



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Management control e performance management

Ultime tendenze e focus sul settore pubblico

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Chiara Mio

Correlatrice

Dott.ssa Giulia Baschieri

Laureando

Riccardo Poles
Matricola 846929

Anno Accademico

2014 / 2015

Indice

INTRODUZIONE	p. 7
---------------------------	-------------

CAPITOLO PRIMO

1. IL CONTROLLO NELLA PROSPETTIVA DI SIMONS	11
1.1. Sistemi di controllo manageriale: equilibrio d'utilizzo e tensioni dinamiche	13
1.2. Esempio: applicazione con riguardo alla CSR.....	17
1.3. Potenziale evoluzione della cornice di Simons	21
1.3.1. Elementi di ambiguità negli aspetti generali e possibili soluzioni.....	21
1.3.2. Leve del controllo: criticità e proposte di miglioramento.....	23
1.3.3. Quadro teorico risultante.....	25
2. ULTERIORI ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL CONTROLLO MANAGERIALE	27
2.1. Approccio sistemico, interdipendenza, coerenza.....	27
2.1.1. Il rapporto tra misurazione dei risultati, valutazione e performance organizzativa	29
2.2. Turbolenza ambientale: una proposta in tema di misurazione e gestione della prestazione	31
2.3. Relazione tra attività dei manager ed <i>accounting information</i>	37
2.3.1. Informazione contabile e conoscenza dell'ambiente operativo	38
2.3.2. L'insieme delle informazioni manageriali: informazioni contabili quali componente	39
2.3.3. Rapporto tra modalità di comunicazione ed informazioni contabili	40
2.4. La fase di <i>budgeting</i> in ottica evolutiva	41
2.5. Tendenze future: quali sentieri per la misurazione della performance?.....	43

CAPITOLO SECONDO

1. NEW PUBLIC MANAGEMENT: CRITICHE ED AVVENTO DELLA NEW PUBLIC GOVERNANCE	51
1.1. Focus. <i>NPM</i> e misurazione della performance: difficoltà di implementazione	56
1.2. Pratiche di <i>NPM</i> e percezione dei servizi locali.....	57
2. RUOLI DEL PUBBLICO ESTERNO ED ATTIVITÀ DI GESTIONE E GOVERNO	60
2.1. Dall'«amministrazione» alla «governance»: verso un ampliamento della “veste” del pubblico	61
2.2. Indicazioni per una relazione efficace tra manager e «pubblico» nei suoi diversi ruoli.....	63
3. SOSTENIBILITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI E DELLE ORGANIZZAZIONI FORNITRICI.....	68
3.1. Verso una definizione di <i>sustainability</i>	68

3.2. Elementi caratterizzanti il quadro teorico proposto	69
3.3. Governance del servizio pubblico come effetto di conoscenza ed innovazione	75
4. LA GESTIONE DELLA PERFORMANCE IN OTTICA DI «VALORE PUBBLICO»	76
4.1. Difetti del <i>NPM</i> e focus sulla dimensione collettiva	76
4.2. Concezione di «valore pubblico»	77
4.3. Verso una gestione della performance dell'ente pubblico basata sul valore	79
4.4. Elementi manageriali di rilievo	82
5. L'ENTE LOCALE COMUNE: PIANIFICAZIONE, CONTROLLO, VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE	84
5.1. Premessa. Il rapporto tra gestione e performance nel governo locale: suggerimenti dalla ricerca	84
5.1.1. <i>Aspetti teorici di riferimento</i>	84
5.1.2. <i>Evidenze empiriche della relazione</i>	86
5.1.3. <i>Altre analisi secondarie</i>	88
5.2. Il sistema dei controlli interni	89
5.3. Programmazione e controllo	90
5.3.1. <i>Il Documento unico di programmazione</i>	90
5.3.2. <i>Il Piano esecutivo di gestione</i>	92
5.4. Il controllo strategico	93
5.4.1. <i>Gestione strategica nel governo locale: aspetti di implementazione</i>	94
5.5. Il controllo di gestione	97
5.6. Il ciclo di gestione della performance (Riforma Brunetta): cenni	98
CAPITOLO TERZO	
1. INTRODUZIONE	100
2. COMUNE DI PORDENONE: CONTESTUALIZZAZIONE GENERALE	100
2.1. L'avvento dell'Unione territoriale intercomunale	102
3. L'ENTE E LA SUA STRUTTURA ORGANIZZATIVA	103
4. CONTROLLO STRATEGICO E CONTROLLO DI GESTIONE	107
4.1. Il controllo strategico: fini, contenuti, strumenti, step e soggetti coinvolti	108
4.1.1. <i>I servizi comunali e la soddisfazione degli utenti</i>	114
4.1.2. <i>Strumenti di "voice": le segnalazioni on-line</i>	115
4.2. Il controllo di gestione: fini, contenuti, soggetti coinvolti, step e strumenti	117
4.2.1. <i>La mappa dei centri di responsabilità</i>	120
4.2.2. <i>Il PEG tra programmazione e performance</i>	123

4.3. Il network per la diffusione del controllo di gestione negli enti locali.....	129
4.3.1. Il progetto benchmarking	130
5. RIFLESSIONI E RILIEVI SUL SISTEMA DI PERFORMANCE MANAGEMENT.....	133
5.1. Considerazioni generali.....	134
5.1.1. L'opportunità del progetto benchmarking.....	139
5.1.2. Il trend della trasformazione digitale.....	140
5.1.3. Critiche finali.....	142
5.2. Il controllo strategico	143
5.2.1. Focus: la rilevazione del gradimento dell'utenza	146
5.3. Il controllo di gestione	147
5.3.1. Focus: gli enti partecipati.....	149
5.4. Conclusioni: <i>more internal-focused, less future-oriented. Is this suitable in 2016?</i>	150
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	p. 156

INTRODUZIONE

Il presente elaborato mira a perseguire due obiettivi, entrambi caratterizzati da un rapporto di organicità che, nelle intenzioni di chi scrive, è volto ad assicurare un quadro di complessiva coerenza e, in definitiva, di significatività della trattazione svolta.

Nello specifico, la prima parte del lavoro si pone come proposito quello di evidenziare – attraverso l'approfondita analisi di un'aggiornata letteratura di ricerca – i più recenti orientamenti riguardanti il controllo di gestione e, in termini generali, il governo della performance organizzativa; l'obiettivo appena declinato – nell'ambito del quale è stata dedicata particolare attenzione al contesto delle organizzazioni pubbliche – è oggetto di esplicitazione nei due capitoli iniziali.

Il primo di questi affronta il tema del *management control* in ottica comportamentale, utilizzando come riferimento primario la cornice teorica («*Levers of Control*») elaborata da Simons (2013); in tal senso, il focus è posto sulla duplice funzione – abilitante (*enabling*) e di vincolo (*controlling*) – che i diversi sistemi di controllo manageriale possono esercitare nei confronti dei membri organizzativi e dei relativi comportamenti, sottolineando al contempo l'importanza di conseguire un equilibrio dinamico tra le due dimensioni sopracitate. Affinché tali considerazioni potessero trovare concreto riscontro è stato inoltre fornito un esempio riguardante l'implementazione di una strategia di *corporate social responsibility*. Successivamente, allo scopo di evitare un'accettazione acritica del quadro fornito dal sopracitato autore, si è proceduto ad un'analisi puntuale dello stesso framework, evidenziandone i punti di debolezza e proponendone una rivisitazione.

