

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II

DOTTORATO DI RICERCA
IN
SCIENZE AZIENDALI
XVII CICLO

TESI DI DOTTORATO

LA VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA
NEGLI ENTI LOCALI:
l'applicazione delle *Balanced Scorecard*

Coordinatore
Chiar.ma Prof.ssa
ADELE CALDARELLI

Candidata
Dott.ssa
VALERIA FINAMORE

ANNO ACCADEMICO 2004-2005

Indice

Introduzione	3
1. Gli Enti Locali: analisi di scenario	9
1.1. Dalla conformità degli atti alla logica dei risultati.....	10
1.1.1. L'evoluzione normativa.....	13
1.1.2. L'evoluzione dei sistemi di management della Pubblica Amministrazione.....	19
1.1.2.1. Il nuovo ruolo del cittadino/cliente	22
1.1.2.2. L'Amministrazione a rete	26
1.1.2.3. La programmazione negoziata.....	26
1.1.2.4. Il ruolo dell'Ente Locale nella gestione dei servizi pubblici locali	27
1.1.2.5. L'attuazione della strategia: il ruolo delle nuove tecnologie	31
1.1.3. La separazione tra politica e gestione ed il nuovo ruolo del dirigente pubblico	34
1.2. L'approccio strategico negli EE.LL.....	37
1.2.1. Il concetto di valore nell'ente locale: valore economico e valore sociale ..	39
1.2.2. Il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione Locale.....	43
1.2.2.1. Il Controllo di Gestione.....	43
1.2.2.2. La valutazione della dirigenza.....	47
1.2.2.3. Il controllo strategico	48
1.3. Formulazione del problema della ricerca.....	50
2. Il <i>framework</i> teorico	52
2.1. Alcune definizioni	52
2.1.1. Il concetto di strategia	53
2.1.2. La pianificazione strategica	55
2.1.3. La valutazione della strategia	57
2.1.4. La strategia negli Enti Locali.....	61
2.1.5. Il controllo direzionale	64
2.2. Valutazione della strategia e valutazione d'azienda: differenze e relazioni	67
2.3. Modelli strategico-competitivi e modelli economico-finanziari: una possibile integrazione?.....	68
2.3.1. L'origine dei sistemi di pianificazione e controllo: i controlli interni	69
2.3.2. L'emergere degli studi di strategia e l'utilizzo dei modelli finanziari e contabili di analisi	71
2.3.3. Gli anni '70-'80 e l'affermarsi di modelli basati sul valore per l'azionista..	75
2.3.4. Il monitoraggio continuo delle performance aziendali negli anni '90 e la valutazione degli <i>intangibles</i>	78
3. Le Balanced Scorecard.....	84
3.1. La filosofia di fondo	84
3.2. La struttura delle Balanced Scorecard	87
3.2.1. Le prospettive di analisi.....	89
3.2.2. L'approccio <i>top-down</i>	98
3.2.3. La Mappa Strategica	101
3.3. Il processo di introduzione delle Balanced Scorecard in azienda	103
3.4. Le critiche al modello.....	104
3.5. Il ruolo dei sistemi informativi	108
3.6. L'applicazione delle Balanced Scorecard agli Enti Locali.....	110

4. La metodologia della ricerca e l'analisi dei risultati.....	117
4.1. Il disegno della ricerca.....	117
4.2. La formulazione del problema della ricerca e la definizione dell'obiettivo	118
4.3. Le scelte epistemologiche.....	119
4.4. La definizione del quadro teorico di riferimento	121
4.5. I propositi di ricerca	122
4.6. La verifica empirica	124
4.6.1. L'universo di riferimento.....	125
4.6.2. Il questionario.....	132
4.6.3. Le modalità di esecuzione delle osservazioni dirette e delle interviste...	134
4.7. L'analisi dei questionari.....	135
4.7.1. Il processo di pianificazione e controllo.....	135
4.7.2. Le Balanced Scorecard	155
4.8. Le interviste e le osservazioni dirette.....	158
Conclusioni	165
Bibliografia	173
Allegato 1 – Universo di riferimento	185
Allegato 2 – Questionario.....	187

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca ha come oggetto il processo di cambiamento che ha caratterizzato la Pubblica Amministrazione nell'ultimo decennio e che ha attirato l'attenzione degli studiosi di discipline economiche ed, in particolare, di economia aziendale.

L'economia aziendale assume, infatti, come oggetto di analisi gli istituti pubblici nella loro dimensione aziendale, rappresentando il sistema pubblico come sistema di aziende dotate di autonomia e non come sistema unitario articolato in organi ed enti chiamati a dare attuazione a politiche centrali.

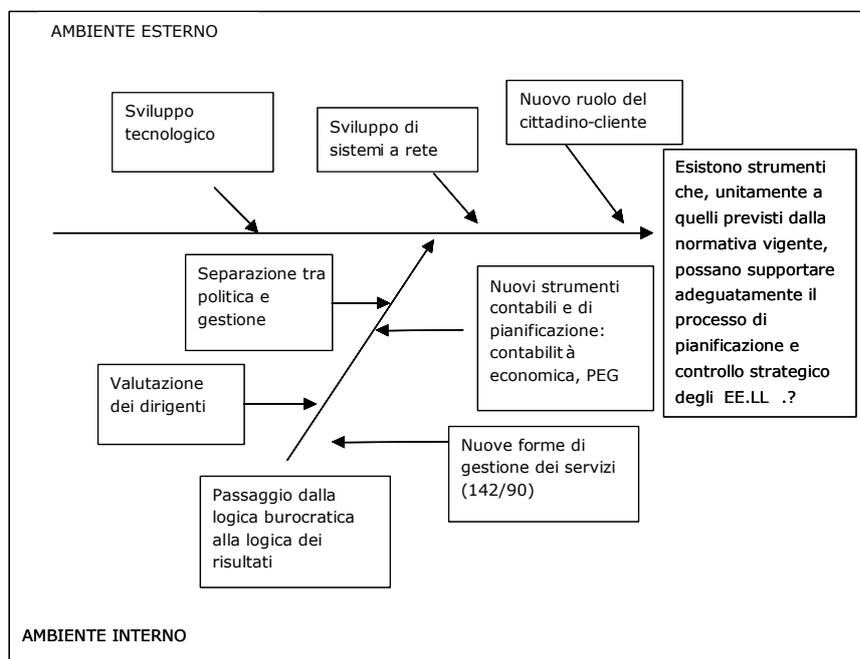
Nel nuovo modello di Pubblica Amministrazione il comportamento amministrativo non è più visto come una mera applicazione di leggi e regolamenti, ma segue una logica più complessa che, pur tenendo conto della normativa vigente, focalizza l'attenzione sugli aspetti strategici, organizzativi e gestionali.

Tale processo di cambiamento viene descritto nel **primo capitolo** del lavoro di tesi¹ e da tale analisi discende la formulazione del **problema della ricerca**.

I cambiamenti in atto all'interno della Pubblica Amministrazione in generale, e degli Enti Locali in particolare, seppur necessari, dati i mutamenti del contesto di riferimento (Figura 1), pongono problemi che vanno affrontati in termini gestionali, organizzativi e, soprattutto, culturali. L'introduzione di modelli di gestione manageriale, il cambiamento dei valori guida dell'agire amministrativo, il continuo mutamento dei rapporti di forza tra componente politica e componente gestionale richiedono agli Enti una nuova capacità di pianificazione e controllo strategico (elemento questo essenziale per fornire valore alla comunità di riferimento). ***Gli strumenti previsti dalla normativa a supporto di questo nuovo agire dell'Ente Locale, appaiono, sebbene innovativi e di indubbia utilità, ancora insufficienti a supportarlo in una corretta azione di pianificazione strategica.***

¹ Di seguito, sono illustrati, in modo sintetico, i punti salienti del lavoro di tesi, in modo da fornire al lettore un quadro d'insieme della ricerca, che verrà poi approfondita e dettagliata all'interno dei singoli capitoli.

Figura 1 - Il problema della ricerca



Appare, a questo punto, necessario definire l'obiettivo della ricerca: **individuare**, cioè, **nuovi strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi**. Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella degli Enti Locali, tenendo conto delle influenze reciproche tra le diverse variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili ed interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno dell'Ente.

Nel secondo capitolo viene definito il **framework teorico** relativo ai temi della pianificazione e del controllo strategico, al fine di evidenziare le relazioni esistenti tra la definizione degli obiettivi, l'analisi delle *performance*, la valutazione dei risultati, in termini di flussi informativi e tipologia di informazioni, tempi di realizzazione, meccanismi di *feed-back* e *feed-forward* e propedeuticità.

Si intende, cioè, comprendere:

- se il momento della pianificazione strategica è disgiunto da quello del controllo, se il primo è propedeutico al secondo, o viceversa, o si tratta di un processo circolare;
- quali sono le tipologie di informazioni necessarie ad un corretto processo di pianificazione e controllo strategico;
- quali sono gli strumenti da utilizzare per la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni.

Tale analisi è stata condotta in una prospettiva storico-temporale, evidenziando le connessioni esistenti tra i contributi forniti da studiosi di diverse discipline (strategia, *accounting*, ecc.)

Nel **terzo capitolo** l'attenzione si focalizza sullo strumento delle *Balanced Scorecard* e dopo averne descritto l'evoluzione, si effettua una prima analisi critica dell'utilizzo di tale strumento.

Nel **quarto capitolo** si descrive la **metodologia** di ricerca adottata e si procede all'**analisi dei risultati**.

Il lavoro parte dai seguenti propositi di ricerca:

verificare lo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania (unità di analisi: i Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e le Province della Campania)

1. verificare il livello di applicazione delle *Balanced Scorecard* in tali Enti (unità di analisi: i Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e le Province della Campania)
2. individuare gli ostacoli ed i fattori propulsivi per l'attuazione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico negli Enti Locali della Campania (unità di analisi: i Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e le Province della Campania)
3. analizzare gli eventuali vantaggi che l'applicazione delle *Balanced Scorecard* può apportare al processo di pianificazione e controllo degli Enti Locali (unità di analisi: i Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti)

e le Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC)

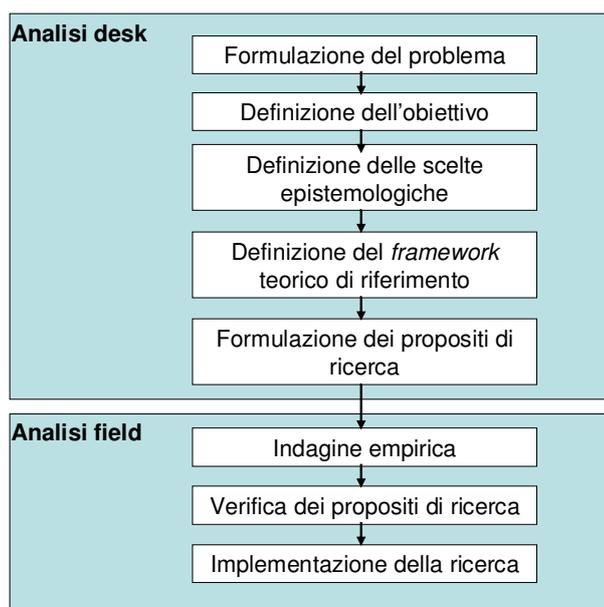
4. Individuare i limiti che tale strumento ha manifestato e le ragioni per cui esso potrebbe risultare inadatto per gli Enti Locali (unità di analisi: i Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e le Province della Campania che hanno scelto di non applicare le BSC)

La ricerca empirica si è articolata in due *step*:

- il primo, finalizzato ad ottenere una panoramica sullo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania, ha previsto il ricorso ad una metodologia di tipo quantitativo e si è basato sulla somministrazione di un questionario;
- il secondo, finalizzato ad approfondire i risultati dell'indagine quantitativa evidenziando le relazioni tra i diversi fenomeni, si è avvalso di metodologie di indagine qualitativa (l'osservazione partecipante e le interviste a "testimoni privilegiati").

In Figura 2 è schematizzato il processo seguito per la realizzazione della ricerca empirica.

Figura 2 – L'indagine empirica



L'indagine quantitativa è stata condotta su tutti i Comuni e le Province della Campania con una popolazione superiore a 25.000 abitanti

Su tale universo di riferimento, data la numerosità limitata degli Enti (50 in totale) è stato possibile condurre un'indagine censuaria.

Di seguito viene fornita una rappresentazione di sintesi delle caratteristiche dell'universo di riferimento (Tabella 1).

Tabella 1 - Rappresentazione dell'Universo di riferimento per provincia e fascia dimensionale

Provincia Abitanti	Napoli	Avellino	Benevento	Caserta	Salerno	Totale
> 250.000 ab.	Provincia 1 Comune	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	5 Province 1 Comune
50.000 - 250.000 ab.	10 Comuni	1 Comune	1 Comune	2 Comuni	3 Comuni	17 Comuni
25.000 - 50.000 ab.	20 Comuni			1 Comune	6 Comuni	27 Comuni
Totale	Provincia 31 Comuni	Provincia 1 Comune	Provincia 1 Comune	Provincia 3 Comuni	Provincia 9 Comuni	5 Province 45 Comuni

La ricerca si è, dunque, completata con un'indagine di tipo qualitativo condotta su due Comuni di diversa dimensione.

I casi analizzati sono: il Comune di Napoli (1.008.419 abitanti) ed il Comune di Ercolano (56.549 abitanti).

La metodologia utilizzata per lo studio dei due casi ha visto il ricorso ad interviste a "testimoni privilegiati". All'interno dei due Enti sono state effettuate interviste individuali ai diversi soggetti coinvolti nel processo di pianificazione e controllo dell'Ente. L'intervista individuale ha permesso di ottenere informazioni non mediate dall'atteggiamento collettivo ed è stato un valido supporto per comprendere le reali opinioni dei singoli intervistati relativamente al problema.

Le interviste, che hanno confermato la non adozione dello strumento delle *Balanced Scorecard* negli Enti Locali della Campania, sono state finalizzate a comprendere se il mancato utilizzo dello strumento è legato ad una scarsa conoscenza dello stesso o se esistono dei reali limiti alla sua applicazione.

Le interviste sono, inoltre, state integrate dall'osservazione partecipante di dirigenti e funzionari in formazione sui temi della pianificazione e del controllo strategico. In particolare, nel corso di appositi laboratori di progettazione, si sono evidenziate opportunità e problematiche tecniche, organizzative e culturali che favoriscono/impediscono l'adozione delle *Balanced Scorecard* all'interno degli Enti.

1. Gli Enti Locali: analisi di scenario

La Pubblica Amministrazione è stata, tradizionalmente, oggetto di studio delle dottrine giuridiche (diritto costituzionale e diritto amministrativo) e della ragioneria pubblica. Solo negli ultimi decenni l'attività svolta dalle aziende pubbliche ha risvegliato l'attenzione degli studiosi afferenti agli altri ambiti dell'economia aziendale.

A questo proposito si rende necessaria una precisazione: l'oggetto di indagine nell'ambito dell'economia aziendale sono le **aziende pubbliche**²; il termine Pubblica Amministrazione, infatti, appare fuorviante rispetto ai modelli di analisi di tale disciplina, poiché consolida una concezione di sistema unitario, monolitico, regolabile con criteri e modalità uniformi (Borgonovi, 1996:50). L'economia aziendale, al contrario, assume come oggetto di analisi gli istituti pubblici nella loro dimensione aziendale, guardando alla Pubblica Amministrazione come un sistema di aziende dotate di autonomia e non come sistema unitario articolato in organi ed enti chiamati a dare attuazione a politiche decise a livello centrale.

Questo approccio si è reso possibile, solo negli anni recenti, grazie al processo di trasformazione di cui è stata oggetto la Pubblica Amministrazione italiana.

Di seguito sono illustrati i tratti salienti di tale cambiamento che ha riguardato, anche se con tempi e modalità differenti sia la Pubblica Amministrazione centrale che gli Enti Locali. Si farà, quindi, riferimento alla Pubblica Amministrazione in generale, per quanto attiene i processi che hanno riguardato il sistema pubblico nel suo complesso e si parlerà di Enti Locali in relazione ai cambiamenti che hanno caratterizzato specificamente questi soggetti. Si farà, inoltre, cenno ai servizi pubblici locali per descrivere le modificazioni che, a seguito del processo di riforma, si sono prodotte nel sistema di relazioni tra gli Enti Locali, i soggetti gestori dei servizi pubblici ed i cittadini, e nelle modalità di gestione di tali servizi.

² Per un approfondimento sul concetto di azienda pubblica si veda Filosa Martone R., *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Pubblici Servizi*, CUEN, Napoli, 2005:29-35.

1.1. Dalla conformità degli atti alla logica dei risultati

Fino agli anni '90, la Pubblica Amministrazione italiana era caratterizzata da una struttura organizzativa di tipo burocratico³ e da un approccio di tipo istituzionale-garantista⁴.

I fondamenti di tale logica erano:

- la **centralità della norma** per la gestione della Pubblica Amministrazione (ecco perché la Pubblica Amministrazione era prevalentemente oggetto di studio delle discipline giuridiche), al punto che obiettivo dell'azione amministrativa era il corretto adempimento degli atti⁵;
- **la separazione dell'attività amministrativa da quella di governo**;
- la **neutralità della Pubblica Amministrazione nel perseguimento degli obiettivi**, ottenuta imponendo all'azione amministrativa la conformità a schemi predefiniti dalle norme, privilegiando in tal modo la

³ Le caratteristiche di un modello burocratico di stampo weberiano sono così identificate da Gerth e Mills (1958:101)

I There is the principle of fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is by laws or administrative regulations.

1. *The regular activities required for the purpose of the bureaucratically governed structure are distributed in a fixed way as official duties.*
2. *The authority to give the commands required for the discharge of these duties is distributed in a stable way and is strictly delimited by rules concerning the coercive means, physical, sacerdotal, or otherwise which may be placed at the disposal of officials.*
3. *Methodical provision is made for the regular and continuous fulfillment of these duties and for the execution of the corresponding rights; only persons who have the generally regulated qualifications to serve are employed.*

II The principles of office hierarchy and of levels of graded authority mean a firmly ordered system of super- and subordinate in which there is a supervision of the lower offices by the higher ones.

III The management of the modern office is based upon written documents ("the files"), which are preserved in their original or draught form.

IV Office management, at least all specialized office management – and such management is distinctly modern – usually presupposes thorough and expert training.

V The management of the office follows general rules, which are more or less stable, more or less exhaustive, and which can be learned. Knowledge of these rules represents a special technical learning which the officials possess. It involves jurisprudence, or administrative or business management (Gerth, Mills, 1958: 196-198).

⁴ L'Istituto pubblico basava il rapporto di scambio con il cittadino su elementi rigidamente definiti.

⁵ Si riteneva che la soddisfazione dei bisogni del cittadino derivasse automaticamente dal corretto adempimento degli atti amministrativi.

correttezza formale degli atti, piuttosto che la loro efficacia sostanziale (Pellicano, 1994, XIV).

Conseguenze di tale approccio erano la **verticalità istituzionale**, cioè la sovraordinazione dell'Ente rispetto al cittadino che lo legittimava a realizzare atti in modo autonomo da quest'ultimo, e la **rigidità del rapporto Pubblica Amministrazione-cittadino**, che concedeva al dipendente pubblico un basso livello di autonomia nel fornire risposte ai bisogni dei cittadini (Fiorentini, 1990:18).

I primi segnali del cambiamento della Pubblica Amministrazione, che si sarebbe affermato, in Italia, solo a partire dagli anni '90, si sono avuti con il mutamento del concetto di Stato che si è realizzato progressivamente nel XIX secolo con il passaggio dallo Stato di diritto liberale⁶ allo Stato di diritto sociale⁷.

Mentre negli Stati liberali gli ordinamenti costituzionali incorporano solo divieti, che richiedono prestazioni negative a garanzia dei diritti di libertà, negli Stati di diritto sociale essi incorporano anche obblighi, che richiedono prestazioni positive a garanzia dei diritti sociali (Costa, De Martino, 1985:121).

A dire il vero, la natura della Stato Italiano (che si è fatto carico di fornire ai cittadini una serie di servizi utili allo sviluppo della collettività proprio in virtù dell'art. 43 Cost.), era tale da farlo definire sin dall'origine come "stato di diritto sociale".

Tuttavia, la considerazione che le finalità degli istituti pubblici erano di tipo non economico, unitamente alla centralità degli atti e non dei risultati, ha determinato l'incapacità della Pubblica Amministrazione di sostenere lo stesso tasso di sviluppo della collettività e delle sue richieste e l'ha progressivamente allontanata dalla preoccupazione prioritaria di garantire i diritti sociali ai cittadini (divenuti sempre più esigenti), spingendola in modo sempre più deciso verso il formalismo giuridico dell' "adempimento".

⁶ Adam Smith (1776), Jean Baptiste Say (1803), David Ricardo (1817), Thomas Robert Malthus (1798), John Stuart Mill (1848)

⁷ Karl Marx (1894), John Mainard Keynes (1936)

Comunque, a partire dagli anni '70, in Italia, sono intervenuti numerosi fattori che hanno richiesto un mutamento nelle modalità di intervento pubblico (Fiorentini, 1990:36)

- **Situazione economica.** La grave crisi industriale degli anni '70 ha indotto lo Stato a farsi carico del problema del mantenimento dei livelli occupazionali e, quindi, dei bisogni del singolo, oltre che della collettività.
- **Nuovi valori della società.** Il cittadino ha assunto un ruolo più partecipativo, rivendicando il diritto di influire sulle decisioni dei vari livelli della Pubblica Amministrazione e di ottenere servizi sempre più personalizzati.
- **Esigenza di un decentramento amministrativo.** La constatazione che uno Stato accentrato rischiava di essere solo formalmente al servizio dei cittadini, per l'incapacità di interpretare con sufficiente sensibilità i bisogni di questi, ha spinto ad un avvicinamento dei vari livelli dello Stato alla domanda della collettività.

E' stato proprio il processo di riforma avviato negli anni '90 ad aver colto tali esigenze, proponendole come valori guida e principi motori del cambiamento. Nel nuovo modello di Pubblica Amministrazione il comportamento amministrativo non è più visto come una mera applicazione di leggi e regolamenti, ma segue una logica più complessa che, pur tenendo conto della normativa vigente, focalizza l'attenzione sugli aspetti strategici, organizzativi e gestionali (di qui l'interesse degli studiosi di Economia Aziendale per il processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione).

1.1.1. L'evoluzione normativa

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione, pur avendo origine alla fine degli anni '70, con il Rapporto Giannini del 1979 (che individuava con grande lungimiranza i problemi della Pubblica Amministrazione e tracciava le linee di una possibile riforma), ha visto la sua realizzazione essenzialmente negli anni '90.

Di seguito verranno individuati i punti salienti di tale processo, facendo particolare riferimento alla normativa riguardante gli Enti Locali.

E' possibile suddividere la produzione normativa degli anni '90 in due fasi: i primi anni '90 ed il periodo che va dal 1997 ad oggi.

Gli interventi relativi alla prima fase avevano come obiettivi:

- distinguere l'attività di indirizzo politico-amministrativo da quella di gestione;
- conferire ai dirigenti pubblici una maggiore autonomia decisionale, relativamente alla gestione delle risorse umane, finanziarie e tecniche e, conseguentemente, una maggiore responsabilità sui risultati;
- ridefinire il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, secondo logiche di natura privatistica.

Quelli della seconda fase riguardano:

- l'evoluzione dei modelli organizzativi verso una logica orientata al raggiungimento degli obiettivi;
- l'attuazione di una politica di decentramento e snellimento delle procedure burocratiche;
- l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione;
- la creazione di un'Amministrazione a rete.

Anche se l'oggetto degli interventi è cambiato con il passare degli anni, l'obiettivo di fondo di tutte le revisioni normative è rimasto invariato: **avvicinare maggiormente la Pubblica Amministrazione ai cittadini e migliorare la**

qualità dei servizi erogati, favorendo la transizione da un modello di tipo burocratico ad uno di tipo manageriale⁸.

In

Tabella 1.1 sono sintetizzati i principali interventi di riforma che hanno riguardato gli Enti Locali:

Tabella 1.1 - La riforma degli EE.LL. (ns. elaborazione da Filosa Martone, 2005, appendice

I FASE	
Legge n. 142/90	Ordinamento delle autonomie locali
Legge n. 241/90	Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (<i>trasparenza</i>)
Decreto Legislativo n. 29/93	Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche (<i>revisione del pubblico impiego</i>)
D.P.C.M. 11/10/94	Direttiva sui principi per l'istituzione ed il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico
Decreto Legislativo n. 77/95	Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali
II FASE	
Legge n. 59/97	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (<i>Bassanini</i>)
Legge n. 127/97	Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (<i>Bassanini bis</i>)

⁸ Le differenze tra i due modelli possono essere così sintetizzate (Cocozza, 1998):

ELEMENTI ORGANIZZATIVI	MODELLO BUROCRATICO	MODELLO MANAGERIALE
1. <i>Ambiente di riferimento</i>	Prevedibile	Turbolento
2. <i>Strategia</i>	Atti amministrativi, conservazione, mantenimento, nicchia	Obiettivi, evoluzione, innovazione, personalizzazione
3. <i>Struttura</i>	Piramidale, accentrata, rigida, a compartimenti stagni	A rete, decentrata, flessibile, circolarità/feedback
4. <i>Sistema decisionale</i>	Scarsa responsabilità, poco incline alla delega, poco tempestivo	Responsabilità sugli obiettivi, delega per competenza, tempestività
5. <i>Leadership</i>	Autoritaria, burocratica, adattiva	Partecipativa, innovativa professionale
6. <i>Sistema di relazioni sociali</i>	Consociativismo, corporativismo	Partecipativo, condivisione di obiettivi

Legge n. 191/98	Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica (<i>Bassanini ter</i>)
Legge n. 50/99	Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998 (<i>Bassanini quater</i>)
Legge 150/2000	Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni
Decreto Legislativo n. 267/2000	Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
DPR n. 445/2000	Disposizioni legislative in materia di <i>documentazione amministrativa</i>
Legge n. 448/2001	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (<i>legge finanziaria 2002</i>).

Un'analisi più approfondita dei singoli provvedimenti aiuta a comprendere maggiormente le linee guida del processo complessivo.

Relativamente alla prima fase del processo di riforma sono da segnalare:

- **La legge 142/90.** E' la legge che ha dato avvio al processo di riforma. Si tratta di una cosiddetta "legge di principi": essa, infatti, non disciplina specificamente il settore degli Enti Locali, ma si limita a fissare dei principi che lasciano al legislatore nazionale e, soprattutto, agli Enti Locali consistenti spazi per l'esercizio di una autonomia gestionale (fino a questo momento quasi del tutto assente) che costituisce la maggiore novità del dettato normativo. Attraverso tale legge, infatti, viene conferita all'Ente Locale **autonomia statutaria e finanziaria**. Si dà, così, all'Ente la possibilità di autodisciplinarsi in modo da rispondere meglio alle esigenze del contesto di riferimento utilizzando le risorse proprie e quelle trasferite nel modo più adeguato. Nell'ambito di tale provvedimento, inoltre, vengono utilizzati, per la prima volta all'interno di un testo normativo, i termini **qualità del servizio** ed **efficacia** dell'operato dell'amministrazione in funzione delle quali si definiscono anche **nuove**

forme di gestione dei servizi pubblici locali⁹. Vengono, infine, sanciti i principi della **partecipazione del cittadino alla vita amministrativa**, il **diritto d'accesso agli atti amministrativi** ed il **diritto all'informazione**.

- **La legge 241/90.** La filosofia che ispira l'intera legge emerge dall'art. 1 che recita: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità..." . A parte la riaffermazione dei tempi tipici della gestione aziendale (efficienza ed efficacia), la legge 241/90 è, centrata integralmente sul tema della comunicazione. Secondo tale norma, infatti, la **comunicazione pubblica** (**interna** tra i diversi uffici ed **esterna** rispetto al cittadino) è un dovere per l'amministrazione ed un diritto per il cittadino. Un principio, questo, che si concretizza nella necessità che i procedimenti amministrativi ed i relativi tempi di realizzazione siano resi pubblici e comunicati. Nella Legge 241/90, inoltre, viene individuata una persona fisica (il **responsabile del procedimento** amministrativo) che rappresenta, sotto il profilo interno, il coordinatore del procedimento stesso, il quale riguarda spesso più unità organizzative e, sotto il profilo esterno, il punto di riferimento del cittadino (Piazza, 1998:199). Tale figura deve assicurare che il procedimento amministrativo risulti estremamente efficiente e trasparente.
- **Il decreto legislativo 29/93.** Tale decreto introduce significativi cambiamenti in tema di privatizzazione del pubblico impiego (rapporto dipendente-amministrazione basato su criteri privatistici, ridefinizione delle piante organiche) finalizzati a rendere operativi all'interno della Pubblica Amministrazione i principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Esso, inoltre, prevede la separazione tra **indirizzo politico** e **gestione** e la conseguente attribuzione della responsabilità della gestione al livello dirigenziale. Infine, il decreto istituisce l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico che ha la triplice finalità di assicurare ai cittadini

⁹ Le forme di gestione consentite sono: la gestione in economia, la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione e la società mista.

i **diritti di accesso e di informazione, gestire le informazioni** relative a tutti i procedimenti amministrativi dell'Amministrazione, **formulare proposte** alla propria amministrazione relativamente agli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

- **Il decreto legislativo 77/95.** Tale decreto riforma il sistema contabile degli Enti Locali; in particolare, esso introduce la contabilità economica all'interno dell'Ente, definisce lo strumento delle "determinazioni", come atti di impegno di spesa direttamente realizzabili dai dipendenti, stabilisce lo sviluppo di un sistema di controllo di gestione come metodo di verifica delle performance dell'Ente.

La seconda fase di riforma della Pubblica Amministrazione prende l'avvio nel periodo '97-'98 con le cosiddette "**Leggi Bassanini**" (L. 59/95, L. 127/97, L. 191/98, L. 50/99). I temi chiave di tali leggi sono: il **decentramento**, la **semplificazione amministrativa** e la maggiore **autonomia decisionale ed organizzativa** attribuita agli Enti Locali:

- Per quanto riguarda il **decentramento**, una novità importantissima è costituita dal **principio di sussidiarietà** che prevede l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane, cioè agli Enti più vicini al cittadino, riservando allo Stato solo l'insieme delle competenze essenziali (e non delegabili) per l'ordinato sviluppo del Paese ed affrontando il delicato compito del contenimento delle diverse istanze necessario per salvaguardare l'equilibrio centro-periferia.
- Nell'ambito delle leggi Bassanini, la **semplificazione amministrativa** viene intesa come una materia soggetta ad una continua revisione. L'attuazione del processo di semplificazione amministrativa prevede l'emanazione a cadenza annuale di leggi che individuino le materie soggette a semplificazione e delegificazione e le relative modalità di attuazione. Tali leggi devono essere accompagnate da una relazione sullo stato di attuazione e sui risultati conseguiti. Per la prima volta il diritto amministrativo fa propria la logica del miglioramento continuo.

- Relativamente all'**autonomia decisionale** ed **organizzativa**, fondamentale è la cosiddetta legge Bassanini-ter che assegna al Sindaco la facoltà di attribuire le funzioni gestionali ai responsabili degli uffici e dei servizi "*independentemente dalla loro qualifica funzionale*" ed "*in deroga ad ogni altra diversa disposizione*". La stessa legge prevede anche la possibilità di convenzionarsi con altri Enti per l'espletamento di alcune funzioni o di affidare incarichi a tempo determinato a soggetti esterni¹⁰.

Per la prima volta, quindi, l'organizzazione viene progettata sulla base delle attività da compiere e degli obiettivi da raggiungere. A questo proposito, fondamentali sono anche le precisazioni relative alla figura del Direttore Generale (già prevista dalla legge 142/90 per le province ed i comuni con più di 15.000 abitanti) che diviene così un vero e proprio **City Manager** (Monea, 1997:98), in grado di assumere, in un clima di fiducia e coesione con gli organi politici, la responsabilità dei risultati della gestione, con vincoli di costo e di tempo, tenendo presente i principi di eguaglianza, imparzialità, visibilità sociale che presiedono all'erogazione dei servizi pubblici.

La produzione normativa degli ultimi anni si è concentrata sul tema della comunicazione con il cittadino, all'interno delle amministrazioni e tra le amministrazioni, risultando quest'ultima l'elemento centrale del processo di semplificazione amministrativa avviato dalle leggi Bassanini.

A tale proposito va segnalata la **legge 150/2000** che individua e definisce le funzioni degli organi preposti alla comunicazione pubblica ed istituzionale (l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, l'Ufficio Stampa il portavoce del Sindaco) affermando la centralità di tali soggetti all'interno dell'Amministrazione.

Va, infine, segnalato, nell'ambito della presente rassegna normativa (che non vuole essere esaustiva, ma intende presentare solo alcune leggi particolarmente significative per la realizzazione della riforma), l'**art. 35 della legge finanziaria 2002** che segna "*il passaggio da un sistema di offerta dei servizi pubblici locali*

¹⁰ Tale provvedimento deve, naturalmente, essere motivato e non si può basare solo sull'esistenza di un rapporto di fiducia.

circoscritto alla relazione triangolare tra l'ente locale, l'azienda di servizi pubblici e i cittadini, a un sistema in cui questa relazione triangolare può estendersi in forma reticolare, coinvolgendo una molteplicità di soggetti, ciascuno concentrato su una fase del processo di soddisfazione del bisogno pubblico: ente locale, società proprietaria delle reti, società di gestione delle reti, società di gestione del servizio, cittadini e autorità di settore" (Cristofoli, Zerbini, 2002: 27).

Da questa breve panoramica emerge chiaramente che l'evoluzione normativa degli anni '90, è stata segnata da un insieme di provvedimenti di grande portata innovativa. Il proliferare di nuove norme, tuttavia, seppur prodotte nell'intento lodevole di rompere con il passato, non può da solo mutare la realtà: *"Le norme da sole non bastano, il cambiamento reale passa attraverso le persone."* (Filosa Martone, 1996:39). Non si tratta semplicemente di modificare la struttura organizzativa dell'Ente e/o le procedure, ma di incidere fortemente sulla cultura dell'organizzazione.

1.1.2. L'evoluzione dei sistemi di management della Pubblica Amministrazione

Si è già accennato al fatto che il modello burocratico basato su regole e procedure (al fine di garantire l'imparzialità, l'affidabilità e la prevedibilità del comportamento, di stampo weberiano, che fino a pochi anni fa' ha caratterizzato la Pubblica Amministrazione), si è dimostrato inadeguato a fornire le necessarie risposte ad un ambiente diventato sempre più complesso.

Tra i limiti di tale modello si evidenziano (Sarno, 2005:171):

- l'impossibilità di adeguare il servizio offerto alle esigenze del cliente/utente;

- la mancanza della flessibilità necessaria per cogliere in tempi brevi le nuove opportunità;
- la deresponsabilizzazione delle risorse umane rispetto al risultato;
- la mancata valorizzazione delle iniziative individuali;
- il rischio di trasposizione dei fini.

La trasposizione dei fini si verifica quando le procedure non vengono più considerate uno strumento per raggiungere una determinata *performance*, ma divengono il fine stesso dell'azione amministrativa (Pellicano, 1994). Si tratta di una patologia che caratterizza il modello burocratico stesso, legata ai meccanismi di controllo tipici di tale modello. In un'organizzazione di tipo burocratico i controlli sono di tipo formale, sulla congruità degli atti; non ci si preoccupa, quindi di monitorare i livelli di *performance* aziendali, poiché si dà per scontato che questi ultimi siano garantiti dalla corretta esecuzione delle procedure. *"Un'organizzazione burocratica non può correggere il suo comportamento imparando dai propri errori"* (Crozier, 1963: 111) perché non dispone né di sistemi di controllo atti a monitorare i risultati conseguiti, né di sistemi di monitoraggio che consentano di valutare l'adeguatezza delle procedure seguite.

E' proprio per queste ragioni che le profonde modificazioni dell'ambiente interno ed esterno alla Pubblica Amministrazione che si sono verificate negli ultimi decenni, hanno determinato l'esigenza di individuare nuovi schemi organizzativi più adatti ad interpretare i mutamenti del contesto.

Osborne e Gaebler (1992: 77), hanno individuato nel cosiddetto New Public Management un nuovo paradigma di riferimento per le Amministrazioni. Gli elementi che caratterizzano questo nuovo modello sono (Aucoin, 1990, Hood, 1991):

- la rottura degli ordini gerarchici verticali;
- la trasformazione dei grandi apparati pubblici in agenzie indipendenti o imprese;

- l'adozione di sistemi di contabilità basati sui risultati, seguendo logiche di tipo contrattuale;
- l'introduzione di meccanismi che favoriscono la competizione come il *contracting-out*¹¹ e gli *internal markets*¹².

Con il New Public Management il fine ultimo dell'agire amministrativo diviene la soddisfazione dei bisogni del cittadino. Affermare ciò "equivale ad introdurre concetti di marketing strategico nel settore pubblico, perché per soddisfare esigenze diverse bisogna diversificare anche i servizi pubblici, il che non è affatto in contrasto con la funzione sociale dell'amministrazione pubblica, in quanto differenziare non significa discriminare, cioè escludere qualcuno dalla soddisfazione che può generarsi dalla fruizione di un bene" (Sarno, 2003: 172).

L'attribuzione di centralità al cittadino/cliente porta come conseguenza un ribaltamento della prospettiva di analisi della gestione dell'Azienda Pubblica: non si parte più dall'ambiente interno all'azienda stessa, ma dalle sollecitazioni che derivano dall'ambiente esterno.

Tale riflessione porta ad introdurre il tema della Governance pubblica. Con il termine Governance è intesa "la struttura che assume un sistema sociale e politico a seguito dello sforzo e degli interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti; in questa configurazione nessun attore svolge un ruolo di primo piano ma vi sono numerose interazioni tra una pluralità di attori" (Meneguzzo, 1995: 503). La Public Governance ha l'obiettivo di creare e promuovere il consenso (attraverso l'esercizio di poteri formali e/o informali) dei soggetti presenti nel network attorno alle scelte (alle strategie) del decisore pubblico (Borgonovi, 2000: 52). In questa prospettiva, è necessario ribaltare il rapporto tra il "centro" e la "periferia", riconoscendo la rilevanza strategica del livello istituzionale più vicino alla comunità locale.

¹¹ Forma prevalente del rapporto contrattuale tra Ente Pubblico e impresa in base al quale l'amministrazione (in genere locale) conserva la titolarità del servizio erogato, facendosi carico del finanziamento ma liberandosi dei compiti di gestione diretta a favore dell'impresa (sociale) sulla base di una convenzione. Due sono gli strumenti prevalenti di contracting-out oggi in vigore: l'appalto concorso e la trattativa privata.

¹² Modello in cui la competizione tra pubblico e privato è attivata da un'agenzia pubblica che rappresenta gli interessi dei cittadini.

Il paradigma della *Public Governance*, può essere riassunto in tre punti:

- *centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli locali nel contesto politico e sociale;*
- *governo e coordinamento di network e reti;*
- *orientamento all' esterno in particolare verso l'ambiente economico e sociale" (Meneguzzo, 1997: 587-606).*

Ovviamente, l'emergere di un nuovo paradigma di gestione dell'amministrazione pubblica e l'affermarsi della *Public Governance* quale *framework* di riferimento complessivo ha richiesto e favorito l'affermarsi di un nuovo ruolo del cittadino, passato progressivamente dalla figura dell'amministrato a quello del cliente. Tale passaggio, tuttavia, necessita di un ulteriore approfondimento analitico: esso, infatti, come afferma con chiarezza Filosa Martone (2005:117-118), non è generalizzato, ma va piuttosto contestualizzato a seconda dei casi.

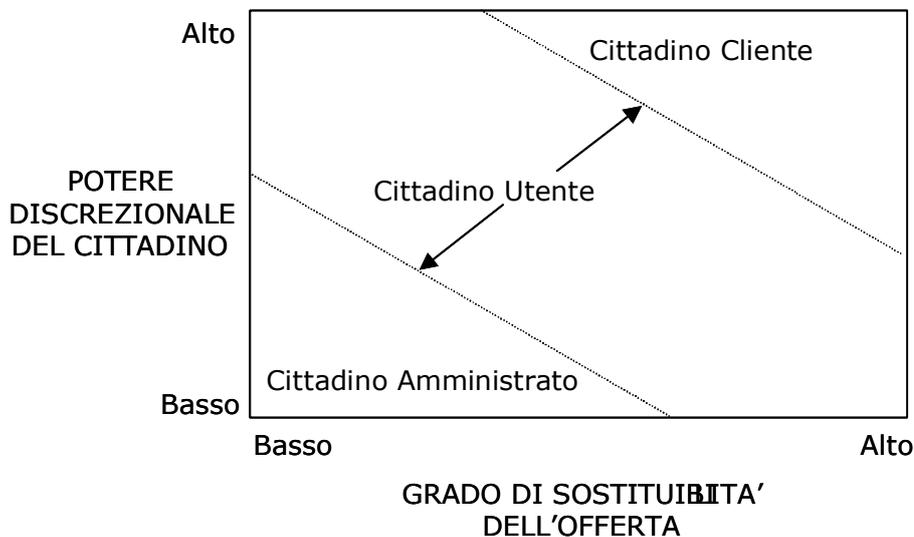
1.1.2.1. Il nuovo ruolo del cittadino/cliente

La relazione fra Pubblica Amministrazione e collettività e l'evoluzione di tale rapporto rappresenta il nodo centrale del processo di riforma.

Il diverso grado di potere negoziale che può sussistere nei rapporti fra Stato (fornitore) e cittadino (fruitore dei servizi pubblici), è funzione di almeno due elementi (Figura 1.1):

- il grado di sostituibilità dell'offerta (ovvero il numero delle alternative presenti sul mercato);
- il potere discrezionale del cittadino (inteso come la capacità soggettiva del cittadino di scegliere fra le alternative possibili).

Figura 1.1 - I ruoli del cittadino-fruitore dei Servizi Pubblici . (Fiorentini, 1995:85)



E' possibile identificare "tre stadi evolutivi nel ruolo che il cittadino assume rispetto ai servizi pubblici" (Filosa Martone, 2005: 115-118):

Amministrato. In questa fattispecie il grado di sostituibilità dell'offerta ed il potere discrezionale del cittadino sono entrambi bassi. "Il cittadino (amministrato) è vincolato ad una offerta predeterminata ed è costretto ad avere uno scambio coatto". L'amministrato è prigioniero della relazione essendo lo Stato in posizione di supremazia (es. forma di mercato monopolistica). Egli "non può scegliere e non sa scegliere"¹³(Filosa Martone, 2005: 116).

Utente. Il cittadino diviene utente allorché le due variabili chiave menzionate variano tra due situazioni limite. In un primo caso (basso grado di sostituibilità dell'offerta, alto grado di potere discrezionale per il cittadino) egli, "anche essendo in grado di scegliere" fra eventuali opzioni disponibili, "non può scegliere", per la presenza di un'unica azienda erogatrice del servizio. In un secondo caso (basso grado di potere discrezionale del cittadino, alta variabilità dell'offerta) il cittadino, pur avendo la possibilità di scegliere, non è nelle

¹³ In riferimento ai concetti di *exit* (rivolgersi altrove per ricevere una risposta più adeguata al proprio bisogno) e di *vois* (far sentire il proprio dissenso per il basso livello di servizi erogati) espressi da Hirschmann (1988:301-317), l'amministrato è " un soggetto passivo senza possibilità di *vois* (.....) ne di *exit* (.....).

condizioni (economiche e/o informative) per poterlo fare (Filosa Martone, 2005: 116).

Cliente. Il cittadino è un cliente quando è alto sia il grado di sostituibilità dell'offerta, sia il suo potere discrezionale. *"Il cittadino attua uno scambio libero in regime concorrenziale"* (Filosa Martone, 2005: 117). Egli può scegliere e sa scegliere fra le varie alternative presenti sul mercato.

Prima degli anni'90, la condizione in cui più frequentemente è venuto a trovarsi il cittadino è stata quella di amministrato (o suddito). Una condizione che è stata caratterizzata dalla disparità dei ruoli: da un lato il potere impositivo dell'Istituzione, dall'altro la passività del cittadino suddito. Tale relazione è stata vissuta dalle parti, utilizzando una metafora bellica, come conflitto (o scontro), anziché come ricerca di un dialogo e di un confronto costruttivo sia del senso dello Stato che dell'essere cittadino (Faccioli, 2000: 11-15).

Collocare il cittadino al centro del sistema relazionale pubblico diviene il punto d'approdo del nuovo modello di amministrazione proposto dalla riforma. L'istituzione degli URP, la Carta dei Servizi¹⁴, la legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica, l'introduzione dell'Information Technology nelle Amministrazioni Pubbliche rappresentano i pilastri principali nella costruzione di un nuovo rapporto con la collettività in termini di interazione-azione, in cui il cittadino è al centro di un sistema integrato d'accesso ai contenuti ed ai servizi della Pubblica Amministrazione.

Questo nuovo orientamento ad una comunicazione interattiva considera il cliente come soggetto da consultare, titolare del diritto a partecipare in maniera proattiva al miglioramento della qualità del servizio erogato. L'Ente Pubblico quindi *"non può limitarsi a rendere i servizi erogati più intelligenti ma deve*

¹⁴ La Carta dei Servizi è un documento di carattere generale che, facendo propri i contenuti della legge n° 273/1995 (legge Frattini), è destinato a mutare radicalmente il rapporto di non equilibrio tra L'Azienda Pubblica ed i Cittadini, considerati non più soltanto e semplicemente come fruitori dei servizi, ma come veri e propri clienti (Esposito De Falco, 1999: 93 e segg.). L'azienda, nell'adottare la Carta dei Servizi, assume, con un patto scritto, precisi impegni verso i cittadini, i quali, a loro volta, chiedono che vengano rispettate le proprie legittime aspettative. Il cittadino potrà raffrontare la propria esperienza di utente-cliente con gli impegni assunti dall'organismo pubblico e, qualora ritenga che questi siano disattesi, potrà presentare reclami, osservazioni e suggerimenti, ai quali l'azienda dovrà fornire precise ed esaurienti risposte.

interagire con il cittadino per rendere consapevole e responsabile il suo ruolo di comaker”, ovvero di soggetto capace di influire sulle condizioni di produzione e di erogazione del servizio (Pellicano, Storlazzi, 1996: 587-588). In questa ottica l'utilizzo del Bilancio Sociale¹⁵ (*citizen budgeting*), come forma di comunicazione, può migliorare i livelli di *accountability*¹⁶ delle Amministrazioni: si potrebbero costruire informazioni utili in funzione delle diverse categorie di soggetti interessati facendo conoscere meglio gli strumenti e individuando maggiori opportunità di trasparenza. Il diritto all'informazione, nella sua triplice veste (diritto di informare, di informarsi e di essere informati) diviene, così, *“pre-condizione ad una partecipazione attiva al processo decisionale”* (Grandi, 2000:38), e permette al cittadino di configurarsi come **cliente** della Pubblica Amministrazione.

¹⁵ Un bilancio che depuri i risultati reddituali derivanti dal perseguimento dei fini imprenditoriali da quelli connessi al perseguimento degli obiettivi sociali (oneri impropri) (Pellicano, 1992: 90-92). *“Alcune amministrazioni locali stanno sviluppando una innovativa modalità di reporting, ‘il rendiconto del mandato’ o bilancio di mandato, che viene predisposto in corrispondenza della scadenza del mandato elettorale. L’obiettivo è mostrare con trasparenza e chiarezza di linguaggio gli interventi posti in essere e i risultati conseguiti durante il periodo di governo, soprattutto in relazione alle promesse effettuate in campagna elettorale. Naturalmente la redazione del reporting di mandato non può limitarsi ai risultati economico-finanziari, ma deve estendersi agli impatti prodotti sul territorio (outcomes); aspetti che tradizionalmente non trovano rappresentazione nei bilanci consuntivi (per esempio il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi, i tempi di attuazione dei progetti, l’impatto ambientale, la quantità e la qualità dei bisogni soddisfatti). Sempre nell’ambito della rilevazione degli impatti si colloca il bilancio sociale, sperimentato finora principalmente dalle imprese e dalle aziende non profit, con esperienze in corso in alcuni comuni (Milano e Bologna), il quale può costituire una particolare metodologia di rappresentazione da sviluppare e ricondurre unitariamente nell’ambito del rendiconto di mandato. La disclosure di informazioni sui risultati sociali richiede la predisposizione di un bilancio consolidato ‘sociale’, ma sono necessari dati che spesso non fanno parte del sistema informativo dell’ente locale. Occorre pertanto attivare una serie di relazioni informative sistematiche con i soggetti esterni partner e/o destinatari degli interventi, tali da sviluppare un sistema informativo ‘sociale’ tra aziende pubbliche e private. La comunicazione semplice e trasparente dei risultati economici, sociali ed ambientali dell’ente è il presupposto per rendere più efficace il rapporto con i propri interlocutori, favorendo una reale partecipazione democratica del cittadino e degli altri portatori di interesse alle scelte aziendali”* (Guarini, 2002: 35-41).

