Provvisori	0 € 0,00	0 € 0,00
	Totale:	€ 8.575.000,00	€ 8.575.000,00
Economie	Formali	€ 0,00	€ 0,00
	Stanziam.	€ 0,00	€ 0,00
Pagamenti	Disposti	0 € 0,00	€ 0,00
Da impegnare		€ 3.602.804,43	€ 3.602.804,43
Da pagare		€ 8.575.000,00	€ 8.575.000,00



Un elemento scaturito dalla sperimentazione che si vuole sottolineare concerne la necessità di presidiare la correttezza dei dati. L'informazione prodotta da tale sistema oltre che tempestiva deve essere corretta e la correttezza del dato è garantita - tra l'altro - anche dalla competenza professionale di chi alimenta il sistema. In virtù di tali considerazioni, pertanto, presso l'Assessorato si è deciso di "riallocare" il momento dell'alimentazione del data base, dall'Archivio, dove si procede alla protocollazione delle determinazioni di impegno, al Settore "Sviluppo tecnologie informatiche", nell'ambito del quale sono svolte le funzioni del controllo interno di gestione dell'Assessorato.

Il sistema così creato, la cui realizzazione, occorre sottolinearlo, è avvenuta a costo zero per l'amministrazione, in quanto è stata progettata e realizzata una procedura informatica utilizzando le professionalità presenti nell'Assessorato, rappresenta una soluzione che, quantomeno nel breve tempo, consente all'area del controllo di gestione di rendere disponibili in modo tempestivo informazioni corrette, utili per l'analisi sull'avanzamento finanziario della spesa.

Il sistema consente unicamente l'effettuazione di analisi relative all'avanzamento finanziario della spesa, non essendo disponibili altri strumenti di controllo quali la contabilità economico analitica, l'analisi per indicatori etc.. Tuttavia, l'evidenza contabile dei processi di spesa esaminati nell'Assessorato avviene (come nel caso di acquisizione di beni) non prima che siano trascorsi alcuni mesi dall'invio della fattura; appare evidente come, attualmente, le possibilità di agire tempestivamente nella gestione della spesa siano fortemente limitate.

Peraltro, la disponibilità di un'informazione corretta e tempestiva non implica automaticamente il suo utilizzo a fini gestionali, è necessario cioè distinguere la fase della produzione da quella dell'uso dell'informazione sui risultati. La produzione di "*report*" gestionali consisterà in un semplice adempimento burocratico o al più in un esercizio fine a se stesso, fino a quando i risultati della gestione non verranno utilizzati come strumenti per la gestione e dunque per l'assunzione delle decisioni.

L'analisi di processo: gli "Incentivi a favore dell'imprenditoria giovanile nel campo delle attività turistico - ricettive" art. 9 L.R. 7 giugno 1984, n. 28

Nell'ambito dell'attività di sperimentazione si è avviata una fase volta all'attivazione del sistema di controllo dei risultati conseguiti nell'esercizio.

Tale analisi è stata condotta con riferimento ad una tipica attività di erogazione di incentivi finanziari svolta presso l'Assessorato. Su indicazione del Direttore Generale, è stato individuato come primo oggetto di analisi il processo di incentivazione finanziaria alle imprese turistiche previsto dall'art. 9 della L.R. 28/84.

L'analisi di processo consente di rendere esplicito ciò che l'amministrazione fa quando agisce; tale informazione, tuttavia, di per se non è sufficiente, in quanto è necessario preliminarmente definire gli obiettivi dei diversi soggetti che intervengono nel processo. Dal raffronto tra obiettivi e attività svolte è possibile definire l'operatività del processo.

L'analisi deve volgere da una prospettiva statica di definizione delle funzioni e delle attività ad una prospettiva dinamica di rilevazione delle attività svolte e di valutazione della coerenza di queste con gli obiettivi.

L'analisi del processo di erogazione è condotta sulla base dei dati attualmente disponibili presso l'Assessorato del Turismo. Presso il Settore "Credito alberghiero, imprenditoria giovanile e femminile" del Servizio "Credito alberghiero" si è proceduto all'archiviazione su un data base dei dati relativi alle 508 domande di finanziamento ammesse alle agevolazioni. I dati si riferiscono alle date di emanazione dei principali atti della procedura (dalla data di presentazione della domanda di finanziamento alla data di richiesta del saldo), agli importi degli investimenti ammessi, alla tipologia delle attività finanziate ed alla loro distribuzione territoriale.

I dati attualmente disponibili rendono quindi possibile un'analisi di "*efficacia operativa*", basata cioè sugli aspetti quantitativi della produzione amministrativa; sono infatti prevalentemente riferiti alle attività svolte internamente all'Assessorato e non consentono valutazioni di qualità.

Relativamente alla domanda di servizi, le uniche misurazioni che si sono potute realizzare sono relative al grado di soddisfacimento della "*domanda espressa*". Tali indicatori esprimono la soddisfazione quantitativa della domanda e non la soddisfazione qualitativa del bisogno. La misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza presuppone la disponibilità di informazioni reperite all'esterno dell'amministrazione attraverso ad esempio analisi di "*customer satisfaction*".

Il risultato di questa prima attività di analisi non potrà che essere una "*fotografia*" delle attività realizzate, non assumerà la valenza di valutazione delle "*performance realizzate*", attività questa che si inserisce in un ampio e complesso processo di programmazione.

L'analisi del processo è svolta con riferimento al modello concettuale di riferimento adottato per il sistema del controllo interno di gestione, che prevede un processo di analisi sviluppato nelle seguenti fasi:

- pianificazione e progettazione;
- organizzazione delle risorse;
- realizzazione delle attività;
- raggiungimento dei risultati.

Rispetto a ciascuna di queste fasi sono state analizzate le attività svolte. Tale analisi deve essere vista non già come una verifica delle attività svolte quanto piuttosto come la ricognizione delle logiche che hanno guidato la gestione dell'intervento e la loro compatibilità con i nuovi modelli gestionali che l'introduzione del sistema del controllo comporta.