Nel corso del primo capitolo vengono poi affiancati altri aspetti che, in ottica di controllo manageriale e di sviluppo del complessivo elaborato, si è considerato opportuno porre in evidenza: nello specifico, l'importanza circa l'adozione di un approccio sistemico delle pratiche di *management control*, il quale vada ad integrarsi alla dimensione comportamentale poc'anzi illustrata; l'impatto delle crescenti turbolenze ambientali sul rapporto tra contesto esterno, dimensione strategica e misurazione e gestione della prestazione, evidenziando un collegamento con il ruolo abilitante contemplato dalla cornice di Simons e l'importanza della funzione informativa e di apprendimento delle metriche di performance; il ruolo di una *accounting information* volta sempre più alla conoscenza dell'ambiente operativo (in particolare, esterno); un'evoluzione dell'attività di *budgeting* che sappia gestire in maniera adeguata il *trade-off* fra la "tradizionale" funzione di controllo e l'esigenza di flessibilità imposta dal cambiamento con-

tinuo, richiamando armonicamente la duplice veste «diagnostica» ed «interattiva» contemplata nel quadro del summenzionato autore. Il capitolo, infine, si conclude con l'esplicita definizione di alcuni trend i quali, impattando in termini di *performance management*, saranno ripresi nel prosieguo della trattazione: tra questi, in particolare, il crescente comportamento collaborativo tra organizzazioni, che arriva ad evolversi in logica di network; la già citata instabilità ambientale; le conseguenze di tali aspetti sulla misurazione, gestione e valutazione della prestazione, in particolare con riferimento ai cc.dd. lavoratori della conoscenza; il ruolo dell'*information and communications technology*.

Il secondo capitolo, arricchendo in maniera organica le considerazioni sviluppate nel precedente, focalizza l'analisi sulle organizzazioni del settore pubblico. Nello specifico, esso pone inizialmente in evidenza il superamento del paradigma relativo al *New Public Management* – messo in discussione per un eccessivo focus in termini di economia, efficienza ed efficacia – a favore della *New Public Governance*, la quale attribuisce centralità alla dimensione relativa all'*outcome* ed allo sviluppo delle relazioni, in un'ottica volta a considerare e governare sofisticati «sistemi» di servizio pubblico. In particolare, il tema della costante evoluzione e complessità ambientale, già introdotto nel capitolo antecedente, e di una sua integrazione con la dimensione relazionale, anch'essa in precedenza individuata, ha portato a distinguere tre ruoli assumibili dal pubblico esterno: «cittadino», «cliente» e «partner»; in quest'ultimi si sostanziano aspetti evolutivi basilari dell'amministrazione e del management pubblico, i quali a loro volta esercitano degli inevitabili impatti sulle modalità di gestione della performance. In tal senso, vengono offerti suggerimenti per l'instaurazione di adeguato rapporto tra manager e "pubblico", quest'ultimo inteso nella triplice veste poc'anzi indicata. Tali indicazioni vengono successivamente collocate in un quadro volto a definire le caratteristiche che rendono effettivamente sostenibili le organizzazioni di servizio pubblico, ossia in grado di porle nelle condizioni di generare valore per la collettività; a tale proposito, si richiamano elementi già individuati nel primo capitolo: tra questi, una concezione sistemica applicata ai servizi pubblici, l'orientamento relazionale, l'importanza di fattori quali conoscenza ed innovazione. Il tema del valore collettivo è poi ripreso nel delineare una modalità di gestione della prestazione ad esso orientato, la quale – superando i limiti in tal senso evidenziati dal *New Public Management* – tenga in considerazione tre dimensioni interconnesse di base: valori pubblici fondamentali, processi pubblici basati sul valore ed azioni concrete sempre su quest'ultimo imperniate. In tale ottica, si giunge ad affermare come accanto all'utilizzo di una certa strumentazione di *performance management*, simile a quella adottata dal settore privato, dev'essere posta al centro la suddetta dimensione di valore collettivo, la quale contribuisce a qualificare la

peculiarità dell'ente pubblico rispetto ad altre organizzazioni. Tale considerazione porta successivamente ad esporre una serie di conseguenze in linea con quanto affermato nel corso della trattazione: si pensi, per esempio, al contemperamento di una molteplicità di obiettivi e all'adozione di una logica collaborativa di gestione della performance, la quale implica comunicazione e relazione con molteplici stakeholder in un contesto di network, spesso con un ruolo di coordinamento da parte della stessa organizzazione pubblica; ad una rinnovata centralità del rapporto tra strategia e *performance management*, che sappia sempre più affiancare alla "tradizionale" dimensione top-down anche una logica bottom-up; allo sviluppo di un'adeguata capacità di apprendimento, sia a livello individuale che organizzativo.

Infine, a conclusione del secondo capitolo e come premessa al terzo, si propone un'analisi dell'attuale sistema di pianificazione, controllo e valutazione della performance nell'amministrazione locale italiana. Quest'ultima sezione, al fine di mantenere un collegamento con i contenuti in precedenza esposti, prende avvio con la definizione dei principali approcci di *performance management* riferiti al governo locale, evidenziandone riferimenti teorici, concetti chiave (approcci manageriali) ed impatto empirico in termini di prestazione. Successivamente si entra nel merito del complesso dei controlli interni relativi agli enti locali, focalizzandosi sulla dimensione di programmazione e controllo e, in particolare, sui sistemi di controllo strategico e controllo di gestione, entrambi collocati nell'ambito del ciclo di gestione della performance previsto dal legislatore.

Nella rimanente parte del lavoro, coincidente con il terzo ed ultimo capitolo, trova esplicitazione il secondo obiettivo dell'elaborato: l'illustrazione di un caso concreto e la sua analisi critica in relazione ai contenuti in precedenza esposti. Nello specifico, oggetto d'indagine è il sistema di controllo strategico e controllo di gestione del Comune di Pordenone, capoluogo di provincia della regione Friuli Venezia Giulia.

Dopo un'opportuna contestualizzazione generale dell'ente, in particolare sotto il profilo organizzativo, si pone il focus su entrambi i sistemi poc'anzi citati, evidenziandone in maniera puntuale finalità, contenuti, soggetti coinvolti, strumentazione e fasi.

A tale osservazione oggettiva segue la sezione "*core*" di tale capitolo – con la quale si conclude il complessivo elaborato – dedicata a commento e giudizio della realtà esaminata; la sua stesura, nello specifico, ha beneficiato di una serie di interviste ad autorevoli interlocutori presso l'ente, oltre che delle indicazioni e riflessioni oggetto dei precedenti capitoli. Quest'ultimo aspetto, in particolare, contribuisce al conseguimento di quella coesione ricercata al fine di rendere l'elaborato armonico e significativo, come indicato nell'incipit di tale introduzione.

CAPITOLO PRIMO

1. IL CONTROLLO NELLA PROSPETTIVA DI SIMONS

Con riguardo al tema del controllo risulta opportuno illustrare un'importante cornice teorica, frutto dell'elaborazione di Simons. Carattere distintivo di tale impianto è il focus posto sui diversi modi tramite i quali i sistemi di controllo manageriale (SCM) possono essere utilizzati, piuttosto che sulla loro tecnologia, struttura o progettazione (aspetti tecnici).

Nello specifico, il quadro di Simons si compone di quattro «leve» del controllo tramite le quali i SCM vengono impiegati con il fine di realizzare le strategie organizzative¹:

- il sistema delle «credenze» (*belief system*), che stimola la ricerca di nuove opportunità e soluzioni – senza prescrivere le modalità in cui ciò possa avvenire – attraverso la definizione e comunicazione formale di missione, visione, valori e orientamenti dell'organizzazione, ispirando e motivando in direzione degli stessi i membri organizzativi. In aggiunta, tale sistema riveste notevole importanza in quanto fornisce una protezione contro la tendenza al *short-termism*²;
- il sistema dei «vincoli/confini» (*boundary system*) definisce i limiti nell'attività di ricerca delle opportunità poc'anzi illustrata, identificandosi anche come confine strategico. Nello specifico, esso esplicita ciò che è considerato accettabile (le “regole del gioco”), identificando azioni, insidie e/o trappole che i membri dell'organizzazione devono evitare e prevedendo anche la possibilità di sanzioni. In termini operativi è costituito da un preciso set di definizioni e parametri organizzativi, esplicitati in termini negativi o minimi. I sistemi di vincolo sono quindi finalizzati ad indirizzare le attività verso un sensato e significativo punto finale, impedendo la ricerca di continui – ma subottimali – miglioramenti da parte dei dipendenti e lo spreco di risorse organizzative;
- il sistema «diagnostico» (*diagnostic system*) è impiegato nel controllo e monitoraggio dell'implementazione della strategia. In termini pratici, un SCM è adottato in ottica diagnostica quando viene utilizzato per confrontare i risultati correnti contro obiettivi definiti

¹ Con riguardo a tali leve, è tuttavia da notare che Simons – pur fornendo una descrizione indicativa di ciascuna di esse e dei suoi possibili utilizzi – non ne specifica alcuna con elevato grado di precisione (FROW, MARGINSON e OGDEN, 2010).