¹⁶ Per *accountability* si intende la *capacità dell’Ente Locale “di “rendere conto” al cittadino, in modo sufficientemente completo e comprensibile, del corretto impiego delle risorse pubbliche e dell’ottenimento di risultati commisurati all’entità delle stesse”* (Garlatti, 2002: 59)

1.1.2.2. L'Amministrazione a rete

Oltre alle consistenti innovazioni normative e all'impatto che esse hanno avuto sui sistemi di management, il cambiamento della P.A. è stato influenzato e motivato anche da mutamenti dello scenario socio-politico ed economico che hanno modificato le condizioni di esercizio dell'attività amministrativa.

1.1.2.3. La programmazione negoziata

Gli Enti Locali, oggi si configurano sempre più come "il "centro strategico" del sistema territoriale con il compito di supportare l'intero processo di creazione di valore del territorio, ponendosi non più "al di sopra" del processo ma "a latere", con uno stile di governo cooperativo e concertativo" (Ondato, 2005: 199).

Gli strumenti della programmazione negoziata¹⁷, e in particolare alcuni Patti Territoriali¹⁸, hanno reso possibile l'attivazione di reti territoriali che hanno operato per lo sviluppo locale secondo la logica della concertazione.

Da un punto di vista strategico, *"il Patto si può considerare un' impresa multifunzionale, una corporate, che ha l'obiettivo di perseguire e realizzare lo sviluppo economico di un sistema territoriale locale attraverso la realizzazione di interventi, iniziative e progetti diversificati"* (Guido, 1999:129). Esso vede il coinvolgimento di più soggetti: Enti Locali che operano su aree limitrofe, imprese, associazioni ed altre istituzioni presenti sul territorio di riferimento del Patto.

¹⁷ Patti Territoriali, Contratti d'Area, Piani Territoriali Integrati, ecc.

¹⁸ I Patti Territoriali sono stati riconosciuti con la L. 8/8/1995 n.341, che li ha inseriti tra gli strumenti d'intervento per le politiche di sviluppo nelle aree con deficit di sviluppo, dopo un periodo di sperimentazione nelle aree depresse del Mezzogiorno. Successivamente, con la L. 662/1996 (art.2, comma 203, lett. d) i Patti sono stati inseriti tra gli strumenti di programmazione negoziata, tramutandoli in strumenti ordinari per lo sviluppo locale. Infatti, a partire da questo momento possono essere realizzati sull'intero territorio nazionale, fermo restando una riserva di funzionamento per le aree depresse del Mezzogiorno.

La pratica "pattizia" ha modificato le dinamiche comportamentali delle amministrazioni locali sia nei confronti dei soggetti pubblici che di quelli privati. Si è verificata un'apertura da parte degli Enti:

- verso i soggetti privati, nei confronti dei cui interessi e bisogni gli Enti sono divenuti maggiormente recettivi;
- verso gli altri Enti Locali, visti non più come concorrenti, ma come alleati nella definizione di strategie comuni per la valorizzazione del territorio;
- verso la Pubblica Amministrazione Centrale, nei confronti della quale gli Enti Locali hanno assunto un ruolo, non più esclusivamente attuativo, ma propositivo.

Attraverso questo tipo di esperienza, le amministrazioni locali hanno potuto sperimentare i vantaggi e le difficoltà derivanti dalla gestione associata delle problematiche territoriali (Figura 1.2).

Figura 1.2 - Vantaggi e difficoltà legate alla gestione dei Patti Territoriali.

Vantaggi	Difficoltà
Produzione di beni relazionali	Difficoltà di definizione dei ruoli e delle responsabilità
Maggiore controllo sociale del territorio	Incertezze di coordinamento
Diffusione della cultura della responsabilità	Stallo istituzionale
Mobilizzazione di risorse locali	Atteggiamenti campanilistici
Passaggio dalla "cultura del chiedere" alla "cultura del fare"	Possibili scontri tra le diverse rappresentanze sociali

1.1.2.4. Il ruolo dell'Ente Locale nella gestione dei servizi pubblici locali

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione ha avuto significativi riflessi anche sul settore dei servizi pubblici locali, modificando il ruolo delle aziende che in esso operano, la loro natura giuridica e le caratteristiche del mercato. La riconfigurazione del sistema ha portato anche ad una ridefinizione del ruolo

dell'ente locale al suo interno: *"da un sistema accentrato nell'ente locale (al contempo titolare della funzione e del servizio¹⁹), si è passati ad un network di attori, specializzati ed interdipendenti ciascuno dei quali contribuisce alla soddisfazione del bisogno per la parte di sua competenza (in cui l'ente locale esercita la governance del sistema)"* (Cristofoli, Zerbini, 2002: 13).

E', oggi, possibile affermare che il sistema di offerta dei servizi pubblici coinvolge tre tipologie di attori:

- i cittadini, titolari del bisogno;
- l'ente locale, titolare della funzione;
- le aziende di servizi pubblici titolari del servizio.

Le relazioni tra cittadini ed ente locale si configurano come relazioni di delega politica, quelle tra ente locale ed azienda sono relazioni di affidamento del servizio, di indirizzo, coordinamento e controllo della relativa attività, quelle tra cittadini ed azienda si configurano come relazioni di scambio atipico, poiché soggette alla regolazione dell'ente locale (Cristofoli, Zerbini, 2002: 19-25).

¹⁹ *"Si configura una "funzione" in sostanza quando, in conseguenza di una serie di condizioni e di scelte non riducibili alla sola codificazione giuridica di materie di competenza e di compiti, si realizza un impegno sostanziale di un ente a intervenire per favorire la soddisfazione di determinati bisogni; questo sia attraverso la partecipazione ad una "politica di sistema" (non necessariamente come unico "attivatore" o "regista", ma anche eventualmente con un ruolo di collaborazione ed affiancamento verso altri soggetti istituzionali), sia mediante la predisposizione e l'offerta di specifici beni o servizi.*

In questa prospettiva di analisi il concetto di funzione viene chiaramente distinto da quello di "attività", "servizio", "specifico intervento"; tale ordine di azioni infatti rappresenta una possibile modalità di assolvimento della funzione; ma non si identifica con la stessa" (Rebora, Meneguzzo, 1992: 96).

Figura 1.3 - Il triangolo dei Servizi Pubblici (Martelli, 2005:85)



A tali elementi è necessario aggiungere l'ampliamento dei confini del sistema legato al venir meno, a seguito dei processi di deregolamentazione e concorrenza nel settore (fortemente voluti dall'Unione Europea²⁰), della "corrispondenza biunivoca tra l'estensione amministrativa degli enti e l'estensione dei processi economici riferiti alle diverse tipologie di servizi" (Garlatti, 2002: 41).

Tutto ciò porta a configurare sempre più l'Ente Locale come un'azienda che non eroga solo servizi, ma gestisce anche relazioni. Infatti, il buon funzionamento del sistema è fortemente connesso alla capacità dell'ente locale di governare il network, sempre meno in base a relazioni di tipo verticale (logiche di potere) e sempre più in base a relazioni di tipo orizzontale, fondate su logiche di collaborazione tra gli attori della rete.

Per fare ciò l'Ente Locale deve dotarsi degli strumenti e delle competenze necessarie: non si tratta più di utilizzare competenze meramente tecnico-produttive, ma di sviluppare capacità di pianificazione e controllo strategico, di definizione di accordi di tipo contrattuale²¹, di *accountability*.

²⁰ Direttiva UE 98/30

²¹ Il contratto di servizio, introdotto con la legge n.25/95 che prevede l'obbligo di elaborare un "contratto ... che disciplini i rapporti tra ente locale e azienda speciale" (art. 4 comma 5), rappresenta un nuovo strumento di regolamentazione per i servizi pubblici locali che consente, per la prima volta, di formalizzare la netta separazione tra le funzioni di indirizzo e regolazione delle Amministrazioni e le funzioni imprenditoriali e di gestione dei soggetti incaricati dello svolgimento

In particolare, l'Ente Locale, come soggetto regolatore del *network*, assume le seguenti responsabilità (Bisio, 2005: 3-4):

- rappresentare la comunità e garantirne lo sviluppo, agendo secondo criteri di equità, trasparenza, legittimità, tutela dell'interesse pubblico, ecc.;
- definire i criteri di scelta dei fornitori di servizi, e controllare il rispetto degli standard concordati, a garanzia dei cittadini (contratto di servizio);
- garantire ai fornitori la propria solvibilità e affidabilità (contratto di servizio);
- pattuire con i cittadini i profili di risultato dei servizi (qualità, equità ed efficienza), e garantire l'erogazione di servizi coerenti con le attese dell'utenza (carta dei servizi);
- definire in modo partecipato i meccanismi che regolano la formazione degli indirizzi, le modalità di controllo, i meccanismi di premio/sanzione all'interno del *network*.

In tale contesto diviene fondamentale comprendere se gli enti locali siano oggi in possesso di tutti gli strumenti necessari a gestire la *governance* di rete ed a "rendere conto" ai diversi attori del *network* nei termini su esposti o se siano necessari interventi di accompagnamento e di formazione.

del servizio. L'introduzione di questo strumento modifica, dunque i rapporti tra Ente Locale ed azienda erogatrice: l'ente locale non si limita più ad affidare la gestione ad un soggetto esterno, per poi, in caso di manifesti disservizi, interferire, nella gestione dello stesso utilizzando canali informali, ma definisce, in sede di affidamento dell'incarico di gestione, i requisiti di qualità del servizio che l'azienda erogatrice sarà tenuta a rispettare. I controlli da parte dell'Ente Locale, non avverranno più sulla correttezza formale degli atti, ma sui risultati conseguiti, in relazione con gli standard definiti in sede contrattuale.

Il contratto di servizio, se correttamente applicato, rappresenta, quindi, anche una forma di tutela degli interessi dei cittadini. Non a caso l'utilizzo di tale strumento, oltre che per le aziende speciali, è stato reso obbligatorio anche per i trasporti pubblici locali (d.lgs. 422/97); l'obiettivo è quello di assicurare il servizio anche per le tratte meno remunerative. L'Ente Locale, attraverso le clausole inserite nel contratto si fa portatore delle esigenze dei cittadini e garante della loro soddisfazione.

E' allo studio un disegno di legge che prevede l'estensione dell'uso di tale strumento a tutte le forme di gestione dei servizi pubblici locali. Gli Enti Locali si trovano, dunque, di fronte alla necessità di acquisire e/o sviluppare al proprio interno una nuova capacità di redazione contrattuale; in particolare, essi devono essere in grado di definire, all'interno del documento, le specifiche del servizio, stipulando contratti efficienti (dotati cioè di un sistema di incentivi e sanzioni adeguato), e di controllare il livello di performance conseguito dal gestore; ovviamente, tale sistema di controllo deve tener conto di tutta una serie di variabili di contesto che possono influenzare le performance del gestore (Guerra, Tabacco, 2003:79).

1.1.2.5. L'attuazione della strategia: il ruolo delle nuove tecnologie

L'intero settore pubblico si configura sempre più come un sistema a rete, caratterizzato dall'interconnessione fra le diverse funzioni, tra i vari uffici, periferici e centrali, tra l'amministrazione stessa i cittadini e le imprese. In tale contesto, un ruolo particolarmente significativo è svolto dalle Information & Communication Technologies, che rappresentano non solo uno strumento, ma anche un importante fattore propulsivo, per la realizzazione di tale interconnessione.

La diffusione degli strumenti telematici ha raggiunto quasi ogni famiglia, dopo aver precedentemente interessato gli ambienti di lavoro. Internet²² ha creato una nuova economia, basata sulla "democrazia dell'informazione" cioè sulla possibilità diffusa di accedere, attraverso una piattaforma tecnologica, ad un'infinità di dati e notizie (Guidotti, 1997: 21-23).

In tale percorso di cambiamento, la Pubblica Amministrazione svolge un ruolo irrinunciabile, se si considera che il settore pubblico è, tra le componenti strutturali della società, una delle più importanti: quella parte, in sostanza, che crea le regole del gioco e che ne gestisce l'applicazione.

Se il nostro Paese vorrà tenere il passo con quelli tecnologicamente più avanzati dovrà accelerare il processo di modernizzazione in atto, dotandosi di una Pubblica Amministrazione che utilizzi le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per fornire servizi avanzati ed innovativi sia ai cittadini che alle imprese.

²² "Internet è un sistema di comunicazione che, attraverso l'uso di computer collegati in rete, consente di mettere in contatto persone o gruppi di persone ovunque nel mondo. La parola Internet proviene dall'espressione inglese Interconnected networks (reti interconnesse). La prima rete, denominata ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network), dalla cui evoluzione nel tempo discende l'attuale rete Internet, nasce nel 1969 presso la DARPA (Defence Advanced Research Project Agency) nell'ambito del Dipartimento della difesa statunitense" (Guidotti, 1997: 21-23).

Questa nuova forma di interazione tra Stato, cittadini ed imprese, definita nella letteratura con il termine di E-Government,²³ rappresenta oggi una delle sfide più impegnative all'attenzione del Governo Italiano (Borgonovi, 2000: 378).

Interfaccia web, sportello unico, firma digitale, carta d'identità elettronica, modernizzazione dei servizi demografici, rappresentano i punti cardine del Piano d'Azione varato nel giugno 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il recente Piano d'Azione finalizzato al miglioramento della Pubblica Amministrazione attraverso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si inserisce pienamente nell'ambito del processo di riforma della Pubblica Amministrazione, divenendo lo strumento necessario per il raggiungimento, in tempi brevi, di tre obiettivi fondamentali:

- migliorare l'efficienza operativa interna delle Amministrazioni;
- offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati;
- garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni ed ai servizi.

Partendo dal presupposto che sulla qualità della comunicazione si gioca il rapporto tra cittadino ed Istituzioni, questo legame si svilupperà sempre più intorno alla "rete", ove si dovranno organizzare le informazioni e la loro diffusione.

Le reti tecnologiche e l'utilizzo d'internet, come nuovo canale di dialogo, permetteranno il pieno coinvolgimento dell'utenza (fuori e dentro l'Amministrazione) sino ad arrivare ad un utente realmente co-produttore del servizio. Questo passaggio rappresenta un cambiamento radicale nella cultura delle relazioni, poiché non si tratta solo di adeguare risorse e tecnologie, ma, anche, di far maturare la consapevolezza del cambiamento nei cittadini e nell'organizzazione.

L'interattività e la bidirezionalità della comunicazione pubblica in rete facilitano la partecipazione del *citizen*²⁴ (termine che nell'odierna società della comunicazione

²³ "Il termine E-Government è apparso a seguito della nascita del concetto di e-commerce e si può interpretare come la sintesi di tutte le modalità di comunicazione elettronica delle amministrazioni" (Borgonovi, 2000: 378).

andrebbe sostituito con quello più consono di *netizen*²⁵, poiché il punto di contatto non è più la città, ma il network) all'erogazione dei servizi.

In realtà l'E-Government, così come finora delineato, rappresenta solo uno degli aspetti legati all'applicazione delle nuove tecnologie alla macchina statale, cioè l'applicazione delle Information Technology alle transazioni tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni con il fine di renderle più rapide ed efficienti (ASTRID, 2002: 3-5).

L'impiego delle ICT da parte delle Istituzioni Pubbliche (in una visione ampia e completa) è foriera di ulteriori risvolti positivi. Essa rende possibile *"la trasformazione stessa del modo di essere dell'Autorità Pubblica"*: da un lato (E-Governance) attraverso la condivisione delle informazioni fra una vasta platea di soggetti (pubblici e privati) e la diffusione del potere politico (la *governance* pubblica, ovvero la partecipazione dei diversi "attori sociali" alla definizione delle politiche, si realizza attraverso lo strumento informatico); dall'altro (E-Democracy) attraverso il pieno coinvolgimento dei singoli cittadini nella formulazione e decisione delle politiche pubbliche (ASTRID, 2002: 3-5), conseguendo la piena attuazione dei principi cardine dell'apertura, partecipazione e trasparenza posti alla base di una *"good" governance*.

Se tutto ciò rappresenta oramai una direzione di sviluppo inequivocabile, al contempo, va posta in evidenza l'esistenza di zone d'ombra nell'utilizzo del nuovo canale di dialogo.

Esse sono identificabili in termini di (Borgonovi, 2000: 384):

Accessibilità: Il primo scoglio da superare è rappresentato dall'ineguale accesso alle opportunità comunicative offerte dalla rete (Mantovani, 1995: 151-153), comunemente definito *digital divide*. I codici comunicativi utilizzati devono essere tali da consentire l'accesso anche a coloro che possiedono un basso livello di alfabetizzazione informatica ed a coloro le cui possibilità di interazione sono limitate da handicap fisici.

²⁴ Cittadino

²⁵ *"Tale visione del cittadino discende dall'infinita dimensione del net, quasi che lì soltanto sia possibile attingere la pienezza democratica"* (Rodotà, 1997: 165).

Globalità dell'accesso alla rete: E' necessario ottenere "l'adesione, più ampia possibile, dei membri della collettività al mezzo ed ai servizi basati su di esso" (Borgonovi, 2000: 384). Come sottolineato dal Rapporto Assinform, Rur, e Censis sulle città digitali del 1998, i servizi on-line sono attivati e veicolati in assenza di una domanda esplicita da parte della cittadinanza (Assinform, Rur, Censis 1998: 1-10). Essendo "spinti" dall'alto, occorrerà svolgere una forte azione promozionale affinché il pubblico della rete sia invogliato ad utilizzarli attivamente e non diventi un semplice spettatore di un percorso proposto ed imposto da altri. Si tratta di far emergere i bisogni di comunicazione latenti e di renderli espliciti.

Fabbisogni di riorganizzazione interna: L'utilizzo delle nuove tecnologie ICT implica cambiamenti ed esercita pressioni sui Governi costringendoli a riorganizzare la macchina statale. L'introduzione dei rapporti in rete implica la trasformazione della struttura piramidale (verticistica, distante, rigida), ereditata da un modello di burocrazia weberiana, in una struttura più flessibile ed orizzontale. Le tecnologie ICT non facilitano soltanto la condivisione delle informazioni e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, ma rendono più difficile il monopolio dell'informazione, la centralizzazione e il rafforzamento delle gerarchie.

Alla luce di tali considerazioni è possibile affermare che esiste una strettissima relazione tra il processo di riforma della Pubblica Amministrazione ed il processo di attuazione dell'*e-government*.

1.1.3. La separazione tra politica e gestione ed il nuovo ruolo del dirigente pubblico

Per realizzare una reale partecipazione dei cittadini alla vita dell'Ente Locale è necessario che l'orientamento al cliente e la logica dei risultati caratterizzino la cultura sia della componente manageriale che di quella politica. In altri termini, è necessario che tale filosofia divenga l'elemento di integrazione tra le due

componenti, in modo che la gestione del potere formale trovi i necessari punti di congruenza con la configurazione organizzativa e con la dotazione di professionalità tecnica e dirigenziale (Pellicano, 1994). Si deve riprodurre ed applicare nell'ambito dell'azienda pubblica lo stesso schema di separazione ed integrazione tra organo di governo²⁶ e struttura²⁷ che caratterizza l'impresa privata.

Risulta evidente, tuttavia, che i due livelli, seppur con ruoli distinti (come prescritto dalla normativa) non potranno operare in regime di isolamento se entrambi intendono conseguire obiettivi vitali per l'esistenza stessa dell'azienda; infatti, essi dovranno operare in un'ottica di realizzazione di obiettivi comuni, coerenti con la *mission* aziendale e realizzare quella che può essere definita "amministrazione integrata".

L'amministrazione integrata (Meneguzzo, 1995: 497) rappresenta un punto di arrivo ideale di un processo di evoluzione del comportamento politico, caratterizzato dalla scelta di ricorrere sistematicamente agli apporti professionali obiettivamente necessari per conseguire le finalità istituzionali.

Ma l'amministrazione integrata è qualcosa di più della semplice combinazione di professionalità interne ed esterne. Essa pone il problema di una reale integrazione delle componenti politiche e professionali, in grado di generare un approccio condiviso al rapporto Pubblica Amministrazione-ambiente esterno.

In quest'ottica, "fare politica" utilizzando un'organizzazione significa focalizzare il proprio intervento su sistemi e strumenti di tipo indiretto e mediato, attraverso i quali indirizzare nella direzione voluta, senza, però, predeterminare soluzioni concrete per l'attività gestionale e l'elaborazione dei progetti sviluppati ai vari livelli nell'organizzazione. Al tempo stesso le conoscenze e le capacità

²⁶ *"Nell'ottica dell'impresa sistema vitale, l'organo di governo si identifica con la componente logica dell'area decisionale cui sono attribuite le scelte in merito alla definizione degli indirizzi strategici e alla predisposizione di adeguati meccanismi di integrazione e coordinamento delle diverse componenti operative, atti a preservare l'unitarietà e l'integrità del sistema stesso"* (Golinelli, 2000:209).

²⁷ *".... L'insieme residuo delle decisioni gestionali va a sommarsi all'area delle operazioni, formando un nuovo aggregato definito struttura operativa; questa, contenendo sia le decisioni gestionali sia il momento operativo vero e proprio finisce per coincidere con l'area della gestione"* (Golinelli, 2000:117-118).

professionali dei manager pubblici devono essere messe a disposizione dell'organo politico per la determinazione delle scelte strategiche. Ovviamente, come accade anche nelle imprese private, ciò può generare l'esplicitarsi di un potere ed un coinvolgimento del manager anche nella definizione degli indirizzi strategici e, di contro, il rischio di ingerenze della sfera politica nella gestione. Esiste pertanto una zona di confine in cui non è possibile definire aree di competenza specifica ed esclusiva, nella quale il potere tra politico e manager può essere più o meno bilanciato a seconda delle soluzioni organizzative adottate.

In sintesi, se è vero che, in teoria, la definizione della strategia spetta all'organo politico, con il supporto del management, mentre a quest'ultimo spetta l'individuazione delle migliori modalità per realizzarla, nella realtà, come dimostra la notevole produzione normativa relativa alla privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego²⁸, non si può certo affermare che la costruzione di tale equilibrio sia cosa facile.

Per fare ciò è necessario che entrambi gli organi siano in grado di "pensare in chiave strategica".

Tale affermazione non è affatto banale in un contesto tradizionalmente caratterizzato dalla gestione quotidiana, dal governo dell'emergenza, dall'incapacità di anticipare i problemi, dallo scarso coordinamento degli interventi e da un'ottica di breve periodo legato alla durata del ciclo elettorale (Viero, 2000: 3-12).

²⁸ Legge delega n. 421/92, D. lgs. n. 29/93, Legge n. 59/97, Legge n. 127/97, Legge 191/98, D. lgs. n. 80/98, D. lgs. n. 387/98, T.U. D. lgs. n. 165/2001.

1.2. L'approccio strategico negli EE.LL.

Prendendo come riferimento la definizione di strategia fornita da Hax e Majluf (1988)²⁹, è possibile verificare come ostacoli strutturali e culturali rendano difficile, ancor oggi, l'adozione di un approccio strategico al governo dell'Ente Locale. In particolare:

- **Difficoltà nell'adozione di un approccio integrato.** Le strutture organizzative degli Enti Locali, ancor oggi, rispondono a rigide logiche funzionali e non prevedono momenti forti di confronto e di concertazione tra i dirigenti.
- **Difficoltà nell'individuazione di indicatori di efficacia ed efficienza dell'azione dell'Ente.** Tale difficoltà spinge sempre più la dirigenza a focalizzarsi sul proprio ambito di competenza.
- **Difficoltà nel rendere espliciti gli obiettivi di lungo periodo.** La missione aziendale non è mai esplicitata, è piuttosto il frutto di un comune sentire legato a valori etici quali l'interesse pubblico e la tutela degli interessi della collettività.
- **Inadeguatezza del Piano di Giunta come Piano Strategico.** Tale documento è generalmente frutto di una serie di compromessi e, quindi, sulle questioni importanti tende spesso ad assumere posizioni molto sfumate.

²⁹ "Strategy can be seen as a multidimensional concept that embraces all the critical activities of the firm, providing it with a sense of unity, direction, and purpose, as well as facilitating the changes induced by its environment. We do not see any necessary contradictions in the various definitions. In fact, it is easy to combine all of them into a single more comprehensive definition of strategy. Strategy is a coherent unifying, and integrative pattern of decisions; determines and reveals the organizational purpose in terms of long-term objectives, action, programs, and resources allocation priorities; select the businesses the organization is in or is to be in; defines the kind of economic and human organization the company is or intend to be; attempts to achieve a long term sustainable advantage in each of its businesses by responding properly to the opportunities and threats in the firms' environment and the strength and weaknesses of the organization; engages all the hierarchical levels of the firm (corporate, business and functional) and defines the nature of the economic and noneconomic contribution it intends to make to stakeholder" (Hax e Majluf, 1988:101-102)

- **Scarsa conoscenza della situazione esterna ed interna all'Ente.** Per la redazione del Piano Strategico sarebbe necessario un confronto tra politici e dirigenti finalizzato all'analisi dell'ambiente esterno ed interno, ma, nei fatti, tale scambio di informazioni, quando avviene, si realizza in modo frammentario e non strutturato.
- **Incertezza sui tempi di trasferimento delle risorse finanziarie.** Tale incertezza non consente di effettuare una corretta pianificazione finanziaria.
- **Difficoltà nella definizione di strategie di portafoglio prodotti.** Le difficoltà di integrazione sopra descritte, non consentono una corretta gestione del portafoglio prodotti³⁰. (Viero, 2000: 2-12).

³⁰ Le diverse attività di un ente possono essere rappresentate lungo due dimensioni significative - *beneficio sociale* e *impatto sull'equilibrio finanziario* - in modo da individuarne l'assetto di equilibrio del portafoglio di attività.

Il *beneficio sociale* è rappresentato non solo dal valore attribuito dagli utenti collettivi o individuali all'attuazione di specifici interventi o programmi da parte dell'ente pubblico, ma anche dal maggiore o minore contributo che un intervento in una particolare area di attività porta al perseguimento sia della finalità globale che dovrebbe sovrintendere e regolare l'azione complessiva dell'ente pubblico, sia all'insieme di obiettivi sociali per il cui soddisfacimento è stato costituito l'ente pubblico stesso.

La seconda dimensione, quella del *impatto sull'equilibrio finanziario* complessivo dell'ente pubblico, va intesa in termini di minimizzazione di squilibri e distorsioni che si possono presentare nei flussi monetari in uscita e in entrata.

La combinazione delle due dimensioni suddette, permette di individuare quattro tipologie diverse di attività, per ciascuna delle quali è opportuno adottare una specifica strategia:



1. *Attività di mercato.* Si tratta di aree che presentano un effetto positivo sull'equilibrio finanziario ma non hanno particolare rilevanza per quanto riguarda il beneficio sociale. Per tali attività si devono adottare delle *strategie di mantenimento*; infatti tali attività non vanno dismesse ma mantenute al fine di garantirsi flussi in entrata per operazioni di "cross financing". Nessuno dubita del fatto che una centrale del latte non tuteli più un "interesse pubblico", ora pienamente soddisfatto dal meccanismo del mercato, ma molto spesso

Nonostante tali difficoltà, appare sempre più necessario che gli Enti Locali inizino ad operare in chiave strategica. Per fare ciò è necessario innanzitutto esplicitare correttamente la loro *mission* analizzando e contestualizzando in ambito pubblico il concetto di produzione di valore.

1.2.1. Il concetto di valore nell'ente locale: valore economico e valore sociale

La massimizzazione del valore prodotto rappresenta la finalità di qualunque strategia. Porter (1990:48) definisce il valore come *"la somma che i compratori sono disposti a pagare per quello che un'azienda fornisce loro. [...] La misura del valore è data dal ricavo totale, che riflette il prezzo che il prodotto di un'azienda*

rappresenta un'interessante fonte di risorse da investire in settori "cronicamente" in perdita come, ad esempio, i servizi di assistenza all'handicap o agli anziani.

2. *Attività fantasma*. Sono caratterizzate da un impatto negativo sull'equilibrio finanziario e da un basso beneficio sociale e, per questo, sono estremamente dannose per l'ente locale, dal momento che rappresentano un vero e proprio ostacolo al dinamismo e all'efficienza dell'organizzazione. Inoltre, tali attività non sono in grado di contribuire alla legittimazione dell'ente ma sottraggono risorse preziose alle "attività pubbliche senza margine". In questi casi la strategia da adottare è quella della *dismissione o uscita*, ossia di interrompere, nel più breve tempo possibile, l'erogazione del servizio. A causa dei vincoli derivanti dalla normativa, non sempre i servizi classificati come "fantasma" possono essere soppressi, in questi casi è allora opportuno perseguire strategie di focalizzazione sui costi, il cui obiettivo è quello di ridurre, anche a detrimento della qualità e riducendo la quantità, il flusso di risorse ad esse destinato, convogliando i risparmi realizzati sulle attività collocate a destra della matrice.
3. *Attività pubbliche senza margine*. Sono caratterizzate da un alto beneficio sociale e da un impatto sull'equilibrio finanziario tendenzialmente negativo. E' principalmente da questi servizi che deriva la legittimazione del comune e della provincia: vi è, infatti, una effettiva erogazione di beneficio sociale e ci si trova ad operare in un'area di "bisogni pubblici" che nessun operatore privato, senza l'aiuto di sussidi, sarebbe disposto a coprire. La dimensione e lo sviluppo delle attività in questo quadrante, che deve essere caratterizzato da una *strategia di sostegno attento*, è evidentemente condizionata dalla capacità dell'ente di raccogliere e convogliare risorse sia attraverso trasferimenti sia stornando i saldi attivi delle attività per le quali si è adottata una strategia di mantenimento.
4. *Attività pubbliche con margine*. Si tratta delle attività che presentano sia un alto beneficio sociale che un contributo positivo all'equilibrio finanziario. Tali attività costituiscono una duplice fonte di valore e ricchezza per l'ente locale e debbono quindi essere gestite attraverso *strategie di espansione*. Da un lato, infatti, esse consolidano la legittimazione dell'ente in quanto azienda in grado di rispondere con risultati concreti e di qualità ai bisogni della collettività di riferimento, dall'altro esse generano flussi positivi che possono essere destinati alla perpetuazione delle strategie di sostegno attento (quelle indirizzate verso le attività pubbliche senza margine). (Viero, 2000: 34-37)

può spuntare e il numero di unità che essa vende. [...] Normalmente creare un valore per i compratori che superi i costi di produzione è l'obiettivo di qualunque strategia". Tale definizione, ovviamente pone delle difficoltà di applicazione all'Ente Locale per i cui servizi spesso accade che *"il valore degli stessi non corrisponda all'entrata finanziaria conseguente la loro cessione al destinatario"* (Filosa Martone, 2003).

Infatti, mentre il fine principale delle imprese è produrre "valore economico", cioè far sì che i ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti superino i costi di produzione, in modo da remunerare il capitale investito, l'obiettivo della Pubblica Amministrazione è la creazione di "valore socio-economico".

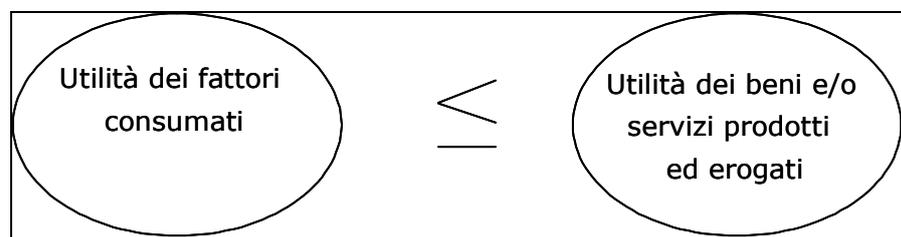
I servizi prodotti dalla Pubblica Amministrazione vengono, infatti, solitamente ceduti per un importo inferiore al costo sostenuto per la loro produzione. Tale differenza di costo viene sostenuta dai contribuenti, attraverso le tasse. Il concetto di valore per l'Ente Locale è, dunque, molto più vicino al concetto di utilità, secondo il quale un bene o un servizio sono valutati per la loro capacità di dare risposta ad un determinato bisogno.

Sono, dunque, due i soggetti beneficiari di tale valore: il singolo cittadino cliente e la collettività. Come già detto, per la loro stessa natura, gli Enti Locali hanno come finalità l'interesse pubblico e la tutela degli interessi della collettività. Pertanto, il beneficio prodotto non deve limitarsi al singolo cittadino/cliente, ma deve riguardare la collettività nel suo complesso. Produrre **valore sociale** significa *"offrire alla collettività servizi pubblici che assicurino un adeguato livello di qualità della vita e di benessere, commisurato al costo che essa sostiene per finanziarli"* (Filosa Martone, 2005: 35).

E', infine, necessario sottolineare che, negli ultimi anni, l'approccio al concetto di valore delle diverse tipologie di azienda ha subito delle "contaminazioni": infatti, mentre, da un lato, le imprese hanno compreso come l'attenzione alle ricadute sociali del proprio agire sia necessaria per garantire, nel tempo, il successo dell'iniziativa imprenditoriale, dall'altro, per la Pubblica Amministrazione si è evidenziata l'esigenza di porre attenzione anche al valore economico prodotto in modo da assicurare un uso corretto della spesa pubblica.

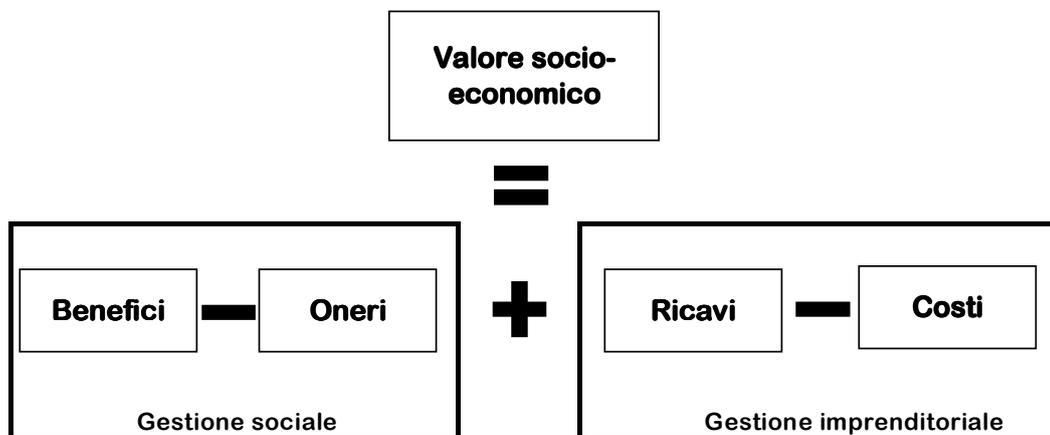
Anche per gli Enti Locali è, pertanto, possibile configurare un'equazione dell'equilibrio economico (e si può, quindi, parlare di economicità della gestione). Nel caso della Pubblica Amministrazione, l'equazione rappresentativa dell'equilibrio economico costituisce una generalizzazione di quella tipicamente adottata per le imprese (equilibrio economico-patrimoniale o equilibrio economico minimo) (Farneti, 1998: 12-14). Essa tiene conto, non solo del valore economico prodotto, ma anche di quello sociale. *"...l'equilibrio economico determinato per via contabile, attraverso la quantificazione del risultato economico (costi/proventi), esprime solo il processo di creazione e consumo di risparmio aziendale...Ma... non permette il confronto fra l'utilità creata e quella consumata"* (Farneti, 1998: 12-14). Quindi, l'utilità dei fattori produttivi consumati deve risultare minore o uguale all'utilità dei beni e/o servizi prodotti ed erogati.

Figura 1.4 - Rappresentazione dell'economicità come fine aziendale (Farneti, 2004: 13)



In base a quanto affermato, è teoricamente possibile scomporre il valore (Figura 1.5) prodotto da un'azienda pubblica in due componenti, la prima legata alla **gestione sociale** (benefici prodotti per la collettività e oneri sostenuti dalla collettività per la produzione di tali benefici), la seconda legata alla **gestione imprenditoriale** (ricavi e costi) (Pellicano, 1996: 105).

Figura 1.5 - Composizione del valore socio-economico (Filosa Martone, 2005: 40)



Dal punto di vista pratico, anche negli Enti Locali che già hanno adottato la contabilità economica, le voci di costo relative agli oneri sociali non risultano facilmente separabili da quelli legate alla gestione imprenditoriale; cosicché, non è facilmente possibile evidenziare un eccesso di oneri sociali imposti ai cittadini a copertura di una gestione imprenditoriale inefficiente, né è possibile evidenziare una gestione imprenditoriale particolarmente efficiente che si faccia carico anche dell'eventuale carenza di sovvenzioni per la copertura dei costi sociali (Borgonovi, 1996: 99).

Appare, dunque, chiaro come l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione di un Ente Locale non possano essere valutate basandosi solo su indicatori di natura contabile, ma sia necessaria l'implementazione di sistemi di controllo e valutazione più complessi ed articolati.

Tale esigenza è stata brillantemente colta dal legislatore che con il d. lgs. 286/99 ha rivoluzionato il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione, ampliando la base di rilevazione.

1.2.2. Il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione Locale

Il d. lgs. 286/99 e, successivamente, il TUEL del 2000, definiscono le nuove modalità di attuazione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione, individuando quattro tipologie di controllo:

- il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, finalizzato a garantire legittimità, regolarità e correttezza all'azione amministrativa;
- il **controllo di gestione**, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- la **valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale**, finalizzato a verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti ;
- la **valutazione** ed il **controllo strategico**, finalizzati a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute, in sede di definizione dell'indirizzo politico e sviluppo dei piani e dei programmi, rispetto ai risultati conseguiti ed agli obiettivi predefiniti.

Con tali norme, vengono, quindi, eliminati i controlli preventivi di legittimità per dar spazio a controlli consuntivi di merito.

Solo la prima tipologia di controllo è affidata ad un soggetto esterno all'Ente Locale, la Corte dei Conti, le altre tre tipologie di controllo, i cui contenuti e le cui modalità di realizzazione saranno approfondite nei paragrafi successivi, vengono realizzate all'interno dell'Ente stesso e sono finalizzate ad orientarne e valutarne le scelte.

1.2.2.1. Il Controllo di Gestione

Il controllo di gestione non deve essere inteso come semplice attività ispettiva, ma come guida alla gestione, nell'intento di favorire il raggiungimento delle finalità aziendali e di ottimizzare il rapporto tra risorse consumate e risultati prodotti.

Il fine del controllo di gestione, così come statuito, è, infatti, quello di garantire (Farneti, 2004: 43):

- la realizzazione degli obiettivi programmati,

- la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, cioè l'efficienza, la produttività e l'efficacia, nel rispetto del principio di legalità;
- il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa;
- la trasparenza dell'azione amministrativa.

Se l'obiettivo dell'Ente Locale è, dunque, produrre valore per la collettività è necessario che esso:

- soddisfi i bisogni della comunità locale;
- persegua, autonomamente, il raggiungimento ed il mantenimento di un equilibrio economico-finanziario.

Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale dell'Ente e non può limitarsi a parte di essa.

Il controllo di gestione si realizza attraverso quattro fasi: individuazione del modello, consuntivazione dei risultati, confronto tra realtà e modello e analisi degli scostamenti, realizzazione di azioni correttive (Farneti, 2004: 43-44).

Il primo passo per la definizione del modello è la predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi. Lo strumento che consente, all'organo di indirizzo politico-esecutivo (Sindaco e Giunta), di tradurre gli indirizzi del Consiglio Comunale in obiettivi più specifici, individuando le linee d'azione per il loro conseguimento è il Piano Esecutivo di Gestione³¹.

Tale documento assume un'importanza fondamentale in termini di responsabilizzazione dei dirigenti, visto che ad essi è, tra l'altro, consentito, nell'ambito di quanto previsto dal PEG, di assumere atti d'impegno di spesa (D.lgs. 77/95 art.27). Il D. lgs.77/95 segna, dunque, l'introduzione di una logica budgetaria all'interno dell'Ente Locale. Vengono individuati dei centri di responsabilità dotati di risorse proprie e di autonomia³², le cui *performance*

³¹ "Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi" (D. lgs. 77/95 art. 11)

³² In realtà, il grado di autonomia dei centri di responsabilità è variabile. Non esiste, infatti, uno schema di PEG previsto per legge. La sua articolazione, in capitoli di spesa ed, eventualmente, in

saranno valutate³³ sulla base del diverso grado di raggiungimento degli obiettivi fissati.

Tali obiettivi possono avere diversa natura:

- **economica**, se sono riferiti alla responsabilizzazione sui costi e sui proventi della struttura di riferimento;
- **non economica**, se vanno a misurare la capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini.

Ovviamente, questa seconda tipologia di obiettivi pone maggiori problemi in sede di specificazione degli stessi. In entrambi i casi è necessario che essi siano:

- riferiti al dirigente responsabile che dispone di tutte le leve gestionali necessarie al loro raggiungimento;
- tradotti in uno o più indicatori quantitativi sintetici;
- riferiti ad un arco temporale ristretto (tipicamente, l'anno).

La definizione degli obiettivi di PEG, sebbene dal punto di vista teorico si basi su una logica piuttosto semplice, si configura spesso come un'attività complessa per svariate ragioni: innanzitutto, spesso ci si trova di fronte alla difficoltà di esprimere gli obiettivi di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini attraverso indicatori quantitativi e quando ciò è possibile, si tratta di indicatori rilevabili solo nel medio-lungo periodo; ma, il vero problema è l'attribuzione degli obiettivi e di eventuali sott'obiettivi ai singoli centri di responsabilità, laddove, sovente, al soddisfacimento di un bisogno concorrono diversi settori dell'Ente. Esistono, poi alcuni centri che svolgono servizi per altri settori dell'Ente, il cui operato incide solo indirettamente sul soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Da tali considerazioni emerge chiaramente la difficoltà nel costruire un sistema di rilevazione che tenga conto di tale complessità e sia, al tempo stesso, facilmente leggibile, in grado cioè di supportare le scelte strategiche ed operative dell'Ente.

sottocapitoli, varia da Ente ad Ente. L'approvazione della Giunta riguarda i soli capitoli di spesa, pertanto a seconda della struttura prescelta è possibile conferire ai dirigenti un maggiore o minore grado di autonomia nelle decisioni di impegno di spesa.

³³ La valutazione dei dirigenti è gestita dai nuclei di valutazione, istituiti con la legge n. 537/93

Guarini (1997: 24-32) individua alcuni criteri da seguire nella definizione degli obiettivi di PEG. Per ciascun centro di responsabilità è necessario individuare le aree di risultato significative, definire gli indicatori sintetici per ciascuna di esse, individuare gli effetti degli obiettivi sull'attività di altri centri di responsabilità, definire i problemi di condizionamento dei risultati da parte di altri centri, individuare gli effetti degli obiettivi sugli utenti dei servizi, definire gli ambiti di manovra di cui il responsabile dispone, esplicitare il riferimento agli indirizzi politici.

Si tratta di un processo complesso ed articolato che, nella realtà operativa di molti Enti, avviene spesso in modo incompleto e carente, soprattutto per quanto attiene il coordinamento degli obiettivi dei diversi centri di responsabilità.

Un altro problema rilevante che gli Enti Locali si trovano ad affrontare nella formulazione del PEG riguarda la mediazione tra obiettivi di natura "politica" ed obiettivi di natura "gestionale". I primi fanno riferimento a progetti/programmi spesso caratterizzati da un elevato consenso esterno, i secondi fanno riferimento al funzionamento stesso del servizio o del settore. Spesso, nella formulazione del PEG, non si tiene sufficientemente conto dell'impatto che il mancato conseguimento degli obiettivi "gestionali" può avere sul raggiungimento degli obiettivi "politici". Il risultato è un PEG costruito solo sui progetti, che non tiene in alcun modo conto della gestione ordinaria.

Tabella 1.2 - Problemi rilevati nella definizione degli obiettivi di PEG

1	Difficoltà di esprimere gli obiettivi di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini attraverso indicatori quantitativi
2	Difficoltà di attribuzione degli obiettivi e di eventuali sott'obiettivi ai singoli centri di responsabilità, laddove al soddisfacimento di un bisogno concorrono diversi settori dell'Ente
3	Difficoltà connesse alla rilevazione di impatto dell'attività svolta dai servizi interni sul soddisfacimento dei bisogni dei cittadini
4	Difficoltà nel coordinare gli obiettivi dei diversi centri di responsabilità
5	Difficoltà di mediazione tra obiettivi di natura politica ed obiettivi di natura gestionale

1.2.2.2. La valutazione della dirigenza

Il d. lgs. 267/2000 ed il CCNL 1998/2001³⁴ prevedono che gli incarichi dirigenziali siano oggetto di controllo da parte del Nucleo di Valutazione, rispetto alle seguenti dimensioni:

- prestazioni;
- competenze organizzative;
- grado di conseguimento degli obiettivi.

La scelta dei meccanismi e degli strumenti di valutazione è affidata ai singoli Enti, sulla base delle caratteristiche dell'organizzazione.

Appare evidente il collegamento tra il sistema di valutazione della dirigenza ed il sistema di controllo di gestione dell'Ente. Il momento della valutazione della dirigenza rappresenta, infatti, il momento conclusivo del ciclo di pianificazione e controllo.

Infatti, la prima fase del processo di valutazione è proprio l'assegnazione degli obiettivi a ciascun dirigente che negli Enti Locali avviene attraverso il PEG. Si procede poi alla definizione del sistema di incentivazione, all'identificazione delle relazioni tra risultati e remunerazione ed alla definizione della valenza informativa del sistema di incentivazione.

La prima fase (assegnazione degli obiettivi) può avvenire attraverso un processo impositivo di tipo *top-down*, oppure attraverso un processo partecipativo di tipo *bottom-up*, a seconda dello stile di leadership prevalente nell'amministrazione, ma non può in ogni caso prescindere da un'efficace azione di comunicazione sulle priorità strategiche dell'Ente. Gli obiettivi fissati devono avere caratteristiche di chiarezza, concretezza, specificità e misurabilità.

³⁴ Il nuovo CCNL è in corso di definizione.

Anche nella realizzazione della seconda fase (definizione del sistema di incentivazione), l'Amministrazione ha ampi margini di discrezionalità nell'integrare, in varie forme, il fondo di incentivazione dei dirigenti.

I criteri definiti nella terza fase (identificazione delle relazioni tra risultati e remunerazione) attraverso l'azione sinergica dei vertici dell'Amministrazione e del Nucleo di Valutazione, devono essere opportunamente comunicati (fase 4 – valenza informativa attribuita al sistema incentivante) ai dirigenti stessi, affinché essi possano uniformare le proprie azioni al perseguimento delle finalità dell'Ente (Mazzara, 2004 a: 223-224).

La valutazione della dirigenza, così come descritta, sebbene rappresenti un processo ancora in corso di definizione in molte Amministrazioni Locali, costituisce un elemento di vitale importanza per dare concreta attuazione ad alcuni punti salienti del processo di riforma, in particolare (Mazzara, 2004 a: 226):

- improntare i sistemi di valutazione dell'Ente al raggiungimento dei risultati;
- consentire al Sindaco di assegnare ed, eventualmente, revocare gli incarichi dirigenziali.

1.2.2.3. Il controllo strategico

“Bisogni da soddisfare in via prioritaria e risorse da destinare a tale scopo sono oggetto dei processi di pianificazione strategica e di programmazione degli organi elettivi. Tali processi si traducono in documenti formalizzati quali il programma di mandato del Sindaco e la Relazione Previsionale e Programmatica allegata al bilancio di previsione.” (Guarini, 1997: 20).

L'attività di controllo strategico riguarda proprio l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti all'interno di tali documenti e le modalità attraverso cui tali

obiettivi vengono perseguiti. In particolare esso si riferisce all'analisi preventiva e consuntiva ed alla verifica della congruenza tra (Mazzara, 2004 b: 165):

- *"missioni affidate dalla norma;*
- *obiettivi operativi predeterminati dall'Amministrazione;*
- *scelte effettuate;*
- *risorse umane, finanziarie e materiali assegnate a tali finalità;*
- *risultati conseguiti."*

I documenti citati da Guarini, per la loro natura "politica", ovvero per la mancanza di una cultura della pianificazione strategica all'interno degli Enti Locali, risultano spesso vaghi ed inadatti ad effettuare tali analisi. E', dunque, necessario, rendere operative le indicazioni contenute nei suddetti documenti.

