

INDICE

PARTE I

I BILANCI NELL'ECONOMIA PUBBLICA

(*Francesco Forte*)

Capitolo I

BILANCIO PER OBIETTIVI E PROJECT MANAGEMENT NELL'ECONOMIA PUBBLICA

Sezione I

IL BILANCIO PER OBIETTIVI E IL PROJECT MANAGEMENT NELLE IMPRESE

- | | |
|--|----|
| 1. Il management per obiettivi. Le tre fasi del suo sviluppo storico | 3 |
| 2. Che cosa è il Project Management | 5 |
| 3. Il Project Management e management per obiettivi e per progetti | 8 |
| 4. La funzione di Project manager nei diversi tipi di PM | 11 |

Sezione II

BILANCIO PER OBIETTIVI E PROJECT MANAGEMENT NELL'ECONOMIA PUBBLICA

- | | |
|--|----|
| 1. Management per obiettivi e management per progetti nelle PA | 14 |
| 2. Utilità del PM. per attuare i principi di efficienza, efficacia ed economicità del bilancio per obiettivi e per progetti dell'economia pubblica | 15 |
| 3. Differenze del Project Management nell'economia pubblica rispetto al Project Management nell'economia di mercato | 17 |
| 4. Conformità del Project Management nell'economia pubblica a quello nell'economia di mercato | 19 |
| 5. L'essenza del Project Management. Che elementi di informazione occorrono nei bilanci pubblici per poterlo attuare. Le funzioni obiettivo, i parametri per gli indicatori, i WBS e i Gantt | 21 |
| 6. Project Management, responsabilità e incentivazione dei dirigenti, le XPI | 23 |
| 7. Efficienza, efficacia, economicità nell'economia pubblica e Project Management | 25 |
| 8. Funzioni e attività. I diversi profili del controllo costi-risultati e del Project Management | 29 |
| 9. Caveat per il management per obiettivi e il Project Management nell'economia pubblica | 31 |

Capitolo II**LA RIFORMA CIAMPI COME BASE DEL BILANCIO
PER OBIETTIVI E DEL PROJECT MANAGEMENT
DELL'ECONOMIA PUBBLICA**

Sezione I

IL BILANCIO PUBBLICO PRIMA DELLA RIFORMA CIAMPI

1. I quattro pilastri del sistema dei bilanci pubblici italiani prima della riforma Ciampi	33
2. La crisi dei bilanci pubblici tradizionali come insiemi di autorizzazioni di entrate e spese, sulla base di leggi preesistenti e del metodo incrementale.	36
3. Il PPBS e il bilancio per obiettivi e le analisi di efficienza ed efficacia delle attività pubbliche	38
4. La programmazione e gestione dei bilanci pubblici mediante il bilancio per obiettivi. L'occasione mancata nella programmazione economica globale italiana	41
5. Le riforme del bilancio in Italia del 1976 e del 1978. Il bilancio di competenza e di cassa, il bilancio poliennale, i saldi del bilancio	44
6. Il tentativo di coordinamento di tutti i bilanci del settore pubblico allargato.	48
7. Le riforme del bilancio in Italia: l'introduzione del DPF nel 1988.	50
8. Il bilancio dello stato dopo l'introduzione della legge finanziaria con la riforma del 1978. Bilancio di competenza e di cassa.	51
9. La classificazione amministrativa delle spese dello stato.	54
10. La classificazione economica delle spese e delle entrate	56
11. La classificazione funzionale a tre livelli	58

Sezione II

LA RIFORMA CIAMPI BASATA SUL BILANCIO PER OBIETTIVI

1. La riforma Ciampi del 1997: il bilancio per obiettivi, le unità previsionali di base, i centri di costo e i centri di responsabilità amministrativa	64
2. Il contrasto fra regolazione finanziaria ed economica	67
3. Il contenuto delle varie unità previsionali di base	68
4. L'orientamento al management per progetti sulla base della riforma Ciampi. Le procedure riguardanti le assegnazioni di budget e la responsabilità per i risultati dei centri di responsabilità amministrativa	71
5. La contabilità analitica per centri di costo e il controllo di gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità ossia l'analisi costi-risultati	73
6. Lo sviluppo dei principi di controllo interno, conformi al management per progetti e l'estensione dei nuovi criteri di bilancio tutte le pubbliche amministrazioni dei nuovi principi di bilancio per obiettivi	74
7. Il controllo esterno. Il ruolo della Corte dei Conti in particolare	77