Il processo analizzato prevede l'erogazione di incentivi in favore delle PMI costituite da giovani disoccupati per la realizzazione di nuove iniziative nei settori del turismo, delle opere complementari alle attività turistiche e della produzione di servizi turistici .

Il finanziamento è diretto alle nuove imprese giovanili (60% dei soci di età compresa tra i 18 e i 35 anni) del turismo, delle opere complementari alle attività turistiche e della produzione di servizi turistici. Le erogazioni prevedono un contributo in c/capitale fino al 60% delle spese previste in progetto e ritenute ammissibili; le iniziative possono inoltre beneficiare, per la parte non coperta da contributo, di un mutuo a tasso agevolato a valere sui fondi erogati dagli Istituti di credito convenzionati. E' inoltre previsto un contributo per le spese di gestione dei primi due anni di esercizio.

L'operatività della L.R. 28/84 fu interrotta nel 2000 a causa dell'incompatibilità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di stato. A tale data, per il 35% delle imprese già ammesse a finanziamento non era stata ancora conclusa l'attività di istruttoria della pratica.

La L.R. 28/84 è stata completamente riformata attraverso l'introduzione della L.R. 24 gennaio 2002, n. 1 *“Imprenditoria giovanile: provvedimenti urgenti per favorire l'occupazione”*; tuttavia, la norma transitoria disposta all'art. 12 della legge suddetta prevede che *“le domande pervenute, ai sensi della L.R. 28/84, entro il dicembre 1999, ed istruite sono liquidate secondo le modalità previste dalla legge stessa”*.

Dall'istituzione dell'intervento sono state ammesse a finanziamento 508 domande per un totale di 470.974.989 di euro di investimenti; 166 domande per un totale di 195.044.275 euro di investimenti (pari al 40% circa del totale degli investimenti ammessi) sono state istruite ai sensi dell'art. 12 della L.R. 1/02.

Pianificazione e progettazione

Qualsiasi verifica sui risultati conseguiti dall'amministrazione implica che, a monte, in fase di programmazione delle attività siano stati definiti i risultati attesi, implica cioè l'esplicitazione di obiettivi di risultato misurabili.

L'analisi degli obiettivi del processo in esame prende le mosse dalla ricognizione della norma, e dall'esame degli atti di programmazione, in particolare del DPEF e delle Note di Programma per giungere all'analisi dei Programmi Operativi dell'Assessorato.

L'intervento in analisi venne introdotto nel 1984 al fine di conseguire l'obiettivo di *“favorire l'occupazione con l'inserimento in attività produttive dei giovani, delle donne e delle categorie svantaggiate, anche attraverso l'adozione di misure straordinarie”*⁶.

Il presupposto all'istituzione della norma era quello di sviluppare un tessuto di nuove imprese rimuovendo l'ostacolo principale dato dalla scarsa disponibilità di capitali iniziali, così da favorire la nascita di una nuova classe imprenditoriale, e conseguentemente garantire nuovi sbocchi occupazionali.

L'art. 9 della L.R. 28/84 disciplina gli interventi nel settore del turismo. Relativamente a tale comparto furono individuate le seguenti finalità :

- favorire l'occupazione;

⁶ Art. 1 L.R.28/84.

- favorire lo sviluppo turistico;
- favorire l'integrazione del turismo costiero con quello delle zone interne;
- favorire la promozione del turismo invernale.

L'attivazione dell'intervento in esame è strumentale al conseguimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione e di pianificazione; in tal senso la sua operatività deve essere resa coerente con le finalità stabilite negli atti di programmazione. Gli strumenti attraverso i quali ciò si realizza sono, sostanzialmente, le modifiche della norma, le Direttive di Attuazione e i Criteri di Priorità. Nel caso in esame attraverso tali atti, si sarebbe dovuto rendere coerente l'intervento, così come previsto alla data della sua emanazione nel 1984 con gli obiettivi previsti per il comparto negli atti di programmazione che si sono succeduti nei dieci anni di attività⁷. L'analisi degli atti di programmazione, DPEF, Note di Programma e Programmi Operativi che si sono succeduti e le informazioni raccolte presso i responsabili del processo ha evidenziato come in nessuno degli atti di programmazione analizzati le azioni programmate sono collegate a specifici obiettivi di realizzazione⁸. L'attività di programmazione si è esaurita cioè nell'individuazione delle azioni da intraprendere per il conseguimento dei fini senza l'esplicitazione in termini quantitativi e/o qualitativi dei risultati attesi dalla realizzazione delle attività programmate.

Quadro organizzativo

L'Assessorato del Turismo Artigianato e Commercio, di concerto con la Giunta, svolge in primo luogo un ruolo di programmazione, attraverso la proposta emanazione di Direttive di Attuazione e criteri di priorità.

Presso l'Assessorato è inoltre accentrata la fase dell'emissione del provvedimento di concessione dell'agevolazione, di impegno e pagamento.

La gestione dell'intervento è svolta nell'ambito del Servizio "Credito alberghiero", l'unità organizzativa di riferimento è il Settore del "Credito alberghiero, imprenditoria giovanile e femminile", al processo di incentivazione sono direttamente impiegate 4 risorse umane che a tale attività hanno dedicato rispettivamente.

Tavola 10 - Risorse umane impiegate nel biennio 2002-2003

Categoria	n.	% di tempo dedicata all'attività
------------------	-----------	---

⁷ A tale proposito gli unici atti di indirizzo sono stabiliti al 2° comma dell'art. 26 della L.R. 28/84 che stabilisce: "le decisioni relative alla concessione delle diverse provvidenze dovranno essere adottate in modo da assicurare la priorità ad iniziative che presentino maggiori prospettive di occupazione stabile e che realizzino il maggior numero di occupati in relazione agli investimenti" e dall'art. 28 che stabilisce: "la ripartizione territoriale degli interventi deve essere deliberata dalla Giunta Regionale con riguardo al tasso di disoccupazione di ciascuna provincia".