La progettazione di un sistema di valutazione e controllo strategico deve essere basata sull'individuazione di alcune variabili chiave che possano adeguatamente rappresentare le priorità definite dall'Ente. La normativa, riguardo le modalità di attuazione del controllo strategico risulta alquanto vaga, lasciando ampia discrezionalità al singolo Ente, nella definizione di un proprio modello.

Pertanto, le variabili da monitorare non sono univocamente definite e devono essere selezionate in base alle specifiche esigenze dell'Ente.

Mazzara (2004b: 166), a titolo di esempio, suggerisce alcune variabili da prendere in considerazione nell'attività di controllo strategico:

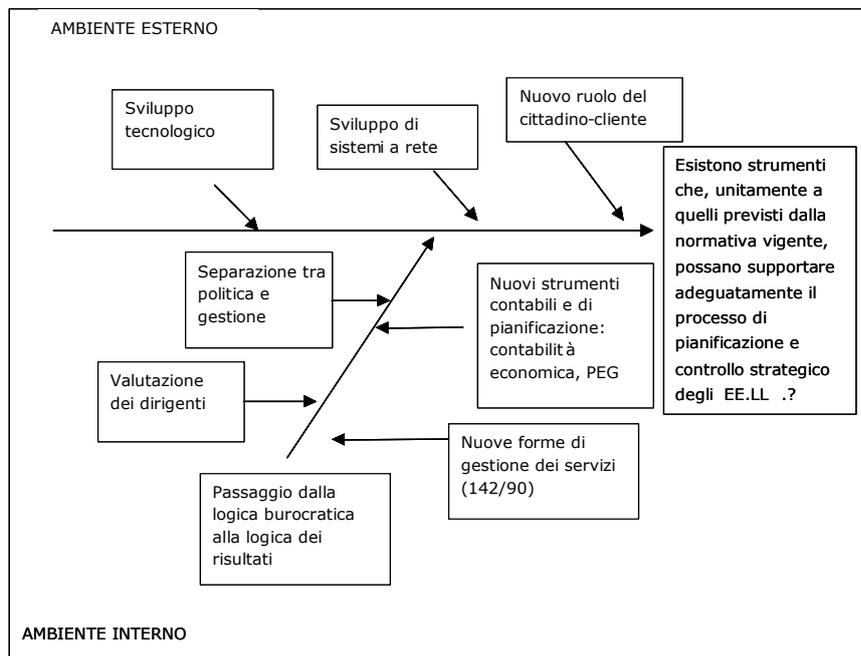
- *"rispetto dei tempi di attuazione dei programmi politici;*
- *grado di assorbimento delle risorse finanziarie;*
- *rispetto di specifici standard qualitativi dei servizi e delle prestazioni offerte;*
- *rispetto delle condizioni di equilibrio economico-finanziario di medio-lungo termine;*
- *trend strutturali connessi allo sviluppo delle attività con l'ambiente esterno".*

Ad oggi, pochi sono gli Enti Locali che hanno già implementato un sistema di valutazione e controllo strategico. In alcuni di essi sono in corso sperimentazioni finalizzate a verificare l'applicabilità di alcuni modelli e strumenti mutuati dalle imprese private. Proprio tali sperimentazioni saranno oggetto del presente lavoro di tesi.

1.3. Formulazione del problema della ricerca

Dalle considerazioni finora svolte, appare evidente come i cambiamenti in atto all'interno degli Enti Locali, seppur necessari, dati i mutamenti del contesto di riferimento (Figura 1.6), pongano problemi che vanno affrontati in termini gestionali, organizzativi e, soprattutto, culturali. L'introduzione di un modello di gestione manageriale, il cambiamento dei valori guida dell'agire amministrativo, il continuo mutamento dei rapporti di forza tra componente politica e componente gestionale richiedono agli Enti una nuova capacità di pianificazione e controllo strategico (elemento questo essenziale per fornire valore alla comunità di riferimento). Gli strumenti previsti dalla normativa a supporto di questo nuovo agire dell'Ente Locale, appaiono, sebbene innovativi e di indubbia utilità, ancora insufficienti a supportarlo in una corretta azione di pianificazione strategica.

Figura 1.6 – Il problema della ricerca



Appare, dunque, necessario individuare nuovi strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi. Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella degli Enti Locali, tenendo conto delle influenze reciproche tra le diverse variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili ed interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno dell'Ente.

2. Il framework teorico

Nel presente capitolo ci si propone di analizzare i diversi contributi sui temi della pianificazione e del controllo strategico al fine di evidenziare le relazioni esistenti tra la definizione degli obiettivi, l'analisi delle *performance*, la valutazione dei risultati, in termini di flussi informativi e tipologia di informazioni, tempi di realizzazione, meccanismi di feed-back e feed-forward, propedeuticità.

Si intende, cioè, comprendere:

- quali sono le tipologie di informazioni necessarie ad un corretto processo di pianificazione e controllo strategico;
- quali sono gli strumenti da utilizzare per la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni;
- se il momento della pianificazione strategica è disgiunto da quello del controllo, se il primo è propedeutico al secondo, o viceversa, o si tratta di un processo circolare.

Tale analisi verrà condotta in una prospettiva storico-temporale, evidenziando le connessioni esistenti tra i contributi forniti da studiosi di diverse discipline (strategia, *accounting*, ecc.)

2.1. Alcune definizioni

Prima di procedere all'illustrazione delle diverse teorie, appare opportuno precisare il significato di alcuni concetti chiave, attraverso l'analisi delle definizioni che di essi hanno dato i diversi studiosi.

Perché:

"Il primo compito di ogni teoria è quello di porre ordine nelle idee avvenute alla rinfusa e molto aggrovigliare tra loro. Solo quando si è d'accordo sui nomi e sulle

definizioni si può sperare di procedere in modo lucido e facile all'esame delle cose" (Clausewitz, 1988, in Hinterhuber, 1991: 57)

2.1.1. Il concetto di strategia

Di seguito vengono riportate, in ordine cronologico, alcune definizioni del concetto di **strategia**.

La strategia è...	secondo...
<i>La strategia è l'evoluzione dell'originaria idea guida in conformità alle circostanze continuamente mutevoli</i>	Moltke, 1882: 292
<i>La risposta ad una duplice domanda: "Qual è la nostra attività? E quale dovrebbe essere?"</i>	Drucker, 1954 in Hofer Ch. W., Schendel D., 1988: 38
<i>La determinazione dei fini e obiettivi fondamentali di lungo termine di un'impresa, e l'adozione delle linee d'azione e l'allocazione di risorse necessarie per conseguirli</i>	Chandler, 1962 in Hofer Ch. W., Schendel D., 1988: 38
<i>L'insieme degli obiettivi, scopi o fini delle principali politiche e piani operativi per raggiungere tali fini, espressi in modo da definire il business in cui l'impresa opera o dovrà operare e che tipo di azienda è, o dovrà essere</i>	Andrews, 1965 in Hofer Ch. W., Schendel D., 1988: 39
<i>Il "filo conduttore" che collega l'attività di un'impresa e le combinazioni prodotto/mercato a cui si rivolge e che definisce il tipo di area d'affari in cui opera o intende operare in futuro³⁵</i>	Ansoff, 1965
<i>A board, general, long-term plan of action that governs organization policy formulation and programs for action</i>	Antony, Dearden, Bedford, 1965: 4
<i>Il modello di decisioni con il quale un'impresa determina i propri obiettivi, formula le politiche e i piani per raggiungerli, definisce in quali business operare, quale organizzazione intende costruire, la natura dei vantaggi economici e non economici che intende dare ai propri azionisti, ai collaboratori, ai clienti e alle comunità locali</i>	Andrews, 1971, in Hofer Ch. W., Schendel D., 1988: 39
<i>Piano unificato, comprendente i diversi aspetti della gestione in modo integrato, volto ad assicurare che gli obiettivi di base dell'impresa vengano raggiunti</i>	Glueck, 1976, in Rispoli, 1991:3
<i>Le azioni di fondo dell'impresa necessarie per conseguire le finalità e gli obiettivi di lungo periodo, azioni che si traducono in specifici processi evolutivi, sintesi del processo dialettico tra l'impresa e l'ambiente</i>	Rispoli (a cura di), 1984: 667

³⁵ Ansoff non ha mai definito formalmente che cosa intenda per strategia, quella qui riportata è l'elaborazione delle annotazioni sul concetto di strategia da egli riportate sul testo del 1965, effettuata da Hofer e Schendel (1988: 39).

<p><i>Il sistema fondamentale di impiego attuale e pianificato delle risorse e di interazione con l'ambiente che definisce il modo in cui l'impresa intende raggiungere i propri obiettivi</i></p>	<p>Hofer, Schendel, 1978: 49</p>
<p><i>Un insieme di decisioni essenzialmente afferenti al vertice imprenditoriale, volte a determinare un efficace inserimento dell'impresa nell'ambiente in cui essa opera, attraverso il governo della struttura dell'impresa medesima</i></p>	<p>Paniccia, 1989: 19-20</p>
<p><i>La strategia non è un regolamento, un piano o un insieme di istruzioni programmate, ma è piuttosto il tema unificatore che indirizza e rende coerenti le decisioni adottate da un'organizzazione o da una persona</i></p>	<p>Grant, 1999</p>
<p><i>Un modello decisionale, unitario ed integrato che determina ed esplicita lo scopo dell'impresa in termini di obiettivi di lungo periodo, programmi d'azione e priorità di allocazione delle risorse; seleziona i business in cui l'azienda opera o sta per entrare; si sforza di conseguire un vantaggio difendibile nel tempo in ciascuno dei business in cui opera, rispondendo alle minacce ed opportunità esterne, nonché ai punti di forza e di debolezza interni; interessa tutti i livelli gerarchici dell'impresa (corporate, business e funzionale) e definisce la natura del contributo economico che l'impresa intende dare ai propri stakeholders</i></p>	<p>Guatri, Sicca, 2000: 68</p>

Dall'analisi delle definizioni viene confermata la complessità della nozione di strategia e l'evoluzione della relativa interpretazione teorica.

E', tuttavia, possibile evidenziare due fondamentali passaggi logici:

1. intorno alla metà degli anni '60, da un concetto di strategia intesa semplicemente come definizione degli obiettivi da raggiungere e delle linee d'azione da intraprendere, guardando all'azienda in un'ottica prevalentemente interna (risorse disponibili), si passa ad una lettura del concetto di strategia che dà sempre maggior rilievo all'ambiente esterno (mercato, area d'affari) in cui l'impresa si trova ad operare;
2. verso la fine degli anni '80, da un'interpretazione della strategia prevalentemente statica (si analizza l'ambiente esterno e quello interno e si fissano gli obiettivi e le linee d'azione, in un'ottica di lungo periodo), si giunge ad un'interpretazione sempre più dinamica del termine individuando in essa il modello decisionale che consente di adeguare la struttura aziendale ai mutamenti dell'ambiente esterno.

Un interessante tentativo di sistematizzazione di tali definizioni è quello fornito da Mintzberg (1987: 12-17) che individua 5 possibili chiavi di lettura del concetto di strategia.

Le prime due esaltano una visione della strategia ex-ante³⁶, la terza si focalizza sulla visione ex-post della stessa, la quarta focalizza l'attenzione sull'ambiente competitivo, la quinta sull'ambiente interno (Rispoli, 1991: 6-7):

1. strategia intesa come **piano**, cioè come linea guida per affrontare una situazione che si sviluppa nel tempo;
2. strategia intesa come **proposta di una singola azione competitiva**, finalizzata a creare difficoltà durevoli alle aziende concorrenti;
3. strategia intesa come **modello**, estrapolato dall'analisi del percorso evolutivo dell'impresa;
4. strategia intesa come **posizione competitiva**, forza che media tra l'organizzazione e l'ambiente;
5. strategia intesa come **prospettiva**, condivisa dai membri di un'azienda a seguito del fondersi delle loro intenzioni e delle loro azioni³⁷.

Secondo Rispoli, tali chiavi di lettura non devono essere interpretate come autoescludenti; infatti, solo il loro utilizzo congiunto consente di cogliere compiutamente il concetto di strategia.

2.1.2. La pianificazione strategica

Ai fini della presente ricerca è, a questo punto, opportuno effettuare una distinzione tra i concetti di strategia e di pianificazione strategica.

Di seguito vengono riportate alcune definizioni di **pianificazione strategica**.

³⁶ Intenzione strategica o strategia decisa (Rispoli 1989; Mintzberg, 1985, in Rispoli, 1991: 4)

³⁷ Filosofia di un'azienda, finalità, visione del mondo, orientamento strategico di base, cultura aziendale (Coda, 1988: 25)

Definizione	Fonte
<i>The process of deciding on the goals of the organization and the formulation of board strategies to be used in attaining these goals.</i>	Antony, Dearden, Bedford, 1965: 10
<i>Processo di scelta degli obiettivi dell'organizzazione, del loro cambiamento, dell'allocazione delle risorse necessarie al loro conseguimento e della scelta delle politiche che devono regolare l'acquisizione, l'impiego e la disponibilità di tali risorse</i>	Antony, 1965
Processo formale di formulazione della strategia	Hofer, Schendel, 1978: 70
Elaborazione di una strategia con il sostegno di una procedura formalizzata e di un documento (il piano strategico)...,risultato di un processo decisionale formalizzato	Rispoli, 1991: 7
Impostazione preordinata di un complesso coerente e consapevole di decisioni e conseguenti azioni, adeguatamente formalizzate, basate su conoscenze ampie, estese agli eventi futuri	Paniccia P., 1989: 7

Il concetto di pianificazione strategica risulta strettamente connesso a quello di strategia ed appare con esso in una relazione di forma-contenuto, procedura-esito. *"La distinzione fra pianificazione e strategia in termini di forma e contenuto o di procedura e di esito, rispettivamente, aiuta ad attribuire una valenza essenzialmente descrittivo-interpretativa o descrittivo-normativa alla strategia e una valenza essenzialmente procedurale tecnico-organizzativa alla pianificazione che non viene definita tanto dal contesto strategico complessivo, quanto dalla necessità di assicurare efficienza ed efficacia alla procedura ed alle routine aziendali"* (Rispoli, 1991: 7).

Ne deriva, ovviamente, che può esistere una strategia senza l'azione di pianificazione: vi sono strategie implicite, non supportate da una procedura formalizzata o da un documento, e strategie esplicite, ove si compie l'azione di pianificazione attraverso un processo decisionale formalizzato.

Per compiere tale processo è necessario adottare un approccio analitico-descrittivo che caratterizza sia la visione della strategia ex-ante (che richiede un processo di pianificazione di tipo normativo), sia la visione della strategia ex-post (caratterizzata da una valenza interpretativo-valutativa). Sebbene sia il primo approccio a contraddistinguere maggiormente il processo di pianificazione

strategica, in termini di assunzione di decisioni, tale processo non può compiersi se non attraverso un'attenta valutazione dei risultati.

2.1.3. La valutazione della strategia

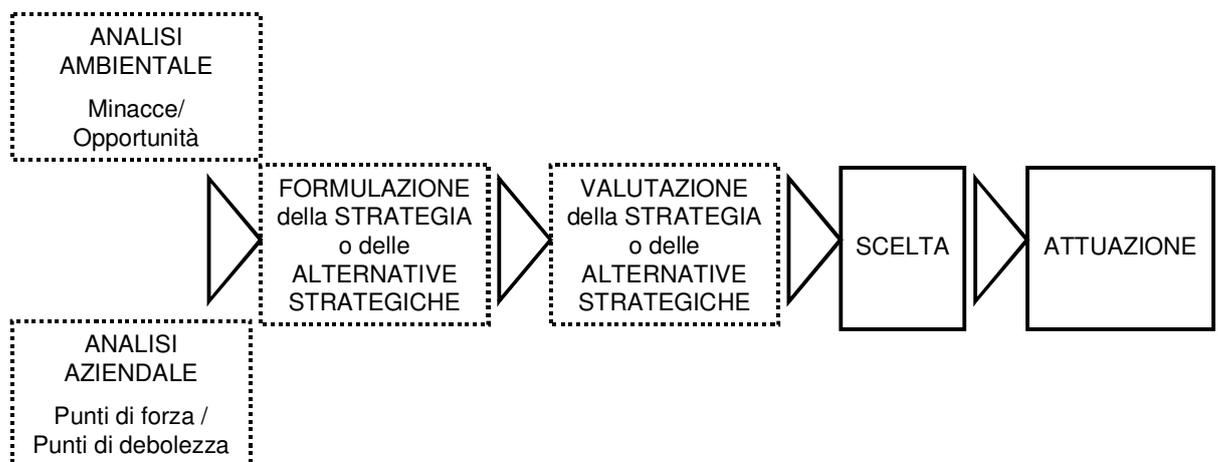
Con l'espressione "**valutazione della strategia**" si intende il momento che, nel processo decisionale, precede immediatamente la scelta della strategia da adottare (Gozzi, 1991: 30).

Secondo Simon (1960 in Gozzi, 1991:30), ogni problema decisionale può essere disaggregato in quattro momenti:

- cognitivo (presa di coscienza dell'opportunità di prendere una decisione);
- di formulazione delle possibili alternative di azione;
- di valutazione delle alternative formulate;
- di scelta di una delle alternative e relativa attuazione.

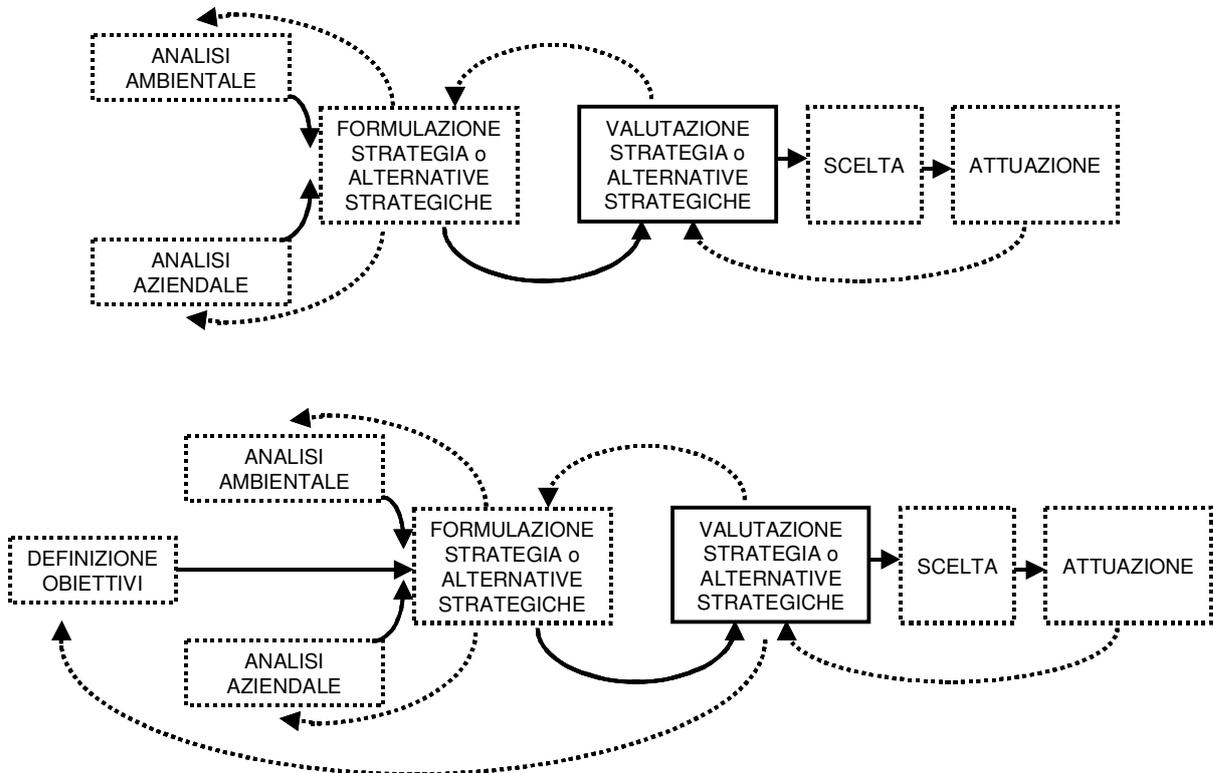
In Figura 2.1 è rappresentato il processo di definizione della strategia secondo uno schema logico-sequenziale.

Figura 2.1 - Il processo decisionale strategico secondo il modello logico-sequenziale (Gozzi, 1991:31



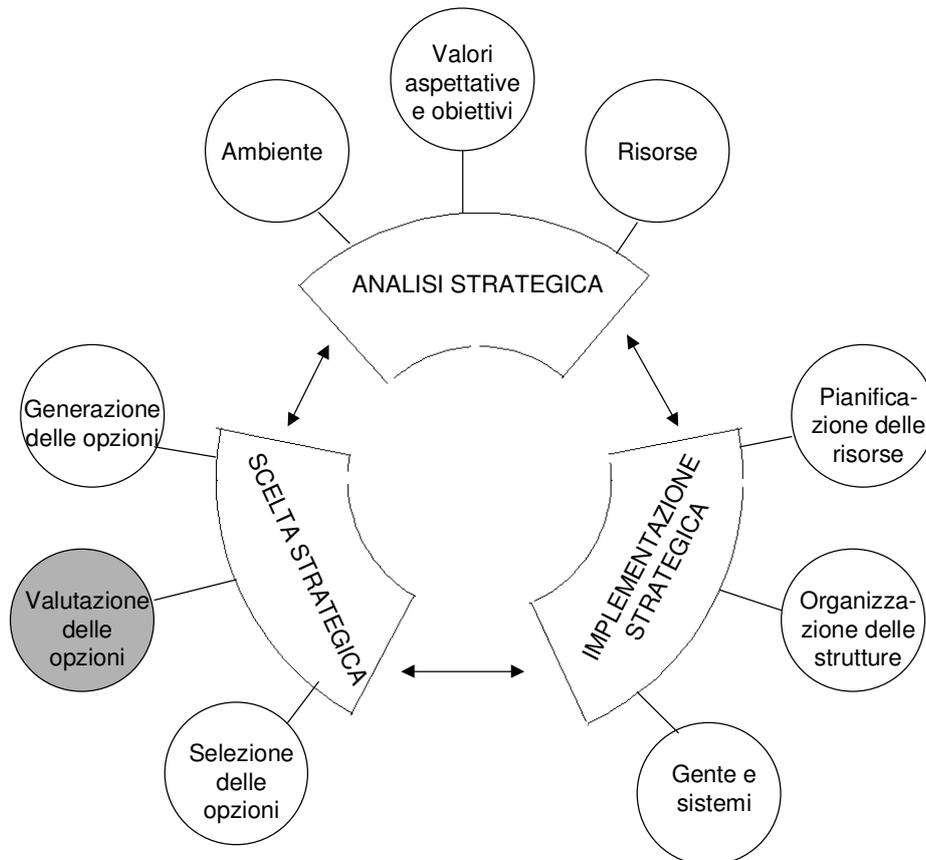
Il processo illustrato in Figura 2.1, secondo quanto affermato da Mintzberg, Raisinghani e Theoret (1976 in Gozzi, 1991: 32) è solo apparentemente lineare. In Figura 2. sono illustrati i meccanismi di scambio e feedback che rendono circolare tale processo, nel caso in cui esso non comprenda o comprenda la definizione degli obiettivi.

Figura 2.2 - Il processo decisionale strategico secondo il modello logico-sequenziale a relazioni non lineari (Gozzi, 1991: 32)



Lo schema della "turbina strategica" di Ansoff (1987: 506), rappresentato in Figura 2.3, illustra in modo sintetico, la circolarità di tale processo.

Figura 2.3 - La "turbina strategica" di Ansoff (Gozzi, 1991: 33)



Tuttavia tale rappresentazione del processo decisionale strategico è, da parte di alcuni studiosi (Faccipieri, 1989: 884; Gozzi, 1991: 33) ritenuto un po' troppo "scolastico" ed inadeguato a rappresentare la complessità del processo stesso.

In particolare esso mal rappresenta i reali processi decisionali attuati dal management aziendale in un ambiente dinamico o turbolento. In tale contesto essi si configurano come un processo di apprendimento che non conosce soste.

*"La strategia è sia un **piano** - una direzione, una guida o un corso d'azione nel futuro -; sia un modello - una coerenza di comportamento che si forma nel tempo. Le organizzazioni sviluppano piani per il futuro (**strategie intenzionali**) e modelli dal passato (**strategie realizzate**). Esistono, però, anche modelli realizzati non esplicitamente intesi: vengono intraprese azioni, una per una, che finiscono per convergere nel tempo verso una coerenza di fondo o un modello (strategie emergenti). Poche strategie possono dirsi puramente deliberate o*

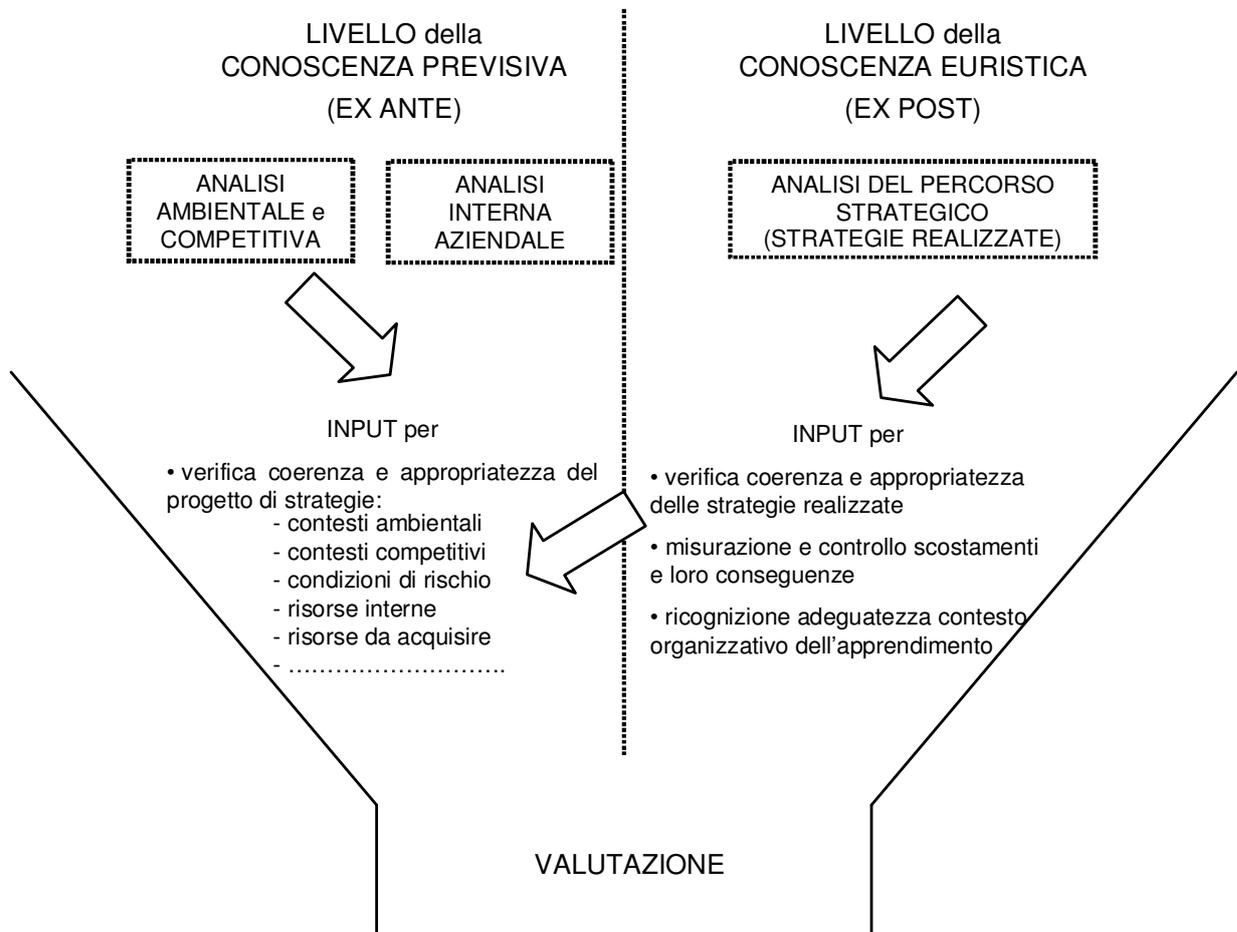
puramente emergenti, «le une suggerendo che non esiste apprendimento e le altre che non c'è controllo». Nella realtà dei fatti, le strategie richiedono una combinazione dei due fattori, nel tentativo di esercitare il controllo senza precludere l'apprendimento" (Sicca, 1998: 174)

Quindi, il processo di formulazione e valutazione della strategia in un'ottica ex-ante, viene integrato da un approccio di tipo ex-post che analizzi (Gozzi, 1991: 35-40):

- gli scostamenti tra strategia realizzata e strategia intenzionale e le conseguenze di tali scostamenti;
- l'adeguatezza del contesto organizzativo.

Lo schema rappresentato in Figura 2.4 mostra come, in contesti dinamici, il processo di pianificazione strategica richieda l'integrazione tra un approccio di tipo intenzionale ed uno di tipo valutativo.

Figura 2.4 - L'“imbuto” della valutazione (Gozzi, 1991: 39)



In quest’ottica il tema della pianificazione appare strettamente correlato a quello del controllo, *“nel senso che il modello come definito nel suo ambito decisionale, dovrà poi essere confrontato con i risultati della gestione”* (Farneti, 2004: 39) .

2.1.4. La strategia negli Enti Locali

Da quanto esposto nel cap. 1, appare evidente come i mutamenti che hanno caratterizzato la Pubblica Amministrazione nell’ultimo decennio abbiano

evidenziato la necessità di adottare un approccio strategico nella gestione delle aziende pubbliche.

Tra gli studiosi che hanno contribuito in modo significativo al dibattito sull'adozione dell'orientamento strategico nel settore pubblico sono da ricordare alcuni autori stranieri come Crozier (1963), Hirschmann (1970), Osborn e Gaebler (1991) e numerosi autori italiani che hanno contestualizzato le teorie ed i modelli sviluppati a livello internazionale nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana. Tra questi sono da segnalare: Baccarani (1988), Cafferata (1989), Coda (1989), Farneti (1995), Rebora e Meneguzzo (1990), Adinolfi e Storlazzi (1995), Borgonovi (2000).

Il superamento delle teorie classiche porta, infatti, a conferire ai concetti di strategia, di pianificazione strategica e di valutazione della strategia un significato semanticamente ambiguo e sufficientemente ampio da poter comprendere in esso tutte le problematiche riconducibili al rapporto azienda/ambiente (Storlazzi, 1998: 85-87).

In quest'ottica, facendo specifico riferimento agli Enti Locali, è possibile concepire tali realtà come aziende finalizzate ad *"avere cura e promuovere lo sviluppo della città"*. La competizione tra imprese diviene competizione tra sistemi territoriali; in tale competizione gli Enti Locali si trovano a svolgere un ruolo determinante. Agli Enti Locali si richiede, dunque, la capacità di generare strategie territoriali univoche ed unitarie che raccolgano il consenso di tutte le forze interessate. (Storlazzi, 1998: 89-93)

Ne deriva che le più attuali definizioni di strategia, di pianificazione strategica e di valutazione della strategia su esposte appaiono valide anche per gli Enti Locali, pur tenendo presente che:

1. gli **obiettivi** delle Pubbliche Amministrazioni si differenziano da quelli delle imprese; infatti, l'attività di quest'ultime è essenzialmente finalizzata alla creazione di valore economico, mentre le prime devono creare valore socio-economico³⁸. E' pur vero che tale distinzione sta diventando meno

³⁸ Si veda par. 1.2.1

netta: infatti, mentre le Pubbliche Amministrazioni pongono sempre maggiore attenzione ad obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, le imprese sono sempre più attente all'impatto che la loro attività ha sul benessere della collettività³⁹;

2. le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a fornire proprio quei servizi che le imprese non sarebbero in grado di produrre in modo economicamente vantaggioso per le stesse e per la collettività. A tal proposito bisogna, però, sottolineare che le nuove modalità di gestione dei servizi pubblici locali previste dalla L. 142/90 e succ. mod. consentono agli Enti Locali di effettuare **scelte di portafoglio servizi** con modalità analoghe a quelle adottate dalle imprese;
3. le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a fornire servizi a tutti i cittadini e non possono, conseguentemente, scegliere di rivolgere la propria attività solo a determinati segmenti. Tuttavia, esse possono costruire un'offerta personalizzata per ciascun segmento, quindi, si trovano comunque nella necessità di definire differenti **Aree d'Affari**;
4. le scelte di **utilizzo ed allocazione delle risorse** nelle Pubbliche Amministrazioni sono notevolmente vincolate e sebbene siano stati introdotti dei margini di discrezionalità, la realtà delle Pubbliche Amministrazioni non può essere in alcun modo paragonata a quella delle imprese.

³⁹ "(...) l'impresa, principalmente per mezzo dei soggetti che al suo interno assumono decisioni ed agiscono, prima di tutto l'organo del suo governo, deve risultare permeata di nuovi valori, fondati sulla considerazione e sul rispetto di tutto ciò che è parte della vita, in particolare dei sovra-sistemi che su essa proiettano attese e pressioni, nonché dei sub-sistemi, dalla cui corretta dinamica evolutiva dipende la capacità di sopravvivenza del sistema.(...) La responsabilità sociale consente di spostare l'attenzione sulla predisposizione di un sistema di dialogo con l'ambiente sociale, che consenta un cambiamento interno all'impresa nella ricerca di una sintonia con le esigenze sociali, rispetto a sovra-sistemi precedentemente non considerati dall'organo di governo" (Golinelli, 2000: 61-62)

"(...) l'imprenditore è particolarmente attento alle finalità economiche (...), ma altrettanto sensibile (...) all'acquisizione di uno status sociale, che si lega al prestigio conquistato all'interno e all'esterno dell'impresa. In questo senso un miglior rispetto dei profili di interesse generale, di salvaguardia dell'ambiente, di correttezza degli affari, appaiono in certa misura strumentali per la finalità da raggiungere" (Sciarelli, 1993 : 99)

Da quanto su esposto appare evidente che, nonostante l'evoluzione in corso, lo spazio di manovra richiesto per effettuare scelte strategiche, nel settore pubblico, risulta ancora limitato e ciò, unito ad una scarsa cultura del management strategico presente nella Pubblica Amministrazione italiana, è di ostacolo all'adozione di modelli e strumenti derivanti dal management d'impresa, seppur con i necessari adattamenti.

2.1.5. Il controllo direzionale

Considerato il forte legame tra i concetti di valutazione della strategia e di controllo strategico, appare a questo punto opportuno approfondire il significato del termine controllo ed effettuare una distinzione tra le diverse tipologie di controllo esistenti in campo aziendale (controllo direzionale, controllo di gestione, controllo operativo).

Di seguito sono riportate alcune definizioni del termine controllo:

Definizione	Fonte
<i>In un'impresa il controllare consiste nel verificare se ogni cosa accade in conformità con il piano adottato, l'istruzione data e i principi stabiliti</i>	Fayol, 1916, in Amigoni, 1979: 23
<i>Control consist of securing conformity to plans...subordinates must be instructed, directed, motivated, inspected and corrected until the program works and its objective are obtained</i>	Goetz, 1949: 2
<i>Control includes those activities which are designed to compel events to conform to plans. It is thus the measurement and correction of activities of subordinates to assure accomplishment of plans</i>	Koontz, O'Donnel, 1959: 35
<i>In economia d'azienda, e nella pratica commerciale, controllo significa "dominio". Nel testo si useranno indifferentemente i termini "sindacato" e "riscontro" per esprimere i compiti di indagine, di vigilanza e di giudizio sull'altrui operato" insieme con quelli di verifica e di revisione dei dati dell'impresa svolta dai sindaci</i>	Masini, 1960: 166
<i>Guiding a set of variables (machines, people, equipment) toward an objective or goal</i>	Antony, Dearden, Bedford, 1965: 4

All methods, procedures, and devices, including management control systems, that management uses to assure compliance with organization policies and strategies	Antony, Dearden, Bedford, 1965: 4
Processo mediante il quale i dirigenti si assicurano che le risorse sono ottenute ed usate efficacemente ed efficientemente per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.	Antony, 1965, in Amigoni, 1979: 19
In business enterprise the purpose of control is...not only to record deviations from plans and standards, but to lead to continuing corrective action which ensure return to plan with the minimum delay	Boyce, 1967
Il controllo necessario od utile all'efficiente funzionamento dell'azienda ...riguarda... l'assidua conoscenza dell'andamento della gestione nei suoi vari aspetti economici e finanziari, ai fini di un più efficace governo dell'azienda	Onida, 1968: 157
A ben vedere, se si analizzano le fasi del controllo economico (studio dei cambiamenti delle circostanze condizionanti le scelte, ideazione di soluzioni alternative più convenienti), si deve convenire che esso può ricondursi sostanzialmente all' attività di decisione , per modo che non costituisce una classe di scopi categoricamente distintiva quelli dianzi considerati	Coda, 1968: 51
Non è il puro raffronto tra i dati previsti e i dati effettivi, né il semplice riscontro dell'attività dei collaboratori, bensì un controllo basato sulla verifica della razionale impostazione delle scelte	Pellicelli, 1968: 91
Guida dell'impresa verso obiettivi definiti in presenza di vincoli ambientali	Amigoni, 1979: 3
Il controllo è ...un processo o sistema operativo, un sottosistema di operazioni aziendali che si sviluppano secondo determinate fasi, riconducibili: a) alla predisposizione del modello; b) al confronto della realtà con il modello; c) all'analisi delle variazioni; d) all'azione correttiva.	Farneti, 2004: 40

Anche il concetto di controllo ha subito, negli anni, un'evoluzione.

Il primo fondamentale passaggio si è verificato, anche in questo caso, verso la metà degli anni '60, quando all'accezione del termine come **ispezione**, verifica ex post del raggiungimento degli obiettivi, si sostituisce il concetto di **giuda** verso gli obiettivi stabiliti.

Il secondo passaggio significativo si ha negli anni '80, quando emerge l'esigenza di una continua **verifica degli obiettivi stabiliti e delle scelte effettuate**. Si passa quindi da un controllo ex-post ad un'attività di controllo condotta in itinere

ed addirittura ex-ante⁴⁰. E' a questo punto che l'attività di controllo si integra a quella di pianificazione strategica.

Nel definire l'attività di controllo è opportuno operare un'ulteriore distinzione (Antony, Dearden, Bedford, 1965: 10) che riguarda i differenti livelli dell'organizzazione rispetto ai quali si realizza l'attività di controllo: si passa infatti dal **controllo direzionale** (*Management Control*), compito del top management, al **controllo operativo** sulle singole unità (*Task Control*).

Antony, Dearden e Bedford (1965: 23-24) distinguono tre tipologie di controllo (Tabella 2.1): il **controllo direzionale** (*Management Control*), il **controllo di gestione** (*Accounting Control*) ed il **controllo operativo** (*Task Control*).

Tabella 2.1 - Alcune differenze tra Management, Accounting and Task Control (Antony, Dearden, Bedford, 1965:24)

Characteristic	Management control	Accounting control	Task control
<i>Focus of activity</i>	<i>Whole operation</i>	<i>Errors and irregularities</i>	<i>Single task or transaction</i>
<i>Scope</i>	<i>Broad and inclusive</i>	<i>Corrective action</i>	<i>According to specific rules</i>
<i>Purpose</i>	<i>Describe management opportunities</i>	<i>Describe accounting and auditing responsibility</i>	<i>Describe specific performance relative to specific standard</i>
<i>Nature of structure</i>	<i>Psychological</i>	<i>Systematic</i>	<i>Rational</i>
<i>Nature of information</i>	<i>Intefrated; financial; approximations acceptable; future and historical</i>	<i>Articulated model; objective financial data; historical</i>	<i>Tailor made to the operation; often nonfinancial; precise</i>
<i>Persons primarily involved</i>	<i>Management</i>	<i>Accountants</i>	<i>Supervisor</i>
<i>Source discipline</i>	<i>Psychology</i>	<i>Economics</i>	<i>Engineering</i>
<i>Time horizion</i>	<i>Weeks, months, years</i>	<i>Months, quarters, years</i>	<i>Day to day</i>

⁴⁰ "Il controllo fa riferimento a quei processi decisionali che si determinano sia per confrontare la realtà con il modello (controllo feed-back), sia per verificare a priori (controllo feed-forward), la fattibilità dei piani, la compatibilità fra i valori da essi espressi, dunque fra le operazioni che dovranno tradurli in atti di gestione. In quest'ultima circostanza la razionalità concerne la verifica antecedente circa il raggiungimento dei necessari equilibri aziendali" (Farneti, 2004: 39)

Delle tre tipologie di controllo analizzate, solo la prima presenta un'immediata interconnessione con l'attività di pianificazione strategica, in quanto è tesa a monitorare ed alimentare l'implementazione della strategia; il controllo di gestione ed il controllo operativo sono, invece, finalizzati a monitorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei processi realizzati dalle singole unità operative.

2.2. Valutazione della strategia e valutazione d'azienda: differenze e relazioni

La valutazione della strategia aziendale rappresenta il nodo centrale dell'intero processo di pianificazione e controllo. Affinché tale attività sia realizzata in modo corretto diviene fondamentale definire qual è la prospettiva di analisi da adottare.

La valutazione della strategia è un'attività che tipicamente compete al top management, poiché fa parte delle attività di conduzione dell'azienda stessa. Tuttavia, i soggetti interessati alla strategia aziendale (*stakeholder*) sono molto più numerosi. Essi, solitamente, non prendono parte alla definizione delle strategie aziendali, ma si limitano a valutarne gli effetti sulle variabili di loro specifico interesse. C'è da aggiungere che non sempre l'orizzonte temporale dello *stakeholder* nella valutazione della strategia aziendale coincide con quello del management. Un esempio tipico è quello dell'azionista di un'azienda quotata in borsa. Egli vende o acquista le azioni in base alle spesso rapide fluttuazioni del loro valore sul mercato azionario, senza attendere i risultati delle strategie messe in atto dal management aziendale, che di regola daranno i loro frutti nel lungo periodo.

Pertanto, mentre il management, nel valutare la strategia aziendale, analizzerà la fattibilità della strategia (in termini tecnologici, commerciali e finanziari), la sua economicità (ovvero la capacità di remunerare il capitale investito) e la sua

rispondenza alle esigenze di continuità e sviluppo dell'azienda stessa (Coda, 1991: 92-98), ciascuno *stakeholder* prenderà in considerazione solo alcuni di questi paramenti.

Tali considerazioni, che ben si adattano ad una concezione di tipo antagonistico dei rapporti tra l'azienda ed i suoi interlocutori, non tengono conto della recente tendenza ad instaurare rapporti più collaborativi di medio-lungo periodo tra le aziende ed i relativi *stakeholder*. Ciò ha condotto ad una migliore capacità di valutazione delle strategie da parte degli interlocutori aziendali, ed allo sviluppo di un "*capitalismo autenticamente democratico*" (Coda, 1991: 94). La "*funzionalità aziendale*" (Coda, 1991: 97), ovvero la capacità dell'azienda di "*perdurare nel tempo*" (Zappa, 1957: 37) è divenuta il principale elemento di valutazione della strategia da parte di tutti gli stakeholder.

Va detto che l'individuazione di modelli e strumenti di controllo che consentano di valutare la strategia aziendale in termini di "funzionalità" rappresenta un campo di ricerca che non può affatto essere considerato esaurito.

E' utile, per meglio comprendere i contributi più innovativi forniti in materia, analizzare, in prospettiva storica, quanto presente in letteratura.

2.3. Modelli strategico-competitivi e modelli economico-finanziari: una possibile integrazione?

Il tema della valutazione della strategia aziendale appare estremamente complesso ed articolato. Da quanto di seguito riportato è possibile notare come, in diversi ambiti disciplinari, siano stati elaborati modelli di analisi che hanno offerto, in differenti periodi storici, risposte, comunque parziali, all'esigenza di valutare l'andamento delle aziende, manifestata da soggetti interni o esterni ad esse.

Oggigiorno, appare sempre più sentita la necessità di mettere a sistema tali modelli, in modo che, dalla loro integrazione, possa essere generato un modello di analisi sufficientemente esaustivo da tener presenti le esigenze dei diversi stakeholder aziendali. Varie sono le proposte elaborate in tale direzione.

La trattazione che segue è, dunque, finalizzata a tracciare l'evoluzione storica dei modelli di analisi e valutazione della strategia, fino a giungere all'illustrazione dei più recenti modelli elaborati dagli studiosi di economia aziendale.

2.3.1. L'origine dei sistemi di pianificazione e controllo: i controlli interni

E' opinione diffusa che l'origine dei sistemi di pianificazione e controllo risalga al secondo dopoguerra. In quel periodo, per la prima volta l'informazione contabile veniva utilizzata al fine di assumere decisioni strategiche.

Tuttavia, Johnson e Kaplan (1989: 21) evidenziano come i sistemi di pianificazione e controllo si possano far risalire alla seconda rivoluzione industriale.

Le tecniche di contabilità direzionale si svilupparono in numerose imprese del diciottesimo e diciannovesimo secolo. In tale periodo vennero elaborati indicatori sintetici per misurare l'efficienza con cui lavoro e capitale si trasformavano in prodotti finiti (costo per ora lavorata o per libbra prodotta, per processo, per operaio,...). I costi rilevati comprendevano il costo del lavoro e dei materiali e alcune attribuzioni dei costi generali.

Intorno alla metà del diciannovesimo secolo, i grandi progressi nei trasporti e nelle comunicazioni, permisero di estendere notevolmente l'area geografica di riferimento delle attività di ciascuna impresa e, conseguentemente, la dimensione operativa delle imprese stesse. Nacque da ciò l'esigenza di elaborare nuovi strumenti informativi per la direzione. In tale periodo furono messi a punto *l'indice operativo* (rapporto tra reddito e costi operativi), che veniva calcolato sia per le diverse aree d'affari, sia per misurare le prestazioni dei diversi

responsabili, il margine lordo per divisione (ricavi di vendita al netto degli acquisti e dei costi operativi) ed il *tasso di rotazione delle scorte*.

Tali rilevazioni venivano effettuate per misurare l'efficienza dei processi interni ed erano analizzate indipendentemente da quelle provenienti dalla contabilità generale che aveva, invece fini di comunicazione esterna (Johnson, Kaplan, 1989: 34).

La nascita dello *Scientific Management* apportò ulteriori contributi alla definizione dei sistemi di contabilità direzionale. Il movimento, che aveva come finalità il miglioramento dell'efficacia nell'utilizzo della forza lavoro e delle materie prime, introdusse ulteriori innovazioni nella definizione di criteri per l'attribuzione dei costi indiretti all'unità di prodotto.

Si sottolinea come, anche in questo caso, l'informazione relativa al costo del prodotto fosse fondamentale per la definizione delle politiche di prezzo.

Significative innovazioni nei sistemi di contabilità direzionale sono da attribuire al management della Du Pont Powered Company, impresa multidivisionale che agli inizi del secolo, a supporto delle decisioni di allocazione delle risorse tra le diverse attività introdusse i sistemi di *capital budgeting*⁴¹. Ma l'innovazione più importante introdotta dalla Du Pont fu il calcolo del ROI (rapporto tra reddito operativo e capitale investito). Dapprima, quest'indice veniva utilizzato esclusivamente dall'alta direzione per le decisioni di allocazione dei capitali; successivamente, F. Donaldson Brown scompose il ROI in due parametri tra loro combinati: la redditività delle vendite (rapporto tra reddito operativo e fatturato) e tasso di rotazione del capitale investito (rapporto tra fatturato e capitale investito). Attraverso tali indicatori era possibile valutare l'attività di ciascun responsabile di divisione (Johnson, Kaplan, 1989: 35-36).

E' possibile affermare che nel 1925 erano già state sviluppate tutte le tecniche di contabilità direzionale utilizzate nei successivi cinquant'anni: contabilità dei

⁴¹ "...that is the kind of thinking that is necessary to design and carry through a systematic program for investing stock-holders' money. Planning and control of capital expenditures is the basic top-management function, since management is originally hired to take control of stockholders' funds and to maximize their earning power" (Dean, 1951: 1).

materiali, del lavoro, delle spese generali, preventivi relativi alle entrate di cassa, al reddito ed ai fabbisogni di capitale, budget flessibili, previsioni di vendita, costi standard, analisi degli scostamenti, prezzi di trasferimento e parametri di misurazione del risultato delle singole divisioni (Johnson, Kaplan, 1987: 37).