Capitolo III

BILANCIO DEL GOVERNO STATALE, BILANCIO DEL GOVERNO GENERALE, BILANCIO PER OBIETTIVI E PROJECT MANAGEMENT

Sezione I

IL BUDGET DEL GOVERNO STATALE

1. La programmazione e attuazione del “budget” (bilancio preventivo) dello stato come strumento generale di governo dell’economia pubblica italiana	81
2. Il ruolo del Ministero dell’economia e finanze. Problemi	84
3. I problemi delle pubbliche entrate	86
4. L’articolazione per Ministeri del Governo centrale e la dicotomia fra ministeri con portafoglio e senza	88
5. Le macro funzioni obiettivo (missioni) secondo il SEC-95	91
6. L’articolazione del sistema COFOG a livelli ulteriori operativi.	97

Sezione II

IL BILANCIO DEL GOVERNO GENERALE, LA GALASSIA DEL GOVERNO CENTRALE, IL BILANCIO PER OBIETTIVI E IL PROJECT MANAGEMENT

1. La responsabilità del governo statale per il bilancio del “governo generale”, modello di economia pubblica federalista orientata al mercato, nell’ambito della costituzione europea	101
2. Il Governo Generale	104
3. Il bilancio del Settore Pubblico (Allargato) è superato da quello del Governo generale. I problemi di operatività però permangono.	107
4. L’attuabilità del bilancio consolidato del “Governo generale” a livello non di mero macro aggregato	108
5. Il bilancio consolidato del Governo Centrale: la costellazione degli enti previdenziali in particolare	111
6. I due gruppi di enti previdenziali. Il bilancio dell’Inps, nelle sue molteplici gestioni in particolare	114
7. Il controllo interno ed esterno del bilancio degli enti previdenziali	117
8. Il bilancio del governo centrale al centro della galassia del settore statale e del governo generale. Gli enti non di mercato. Le imprese pubbliche di mercato in particolare	121
9. <i>Segue.</i> Le imprese ed enti di supporto alla PA statale	125
10. <i>Segue.</i> Gli enti pubblici statali di supporto ad attività della PA dello stato	131
11. <i>Segue.</i> Le autorità statali di regolamentazione e vigilanza	133
12. <i>Segue.</i> Gli enti pubblici di ricerca, quelli culturali e quelli assistenziali	137
13. Il settore della ricerca e sviluppo. Un universo mal conosciuto e poco valorizzato	138
14. Il controllo costi-risultati del bilancio per obiettivi e l’applicazione del Project Management al governo generale e all’operatore pubblico allargato	140
15. Il Project Management integrato come metodo di controllo esterno internalizzato dell’azione pubblica	142

Capitolo IV
IL BILANCIO DEI GOVERNI REGIONALI

Sezione I

I POTERI, LE STRUTTURE E LE REGOLE DEI BILANCI DELLE REGIONI

1. I poteri e le funzioni delle Regioni e degli enti locali in rapporto a quelli dello stato secondo la Costituzione italiana, modificata nel 2001.	145
2. Gli organi della Regione: il Presidente, la Giunta e gli assessorati	146
3. Il Consiglio regionale.	149
4. Le direzioni generali	151
5. Gli organi di controllo sulle gestioni regionali e degli enti locali.	152
6. Il consiglio delle autonomie locali	155
7. I processi decisionali politico-strategici delle Regioni	156
8. I criteri di classificazione del bilancio per funzioni obbiettivo ed unità previsionali di base	160
9. Controlli di gestione. L'esempio della Regione Piemonte	162
10. L'armonizzazione contabile come base di controllo dei bilanci delle regioni ed enti locali secondo la Corte dei Conti	163