⁸ Si osserva come nell'ambito del rapporto sullo "stato di attuazione della L.R. 28/84" gli stessi enti istruttori evidenzino l'esigenza di "inserire i progetti della L.R. 28/84 all'interno di programmi di sviluppo territoriale al fine di collocare le iniziative all'interno di un quadro strategico di sviluppo". Non risulta che a tale richiesta sia stato dato alcun seguito.

B	1	50%
C	2	95%
D	1	65%

La selezione dei beneficiari dell'intervento avviene successivamente ad una fase di istruttoria tecnico-amministrativa svolta da alcuni Istituti di Credito (Banca CIS, Banco di Sardegna e Banca di Sassari), a tal fine convenzionati con l'amministrazione regionale. Gli Enti Creditizi svolgono, inoltre, una funzione di controllo, anche mediante sopralluogo sulla realizzazione delle iniziative finanziate, che viene svolto sia su iniziativa degli stessi Istituti che su richiesta dell'Assessorato.

Nell'analizzare il quadro organizzativo del processo occorre rilevare il duplice ruolo svolto dagli Istituti di Credito. Gli Enti Creditizi, infatti, intervengono sia come soggetti istruttori delle pratiche, che vedono nella selezione dei beneficiari il loro atto principale, sia come soggetti che erogano un finanziamento agli stessi beneficiari, per la parte di investimento non coperta da contributo.

Il disegno del quadro organizzativo implica che, rispetto al processo in analisi, l'attività dell'Assessorato al Turismo debba essere principalmente un'attività di programmazione delle attività, coordinamento e controllo dei soggetti che nel processo intervengono. L'attività di coordinamento e controllo dell'amministrazione deve essere finalizzata ad assicurare la razionalità dei processi decisionali e a garantire l'efficienza e l'efficacia delle attività realizzate.

L'art. 27 della L.R. 28/84 prevede che anche presso l'Assessorato della Programmazione sia svolta un'attività di coordinamento, di verifica sullo stato di attuazione della legge ed inoltre, che d'intesa con l'Assessorato del Lavoro, provveda a compiere una costante funzione di monitoraggio sulle iniziative finanziate e a predisporre, con cadenza semestrale, una relazione sullo stato di attuazione della legge⁹.

L'attività di monitoraggio e controllo svolta dall'Assessorato alla Programmazione non esaurisce il complesso delle verifiche che l'Assessorato al Turismo deve svolgere al proprio interno, in particolare quelle che riguardano il monitoraggio dei processi realizzati, l'analisi dell'efficacia dei percorsi procedurali realizzati.

Realizzazione delle attività

Una volta definiti gli obiettivi della legge, il quadro degli attori e delle loro competenze, ed acquisiti i dati, sia pure parziali, relativi alle domande ammesse alle agevolazioni, si è proceduto ad un'analisi sia dell'efficacia operativa del processo di erogazione, sia ad un'analisi dei risultati raggiunti attraverso l'attività di erogazione.

Il compito dell'amministrazione, in un processo di questo tipo, è quello di coordinare le diverse risorse che in esso intervengono in maniera da assicurare il risultato

⁹ L'Assessorato della Programmazione ha affidato ad una società esterna, "Ecosfera SpA", la redazione di uno stato generale di attuazione dell'intervento. Il rapporto è stato pubblicato nel 1999 ed ha avuto come riferimento i progetti finanziati dal 1985 al 1997. Successivamente a tale data non è stata più realizzata un'attività di monitoraggio ai sensi dell'art. 27 L.R. 28/84.

migliore a costi inferiori. L'ottica è economico-gestionale, la variabile critica è rappresentata dai tempi di percorrenza del procedimento, l'amministrazione, pertanto, attraverso un costante monitoraggio delle attività realizzate, deve svolgere un'azione di semplificazione attraverso la semplicità dei passaggi e la riduzione del numero degli attori.

L'esame degli atti che regolamentano il percorso procedurale - Norma, Direttive di Attuazione e Criteri di Priorità - ha consentito la ricostruzione del processo, così come è stato programmato (Tav.11), mentre sulla base dei dati forniti dal Settore "Credito alberghiero.." e delle interviste condotte con i responsabili operativi delle attività, si è proceduto alla ricostruzione delle attività realmente svolte (Tav.12); il raffronto dei modelli ha permesso di evidenziare gli scostamenti e le relative criticità.

Tavola 11 Tempi del processo

FINANZIAMENTO EX L.R. 28/84 TEMPI DEL PROCESSO*

	ATTIVITA'	Soggetti	TEMPI	
i s t r u c t o r i a	domanda di finanziamento	giovani imprenditori Istituto di credito		
	10	verifica documentazione	Istituto di Credito	
	15			
	richiesta documentazione per l'espletamento istruttoria	Istituto di Credito	99	
	20	attività istruttoria	Istituto di Credito	
	20			
	relazione risultati istruttoria	Istituto di Credito Assessorato Turismo	85	
	30	verifica disponibilità fondi		
	30 b	no	30	
	30	Si	99	
i s t r u c t o r i a	conclusione attività istruttoria	Assessorato Beneficiario	99	
	determina di impegno e pagamento	Assessorato Beneficiario	115	
	40	esecuzione del 50% opere		
	invio documentazione di spesa e richiedi stato di avanzamento	Beneficiario Istituto di credito		
	50	accertamento esecuzione opere	Istituto di credito	
	30			
	Trasmissione Assessorato	Istituto di credito Assessorato	99	
	60	predidposizione determine di impegno e pagamento	assessorato	

* La ricostruzione dei tempi è stata fatta con riferimento ai tempi definiti dalle convenzioni tra l'amm. Reg. e gli Istituti di credito (tempi teorici del processo)