In quegli anni gli studi si concentrarono sull'informativa contabile rivolta all'esterno.

2.3.2. L'emergere degli studi di strategia e l'utilizzo dei modelli finanziari e contabili di analisi

Tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, la crescita della concorrenza nei diversi settori portò la necessità di sviluppare nuovi strumenti di programmazione e controllo che potessero integrare quelli tradizionali. In particolare, gli strumenti esistenti consentivano quasi esclusivamente l'elaborazione di programmi con un'ottica di breve periodo.

Lo sviluppo degli studi di strategia, che vide come protagonista la Harvard Business School, con Andrews (1965, 1971) insieme a Learned, Christensen e Guth (1965), focalizzò l'attenzione sull'esigenza di sviluppare una pianificazione di lungo periodo che tenesse conto sia delle risorse disponibili all'interno dell'azienda (attraverso l'analisi dei punti di forza e di debolezza), sia delle condizioni ambientali (attraverso l'analisi delle minacce e delle opportunità).

Sebbene tale analisi avesse un carattere prevalentemente qualitativo, a supporto della fase di valutazione della strategia furono elaborati nuovi strumenti di tipo economico-finanziario. In particolare, vennero sviluppate le tecniche di attualizzazione dei flussi di cassa attesi (per gli investimenti pluriennali), basate sull'estrapolazione del trend. Questo modello, fortemente meccanicistico, pensato per un mercato caratterizzato da una crescita sostenuta e regolare, entrò in crisi quando, negli anni '70, i mercati divennero più instabili e turbolenti e le previsioni meno attendibili (Viganò, 2001: 107).

A tali modelli, nel periodo che va fino alla fine degli anni '70, venne affiancato l'uso di strumenti derivanti dall'*accounting*, ed in particolare dall'analisi per indici.

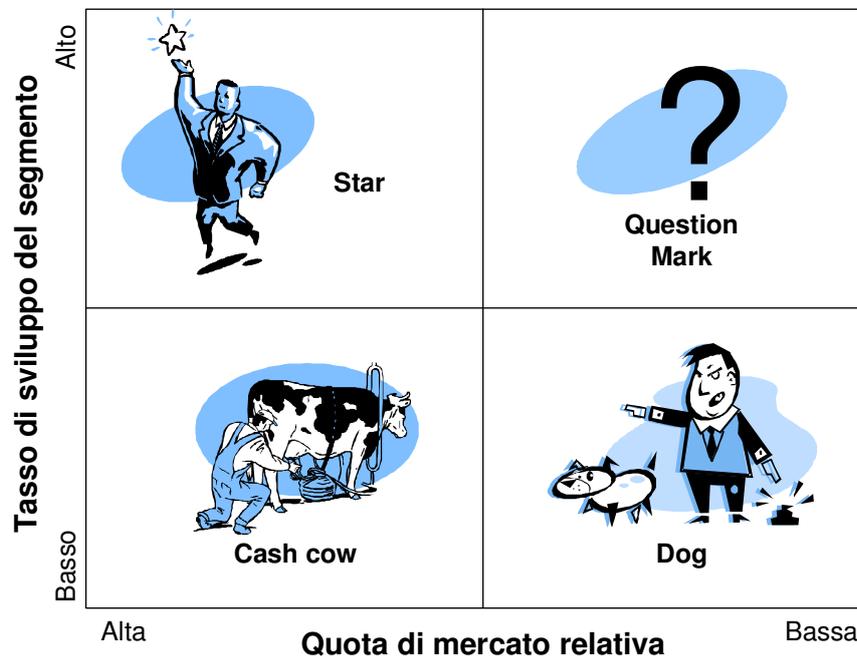
Si tenga conto che la configurazione prevalentemente assunta dalle imprese, in quel periodo, era quella della grande impresa divisionale. I problemi che, pertanto si ponevano erano quelli di allocazione delle risorse tra le diverse aree di business.

A partire dagli anni '60, le grandi imprese (p.e. General Electric) e le grandi società di consulenza (p.e. Boston Consulting Group, Mc Kinsey) svilupparono una serie di matrici di portafoglio (Figura 2.5 e Figura 2.6) che consentivano di individuare le aree di business su cui concentrare gli investimenti.

Figura 2.5 - La Matrice McKinsey/General Electric (Panicia, 1989: 67)



Figura 2.6 - La Matrice BCG (ns. elaborazione da Paniccia, 1989: 47)



Si sottolinea come, nella matrice BCG, gli indicatori presi in considerazione fossero la quota di mercato relativa ed il tasso di crescita del mercato, ciò a testimonianza della convinzione dell'epoca che una maggiore dimensione aziendale consentisse il conseguimento di economie di scala tali da assicurare una maggiore redditività (Viganò, 2001, 109).

L'importanza attribuita alla crescita dimensionale comportava un ingente fabbisogno di capitali, pertanto divenivano variabili fondamentali da tenere sotto controllo il ROE (*Return On Equity*) e l'EPS (*Earning Per Share*), oltre naturalmente al ROI.

La scomposizione del ROE consentiva di separare l'effetto della gestione finanziaria da quella operativa, consentendo una migliore allocazione delle risorse tra le diverse aree di business (Viganò, 2001: 111):

$$ROE = RO/AN \times AN/CN \times RN/RO = ROA \times AN/CN \times RN/RO$$

Dove:

RO = reddito operativo

AN = Attivo netto

CN = Capitale netto

RN = Reddito netto

ROA = Redditività della gestione operativa

AN/CN = Rapporto di indebitamento

RN/RO = Tasso di incidenza del reddito netto sul reddito operativo

Dalla descrizione dei modelli utilizzati negli anni '60-'70 è possibile evidenziare i seguenti elementi:

- i modelli e gli strumenti utilizzati risultano adeguati a supportare le azioni di pianificazione strategica solo in mercati caratterizzati da una crescita continua e costante poiché si basano sull'analisi dei dati storici dell'azienda, effettuando proiezioni per il futuro basate su una logica di tipo meccanicistico;
- di fatto, non si registra una reale integrazione tra i modelli elaborati dagli studiosi delle diverse discipline (strategia, *accounting*, finanza,...);
- gli indicatori contabili elaborati partono dai dati di bilancio e quindi, contrariamente a quanto avveniva in precedenza, erano distorti dai criteri utilizzati in fase di redazione del bilancio (p.e. sistema utilizzato per la valutazione delle scorte).

2.3.3. Gli anni '70-'80 e l'affermarsi di modelli basati sul valore per l'azionista

Nel corso degli anni '70-'80, con la crescita dimensionale delle imprese, il mercato dei capitali assunse sempre maggiore rilevanza. Pertanto, il principale obiettivo del management divenne la creazione di valore per gli azionisti (*shareholder value approach*) e la validità della strategia aziendale era correlata al successo del suo titolo sul mercato azionario.

Si riteneva, quindi, che i mercati finanziari fossero sufficientemente affidabili da far sì che i valori borsistici potessero essere assunti come indicatori della validità della strategia perseguita dall'azienda.

Il primo modello di valutazione di questo tipo fu quello elaborato da Fruhan (1979) secondo cui il valore della strategia poteva essere calcolato nel seguente modo:

$$W = (K_n + \sum D_t) - K_0$$

dove:

W = valore della strategia

K_n = valore attuale del capitale netto contabile rettificato al tempo n

$\sum D_t$ = valore attuale dei dividendi attesi al tempo 0 ed al tempo n

K_0 = valore attuale del capitale netto contabile rettificato al tempo 0

Si può osservare come questo modello fosse ancora fortemente legato alle rilevazioni contabili:

- K_n e K_0 sono ricavati dalla contabilità;
- i dividendi sono calcolati in funzione del ROE atteso, applicando un tasso di dividendo predeterminato ed in equilibrio con l'autofinanziamento.

Tuttavia, in esso viene introdotto per la prima volta il calcolo del rischio grazie al procedimento di attualizzazione con il costo del capitale proprio (strategie più rischiose portano a valori attuali più bassi).

Tale modello ebbe, inoltre, il pregio di produrre un meccanismo decisionale piuttosto semplice ed efficace: attraverso la scomposizione della formula, si giunge alla conclusione che le strategie che creano valore per l'azionista sono quelle per le quali il ROE risulta maggiore del costo del capitale proprio.

Il principale difetto del modello è invece la stretta relazione che esso propone tra valore dell'azienda e capitale netto contabile; tale relazione è contraria ai principi propri dell'economia aziendale: *"il valore effettivo di un'azienda non può ritrovarsi nel capitale netto contabile, che viene determinato per altri fini, per quanto possa essere rettificato e depurato dalle politiche di bilancio, ma deve necessariamente essere calcolato in funzione dei risultati attesi"* Più corretto sarebbe stato correlare il valore della strategia ai risultati attesi" (Viganò, 2001: 119).

Già nella prima metà degli anni '80 cominciarono a svilupparsi modelli di valutazione svincolati dalla contabilità e più attenti agli aspetti finanziari. Si tenga conto che in quegli anni i risultati della gestione non caratteristica assumevano un ruolo sempre più rilevante. Quindi i modelli di *capital budgeting* più diffusi divennero quelli basati sulla valutazione dei flussi di cassa attesi.

In questo filone si inserisce il modello sviluppato da Rappaport (1987) che ha il merito di analizzare la strategia aziendale⁴² non più per periodi limitati e in modo disgiunto dalla storia dell'impresa, ma valutandone gli effetti sul futuro della stessa, anche nel lungo periodo.

Gli studi di Rappaport sono sicuramente stati influenzati da quelli condotti da Porter sulle strategie competitive⁴³ (Porter, 1980) e sul vantaggio competitivo⁴⁴

⁴² In realtà il modello può essere applicato solo alle imprese (Viganò, 2001: 147)

⁴³ Porter individua altre due possibili strategie competitive, oltre al perseguimento della leadership di costo: la strategia di differenziazione del prodotto rispetto a quello offerto dai concorrenti e la strategia di focalizzazione su una nicchia di mercato. Secondo l'autore queste ultime due strategie consentono di creare vantaggi competitivi sostenibili nel tempo (Porter, 1980)

(Porter, 1985). Egli, infatti, prese come riferimento la scomposizione delle attività aziendali proposta da Porter per giungere poi ad una valutazione di sintesi della strategia aziendale.

Egli propose di calcolare il valore della strategia⁴⁵ nel seguente modo:

$$W = \Sigma FCO_t + V_r + SA - P$$

Dove :

W = valore della strategia (azionario)

ΣFCO_t = valore attuale dei flussi di cassa operativi attesi durante il periodo di implementazione della strategia

V_r = valore residuo al termine del periodo di implementazione della strategia, riportato finanziariamente al momento della valutazione

SA = Surplus assets, cioè investimenti liquidabili non essenziali alla gestione operativa

P = Valore di mercato delle passività.

Come si evince dalla formula, il modello elaborato da Rappaport ha due meriti fondamentali (Viganò, 2001: 121-131):

- distingue i risultati della gestione operativa (o meglio complessiva, ma *unlevered*) da quelli della gestione finanziaria;
- non limita l'orizzonte temporale al periodo di attuazione del piano strategico, ma ne valuta gli effetti anche negli anni successivi, tenendo conto della nuova posizione competitiva che l'azienda assumerà al termine del periodo di attuazione del piano.

⁴⁴ Nell'ambito di tali studi Porter elabora il modello della "Catena del valore", individuando le attività di rilevanza strategica che direttamente (logistica in ingresso, produzione, logistica in uscita, marketing e vendite, assistenza post vendita) o indirettamente (gestione delle infrastrutture, gestione delle risorse umane, ricerca e sviluppo, acquisizione) concorrono alla formazione del vantaggio competitivo (Porter, 1985: 43).

⁴⁵ Anche in questo caso si fa riferimento al valore azionario.

Tuttavia, non sono mancate alcune critiche al modello stesso. La più rilevante, che andò assumendo sempre maggiore forza nel corso degli anni '90 e determinò la crisi del modello stesso, è la difficoltà che si riscontra nella sua applicazione a settori particolarmente turbolenti; in questo caso la previsione sull'andamento dei flussi monetari futuri risulta spesso inattendibile (Guatri, 1996: 121). Inoltre il modello di Rappaport non teneva conto delle esigenze di innovazione continua che divenivano via via più pressanti. La turbolenza dei mercati, legata all'innovazione tecnologica, e la contrazione dei cicli di vita delle tecnologie imponevano alle aziende di ricercare e cogliere finestre di opportunità che avrebbero potuto, in futuro, contribuire significativamente alla costruzione del loro vantaggio competitivo. Tale obiettivo, che diveniva sempre più importante, andava perseguito anche a discapito della massimizzazione dei flussi di cassa futuri (Viganò, 2001: 142).

2.3.4. Il monitoraggio continuo delle performance aziendali negli anni '90 e la valutazione degli *intangibles*

La turbolenza ambientale e la dinamicità dei mercati che ha caratterizzato gli anni '90 ha fatto sì che il problema della valutazione della strategia non fosse più un'esigenza episodica (che si presentava periodicamente, ad esempio al termine di ciascun esercizio, o occasionalmente, in fase di avvio di nuove iniziative), ma si configurasse come una necessità costante, fondamentale per la vita dell'azienda. Appariva necessario evidenziare, anche in fase di valutazione, le relazioni esistenti tra comportamenti, obiettivi, risultati e valori di fondo dell'azienda (Viganò, 2001: 240). Il punto di vista dell'azionista, nella valutazione della strategia aziendale, doveva quindi essere integrato con nuove prospettive di analisi. Non era più possibile sostenere quanto affermato dagli studiosi di scuola anglo-americana: *"poiché gli azionisti costituiscono una categoria residuale, la creazione di valore azionario implica automaticamente il preventivo*

soddisfacimento di tutti gli altri stakeholder” (Viganò, 2001: 253). I fenomeni osservabili nella realtà contraddicevano tale affermazione:

- il valore corrente del titolo azionario non necessariamente rispecchia le reali possibilità di sviluppo del business;
- l’ottica dell’azionista è spesso un’ottica di breve periodo (l’obiettivo di accrescere i dividendi è spesso in contrasto con l’investimento in attività che si potranno rivelare remunerative solo nel lungo periodo come, ad esempio, la ricerca e sviluppo ed, in generale, tutte le attività finalizzate ad accrescere gli *intangibile asset* dell’azienda).

In passato, gli studiosi individuavano come risorse strategiche, solo quelle che potevano facilmente essere misurate, come gli impianti e le attrezzature. Ciò, tuttavia, è restrittivo, poiché esistono delle risorse, cosiddette “invisibili” o *intangibile asset*, come le tecnologie, le informazioni sui clienti, la reputazione, la cultura dell’azienda che, oggi, incidono in modo sempre più significativo sul successo dell’azienda (Itami, 1988:21-22).

Il che non significa che quello dell’immaterialità sia un tema nuovo; significa però che, nel passaggio dall’impresa industriale a quella post-industriale, è cresciuta la rilevanza della partecipazione delle risorse immateriali ai processi di valorizzazione, e di correlata valutazione, del capitale aziendale (Podestà, 1993: 19-29; Ferrando, 1999: 88).

Le difficoltà di valutazione di tali componenti derivano da una serie di fattori:

- il passaggio dal modello industriale al modello post-industriale non è stato un fenomeno istantaneo, bensì un processo evolutivo che si è riflesso con rilevanza e in tempi diversi sulle imprese (operanti in differenti settori) e nelle imprese (tra aree funzionali e di business). Ne consegue un ritardo nella lettura stessa del cambiamento, attraverso approcci che inizialmente, e per un periodo non breve, hanno guardato al “nuovo” (che in questa sede significa alle emergenti determinanti del valore) con diffidenza, considerandolo destabilizzante, o con sufficienza, considerandolo

marginale, o per eccezione, considerandolo difforme rispetto al modello prevalente (Caselli, 1995:13-32);

- la complessità del patrimonio immateriale, che si esprime sia sul piano della eterogeneità degli elementi (in ogni caso intangibili) che lo compongono, sia sul piano delle molteplici modalità di sua alimentazione (acquisizione dall'esterno ed auto-produzione, come frutto di processi deliberati e spontanei, individuali e collettivi, aziendali ed ambientali), trasformazione (per esplicitazione, diffusione, interiorizzazione, a livello inter-personale, inter-organizzativo, inter-aziendale) ed attivazione (nell'ambito di circuiti del tipo risorse-valore-risorse oppure del tipo risorse-risorse) ha generato notevoli difficoltà nello sviluppare tassonomie univoche e modelli interpretativi universalmente accettati (Rullani, 1992: 111; Ferrando, 1999: 92);
- l'iniziale tendenza a considerare le risorse immateriali, innanzitutto e prevalentemente, sul piano monetario, adottando i sistemi contabili ed i criteri estimativi tipicamente impiegati per i beni materiali (basati sui costi, sui risultati o sui valori di mercato) (Fontana, 1999: 10).

Peraltro, i tentativi di allineare gli obiettivi dei manager o dei dipendenti a quelli degli azionisti attraverso le *stock option* o altre forme di partecipazione alla gestione ed al capitale, sviluppati dagli anni '80 fino alla prima metà degli anni '90, si sono spesso rivelati fallimentari.

Infine, se si guarda più specificamente alla realtà delle aziende italiane, i modelli di valutazione della strategia basate sul valore azionario non potevano che riguardare poche grandi imprese e, certamente, erano del tutto inadatti a quelle aziende la cui finalità principale non era il profitto, ma la creazione di valore socio-economico (aziende del terzo settore, aziende di pubblica utilità,...), che si andavano sempre più affermando come una realtà particolarmente significativa dello scenario economico.

Sulla base di tali considerazioni, agli inizi degli anni '90 sono stati avviati alcuni tentativi di integrare i modelli finanziari con altri tipi di indicatori, in particolare

con informazioni di tipo reddituale e/o con le rilevazioni provenienti dai sistemi di controllo di gestione.

Se il modello di Rappaport rappresenta un primo passo in tale direzione, il modello che nella pratica ha riscontrato il maggior successo è senza dubbio quello dell'Economic Value Added (Stern, 1998: 19):

$$\text{EVA} = \text{NOPAT} - (\text{WACC} \times \text{C})$$

dove:

EVA = Economic Value Added

NOPAT = Net Operating Profit After Taxes

WACC = Waighted Average Cost of Capital

C = Capitale investito rettificato.

Anch'esso separa la gestione dell'investimento operativo dalle modalità di finanziamento, tuttavia non è adatto ad evidenziare il ruolo svolto dagli *intangibile asset*.

Tale esigenza è, invece, seppur parzialmente, colta da un indicatore di tipo reddituale: il REI - Risultato Economico Integrato (Guatri, 1996: 3-16). Esso viene, infatti, calcolato depurando il reddito contabile dei seguenti effetti:

- politiche di bilancio;
- componenti straordinari;
- componenti estranei alla gestione;
- effetti distorsivi dell'inflazione;
- variazione delle plusvalenze e delle minusvalenze;
- variazione dello stock di beni immateriali

I modelli sopra descritti, tuttavia, non consentono di evidenziare i collegamenti tra le decisioni strategiche ed i processi gestionali che da esse derivano. Negli anni '90 tale esigenza divenne sempre più pressante. Gli studi sul vantaggio competitivo ed, in particolare, il modello della catena del valore proposto da Porter (1985), evidenziarono come gli indicatori di efficacia⁴⁶, di tipo strategico, dovessero essere collegati con quelli di efficienza⁴⁷, rilevati attraverso il sistema di controllo di gestione. Quest'ultimo andava così ampliando il proprio raggio d'azione assumendo il ruolo di controllo strategico (Viganò, 2001: 262).

Il problema era, dunque, l'individuazione di un modello che fornisse informazioni utili sia al top management che ai diversi livelli decisionali della struttura aziendale, utilizzando un linguaggio comune ed evidenziando le relazioni causa-effetto tra decisioni strategiche e scelte gestionali ed operative.

E' questo uno dei principali problemi su cui, ancora oggi, si concentra la ricerca scientifica. Alcune interessanti soluzioni in tale direzione sono state proposte. Tra queste ricordiamo:

- il **Tableau de Bord**, sviluppato in Francia già agli inizi del XX secolo, e rimasto inutilizzato per lungo tempo, viene ora applicato in modo dinamico (Lebas, 1994: 481, Neely e Kennerley, 2000); esso è costituito da un set di indicatori utili al manager per gestire le risorse assegnategli al fine di raggiungere gli obiettivi fissati per il suo centro di responsabilità;
- la **matrice per la misurazione delle performance proposta da Keegan et al.** (1989: 45-50) che organizza le misure in categorie 'cost' e 'non cost', oppure 'external' o 'internal', e riflette la necessità di un maggiore equilibrio delle misure lungo queste dimensioni;
- la **piramide SMART** (*Strategic Measurement and Reporting Technique*) sviluppata dai Laboratori Wang (Lynch e Cross, 1991) che include misure "interne" ed "esterne" della performance, sviluppando set di misure a vari

⁴⁶ Per efficacia si intende la "capacità di raggiungere l'obiettivo prefissato..." (Monetta, 2005: 37)

⁴⁷ Per efficienza si intende "il rapporto ottimale tra input ed output, esso esprime l'attitudine dell'impresa a sfruttare al meglio le risorse a disposizione". (Monetta, 2005: 37)

livelli gerarchici dell'organizzazione in grado di riflettere sia la visione societaria sia gli obiettivi interni ed esterni dell'unità di business;

- lo **studio sulla misurazione della performance nelle imprese di servizi di Fitzgerald et al.** (1991) che propone una classificazione delle misure in due tipologie fondamentali: quelle di risultato (competitività, performance finanziaria) e quelle in grado di determinare i risultati (qualità, flessibilità, utilizzazione delle risorse e innovazione);
- il **Macro Process Model** (Brown, 1996: 101) che schematizza il processo di business in cinque stadi (Input, Processi, Output, Risultati, Goal) e ipotizza che le performance di ogni stadio siano influenzate da quelle dello stadio precedente, fino a ricomprendere anche gli obiettivi più alti dell'organizzazione;
- i modelli scandinavi dell'**Intangible Asset Monitor** (IAM) di Sveiby (1997) ed il **Business Navigator** sviluppato dal gruppo assicurativo Skandia (1994) che focalizzano la loro attenzione sulla rappresentazione, misurazione e gestione degli *intangible asset* (Fadda, 2004: 59);
- il modello delle **Balanced Scorecard** sviluppato da Kaplan e Norton (1992) che integra la prospettiva di valutazione economico-finanziaria con altre prospettive (processi interni, clienti, innovazione e crescita), evidenziando il ruolo svolto dagli *intangible asset*, dando rilievo agli interessi dei diversi *stakeholder* ed evidenziando le relazioni di causa-effetto tra i diversi fattori analizzati. E' su quest'ultimo modello che si concentrerà la nostra attenzione nei capitoli successivi.

3. Le Balanced Scorecard

3.1. La filosofia di fondo

Il termine *Balanced Scorecard* significa, letteralmente, "scheda di valutazione bilanciata". Con tale denominazione Kaplan e Norton (1992) intendevano evidenziare due caratteristiche di tale strumento (Sansonetti, 2002:79):

- l'utilizzo di uno strumento di valutazione (*Scorecard*) che, periodicamente, registra le performance del management aziendale;
- il bilanciamento della rilevazione tra più dimensioni e prospettive di analisi.

In particolare, il concetto di bilanciamento fa riferimento ad una duplice esigenza di equilibrio: tra i vari obiettivi strategici aziendali (esistono, infatti, obiettivi conflittuali da contemperare e vincoli da rispettare nell'attuazione della strategia) e tra le diverse aree di performance (che rispecchiano le aspettative dei diversi *stakeholder*) (Fadda, 2004, 61).

Lo strumento delle *Balanced Scorecard* (BSC), messo a punto da Kaplan e Norton (1992) rappresenta una valida risposta all'esigenza di riorientare i sistemi di controllo direzionale verso la produzione di informazioni anche di natura extracontabile, che potessero soddisfare i seguenti requisiti (Sansonetti, 2002: 78-79):

- dare maggior enfasi ai fattori critici per la creazione di valore in azienda, rappresentati, in modo sempre più significativo, dai cosiddetti *intangibile asset*;
- anticipare a monte il verificarsi di eventuali risultati negativi, fornendo una valutazione della strategia ex-ante ed in itinere e non solo ex-post;
- collegare maggiormente l'azione di pianificazione strategica con le attività gestionali ed operative e con i relativi sistemi di controllo (controllo direzionale, controllo di gestione e controllo operativo).

Il modello delle *Balanced Scorecard* segna, infatti, il passaggio da una cultura dell' "implicito strategico" ad una in cui l'esplicitazione, la diffusione e la condivisione della strategia a livello delle singole unità organizzative e dei singoli individui assume un ruolo centrale (Bolzoni e Tovaglieri, 2003: IV)

Coerentemente con tali presupposti, il modello teorico alla base della BSC prevede alcuni principi ispiratori fondamentali (presupposti culturali e metodologici), tra i quali è possibile ricordare (Proietti, 2002: 7):

- il **misurazione**, cioè la necessità di misurare i fenomeni da governare: "if you can't measure it, you can't manage it" (o anche "you get what you measure");
- il **casualismo**, cioè la ricerca di rapporti di causa-effetto idonei a spiegare le *performance* registrate e rendere possibile l'intervento prima del verificarsi di un risultato sgradevole;
- la **sistematicità**, nel senso di approccio globale e complessivo alla valutazione della *performance* aziendale;
- la **tempestività**, in quanto – a differenza dei tradizionali sistemi di *performance management and measurement* – la BSC realizza un flusso informativo e comunicativo in continua evoluzione ed aggiornamento e controllabile in tempo reale ai vari livelli di responsabilità. In tal modo essa riesce a fornire al management aziendale informazioni, non solo relative alla storia dell'impresa, ma anche indicazioni sul suo andamento futuro (Alberti, 2000, 46)

Tabella 3.1 - Un confronto tra il focus tradizionale di pianificazione e controllo e la BSC (Alberti, 2000: 47)

	Focus tradizionale	Focus "Balanced Scorecard"
Obiettivo	Controllo	Apprendimento
Contesto	Budget	Piano Strategico
Caratteristiche	Funzionale/Analitico	Diffuso nell'organizzazione/ Orientato alla comunicazione
Informazione	Misure/indicatori isolati	Misure di causa/effetto

Spesso l'introduzione delle BSC in azienda può essere interpretata in modo semplicistico e riduttivo e/o confusa con altre filosofie e metodologie gestionali che, pur presentando dei punti di contatto con la stessa, non ne colgono a pieno il significato. Vendramini (2003: 377), a tal proposito, propone uno schema chiarificatore (Tabella 3.2):

Tabella 3.2 - Il modello di scheda a punteggio bilanciato... (Vendramini, 2003: 47)

...consiste in	...non è
<ul style="list-style-type: none"> • un sistema di gestione strategica dell'intera azienda • un sistema di comunicazione che rende la strategia esplicita a tutti • una modalità di bilanciare obiettivi sia economico-finanziari che qualitativi • un processo lungo e articolato • uno strumento che permette di incrementare la responsabilizzazione interna • un modo di allineare la visione dell'azienda con il proprio capitale umano • un impegno a cambiare 	<ul style="list-style-type: none"> • uno strumento di controllo della produttività del singolo • uno strumento soft • uno strumento che utilizza sistemi di misurazione delle <i>performance</i> riclassificandoli in 4 categorie • un progetto • un sistema TQM

E' solo interpretando in modo corretto la *Balanced Scorecard* che essa potrà esplicitare tutto il suo potenziale innovativo e contribuire fattivamente al miglioramento delle *performance* aziendali. In particolare, la sua applicazione potrà portare i seguenti vantaggi (Sansone, 2002:85):

1. *"poter comunicare in modo trasparente la strategia aziendale a tutti i livelli dell'organizzazione, stabilendo le giuste priorità operative (iniziative) al fine di evitare disarmonie fra il management ed il vertice;*
2. *definizione di piani d'azione ed iniziative correlati con gli obiettivi di miglioramento definiti nel Piano strategico;*
3. *dedicare maggior attenzione alle variabili strutturali del business, con particolare riferimento ai processi, alle persone ed alle tecnologie;*
4. *coinvolgere e quindi motivare il management aziendale ai diversi livelli aziendali, collegando i risultati di ciascuna area di performance con il sistema premiante;*
5. *avere come fine ultimo di riferimento di tutte le iniziative, la creazione di valore (...) in un'ottica di Value Based Management".*

3.2. La struttura delle Balanced Scorecard

Le *Balanced Scorecard* hanno subito un progressivo sviluppo teorico che le ha portate da semplice strumento di misurazione delle *performance* ad un sistema di *management* strategico. Infatti Lawrie e Cobbold (2004) individuano tre diverse generazioni di *Balanced Scorecard*:

- la *prima generazione di balanced scorecard* (quella descritta da Kaplan e Norton nel 1992) vede le BSC come un semplice strumento di rilevazione delle performance rilevate attraverso un set di indicatori economico

finanziari e non, costruiti secondo più prospettive di analisi. Le aziende che hanno sperimentato l'adozione di BSC di prima generazione hanno incontrato difficoltà nella selezione degli indicatori da utilizzare e nell'assegnazione degli stessi alle diverse prospettive. Le misure apparivano, inoltre, spesso scollegate tra loro (Lawrie e Cobbold, 2004);

- la *seconda generazione* delle BSC vede le stesse configurarsi come un vero e proprio strumento di gestione della strategia. Già nello scritto del 1993 Kaplan e Norton propongono di selezionare gli indicatori da adottare sulla base degli obiettivi strategici fissati e di evidenziare le relazioni di causa-effetto tra i diversi indicatori e tra obiettivi ed indicatori attraverso relazioni di causa-effetto, di tipo algoritmico. Nella pratica, l'applicazione della nuova generazione di BSC presentava difficoltà nel declinare gli obiettivi strategici in obiettivi di tipo operativo, in modo che i singoli responsabili operativi potessero analizzare l'impatto dei risultati della loro gestione sulla realizzazione della strategia aziendale ed allineare i singoli obiettivi agli obiettivi strategici.
- la *terza generazione* delle BSC, sviluppatasi verso la fine degli anni '90 trova una soluzione a tale problematica nell'utilizzo dei *destination statement*, cioè nell'esplicitazione degli obiettivi di ciascun manager, secondo le diverse prospettive di analisi, attraverso delle frasi che ne chiariscano il contenuto, anche in termini quantitativi. Attraverso i *destination statement* si evidenziano le incongruenze tra i diversi obiettivi e si perviene più agevolmente alla definizione degli obiettivi strategici ed al riallineamento degli obiettivi dei singoli.

Di seguito verranno descritte le BSC ed il relativo processo di costruzione nella versione più completa ed aggiornata.

3.2.1. Le prospettive di analisi

Il sistema di rilevazione proposto da Kaplan e Norton prevede quattro diverse prospettive di analisi. La prospettiva **economico-finanziaria** è solo una di esse, ad essa vengono affiancate la prospettiva dei **clienti** (prospettiva esterna), la prospettiva dei **processi interni** e la prospettiva dell'**innovazione** (apprendimento e crescita). Proprio quest'ultima prospettiva, che analizza aspetti quali la formazione e l'investimento in nuove tecnologie, insieme a quella dei processi interni, focalizza l'attenzione prevalentemente sui cosiddetti *intangibile asset*.

Il modello coniuga, quindi, misure di **risultato interne** (prospettive dei processi e dell'innovazione), con misure di **risultato esterne** (prospettive finanziaria e dei clienti), misure su fenomeni che hanno un impatto di **breve termine** (prevalentemente rilevati nell'ambito delle prospettive finanziaria e dei clienti) con misure su fenomeni caratterizzati da effetti di **medio/lungo periodo** (prevalentemente rilevate nell'ambito delle prospettive dei processi interni e dell'innovazione) (Sansonetti, 2002: 80).

Le quattro prospettive proposte nella BSC costituiscono, quindi, una struttura mista ed articolata di *lag indicator* (indicatori di risultato o della *performance* passata) e *lead indicator* (*driver*⁴⁸ della *performance* futura) che devono integrarsi e bilanciarsi

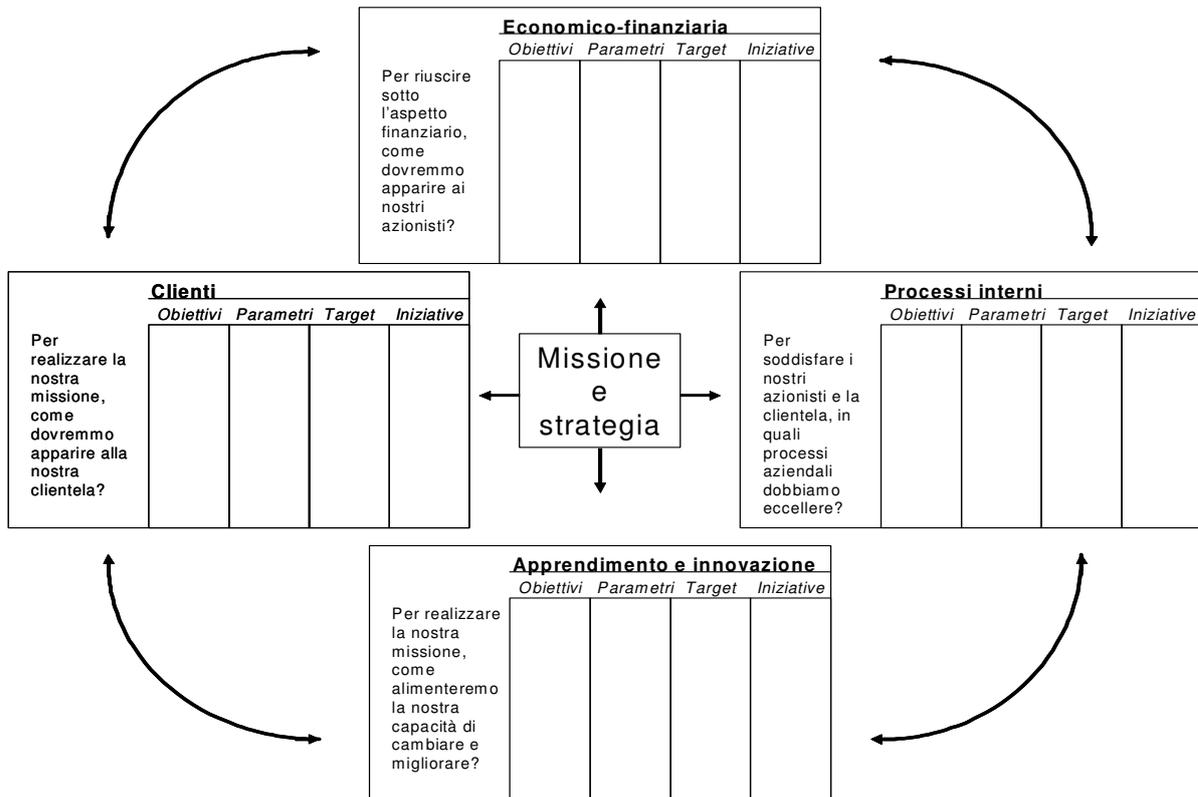
Individuate le prospettive, per le quali l'elencazione di Kaplan e Norton non è né vincolante, né esaustiva, l'articolazione delle BSC prevede che, per ciascuna di esse, vengano considerati (Figura 3.1):

- gli obiettivi da raggiungere per la realizzazione della strategia
- i parametri di misura da applicare per monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi
- i target di riferimento per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi

⁴⁸ "...*traiettorie dinamiche di creazione del vantaggio competitivo*" (Porter, 1991:104)

- le iniziative da mettere in atto per raggiungere gli obiettivi

Figura 3.1 - La struttura della Balanced Scorecard (Alberti, 2000: 47)



Tra le prospettive considerate nelle BSC, quella **economico-finanziaria**, pur non essendo da sola sufficiente a descrivere una strategia aziendale, resta comunque una prospettiva fondamentale.

Le misure in questa prospettiva indicano se effettivamente l'esecuzione della strategia ci sta portando i risultati economici e finanziari previsti.

Gli indicatori generalmente utilizzati sono quasi tutti di tipo *lag*, cioè di risultato (Tabella 3.3).

Tabella 3.3 - Alcuni esempi di indicatori economico-finanziari (Fadda, 2004: 67)

Tipologia	Indicatore
Struttura patrimoniale-finanziaria	Rigidità impieghi ⁴⁹ Rigidità fonti ⁵⁰ Indebitamento ⁵¹ Copertura del capitale fisso ⁵²
Situazione finanziaria	Indici di rotazione ⁵³ Indici di ciclo ⁵⁴ Indici di situazione
Redditività	ROE (Return On Equity) ⁵⁵ ROI (Return On Investment) ⁵⁶ ROA (Return On Assets) ⁵⁷ EVA (Economic Value Added) ⁵⁸ ROS (Return On Sales) ⁵⁹

La prospettiva finanziaria non rinnega la necessità di monitorare i processi aziendali avvalendosi di dati economico-finanziari, ma analizza questi dati in funzione della fase in cui l'azienda si trova ad operare, **crescita**, **sostegno** o **raccolta** (Drew, 1993), pertanto in ciascuna fase ci si avvarrà di un differente set di indicatori, coerenti con la strategia adottata. Vendramini (2003: 367-368) definisce le strategie da adottare nelle diverse fasi, in funzione di 5 variabili (redditività, combinazione mercato/prodotto, riduzione dei costi, incremento della produttività, efficienza organizzativa) secondo lo schema illustrato in Tabella 3.4.

⁴⁹ Immobilizzazioni nette/totale impieghi

⁵⁰ Fonti permanenti/totale fonti

⁵¹ Totale impieghi/capitale di terzi

⁵² Capitale permanente/Immobilizzazioni nette

⁵³ Indice di rotazione del capitale investito, indice di rotazione del capitale circolante lordo, indice di rotazione del capitale circolante netto, indice di rotazione del magazzino, indice di rotazione delle materie prime, indice di rotazione dei prodotti ottenuti, indice di rotazione dei crediti commerciali

⁵⁴ Ciclo monetario = - Periodo di giacenza media dei debiti verso i fornitori + periodo di giacenza media delle rimanenze finali di materie prime + periodo di giacenza media dei semilavorati + periodo di giacenza media delle rimanenze di prodotti finiti + periodo di giacenza dei crediti verso i clienti

⁵⁵ ROE = Utile netto/capitale proprio

⁵⁶ ROI = Utile operativo/capitale investito medio

⁵⁷ ROA = Utile ordinario/capitale investito medio

⁵⁸ Per la definizione dell'EVA si veda il par. 2.3.4

⁵⁹ ROS = Utile operativo/ricavi di vendita

Tabella 3.4 - Rapporto dimensioni/fasi (Vendramini, 2003: 368)

	Crescita	Sostegno	Raccolta
Ritorno economico	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento dei volumi • Nuovi prodotti • Nuove applicazioni per prodotti esistenti 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuove applicazioni per prodotti esistenti • Aumento dei volumi 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuovi utilizzi per prodotti esistenti
Market mix	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento della penetrazione del mercato • Espansione dei segmenti del mercato • Utilizzo di segmenti di mercato per l'espansione attraverso lo sviluppo di nuovi prodotti 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento della penetrazione del mercato • Espansione dei segmenti del mercato • Utilizzo di segmenti di mercato per l'espansione attraverso lo sviluppo di nuovi prodotti 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco rilevante
Riduzione dei costi	<ul style="list-style-type: none"> • Cautela nel processo di riduzione dei costi 	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione dei costi unitari 	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione dei costi unitari
Incremento della produttività	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento della produttività per personale dedicato • Sviluppo del personale e formazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento della produttività per personale dedicato • Sviluppo del personale e formazione • Standardizzazione delle procedure 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento della produttività per personale dedicato
Utilizzo dei fattori produttivi	<ul style="list-style-type: none"> • Ottimizzazione del ritorno monetario degli investimenti • Sviluppo della condivisione delle risorse • Sviluppo del capitale umano 	<ul style="list-style-type: none"> • Ottimizzazione del ritorno monetario degli investimenti • Sviluppo della condivisione delle risorse • Sviluppo del capitale umano 	<ul style="list-style-type: none"> • Ottimizzazione del ritorno monetario degli investimenti • Sviluppo della condivisione delle risorse • Sviluppo del capitale umano

Dalla tabella si evidenzia la necessità di utilizzare indicatori finanziari differenti nelle diverse fasi; ad esempio, nella fase di crescita gli indicatori di redditività andranno integrati necessariamente con indicatori relativi agli investimenti in ricerca e sviluppo, questi ultimi saranno meno rilevanti nella fase di crescita.

La **prospettiva dei clienti** - si concentra su due questioni fondamentali:

- chi sono i clienti dell'azienda
- qual è la proposta di valore nei loro confronti

Le misure usate in questa prospettiva daranno una indicazione di come i clienti percepiscono la proposta di valore dell'azienda. Gli indicatori generalmente utilizzati possono essere così suddivisi (Fadda, 2004: 68):

- *core measure* (misurano la capacità dell'azienda di acquisire e trattenere la clientela profittevole);
- *performance measure* (misurano la capacità dell'azienda di soddisfare le aspettative dei clienti).

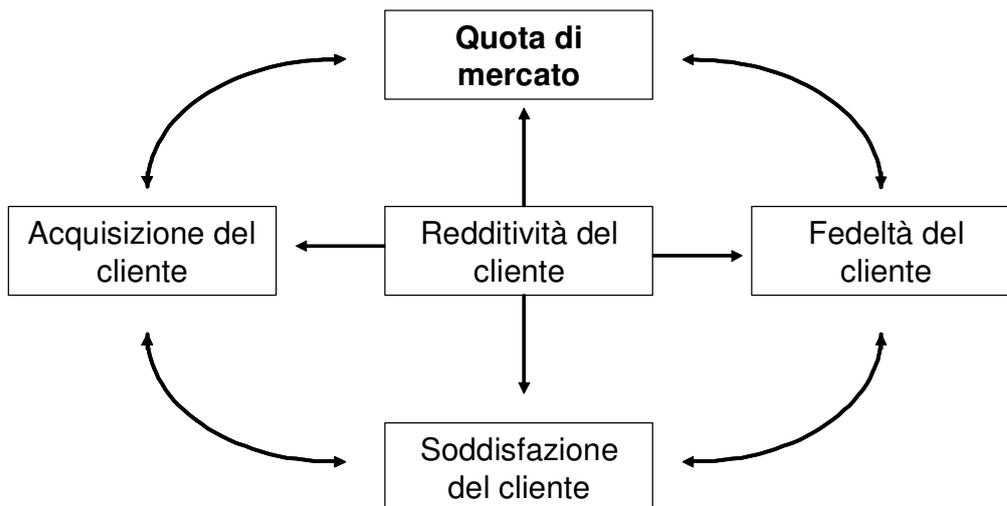
Esempi di *core measure* e di *performance measure* sono riportati in Tabella 3.5:

Tabella 3.5 - Esempi di core measure e di performance measure (ns. elaborazione da Fadda, 2004: 68)

Core measure		Performance measure
Processo	Indicatori	
<i>Acquisizione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di prodotti acquistati nel periodo • Numero di prodotti acquistati nel periodo/numero totale di prodotti 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di reclamo (n. reclami/n. prodotti) • Punteggi di soddisfazione assegnati tramite questionari
<i>Retention</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo medio tra due acquisti consecutivi • Numero di clienti che non acquistano da sei mesi o più • Quota di mercato 	
<i>Redditività</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Margine medio per prodotto 	

Gli elementi sopra descritti sono tra loro correlati (Vendramini, 2003: 369) come indicato in Figura 3.2.

Figura 3.2 - Le variabili della prospettiva dei clienti (ns. elaborazione da Vendramini, 2003: 369)



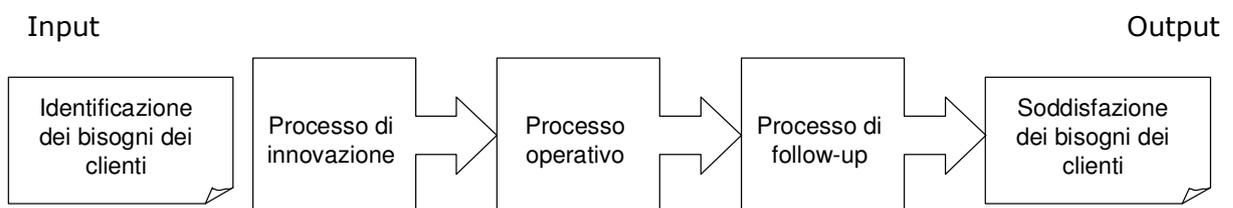
La prospettiva dei clienti è strettamente, o meglio inversamente (Estis, 1998), correlata con quella economico-finanziaria, poiché, per migliorare le relazioni con i clienti un'azienda deve investire in formazione del personale, ricerca e sviluppo, spazi ed attrezzature (oggi, con particolare riferimento ai sistemi informativi), ecc. Ciò potrà comportare un peggioramento della performance finanziaria nel breve periodo, ma migliori risultati complessivi nel lungo periodo (Vendramini, 2003: 370).

La prospettiva dei **processi interni** identifica quali sono i processi chiave in cui l'organizzazione deve eccellere per supportare la proposta di valore offerta ai clienti, per essere competitiva e creare valore per l'azienda. In dipendenza dall'orientamento dato alla proposta valore per il cliente (eccellenza operativa, innovazione di prodotto, relazione), sia esso interno o esterno, le misure di questa prospettiva si concentreranno su quei processi interni destinati ad avere il

massimo impatto sulla *value proposition* e, quindi, più importanti per il conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Tale prospettiva rielabora lo schema della catena del valore (Porter, 1985: 43), rappresentando i processi interni per la creazione di valore secondo lo schema illustrato in Figura 3.3:

Figura 3.3 - La catena del valore secondo il modello BSC (Vendramini, 2003: 371)



Il monitoraggio dei processi interni avviene, dunque, mediante l'utilizzo di una duplice tipologia di indicatori (Fadda, 2004, 69):

- *indicatori di efficacia* che misurano la capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni dei diversi clienti⁶⁰. Essi sono generalmente espressi come indici di successo o di insuccesso, secondo la struttura

$$\text{numero di esiti positivi (negativi)/numero totale di transazioni}$$

- *indicatori di efficienza* che misurano la capacità dell'azienda di ottimizzare l'impiego dei fattori produttivi, minimizzando i costi. Essi sono generalmente espressi secondo la struttura

$$\text{numero totale di transazioni/costo (tempo) dei fattori impiegati}$$

- *indicatori misti* che rilevano simultaneamente efficienza ed efficacia, comparando output ed input dell'attività aziendale, secondo la struttura

$$\text{numero di esiti positivi/costo (tempo) dei fattori impiegati}$$

⁶⁰ Si fa riferimento a tutti gli *stakeholder*, interni ed esterni (Fadda, 2004, 69)

La prospettiva dell'**apprendimento e della crescita** - individua quali sono i fattori abilitanti delle altre tre prospettive, cioè l'infrastruttura da costruire per creare crescita e miglioramento sostenibili nel tempo. In questa prospettiva vengono prevalentemente analizzati gli *intangibile asset*.

La difficoltà dell'analisi condotta secondo questa prospettiva consiste nell'orizzonte temporale necessario per monitorare l'efficacia degli investimenti realizzati. E', dunque, spesso necessario definire degli obiettivi intermedi che consentano un controllo puntuale sulle singole azioni realizzate (Vendramini, 2003: 371).

Anche in questo caso gli indicatori generalmente utilizzati possono essere suddivisi in (Fadda, 2004: 68):

- *core measure* che misurano la capacità dell'azienda di acquisire, sviluppare internamente e trattenere risorse tecnologiche e umane di qualità;
- *performance measure* che valutano l'attitudine dell'azienda a generare ed impiegare *know-how* tecnologico ed organizzativo nella sua gestione operativa.

Le *core measure*, sintetizzate in Tabella 3.6, hanno validità generale, mentre le *performance measure* devono essere specificamente definite per ciascuna azienda (Fadda, 2004: 68).

Tabella 3.6 - Esempi di core measure dei processi di apprendimento e crescita (Fadda, 2004: 68)

Prospettiva dell'apprendimento e della crescita
<i>Core measure</i>
Tasso di incidenza delle diverse professionalità
Durata media del rapporto di lavoro
Turn over per iniziativa dei dipendenti
Incidenza dei costi di ricerca e sviluppo sul fatturato/cash flow/reddito/totale dei costi
Incidenza dei costi di formazione sul fatturato/cash flow/reddito/totale dei costi
Punteggi assegnati dai dipendenti tramite questionari di valutazione dell'ambiente di lavoro

Le prospettive di analisi sin qui illustrate sono quelle originariamente proposte da Kaplan e Norton (1992). Tuttavia, in fase di applicazione del modello in contesti diversi ci si è resi conto della necessità di individuare ulteriori prospettive che rappresentassero in modo più significativo la realtà aziendale.