Sezione II

LE FUNZIONI, I POTERI FISCALI, I LIMITI AL DEFICIT E I CONTROLLI
NEI BILANCI DELLE REGIONI

1. La ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001.	166
2. Le barriere al potere indiscriminato delle Regioni nell'esercizio delle funzioni, non altrove menzionate, assegnate alla loro competenza residuale	169
3. L'obbligo delle Regioni di garantire standard di prestazioni non inferiori a un certo minimo, individuato dallo Stato per le funzioni loro esplicitamente o implicitamente assegnate, nell'ambito dei diritti civili e sociali.	172
4. Le nuove funzioni residuali corrispondenti a funzioni prima assegnate alle Regioni nell'ambito dei principi fondamentali dello Stato.	174
5. I compiti dello Stato rispetto a quelli delle Regioni ed enti locali nelle funzioni di competenza concorrente. Il contenuto del criterio dell'assegnazione allo Stato dei principi fondamentali e i suoi limiti.	177
6. I compiti di coordinamento dello Stato per le funzioni di competenza concorrente	180
7. La ripartizione fra Regioni, gli enti locali e gli enti regionali e i privati delle attività nelle funzioni ad essi assegnate.	181
8. Un quadro di sintesi della classificazione funzionale delle spese nei bilanci regionali	182
9. L'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Natura e limiti	188
10. Le entrate tributarie regionali.	189
11. I poteri di indebitamento delle Regioni	192

Capitolo V
I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

Sezione I

COMUNI, PROVINCE, COMUNITÀ MONTANE,
CITTÀ METROPOLITANE. PRINCIPI, ORGANI E FUNZIONI

1. Poteri e funzioni degli enti locali — comuni, province, comuni metropolitani, comunità montane, unioni di comuni — secondo il nuovo testo della Costituzione	195
2. L'autonomia finanziaria dei bilanci degli enti locali secondo il Testo unico degli enti locali	198
3. Le funzioni obbiettivo assegnate ai bilanci degli enti locali. Il quadro dopo la riforma Bassanini e la revisione costituzionale	200
4. Le diverse attribuzioni di competenze dei Comuni e delle Province. Il comune come erogatore di servizi pubblici, la provincia come programmatrice del territorio e come partecipe alla programmazione regionale e coordinatrice dei piani degli enti locali	203
5. I limiti alla indeterminatezza delle funzioni assegnate ai bilanci degli enti locali	205
6. Le aree metropolitane e le comunità montane	206
7. Statuti e poteri regolamentari degli enti locali. Il personale, i dirigenti, il direttore generale degli enti locali	208
8. Segretario comunale e provinciale e direttori generali. La loro responsabilità secondo principi di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità della gestione.	210

Sezione II

IL BILANCIO DEGLI ENTI LOCALI E LE FUNZIONI
DEI COMUNI IN PARTICOLARE

1. I sei principi generali e le regole base del bilancio comunale.	212
2. I processi di decisione politico-strategici degli enti locali Il bilancio pluriennale e quello annuale.	215
3. I processi di decisione politico-strategici degli enti locali. La Relazione Previsionale e Programmatica	216
4. Le entrate nella Relazione Previsionale e Programmatica e nel bilancio.	219
5. I processi di decisione politico-strategici degli enti locali. Il Piano esecutivo di gestione (PEG)	223
5. L'organizzazione e gli agenti del processo decisionale economico-finanziario dell'ente locale.	225
7. I centri di responsabilità gestionale dei servizi	226
8. Articolazione della struttura dei costi del governo locale	228

Sezione III
LE FUNZIONI DELLE SPESE NEI BILANCI DEI COMUNI
IN PARTICOLARE

1. Le macro area funzionali delle spese dei comuni e le loro suddivisioni in sotto aree	230
2. L'area funzionale dei servizi generali.	231
3. L'area funzionale Giustizia, ordine pubblico, stato civile	232
4. Le area funzionali dell'Istruzione e ricerca	233
5. Le funzioni dei comuni nelle aree della Cultura, sport, tempo libero, turismo, beni ambientali	236
6. Le aree funzionali dei Servizi sociali e assistenziali e della sanità.	239
7. L'area funzionale dell'Assetto del territorio	239
8. L'area funzionale dello Sviluppo economico	242
<i>Bibliografia</i>	245

PARTE II
IL PROJECT MANAGEMENT NELL'ECONOMIA PUBBLICA
(*Simona D'Eugenio*)

Capitolo I
OBIETTIVI STRATEGICI E PROJECT MANAGEMENT

Sezione I
QUADRO GENERALE

1. Analisi della Figura 1. La schedulazione e le KPIs in particolare	253
2. Schedulazione, scostamenti, criticità	256
3. Disaggregazione in spicchi delle macro-aree funzionali	257

Sezione II
LOGICA DI PROGETTO

1. La logica del progetto. Gli argomenti della fase di pianificazione. Il GANTT in particolare	259
2. La logica del progetto. Gli argomenti della fase esecutiva.	263

Sezione III
OBIETTIVI STRATEGICI

1. I requisiti degli obiettivi strategici	265
2. Tipologie di obiettivi strategici	265

- | | |
|---|-----|
| 3. Elementi per il piano strategico e ruolo del Project manager | 269 |
| 4. Strategie di sviluppo | 269 |