² Tale affermazione è confermata da studi precedenti i quali hanno messo in luce come sistemi retributivi legati alla *performance* svolgano un ruolo solo limitato nel risolvere la tendenza al breve termine, in quanto possono portare ad un'attività decisionale sub-ottimale; in sintesi, le ricompense non sono condizione sufficiente per allineare un impegno di lungo termine verso i fini collettivi, cioè quelli dell'organizzazione.

ex-ante (feed-back)³. I processi diagnostici, quindi, delineano un utilizzo “tradizionale” dei SCM, ossia basato sul meccanismo di retroazione e su ricompense esplicite;

- il sistema «interattivo» (*interactive system*) svolge un ruolo di catalizzatore nella segnalazione di priorità organizzative e nell'emersione di nuove strategie, in quanto pone i manager nelle condizioni di focalizzarsi sulle incertezze strategiche (intese come potenziali minacce ed opportunità che potrebbero modificare l'ambiente operativo esistente, rendendo non più consoni gli assunti su cui l'organizzazione si basa). L'impiego interattivo dei SCM si concretizza, ai vari livelli organizzativi, in processi formali – ma non “invasivi” – di comunicazione e discussione tra manager e subordinati, attraverso i quali (a) i primi sono in grado condividere informazioni ed entrare in contatto con conoscenze locali che possono essere impiegate in un eventuale check-up strategico (b) i secondi riescono a comprendere le incertezze strategiche.

Esempi: sistemi di controllo manageriale (SCM) e leve del controllo (LC) coinvolte⁴		
SCM	LC	Utilizzo
Processo di pianificazione strategica (e relativo output documentale)	Credenze	Comunicazione dei valori, della visione e degli obiettivi dell'organizzazione, oltre che delle priorità strategiche di eventuali sotto-articolazioni della stessa (es: divisioni)
	Confini	Determinazione di risultati attesi chiave per ogni progetto (“limiti”)
	Interattivo	Il processo di pianificazione (ed il relativo piano strategico) si basano su discussione e dibattito in merito ad obiettivi e priorità strategiche dell'organizzazione
Determinazione delle linee guida per sotto-articolazioni organizzative (es: divisioni) e relativa programmazione operativa (<i>budgeting</i>)	Credenze	Obiettivi chiave e visione possono essere inseriti come premessa al programma (budget) ed ai relativi risultati attesi, in modo da stimolare l'impegno e definire le aspettative
	Confini	Impiego di budget dettagliati (sia in termini finanziari che di tempistica), con l'intento di determinare vincoli per i manager
	Interattivo	Presenza di un processo volto a discutere gli obiettivi annuali della sotto-articolazione, assicurando il suo allinea-

³ Da un punto di vista teorico, i processi diagnostici si differenziano da quelli interattivi, di seguito illustrati, per una focalizzazione sulle eccezioni (rispetto ad un impiego tramite riunioni regolari); ciononostante, nella prassi, la presenza di budget operativi quantitativamente consistenti porta a variazioni mensili di ammontare relativamente rilevante, circostanza che richiede una discussione caratterizzata da una certa regolarità: tali riunioni, perciò, tendono a ricomprendere sia processi diagnostici che interattivi.

⁴ Rielaborazione personale di MUNDY (2010).

		mento con la strategia dell'organizzazione (coinvolgimento nel processo di budget).
	Diagnostico	Verifica degli scostamenti della performance rispetto agli obiettivi di budget

La complessiva adozione di tali leve/sistemi permette di agevolare la sperimentazione e l'inventiva (funzione abilitante - *enabling* - dei SCM), ponendo allo stesso tempo vincoli all'operato dei membri dell'organizzazione (funzione di controllo dei SCM).

Va notato, in tale contesto, come l'impiego disequilibrato di tali leve possa generare effetti indesiderati⁵. Ad esempio, un peso sproporzionato dei processi interattivi può minare la stabilità di un'organizzazione, provocando continui cambiamenti e/o impedendo ai membri di svolgere i propri compiti; un debole impiego dei processi diagnostici può comportare una mancanza di focalizzazione, mentre un eccesso nel loro utilizzo può frenare creatività ed innovazione. Inoltre, sistemi di confine fortemente restrittivi possono scoraggiare la ricerca di soluzioni alternative da parte dei dipendenti.

In conclusione, la realizzazione della strategia - se vuole essere di successo - risulta sempre più riconosciuta come un processo continuo che necessita di un costante coinvolgimento dei manager in tutta l'organizzazione⁶: di conseguenza, è fondamentale indagare a quale livello i diversi responsabili - nell'ambito del raggiungimento dei propri obiettivi - hanno intenzione (e capacità) di adottare in maniera consona le risorse che la cornice del controllo di Simons fornisce loro.

1.1. Sistemi di controllo manageriale: equilibrio d'utilizzo e tensioni dinamiche

I SCM, come poc'anzi indicato, possono esercitare due funzioni caratterizzate da interdipendenza e complementarità; nello specifico, essi vengono impiegati:

- allo scopo di verificare il conseguimento dei fini dell'organizzazione (funzione di controllo); in tal senso, i SCM sono connessi a concetti quali prevedibilità, formalità, efficienza e focus sull'orizzonte temporale di breve;

⁵ Il concetto di equilibrio tra leve sarà esaminato successivamente.

⁶ In particolare, «managers below the level of corporate executive play a crucial role in identifying and generating new initiatives and in using management control systems in different ways to achieve the organisation's objectives (Ahrens e Chapman, 2004)» (MUNDY, 2010, p. 503).

- al fine di porre i membri dell'organizzazione nelle condizioni di sbrogliare problematiche ed individuare opportunità (funzione abilitante, *enabling*); in tale veste, i SCM sono legati ad aspetti quali apprendimento, innovazione, istintività, schiettezza, condivisione dell'informazione, iniziativa.

L'impianto teorico elaborato da Simons, in precedenza illustrato, affronta in maniera esplicita la questione del duplice utilizzo dei SCM. Tale circostanza, in particolare, può anche condurre al sorgere di conflitti; si pensi, a titolo esemplificativo:

- ad una situazione in cui l'emersione di una strategia innovativa – grazie all'utilizzo in veste abilitante dei SCM (impiego di processi interattivi o "sfruttamento" del sistema delle credenze) – sfidi l'implementazione dei piani in essere (ricompresi nel sistema dei confini e coinvolti in processi diagnostici), oggetto di un utilizzo dei SCM in ottica di controllo;
- all'impiego dei SCM per il controllo sui membri organizzativi (esempio: verifica dei costi nel breve termine) rispetto ad una loro adozione volta a porre gli individui nella condizione di identificare problemi e/o potenziali opportunità (esempio: gestione degli aspetti strategici derivanti da una decisione di outsourcing).

Di conseguenza, un bilanciamento tra queste funzioni "in competizione" risulta fondamentale.

Tale concetto di equilibrio – fortemente implicito nel quadro di Simons, soprattutto con riguardo agli effetti – necessita di un opportuno approfondimento (MUNDY, 2010). In particolare, nel momento in cui si realizza un adeguato *match* tra impiego in veste di controllo ed utilizzo in ottica abilitante dei SCM si determinano tensioni dinamiche e produttive le quali sono alla base dello sviluppo di capacità organizzative esclusive ed originali – tra cui innovatività, apprendimento organizzativo ed imprenditorialità – con correlato potenziamento della performance ed ottenimento di vantaggi competitivi; al contrario, un disequilibrio si associa a processi decisionali più lunghi, inefficiente utilizzo delle risorse e scarsa stabilità, portando ad un deterioramento della prestazione organizzativa.