Ad esempio, Donna e Lo Sardo (2000: 27-28) propongono di integrare il modello aggiungendo una quinta prospettiva, quella delle **risorse umane**⁶¹, distinguendo quindi i clienti esterni da quelli interni e di adottare, in alcuni contesti specifici, ulteriori prospettive: la prospettiva dell'**ambiente**⁶² e quella dei **partner**⁶³. Maisel (1992: 47-52) sostiene che, ai fini del successo dell'applicazione delle BSC in azienda, il radicamento ed il senso di appartenenza dei dipendenti assumano un ruolo fondamentale⁶⁴, pertanto è necessario prevedere, tra le prospettive di analisi, quella della **crescita e dello sviluppo del capitale umano**.

Scanziani e Tavecchio (2001: 109-110), invece, presentano la Balanced Scorecard costruita da Ernst&Young per la Campagnolo S.p.A.. La società di consulenza integra le prospettive di Kaplan e Norton con una quinta prospettiva: quella della **comunicazione**.

Nella selezione delle prospettive rilevanti per l'azienda, così come nell'individuazione degli indicatori è, tuttavia, necessario operare delle scelte che consentano di costruire delle schede sufficientemente snelle, garantendo il giusto *trade-off* tra significatività degli indicatori e disponibilità dei dati (Turi, 2001: 37).

⁶¹ In tale prospettiva vengono rilevati indicatori di clima aziendale e di motivazione quali, ad esempio, il livello di assenteismo, l'età media dei dipendenti, il *turnover* aziendale, il numero di infortuni, il numero di ore dedicate alla formazione ed all'apprendimento, il numero di richieste di cambiamento di posizione, il numero di richieste di assunzione per dipendente oltre ad indicatori di *employee satisfaction* rilevati tramite apposite indagini (Donna e Lo Sardo, 2000: 28)

⁶² La gestione delle tematiche ambientali, in alcuni settori, sta assumendo un ruolo sempre più rilevante.

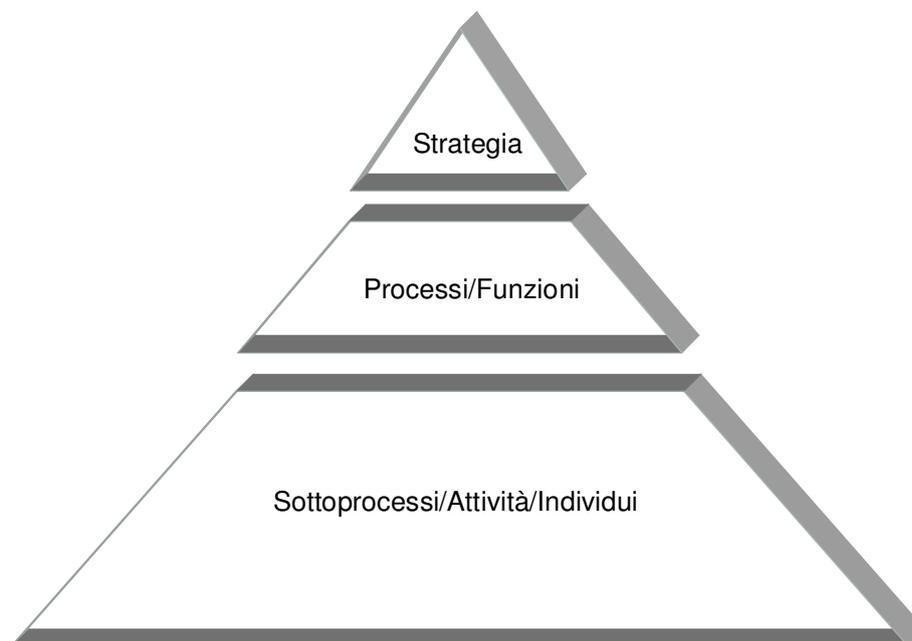
⁶³ La ricerca di partner diviene sempre più significativa, soprattutto nel sistema delle PMI italiane.

⁶⁴ Tale affermazione è confermata dai risultati di una ricerca condotta da Olve et al. (1997) che dimostra che "i casi di successo della balanced scorecard sono caratterizzati da realtà con un profondo radicamento e fedeltà dei professionisti all'azienda" (Vendramini, 2003: 375).

3.2.2. L'approccio *top-down*

Le *Balanced Scorecard* devono essere sviluppate in una logica *top-down*, partendo dal livello **strategico**, passando per il livello gestionale (**funzionale o di processo**), giungendo, in *drill down* (sotto-livello), fino al livello **di sottoprocesso, di attività o individuale** (Figura 3.4) .

Figura 3.4 - I livelli della Balanced Scorecard (Scanziani e Tavecchio, 2001: 107)



Anche questa articolazione può essere oggetto di personalizzazioni in base al contesto ed alla struttura aziendale di riferimento.

E' importante, però, sottolineare che il termine *top-down* fa riferimento unicamente alla struttura del modello e non al metodo utilizzato per la costruzione delle schede che richiede, invece, il coinvolgimento di tutti i livelli aziendali, in modo da favorire la condivisione delle vision e della strategia aziendale (Scanziani e Tavecchio, 2001: 106).

E', infatti, proprio attraverso il *drill-down* che vengono esplicitati i legami e le dipendenze tra i vari livelli, garantendone l'allineamento e la coerenza.

Esistono due diverse tipologie di *drill-down* (Scanziani e Tavecchio, 2001: 107):

- **drill-down di tipo logico** che lega i diversi livelli attraverso un insieme di relazioni causa-effetto;
- **drill-down di tipo algoritmico** che lega le diverse componenti del modello attraverso relazioni matematiche;

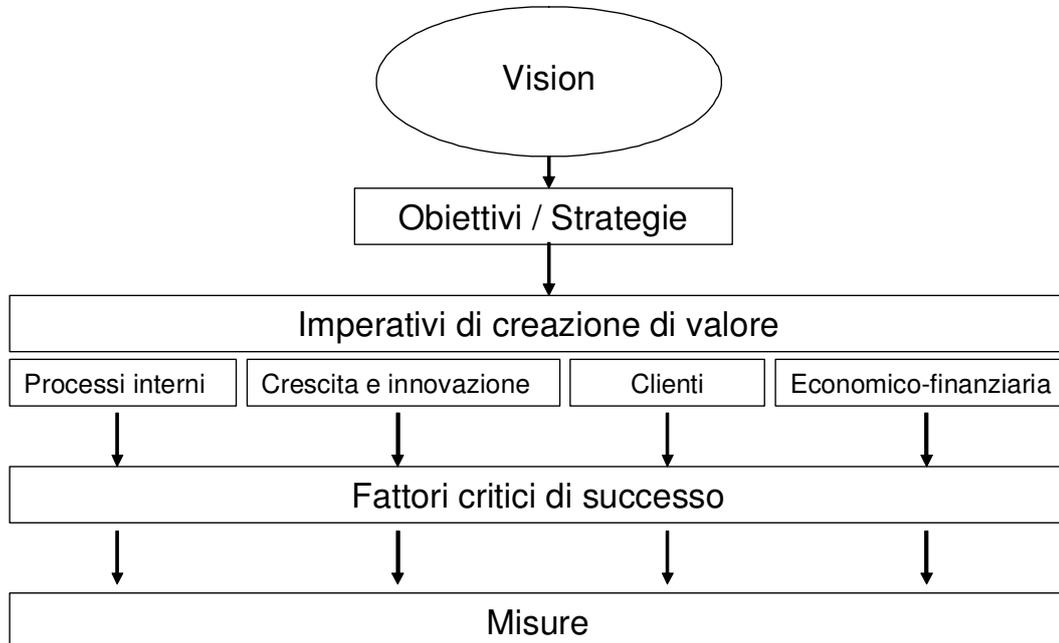
Quest'ultima tipologia favorisce la strutturazione delle informazioni in una forma facilmente gestibile attraverso supporti ICT, tuttavia, pone alcuni problemi e comporta alcune forzature rispetto ad una serie di elementi difficilmente quantificabili ed esprimibili mediante relazioni matematiche.

Per ciascuno dei livelli sopra descritti, poi, si procede alla costruzione di schede in cui siano rappresentati, sempre in una logica *top-down*, i seguenti elementi (Figura 3.5):

- **vision** dell'azienda, cioè le direzioni di lungo periodo che ispirano il cammino aziendale ed esprimono la ragion d'essere dell'organizzazione stessa;
- **strategie/obiettivi**, cioè i piani, le prospettive, le linee guida, che l'azienda definisce per sostenere nel tempo il vantaggio competitivo, in coerenza con la vision aziendale;
- **imperativi di creazione di valore**, cioè le dimensioni rilevanti per la creazione di valore in azienda; esse, come già detto, possono coincidere con le quattro prospettive proposte da Kaplan e Norton (1992) o essere integrate o sostituite con altre prospettive;
- **fattori critici di successo**; per ciascuna prospettiva vengono definiti i fattori su cui far leva per raggiungere con successo gli obiettivi fissati;
- **misure o indicatori**⁶⁵, cioè informazioni numeriche e non che ragguagliano sul livello di successo o insuccesso delle diverse azioni e, conseguentemente, sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

⁶⁵ Gli indicatori utilizzati nelle BSC devono essere (Galasso, 2000: 23):

Figura 3.5 - struttura delle Balanced Scorecard (Scanziani e Tavecchio, 2001: 106)



In sintesi è possibile affermare che l'applicazione delle BSC favorisce l'integrazione all'interno dell'azienda sia in senso **orizzontale** che **verticale** (Proietti, 2002: 10):

- per un verso (ottica verticale), nel raggiungimento di un crescente grado di specificazione e disaggregazione delle idee, degli obiettivi, delle iniziative e degli strumenti di controllo a partire dalle linee strategiche fino al livello del singolo individuo;
- per un altro (ottica "orizzontale"), nella definizione – per ciascuna prospettiva di miglioramento di obiettivi, di misure correlate, di parametri

- **bilanciati** (mix equilibrato di rilevazioni di natura contabile ed extracontabile, numerica e non);
- **dinamici** (migliorabili e flessibili);
- **semplici** (facili da interpretare ed in numero contenuto: massimo 5-6 per prospettiva);
- **rilevanti** (riferiti ai fattori critici di successo e allineati alla strategia);
- **ponderati** (rispetto alla significatività ed al contributo che forniscono al perseguimento degli obiettivi e delle strategie).

di riferimento (target o valori-obiettivo) e di piani di azioni tra loro compatibili.

"Se l'ottica "verticale" di progettazione della BSC pone l'accento sull'importanza di legare ciascuna area o unità gestionale aziendale (funzione, processo, team, individuo) all'indirizzo promanante dal vertice, l'ottica "orizzontale" sottolinea la rilevanza di unità ed indicatori di misurazione adeguati al monitoraggio degli obiettivi e dei FCS connessi. Tali misure devono essere tali da non determinare comportamenti addirittura discordanti con la strategia, da essere effettivamente legati alle performance e quindi motivanti, da apparire semplici e comprensibili agli assegnatari e da indirizzare questi ultimi nella definizione dei rispettivi piani di azione" (Proietti, 2002: 11) .

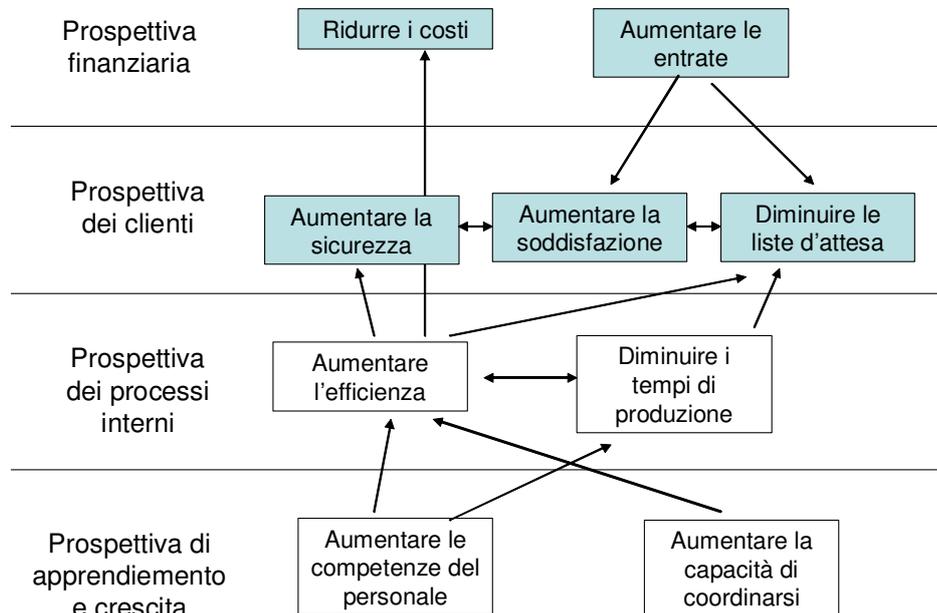
3.2.3. La Mappa Strategica

Nella costruzione delle *Balanced Scorecard* è necessario esplicitare le relazioni causa-effetto in modo che ciascun elemento della sequenza trovi nella scheda un indicatore che lo rappresenti e che siano evidenziate (in modo qualitativo o quantitativo) le relazioni tra le diverse variabili (Kaplan e Norton, 1996b: 18-24).

Questo processo, attraverso il quale si ricercano le relazioni causa/effetto è alla base della costruzione della **Mappa Strategica** (Figura 3.6).

La mappa strategica è un'architettura che serve per rendere esplicite le ipotesi formulate con la strategia secondo le prospettive della BSC. In una BSC ben progettata ogni misura viene inserita in una catena logica di rapporti causa effetto. Attraverso la mappa strategica si descrive come i *lead indicator* siano collegati ai *lag indicator* attraverso relazioni causa effetto. In altre parole, con la mappa si documenta la strategia attraverso una serie di misure collegate tra loro da rapporti causa-effetto. Rendendo espliciti questi rapporti si può monitorare, valutare e gestire queste misure in un'ottica strategica.

Figura 3.6 - Esempio di mappa strategica (ns. elaborazione da Vendramini, 2003: 374)



Di fatto, come ha evidenziato Niven (2003: 155-184), costruire una mappa strategica significa dare in successione una serie di risposte alle seguenti domande:

1. Gli obiettivi e le misure scelti nella prospettiva finanziaria descrivono come verranno soddisfatte le aspettative degli azionisti?
2. Quali sono gli obiettivi e le misure che riflettono, nella prospettiva cliente, la proposta di valore che consentirà all'azienda di raggiungere i traguardi finanziari proposti?
3. In quali processi interni si dovrà eccellere per rendere efficace la proposta di valore dell'azienda e quindi soddisfare le aspettative di clienti ed azionisti?
4. Gli obiettivi e le misure impostate per questa prospettiva portano effettivamente al miglioramento dei risultati nelle prospettive cliente ed azionista?

5. Per eccellere nei processi interni individuati quali sono le competenze, le tecnologie ed il clima necessari?
6. Quali sono gli obiettivi e le misure che descrivono al meglio i traguardi da raggiungere nella prospettiva crescita ed apprendimento in funzione dei risultati che si vogliono ottenere nelle altre prospettive?
7. Si sta usando una corretta combinazione di *lead* e *lag indicator*?
8. Si sta usando una corretta combinazione di obiettivi a breve e medio-lungo periodo?
9. La BSC sviluppata riflette effettivamente e compiutamente la strategia aziendale?

E' attraverso la costruzione della Mappa Strategica che vengono costruite le premesse per l'indispensabile collegamento tra strategia e gestione operativa. Così non è casuale che il terzo volume pubblicato da Kaplan e Norton (2004) e dedicato alla BSC si intitoli: "Strategic Maps" (Bubbio, 2004: 3).

3.3. Il processo di introduzione delle Balanced Scorecard in azienda

Per poter implementare con successo le Balanced Scorecard, Alberti (2000: 48) suggerisce l'attivazione di quattro fondamentali processi gestionali:

- *Tradurre la vision e la strategia aziendale in termini operativi*: la traduzione della strategia in indicatori di performance deve essere realizzata attraverso il dialogo tra il vertice aziendale e i responsabili delle diverse funzioni. Solo dopo aver individuato gli indicatori più significativi si procederà alla loro riorganizzazione in relazione alle prospettive di analisi individuate.
- *Comunicare la strategia all'intera organizzazione*: l'individuazione delle relazioni tra strategie e obiettivi delle singole unità organizzative avviene

in più fasi; innanzitutto, si costituisce un team di vertice dedicato alle BSC che ha il compito di tradurre la vision aziendale in una strategia comprensibile e comunicabile a tutti i soggetti che operano all'interno dell'organizzazione. Dopo questa prima fase, si procede ad un'attività di comunicazione/formazione sulle BSC rivolta ai livelli intermedi dell'organizzazione, attraverso riunioni, documentazione cartacea e sistemi informativi aziendali. A questo punto, le singole unità organizzative sono chiamate ad elaborare la propria BSC, coordinandola con le BSC delle altre unità organizzative e la BSC aziendale, che a seguito di tale processo potrebbe subire delle modifiche. Infine, ai singoli dipendenti viene chiesto di correlare i propri obiettivi a quelli dell'unità organizzativa di appartenenza, elaborando la propria BSC⁶⁶.

- *Pianificare le attività aziendali*: una volta definiti gli obiettivi strategici in un'ottica integrata, il processo di allocazione delle risorse e l'individuazione delle priorità divengono estremamente più agevoli.
- *Feedback e apprendimento*: si procede alla verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi di breve periodo e, sulla base delle informazioni raccolte attraverso le BSC, si valuta la strategia aziendale apportando le modifiche che si rendono necessarie ai diversi livelli (strategico, di processo/funzionale, di sottoprocesso/di attività/individuale).

3.4. Le critiche al modello

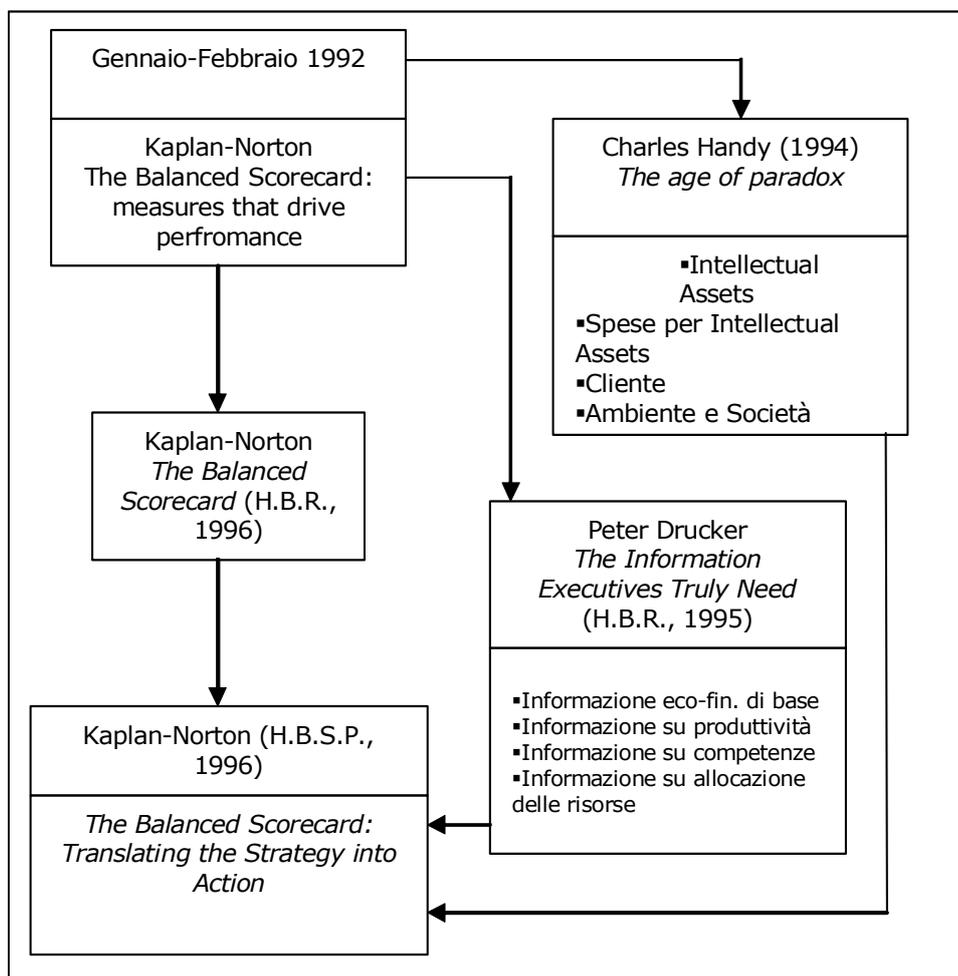
Il modello delle BSC proposto per la prima volta da Kaplan e Norton agli inizi degli anni '90, è, ancor oggi, oggetto di studi volti a verificarne le reali possibilità di applicazione. Si è generato così, nell'ultimo decennio un ampio dibattito che ha

⁶⁶ Affinché il modello funzioni è anche necessario correlare il sistema premiante al grado di raggiungimento degli obiettivi così definiti (Alberti, 2000: 48, Bolzoni e Tovaglieri, 2003: VI-VII)

coinvolto numerosi studiosi ed ha posto in evidenza alcune criticità del modello che hanno consentito agli autori stessi di approfondirne lo studio e migliorarne la funzionalità.

In Figura 3.7 è sinteticamente rappresentata l'evoluzione degli studi sul performance management che ha caratterizzato l'ultimo decennio.

Figura 3.7 - Evoluzione storica della BSC nel pensiero di diversi studiosi (Costabile, Cariola, 2004)



E' possibile classificare tali letture critiche sulla base del livello (strategico o operativo) a cui esse fanno riferimento:

Livello strategico

Una prima considerazione attiene proprio alla concezione strategica di riferimento. E' chiaro che il modello di Kaplan e Norton ha come presupposto di base un processo formalizzato di costruzione della strategia, pertanto non coglie l'insieme dei comportamenti e delle azioni aziendali che portano all'affermarsi di strategie emergenti, difficilmente codificabili in un predefinito set di misure (Amigoni e Meloni, 2002: 24; Mouritsen et al, 1995: 387-409).

Ancora in relazione all'approccio top-down che caratterizza le BSC, Johnson (1998: 411-434), Norreklint (1998: 65-88) e Schoenfeld (1991: 57-106) affermano che esso non favorisce la responsabilizzazione dei professionisti del *middle management*. Essi, infatti, partecipano al processo di costruzione delle BSC in modo gerarchico, non dinamico e, pertanto, non si sentono adeguatamente coinvolti nella loro implementazione.

Sulla base di tali considerazioni Norreklint (2000: 73) e Schoenfeld (1991), ma anche Collins e Montgomery (1997: 16) e De Haas e Kleingeld (1999: 245), propongono di sostituire i nessi causali (*if-then*) con criteri di coerenza.

Il controllo di coerenza viene, infatti, effettuato secondo tre modalità (Vendramini, 2003: 375-376):

1. verticale, gerarchicamente determinato, in modo che le coerenze rappresentino il punto di vista del *top management* (riprendendo la logica *top-down*);
2. verticale, organizzativamente determinato, in modo che le coerenze rappresentino il punto di vista del personale;
3. orizzontale, organizzativamente determinato, in modo da coniugare i punti di vista del top e del middle management sui diversi aspetti della gestione.

Tuttavia, come già affermato, tale problema viene risolto con le BSC di terza generazione e la definizione dei *destination statement* da parte del middle management come punto di partenza per la definizione degli obiettivi strategici.

Ma i problemi connessi all'implementazione delle BSC non riguardano solo l'ambiente ed i processi interni all'azienda, essi riguardano anche la relazione con l'ambiente esterno.

Simon (1995: 5) sostiene, infatti, che il processo di costruzione delle BSC non tiene conto del possibile impatto di variabili esogene sulla vision aziendale. Le perturbazioni ambientali possono modificare la vision, richiedendo così un nuovo processo di pianificazione. E' dunque necessario prevedere, parallelamente, un sistema di raccolta dati "ambientali" che alimenti il ciclo della programmazione.

Questa carenza viene sottolineata da Atkinson, Waterhouse e Wells (1997: 26), che affermano:

"Kaplan and Norton [regarding The Balanced Scorecard] developed a model of how process results create customer satisfaction that, in turn, creates owner results. While we have no basic quarrel with this process approach to performance measurement, we feel that it is incomplete because it fails to [...] identify the role of the community in defining the environment within which the company works".

Essi, insieme ad altri autori, tra cui Donna e Lo Sardo (2000: 28), Maisel, (1992), Ewing e Lundahl, (1996: 25), Lingle e Schiemann, (1996: 56-62), Brown, (1996: 101), risolvono parzialmente tale problema integrando le tradizionali prospettive delle BSC con altre volte al monitoraggio dell'ambiente esterno, come già indicato nel paragrafo. 3.2.1.

Livello operativo

Le problematiche relative al livello operativo riguardano essenzialmente la scelta degli indicatori e la relazione tra BSC ed altri sistemi di controllo aziendale.

Il problema non riguarda la scelta dei singoli indicatori, ma il modo in cui essi vengono scelti. Accade spesso che essi non vengano individuati, così come prescrive il modello, in coerenza con la strategia aziendale, ma si ricorra ad una

mera aggregazione di indicatori già presenti in azienda. E' da chiarire, a questo punto, la relazione tra rilevazioni provenienti dalla contabilità o dal sistema di controllo di gestione e BSC.

Dalla ricerca condotta da Amigoni e Meloni (2002: 23-32) emerge la necessità di utilizzare, per le BSC, un numero limitato di indicatori di sintesi, appositamente costruiti che siano correlati a quelli della contabilità e del controllo di gestione, ma risultino distinti da essi. Le BSC non sostituiscono, infatti, il controllo di gestione, né, naturalmente, le rilevazioni contabili, poiché esse hanno finalità differenti e richiedono modalità e tempi di rilevazione diversi, ma utilizzano, tra gli altri, anche gli indicatori contabili e del controllo di gestione, per la costruzione di indicatori più sintetici.

3.5. Il ruolo dei sistemi informativi

Dal punto di vista applicativo, per l'implementazione delle BSC all'interno di strutture organizzative complesse, risulta necessario avvalersi di apposite soluzioni software (On_Line Analytical Process – OLAP e Decision Support System – DSS) che si integrino con i sistemi informativi aziendali preesistenti (sistema di contabilità, sistema di contabilità analitica, sistema di gestione ordini, sistema di gestione della produzione, sistema di gestione logistica, sistema di gestione del personale, ecc.).

Essi dovranno essere in grado di (Donna e Lo Sardo, 2000: 28):

- acquisire, in modo semplice dati ed informazioni dagli altri sistemi informativi aziendali;
- aggregare tali informazioni in modo da pervenire ad indicatori di sintesi dell'andamento aziendale, per poi scomporli, secondo lo schema delle BSC, in indicatori di maggior dettaglio (passando dal livello strategico, a quello operativo, funzionale o di processo per poi scendere, se necessario, a quello individuale o di attività), per consentire di condurre un'analisi in

profondità, laddove si rilevino degli scostamenti tra valore assunto dagli indicatori e valore previsto;

- rappresentare i fenomeni in modo graficamente espressivo in modo da facilitare la lettura e l'interpretazione dei dati (è dunque necessario che il sistema evidenzi gli scostamenti con appositi segnali d'allarme e renda visibili i nessi causa-effetto tra i diversi indicatori).

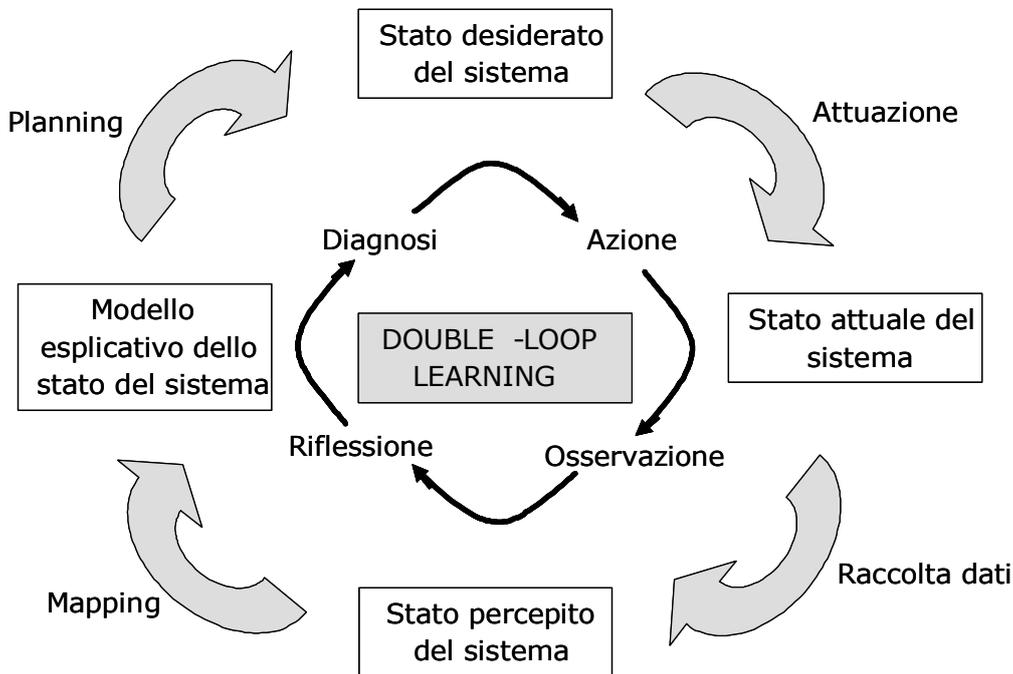
Tuttavia, le potenzialità legate all'utilizzo dei sistemi informativi per l'implementazione delle BSC non si limitano ad un più agevole utilizzo dello strumento. I sistemi informativi consentono, infatti, di superare alcuni dei limiti delle BSC evidenziati nel paragrafo precedente, in particolare la scarsa sensibilità ai mutamenti ambientali.

L'utilizzo dei sistemi informativi e l'applicazione di modelli di *system dynamics*⁶⁷, proposta da Bianchi e Bivona (2002: 958-959), consente di trasformare le BSC in un ambiente interattivo di apprendimento, in cui attraverso l'applicazione congiunta di modelli analitico-deduttivi, tipici dell'informativa aziendale tradizionale, e dei modelli *system dynamics* che hanno natura sintetico-induttiva, è possibile realizzare simulazioni ed analisi di sensitività.

Così coniugando modelli dinamici e modelli contabili, con il supporto di dati provenienti dall'ambiente esterno all'azienda, è possibile alimentare un processo di apprendimento di tipo *double loop* (Figura 3.8) (Coda, 1983: 33) che conduce i decisori a mettere in discussione gli assunti impliciti sulla base dei quali essi hanno formulato le strategie e le politiche aziendali (Bianchi e Bivona, 2002: 958-959).

⁶⁷ I System Dynamics sono modelli che permettono di studiare nel tempo l'evoluzione di sistemi complessi, effettuando anche delle previsioni su tale evoluzione

Figura 3.8 - Processo di apprendimento double-loop (Bianchi e Bivona, 2002: 957)



3.6. L'applicazione delle Balanced Scorecard agli Enti Locali

L'applicazione delle Balanced Scorecard diviene di particolare interesse in un settore, come quello degli Enti Locali, in cui la prospettiva economico-finanziaria, che tradizionalmente ha caratterizzato i sistemi di controllo messi a punto fino agli anni '80, non rappresenta certo l'aspetto più rilevante della gestione, poiché il fine principale dell'azienda pubblica non è la creazione di valore economico, ma la creazione di valore sociale (Finamore, 2005, 321).

In tale settore emerge, quindi ancora più forte, l'esigenza di collegare l'attività di pianificazione strategica con quella di monitoraggio dell'attuazione della strategia, in modo da conferire unitarietà all'agire stesso dell'Ente, costruendo un ponte che saldi le scelte di governo operate dal livello politico, con l'agire quotidiano dell'organizzazione.

Il problema degli Enti Locali, chiamati, dal d. lgs. n. 286/99, ad implementare un'attività di controllo strategico, attraverso modalità e **strumenti** appositamente individuati da ciascuno di essi, è proprio l'individuazione di tecniche e **strumenti di programmazione e controllo** che possano essere utilizzati in modo integrato (Bottari, 2002: 95), in modo da collegare i diversi documenti di **programmazione e controllo** previsti dalla normativa.

Il punto di partenza dell'attività di programmazione dell'Ente Locale è il Bilancio di Previsione, accompagnato dalla Relazione Previsionale e Programmatica, al cui interno vengono illustrati gli obiettivi programmatici attraverso i quali vengono resi operativi gli obiettivi politici presenti nel Programma del Sindaco/Presidente. Tali obiettivi vengono tradotti in obiettivi specifici da assegnare a ciascun centro di responsabilità e, questi ultimi, vengono poi tradotti in obiettivi gestionali, sulla cui base vengono negoziati i budget. Gli obiettivi gestionali devono essere sufficientemente operativi da poter associare ad essi, all'interno del Piano Esecutivo di Gestione, degli indicatori di risultato.

Figura 3.9 - Relazione tra BSC e documenti amministrativo-contabili dell'Ente (ns. elaborazione da Galasso, 2000:26)

Elementi della BSC	Documenti di riferimento
Visione strategica	Programma del Sindaco/Presidente
Obiettivi	Obiettivi strategici di mandato individuati di concerto tra Giunta e dirigenti ed indicati nel Bilancio di Mandato e nella Relazione Previsionale e Programmatica
Prospettive di analisi	Struttura del PEG
Azioni	Obiettivi operativi annuali indicati nel PEG
Indicatori di performance	Sistema di rilevazione presente nel PEG

Tale processo, se non supportato da altri strumenti, comporta un'azione di pianificazione e programmazione ex-ante, ed un'attività di controllo dei risultati ex-post. L'utilizzo delle BSC a supporto del processo di programmazione e

controllo consente invece di svolgere anche un'azione di monitoraggio in itinere e di gestire l'intero processo in modo dinamico.

E' evidente come la logica di fondo delle BSC (il *drill-down* degli obiettivi, il collegamento tra i diversi livelli dell'organizzazione, la definizione di indicatori) ben si integri con il processo di programmazione e controllo degli Enti Locali. Tuttavia si rendono necessarie alcune considerazioni circa le reali possibilità di applicazione e/o adattamento del modello a tale processo.

La prima riflessione riguarda le prospettive di analisi. Se si analizzano singolarmente le quattro prospettive proposte da Kaplan e Norton (1992), si evidenzia che (Bottari, 2002: 96-98):

- la **prospettiva finanziaria**, nelle imprese, rispecchia, di fatto, il punto di vista dell'azionista. Vengono, pertanto, utilizzati indicatori relativi al fatturato, alla redditività, agli investimenti, agli utili distribuiti. E' evidente che tali indicatori mal rispecchiano le esigenze di analisi degli Enti Locali, che focalizzano invece la loro attenzione su indicatori di economicità. Sebbene il contenimento dei costi sia un obiettivo da perseguire, esso sicuramente non identifica la ragion d'essere stessa dell'Ente. Pertanto gli indicatori di economicità devono essere necessariamente integrati con indicatori di efficacia e di efficienza. La prospettiva finanziaria, quindi, deve essere interpretata in chiave funzionale alla prospettiva del cliente, che assume invece un ruolo prioritario;
- la **prospettiva del cliente** rappresenta il punto in cui si ricompongono gli interessi, a volte conflittuali, espressi dai diversi attori sociali. In tale prospettiva viene analizzata la capacità dell'Ente di dare risposta ai bisogni dei diversi *stakeholder*. E' la prospettiva attraverso cui è possibile monitorare la creazione di valore sociale ed il conseguente consenso verso l'agire amministrativo⁶⁸.

⁶⁸ Il consenso politico è, tuttavia, condizionato anche da elementi non direttamente correlabili alla reale implementazione del Programma del Sindaco.

Bocci (2004) propone di affrontare questa prospettiva attraverso quattro differenti punti di vista:

1) il Cittadino come Cliente

E' la dimensione della *responsiveness*, cioè della "capacità di risposta" dell'organizzazione, attraverso l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati o gestiti.

2) il Cittadino come Soggetto alle leggi

Proteggere la cittadinanza con le leggi significa non solo migliorare il benessere sociale, ma anche minimizzare i rischi e gli effetti dell'incertezza che possono condizionare le performance dell'organizzazione.

3) il Cittadino come Proprietario

I Cittadini pagano le tasse, votano i loro rappresentanti e agiscono tramite intermediari per controllare la cosa pubblica. Questa è la dimensione dell'*accountability* delle organizzazioni del settore pubblico. In questa dimensione si tiene conto di come le organizzazioni rispondono ad una autorità superiore (la comunità) in termini di qualità del servizio erogato ed in termini di economicità dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

4) Il Cittadino come Partner

E' la dimensione del coinvolgimento della cittadinanza, della partecipazione, del senso civico e della collaborazione. I cittadini dovrebbero essere coinvolti sia come individui (in termini di prevenzione e senso civico) sia come parte di gruppi organizzati (in termini di collaborazione);

- la prospettiva dei **processi interni** assume particolare rilevanza alla luce delle riforme degli anni '90. Infatti, con la L.241/90, successivamente, con le Leggi Bassanini ed, infine, con il DPR 445/2000 le Amministrazioni Pubbliche sono state svincolate dall'ossequio pedissequo a procedure e

modulistiche⁶⁹, spesso immutate nel tempo, ponendo al centro dell'attività dell'Ente principi quali la soddisfazione del cittadino/cliente, la trasparenza del procedimento, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'agire amministrativo. In quest'ottica obiettivi della prospettiva dei processi interni possono essere: *"l'incremento del livello di produttività, lo sviluppo positivo di interazioni tra il personale comunale e i clienti o i partner, l'assicurare all'ente il supporto – nello svolgimento dei servizi pubblici – di organizzazioni di volontariato o di sponsor, il consentire rapporti più facili con gli utenti attraverso il miglioramento dei processi di lavoro, e così via"* (Bottari, 2002: 97);

- la **prospettiva dell'apprendimento e della crescita** riguarda tutti i processi di innovazione attivati nell'Ente: innovazione tecnologica, reingegnerizzazione dei processi (temi che con lo sviluppo dell'*e-governement* hanno assunto, in questi ultimi anni, sempre maggiore rilevanza), ma anche interventi sul clima organizzativo, formazione delle risorse umane.

A conclusione di quanto detto, si riporta, a titolo di esempio, in Tabella 3.7 la BSC elaborata dal Comune di Torino per la politica di gestione dei nidi d'infanzia.

Si sottolinea che il Comune di Torino ha scelto di sviluppare il *drill-down* degli obiettivi secondo la successione livello strategico generale - livello delle singole politiche - livello di processo - livello individuale. Il modello di Pianificazione e Controllo della Città di Torino è, infatti, costruito intorno a circa 100 politiche che rappresentano le diverse competenze del Comune (Galasso, 2000: 25)

⁶⁹ La normativa di riferimento non è più una "normativa prescrittiva", ma è una "normativa di principi".

Tabella 3.7 - La Balanced Scorecard della politica "gestione nidi d'infanzia" (Galasso, 2000: 31)

Assicurare i servizi educativi per la prima infanzia garantendo risposte flessibili e differenziate alle esigenze delle famiglie e dei bambini e con elevati livelli di qualità educativa, efficienza ed economicità				
Linee guida	<ol style="list-style-type: none"> Migliorare la qualità dei servizi adeguando la qualità erogata a quella attesa dai cittadini nel rispetto della pluralità delle scelte educative e coerentemente al progetto educativo elaborato dagli educatori Raggiungere elevati livelli di efficienza dei servizi compatibili con il pieno soddisfacimento delle esigenze dei cittadini e perseguibili anche attraverso il confronto con le "best practices" del settore pubblico (benchmarking con le altre città metropolitane) o privato (nidi d'infanzia privati) Fare in modo, attraverso specifiche sperimentazioni, che il nido d'infanzia si caratterizzi effettivamente come servizio flessibile sul territorio sempre aperto a nuove esigenze e in grado di modificare la propria tipologia in funzione delle trasformazioni e delle istanze socio-culturali 			
Imperativi per la creazione di valore	Efficienza	Innovazione organizzativa	Customer	Apprendimento e crescita
Azioni	<p>A Migliorare la capacità di utilizzare i posti disponibili e il grado di produttività del personale (analisi comparativa con altre città e nidi privati)</p> <p>B Ridurre l'incidenza della spesa per sostituzione del personale assente</p> <p>C Ridurre i tempi delle liste d'attesa</p>	<p>A Valutare l'efficacia dei servizi integrativi oggetto di sperimentazione(micronidi)</p> <p>B Valutare l'efficacia della sperimentazione del contributo alle famiglie con bambini minori di un anno</p> <p>C Estendere e diversificare gli orari di apertura dei nidi consentendo un ottimo e flessibile utilizzo delle risorse disponibili compatibilmente alla dotazione organica prevista</p> <p>D Informatizzare le procedure amministrative per permettere il collegamento in rete dei nidi e l'iscrizione da parte delle famiglie in via telematica</p>	<p>A Monitorare periodicamente la qualità percepita e la qualità attesa attraverso la rilevazione diretta della soddisfazione del cittadino</p> <p>B Migliorare la qualità del servizio attraverso l'introduzione della Carta dei Servizi in tutti i nidi</p> <p>C Individuare la quota di mercato dei nidi comunali rispetto ai nidi privati (convenzionati e/o sovvenzionati) e ai servizi integrativi</p> <p>D Misurare la capacità dei nidi comunali di mantenere i propri clienti (customer retention)</p> <p>E Assicurare la qualità della refezione attraverso l'adozione della certificazione ISO</p>	<p>A Elevare la professionalità del personale educativo e ausiliario</p> <p>B Relativamente all'introduzione di nuove tecnologie attuare programmi di alfabetizzazione informatica per i dipendenti dei nidi</p> <p>C Monitorare il livello di soddisfazione del personale interno</p> <p>D Analizzare la motivazione e il grado di ritenzione delle risorse umane</p>

Indicatori				
	<p>A Indici di efficienza produttiva (IRS)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ tot. giornate di presenza/posti disponibili x n° giornate di apertura x 100 ▪ utenti iscritti in corso d'anno/tot. rinunce ▪ n° ore di assenza del personale delle funzioni educative/tot. ore lavorate dal personale delle funzioni educative <p>B Indici di efficienza gestionale (IRS)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ spese correnti totali/tot. giornate di presenza ▪ spese correnti per sostituzione personale assente/spese correnti totali x 100 <p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ numero bambini in lista d'attesa ▪ media giorni di lista d'attesa ▪ % riduzione giorni di lista d'attesa 	<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ numero micronidi ▪ numero bambini frequentanti/numero posti disponibili ▪ % ampliamento posti negli asili nido ▪ % bambini in lista d'attesa che sono stati inseriti nei micronidi <p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ n° contributi erogati ▪ n° bambini beneficiari del contributo iscritti al nido/n° tot. bambini beneficiari del contributo <p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ numero ore di apertura ▪ possibilità di rientro pomeridiano ▪ % aumento bambini frequentanti ▪ % riduzione costo unitario bambini frequentanti <p>D</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ numero nidi collegati in rete ▪ numero iscrizioni via internet ▪ % nidi informatizzati 	<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ valorizzazione dello scostamento tra qualità percepita e qualità attesa relativamente a tali fattori: <ol style="list-style-type: none"> a) locali, arredo, spazi, strumentazione didattica b) orari d'apertura c) pulizia e igiene d) pasti e refezione e) modalità di accesso e fruizione dei servizi f) personale (relazione interpersonale, attività educativo/didattica raccordo scuola-famiglia) <p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ riduzione numero reclami <p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ n° posti disponibili nidi comunali (privati e servizi alternativi)/popolazione 0-3 anni x 100 (domanda potenziale) ▪ n° posti disponibili nidi comunali (privati e servizi alternativi)/ tot. domande presentate per usufruire di servizi di vario tipo per la prima infanzia (domanda espressa) <p>D</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ % bambini ritirati durante il 1° anno di frequenza = bambini ritirati durante il 1° anno di frequenza/n° tot. di bambini iscritti per la 1° volta la nido <p>E</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ % riduzione reclami utenti 	<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ % gruppi educativi che nel corso dell'anno hanno seguito corsi di aggiornamento ▪ ore di formazione per personale educativo ▪ ore di formazione per personale ausiliario <p>B</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ n° ore di formazione informatica/educatore ▪ n° ore di formazione informatica/personale amministrativo ▪ n° ore di formazione informatica/operatore <p>C</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ valorizzazione dello scostamento tra qualità percepita e qualità attesa rispetto ai seguenti fattori (es.): <ol style="list-style-type: none"> a) condizioni fisiche del luogo di lavoro b) attrezzature e supporti c) incentivazione d) comunicazione interna e) sviluppo professionale f) organizzazione del lavoro <p>D</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ n° interviste realizzate ▪ n° ore di assenza del personale delle funzioni educative (amministrative, ausiliarie)/ tot. ore lavorate del personale delle funzioni educative (ammin., ausiliarie) x 100

4. La metodologia della ricerca e l'analisi dei risultati

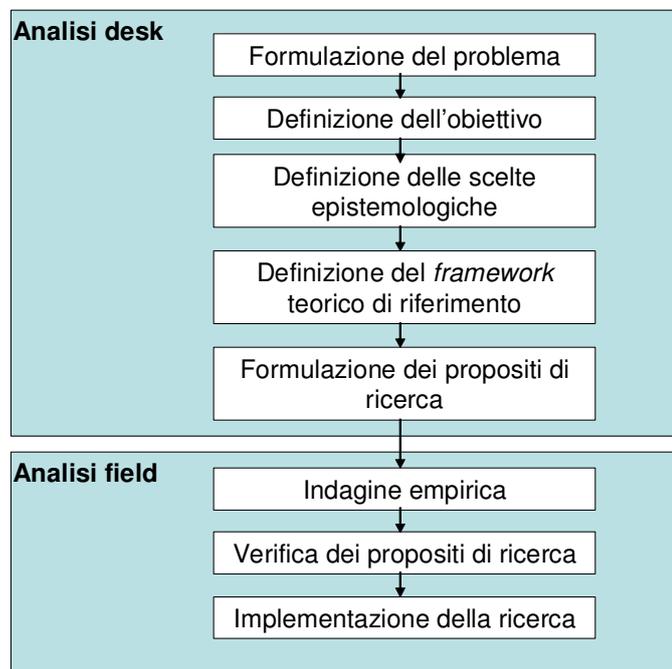
4.1. Il disegno della ricerca

Di seguito viene illustrato il processo messo in atto per la realizzazione della presente ricerca.

Il lavoro di ricerca si è articolato in più fasi che, seguendo il tradizionale approccio adottato nelle scienze sociali, vedono susseguirsi una fase di analisi *desk*, finalizzata alla definizione dei propositi di ricerca, ed una fase di analisi *field*, necessaria per la verifica empirica dei propositi di ricerca formulati.

La metodologia adottata può, dunque, essere rappresentata secondo lo schema riportato in Figura 4.1.

Figura 4.1 - Il processo di ricerca



4.2. La formulazione del problema della ricerca e la definizione dell'obiettivo

Al fine di giungere alla definizione del problema della ricerca, si è reso necessario procedere ad un'analisi del contesto di riferimento in cui si trovano oggi ad operare gli Enti Locali.

Partendo dall'analisi della vigente normativa, si è passati ad analizzare le principali implicazioni di natura gestionale del processo di riforma che ha caratterizzato il settore nello scorso decennio.

Il decentramento amministrativo e la maggiore autonomia conferita a tali enti, unitamente alla ridefinizione degli obiettivi assegnati agli stessi in termini di efficacia, efficienza ed economicità, ha fatto sì che il tema della pianificazione e del controllo strategico divenisse di fondamentale importanza.

Al tempo stesso, la peculiarità di tale tipologia di azienda pone problemi circa la possibilità di adottare (e/o adattare a tali realtà) modelli e strumenti di pianificazione e controllo tradizionalmente utilizzati nelle imprese private.

D'altra parte, gli strumenti attualmente a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni appaiono inadeguati all'attivazione di un corretto ciclo di pianificazione e controllo.

Tali considerazioni hanno portato alla formulazione del seguente **problema della ricerca**:

"gli strumenti oggi a disposizione degli Enti Locali appaiono inadeguati a supportare tali aziende nell'attivazione di un corretto ciclo di pianificazione e controllo strategico"

Con la presente ricerca ci si pone, dunque, l'**obiettivo** di:

"individuare nuovi strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi."