Tavola 12 Analisi dei tempi del processo

FINANZIAMENTO EX L.R. 28/84 TEMPI DEL PROCESSO*

	ATTIVITA'	Soggetti	TEMPI
i s t r u t t o r i a	domanda di finanziamento	giovani imprenditori Istituto di credito	4 4 3 g g
	invio copia domanda assessorato		
	10a	verifica documentazione	
	10b		
i s t r u t t o r i a	richiesta documentazione per l'espletamento istruttoria	Istituto di Credito Beneficiari / Assessorato	3 5 4 g g
	20	attività istruttoria	
	30	verifica relaz. Banca e progetto relaz. integrat. Documentaz. (50% delle domande)	
	30 b		
R A S	determina di impegno e pagamento	Assessorato Beneficiario Ragioneria	3 5 4 g g
	40	verifica capienza stanziamento	
	40a no	sospens. Istruttoria	
	40b si		
e s e c u z i o % n o n e p e r e s a l i d o	Registrazione impegno e pagamento 1° tranche	Ragioneria	1 0 5 4 g g
	50	esecuzione 50% lavori	
	richiesta 2° tranche di pagamento	beneficiario Assessorato	
	70	istruttoria avanzamento lavori	
	relazione avanzamento lavori	beneficiario banca	
	80	sopralluogo RAS	
determ. impegno e pagamento 2° tranche e 40% anticipo c/ gestione 1° anno	banca assessorato		
		assessorato ragioneria	

*l'analisi dei tempi effettivi del processo è stata condotta su un campione di 279 domande su un tot. di 508 domande

Le attività svolte hanno fatto registrare, mediamente, un elevato scostamento tra i tempi programmati per la conclusione delle fasi del processo e i tempi realizzati ¹⁰ (Tav. 13).

Tavola 13 - Analisi scostamento dei tempi

Dati L:R: 28/84	Tempi previsti gg	Tempi realizzati gg
Istruttoria banca	85	443
Istruttoria RAS	30	354
Esecuzione 100% delle opere	700+365 = 1065	1054
Tempi totali	815+365 = 1180	1851

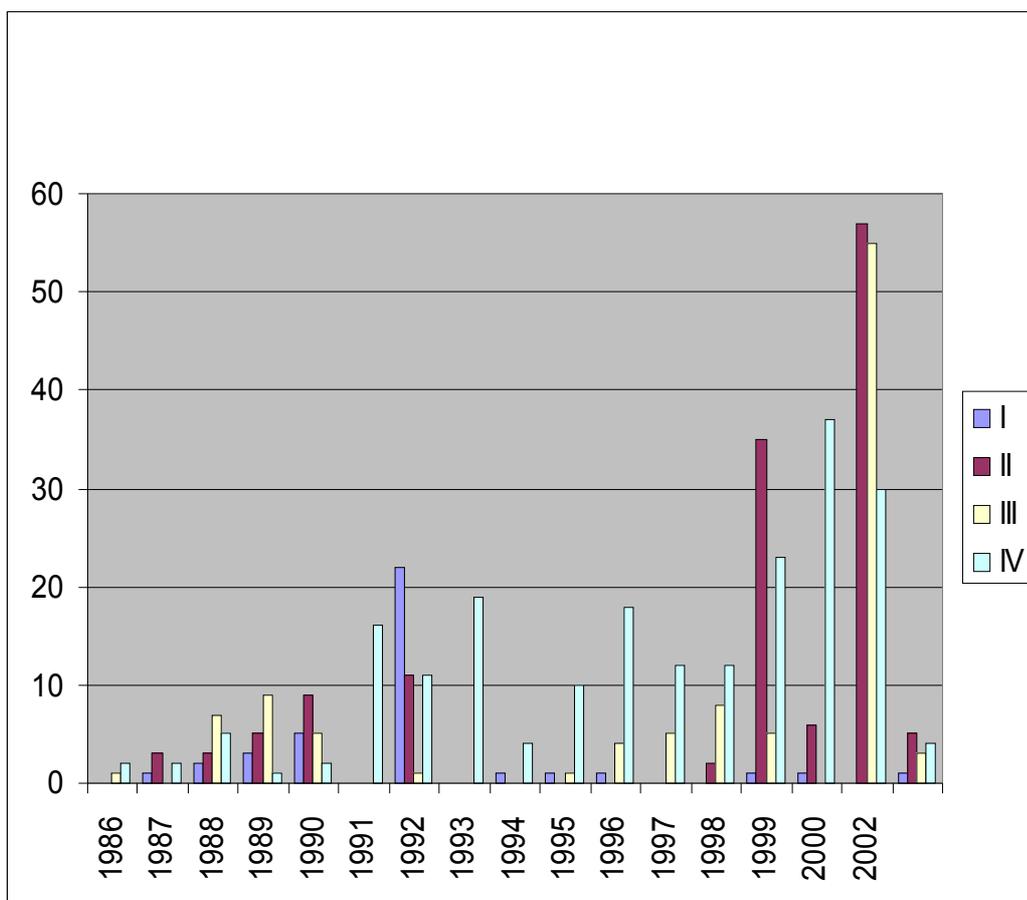
Le principali cause dello scostamento nei tempi del processo sono raggruppabili in due categorie:

1. criticità esterne, che agiscono come vincoli o condizionamenti all'azione dell'Assessorato e per le quali le possibilità di intervento da parte della struttura sono ridotte;
2. criticità interne al processo, strettamente connesse alle attività realizzate all'interno dell'Assessorato.

Uno dei fattori che più ha inciso nei tempi del processo di incentivazione è da rinvenire nel ritardo nell'approvazione del bilancio regionale. L'analisi dei dati ha evidenziato come oltre il 60% delle determinazioni di impegno di spesa per la prima tranche di finanziamento è stato assunto negli ultimi 6/7 mesi dell'anno (Tav.14), di fatto l'attività di erogazione dei finanziamenti è concentrata nella seconda metà dell'anno, è evidente come ciò ha limitato fortemente l'operatività del processo.