Nello specifico, il bilanciamento – con le relative tensioni dinamiche – si concretizza in un opportuno impiego delle quattro leve di Simons, ossia adeguata interrelazione tra quest'ultime con riferimento allo specifico contesto organizzativo.

Relazioni tra diverse modalità di utilizzo dei SCM ⁷			
Leva del controllo adottata	SCM impiegato nell'ambito della leva del controllo adottata	Ottica di utilizzo	Leva del controllo influenzata
Processi interattivi	1. Processo annuale volto a discutere la strategia della sotto-articolazione (es: divisione) per l'anno imminente	<u>Abilitante</u> (facilitazione del dibattito, generazione di idee e discussione)	Sistema delle credenze (evidenziazione, anche documentale, delle priorità strategiche)
Sistema delle credenze	2a. Traduzione di scopi ed obiettivi strategici in piani operativi dettagliati	<u>Di controllo; abilitante</u> (qualora venga attribuito un certo grado di discrezionalità ai manager su come raggiungere gli obiettivi)	Sistema dei confini
	2b. Traduzione di scopi ed obiettivi nell'ambito del sistema di misurazione delle prestazioni		Processi diagnostici
Sistema dei confini	3. I piani dettagliati ed i relativi obiettivi (punti 2a e 2b) vengono impiegati come target rispetto ai quali la prestazione viene misurata		Processi diagnostici
Processi diagnostici	4. Processi di verifica, focalizzati sulla performance annuale, dai quali può derivare l'attivazione di discussioni volte a dibattere su questioni di lungo-termine (quali, ad esempio, incertezze strategiche)	<u>Di controllo; abilitante</u> (dibattito su incertezze strategiche)	Processi interattivi

L'abilità delle organizzazioni di realizzare un equilibrio tra i due ruoli – di controllo ed abilitante – dei SCM è funzione di peculiari caratteristiche dell'organizzazione stessa e dei suoi membri, la cui individuazione e riproduzione risulta complessa: si pensi ad aspetti quali fiducia, autonomia, rapporti di forza, professionalità.

In particolare, le evidenze ricavate da Mundy (2010) portano a riconoscere una serie di elementi che hanno delle conseguenze sulla capacità delle organizzazioni di bilanciare le differenti modalità di utilizzo – *controlling* ed *enabling* – dei SCM:

- coerenza interna: assicura che i membri dell'organizzazione ricevano una comunicazione chiara e consistente circa la rilevanza di determinate priorità ed imperativi organizzativi. La presenza di tale aspetto è verificata, in particolare, analizzando il sistema di credenze ed appurando se i suoi elementi trovano un riscontro nelle altre leve del controllo;
- progressione logica: si riferisce alla dimensione temporale, intesa come ordine di utilizzo delle varie leve. È un aspetto particolarmente importante in ottica di ottenimento dei risul-

⁷ Rielaborazione personale di MUNDY (2010). Tale rappresentazione non è volta ad essere esaustiva e ad affermare nessi di causalità: in tale sede, si intendono solo presentare alcune interrelazioni tra le varie modalità di utilizzo dei SCM (e, di conseguenza, i potenziali aspetti di tensione).

tati, soprattutto nel momento in cui le organizzazioni sono sottoposte a cambiamento strategico: in tale circostanza, infatti, il cambiamento ha maggiori *chances* di successo se i processi interattivi vengono attivati anticipatamente rispetto alle altre leve del controllo⁸. In tal senso, la nuova visione e le finalità che da essa derivano sono trasmesse attraverso il sistema delle credenze, che a sua volta porta ad un riassetto dei processi di confine e diagnostici;

- predominio: questa situazione si riscontra qualora una (o più) delle leve del controllo determina in maniera stabile l'utilizzo delle rimanenti leve⁹. Tale preponderanza può essere conseguenza di una tendenza storica, così come del sistema di preferenze dei singoli manager e/o di un gruppo di manager;
- soppressione: costituisce una situazione, opposta rispetto a quella di predominio, nella quale si rinuncia ad una determinata leva di controllo in presenza di specifiche circostanze. Molto spesso, ciò ha un intrinseco effetto di controllo¹⁰;
- rapporto tra processi interattivi e restanti leve del controllo: nell'ottica di creazione e mantenimento dell'equilibrio tra le leve, i processi interattivi rivestono un ruolo fondamentale; ciò è imputabile, in parte, alla loro funzione nel trattamento dell'informazione, in quanto consentono ai responsabili di integrare aspetti contabili-finanziari, operativi e strategici. Tali processi, inoltre, mettono nelle condizioni di realizzare i potenziali delle altre leve, come poc'anzi evidenziato¹¹; allo stesso tempo, tuttavia, possono porre in discussione specifici paradigmi sui quali l'organizzazione si basa (con correlato contrasto con il sistema delle credenze), dimostrandosi quindi elemento di una "ricercata" destabilizzazione che va gestito con saggezza (ad esempio, limitando i processi interattivi a specifici periodi dell'anno).

⁸ Si pensi, ad esempio, all'implementazione di una politica di esternalizzazione come risposta ad una riduzione delle risorse disponibili: l'utilizzo immediato del sistema di credenze per promuovere l'outsourcing come (unica) modalità tramite la quale conseguire un abbattimento dei costi può risultare problematico nel momento in cui, ex-ante, non siano stati adottati processi interattivi volti a dibattere tale scelta e ad identificare soluzioni alternative. In generale, l'impiego di processi interattivi dopo le altre leve porta i manager, specialmente se senior, ad inseguire l'accettazione (più che la discussione) di idee e piani già in precedenza definiti e potenzialmente in corso, rendendo sterile il dibattito (MUNDY, 2010, p. 514).

⁹ A titolo esemplificativo, come già accennato, un eccessivo peso attribuito a processi diagnostici può porre un "freno" all'attività di ricerca di soluzioni innovative (e ai correlati processi interattivi), con potenziali conseguenze sulla prestazione di lungo termine (MUNDY, 2010, p. 514).

¹⁰ Si pensi ad una conferenza rivolta ai dipendenti di un'organizzazione: apparentemente dovrebbe essere finalizzata a generare discussione; tuttavia, qualora essa sia organizzata e coordinata in maniera tale da assicurare che lo sviluppo del dibattito sia gestito nell'ottica di decisioni "di fatto" già assunte dai dirigenti si evidenzia una chiara soppressione dei processi interattivi (MUNDY, 2010, p. 515).

¹¹ Si veda il punto precedente: «progressione logica».

Riassumendo, l'equilibrio tra le varie modalità di utilizzo dei SCM non costituisce un obiettivo di per se stesso o un concetto statico: considerato che i manager inseguono un bilanciamento tra utilizzo «di controllo» ed «abilitante» dei SCM, tale equilibrio risulta “a geometria variabile” in virtù della mutevolezza delle priorità, della complessità dei problemi e della disponibilità di nuove informazioni; tuttavia, è proprio tramite tale attività sfidante che si generano tensioni fruttuose in grado di sviluppare uniche capacità organizzative

1.2. Esempio: applicazione con riguardo alla CSR

Dopo averne fornito una descrizione principalmente teorica, si vuole ora offrire una rappresentazione di cosa significhi impiegare, dal punto di vista effettivo, il quadro elaborato da Simons (Leve del Controllo, LdC); a questo proposito, si prende in considerazione un elemento sempre più centrale per la creazione di valore ed il mantenimento di un solido vantaggio competitivo: la responsabilità sociale d'impresa (CSR), intesa come complesso di azioni adottate volontariamente e finalizzate a considerare gli effetti dell'attività organizzativa sotto il profilo socio-ambientale (oltre che le attese, da parte della proprietà e degli altri stakeholder, riguardo a questo tipo di performance).