Tali strumenti devono consentire di modellizzare una realtà complessa come quella degli Enti Locali, tenendo conto delle influenze reciproche tra le diverse variabili e restituire, al tempo stesso, indicazioni facilmente leggibili ed interpretabili, che favoriscano la condivisione delle strategie all'interno dell'Ente.

4.3. Le scelte epistemologiche

Lo studio della letteratura sul tema della pianificazione e del controllo strategico ha evidenziato, da un lato, la possibilità di utilizzare anche per la Pubblica Amministrazione, in generale, e per gli Enti Locali, in particolare, gli strumenti sviluppati per il management d'impresa (nello specifico, le *Balanced Scorecard*), dall'altro ha sottolineato la necessità di adattare tale modello alla specifica realtà di riferimento, rilevando alcuni nodi critici che verranno analizzati in maniera più approfondita nella trattazione.

Si è, dunque, reso necessario procedere ad una **ricerca di tipo descrittivo**⁷⁰ (Mari, 1994: 22) che evidenziasse le relazioni causali tra le caratteristiche dei singoli Enti Locali, il loro approccio al tema della pianificazione e del controllo

⁷⁰ Mari (1994: 22) classifica i possibili indirizzi di ricerca in tre categorie:

- studi esplorativi, volti a specificare meglio il problema della ricerca ed ad implementare le conoscenze su un tema poco noto;
- studi descrittivi, volti a descrivere alcuni fenomeni, evidenziando le relazioni fra gli stessi, al fine di giungere alla formulazione di una teoria;
- studi causali, volti a determinare le relazioni di causa-effetto tra più fenomeni, al fine di validare una teoria.

strategico, gli strumenti attualmente in uso e la possibilità di applicazione delle *Balanced Scorecard* in tali realtà.

La presente ricerca si è basata sui risultati di un'indagine, di tipo esplorativo, condotta dalla Provincia di Lucca (2003) in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Università degli Studi di Firenze (Facoltà di Economia) per conoscere lo stato di attuazione dei controlli interni negli Enti Locali italiani.

La ricerca in questione era finalizzata a *"rilevare, in maniera sistematica, lo stato di attuazione dei controlli interni negli Enti locali Italiani,...evidenziare le scelte effettuate dai singoli Enti come contributo alla definizione di un modello di riferimento,...sondare...le principali difficoltà riscontrate nella costruzione di...sistemi di monitoraggio interno, al fine ultimo di introdurre idonei correttivi,..."*. Essa faceva riferimento a tutte le quattro tipologie di controllo interno introdotte dal D. Lgs. 286/99: controllo di regolarità amministrativo-contabile, controllo di gestione, controllo strategico e valutazione della dirigenza; la presente ricerca focalizza, invece, l'attenzione solo sul controllo strategico, che, in base ai risultati presentati dalla Provincia di Lucca, appare quello che presenta maggiori difficoltà di realizzazione.

Per quanto riguarda il metodo utilizzato, si è optato per un'analisi di tipo **quali-quantitativo**, in modo da beneficiare dei vantaggi offerti da ciascuna delle due metodologie.

Le indagini di tipo quantitativo consentono, infatti, di raccogliere dati in modo strutturato, al fine di supportare con elaborazioni di tipo statistico le conclusioni dell'analisi condotta. Tale metodologia viene generalmente utilizzata negli studi di tipo causale, in modo da verificare o confutare la teoria formulata, sulla base dei dati statistici raccolti. Essa può, anche, essere utilizzata in un approccio multimetodo nelle ricerche di tipo descrittivo al fine di quantificare alcuni fenomeni ed evidenziare le relazioni tra gli stessi.

Tuttavia, nelle ricerche di tipo descrittivo, data la ancor scarsa conoscenza dei fenomeni, è opportuno integrare tale metodologia con altre, di tipo qualitativo,

che consentano di formulare ipotesi interpretative maggiormente aderenti alla realtà⁷¹.

L'uso dei metodi qualitativi, ed in particolare dei *case-study*, permette di operare delle inferenze su relazioni causali seguendo una stessa unità di osservazione per un periodo di tempo prolungato (Miles e Hubermann, 1994: 1-15). Lo studio dei casi è efficace quando occorre trovare risposte a domande del tipo "come?" o "perché?", quando si ha uno scarso controllo sugli eventi e quando il fenomeno osservato si riferisce ad aspetti della vita in corso di svolgimento ed evoluzione.

L'analisi qualitativa consente la raccolta di impressioni, rappresentazioni individuali o collettive di specifici eventi, in modo da portare alla luce anche fatti non immediatamente rilevabili, ma legati alle percezioni quotidiane dei singoli individui. Non è importante il numero dei casi analizzati, ma la quantità e la tipologia di informazioni ricavate dall'analisi di ciascun caso.

Nella ricerca qualitativa è di fondamentale importanza il ruolo svolto dal ricercatore che ha il compito di immergersi nella realtà oggetto di analisi, ben conscio che le osservazioni che produrrà saranno affette dalla sua soggettività e che la sua intrusione nel sistema oggetto di osservazione apporterà necessariamente delle modificazioni allo stesso.

4.4. La definizione del quadro teorico di riferimento

Per poter individuare i modelli e gli strumenti di pianificazione e controllo strategico più adeguati alla specifica realtà degli Enti Locali, si è reso necessario inquadrare il tema della pianificazione e del controllo strategico dal punto di vista teorico; infatti, i temi della pianificazione strategica, della valutazione della strategia, del controllo strategico hanno interessato, negli anni, studiosi afferenti

⁷¹ A tale proposito, è necessario sottolineare anche alcuni limiti della ricerca qualitativa; essa, infatti, comporta problemi di attendibilità e generalizzabilità dei risultati.

a diversi settori disciplinari (economia aziendale, economia e gestione delle imprese, finanza aziendale, ecc.).

Nei capitoli 2 e 3 del presente lavoro, senza pretesa di esaustività, si è cercato di raccogliere i vari contributi offerti da tali autori, ponendo in evidenza il graduale processo di convergenza che ha caratterizzato i modelli sviluppati nelle diverse discipline.

Si è sempre più evidenziata, infatti, la necessità di implementare processi di valutazione della strategia basati sull'adozione di più prospettive di analisi, in modo da tener conto degli obiettivi perseguiti dai singoli *stakeholder* dell'azienda.

Si è potuto verificare che uno dei sistemi di pianificazione e controllo, rispondente a tali caratteristiche, che ha registrato una notevole diffusione nell'ultimo decennio è la *Balanced Scorecard*.

Lo studio si è, dunque, focalizzato su tale strumento, analizzandone l'evoluzione sia dal punto di vista teorico, che applicativo. In particolare, si è approfondito il tema dell'applicazione delle *Balanced Scorecard* alla Pubblica Amministrazione.

4.5. I propositi di ricerca

Trattandosi di una ricerca di tipo descrittivo, non sono state definite a priori delle ipotesi di ricerca; sono, piuttosto, stati formulati dei propositi di ricerca partendo da un'idea guida che è rimasta aperta a variazioni ed aggiustamenti intervenuti nel corso del lavoro.

La letteratura disponibile sul tema dei controlli negli Enti Locali ed, in particolare, la ricerca condotta dalla Provincia di Lucca, hanno evidenziato significativi problemi e ritardi di attuazione nelle regioni meridionali. Unitamente a tale considerazione, la possibilità di condurre analisi anche dirette sui Comuni della Campania ha determinato la scelta di limitare il campo di analisi a tale Regione.

Pertanto, i propositi di ricerca, nella loro configurazione definitiva, risultano essere i seguenti:

Propositi di ricerca	Unità di analisi	Verifica
Verificare lo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	?
Verificare il livello di applicazione delle <i>Balanced Scorecard</i> in tali Enti	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	?
Individuare gli ostacoli ed i fattori propulsivi per l'attuazione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico negli Enti Locali della Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	?
Analizzare gli eventuali vantaggi che l'applicazione delle <i>Balanced Scorecard</i> può apportare al processo di pianificazione e controllo degli Enti Locali	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti che hanno applicato o stanno applicando le BSC • Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC 	?
Individuare i limiti che tale strumento ha manifestato e le ragioni per cui esso potrebbe risultare inadatto per gli Enti Locali	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti che hanno applicato o stanno applicando le BSC • Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC 	?

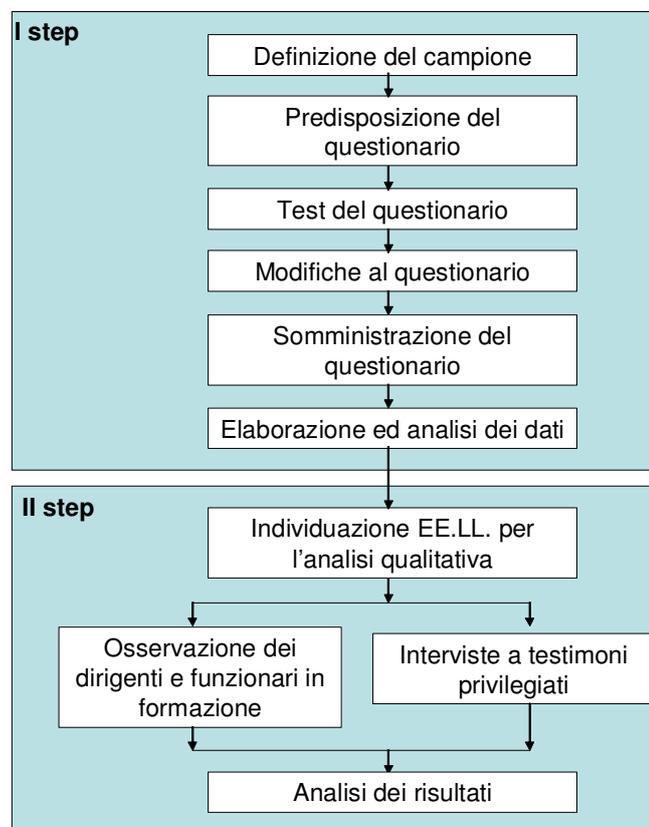
4.6. La verifica empirica

La ricerca empirica si è articolata in due *step*:

- il primo, finalizzato ad ottenere una panoramica sullo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania, ha previsto il ricorso ad una metodologia di tipo quantitativo e si è basato sulla somministrazione di un questionario;
- il secondo, finalizzato ad approfondire i risultati dell'indagine quantitativa evidenziando le relazioni tra i diversi fenomeni, si è avvalso di metodologie di indagine qualitativa (l'osservazione partecipante e le interviste a "testimoni privilegiati").

Nella Figura 4.2 è schematizzato il processo seguito per la realizzazione della ricerca empirica.

Figura 4.2 - L'indagine empirica



4.6.1. L'universo di riferimento

L'indagine è stata condotta sui **Comuni e le Province della Campania con una popolazione superiore a 25.000 abitanti** (all. 1). Infatti, come sottolineato anche nella ricerca condotta dalla Provincia di Lucca (2003), "un modello di controllo interno quale richiesto dall'attuale legislatore trova maggiore probabilità di attuazione nelle realtà locali in cui è presente un modello organizzativo sufficientemente sviluppato da accogliere sistemi di monitoraggio di simile complessità, ovvero negli Enti più grandi; nella generalità delle realtà piccole, invece, si presume sia più facile ritrovare meccanismi di verifica interna più semplificati...In questo senso, acquista rilievo il criterio dimensionale utilizzato nella selezione degli Enti intervistati".

Su tale universo di riferimento, data la numerosità limitata degli Enti (50 in totale) è stato possibile condurre un'**indagine censuaria**.

Di seguito viene fornita una rappresentazione di sintesi delle caratteristiche dell'universo di riferimento (Tabella 4.1).

Tabella 4.1 - Rappresentazione dell'Universo di riferimento per provincia e fascia dimensionale(ISTAT, 2001)⁷²

Provincia Abitanti	Napoli	Avellino	Benevento	Caserta	Salerno	Totale
> 250.000 ab.	Provincia 1 Comune	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	5 Province 1 Comune
50.000 - 250.000 ab.	10 Comuni	1 Comune	1 Comune	2 Comuni	3 Comuni	17 Comuni
25.000 - 50.000 ab.	20 Comuni			1 Comune	6 Comuni	27 Comuni
Totale	Provincia 31 Comuni	Provincia 1 Comune	Provincia 1 Comune	Provincia 3 Comuni	Provincia 9 Comuni	5 Province 45 Comuni

⁷² Per facilitare il confronto con i dati a livello nazionale sono state adottate le stesse fasce dimensionali utilizzate dalla Provincia di Lucca (2003)

L'Universo analizzato può quindi essere rappresentato come segue (Figura 4.3 e Figura 4.4).

Si osserva che più del 50% degli Enti si colloca nella fascia dimensionale 25.000-50.000 abitanti, mentre solo 6 (le 5 Province ed il Comune di Napoli) hanno una popolazione superiore ai 250.000 abitanti. Inoltre, i Comuni di maggiori dimensioni della Campania, ad esclusione dei due capoluoghi di Provincia delle zone interne, si collocano essenzialmente lungo la fascia costiera (province di Napoli, Salerno e Caserta).

Figura 4.3 - Distribuzione degli Enti analizzati per numero di abitanti (ns. elaborazione su dati ISTAT, 2001)

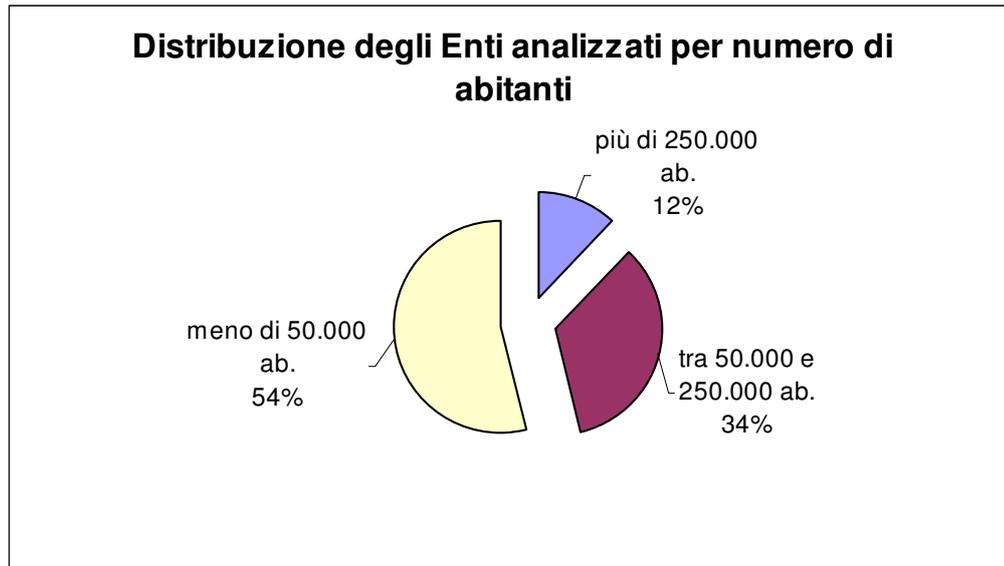
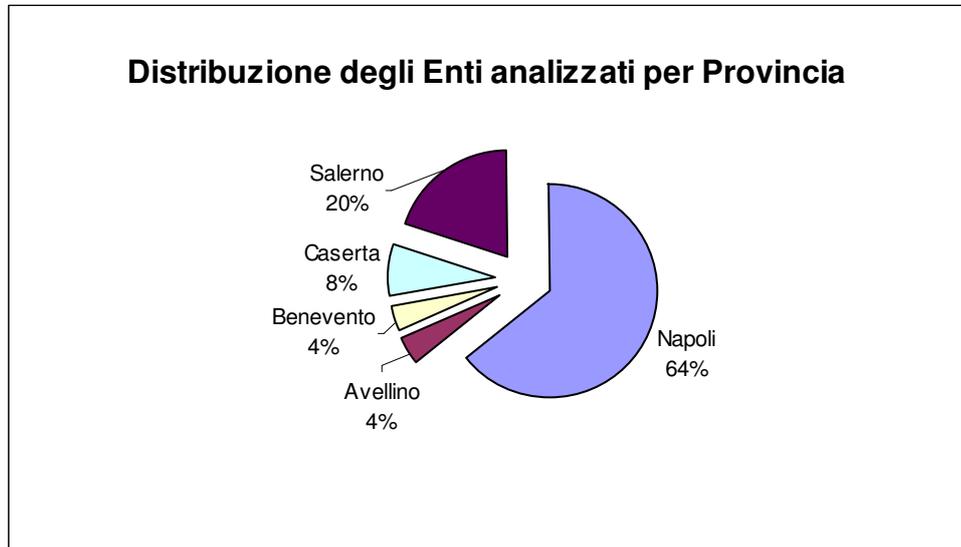


Figura 4.4 - Distribuzione degli Enti analizzati per provincia di appartenenza (ns. elaborazione su dati ISTAT, 2001)

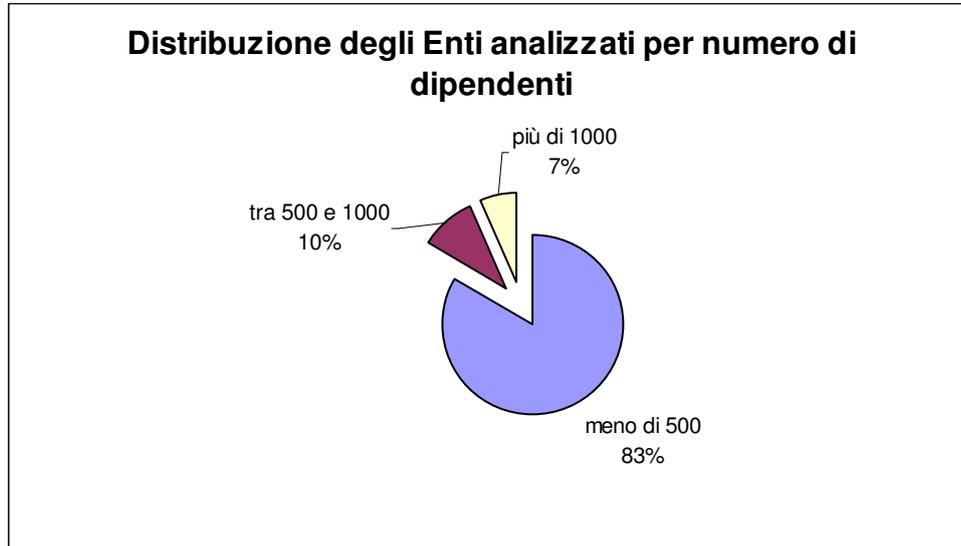


Per quanto riguarda la struttura organizzativa degli Enti analizzati, un primo elemento da considerare è il numero di dipendenti. In Figura 4.5, si osserva che solo il 7% dell'universo analizzato ha più di 1000 dipendenti e, conseguentemente, strutture organizzative complesse ed articolate.

La maggior parte degli Enti ha meno di 500 dipendenti.

A tale proposito, bisogna sottolineare che i dati relativi alla struttura organizzativa dei singoli Enti sono stati forniti nel corso delle interviste ed, in alcuni casi, non sono precisi, ma derivano da una stima effettuata dall'intervistato, poiché all'interno dell'Ente esistono più fonti ufficiali che riportano valori non coincidenti.

Figura 4.5 - Distribuzione degli Enti analizzati per numero di dipendenti



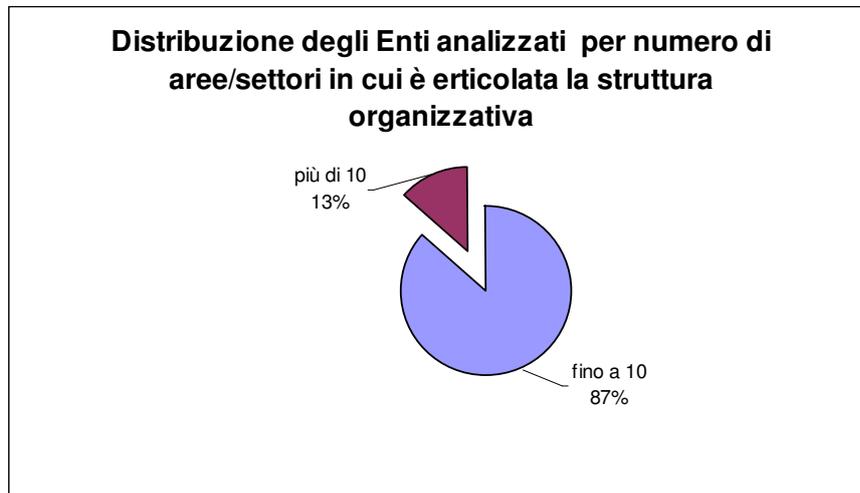
Naturalmente, è possibile verificare l'esistenza di una correlazione diretta tra dimensione della popolazione di riferimento e numero di dipendenti dell'Ente (il test Gamma⁷³ dà infatti una percentuale di errore nel rifiutare l'ipotesi nulla pari a 0,085)

Tipicamente la struttura organizzativa di un Ente Locale si articola su più livelli. Il primo livello è costituito da unità organizzative denominate aree o settori oppure direzioni centrali. Ciascuno di essi si compone, a sua volta, di più servizi.

Dunque, ancora relativamente alla struttura organizzativa degli Enti, ne è stato rilevato il numero di aree/settori. La distribuzione dei dati è riportata in Figura 4.6.

⁷³ Il test Gamma è un test statistico che viene utilizzato per verificare l'esistenza di una correlazione tra due variabili di tipo ordinale. L'ipotesi nulla prevede che non esista alcuna differenza tra i diversi gruppi riguardo al parametro considerato, cioè che tra le due variabili non vi sia alcuna correlazione. L'errore che si commette nel rifiutare l'ipotesi nulla, se rappresentato da un valore sufficientemente basso, conferma, con un'elevata percentuale di probabilità che tra le due variabili esista una correlazione.

Figura 4.6 - Distribuzione degli Enti analizzati per numero di aree/settori in cui è articolata la struttura organizzativa

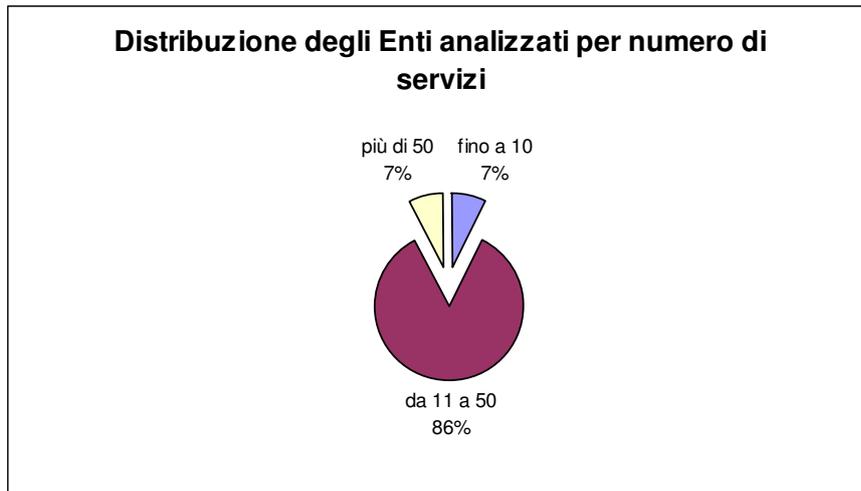


Si osserva che, per quasi la totalità degli Enti, la struttura organizzativa si articola in meno di 10 aree/settori. Si tratta, quindi, di strutture organizzative relativamente semplici.

Anche in questo caso esiste una correlazione diretta tra numero di aree/settori e dimensione della popolazione (il test Gamma dà infatti una percentuale di errore nel rifiutare l'ipotesi nulla pari a 0,117).

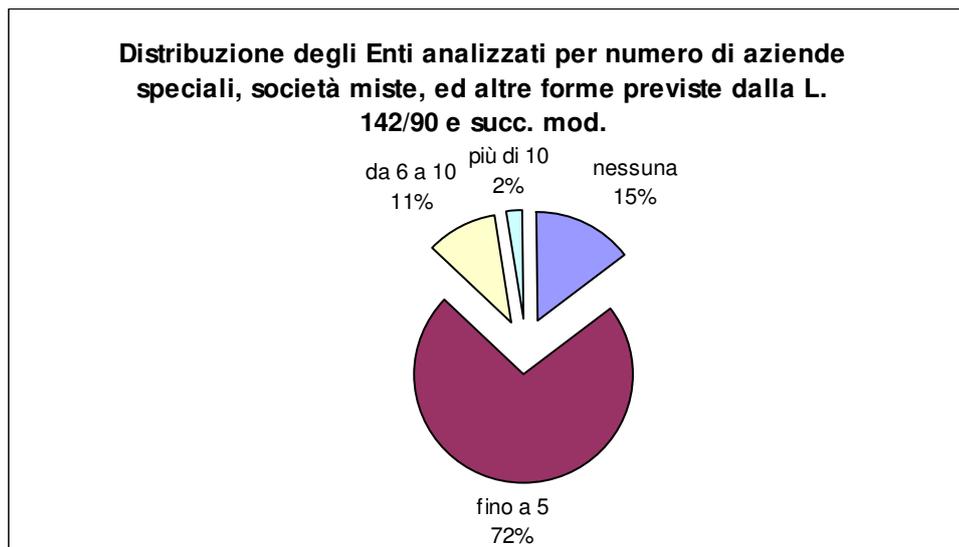
Più in dettaglio, se si passa ad analizzare il numero di servizi si osserva che la maggior parte degli Enti presentano un livello di complessità organizzativa medio, solo pochi hanno strutture estremamente semplici, con meno di 10 servizi.

Figura 4.7 - Distribuzione degli Enti analizzati per numero di servizi



Altro elemento da considerare per comprendere le caratteristiche degli Enti analizzati è il numero di aziende speciali, società partecipate, ed altre forme previste dalla L.142/90 e succ. modifiche che fanno capo all'Ente Locale (Figura 4.8).

Figura 4.8 - Distribuzione degli Enti analizzati per numero di aziende speciali, società partecipate, ed altre forme previste dalla L.142/90 e succ. modifiche



Come è possibile osservare, il 15% degli Enti analizzati non si avvale di tali forme di gestione dei servizi, pertanto, per essi si ricorre o alla gestione in economia o alla concessione a terzi. Naturalmente, sono in prevalenza gli Enti di maggiori dimensioni, che hanno una popolazione di riferimento più numerosa a gestire il maggior numero di partecipate (il test Gamma fornisce infatti una percentuale di errore nel rifiutare l'ipotesi nulla pari a 0,185).

Un ultimo elemento preso in considerazione ai fini dell'analisi è stato il ruolo ricoperto dai soggetti intervistati.

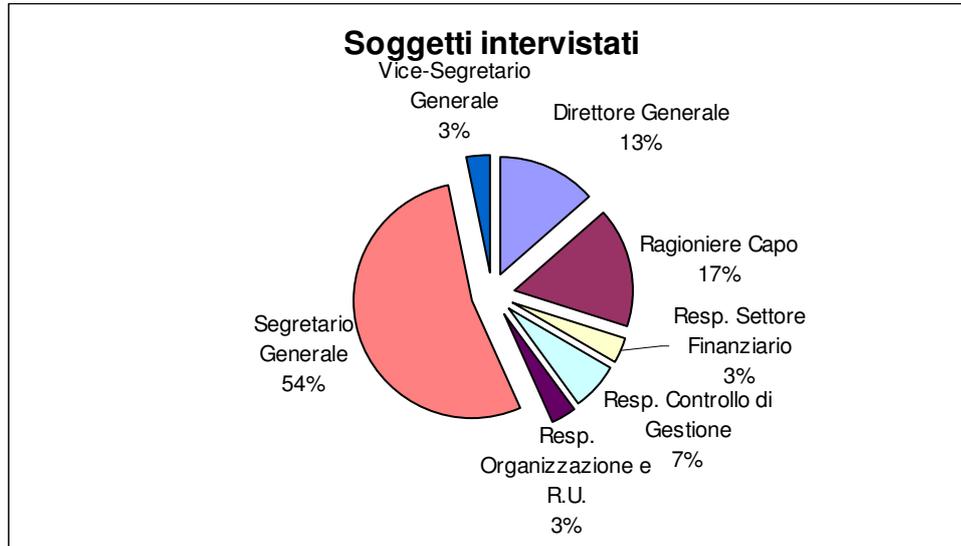
Il tentativo è stato quello di intervistare il responsabile del Servizio di Valutazione e Controllo Strategico, ma ciò non è stato possibile, se non nei casi in cui tale figura coincideva con il dirigente di altri servizi (Controllo di Gestione, Ragioneria, ecc.). Non esiste, infatti, all'interno dei 50 Enti analizzati, un dirigente che ricopra esclusivamente questo ruolo.

In assenza di un dirigente individuato come responsabile dell'attività di controllo strategico, ci si è rivolti al Direttore Generale (ove presente) o al Segretario Generale.

Infine, in caso di mancata disponibilità di tali soggetti a rilasciare l'intervista, ci si è rivolti al responsabile del controllo di gestione o della ragioneria.

Ne è derivata la seguente composizione del campione intervistato (Figura 4.9).

Figura 4.9 – Soggetti intervistati



4.6.2. Il questionario

La raccolta dei dati è stata effettuata mediante uno strumento di facile compilazione: un questionario a risposte prevalentemente chiuse (all. 2).

Esso è articolato in quattro sezioni:

- la prima, volta ad analizzare le modalità attraverso cui l'Ente svolge le attività di pianificazione e controllo strategico, i soggetti coinvolti, il processo adottato e la filosofia di fondo cui tale processo fa riferimento;
- la seconda, finalizzata a verificare la conoscenza dello strumento delle *Balanced Scorecard* da parte del soggetto intervistato e la sua eventuale applicazione all'interno dell'Ente;
- la terza, da compilare solo nel caso in cui l'Ente abbia adottato le *Balanced Scorecard*, raccoglie informazioni circa la loro struttura, il processo di costruzione ed il grado di efficacia dello strumento stesso;

- la quarta contiene informazioni circa le caratteristiche dell'Ente e del soggetto intervistato finalizzate a classificare i casi analizzati all'interno di specifiche categorie.

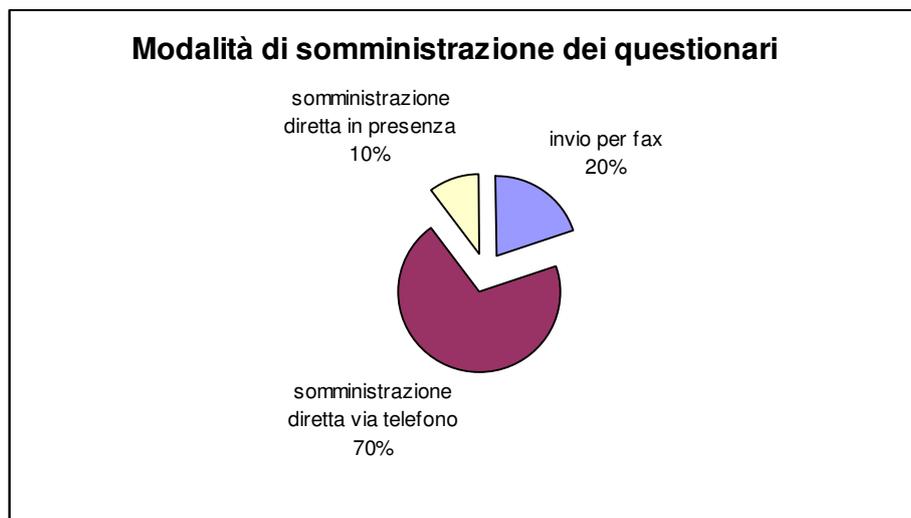
Occorre, pertanto, precisare che i dati raccolti si riferiscono a quanto dichiarato da tali referenti nelle singole sezioni del questionario e, quindi, l'attendibilità delle informazioni raccolte risente della discrezionalità lasciata a tali soggetti nella compilazione del questionario.

La diffusione del questionario è avvenuta attraverso una pluralità di canali di comunicazione, pur sapendo che i diversi canali consentono differenti livelli di controllo sull'attendibilità dei dati:

- invio per fax;
- somministrazione diretta via telefono;
- somministrazione diretta in presenza.

In molti casi, prima di ottenere risposta, si è resa necessaria l'attivazione di più canali. Tutti i questionari sono stati compilati con successo secondo le modalità illustrate in Figura 4.10.

Figura 4.10 – Modalità di somministrazione dei questionari



4.6.3. Le modalità di esecuzione delle osservazioni dirette e delle interviste

I risultati dell'indagine di tipo quantitativo, da soli, non sono sufficienti a spiegare in modo esaustivo i fenomeni osservati. La ricerca è, dunque, stata completata da un'indagine di tipo qualitativo condotta su due Comuni di diversa dimensione.

I casi analizzati sono: il Comune di Napoli (1.008.419 abitanti) ed il Comune di Ercolano (56.549 abitanti).

La metodologia utilizzata per lo studio dei casi ha visto il ricorso ad interviste a "testimoni privilegiati". All'interno dei due Enti sono state effettuate interviste individuali a tutti i soggetti coinvolti nel processo di pianificazione e controllo dell'Ente. L'intervista individuale ha permesso di ottenere informazioni non mediate dall'atteggiamento collettivo ed è stato un valido supporto per comprendere le reali opinioni dei singoli intervistati relativamente al problema.

Le interviste, alla luce della non adozione dello strumento delle *Balanced Scorecard* negli Enti Locali della Campania, sono state finalizzate a comprendere se il mancato utilizzo dello strumento è legato ad una scarsa conoscenza dello stesso o se esistono dei reali limiti alla sua applicazione.

Per realizzare tale finalità, si è proceduto alla presentazione dello strumento delle *Balanced Scorecard*, qualora l'intervistato non dimostrasse un'adeguata conoscenza dello stesso e, successivamente, avvalendosi di una procedura di **intervista non orientata**⁷⁴, sono state raccolte le opinioni dell'intervistato a riguardo.

Le interviste sono, inoltre, state integrate dall'osservazione partecipante di dirigenti e funzionari in formazione sui temi della pianificazione e del controllo strategico. In particolare, nel corso di appositi laboratori di progettazione, si sono evidenziate opportunità e problematiche tecniche, organizzative e culturali che

⁷⁴ La procedura non orientata si basa sull'impiego di pochissime domande riguardanti impressioni, sensazioni, stati d'animo, emozioni. Tutto ciò che il soggetto narra, anche quello che non attiene al colloquio è interessante, per ricostruire la narrazione intorno ad alcuni argomenti o rappresentazioni reputati significativi (Cassell e Symon, 1995: 1-12)

favoriscono/impediscono l'adozione delle *Balanced Scorecard* all'interno degli Enti.

Per ciascuno dei due Comuni sono stati intervistati/osservati i soggetti riportati in Tabella 4.2.

Tabella 4.2 – Soggetti intervistati/osservati

Comune	Soggetti intervistati/osservati
Comune di Napoli	Direttore Generale Dirigente Controllo di Gestione Referenti PEG Membri Nucleo di Valutazione
Comune di Ercolano	Segretario Generale Dirigente Organizzazione e R.U. Personale Ragioneria e Controllo di Gestione

4.7. L'analisi dei questionari

4.7.1. Il processo di pianificazione e controllo

La prima parte dell'indagine è stata finalizzata ad analizzare le modalità di svolgimento del processo di pianificazione e controllo negli Enti oggetto della presente indagine.

Innanzitutto si è cercato di comprendere quali fossero i soggetti coinvolti in tale processo, attraverso una domanda a risposta multipla, in modo da rilevare se tale processo costituisse prevalentemente una competenza degli organi politici, degli organi di gestione, degli organi di controllo o derivasse da un processo partecipativo.

Il processo di pianificazione è, infatti, strettamente correlato con quello di controllo e le modalità con cui si realizza il primo, influiscono fortemente sull'attuazione del secondo.

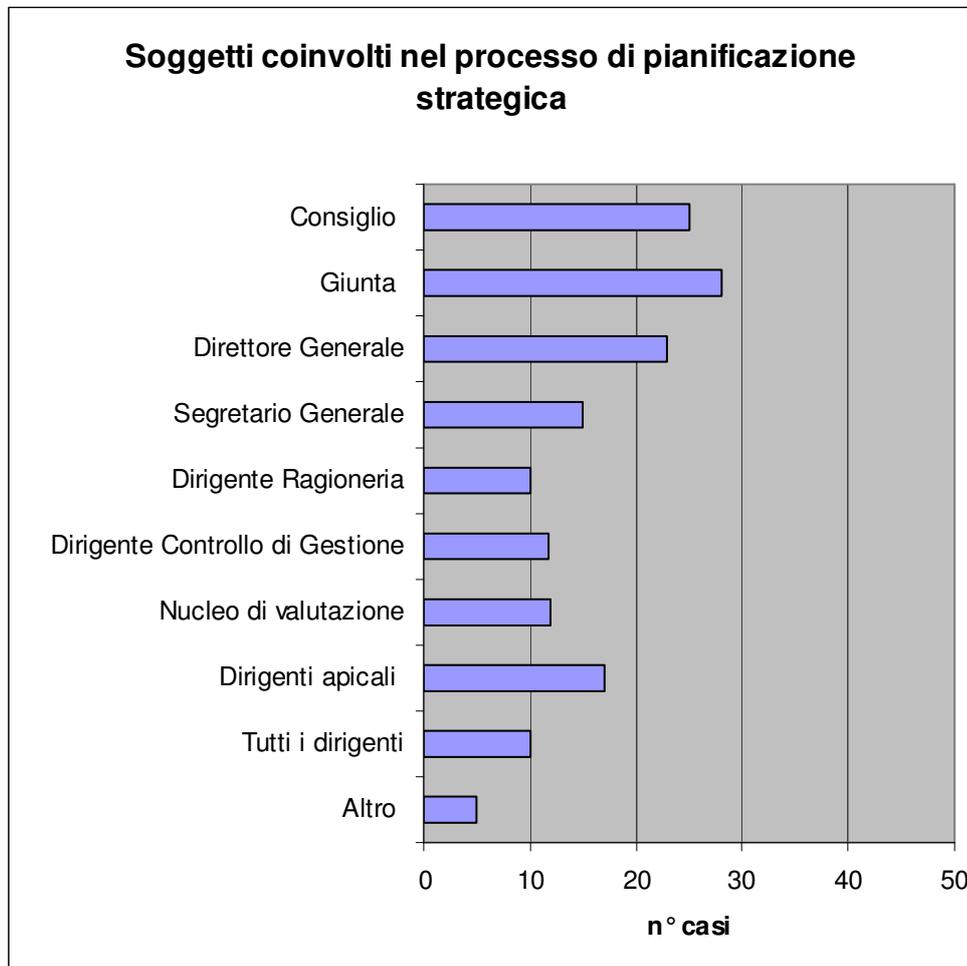
Nel complesso, i soggetti intervistati hanno segnalato il coinvolgimento sia degli organi politici che del personale dirigenziale (Figura 4.11), con un ruolo prevalente degli organi politici, in particolare la Giunta (nel 56% dei casi).

Per quel che riguarda il personale dirigenziale, si osserva un ruolo prevalente del Direttore Generale; ciò appare naturale dato lo stretto legame esistente tra tale figura e l'organo politico: egli rappresenta, infatti, il punto di raccordo tra organo politico e struttura organizzativa.

Risultano, inoltre, coinvolti nel processo di pianificazione strategica i dirigenti apicali ben nel 35% dei casi.

Gli altri dirigenti sono coinvolti solo nel 20% dei casi.

Figura 4.11 – I soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica



Il basso tasso di coinvolgimento dei dirigenti lascia intuire che il processo di pianificazione strategica negli EE. LL. della Campania, **non ha certo le caratteristiche di un processo partecipativo** che, invece, contraddistingue la costruzione delle BSC di terza generazione.

In alcuni casi, compresi nella voce altro, sono, tuttavia, state individuate delle soluzioni innovative che vedono coinvolti nel processo di pianificazione, oltre ai soggetti istituzionali, comitati costituiti da dipendenti e consulenti dell'Ente.

In altri casi, nella voce altro è stato indicato il Collegio dei Revisori.

In sintesi, suddividendo i soggetti sopra descritti in tre categorie:

- Organi Politici: Consiglio, Giunta e Direttore Generale (di nomina politica)

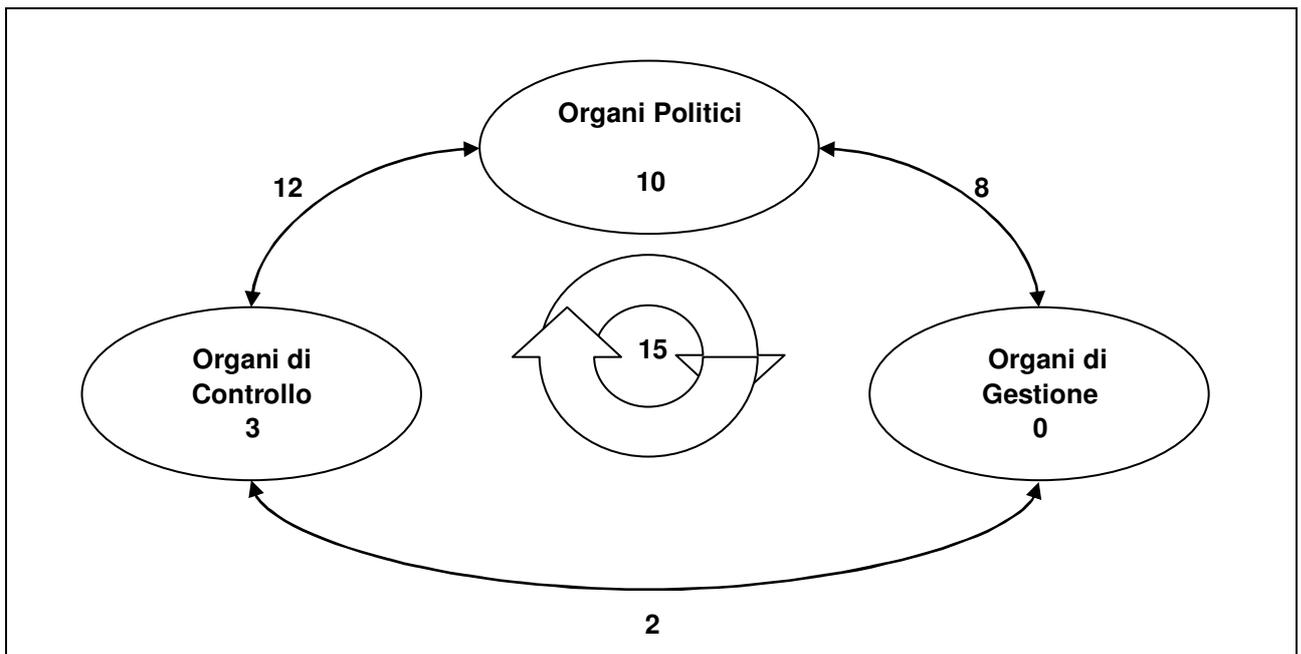
- Organi di Controllo: Segretario Generale, Dirigente della Ragioneria, Dirigente del Controllo di Gestione, Nucleo di Valutazione
- Organi di Gestione: Dirigenti apicali e tutti i dirigenti,

è possibile individuare sette diversi approcci all'attività di pianificazione strategica.

E' infatti possibile ipotizzare il coinvolgimento di una sola delle tre categorie su esposte, la collaborazione tra due di esse o la partecipazione di tutti gli organi indicati.

Nello specifico sono state individuate sette fattispecie, di cui solo sei presenti nell'universo di riferimento, come illustrato in Figura 4.12.

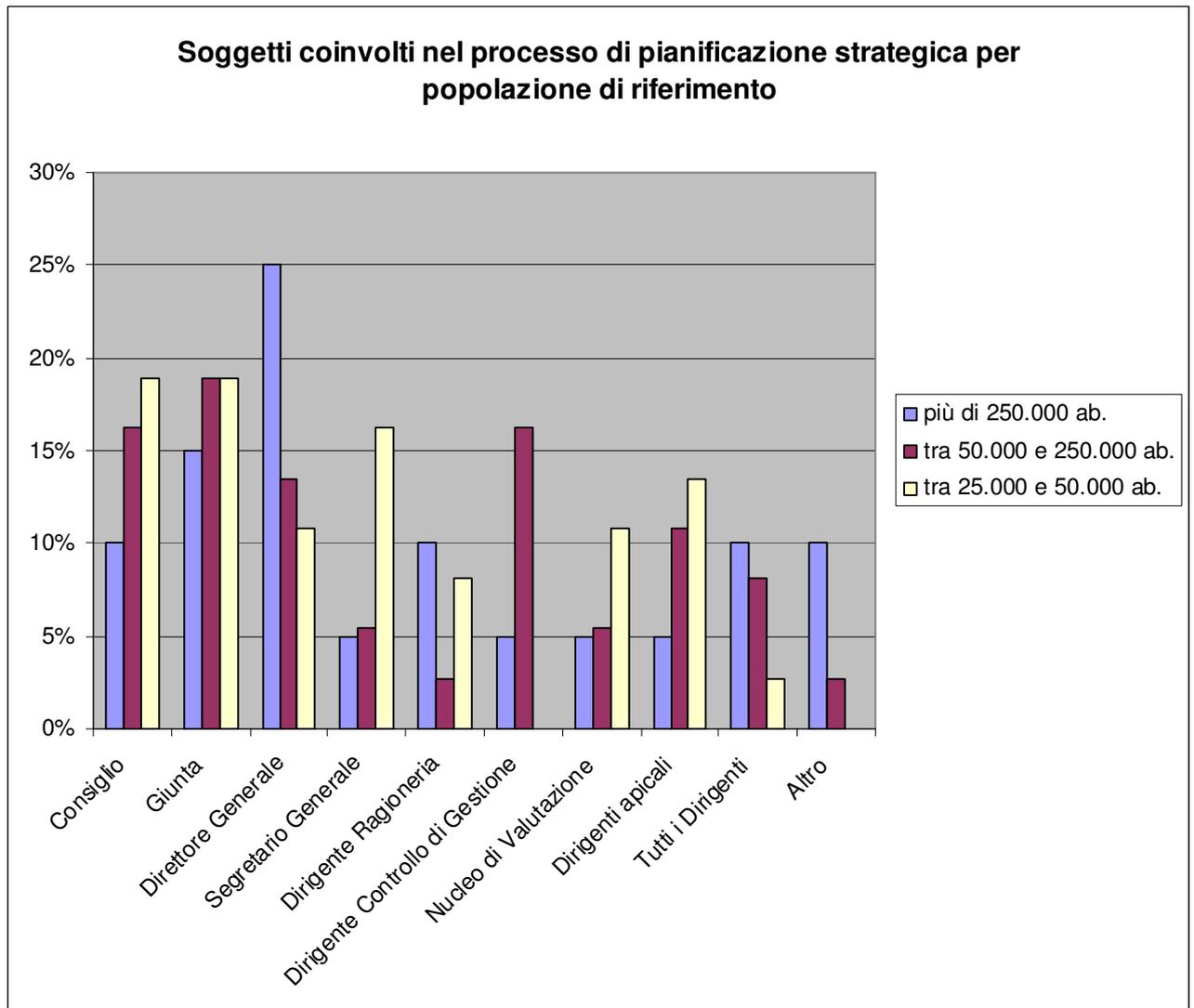
Figura 4.12 - Gruppi di soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica



Se si analizza il dato in base alla dimensione della popolazione di riferimento, si osserva che negli Enti di maggiori dimensioni il processo di formulazione della strategia ha maggiori caratteristiche di partecipatività, mentre negli Enti di

dimensioni minori esso viene realizzato essenzialmente dagli organi politici con il supporto del Segretario Generale e dei dirigenti apicali (Figura 4.13).