¹⁰ I dati dei tempi realizzati si riferiscono alle 228 domande di finanziamento per le quali all'interno del data base sono disponibili tutti i dati.

Tavola 14 - Distribuzione determinazioni di impegno 1° tranche di finanziamento



Per quanto concerne le criticità interne si evidenzia:

- o **ritardo nelle realizzazioni dell'istruttoria tecnica.** La fase di istruttoria tecnica comprende tutti gli adempimenti volti all'individuazione delle istanze da ammettere al contributo. I termini stabiliti nelle convenzioni per tale fase sono di 60 giorni, superati i quali l'amministrazione può applicare delle sanzioni agli Enti Istruttori.

L'esame delle attività svolte ha evidenziato come mediamente tra il momento della presentazione della domanda di finanziamento e la trasmissione della relazione istruttoria sono trascorsi mediamente 400 giorni. Tali ritardi sono dovuti, nella maggior parte dei casi, ai tempi necessari per il completamento, da parte dei beneficiari, delle certificazioni da allegare alle progettazioni. Di fatto accade che gli Enti eseguono istruttorie su progettazioni incomplete. Tale modalità trova giustificazione nella tipologia dei progetti, che nella maggior parte dei casi (80% circa dei progetti) riguarda la realizzazione di strutture ricettive. Il rilascio per l'autorizzazione alla costruzione di tali strutture è oneroso per i beneficiari, e può avvenire anche oltre un anno dalla richiesta. Presso gli Enti Istruttori è, pertanto, invalsa la consuetudine di effettuare una attività di pre-istruttoria per valutare l'ammissibilità e solo successivamente a questa vengano richieste tutte le

autorizzazioni integrative. Tale modalità appare corretta, tuttavia si evidenzia che questa prassi nell'attività di istruttoria non è mai stata formalizzata dall'amministrazione regionale; non sono pertanto stati mai individuati tempi certi entro i quali definire la "cantierabilità" delle progettazioni e la conclusione delle istruttorie.

- **Ritardo nell'emissione del provvedimento di impegno e di pagamento.** Per l'esecuzione di tale fase è previsto un termine di 30 giorni dal momento del ricevimento della relazione istruttoria.

L'analisi dei dati ha evidenziato che, tra la data di invio delle pratiche e la data dell'assunzione della determina di impegno della prima tranches di finanziamento trascorrono 354 giorni; in questo arco temporale dispiega i suoi effetti la criticità relativa al ritardo nell'approvazione del bilancio. Tuttavia, nel corso dell'analisi è emerso che, di fatto, presso il Settore "Credito alberghiero, imprenditoria giovanile e femminile" dell'Assessorato viene svolta una seconda istruttoria, che per oltre il 50% delle pratiche comporta la richiesta di ulteriore documentazione oltre quella presentata agli Enti Istruttori; ed in sede di erogazione degli stati di avanzamento degli investimenti comporta l'esecuzione di un sopralluogo tecnico che negli atti esaminati è previsto venga svolto dagli enti istruttori. La necessità di tali controlli è fatta risalire alla necessità di integrare le istruttorie svolte dagli Enti istruttori, soprattutto con riferimento alle certificazioni allegate all'istruttoria tecnica.

Ciò che si vuole rilevare in questo momento è che l'ammissione a finanziamento di pratiche incomplete, come ad esempio nel caso dell'ammissione di opere non immediatamente *cantierabili*, è in palese contrasto con i termini stabiliti nella convenzione, ove sono definite delle penalità; tuttavia non risulta che l'amministrazione abbia mai addebitato agli Enti Istruttori alcuna penalità.

Occorre rilevare come le lungaggini per il rilascio di tali autorizzazioni sono addotte per giustificare sia il ritardo nell'esecuzione dell'istruttoria tecnica da parte degli Istituti di Credito, che il ritardo nell'assunzione della determina di assunzione al beneficio e dell'impegno di spesa da parte dell'Assessorato.

- **Mancata attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo.** La mancata attivazione di una fase di monitoraggio nel corso della realizzazione delle attività ha comportato l'impossibilità di agire tempestivamente per la rimozione delle criticità sopra evidenziate. L'istituzionalizzazione della fase del controllo implica, infatti, un monitoraggio costante delle attività realizzate, ma soprattutto, impone la realizzazione di azioni di correzione agli eventuali scostamenti tra attività programmate e attività realizzate. La mancata istituzionalizzazione del momento della verifica in-itinere, demandata esclusivamente alla volontà ed alla capacità dei singoli, ha comportato la mancata previsione e quindi la "non obbligatorietà" delle azioni correttive agli scostamenti. Ci si riferisce, ad esempio, ai problemi connessi alla mancata chiarezza dei termini delle convenzioni con gli enti istruttori, criticità queste evidenziate dalla struttura amministrativa e per le quali erano state previste delle

azioni correttive cui non è stato dato seguito, se non in maniera assolutamente parziale.

Per quanto concerne il processo analizzato l'unica forma di controllo esercitato è quella del controllo burocratico, ossia del rispetto della norma. Tale attività, peraltro, viene svolta sino al momento dell'erogazione del saldo del finanziamento, allo stato attuale non risulta che venga esercitata nessuna forma di controllo sul rispetto dell'obbligo del vincolo di destinazione delle opere finanziate e della non cedibilità a terzi delle opere finanziate.

Nessuna attività di verifica viene svolta con riferimento ai risultati conseguiti attraverso il finanziamento delle imprese. Gli unici dati attualmente disponibili sono quelli relativi alla relazione sullo "Stato di attuazione degli interventi finanziati con la L.R. 28/84", che si riferiscono, come in precedenza scritto, agli interventi finanziati sino al 1997. Occorre rilevare come il rapporto, al tempo della sua pubblicazione, non sia stato utilizzato come strumento di gestione, nonostante fosse l'unico strumento di conoscenza sistematizzata del processo e nonostante rappresentasse un'ottima opportunità, in considerazione degli elementi di criticità evidenziati, per favorire le modifiche del processo.