Sezione IV

**LE ATTIVITÀ DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
E LORO MACRO SUDDIVISIONI**

- | | |
|--|-----|
| 1. Suddivisione verticale e orizzontale delle attività delle regioni e degli enti locali | 272 |
|--|-----|

Sezione V

**IL PMP (PROJECT MANAGEMENT PLAN) E LE FUNZIONI
DEL PROJECT MANAGER**

- | | |
|--|-----|
| 1. Il PMP - Project Management Plan | 276 |
| 2. Diversificazione delle funzioni di Project Management | 278 |

Sezione VI

**VANTAGGI E FATTORI CRITICI NELL'IMPIEGO
DELLE WBS-BSC**

- | | |
|--|-----|
| 1. Vantaggi dell'impiego di WBS, BSC | 279 |
| 2. Fattori critici del sistema integrato WBS e BSC | 280 |

Capitolo II**PIANIFICAZIONE E PROJECT MANAGEMENT**

Sezione I

METODOLOGIA DI APPLICAZIONE DEL PROJECT MANAGEMENT

- | | |
|--|-----|
| 1. La definizione di una metodologia organizzativa ed operativa unitaria . . | 283 |
| 2. Le fasi logiche del progetto di pianificazione | 284 |
| 3. Le fasi strutturali del progetto di pianificazione | 285 |
| 4. La sequenza delle fasi operative del progetto di pianificazione | 285 |
| 5. I tre tipi fondamentali di Project Management strutturali | 286 |

Sezione II

IL PROJECT MANAGEMENT COME PROJECT OFFICE

- | | |
|--|-----|
| 1. Definizione e campo di applicazione | 288 |
| 2. Scomposizione del Project Office in macro aree funzionali | 288 |
| 3. Processi fondamentali ed ausiliari della pianificazione | 291 |
| 4. I compiti del team work dei Project manager. | 292 |
| 5. WPD, GANTT funzionali e reticolo dei GANTT | 294 |
| 6. Un esempio di GANTT. Accelerazione dei GANTT | 296 |

7. Pianificazione organizzativa e assegnazione delle risorse ai responsabili . .	297
8. EV - Earned Value	298
9. Imputazione dei costi	299
10. Visualizzazione dell'andamento del Project Office	301
11. Mappatura	301
12. Uno sguardo di sintesi al Project Office	301

Sezione III

PROJECT MANAGEMENT PER PROGETTO

1. Definizione. In particolare il Project Management di controllo esterno . .	304
2. Il Project Management di servizi diretti verso l'esterno	305
3. Metodologie e tematiche comuni e specifiche del Project Management in outsourcing	306
4. Project Management per i contratti di appalto	306
5. GANTT di progetti in outsourcing.	307
6. Il Progetto della gestione della qualità.	308
7. Il progetto della gestione degli acquisti	311
8. Il requirement planning e il GANTT dell'ufficio acquisti	313

Sezione IV

PROJECT MANAGEMENT BUROCRATICO

1. La pratica non le risorse umane sono al centro di questo tipo di Project Management.	315
2. La destrutturazione della pratica	315
3. Il GANTT della pratica	317
4. GANTT delle pratiche, BSC e controllo dei costi in progress	318

Sezione V

SISTEMA INTEGRATO DI PROJECT MANAGEMENT
GESTIONE DELLA COMUNICAZIONE DEI TEMPI E DEI RISCHI

1. Sistema integrato orizzontale per Regioni ed enti locali	321
2. Il sistema integrato verticale stato-regioni-unità locali: ipotesi per il settore sanitario	322
3. Ipotesi per il settore statale	323
3. La necessità di una attenta gestione delle comunicazioni nei sistemi complessi.	327
4. Modelli di gestione dei tempi	330
5. Strategie di gestione del rischio nella Pubblica Amministrazione.	333
6. Matrici di identificazione del rischio e pianificazione delle risposte al rischio	334
7. RiBS - Risk Breakdown Structure	335

Capitolo III**IL SISTEMA DI CONTROLLO DEI COSTI NEL PROJECT MANAGEMENT**

Sezione I

COSTI E COMPETENZE

1. Dalla contabilità generale alla contabilità analitica. Full costing, direct costing	341
2. L'activity based costing nel budget del Project Management. La base line.	342
3. Costi diretti e indiretti	343
4. Stima dei costi di progetto e gestione dei costi	344
5. CBS della base-line di progetto	344
6. Top down e bottom up	346
7. Tasso di inflazione	346
8. I costi preliminari.	347