Nello specifico, ci si sofferma sull'uso delle LdC per comprendere come un'organizzazione possa impiegare tali diverse modalità di utilizzo dei SCM in ottica di implementazione e gestione di una strategia di CSR¹², ossia nel tentativo di impostare un diffuso orientamento alla sostenibilità attraverso innovazione strategica, evoluzione organizzativa e relative azioni sociali ed ambientali¹³; in tal senso, ARJALIÈS e MUNDY (2013) hanno svolto un'analisi relativa alle società presenti nel principale indice di borsa francese (CAC 40).

Come descritto in una precedente sezione dell'elaborato, l'impianto delle LdC contempla un impiego dei SCM volto, da un lato, a perseguire il rinnovamento strategico, dall'altro ad esercitare controllo sul conseguimento degli obiettivi organizzativi (derivanti dalla stessa strategia); nello specifico, con riguardo alla CSR il management impiega i SCM per svilupparne le re-

¹² In tal senso, si ha avuto modo di evidenziare come un equilibrio tra i diversi usi dei SCM sia vitale ai fini del successo di una strategia (MUNDY, 2010).

¹³ A questo proposito, si considera utile sottolineare come «(...) the recent development of the concept of 'shared value' by Porter and Kramer (2011), understood as 'creating economic value in a way that also creates value for society by addressing its needs and challenges', has reinforced the idea that 'good' business can contribute to sustainability» (ARJALIÈS e MUNDY, 2013, p. 286).

relative linee strategiche e, al contempo, per attuare una rigenerazione in tale ottica della strategia organizzativa “tradizionale”.

Gli elementi del quadro teorico di Simons sono quelli già citati: sistemi di credenze e di confine, processi diagnostici ed interattivi.

I sistemi di credenze comprendono ogni SCM volto alla promozione di valori e scopi organizzativi chiave ed hanno l’obiettivo di generare una visione condivisa in tema di CSR, suscitando così l’impegno dei membri dell’organizzazione verso la ricerca di opportunità e, in termini generali, verso la sostenibilità; nello specifico, il senior management comunica formalmente ai reparti relativi alle diverse *operations* tali finalità e valori di CSR, evidenziando come quest’ultimi si allineano con la strategia complessiva dell’organizzazione. In termini generali, i valori trovano espressione nella *mission* di CSR aziendale e vengono diffusi utilizzando diverse modalità: dichiarazioni d’intenti (*mission statements* e “carte dei valori”), documentazione relativa alla pianificazione strategica complessiva o (qualora presenti) specifici piani strategici di CSR¹⁴, riunioni e conferenze, attività di formazione, sistemi intranet ma anche strumenti più semplici (come, ad esempio, manifesti).

I sistemi di confine, sia sotto il profilo strategico che operativo, risultano fondamentali in ambito CSR, in quanti destinati a gestire i rischi legati ad instabilità ambientale, oneri di mancato rispetto delle norme e potenziali impatti in termini reputazionali; in particolare, i confini si sostanziano nella definizione dell’adeguatezza/inadeguatezza circa l’attività di CSR con riferimento:

- a determinati percorsi di sviluppo strategico e di *opportunity-seeking* (limiti strategici);
- a specifiche azioni appropriate od escluse, se non addirittura proibite (limiti operativi).

Nello specifico, i limiti sono rappresentati da fonti endogene ed esogene che permettono di identificare aspetti strategici ed operativi basilari, la cui considerazione è indispensabile al fine di determinare potenziali minacce per l’attività organizzativa; si pensi, in tal senso, a norme legali, direttive volontarie, codici etici di condotta, linee guida volte a prevenire fenomeni corruttivi, documentazione relativa a *best practices* – spesso, con la presenza di comunità volte al loro sviluppo e diffusione – e, da un punto di vista strettamente operativo, anche “semplici” mansionari.

¹⁴ In particolare, «belief systems are mobilized through the communication of plans that, by linking specific initiatives to overarching CSR themes, aim to guide employees as they implement operational plans» (ARJALIÈS e MUNDY, 2013, p. 295).

I processi diagnostici costituiscono un elemento fondamentale per l'implementazione di successo di una strategia di CSR intenzionale (top-down), specialmente con riguardo alla gestione delle variabili critiche di prestazione ad essa connesse; qualora, infatti, le azioni di CSR non siano caratterizzate da obiettivi misurabili vi è il rischio che tali target siano posti in secondo piano rispetto alle "classiche" misure economico-finanziarie¹⁵. Di conseguenza, è necessaria la definizione di indicatori chiave, dove quest'ultimi risultano connessi ad obiettivi di tipo endogeno ed esogeno (legati, *in primis*, al sistema dei confini poc'anzi illustrato). A seguito della misurazione di tali indicatori di CSR si apre la fase di analisi, volta nello specifico ad accertare le cause di scostamento tra risultati attesi (espressi a livello di pianificazione) ed effettivi.

In particolare, gli indicatori di CSR sono frequentemente oggetto di un sistema di reporting *ad hoc*, distinto da quello relativo alla dimensione economico-finanziaria; a tale proposito, l'esistenza di un'adeguata reportistica e lo svolgimento di controlli permette di rinforzare nei membri organizzativi la consapevolezza dei rischi ambientali più rilevanti, così come delle specifiche responsabilità legate ad un'inadeguata realizzazione delle attività di CSR.

Altri SCM impiegati allo scopo di fornire informazioni sulla prestazioni di CSR sono rappresentati, ad esempio, da specifici sistemi di gestione ambientale (EMS)¹⁶, da attività di auditing sociale e da strumenti di benchmarking.

In generale, quindi, la prestazione viene misurata al fine di:

- verificare la conformità a norme e standard derivanti dall'esterno;
- porre i manager nelle condizioni di svolgere una migliore attività decisionale in tema ambientale (grazie a maggiori informazioni). In tal senso, i report vengono utilizzati dal senior management – o dai responsabili della CSR, qualora esista la relativa funzione – per monitorare la performance di attività critiche, in termini di responsabilità sociale, svolte nelle diverse aree operative, intervenendo qualora necessario;
- permettere a stakeholder esterni di essere al corrente riguardo alla performance delle attività sociali ed ambientali intraprese dall'organizzazione.

¹⁵ In altri termini, «those variables that are critical to performance may thus be overlooked in favour of those that are more easily captured but not necessarily of critical importance» (ARJALIÈS e MUNDY, 2013, p. 295).

¹⁶ «Environmental management systems (EMS) are an increasingly popular means of coordinating, monitoring and managing information that relates to environmental strategy (...). EMS incorporate traditional mechanisms, including budgeting, performance measurement systems, and risk management processes that are commonly used in mainstream business but which are tailored to address the specific issues that relate to environmental issues (...).», in ARJALIÈS e MUNDY (2013, p. 286).

I processi interattivi sono finalizzati alla gestione di incertezze ed opportunità strategiche; nello specifico, essi vengono impiegati per consentire la generazione e discussione di strategie emergenti (ottica bottom-up) che possono provenire da diverse aree o livelli organizzativi e, in generale, come mezzo per proporre sviluppi innovativi in termini di CSR. Tali processi, inoltre, si caratterizzano per il coinvolgimento di numerosi soggetti, tra i quali vari portatori di interesse al di fuori dell'organizzazione: si pensi ad investitori, comunità locali ed ONG; in particolare, il management è interessato a venire a conoscenza dell'opinione di questi attori in quanto:

- ottiene un riscontro circa le attività legate all'attuale strategia di CSR;
- può ricavare degli elementi sulla base dei quali elaborare nuove strategie.

Tali consultazioni si affiancano a quelle tra senior management – e/o funzione CSR, qualora tale dipartimento sia presente – e manager operativi: queste avvengono attraverso meeting periodici o in sede di reporting annuale, con l'obiettivo di intercettare stimoli provenienti da diversi settori/livelli organizzativi¹⁷ e favorire la diffusione di buone prassi.