Raggiungimento dei risultati

La parte conclusiva dell'analisi è stata rivolta alla verifica dei risultati conseguiti attraverso l'erogazione degli incentivi finanziari. Tale verifica implica che a monte siano stati resi espliciti e quantificati gli obiettivi dell'intervento e che rispetto a questi si siano predisposti gli strumenti per la misurazione. L'esame delle attività svolte ha evidenziato, come già rilevato, l'assoluta mancanza di una programmazione per obiettivi. Per quanto concerne gli strumenti atti alla misurazione dei risultati dell'attività di incentivazione, gli unici dati disponibili presso l'Assessorato si riferiscono al momento della presentazione della domanda di finanziamento da parte delle imprese. Ciò implica che le uniche analisi che si possono condurre consentono la ricostruzione dell'insieme delle imprese finanziate. Rispetto a questa, al momento, non sono disponibili informazioni che consentano alcuna verifica circa il conseguimento dell'obiettivo dell'incremento dei livelli occupativi del comparto; anche rispetto al tasso di natalità delle nuove imprese il dato disponibile consente valutazioni parziali in quanto non è correlato al tasso di mortalità delle imprese finanziate attraverso le provvidenze della L.R. 28/84.

Le imprese finanziate

Attraverso l'intervento in analisi sono stati ammessi a finanziamento 508 progetti di impresa per un totale di 475.395.387 Euro di investimenti. In particolare, con riferimento alle diverse provvidenze previste dall'intervento, le erogazioni totali sono state distribuite secondo la tavola seguente:

Tavola 15 – I contributi concessi

Investimento	Contributo C/Capitale	Contributo Mutuo C/Capitale	Contributo Mutuo IVA	Studio di fattibilità	Contributo c/gestione.
475.974.989	297.478.666	51.004.294	271.955	8.597.665	69.963.199

Le attività finanziate

Le domande ammesse a finanziamento sono state raggruppate in 7 categorie (vedi tabella):

Per 325 domande di finanziamento è stato possibile definire le seguenti classi di attività:

Tavola 16 – Le attività finanziate

Macro Attività	Attività	Numero Imprese	Investimenti	Contributi c/capitale
H 55	Alberghi e ristoranti	262	€ 265.126.778	€ 164.401.297
I 61	Trasporti marittimi e per vie d'acqua	8	€ 10.487.105	€ 6.292.259
I 63	Attività di supporto ed ausiliarie dei trasporti; attività delle agenzie di viaggio	5	€ 3.286.962	€ 1.972.144
K 71	Noleggio di macchinari e attrezzature senza operatore e di beni per uso personale e domestico	23	€ 22.275.680	€ 13.361.777
O 92	Attività ricreative, culturali e sportive	22	€ 29.331.775	€ 17.599.166

Tavola 17 – Distribuzione delle imprese per tipo di attività

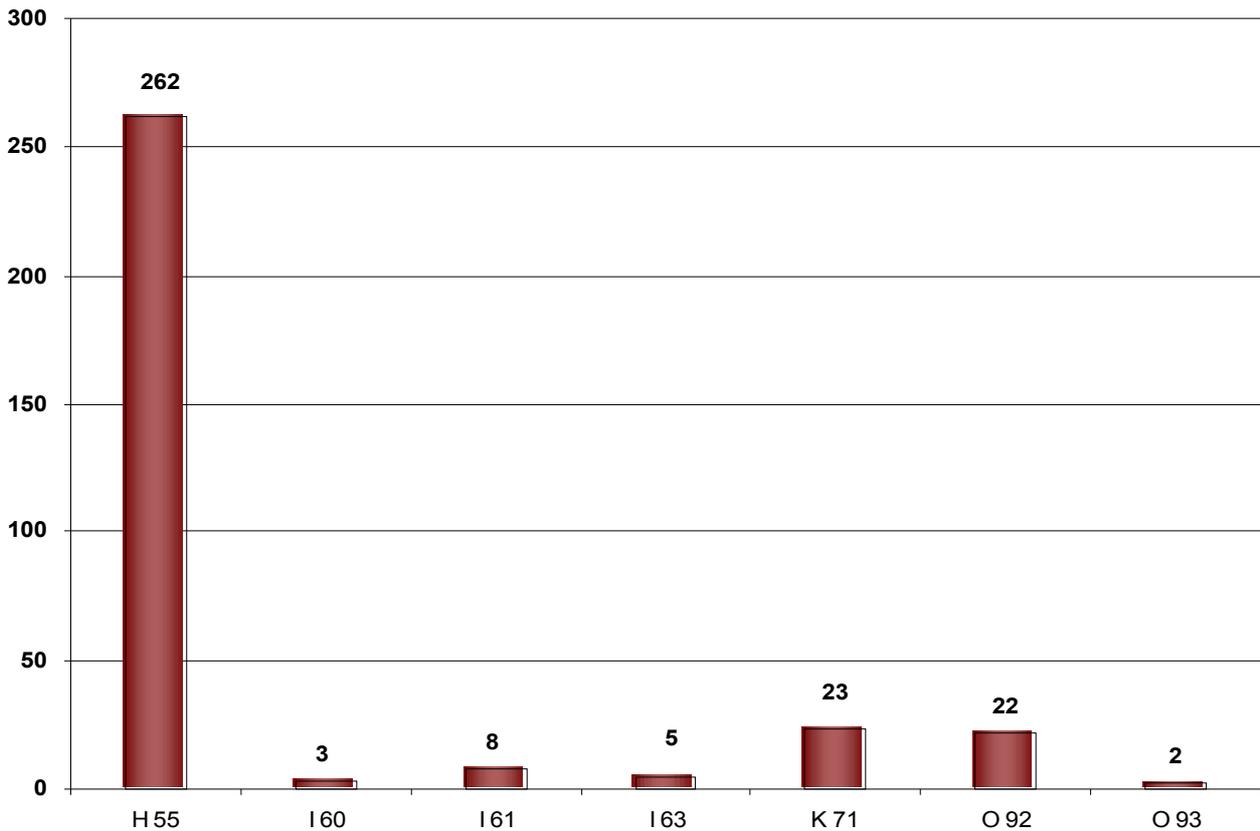
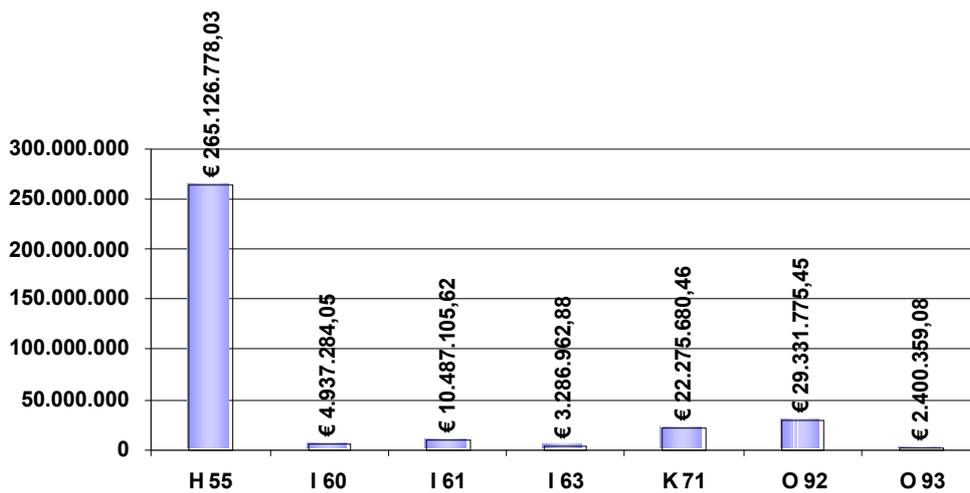