Sezione II

BUDGET E COSTI

1. Il budget, i costi e i risultati. La verifica finanziaria	349
2. I budget operativi ai fini delle valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità. L'avanzamento temporale dei costi diretti e indiretti delle singole attività.	350
3. Indicatori di risultato in corso d'opera e in chiusura d'esercizio	351

Sezione III

EARNED VALUE

1. Definizione di Earned Value (EV). GANTT e BSC	353
2. La curva ad S: ACWP-BCWS-BCWP	354
3. Indicatori di costi e indici di performance per l'analisi di EV	355
4. Confronti e collegamenti fra enti pubblici.	357

Sezione IV

CENTRI DI COSTO E ANALISI PER AREE FUNZIONALI

1. OBS e WPD	358
2. Il PMP. L'amministrazione centrale e il Project Manager	359
3. L'analisi dei costi per area funzionale	360
4. I GANTT nell'analisi dei costi	361
5. Creazione di indicatori di costi con le BSC	362
6. Costi e Project office.	362
7. Analisi dei costi per il sistema burocratico	363
8. Applicazione del metodo dell'EV ai costi delle attività burocratiche	364
9. Applicazione delle analisi di costo per livello di WBS-Scomposizione degli obiettivi	365

10. Il problema della tempestività e correttezza dei flussi informativi	366
11. Elementi di verifica periodica dei costi del PMP	367

Capitolo IV

GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

1. Pianificazione e gestione del personale.	369
2. Centri di costo per impiegato	370
3. Valutazione di dettaglio per matricola	375
4. Project Management plan e gestione delle risorse umane	376
5. Programmi formazione del personale	379
6. Business simulation e gestione del personale	383
7. Analisi delle prestazioni ed analisi di costo delle risorse umane	384
8. Sottocarico e sovraccarico delle risorse umane	389
<i>Appendice</i>	390

Capitolo V

PROJECT MANAGEMENT E BALANCED SCORECARDS

Sezione I

LE BALANCED SCORECARDS NEL SISTEMA INFORMATIVO

1. Balanced Scorecards. Efficienza ed efficacia.	395
2. Fasi di costruzione e impiego delle BSC.	396
3. La vastità delle possibilità di impiego delle BSC nella Pubblica Amministrazione e i sistemi di business intelligence.	397
4. Le informazioni da gestire con BSC nel “data warehouse”	398
5. La dinamica delle creazione e gestione dei flussi informativi mediante le BSC.	399
6. L'indice di ottimizzazione di efficienza ed efficacia	400

Sezione II

LA SCELTA DELLO STRUMENTO DI CONTROLLO E IL SISTEMA DI CODIFICA INTELLIGENTE

1. Il controllo mediante BSC sulla base della Work Package Description con i KPIs stabiliti.	402
2. La reportistica dei KPIs fra i minimi e i massimi.	403
3. I codici alfa numerici.	404
4. I sistemi OLAP e le pagelle ponderate	405
5. Il Benchmarking	405

Sezione III

DAGLI INDICATORI DI PERFORMANCE - KPIs (KEY PERFORMANCE INDICATORS) AGLI INDICI FINANZIARI ED ECONOMICI

1. Tipologia dei KPIs	407
2. KPI degli organi politici	408
3. Il risultato economico e finanziario nelle gestioni di mercato. ROE e ROI.	409
4. Gli indicatori economici e finanziari per le PA come soggetto pubblico. Indici di efficienza e di efficacia	409
5. Gli indici stabiliti o ricavabili da norme legislative.	409
6. Le famiglie di indicatori e le BSC	411
7. Il benchmarking per le risorse umane	411

Sezione IV

GESTIONE DEL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO

1. Le particolari ragioni per cambiamenti organizzativi dovute al progresso tecnologico	413
2. Un esempio di cambiamento	413
3. L'esigenza di monitorare il "change management"	414

Sezione V

CREAZIONE DELLE BALANCED SCORECARD

1. Le BSC come struttura a più livelli.	416
2. Le differenziazioni relative al fattore tempo.	417
3. Peculiarità delle BSC nel settore sanitario	417
4. BSC dei servizi al cittadino	418
5. Esempio di scheda riepilogativa trimestrale	418
<i>Appendice</i>	420
<i>Bibliografia</i>	423