Figura 4.13 - I soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica per dimensione della popolazione di riferimento



L'analisi di dettaglio riportata in Tabella 4.3 conferma quanto detto. Infatti, al di là della maggiore incidenza del processo partecipativo rispetto all'universo di riferimento, la ripartizione per categorie dimensionali dimostra:

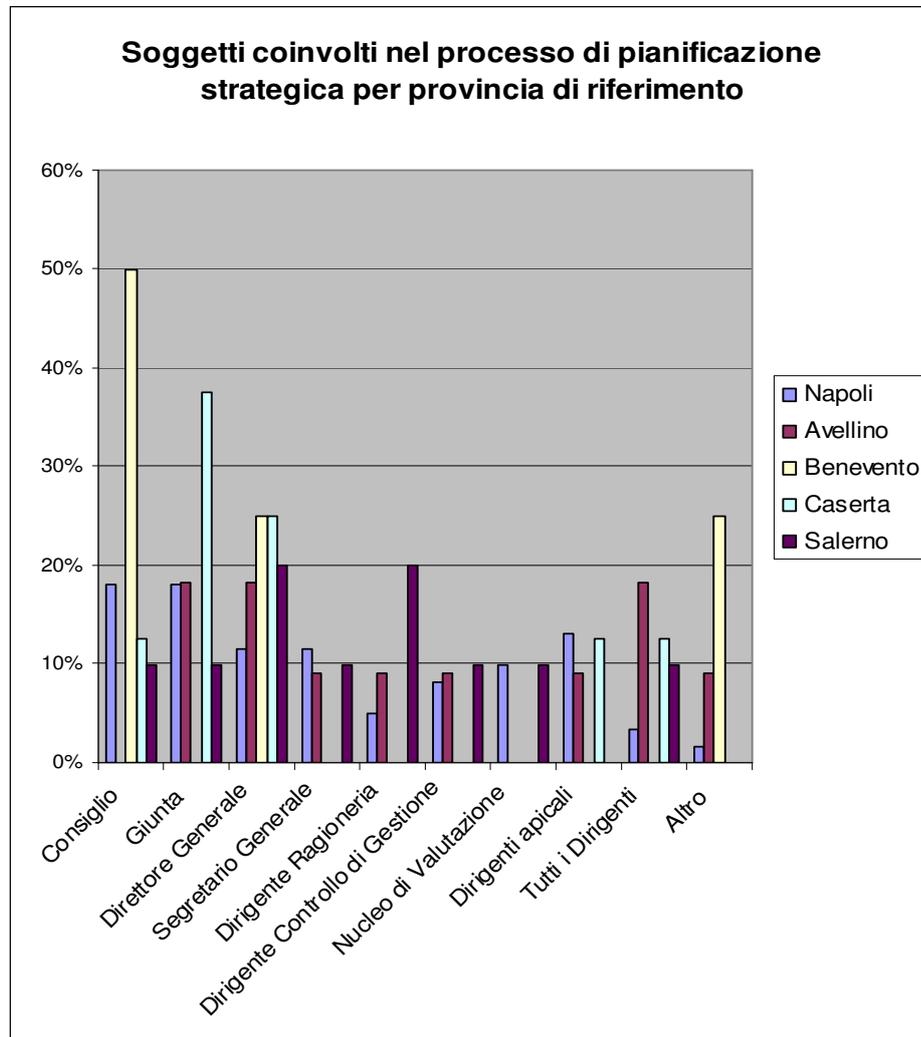
- che all'aumentare della dimensione dell'Ente diminuisce la tendenza degli organi politici ad accentrare le funzione di pianificazione strategica;
- che all'aumentare della dimensione dell'Ente, aumenta la tendenza degli organi politici a farsi supportare dagli organi di controllo e valorizzare la dimensione del controllo strategico.

Tabella 4.3 - Relazione tra organi coinvolti nel processo di pianificazione strategica e dimensione della popolazione di riferimento

Dimensione dell'Ente	Organi coinvolti nel processo di pianificazione strategica														Totale	
	Politici		di Controllo		di Gestione		Politici e di Controllo		Politici e di Gestione		di Controllo e di Gestione		Politici, di Controllo e di Gestione			
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
Tra 25.000 e 50.000 ab.	7	26%	3	11%	0	0%	6	22%	0	0%	2	7%	9	33%	27	100%
Tra 50.000 e 250.000 ab.	3	18%	0	0%	0	0%	4	24%	7	41%	0	0%	3	18%	17	100%
Più di 250.000 ab.	0	0%	0	0%	0	0%	2	33%	1	17%	0	0%	3	50%	6	100%
Totale	10	20%	3	6%	0	0%	12	24%	8	16%	2	4%	15	30%	50	100%

Tali considerazioni sono confermate dall'analisi del dato rispetto alla provincia di riferimento (Figura 4.14).

Figura 4.14 - I soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica per provincia di riferimento



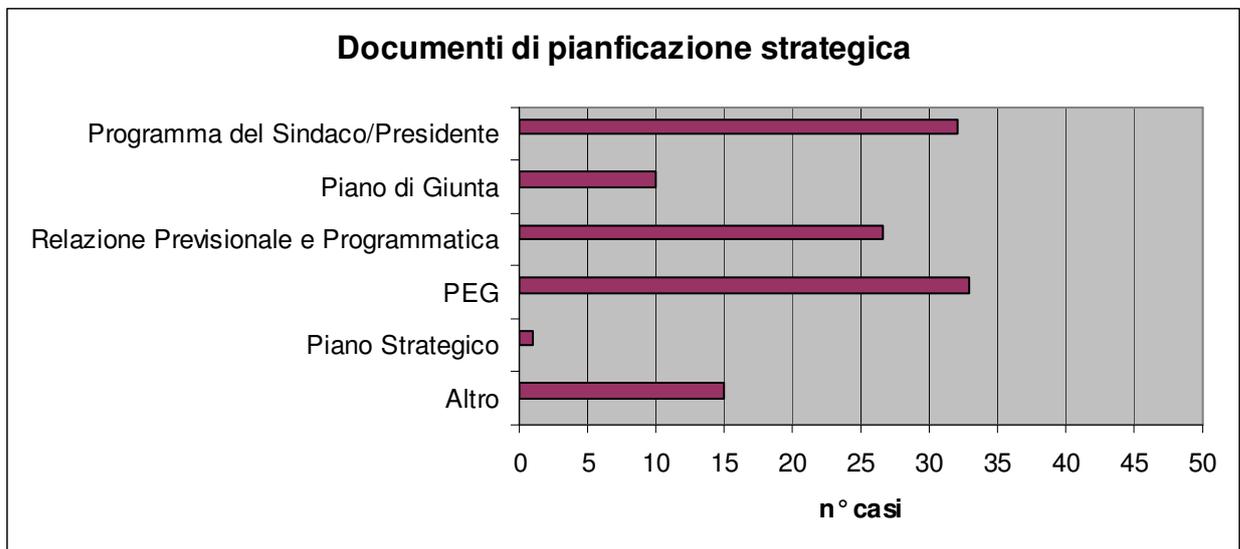
Si osserva un elevato coinvolgimento degli organi politici nelle province di Benevento e Caserta, a fronte di un processo più partecipativo nelle province di Napoli e Salerno dove sono localizzati gli Enti di maggiori dimensioni. Infatti il 50% degli intervistati operanti negli Enti della provincia di Benevento segnala il coinvolgimento del Consiglio ed il 38% degli intervistati operanti negli Enti della provincia di Caserta segnala il coinvolgimento della Giunta; entrambi questi gruppi, nel 25% dei casi segnalano il coinvolgimento del Direttore Generale (soggetto tecnico di nomina politica). Negli Enti delle altre province, invece, il ruolo di tali organi è meno significativo (il coinvolgimento di Giunta e Consiglio è

segnalato con una frequenza che va dal 10% al 18% dei casi, il coinvolgimento del Direttore Generale dall'11% al 20% dei casi), a fronte di una maggiore partecipazione dei diversi organi tecnici.

Si è passati poi, attraverso una domanda a risposta multipla, all'identificazione dei documenti utilizzati per sviluppare il processo di pianificazione strategica (Figura 4.15).

Come già detto, la normativa non fa alcun riferimento a documenti da utilizzare obbligatoriamente in fase di pianificazione strategica. Ciascun Ente è, quindi, libero di individuare i documenti più opportuni tra i documenti di programmazione politica tipicamente utilizzati (Programma del Sindaco/Presidente, Piano di Giunta), di avversi di un Piano Strategico che traduca in termini manageriali gli obiettivi di natura politica, di utilizzare altri documenti di natura gestionale, primi tra tutti la RPP ed il PEG.

Figura 4.15 - I documenti utilizzati nel processo di pianificazione strategica



Sorprende il fatto che al PEG, identificato dalla normativa come strumento per il controllo di gestione, venga attribuita una valenza strategica ben nel 66% dei casi analizzati.

Altri documenti utilizzati nell'ambito del processo di pianificazione sono il programma del Sindaco/Presidente (nel 64% dei casi), documento di carattere prettamente politico, e la Relazione Previsionale e Programmatica (nel 54% dei casi).

Gli EE.LL. della Campania intervistati, nella maggior parte dei casi non si sono dotati di un Piano Strategico (esso viene segnalato solo nel 2% del campione).

Tra gli altri documenti citati si segnalano: il bilancio pluriennale, quello annuale, il piano dettagliato degli obiettivi (annuale e pluriennale) ed appositi regolamenti di controllo.

Si evidenzia l'utilizzo sia di documenti che hanno valenza strategica, sia di documenti che hanno natura operativa.

Se poi si analizzano congiuntamente i dati relativi ai soggetti preposti al processo di pianificazione strategica ed ai documenti utilizzati si ottiene la Tabella 4.4.

Tabella 4.4 - Relazione tra soggetti coinvolti al processo di pianificazione strategica e documenti utilizzati

	Consiglio	Giunta	Direttore Generale	Segretario Generale	Dirigente Ragioneria	Dirigente Controllo di Gestione	Nucleo di Valutazione	Dirigenti apicali	Tutti i Dirigenti	Altro	Totale
Programma del Sindaco/Presidente	16%	18%	20%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	2%	100%
Piano di Giunta	18%	9%	14%	14%	18%	9%	5%	5%	5%	5%	100%
Relazione Previsionale e Programmatica	16%	19%	12%	10%	5%	7%	10%	12%	7%	2%	100%
PEG	13%	14%	13%	12%	9%	9%	7%	10%	9%	4%	100%
Piano Strategico	0%	20%	20%	0%	0%	20%	0%	0%	20%	20%	100%
Altro	7%	25%	21%	7%	4%	4%	11%	7%	11%	4%	100%

Come si può osservare dalla tabella i soggetti che indicano tra i documenti a supporto del processo di pianificazione strategica il Programma del Sindaco/Presidente ed il Piano di Giunta sono, in prevalenza, quelli che

attribuiscono un ruolo significativo agli organi politici nella realizzazione di tale processo. Invece, coloro che fanno riferimento a processi di pianificazione più partecipativi danno rilievo alla Relazione Previsionale e Programmatica, al PEG, al Piano Strategico e ad altri documenti di natura più tecnico-operativa.

Conclusa l'analisi dei dati relativi alla fase della pianificazione strategica, si è passati ad analizzare la fase del controllo strategico.

Gli Enti oggetto di indagine sono stati classificati in base alla presenza, nella loro struttura organizzativa, di un apposito Servizio Valutazione e Controllo Strategico.

Un simile organismo risulta presente solo nel 20% dei casi (Figura 4.16).

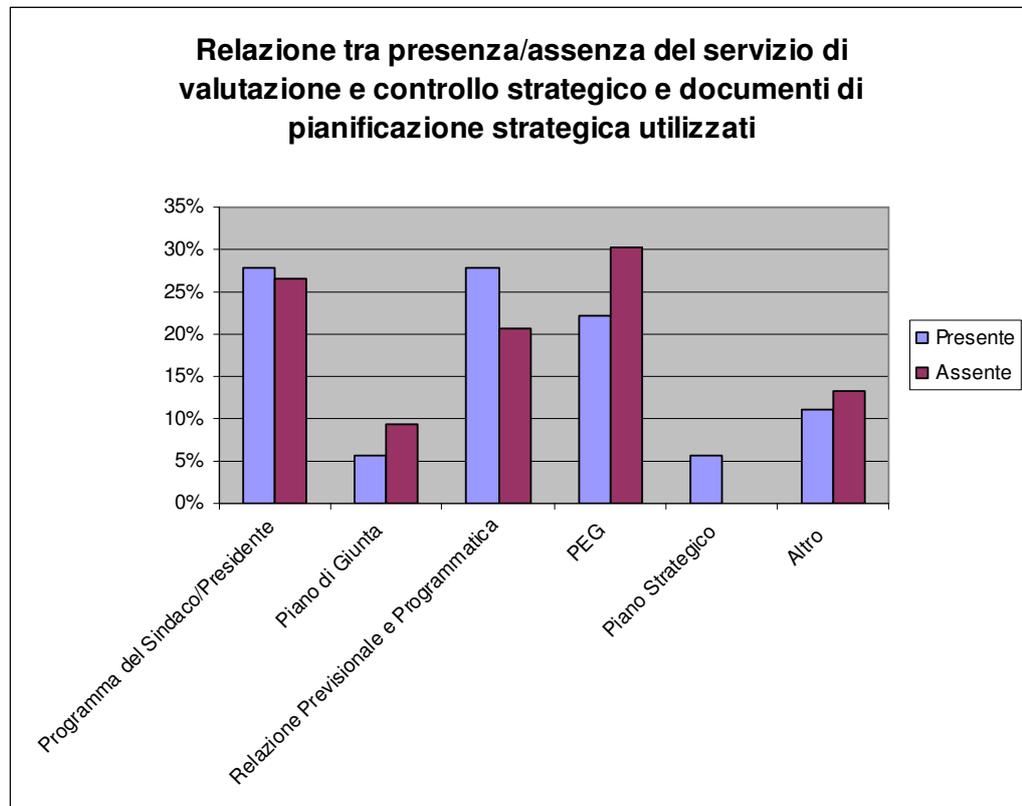
Figura 4.16 - Presenza del Servizio Valutazione e Controllo Strategico



Gli Enti che hanno attivato tale servizio sono uniformemente distribuiti sul territorio regionale ed hanno dimensioni differenti.

Se si analizzano i documenti di pianificazione strategica utilizzati dagli Enti che hanno attivato il servizio di valutazione e controllo strategico si nota, nel complesso, un più corretto utilizzo dei diversi documenti (Figura 4.17).

Figura 4.17 - Relazione tra presenza/assenza del servizio di valutazione e controllo strategico e documenti di pianificazione strategica utilizzati



Dalla figura si può notare che, mentre gli Enti che hanno attivato tale servizio fanno correttamente riferimento al programma del Sindaco/Presidente, alla RPP ed utilizzano il Piano Strategico, gli Enti che non hanno attivato tale servizio interpretano, ben nel 30% dei casi⁷⁵, il PEG come un documento di pianificazione strategica, confondendo il livello strategico con quello gestionale.

In sintesi, è possibile classificare i documenti di pianificazione strategica in due categorie:

- documenti di carattere strategico (Piano Strategico, Piano di Giunta, Programma del Sindaco/Presidente);
- documenti di carattere gestionale (PEG e RPP)

⁷⁵ Contro il 22% dei casi relativi ad Enti che hanno attivato il servizio di valutazione e controllo strategico.

ed analizzare il grado di utilizzo delle diverse tipologie di documenti in relazione alla presenza/assenza di un apposito servizio di valutazione e controllo strategico (Tabella 4.5)

Tabella 4.5 - Utilizzo delle diverse tipologie di documenti di pianificazione strategica in relazione alla presenza/assenza di un apposito servizio di valutazione e controllo strategico

Presenza/assenza Servizio di Valutazione e Controllo Strategico	Tipologie di documenti di pianificazione strategica adottati							
	Documenti di carattere strategico		Documenti di carattere gestionale		Documenti di carattere strategico e gestionale		Totale	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
Presente	2	20%	2	20%	6	60%	10	100%
Assente	5	13%	13	33%	22	55%	40	100%
Totale	7	14%	15	30%	28	56%	50	100%

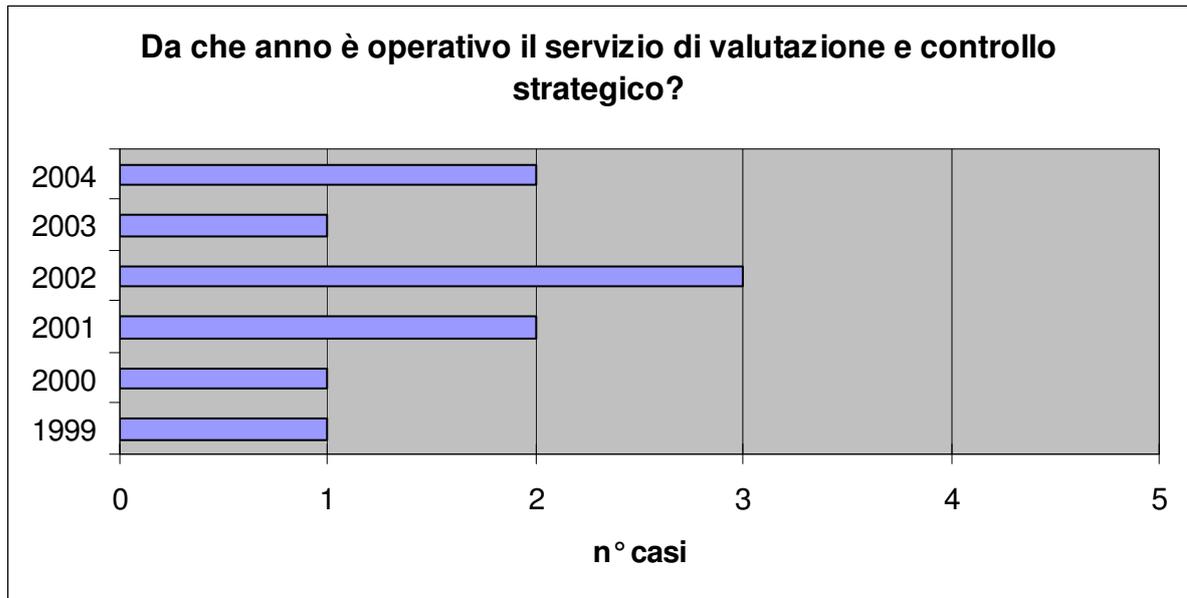
Questa analisi di dettaglio conferma le riflessioni appena riportate: un prevalente utilizzo di documenti di carattere gestionale per la formalizzazione del processo di pianificazione strategica, sintomo mancata separazione tra documenti che esprimono le scelte strategiche e quelli operativi. Tale considerazione è confermata dalla preponderanza dell'utilizzo di documenti di tipo gestionale nel caso degli Enti in cui non è ancora stato attivato un apposito Servizio di valutazione e controllo strategico (il 33% dei casi).

Se, invece si passa a considerare gli enti in cui il servizio di valutazione è presente, si rileva l'utilizzo congiunto dei documenti di carattere strategico e gestionale (espressione di un livello di programmazione particolarmente avanzato e attento all'integrazione della programmazione con l'attività ordinaria dell'ente): in questo caso, infatti, a ricadere in questa fattispecie sono per la maggioranza degli Enti (60%).

Per questa specifica fattispecie, se si considera l'anno di attivazione del servizio di valutazione e controllo strategico, si osserva che è stato attivato nei diversi

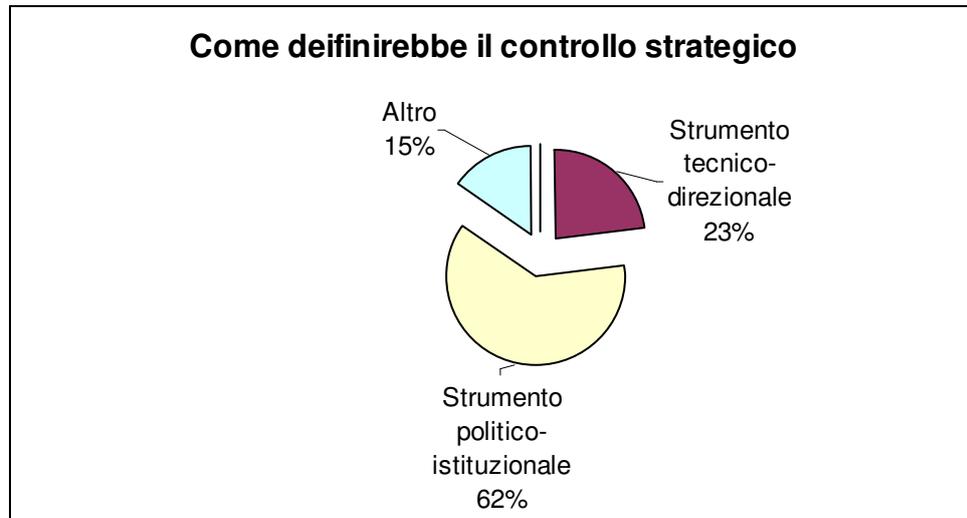
Enti in anni differenti, a partire dal 1999, anno della riforma del sistema dei controlli, con un picco nel 2002 (Figura 4.18).

Figura 4.18 - Anno di attivazione del Servizio Valutazione e Controllo Strategico



A tali Enti è stato chiesto di definire il concetto di Valutazione e Controllo Strategico (Figura 4.19) per verificare se essi attribuissero a tale attività una valenza di prevalente carattere politico o gestionale.

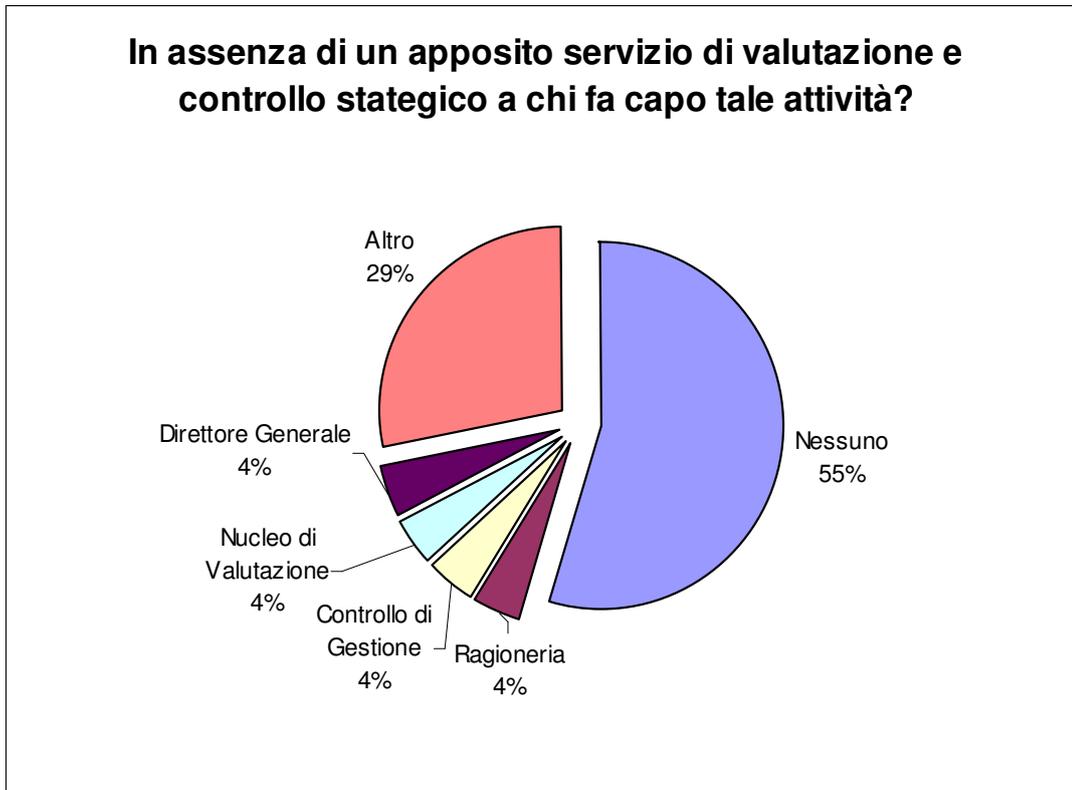
Figura 4.19 – Il concetto di Valutazione e Controllo Strategico



Esso viene prevalentemente visto come uno strumento di tipo politico-istituzionale a supporto dell'organo politico. Tale fenomeno è particolarmente rilevante nei Comuni di minori dimensioni che, nella totalità dei casi, si esprimono in tal senso.

Agli Enti che non hanno ancora attivato il Servizio Valutazione e Controllo Strategico è stato chiesto da quale soggetto o servizio venisse svolta l'attività di controllo strategico (Figura 4.20), al fine di comprendere se tale attività venisse ugualmente svolta, pur non ritenendo necessario istituire un servizio apposito o se essa non venisse svolta affatto. Nel primo caso si è cercato di comprendere anche la tipologia di soggetto responsabile di tale attività.

Figura 4.20 – Soggetti responsabili dell'attività di controllo strategico



Ben il 55% degli intervistati in rappresentanza di Enti che non hanno attivato un controllo strategico non è stato in grado di individuare alcun soggetto, il che significa che solo nel 42% del totale casi analizzati non viene svolta alcuna attività di controllo strategico.

Tale dato, se confrontato con quello nazionale (Provincia di Lucca, 2003: 134-135) pari al 64,8% ed ancor più con quello del Sud Italia (Provincia di Lucca, 2003: allegati) pari al 69,7, mostra, in prima analisi, dei buoni risultati in termini di implementazione del controllo strategico da parte degli Enti Locali della Campania.

Per quanto riguarda la voce "altro", in essa sono, generalmente, racchiuse le risposte che individuano un insieme di soggetti preposti a tale attività. Si tratta quasi sempre di più soggetti istituzionalmente preposti a svolgere altre tipologie di controllo che, presumibilmente, producono anche indicatori di sintesi per il sistema di rilevazione del controllo strategico.

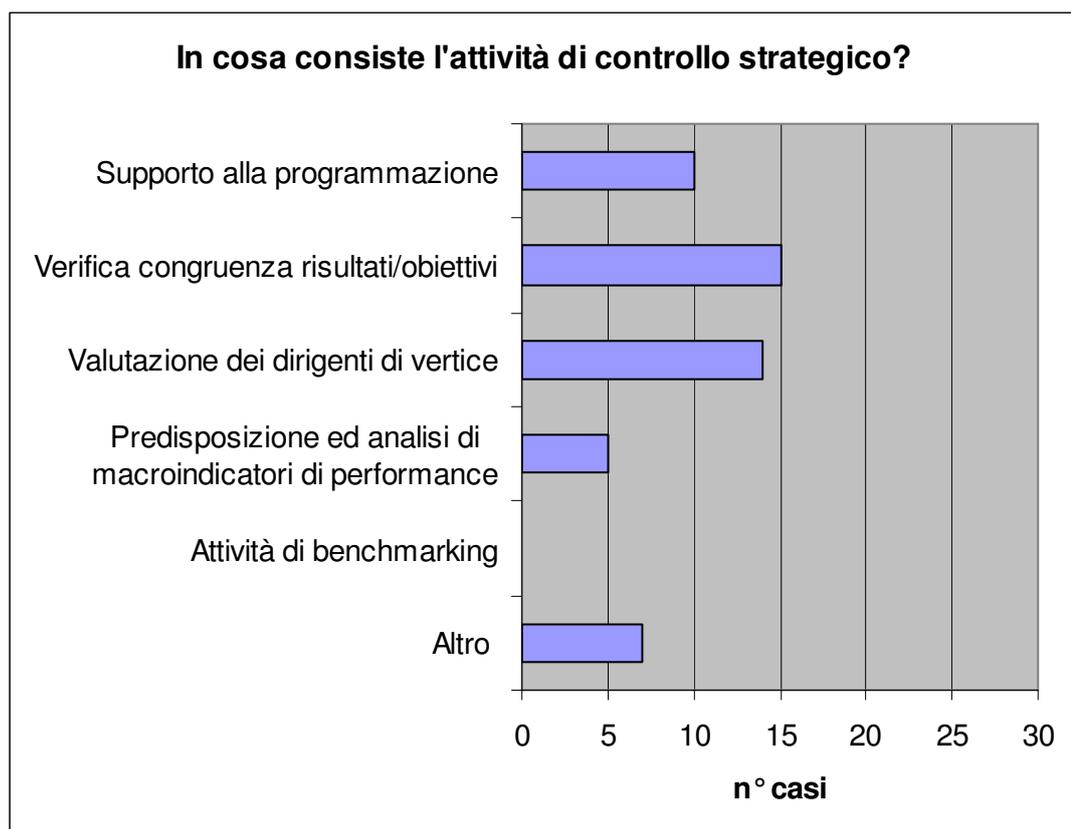
Resta da chiarire quanto questa attività venga svolta in modo sistematico.

In altri casi racchiusi nella voce "altro" (4%), il soggetto preposto al controllo strategico viene individuato nell'organo politico (Giunta o Commissione Consiliare).

Se si analizza la composizione degli Enti che non svolgono alcuna attività di controllo strategico si evidenzia un'incidenza degli Enti di minore dimensione in una percentuale minore (38%) rispetto alla presenza di tale categoria nell'universo di riferimento (54%). Tale fenomeno può, probabilmente, essere motivato dalla relativa semplicità di tali strutture che riescono ugualmente a svolgere l'attività di controllo strategico, affidandola ad altri servizi.

Per verificare la reale comprensione circa le finalità del controllo strategico, è stato chiesto agli intervistati di indicare tutte le attività in cui si sostanzia tale funzione (Figura 4.21). Si è fatto riferimento alle stesse categorie logiche utilizzate nell'indagine condotta dalla Provincia di Lucca (2003: 133-134), in modo da rendere i risultati confrontabili.

Figura 4.21 – Le attività di controllo strategico



Il 53% dei soggetti intervistati (in linea con il d. lgs.286/99) vede l'attività di controllo strategico come verifica di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi

predefiniti, il 47% di essi, fa coincidere l'attività di controllo strategico con la valutazione dei dirigenti di vertice, il che evidenzia da parte degli intervistati una particolare attenzione alla valutazione delle performance dei dirigenti di vertice in termini di raggiungimento degli obiettivi strategici e, quindi, una forte correlazione tra controllo strategico e valutazione della dirigenza. Per il 35% degli intervistati, il controllo strategico funge da supporto all'attività di programmazione, il 17% di essi lo interpreta come predisposizione ed analisi di macroindicatori di *performance*.

Il 23% degli intervistati (voce "altro") sostiene che l'attività di controllo strategico viene esercitata in modo puramente formale o riguarda esclusivamente indicatori di natura finanziaria.

Quindi se si utilizza tale elemento per depurare i dati precedenti, risulta che l'attività di controllo strategico non viene realmente svolta nel 58% dei casi (attraverso un apposito servizio o altri soggetti/servizi) ma solo nel 44% dei casi. Si registra, comunque, un *trend* positivo rispetto all'indagine della Provincia di Lucca (2003:133-134).

In

Tabella 4.6 viene, infine, effettuato un confronto tra i dati della presente indagine, laddove possibile, depurati dai casi in cui l'attività di controllo strategico è solo formale e quelli analizzati dalla Provincia di Lucca (2003).

Tabella 4.6 – Le attività del controllo strategico: indagini a confronto

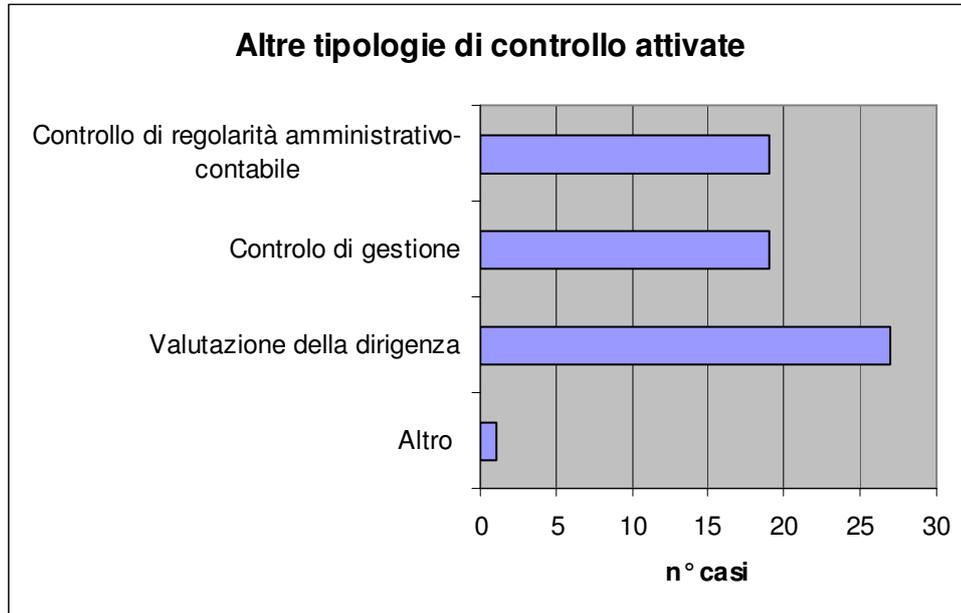
Attività	Enti Locali della Regione Campania	Enti Locali italiani (Provincia di Lucca, 2003: 133-134)
Verifica della congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti	70%	88%
Supporto all'attività di programmazione	47%	73%
Valutazione dell'alta dirigenza	62%	41%
Predisposizione ed analisi di macroindicatori di performance	23%	31%
Attività di benchmarking	0%	14%

Permane, dunque, una sostanziale sovrapposizione tra attività di controllo strategico e valutazione della dirigenza, attività che, pur essendo correlate, hanno scopi differenti e sono, anche nel d. lgs.286/99, ben distinte. Tale sovrapposizione è particolarmente evidente nel caso di Enti che non hanno attivato un apposito servizio di valutazione e controllo strategico.

A tale proposito bisogna sottolineare che i dirigenti vengono prevalentemente valutati in termini di capacità di raggiungere gli obiettivi fissati, quindi, se, in linea con la vigente normativa, si attribuisce al controllo strategico il significato di verifica della congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, appare evidente che le due tipologie di controllo, se non coincidono, sono di sicuro fortemente correlate.

Per meglio chiarire le ragioni di tale sovrapposizione è stata fatta una verifica sulle altre tipologie di controllo attivate negli Enti analizzati (Figura 4.22).

Figura 4.22 – Le altre tipologie di controllo attivate



Come si evince dalla figura, la tipologia di controllo più diffusa è la valutazione della dirigenza, attivata nel 94% dei casi, dato in linea con quello nazionale pari al 92,4% (Provincia di Lucca, 2003: 119). Tale dato conferma l'enorme importanza attribuita dai soggetti intervistati a questa tipologia di controllo.

Per quanto riguarda il dato sul controllo di gestione (percentuale di attuazione pari al 65%) esso appare lievemente inferiore al dato nazionale pari al 77,9% (Provincia di Lucca, 2003: 119), ma, comunque, sufficientemente realistico.

Appare, invece, chiaramente affetta da errori la rilevazione relativa ai controlli di regolarità amministrativo-contabile che riporta una percentuale di attuazione pari al 65%. Se si considera che:

1. l'indagine della Provincia di Lucca riporta infatti una percentuale pari al 99,3% per i controlli contabili e pari al 95,9% per quelli amministrativi,
2. per tutte le Determine Dirigenziali e le Delibere di Giunta e di Consiglio che comportano un impegno di spesa è obbligatorio il visto di regolarità contabile del responsabile della Ragioneria e che per tutte le delibere che comportano variazioni di bilancio è necessario il parere positivo del Collegio dei Revisori dei Conti,

è possibile escludere che tali controlli, negli Enti analizzati, possano non essere svolti in una percentuale di casi così significativa. Si ritiene, pertanto, che tale variabile non sia stata presa correttamente in considerazione dagli intervistati.

4.7.2. Le Balanced Scorecard

La seconda parte dell'indagine è stata volta a verificare il grado di conoscenza e di utilizzo delle BSC negli Enti analizzati e le motivazioni alla base del loro utilizzo/non utilizzo.

Tale indagine è stata limitata ai soggetti che hanno affermato di aver attivato, seppur a volte in modo esclusivamente formale, l'attività di controllo strategico all'interno dell'Ente.

Si tratta quindi di 29 Enti così distribuiti (Figura 4.23 e Figura 4.24):

Figura 4.23 – Distribuzione degli Enti che svolgono attività di controllo strategico per fascia dimensionale

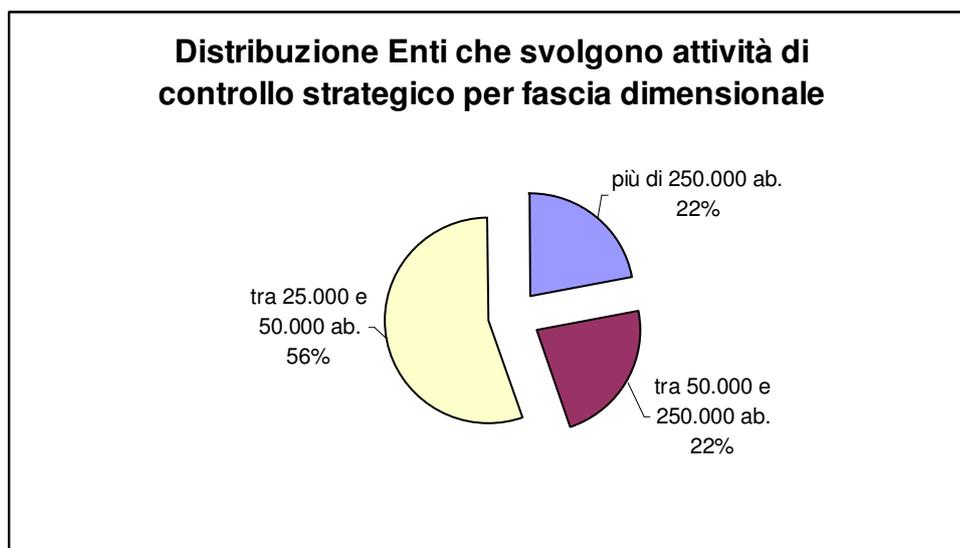
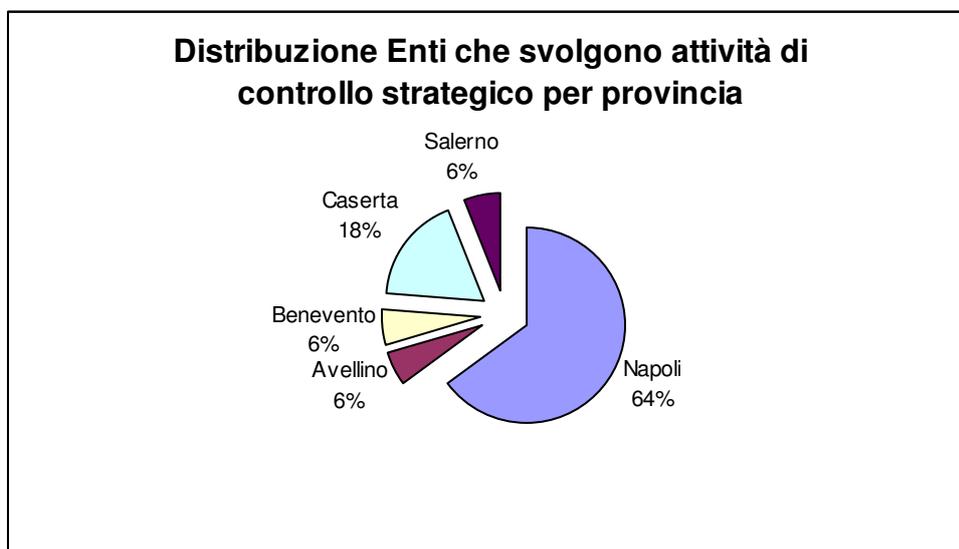


Figura 4.24 - Distribuzione degli Enti che svolgono attività di controllo strategico per Provincia



Se si confrontano tali dati con quelli relativi all'universo di riferimento (Tabella 4.7 e Tabella 4.8) si osserva che l'attività di controllo strategico viene svolta dagli Enti di maggiori dimensioni, in modo più strutturato ed, in una percentuale comunque significativa, da quelli di minori dimensioni, affidando tale compito prevalentemente ad altri servizi.

Tabella 4.7 - Confronto, per fascia dimensionale, tra Enti che svolgono attività di controllo strategico e composizione dell'universo di riferimento

<i>Dimensione popolazione</i>	<i>Enti che svolgono attività di controllo strategico</i>		<i>Universo di riferimento</i>	
	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
più di 250.000 ab.	6	22%	6	12%
tra 50.000 e 250.000 ab.	6	22%	17	34%
tra 25.000 e 50.000 ab.	17	56%	27	54%
Totale	29	100%	50	100%

Tabella 4.8 - Confronto, per Provincia, tra Enti che svolgono attività di controllo strategico per provincia e composizione dell'universo di riferimento

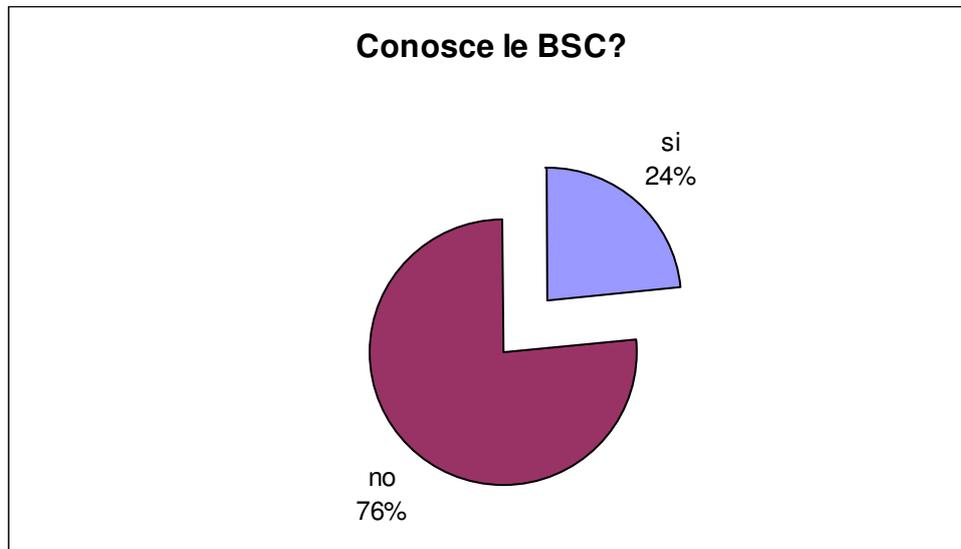
<i>Dimensione popolazione</i>	<i>Enti che svolgono attività di controllo strategico</i>		<i>Universo di riferimento</i>	
Napoli	18	64%	32	64%
Avellino	2	6%	2	4%
Benevento	2	6%	2	4%
Caserta	5	18%	4	8%
Salerno	2	6%	10	20%
Totale	29	100%	50	100%

Si rileva, inoltre, un notevole ritardo di attuazione del controllo strategico per gli Enti della provincia di Salerno, mentre tutti gli Enti delle province di Avellino e Benevento (cioè le Province ed i Comuni capoluogo di provincia) svolgono attività di controllo strategico.

Dei 29 soggetti intervistati su tale tematica⁷⁶ solo 7 affermano di conoscere lo strumento delle Balanced Scorecard (Figura 4.25). Si tratta di 2 Direttori Generali, 2 Segretari Generali e 3 Dirigenti del Servizio Ragioneria.

⁷⁶ La domanda è stata sottoposta solo agli Enti che hanno attuato il controllo strategico (29 Enti su 50).

Figura 4.25 - Grado di diffusione della conoscenza delle Balanced Scorecard



A coloro che hanno affermato di conoscere lo strumento delle BSC è stato chiesto se esse fossero utilizzate nel loro Ente, se fossero in corso di costruzione o se vi fossero delle ragioni che ne impedivano l'utilizzo.

Tutti i 7 intervistati hanno affermato che nel loro Ente le BSC non vengono utilizzate, ma solo due di essi hanno motivato tale situazione, individuando come causa principale la carenza di sistemi informativi adeguati.

Si è reso, a questo punto, necessario procedere ad un'indagine qualitativa attraverso interviste individuali ed osservazioni dirette condotte su due casi per comprendere a fondo le motivazioni del mancato utilizzo delle BSC.

4.8. Le interviste e le osservazioni dirette

Come già detto precedentemente le interviste sono state rivolte al personale dirigente dei comuni di Napoli e di Ercolano. Esse sono state condotte in occasione della progettazione di attività formative sul ciclo di pianificazione e controllo rivolte al personale dei due Enti.

La necessità di giungere ad una progettazione mirata sulle specifiche esigenze degli Enti ha consentito di approfondire le metodologie e strumenti attualmente adottati da entrambi gli Enti, di esaminare i documenti prodotti, di conoscere le problematiche incontrate e le prospettive di sviluppo dei controlli interni.

Successivamente, l'osservazione dei dipendenti in formazione, soprattutto nel corso delle fasi esercitative e laboratoriali, ha permesso di osservare il sistema dei controlli da una diversa prospettiva: non più quella dei soggetti decisori che si avvalgono della reportistica per prendere decisioni, ma quello degli operatori che devono costruire ed alimentare il sistema dei controlli.

Prima di procedere con l'esposizione dei risultati di tale lavoro, è opportuno proporre, in sintesi, alcune informazioni sui due Comuni e sul relativo stato di attuazione dei processi di pianificazione e controllo (Tabella 4.9, Tabella 4.10 e Tabella 4.11).

Tabella 4.9 – Le caratteristiche strutturali dei due Enti

<i>La struttura</i>		
	Comune di Napoli	Comune di Ercolano
Abitanti	1.008.419	56.549
Numero di dipendenti	13.300	426
Numero di aree/settori	21	10
Numero di servizi/unità operative	200	43
Numero di aziende speciali, società partecipate, ed altre forme previste dalla L. 142/90 e succ. mod.	22	0

Tabella 4.10 - Lo stato di attuazione dei processi di pianificazione strategica nei due Enti

<i>Il processo di pianificazione strategica</i>		
	Comune di Napoli	Comune di Ercolano
Soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica	Consiglio Giunta Direttore Generale Nucleo di Valutazione Dirigenti Apicali	Giunta Direttore Generale Segretario Generale Nucleo di Valutazione Tutti i dirigenti
Documenti di pianificazione strategica	Programma del Sindaco RPP	RPP PEG Paino dettagliato degli obiettivi

Tabella 4.11 - Lo stato di attuazione del sistema dei controlli nei due Enti

<i>Il sistema dei controlli</i>		
	Comune di Napoli	Comune di Ercolano
Anno di attivazione del Servizio di Valutazione e Controllo Strategico	2004	2005
Significato attribuito al controllo strategico	Strumento politico-istituzionale a supporto degli organi di governo	Strumento politico-istituzionale a supporto degli organi di governo
Attività del controllo strategico	Supporto all'attività di programmazione Verifica di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati	Supporto all'attività di programmazione Verifica di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati Valutazione dei dirigenti di vertice Predisposizione ed analisi di macroindicatori di performance
Altre tipologie di controllo attivate	Controllo amministrativo-contabile Controllo di gestione Valutazione della dirigenza	Controllo amministrativo-contabile Controllo di gestione Valutazione della dirigenza
Utilizzo delle BSC	No	No

Come si evince dalle tabelle, entrambi gli Enti, pur essendo differenti per dimensioni e caratteristiche strutturali, hanno già svolto un lavoro significativo in

termini di attivazione dei controlli interni, supportando tale processo con significative iniziative di formazione.

Tuttavia, il fatto che tutte le quattro tipologie di controllo siano state attivate non significa che i relativi sistemi di monitoraggio e valutazione siano stati interamente definiti in termini di obiettivi, metodologie, procedure, sistema di indicatori, ecc.

Sicuramente, gli Enti hanno adempiuto, dal punto di vista formale, a quanto previsto dalla norma; tuttavia, essi sono perfettamente coscienti di dover compiere ancora molti sforzi per riuscire a costruire dei sistemi di controllo che colgano pienamente lo spirito della legge.

La cultura del controllo non è ancora sufficientemente diffusa all'interno degli Enti: la predisposizione dei documenti di pianificazione e controllo è spesso vissuta come **adempimento da compiere** piuttosto che come **supporto per la gestione dell'Ente**.

Tale **carezza di motivazione** è tra le cause della produzione di documenti di programmazione non sempre perfettamente correlati l'uno all'altro⁷⁷ e alla definizioni di obiettivi generici.

Naturalmente il fenomeno sopra descritto non è immune da **pressioni di natura politica** che, nei diversi periodi dell'anno in cui vengono prodotti tali documenti, inducono a porre in evidenza alcuni aspetti della gestione dell'Ente piuttosto che altri. Si tratta del tipico caso in cui i tempi e le finalità della politica, non si allineano perfettamente con i tempi e le finalità della gestione.

Naturalmente tale fenomeno è accentuato dall'**assenza di un piano strategico** che traduca linee guida di natura politica in indirizzi di tipo manageriale.

A tale proposito, bisogna sottolineare che il Comune di Napoli sta muovendo i primi passi per la costruzione di tavoli di concertazione finalizzati alla definizione del piano strategico.

⁷⁷ Accade che obiettivi presenti nel programma del Sindaco non vengano poi ripresi nella RPP o nel PEG e che nei diversi documenti essi siano ricondotti a macrovoci differenti.