Tavola 18 – Distribuzione degli investimenti per tipo di attività



L'85% circa delle imprese finanziate svolge attività ricettive e di ristorazione, a tali imprese sono state destinate oltre l'80% delle risorse finanziarie.

Circa la distribuzione territoriale degli investimenti, occorre rilevare come le disposizioni della L.R. 28/84 prevedono che questa debba essere effettuata a livello

provinciale sulla base del peso percentuale della popolazione residente e della percentuale degli iscritti alle liste di collocamento di ciascuna provincia; tale distribuzione è deliberata dalla Giunta Regionale.

Tavola 19 - Distribuzione territoriale dell'intervento

Provincia	N. Imprese	Investimenti	Impegni	Contributi Erogati
Cagliari	96	€ 86.759.876	€ 67.116.678	€ 48.002.450
Gallura	79	€ 90.885.600	€ 68.506.824	€ 46.528.102
Medio Campidano	31	€ 34.003.375	€ 26.163.363	€ 16.533.246
Nuoro	50	€ 45.797.603	€ 36.265.143	€ 27.960.596
Ogliastra	39	€ 39.535.660	€ 32.681.734	€ 18.353.084
Oristano	28	€ 30.857.210	€ 23.831.911	€ 15.804.158
Sassari	68	€ 56.329.934	€ 41.721.059	€ 28.373.305
Sulcis	39	€ 36.162.691	€ 27.082.456	€ 17.883.969

Tavola 20 - Numero di imprese per provincia

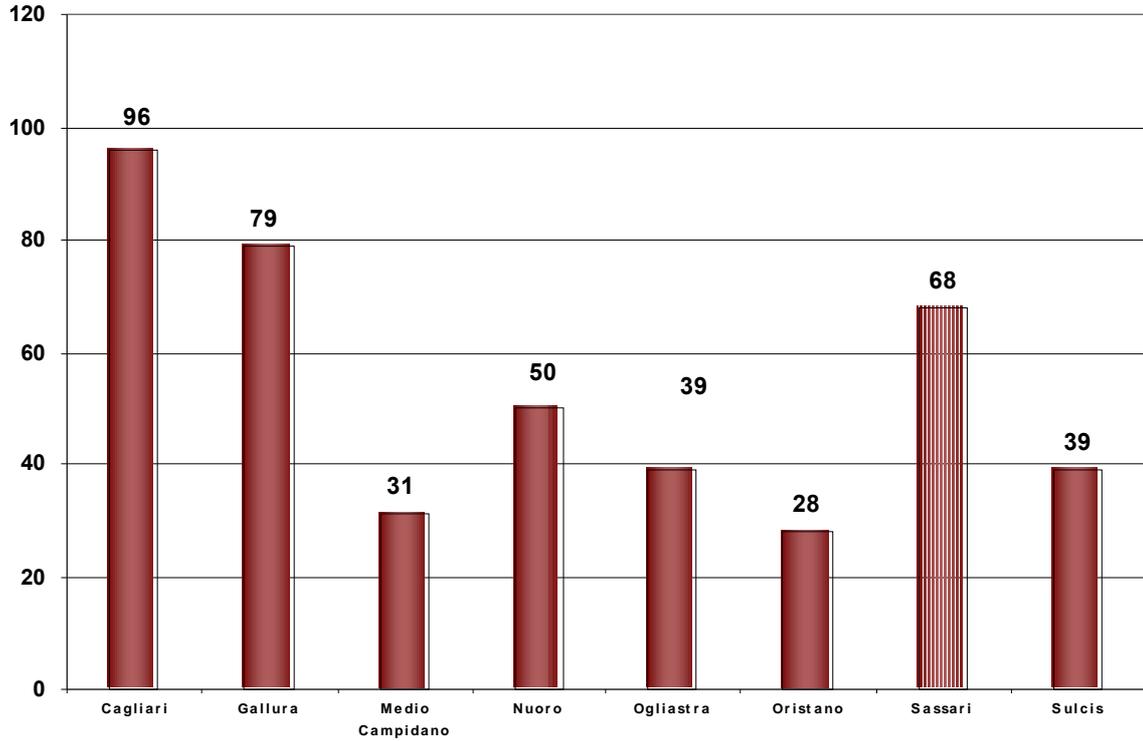
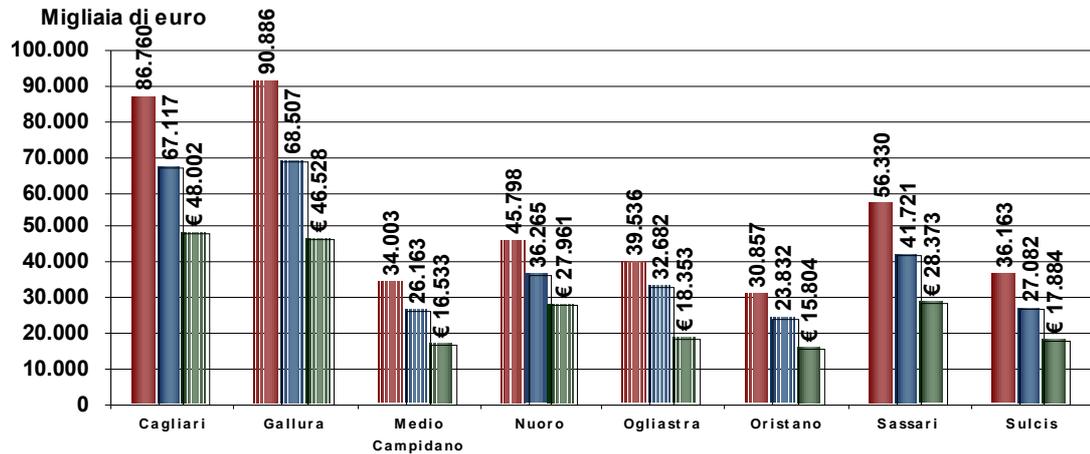