È da notare, inoltre, come il perseguimento di una strategia di CSR comporti la presenza di misure di prestazione multi-dimensionali: in tale contesto i processi interattivi rivestono forte importanza, in quanto permettono ai manager di confrontarsi e di individuare le modalità più opportune per contemperare alla suddetta multidimensionalità di risultato¹⁸.

In termini generali, sulla base di quanto esposto, si può affermare come le LdC (modalità di utilizzo dei SCM) risultino fondamentali in ottica di risk management, ossia nel permettere il riconoscimento di minacce ed opportunità (incertezze strategiche), relative alla strategia di CSR, da parte dei manager¹⁹; si pensi, ad esempio, al rischio derivante dall'incombente approvazione di un provvedimento di legge molto restrittivo in materia ambientale, o all'opportunità che consegue dalla disponibilità di processi di trattamento dei rifiuti meno impattanti. Specificatamente, con riguardo alla prevenzione di potenziali minacce correlate ad aspetti di CSR, è possibile individuare un impiego dei SCM volto a:

¹⁷ Nello specifico, «formal discussions about CSR strategy with operational departments provide senior managers with ideas for CSR strategy from other areas of the business, while regular consultations with operational managers enable them to test the validity of the assumptions underlying their strategic plans» (ARJALIÈS e MUNDY, 2013, p. 296).

¹⁸ In tal senso, ARJALIÈS e MUNDY (2013, p. 298), riferendosi alla loro ricerca, affermano come «(...) most companies (...) aim to mitigate some of the difficulties associated with balancing CSR strategy against short-term financial performance by ensuring that, where appropriate, the requirements and interests of a wide range of stakeholders are captured in their interactive processes. One of their main triggers is the perception of CSR as a future opportunity for business. Most companies hope that CSR will help them to create new markets, a view close to the win-win situation (...)».

¹⁹ Il riferimento è al c.d. utilizzo «abilitante» dei SCM, oggetto di illustrazione nel paragrafo precedente.

- monitorare la supply chain, attraverso ispezioni presso i fornitori (volte a verificare l'impatto sociale ed ambientale delle loro attività) e, nel complesso, tramite l'adozione di codici etici;
- considerare vari tipi di esternalità negative, *in primis* emissioni dannose per l'ambiente e per la salute e sicurezza dei consumatori;
- garantire protezione da eventuali comportamenti scorretti, o peggio disonesti, da parte dei membri organizzativi.

Riassumendo, l'orientamento alla sostenibilità si declina in un impiego dei SCM (LdC) volto a favorire comportamenti organizzativi focalizzati sulla dimensione innovativa, comunicativa e reportistica, oltre che sul riconoscimento di minacce ed opportunità; in particolare, una comunicazione trasparente riveste funzione fondamentale in virtù del crescente interesse degli stakeholder per le prestazioni relative alla CSR e per il rapporto tra quest'ultime ed i risultati economico-finanziari.

1.3. Potenziale evoluzione della cornice di Simons

1.3.1. Elementi di ambiguità negli aspetti generali e possibili soluzioni

Il sistema delle LdC di Simons – illustrato in precedenza ed oggetto di svariate pubblicazioni, accademiche e non²⁰ – è stato sottoposto a critiche per alcune definizioni caratterizzate da un certo grado di ambiguità ed incertezza. Alla luce di questa circostanza, Tessier e Otley (2012) hanno proposto – dopo un'analisi puntuale delle suddette criticità e considerando vasta bibliografia in tema – una rivisitazione di tale impianto teorico, sia dal punto di vista concettuale che delle relazioni tra le sue diverse dimensioni.

Simons premette come alla base della sua cornice concettuale vi sia la constatazione della presenza – a livello organizzativo – di attriti «tra libertà e vincoli, tra *empowerment* ed *accountability*, tra direzione top-down e creatività bottom-up, tra sperimentazione ed efficienza»²¹. Tali attriti sono oggetto di gestione, secondo quanto afferma Simons, da parte del siste-

²⁰ Una semplice ed immediata verifica di tale impiego si può svolgere tramite il motore di ricerca Google Scholar, inserendo come chiavi di ricerca "simons+levers+of+control".

²¹ SIMONS R. (2013, p. 4).

ma dei controlli «positivi» (che fanno leva sulla motivazione, sul premio, sul guidare e favorire l'apprendimento) e «negativi» (basati su imposizioni, sanzioni, prescrizioni ed ispezioni)²². Il frutto della contemporanea ed indispensabile presenza di tali categorie di controlli, aventi quindi ruoli diversi, è la creazione di tensioni dinamiche – argomento sviluppato poc'anzi – le quali permettono di conseguire efficacia nell'attività di controllo.

In tal senso, Simons identifica le quattro LdC come mezzo volto a gestire il rapporto tra le suddette forze positive e negative:

- sistemi di credenze e sistemi di controllo interattivo (leve positive);
- sistemi di confine e sistemi di controllo diagnostico (leve negative).

Già a questo punto emerge una prima criticità: qualificare i controlli, a seconda del ruolo esercitato, come «positivi» o «negativi» – ossia tramite “etichette” non neutrali – rischia di generare confusione con la «qualità» del controllo, ossia il suo livello di efficienza ed efficacia²³. Di conseguenza, risulta necessaria una distinzione tra:

- duplice ruolo del controllo: caratteristica di progettazione di un SCM;
- qualità del controllo: giudizio sulla sua performance (buona o scarsa).

In tal senso, allo scopo di rappresentare il doppio ruolo del controllo in maniera neutrale, si propone di sostituire gli attributi usati da Simons («positivo»/«negativo») distinguendo tra:

- controlli «abilitanti» (*enabling*), finalizzati ad incentivare creatività e flessibilità;
- controlli «limitanti/restrittivi» (*constraining*), volti a favorire la prevedibilità tramite una riduzione delle opzioni a disposizione.

In aggiunta, l'impianto teorico fornito da Simons non offre adeguata esplicitazione di tale ruolo «abilitante» e/o «limitante/restrittivo» dei controlli, il quale tuttavia caratterizza in maniera effettiva l'impiego delle leve²⁴.

Il ruolo dei controlli, come poc'anzi indicato, costituisce un attributo di progettazione dei SCM; in altri termini, esso evidenzia ciò che i manager stanno tentando di raggiungere implementando un dato controllo, ossia l'intenzione manageriale dei controlli. Ciò va distinto dalla percezione dei controlli da parte dei dipendenti, la quale – al contrario – non rappresenta una caratteristica di progettazione dei SCM e potrebbe risultare diversa dalle intenzioni manage-

²² «The notion of positive/negative controls can be linked to a more general concept labelled the dual role of controls which is gaining importance in the literature (...)», in TESSIER e OTLEY (2012, p. 174).

²³ In tal senso, è opportuno sottolineare come, qualche volta, «(...) in the literature (...) for example, coercive controls are described as “bad” and enabling controls are described as “good” (...)», (TESSIER e OTLEY, 2012, p. 174).

²⁴ A tale riguardo, MUNDY (2010) presenta degli esempi: si veda la tabella a pag. 15.

riali. La percezione dei controlli, a sua volta, non va confusa con la qualità degli stessi (concetto, quest'ultimo, già accennato in precedenza): se è vero, infatti, che la prima risulta influenzata dalla seconda, tale percezione subisce anche l'effetto di altri fattori, tra i quali la presentazione dei controlli stessi; in particolare, la presentazione costituisce un elemento basilare in ottica di collegamento – e di giustificazione delle differenze – tra intenzioni manageriali e percezioni dei dipendenti.

Con riguardo ai principali «obiettivi» dei controlli – concetto che dev'essere tenuto distinto da quello dei «ruoli», poco fa illustrato – Tessier e Otley, facendo anche riferimento ad autorevole letteratura (tra cui Anthony e Merchant), evidenziano come essi possano risultare costituiti da:

- controllo/gestione della performance (“fai questo”): conseguimento della finalità dell'organizzazione e generazione di valore;
- controllo/gestione della compliance (“non fare quello”): conformità alle regole e salvaguardia del valore.