Per quanto riguarda le attività di controllo, bisogna sottolineare che, fino a qualche anno fa', gli Enti Locali raccoglievano ed analizzavano esclusivamente informazioni di natura finanziaria, ed erano sottoposti a controlli esterni di legittimità, ossia di adesione del loro agire alla norma di riferimento.

Attivare, in tale contesto, sistemi di controllo interno basati su una logica di risultato rappresenta un **cambiamento culturale** di portata estremamente rilevante, che richiede tempi lunghi.

Accanto al problema della disponibilità degli operatori a realizzare questo cambiamento che, naturalmente, nei contesti analizzati, varia da servizio a servizio, da persona a persona, si evidenziano dei problemi di natura strutturale; in particolare è da sottolineare la totale **inadeguatezza dei sistemi informativi aziendali**. Le banche dati esistenti all'interno delle singole amministrazioni sono spesso parziali (riguardano cioè una sola area o un solo servizio) e la loro esistenza non è neanche nota agli altri servizi. Il primo lavoro che gli Enti stanno compiendo riguarda perciò la condivisione e la valorizzazione delle informazioni esistenti e la messa a punto di meccanismi di rilevazione più sistematici e condivisi che portino alla creazione di database comuni ed alla rilevazione di dati confrontabili tra loro.

Solo così, infatti, sarà possibile condurre analisi che non siano solo un adempimento formale, ma che supportino realmente il vertice nell'assunzione di decisioni e nella verifica dei risultati raggiunti.

L'ambito di rilevazione individuato come prioritario dalle due Amministrazioni è quello dell'**analisi dei bisogni dei cittadini e del loro livello di soddisfazione** rispetto ai servizi erogati. In questi ultimi anni sta, infatti, venendo meno il ruolo di "sensore" svolto dalla sezione dei partiti politici ed i decisori sono costretti ad effettuare delle scelte senza una base di informazioni adeguata relativamente alle reali esigenze della cittadinanza.

Per quanto riguarda le possibilità di utilizzo delle BSC all'interno degli Enti esaminati, dal confronto con i diversi soggetti interessati è emerso che, sebbene

essi non rinneghino la validità del modello in sé, ritengono che **le carenze su esposte non ne consentano un'immediata applicazione.**

Sebbene gli Enti stiano lavorando per affiancare le rilevazioni di natura economico-finanziaria con analisi di customer satisfaction, ancora molto resta da fare in termini di analisi dei processi interni e rispetto alla prospettiva di innovazione e crescita.

E', quindi, ancora necessario sviluppare gli elementi di base che potrebbero poi confluire in tale modello. Si deve cioè:

- migliorare il sistema di definizione degli obiettivi in modo da consentire il *drill-down*. Ciò significa anche ottimizzare i tempi di produzione dei diversi documenti di programmazione evitando gli slittamenti che attualmente caratterizzano la loro redazione ed approvazione;
- costruire basi informative che non riguardino solo gli aspetti finanziari, ma anche le altre prospettive di analisi⁷⁸;
- trasformare le rilevazioni di tipo finanziario in rilevazioni di tipo economico-finanziario che consentano di condurre analisi più corrette in termini di attribuzione dei costi e degli eventuali proventi;
- diffondere all'interno dell'organizzazione la cultura del controllo a tutti i livelli, politico, gestionale ed operativo, in modo che esso venga percepito non più come un rischio o un onere, ma come un supporto.

Solo quando tali presupposti si saranno realizzati sarà possibile valutare l'opportunità di avvalersi del modello delle BSC o di altri modelli per integrare l'intero sistema di pianificazione e controllo dell'Ente.

Si può, dunque, affermare che le BSC non sono viste dagli Enti analizzati come un possibile supporto per la realizzazione del sistema di pianificazione e controllo, ma come l'eventuale momento di sintesi di un cammino, ancora in gran parte da compiere.

⁷⁸ A tale proposito, si fa riferimento alle prospettive di analisi proposte da Kaplan e Norton (1992), ma non si esclude che a seguito del lavoro attualmente in corso si evidenzino la necessità di introdurre nuove prospettive.

Introdurre le BSC in questa fase evolutiva del sistema dei controlli significherebbe unicamente applicarle in modo superficiale, seguendo "una moda", con il rischio di raccogliere e trasferire all'interno ed all'esterno dell'Ente informazioni imprecise ed errate che non porterebbero alcun beneficio sia per la gestione che per l'immagine stessa delle Amministrazioni.

Conclusioni

L'analisi condotta non appare sufficiente al raggiungimento degli obiettivi della ricerca. Infatti, dato l'ancora forte ritardo nell'implementazione dei controlli interni che caratterizza gli Enti Locali italiani, in generale, e della Campania, in particolare, non è stato possibile

"individuare nuovi strumenti che possano integrare quelli esistenti e supportare l'organo di governo e il management nell'individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione ed articolazione e nella verifica del grado di raggiungimento degli stessi."

Le soluzioni attualmente adottate dagli Enti oggetto di analisi sono ancora fortemente vincolate ai dettami della normativa e non presentano integrazioni o innovazioni significative.

Tuttavia, tali Enti stanno attraversando una fase di grosso fermento che potrebbe, nel giro di alcuni anni generare soluzioni innovative, particolarmente adatte alle specificità di tali realtà.

Sulla base dell'indagine realizzata, non appare possibile l'adozione *tout court* di modelli manageriali sviluppati in ambito imprenditoriale, né il loro adattamento alla realtà degli Enti Locali, senza aver prima realizzato interventi significativi che incidano sulla cultura aziendale, sui sistemi informativi e sui processi, anche attraverso interventi formativi che prevedano, tra le metodologie didattiche adottate la formazione-intervento⁷⁹.

⁷⁹ La formazione-intervento, o anche formazione su progetto, è un modello formativo che opera in una prospettiva di medio-lungo termine; essa non è solo finalizzata alla soluzione di problemi operativi contingenti, ma utilizza questa opportunità come punto di partenza per sviluppare un progetto più ampio di cambiamento organizzativo e, soprattutto, culturale (Di Gregorio, 1994: 39)

Resta da verificare se gli Enti Locali che, in altri ambiti territoriali, hanno adottato tali modelli⁸⁰ possano rappresentare delle *best practice* trasferibili ad altre realtà o presentino caratteristiche del tutto peculiari che rendono impossibile tale trasferimento.

Tali considerazioni non devono indurre a pensare che il lavoro di ricerca condotto non abbia prodotto risultati; esso è servito a costruire un quadro chiaro e dettagliato sullo stato di attuazione dei controlli interni in Campania.

Prendendo in considerazione i singoli propositi di ricerca elaborati si può procedere, quindi, ad una sintesi dei risultati di ricerca conseguiti (Tabella 1) e ad un breve commento degli stessi.

Tabella 1 – La verifica delle ipotesi

Propositi di ricerca	Unità di analisi	Verifica
1. Verificare lo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	Si
2. Verificare il livello di applicazione delle <i>Balanced Scorecard</i> in tali Enti	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	Si
3. Individuare gli ostacoli ed i fattori propulsivi per l'attuazione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico negli Enti Locali della Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania 	Si

⁸⁰ Nello specifico, si fa riferimento ad alcuni Comuni come quello di Torino, di Mantova e di Cardano al Campo che stanno sperimentando tale modello.

Propositi di ricerca	Unità di analisi	Verifica
4. Analizzare gli eventuali vantaggi che l'applicazione delle <i>Balanced Scorecard</i> può apportare al processo di pianificazione e controllo degli Enti Locali	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti che hanno applicato o stanno applicando le BSC • Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC 	No
5. Individuare i limiti che tale strumento ha manifestato e le ragioni per cui esso potrebbe risultare inadatto per gli Enti Locali	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti che hanno applicato o stanno applicando le BSC • Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC 	Si

1. verificare lo stato di attuazione del controllo strategico negli Enti Locali di maggiori dimensioni della Campania (unità di analisi: Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e Province della Campania)

Il controllo strategico viene realizzato nel 58% dei casi analizzati. Nel 20% dei casi si tratta di Enti che hanno attivato un apposito Servizio Valutazione e Controllo Strategico, nel restante 38% dei casi l'attività di controllo strategico è stata affidata ad altri servizi.

Tali dati, tuttavia, offrono un quadro della situazione non particolarmente soddisfacente; infatti, in molti casi l'attuazione di tale controllo consiste in operazioni puramente formali (il controllo strategico non rappresenta realmente uno strumento a supporto dei processi decisionali), in altri casi il controllo strategico viene confuso con altre tipologie di controllo.

*2. verificare il livello di applicazione delle *Balanced Scorecard* in tali Enti (unità di analisi: Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e Province della Campania)*

Le BSC non sono affatto applicate in nessuno degli Enti analizzati, né, a detta dei soggetti intervistati, è possibile prendere in considerazione una loro applicazione nel breve periodo.

3. individuare gli ostacoli ed i fattori propulsivi per l'attuazione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico negli Enti Locali della Campania (unità di analisi: Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e Province della Campania)

I dati raccolti evidenziano come la normativa rappresenti negli Enti Locali ancora uno dei principali fattori propulsivi per ogni cambiamento ed innovazione.

Tuttavia, essa non è sufficiente affinché il cambiamento non risulti puramente formale. Perché ciò si realizzi è necessario che esso possa offrire delle risposte ai bisogni reali degli operatori. In tal senso, possono essere individuati come fattori propulsivi per l'adozione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico:

- la necessità di uniformare l'azione dell'Amministrazione a requisiti di efficienza, efficacia ed economicità;
- il bisogno di reperire informazioni strutturate sulle esigenze dei cittadini e sul loro livello di soddisfazione;
- la necessità di ridisegnare i processi interni per offrire servizi in linea con le suddette esigenze, anche avvalendosi delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

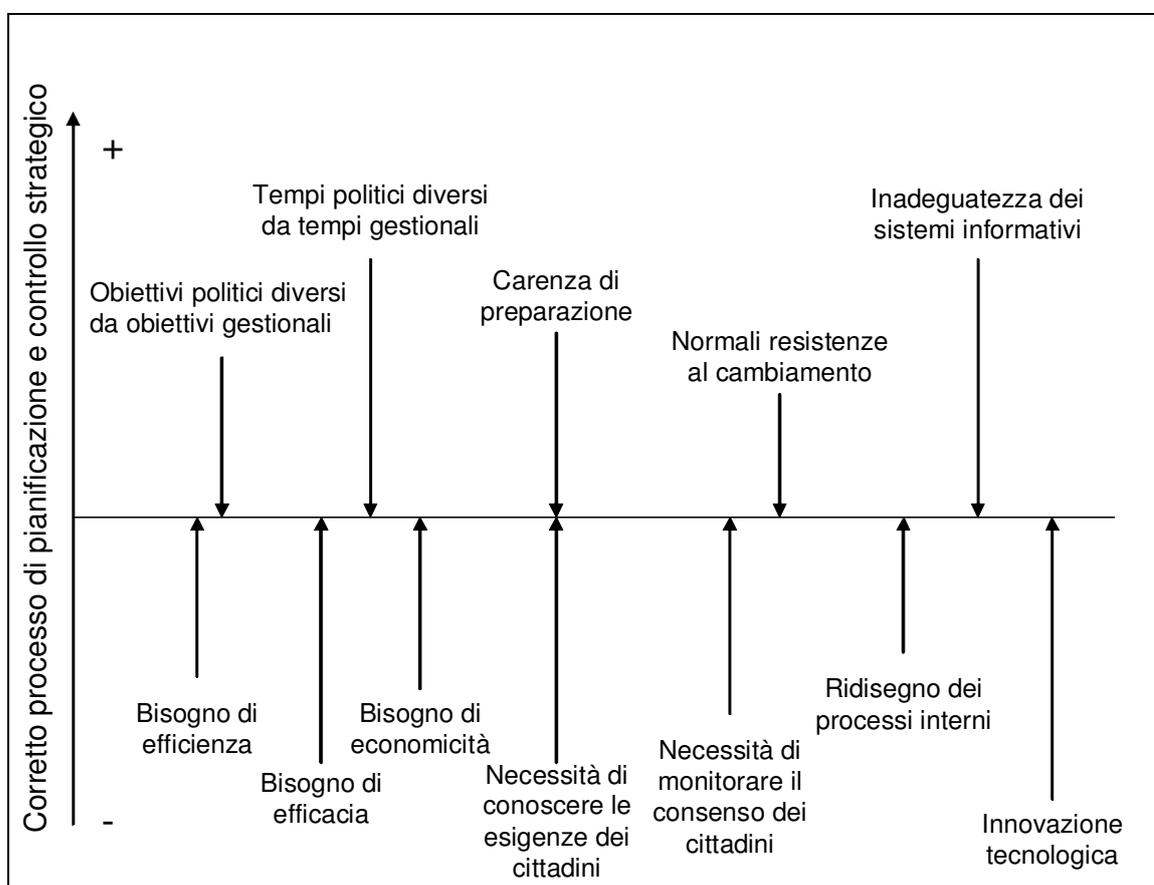
Di contro, la ricerca ha posto in evidenza una serie di fattori frenanti che possono essere riassunti come segue:

- non perfetta compatibilità degli obiettivi e dei tempi di natura politica e di natura gestionale;
- inadeguata preparazione sia del livello politico che di quello gestionale sui temi della pianificazione e del controllo strategico;

- normali⁸¹ resistenze al cambiamento;
- inadeguatezza dei sistemi informativi.

Tali considerazioni possono essere sintetizzate secondo lo schema rappresentato in Figura 1.

Figura 1 - Rappresentazione dei fattori propulsivi e dei fattori frenanti per l'attuazione di un corretto processo di pianificazione e controllo strategico



⁸¹ Per normali resistenze al cambiamento si intende l'insieme delle motivazioni che tipicamente inducono il personale di un'azienda a non adottare immediatamente un'innovazione (ad esempio: paura di perdere il proprio potere o i propri privilegi, abitudine ad operare in un certo modo, ecc.)

4. analizzare gli eventuali vantaggi che l'applicazione delle Balanced Scorecard può apportare al processo di pianificazione e controllo degli Enti Locali (unità di analisi: Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e Province della Campania che hanno applicato o stanno applicando le BSC)

Non è stato possibile analizzare gli eventuali vantaggi dell'applicazione delle BSC perché nell'ambito dell'universo analizzato, non sono stati individuati Enti Locali che le abbiano applicate.

5. individuare i limiti di tale strumento e le ragioni per cui esso può risultare inadatto per gli Enti Locali (unità di analisi: Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti e Province della Campania che hanno scelto di non applicare le BSC)

Dalle informazioni raccolte si può affermare che, allo stato attuale, le BSC non possano offrire un contributo significativo per il miglioramento del processo di pianificazione e controllo strategico nei propri Enti. In realtà essi ritengono che tali Enti debbano ancora compiere un significativo cammino nella predisposizione di documenti di pianificazione e programmazione adeguati, nell'implementazione di sistemi di raccolta delle informazioni adeguati, diffusi e condivisi, nell'integrare i controlli di tipo finanziario con altre prospettive di analisi, per poter poi procedere all'implementazione di un modello complesso come quello delle BSC.

L'adozione immediata di tale modello, dettata solo da una moda manageriale, in Enti che non sono ancora pronti ad accogliere tale innovazione potrebbe portare alla realizzazione di analisi non corrette e, conseguentemente, alla pianificazione di azioni strategiche non rispondenti ai reali bisogni dei cittadini.

Tali considerazioni possono essere sintetizzate come in Tabella 2.

Tabella 2 - Vantaggi e limiti dell'applicazione delle BSC negli Enti Locali della Campania

Vantaggi⁸²	Limiti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrazione tra le diverse attività di pianificazione e controllo 2. Integrazione tra diverse prospettive di analisi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impossibilità di ottenere informazioni attendibili in assenza di un sistema di raccolta dati complesso e articolato 2. Inadeguatezza dei sistemi informativi degli Enti analizzati 3. Barriere di tipo culturale riscontrabili sia nella classe politica che nel personale direttivo

A conclusione del presente lavoro è necessario sottolineare che i risultati ottenuti risultano comunque parziali ed inadeguati a soddisfare pienamente l'obiettivo della ricerca e ad offrire una risposta esaustiva al problema di ricerca proposto.

Si delineano così due possibili indirizzi di ricerca: il primo volto ad analizzare i casi di applicazione delle BSC negli Enti Locali ed a comprendere i margini di trasferibilità di tali modelli nelle realtà campane, il secondo volto a tracciare i percorsi di sviluppo che gli Enti Locali della Campania seguiranno nella messa a punto dei propri sistemi di pianificazione e controllo strategico, nel tentativo di definire un modello di intervento che possa supportare gli Enti Locali nell'implementazione del ciclo di pianificazione e controllo strategico.

Nel primo caso è possibile formulare i seguenti propositi di ricerca (Tabella 3):

Tabella 3 - Possibili propositi di ricerca (1)

<i>Propositi di ricerca</i>	<i>Unità di analisi</i>
Individuare i fattori critici di successo e le caratteristiche del contesto di riferimento degli Enti Locali che hanno applicato con successo le BSC	<ul style="list-style-type: none"> • Enti Locali che hanno applicato con successo le BSC in Italia

⁸² Tali vantaggi sono tra quelli tradizionalmente evidenziati dalla letteratura, ma a detta degli intervistati, negli Enti Locali della Campania potrebbero essere riscontrati solo se l'introduzione delle BSC avvenisse al termine del processo di adeguamento del sistema dei controllo attualmente in corso e non a supporto dello stesso.

<i>Propositi di ricerca</i>	<i>Unità di analisi</i>
Verificare la trasferibilità delle esperienze di successo nella realtà degli Enti Locali della Campania	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti • Province della Campania

Nel secondo caso, invece, i propositi di ricerca possono essere formulati come segue (Tabella 4):

Tabella 4 - Possibili propositi di ricerca (2)

<i>Propositi di ricerca</i>	<i>Unità di analisi</i>
Individuare i fattori critici di successo e le caratteristiche del contesto di riferimento degli Enti Locali della Campania che hanno implementato con successo le attività di pianificazione e controllo strategico	<ul style="list-style-type: none"> • Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti che svolgono con successo attività di pianificazione e controllo strategico • Province della Campania che svolgono con successo attività di pianificazione e controllo strategico

Bibliografia

- Adinolfi P., Storlazzi A., (1995), "Analisi bibliografica sull'impresa pubblica: contenuti ed approcci metodologici", in Mele R., Sicca L., (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia*, Cedam, Padova
- Alberti F., (2000), "Balanced Scorecard per gestire il futuro dell'azienda", in *Amministrazione & Finanza*, n.1
- Amigoni F., Meloni G., (2002), "L'integrazione dei sistemi di misure: potenzialità e vincoli del modello delle balanced scorecard", in *Economia & Management*, n. 4, luglio-agosto.
- Amigoni F., (1979), *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè Editore, Milano
- Andrews K., (1971), *The Concept of Corporate Strategy*, Richard D. Irwin Inc., Homewood
- Ansoff H.I., (1965), *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, McGraw Hill, New York
- Ansoff H.I., (1984), *Implementing Strategic Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Ansoff H. I., (1987), "The Emerging Paradigm of Strategic Behavior", in *Strategic Management Journal*, n. 8
- Antony R. N., (1965), *Planning and control systems – a framework for analysis*, Harvard University
- Antony R. N., Dearden J., Bedford N. M., (1965), *Management Control Systems*, Richard D. Irwin Inc., Homewood
- Assinform, Rur, Censis, (1998), *Rapporto 1998 sulle città digitali in Italia*
- ASTRID, (2002), *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*
- Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H., Wells, R. B., (1997), "A stakeholder approach to strategic performance measurement", in *Sloan Management Review*, Spring
- Aucoin P., (1990), "Administrative Reform in Public Management. Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, n.3(2).
- Baccarani C., (1988), *Mutamenti ambientali e condotta strategica delle imprese municipalizzate*, Cedam, Padova

- Bianchi C., Bivona E., (2002), "L'evoluzione dei sistemi di controllo verso l'integrazione tra modelli contabili e di system dynamics", postfazione all'edizione italiana di Kaplan R. S., Atkinson A. A., *Advanced Management Accounting*, ISEDI, Torino
- Bisio L., (2005), "Gestione dei servizi e ruolo della dirigenza pubblica", <http://www.unimib.it/istei/>
- Bocci F., (2004), "Una nuova architettura di Balanced Scorecard per le organizzazioni della pubblica amministrazione italiana", in *Balanced Scorecard Review*, www.balancedscorecardreview.it
- Bolzoni M., Tovaglieri I., (2003), "Balanced Scorecard individuali: relazioni con il sistema premiante dell'impresa", in *Amministrazione & Finanza*. N. 14 - Inserto
- Borgonovi E., (1996), *Principi e sistemi per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano
- Borgonovi E., (2000), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- Bottari M., (2002), "Uno strumento di controllo strategico per le amministrazioni locali: la Balanced Scorecard", in *Azienda Pubblica*, n. 1-2
- Boyce R.O., (1967), *Integrated Managerial Controls*, American Elsevier Pub. Co., New York
- Brown M. G., (1996), "Keeping Score: Using the Right Metrics to Drive World-Class Performance", in *Quality Resources*, New York
- Bubbio A., (2004), "Il grado di diffusione della balanced scorecard nelle imprese italiane: i risultati di una ricerca", in *Liuc Papers*, n. 159, Serie economia aziendale 21, suppl. dicembre.
- Cafferata R., (1989), *La gestione strategica nelle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano
- Caselli L., (1995), "Impresa e cambiamento", in Caselli, L. (a cura di), *Le parole dell'impresa. Guida alla lettura del cambiamento*, Vol. I., Documenti Isvet, Franco Angeli, Milano
- Cassell C., Symon G., (1995), *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*, Sage, Thousand Oaks
- Chandler A., (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, M.I.T. Press, Cambridge

- Clausewitz C., (1988), *Della Guerra*, tr. it. di Bollati A., Canevari E., a cura di Araldi E., Mondadori, Milano
- Cocozza A., (1998), "Management e innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni", in *Sistema Previdenza*, n. 6
- Coda V., (1968), *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano
- Coda V., (1983), "L'attività di programmazione e controllo come processo di modellizzazione-apprendimento attraverso il supporto di *micromondi* basati sull'utilizzo di modelli di *system dynamics*", in *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 2
- Coda V., (1988), *L'orientamento strategico dell'impresa*, UTET, Torino
- Coda V., (1989), "Management pubblico e privato per la competitività del paese", in *Economia & Management*, vol. 10
- Coda V., (1991), "Il problema della valutazione della strategia", in Gozzi A. (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie aziendali. Criteri, metodi, esperienze*, ETASLIBRI, Milano
- Collins D.J., Montgomery C.A., (1997), *Corporate Strategy: resources and Scope of the fir*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood
- Costa G., De Martino S., (1985), *Management Pubblico: organizzazione e personale nella Pubblica Amministrazione*, ETAS, Milano.
- Costabile M., Cariola A., (2004), "La misurazione delle performance dell'impresa che innova: aspetti definatori e verifiche empiriche", in *Sinergie*, n. 64
- Cristofori D., Zerbini F., (2002), "Network e Governance. Un'analisi del nuovo testo di legge sui servizi pubblici locali", in *Azienda Pubblica*, n. 1-2.
- Crozier M., (1963), *Le phenomène bureaucratique*, Ed. du Seuil, (tr. it. *Il fenomeno burocratico*, ETAS Libri, Milano, 1969).
- Crozier M., (1963), *Le fenomene bureaucratique*, Seuil, Parigi
- Dean J., (1951), *Capital Budgeting*, Columbia University Press, New York
- De Haas M., Kleingeld A., (1999), "Multilevel design of performance measurement system: enchaning strategic dialogue throughout the organization" in *Management accounting researcher*, n.10

- Di Gregorio R., (1994), *La formazione-intervento nelle organizzazioni*, Guerini e associati, Milano
- Donna G., Lo Sardo A., (2000), "Misurare il successo d'impresa con il balanced scorecard", in *Amministrazione & Finanza*, n. 19
- Drew E.H., (1993), "Scaling the productivity of investment", in *Chief Executive*, July/August
- Drucker P., (1954), "The Big Power of Little Ideas", in *Harvard Business Review*, vol. 42, n.3, Maggio/Giugno
- Esposito De Falco S., (1999), Strumenti di *voice giving* nel rapporto cittadini-pubblica amministrazione: la carta dei servizi, in *Azienda Pubblica*, n. 1-2
- Estis A.A., (1998), "The balanced scorecard approach places the operational efficiency perspective in the context of what the organization has to accomplish as a whole", in *Acts of the 1998 Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management*
- Ewing P., Lundahl L., (1996), "The Balanced Scorecard at ABB Sweden – the EVITA Project", *Acts of The International Workshop on Cost Management*, Venice, Italy, 27-29, June
- Faccioli F., (2000), *Comunicazione Pubblica e cultura del servizio (Modelli, attori, percorsi)*, Carocci Editore, Roma
- Faccipieri S., (1989), "L'analisi strategica", in Rispoli M., (a cura di), *L'impresa industriale*, Il Mulino, Bologna
- Fadda L., (2004), "La balanced scorecard, uno strumento per misurare la performance nell'impresa di trasporto", in *Budget*, n. 38
- Farneti G., (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica, il sistema, i principi, i valori*, Giapichelli, Torino
- Farneti G., (1998), "L'economicità nelle imprese, nelle aziende pubbliche e nelle onlus", in *Azienditalia*, n. 4.
- Farneti G., (2004), *Ragioneria Pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Fayol, H., (1949), *General and Industrial management*, Pitman Publishing, London

Ferrando P.M., (1999), "Risorse e risorse immateriali. Natura e implicazioni per il valore dell'impresa", in Ferrando P.M., Fadda L., Dameri R.P., *Saggi sull'immaterialità nell'economia delle imprese*, Torino, Giappichelli.

Filosa Martone R., (1996), "I servizi al cittadino: una proposta di valutazione del cambiamento", in *Sinergie*, n. 41.

Filosa Martone R., (2005), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli.

Finamore V., (2005), "Le Balanced Scorecard", in Filosa Martone R., *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli

Fiorentini G., (1985), "La concezione dell'utenza. Marketing dello Stato nello sviluppo della comunicazione", in Rolando S., (1995), *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano

Fiorentini G., (1990), *Amministrazione pubblica e cittadino: le relazioni di scambio*, EGEA, Milano

Fitzgerald L., Johnston R., Brignall T. J., Silvestro R., Voss, C., (1991), *Performance Measurement in Service Businesses*, The Chartered Institute of Management Accountants, London

Fontana F., (1999), "Le risorse immateriali nella comunicazione economico-finanziaria. Problemi di rappresentazione in una prospettiva di value reporting", in Atti del VI Convegno Annuale AIDEA Giovani *La comunicazione nell'economia d'azienda. Processi strumenti, tecnologie*, Ancona 18 dicembre

Fruhan, W. E., Jr. (1979). *Financial Strategy: Studies in the Creation, Transfer, and Destruction*

of Shareholder value, Richard D. Irwin, Inc., Homewood

Galasso G. (a cura di), (2000), "Balanced Scorecard: Sviluppo del sistema di monitoraggio della Città di Torino", *Project Work I Master in Public Management*, Stoà - Istituto di Studi per la Direzione e Gestione d'Impresa S.c.p.A.

Garlatti A., (2002), "Deregolamentazione e concorrenza nei servizi pubblici: implicazioni strutturali per l'economia degli enti locali", in *Azienda Pubblica*, n. 1-2

Gerth H.H., Mills C.W., (1958), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press.

- Glueck W.F., (1976), *Business Policy, Strategy Formation and Management Action*, McGraw Hill Book Co., New York
- Goetz B.E., (1949), *Management planning and control*, Mc Graw Hill Book Co., New York
- Grandi R., (2001), *La comunicazione pubblica (Teorie, casi, profili normativi)*, Carocci editore, Roma
- Golinelli G.M., (2000), *L'approccio sistemico al governo dell'impresa. L'impresa sistema vitale.*, vol. 1, CEDAM, Padova
- Golinelli G., (2000), *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, Vol. I, Cedam, Padova
- Gozzi A., (1991), "Uno schema aggiornato per la valutazione strategica, in Gozzi A. (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie aziendali. Criteri, metodi, esperienze*, ETASLIBRI, Milano
- Grant R.M., (1999), *L'analisi strategica per le decisioni aziendali*, Il Mulino, Bologna
- Guarini E., (1997), *La definizione degli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione. Aspetti legati al rapporto tra organi di indirizzo "politico" e dirigenti*, SDA Bocconi, Milano
- Guarini E., (2002), "Trasparenza, responsabilità reporting: le prospettive per i governi centrali e locali", in *Economia e Management*, n. 1.
- Guatri L., (1996), *Il metodo reddituale per la valutazione delle aziende*, Egea, Milano
- Guatri L., (1996), "L'inettitudine dei risultati contabili a esprimere la performance dell'impresa: dall'utile di bilancio al risultato economico integrato", in *La valutazione delle aziende*, Egea, Milano
- Guatri L., Sicca L., (2000), *Strategie, leve del valore, valutazione delle aziende*, Egea, Milano
- Guerra P., Tabacco R., (2003), "Contratto di servizio, carta dei servizi e indagine di customer satisfaction: come cambia la regolazione dei servizi pubblici locali", in Grandinetti R., Massarutto A., (2003), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Guido G., (1999), "I patti territoriali e altre forme di programmazione negoziata in una prospettiva di marketing strategico", in Caroli G.M., (1999), *Il marketing territoriale*, Milano, Franco Angeli
- Guidotti E., (1997), *Internet e comunicazione (Per capire come cambia il modo di comunicare l'impresa con internet)*, Franco Angeli, Milano

- Hax A.C., Majluf N.S., (1988), "The concept of Strategy and the Strategy Formation Process", in *Interfaces*, n. 18 May-June
- Hinterhuber H., (1991), "La strategia come sistema di espedienti", in Gozzi A., (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie aziendali. Criteri, metodi, esperienze*, ETASLIBRI, Milano
- Hirschmann A. O., (1970), *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organization and states*, Harvard University Press, Cambridge Mass
- Hirshman A. O. (1988), *Come complicare l'economia*, Il Mulino, Bologna
- Hofer C. W., Schendel D., (1978), *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, tr.it. di Mauriello G., (1988), *La formulazione della strategia aziendale*, Franco Angeli Libri, Milano
- Hood C., (1991), *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration.
- Itami H., (1988), *Le risorse invisibili*, Isedi Petrini, Torino
- Johnson T.H., Kaplan R.S., (1989), *Ascesa e declino della contabilità direzionale*, ISEDI, Torino
- Johnson H.T., (1998), "Management accounting research to managerial work", in *Accounting, Organization and Society*, n.23 (4)
- Kaplan R. S., Norton D.P., (1992), "The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance", in *Harvard Business Review*, gennaio-febbraio
- Kaplan R. S., Norton D.P., (1993), "Putting the Balanced Scorecard to work", in *Harvard Business Review*, settembre-ottobre
- Kaplan R. S., Norton D.P., (1996a), "Linking the Balanced Scorecard to strategy", in *California Management Review*, vol. 39, n. 1
- Kaplan R. S., Norton D.P., (1996b), "Strategic learning & the balanced scorecard", in *Strategy and Leadership*, settembre-ottobre
- Kaplan R. S., Norton D.P., (2004), *Strategic Maps*, HBS.Press, Boston
- Keegan D. P., Eiler, R. G., Jones C. R., (1989), "Are your performance measures obsolete?", in *Management Accounting (US)*, Vol. 70, n. 12, June
- Keynes J.M., (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, University Press, Cambridge

- Koontz H., O'Donnel, (1959), *Principles of management*, (2° ed.), Mc Graw Hill Book Co., New York
- Lawrie G., Cobbold I., (2004), "Development of the 3th generation Balanced Scorecard. Evolution of Balanced Scorecard into an effective strategic performance management tool", in *2GC Active Management*
- Learned E.P., Christensen C.H., Andrews K. R., Guth W. D., (1965), *Business Policy: Text and Cases*, Richard D. Irwin Inc., Homewood
- Lebas M., (1994), "Managerial accounting in France: overview of past tradition and current practice", in *European Accounting Review*
- Lingle, J. H., Schiemann, W. A., (1996), "From Balanced Scorecard to Strategy Gauge: is measurement worth it?", in *Management Review*, March
- Lynch R. L., Cross K. F., (1991), *Measure Up - The Essential Guide to Measuring Business Performance*, Mandarin, London
- Maisel L.S., (1992), "Performance measurement: the balanced scorecard approach", in *Journal of Cost Management*, Summer
- Malthus T.R., (1798), *An Essay on the Principle of Population, as It Affects the Future Improvement of Society*, J. Johnson, London
- Mari C., (1994), *Metodi qualitativi di ricerca. I casi Aziendali*, Giappichelli Editore, Torino.
- Martelli C., (2005), "Il contratto di servizio", in Filosa Martone R., (2005), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli.
- Marx K., (1894), *Il Capitale*, Editori Riuniti, Roma
- Masini C., (1960), *Organizzazione del lavoro nell'impresa*, Giuffrè, Milano
- Mazzara L., (2004 a), "La valutazione dei responsabili", in Farneti G., *Ragioneria Pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano
- Mazzara L., (2004 b), "La valutazione e il controllo strategico", in Farneti G., *Ragioneria Pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano
- Meneguzzo M., (1995), "Dal New Public Management alla Public alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica", in *Azienda Pubblica*, n. 8

- Meneguzzo M., (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", in *Azienda Pubblica*, n. 10
- Miles M. B., Huberman A. M., (1994), *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*, Sage, Thousand Oaks
- Mill J.S., (1848), "Principles of Political Economy - With Some of Their Applications to Social Philosophy", in *The Prospective Review*, vol. IV, 16
- Mintzberg H., Raisinghani D., Theoret A., (1976), "The Structure of Unstructured Decision Processes", in *Administrative Science Quarterly*, vol. XXI, June
- Mintzberg H., (1985), "Of Strategies, Deliberate and Emergent", in *Strategic Management Journal*, vol. VI, n.3
- Mintzberg H., (1987), "The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy", in *California Management Review*, vol. XXX, n.1
- Moltke H., (1882), *Militärische Werke*. Hrsg. Vom Großen Generalstab (*Opere militari*, a cura dello Stato Generale Maggiore), Berlino
- Monea A., (1997), "Più solidi tasselli e nuove opportunità per l'organizzazione", in *Azienditalia*, n. 7
- Monetta G., (2002), "Le finalità strategiche: le tre E: efficienza, efficacia ed economicità", in Filosa Martone R., *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli
- Mouritsen J. et al., (1995), "De nye og de gamle ikke finansielle nøgletal", in *Økonomistyring and Informatik*, n. 6
- Neely A., Kennerley M., (2000), "Framework di misurazione delle performance. Una rassegna.", Atti della Conferenza: *Performance Measurement 2000: Past, Present and Future*, Cambridge 19-21 Luglio
- Niven P. R., (2003), *Balanced Scorecard step by step for Government and no-profit agencies*, John Wiley & Sons, Hoboken
- Norreklint H., (2000), "The balance of the balanced scorecard: a critical analysis of some of its assumption", in *Management Accounting Research*, n.11.
- Olve N. et al., (1997), *Balanced Scorecard - I svensk Praktik*, Sweden Liber AB

Ondato D., (2005), "La governance locale e l'adeguamento di ruolo degli Enti Locali nello sviluppo di un territorio", in Filosa Martone R., (2005), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli.

Onida P., (1968), *Economia d'azienda*, (3° ed.), UTET, Torino

Osborn D., Gaebler T., (1991), *Reinventing government*, William Patrick Book, Addison-Wesley Publ. Co

Osborne D, Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York

Paniccia P., (1989), *Strumenti conoscitivi per la pianificazione strategica aziendale. I modelli di portafoglio prodotti, di portafoglio tecnologico e di definizione del business*, Giappichelli, Torino

Pellicano M., (1992), *La comunicazione aziendale nelle imprese di servizi pubblici*, Cedam, Padova

Pellicano M., (1994), *Sistemi di management, evoluzione e prospettive tra privato e pubblico*, CEDAM, Padova

Pellicano M., (1996), *La gestione strategica ed operativa delle imprese di igiene ambientale*, Cedam, Padova

Pellicano M., Storlazzi A., (1996), "Come organizzare gli uffici di relazione con il pubblico", in *Azienditalia*, n. 8.

Pellicelli G., (1968) *Le scorte nell'economia e nelle determinazioni quantitative d'impresa*, Giuffrè, Milano

Piazza S., (1998), *Teorie e tecniche di comunicazione pubblica*, Giappichelli, Torino.

Podestà S., (1993), "Intangibles e valore", in *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 2

Porter, M.E. (1980), *Competitive strategy*. The Free Press, New York.

Porter, M.E. (1985), *Competitive advantage. Creating and sustaining superior performance*, The Free Press, New York

Porter M., (1990), *Il vantaggio competitivo*, tr. it. Studio Ambrosetti, Edizioni Comunità, Milano.

Proietti L, (2002), "La Balanced Scorecard. Presupposti concettuali, implicazioni applicative ed inquadramento nell'A.S.V.", in *Working Paper Dipartimento di Scienze della Gestione d'Impresa Università "La Sapienza"*, Roma

- Rappaport A., (1987), "Discounted Cash-Flow Valuation", in *Mergers and Acquisitions Handbook*, New York
- Rebora G., Meneguzzo M., (1990), *Strategia delle Amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino
- Ricardo D., (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Londra
- Rispoli M. (a cura di), (1984), *L'impresa industriale. Economia e Management*, Il Mulino, Bologna
- Rispoli M., (1989), "Linguaggio e contenuti negli studi di strategia", in AA.VV., *Strategie e politiche aziendali*, Clueb, Bologna
- Rispoli M., (1991), "Sul processo decisionale strategico", in Gozzi A. (a cura di), *La definizione e la valutazione delle strategie aziendali. Criteri, metodi, esperienze*, ETASLIBRI, Milano.
- Rullani E., (1992), "Economia delle risorse immateriali: una introduzione", in *Sinergie*, n. 29
- Sansonetti F., (2002), "Il riorientamento del controllo di gestione verso il performance management", in *Amministrazione e Finanza Oro*, n.1.
- Sarno S., (2003), "Il New Public Management", in Filosa Martone R., (2003), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli.
- Sarno S., (2005), "Il modello burocratico", in Filosa Martone R., (2005), *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, CUEN, Napoli.
- Say J.B., (1803), *Traité d'économie politique*, Carpelet, Parigi
- Scanziani V., Tavecchio M., (2001), "Tradurre la vision aziendale in obiettivi strategici ed operativi con le balanced scorecard", in *Economia & Management*, n. 1, gennaio
- Schoenfeld H.M., (1991), "Companies Managerial Accounting and Control in Multinational Companies: state of artstand unresolved issues", in Soresen P.E., *New Perspective in Management Accounting*, Aarhus School of Business
- Sciarelli S., (1993), "Etica quale strumento di profitto?", in *Sinergie*, n. 31
- Skandia, *Visualizing intellectual capital in Skandia*, Stockholm, Skandia Insurance Company Ltd., 1994.

- Sicca L., (1998), *La gestione strategica dell'impresa - Concetti e strumenti*, Cedam, Padova
- Simon H.A., (1960), *The New Science of Management Decision*, Harper e Row, New York
- Simon R., (1995), *Levels of control*, Boston, Harvard Business School Press
- Smith A., (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Clarendon Press, Oxford
- Stern J.M., (1998), "Foreword", in Ehrbar A., *EVA. The Real Key to Creating Wealth*, John Wiley & Sons, New York
- Storlazzi A., (1998), *L'azienda Comune: orientamenti strategici, organizzativi e di marketing*, Cedam, Padova
- Sveiby K.E., (1997), *The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*, Barrett-Koehler, San Francisco
- Turi A., (2001), "La balanced scorecard supporta i servizi bancari multicanale: un caso concreto", in *Amministrazione & Finanza*, n. 10
- Vendramini E., (2003), "Il modello di *balanced scorecard* per la valutazione delle performance delle aziende pubbliche", in *Azienda Pubblica*, n. 4
- Viero A., (2000), "Qualità delle strategie e autonomia: criteri e modalità di posizionamento strategico dell'Ente Locale", SDA Bocconi, Milano
- Viganò R., (2001), *Il valore dell'azienda. Analisi storica ed obiettivi di determinazione*, Cedam, Padova
- Zappa G., (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo I, Giuffrè, Milano

Allegato 1 – Universo di riferimento

<i>n°</i>	<i>Ente</i>	<i>Abitanti</i>
1	Provincia di Avellino	432.115
2	Comune di Avellino	54.277
3	Provincia di Benevento	286.611
4	Comune di Benevento	61.496
5	Provincia di Caserta	854.956
6	Comune di Aversa	53.029
7	Comune di Caserta	74.837
8	Comune di Santa Maria Capua Vetere	30.842
9	Provincia di Napoli	3.075.660
10	Comune di Acerra	46.827
11	Comune di Afragola	62.514
12	Comune di Arzano	38.416
13	Comune di Bacoli	26.929
14	Comune di Boscoreale	27.715
15	Comune di Caivano	36.998
16	Comune di Casalnuovo di Napoli	49.336
17	Comune di Casoria	81.587
18	Comune di Castellammare di Stabia	66.337
19	Comune di Frattamaggiore	32.430
20	Comune di Giugliano in Campania	101.309
21	Comune di Gragnano	29.643
22	Comune di Marano di Napoli	58.058
23	Comune di Marigliano	30.192
24	Comune di Melito di Napoli	34.916
25	Comune di Mugnano di Napoli	30.596
26	Comune di Napoli	1.008.419
27	Comune di Nola	32.970
28	Comune di Pomigliano d'Arco	40.239
29	Comune di Pompei	25.702
30	Comune di Portici	59.156
31	Comune di Pozzuoli	79.901
32	Comune di Quarto	36.945
33	Comune di Ercolano	56.549
34	Comune di San Giorgio a Cremano	50.332
35	Comune di Sant'Anastasia	28.086
36	Comune di Sant'Antimo	31.314
37	Comune di Somma Vesuviana	33.374
38	Comune di Torre Annunziata	47.666
39	Comune di Torre del Greco	89.661
40	Comune di Villaricca	26.457
41	Provincia di Salerno	1.075.756
42	Comune di Angri	29.937
43	Comune di Battipaglia	50.418

<i>n°</i>	<i>Ente</i>	<i>Abitanti</i>
44	Comune di Cava de' Tirreni	52.295
45	Comune di Eboli	35.856
46	Comune di Nocera Inferiore	46.280
47	Comune di Pagani	33.032
48	Comune di Salerno	137.728
49	Comune di Sarno	31.090
50	Comune di Scafati	47.664

Allegato 2 – Questionario

QUESTIONARIO SUI SISTEMI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NEGLI ENTI LOCALI All. 2
Dottorato in Scienze Aziendali - Università degli Studi di Napoli Federico II - XVII ciclo

n. _____

Buongiorno, sono una dottoranda in Scienze Aziendali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Sto realizzando una tesi di dottorato sui sistemi di pianificazione controllo strategico negli Enti Locali. In particolare l'indagine che sto conducendo riguarda lo stato di attuazione del controllo strategico nelle Province e nei Comuni della Campania con più di 25.000 abitanti. Le sarei grata se potesse rispondere ad alcune semplici domande.

1. Quali sono i soggetti coinvolti nel processo di pianificazione strategica del Suo Ente?

- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Consiglio | <input type="checkbox"/> Segretario generale | <input type="checkbox"/> Nucleo di Valutazione |
| <input type="checkbox"/> Giunta | <input type="checkbox"/> Dirigente Ragioneria | <input type="checkbox"/> Dirigenti apicali |
| <input type="checkbox"/> Direttore generale | <input type="checkbox"/> Dirigente Controllo di Gestione | <input type="checkbox"/> Tutti i dirigenti |
| <input type="checkbox"/> Altro (specificare) _____ | | |

2. Attraverso quali documenti viene formalizzato il processo di pianificazione strategica nel Suo Ente?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Programma del Sindaco/Presidente | <input type="checkbox"/> PEG |
| <input type="checkbox"/> Piano di Giunta | <input type="checkbox"/> Piano Strategico |
| <input type="checkbox"/> Relazione Previsionale e Programmatica | <input type="checkbox"/> Altro (specificare) _____ |

3. Nel Suo Ente è operativo un Servizio di Valutazione e Controllo Strategico?

- Sì No

4a1. Se sì, da che anno? _____

4a2. Come definirebbe tale tipologia di controllo

- Strumento tecnico direzionale a supporto dell'alta dirigenza
- Strumento politico-istituzionale a supporto degli organi di governo
- Altro (specificare) _____

4b. Se no, a chi fa capo l'attività di controllo strategico?

- Nessuno, il controllo strategico non è stato
- ancora attivato (*passi alla domanda n.17*)
- Alla Ragioneria
- Al Controllo di Gestione
- Al Nucleo di Valutazione
- Al Direttore Generale
- Altro (specificare) _____

5. In quali attività si estrinseca il controllo strategico nel Suo Ente?

- Supporto all'attività di programmazione
- Verifica di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi prefissati
- Valutazione dei dirigenti di vertice
- Predisposizione ed analisi di macroindicatori di performance
- Attività di benchmarking (confronto con le migliori pratiche di altri Enti)
- Altro (specificare) _____

6 Quali altre tipologie di controllo sono operative nel Suo Ente?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Controllo amministrativo-contabile | <input type="checkbox"/> Valutazione della dirigenza |
| <input type="checkbox"/> Controllo di gestione | <input type="checkbox"/> Altro (specificare) _____ |

7. Conosce lo strumento delle Balanced Scorecard (BSC)?

- Sì No (*passi alla domanda n.17*)

8. Nel suo Ente, vengono applicate le Balanced Scorecard?

- Sì No Sono in corso di costruzione

8.1 Perché?

Se alla 8 ha risposto no, passi alla domanda n. 17

9. Chi si è fatto promotore dell'utilizzo delle Balanced Scorecard all'interno del Suo Ente?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Organi politici (Sindaco, Assessori, Consiglieri) | <input type="checkbox"/> Dirigenti fissi |
| <input type="checkbox"/> Dirigenti a contratto (Direttore generale, dirigenti di setto) | <input type="checkbox"/> Consulenti esterni |
| <input type="checkbox"/> Altro (specificare) _____ | |

10. Quali prospettive di analisi sono state scelte?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Prospettiva del cittadino/cliente | <input type="checkbox"/> Prospettiva dell'innovazione |
| <input type="checkbox"/> Prospettiva economico/finanziaria | <input type="checkbox"/> Prospettiva delle risorse umane |
| <input type="checkbox"/> Prospettiva dei processi interni | <input type="checkbox"/> Prospettiva degli stakeholder |
| <input type="checkbox"/> Altro (specificare) _____ | |

11. Può fare alcuni esempi di indicatori adottati per la prospettiva economico-finanziaria?

- a. _____ e. _____
 b. _____ f. _____
 c. _____ g. _____
 d. _____ h. _____

12. Con quali finalità sono state implementate le BSC nel Suo Ente?

- Misurazione dei risultati Costruzione di mappe strategiche
 Supporto alla progettazione strategica Altro (specificare) _____

13. Quali soggetti partecipano alla costruzione della balanced scorecard di livello strategico?

- Consiglio Segretario generale Nucleo di Valutazione
 Giunta Dirigente Ragioneria Dirigenti apicali
 Direttore generale Dirigente Controllo di Gestione Tutti i dirigenti
 Altro (specificare) _____

14. Oltre a quello strategico, quali sono gli altri livelli di costruzione delle balanced scorecard attivati?

- di area/settore di attività
 di servizio di singolo dipendente
 di processo altro (specificare) _____

15. Quanto, a Suo parere, il sistema delle Balanced Scorecard si integra, nel Suo Ente, con i documenti di pianificazione, programmazione e controllo previsti dalla vigente normativa?

per niente poco abbastanza molto completamente

16. In che misura ritiene che il sistema delle Balanced Scorecard abbia portato miglioramenti ai seguenti processi del Suo Ente?

	per niente	poco	abbastanza	molto	del tutto
pianificazione	<input type="checkbox"/>				
programmazione	<input type="checkbox"/>				
controllo	<input type="checkbox"/>				
valutazione delle prestazioni	<input type="checkbox"/>				
altro (specificare) _____	<input type="checkbox"/>				

DATI DELL'ENTE

17. Comune/Provincia di _____

18. numero di dipendenti _____

19. numero di aree/settori in cui è ripartita l'organizzazione _____

20. numero di servizi/unità operative in cui è ripartita l'organizzazione _____

21. numero di aziende speciali, società partecipate, ed altre forme previste dalla L. 142/90 e succ. mod.

22. ruolo ricoperto dall'intervistato all'interno dell'Ente _____

Grazie della disponibilità