Tavola 21 – Investimenti, Impegni e Contributi per Provincia



La provincia con il maggior numero di imprese finanziate è quella di Cagliari con il 22% del totale delle imprese finanziate, seguita dalla provincia della Gallura con il 18% delle imprese totali; un dato che appare significativo riguarda la distribuzione territoriale degli investimenti (Tav. 22) il valore medio degli investimenti più elevato si rinviene nella provincia della Gallura mentre quello più basso si registra nella provincia di Cagliari.

Tavola 22 - Valore medio degli investimenti

Provincia	Investimento medio
Cagliari	€ 903.749
Gallura	€ 1.150.451
Medio Campidano	€ 1.096.883
Nuoro	€ 915.952
Ogliastra	€ 1.013.735
Oristano	€ 1.102.043
Sassari	€ 828.381
Sulcis	€ 927.248
Totale	€ 977.516

Conclusioni

Al termine di questa prima fase di sperimentazione del sistema del controllo presso l'Assessorato del Turismo, sono stati definiti il modello organizzativo della funzione del controllo (collocata presso la Direzione Generale) e le sue modalità operative ed è stata realizzata la procedura informatica, collegata anche ai Programmi Operativi dell'Assessorato, per la tempestiva analisi dell'avanzamento finanziario della spesa. Tale procedura consente, nel breve periodo, di ovviare alle carenze informative attualmente in essere.

Quanto realizzato, tuttavia, non è sufficiente per attivare pienamente il sistema del controllo che implica la completa adesione ad un modello che vede nella pianificazione e progettazione la sua prima fase e nella valutazione delle performance la fase conclusiva, fasi costantemente supportate dai opportuni flussi informativi. Questi flussi devono riguardare non solo informazioni finanziarie, ma, anche, informazioni economico-analitiche, articolate per natura e per centro di costo, idonee a supportare le analisi di efficienza ed efficacia oltre che informazioni di natura extra-contabile necessarie per consentire analisi di performance e valutazioni di impatto.

Da questo punto di vista è risultata particolarmente significativa l'analisi svolta sul processo di incentivazione alle imprese, ove la bassa efficacia operativa del processo deve essere ricondotta in primo luogo alla mancata realizzazione di una efficace programmazione e pianificazione dell'intervento. La carenza di obiettivi misurabili ha comportato che le modalità gestionali si sono ripetute pressoché immutate lungo i 10 anni di durata dell'intervento, durante i quali le uniche attività di verifica si sono ridotte ad un mero controllo burocratico di tipo autoreferenziale.

Le esperienze maturate nell'Assessorato al Turismo appaiono generalizzabili a tutta la struttura burocratica e a conclusione di questa prima attività di sperimentazione si è nelle condizioni di sviluppare alcune riflessioni circa le modalità con le quali il sistema del controllo può essere attivato con successo nell'Amministrazione regionale.

Affinché il sistema dei controlli diventi un efficace strumento per la gestione è necessario un profondo cambiamento dell'azione amministrativa e delle logiche gestionali. L'orientamento della struttura nella gestione dei processi infatti, deve essere interamente volto al conseguimento dei risultati. E' necessario tradurre gli obiettivi strategici in Programmi Operativi nei quali siano esplicitati gli obiettivi specifici, ed in funzione di questi definite le risorse da affidare ai responsabili che ne curino la combinazione più efficiente. È necessario che lo stato di avanzamento sia costantemente monitorato, e che la premialità sia ricondotta ad una valutazione dei risultati conseguiti. È necessario, infine, che l'amministrazione si doti di strumenti per la verifica dei risultati conseguiti quali ad es. analisi di *customer satisfaction* e le valutazioni di impatto.

In ultima analisi appare evidente come la mancanza, fino ad oggi, all'interno dell'amministrazione regionale di un sistema di controllo manageriale, così come delineato nel primo paragrafo del presente capitolo, rende difficile l'introduzione di un sistema di controlli interni in grado di consentire analisi di efficacia, efficienza ed economicità.