Collegato al tema degli obiettivi del controllo vi è anche la questione dei premi e delle sanzioni. In tal senso, Simons afferma come le organizzazioni premiano la performance e sanzionino il suo mancato raggiungimento (non-performance), oltre che l'inosservanza della compliance; tuttavia, tale impostazione esclude la ricompensa in caso di rispetto di un'adeguata compliance, circostanza che è invece riscontrabile nella realtà²⁵. In sintesi, quindi, premi e sanzioni possono essere collegati ad entrambi gli obiettivi del controllo.

1.3.2. Leve del controllo: criticità e proposte di miglioramento

Tessier e Otley proseguono nella loro rivisitazione della struttura di Simons focalizzandosi sulle quattro leve del controllo. In particolare, essi propongono:

- a. di superare la nozione di «controlli interattivi» attraverso una sua suddivisione in due concetti che non agiscono allo stesso livello: impiego interattivo dei controlli (o intensità d'uso dei controlli: quanto intensivamente i manager impiegano quest'ultimi, concetto ap-

²⁵ «(...) examples from the field illustrate that (...) two out of our three organisations included compliance objectives in their performance appraisal and rewarded employees on the attainment of both compliance and performance objectives», in TESSIER e OTLEY (2012, p. 176).

plicabile ad ogni controllo organizzativo)²⁶ e controllo della performance strategica (utilizzo di una serie di controlli volti a verificare l'appropriatezza della strategia in relazione alla visione e focalizzati sull'incertezza strategica); con riguardo a quest'ultimo, in particolare, gli obiettivi di prestazione sono focalizzati in termini di validità strategica (es: quote di mercato);

- b. di considerare come l'obiettivo della performance riguardi, oltre che il livello strategico (punto precedente), anche quello operativo. In tal senso, i sistemi di controllo della prestazione fanno riferimento a fattori critici, sul piano operativo, per il conseguimento della strategia; specificatamente, gli obiettivi sono focalizzati sulla performance operativa (esempio: rapporti di efficienza);
- c. di intendere i controlli interattivi e diagnostici non come «sistemi» di controllo, bensì come descrizione della modalità/maniera in cui i controlli possono essere usati (rientrando quindi nel campo delle intenzioni manageriali); si riafferma in tale sede il concetto di intensità indicato al punto (a): se l'uso «interattivo» dei controlli rappresenta un impiego intenso di quest'ultimi, un utilizzo «diagnostico» indica che essi sono impiegati solo qualora siano registrati scostamenti rispetto ad obiettivi prestabiliti²⁷;
- d. di esplicitare meglio la circostanza per cui i sistemi di controllo di confine (*boundary system*) agiscono a due livelli dell'organizzazione: strategico (confini strategici: controlli che stabiliscono dei limiti alle opportunità di ricerca strategica) ed operativo (confini operativi o limiti di condotta aziendale: controlli che fanno riferimento alle *operations*, ragguagliando i dipendenti sui limiti posti al loro agire).

A questo punto, considerando i punti (a), (b) e (d) ricaviamo i quattro sistemi di controllo proposti da Tessier e Otley: controllo della performance strategica, controllo della performance operativa, confini strategici e confini operativi;

- e. di risolvere un'ambiguità riguardante la relazione tra sistema dei confini e sistema di credenze. In tal senso, si parte dal concetto relativo ai «tipi» di controllo: gli autori affermano come, in letteratura, una frequente classificazione suddivida i controlli in sociali (valori,

²⁶ In particolare, «the intensity of use of controls, which will retain the interactive label, encompasses three (...) components (...): intensive use by superiors, intensive use by subordinates and face-to-face communication» (TESSIER e OTLEY, 2012, p. 177).

²⁷ V. nota 3. In aggiunta, «(...) examples from the field support the idea that any control could be used interactively or diagnostically (...). Indeed, one of the organisations was in the process of incorporating the element of compliance in its culture. During that process, new procedures were implemented to ensure compliance and values of integrity and transparency were discussed intensively at each meeting to focus managers' attention and to promote learning (interactive use). However, once the compliance element was incorporated in the culture, the intensity with which these controls were discussed was reduced and the controls were then used in a diagnostic way» (TESSIER e OTLEY, 2012, p. 177).

norme e simboli) o tecnici (procedure, regole e standard: definiscono le modalità di esecuzione dei compiti e di organizzazione di individui e gruppi)²⁸. In particolare, i confini possono essere rappresentati da controlli sia di tipo sociale che tecnico²⁹. Diversamente, i controlli rientranti nel sistema delle credenze si fondano esclusivamente su valori fondamentali (controlli sociali); tuttavia – a differenza dei sistemi di confine, i quali sono coinvolti principalmente in ambito di compliance – i sistemi di credenze possono occuparsi sia di gestione delle performance che della compliance³⁰. Quindi, la proposta è quella di considerare le credenze non come «sistema» bensì come «tipo» di controllo (nello specifico, una forma di controllo sociale) e di intendere i confini come una serie di controlli di diverso tipo (sociali e tecnici) volti, in particolare, a garantire compliance (ove quest'ultima costituisce un obiettivo del controllo);

- f. di considerare, anche alla luce delle riflessioni finora svolte, come uno specifico controllo (sociale o tecnico) possa essere volto a conseguire più di un obiettivo (performance e compliance) a livelli diversi dell'organizzazione (strategico e/o operativo)³¹: da ciò, di conseguenza, possono derivare potenziali sinergie.

1.3.3. Quadro teorico risultante

Adottando un metodo di descrizione che parte dal livello micro e giunge a quello macro ed utilizzando in ottica “ricostruttiva” l'analisi presentata nelle sezioni precedenti, il modello di Tessier e Otley (2012) individua diverse componenti.

²⁸ Questi tipi di controlli rientrano in ciascuno dei quattro sistemi di controllo indicati al punto (d).

²⁹ In merito, con riguardo ai sistemi di confine, MUNDY (2010, p. 519) vi fa rientrare i limiti di spesa (controlli tecnici); in aggiunta (2010, p. 506), l'autore evidenzia come anche i valori (controlli sociali) possano rientrare tra i confini (nel caso specifico, onestà, franchezza ed integrità).

³⁰ «Examples from the field can help illustrate that some beliefs can indeed be used to promote performance. For example, one of the organisations uses the expression “Being #1” to remind employees that the company’s objective is to be number one in terms of sales, market share, employer of choice, etc. However (...) beliefs such as values can be used as boundaries (...). In fact, in one organisation, such values are the foundations for the company’s code of conduct (...)», in TESSIER e OTLEY (2012, pp. 178-179).

³¹ «Examples from the field illustrate that this can apply to any control. For example, one of the organisations’ mottos “being successful ethically” (a social control) can be part of all four controls systems. Indeed, it inspires employees to be the best at what they do (operational performance), in an ethical manner (business conduct boundary), prohibits employees from searching for unethical strategic opportunities (strategic boundary) and reminds managers that if the organisation is not successful, there might be a problem with the strategy (strategic performance)», in TESSIER e OTLEY (2012, p. 179).

Tipi di controllo (primo livello): rappresentano i controlli individuali a disposizione del management e possono essere sociali o tecnici. Da evidenziare, inoltre, come tra essi sia presente un'interazione che è importante tenere in conto³².

Sistemi di controllo (secondo livello). Sono collegati agli obiettivi: performance (sistema di controllo della performance strategica e sistema di controllo della performance operativa) e compliance (sistema di controllo dei confini strategici e sistema di controllo dei confini operativi). Questo secondo livello ricomprende il primo in quanto i quattro sistemi di controllo proposti sono un insieme di controlli sociali e tecnici. Anche per i sistemi di controllo, inoltre, è possibile evidenziare l'aspetto sinergico³³; di conseguenza, gli obiettivi dei controlli – performance e compliance – pur essendo opposti non sono in contraddizione, anzi: la loro coesistenza è necessaria per la creazione di quelle positive tensioni dinamiche già illustrate precedentemente nel corso dell'elaborato.

Intenzioni manageriali (terzo livello): riguardano ciascun controllo incluso nei relativi sistemi; nello specifico, esse comprendono – oltre alle scelte relative ai punti precedenti – decisioni in merito:

- alla modalità con cui utilizzare i controlli: interattiva (intento principale di favorire il dibattito e l'apprendimento) o diagnostica (impiego nella sola ipotesi di deviazione rispetto agli obiettivi);
- al ruolo che avrà il controllo: abilitante (impulso alla creatività) o limitante/restrittivo (garanzia di prevedibilità);
- agli effetti del controllo: premi o sanzioni legati al conseguimento (o meno) degli obiettivi di performance e compliance.

Anche con riferimento a tale livello, tensioni possono generarsi in virtù di un diverso mix di scelte.

³² «For example, according to Alvesson and Karreman (2004), social and technical controls are tied rather than being substitutes (...). Indeed, on the one hand, the authors find that technical controls communicate ideals and have a strong symbolical content (social aspect). As they explained, "Technocratic forms of control work efficiently as hammering out vehicles for messages that find a receptive audience in the selves gradually formed by the control [. . .]" (2004, p. 442). On the other hand, they also find that technical controls are influenced by the organisation's beliefs and norms of behaviour», in TESSIER e OTLEY (2012, p. 180).

³³ «Examples from the field illustrate this. For example, one of the organisations managed the performance of each unit as a way to identify theft (performance management to achieve conformance/assurance) and another was compliant with the industry's guidelines and best practices as a way of having a competitive advantage and saving costs (compliance management to achieve performance)», in TESSIER e OTLEY (2012, p. 181).

Vi è poi una serie di elementi esterni alle intenzioni manageriali (in generale, alla progettazione del sistema di controllo):

Presentazione dei controlli: può caratterizzarsi per alcune differenze rispetto alle intenzioni manageriali di fondo, nel senso che i manager – intenzionalmente – possono dare enfasi o meno a determinati obiettivi dei controlli. Tale presentazione, insieme ai tre livelli progettuali esaminati in precedenza, costituisce la componente del modello influenzabile dal management.

Percezione dei controlli da parte dei dipendenti: è influenzata non solo dalla progettazione del sistema di controllo e dalla presentazione dei controlli ad esso relativi, ma anche da caratteristiche individuali dei dipendenti. A sua volta, tale percezione impatterà sull'attitudine del personale nei confronti dei controlli stessi, la quale può essere positiva, neutrale o negativa³⁴.

2. ULTERIORI ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL CONTROLLO MANAGERIALE

2.1. Approccio sistemico, interdipendenza, coerenza

Nel capitolo precedente si ha avuto modo di evidenziare, sia in maniera esplicita che implicita, quanto sia rilevante concepire il controllo in un'ottica sistemica, ossia tenendo in conto l'interconnessione e l'interazione tra i vari elementi ed aspetti che lo caratterizzano. In tal senso, ricerca relativamente recente (GRABNER e MOERS, 2013) sottolinea l'importanza di considerare le varie pratiche di controllo manageriale (CM)³⁵ in maniera simultanea, affrontando la questione della loro coerenza interna e di come quest'ultima sia requisito fondamentale per poter parlare di CM come «sistema».

Specificatamente, i due autori evidenziano l'ambiguità di ampia letteratura con riguardo al significato di «pacchetto» o «sistema» riferito al CM, espressioni che sott'intendono due diverse visioni di quest'ultimo. In particolare:

³⁴ Gli stessi autori, tuttavia, evidenziano potenziali limiti di tale definizione, stimolando lo sviluppo di ulteriore ricerca: «perception of and attitude towards controls could also be investigated in light of the literature on employees' participation. Indeed, the idea that participation affects attitude and motivation is already present in the budget literature (...). Participation in the design of other types of control might also have an impact on attitude (...)» (TESSIER e OTLEY, 2012, p. 182).

³⁵ Si possono individuare diversi esempi di pratiche di controllo manageriale: con riguardo a budget, misure di performance ed incentivi possiamo citare, rispettivamente, l'uso interattivo dei budget finanziari, la valutazione individuale della performance ed il livello di componente variabile della retribuzione.

- si propone che il CM sia definito come «sistema» qualora le pratiche che lo costituiscano siano interdipendenti e nel momento in cui le scelte di progettazione tengano debitamente in conto questo aspetto; a fondamento vi è quindi un approccio «sistemico» alla definizione del CM, in virtù del quale il beneficio di ciascuna pratica è funzione non solo di elementi contestuali e di specifici oneri di implementazione, ma anche dell'impiego di altre pratiche di CM;
- si rileva, diversamente, che la definizione di CM quale «pacchetto» lasci intendere come esso rappresenti il complessivo insieme delle pratiche di controllo impiegate, a prescindere dalla loro interdipendenza e/o dal fatto che in sede di progettazione tali legami siano stati considerati; alla base di tale visione vi è un approccio «riduzionista» alla definizione del CM, secondo il quale l'utilità di ciascuna pratica risulta indipendente rispetto alle altre in quanto è solo funzione dei relativi costi di adozione e di uno o più fattori di contesto³⁶.

L'interdipendenza tra le diverse pratiche è un elemento centrale nel comprendere la coerenza interna del CM; in tal senso, qualora un'organizzazione non tenga in debita considerazione tale aspetto rinuncia a conseguire determinati benefici o, peggio, incorre in costi aggiuntivi.

Nello specifico, vi è interdipendenza tra pratiche di CM qualora l'efficacia di una pratica è funzione dell'utilizzo di un'altra (e viceversa); concretamente, si identificano due tipi di interdipendenza: «complementarietà», quando l'utilità di alcune pratiche di CM aumenta grazie all'impiego di altre (e viceversa), e «sostituzione», qualora l'adozione di determinate pratiche abbia degli impatti negativi sul livello di beneficio relativo ad altre (e viceversa).

Conseguenze rilevanti, quindi, derivano dalle considerazioni appena svolte; alla luce di tale circostanza, risulta perciò fondamentale:

- la determinazione del rapporto di interdipendenza tra le diverse pratiche di CM, il quale risente di specifici fattori contestuali³⁷;

³⁶ In particolare, «the difference between a system of control choices and the notion of a control package is best described by Ferreira and Otley (2009, p. 276), who state that "... it should be noted that it is not assumed that an extant PMS will be coherent. Otley (1980) discussed control 'packages' rather than control 'systems' because he had found that they tended to be composed of sets of loosely coupled elements. These were often designed and implemented by different people, in different parts of an organization, at a different times"» (GRABNER e MOERS, 2013, p. 409-410).

³⁷ «One example in the literature is Evans, Kim, Nagarajan, and Patro (2010) (...): "(...) The professional health care literature express similar concerns (...). Rodeghero (2001, 156) observes that "only when effective resource management and quality assurance programs are in place can productivity-based plans ensure the appropriate rewards for the right practice behaviors." These arguments suggest that the benefits from using productivity based performance measures will be larger when they are used in conjunction with nonfinancial performance measures than when they are used in isolation"», in GRABNER e MOERS (2013, p. 415).

- l'identificazione del problema di controllo che si intende affrontare; infatti, determinate pratiche possono risultare «complementari» con riguardo ad una specifica problematica e «sostitute» con riferimento ad un'altra.

Riassumendo, adottare un approccio di tipo sistemico nell'ambito della progettazione del CM comporta lo svolgimento di due attività fondamentali:

- identificazione delle pratiche di CM che risultino allineate con gli specifici fattori contingenti che caratterizzano l'organizzazione;
- verifica della coerenza interna delle suddette pratiche; a tale riguardo, si inserisce il concetto di interdipendenza e le sue declinazioni (complementarietà e sostituzione).

2.1.1. Il rapporto tra misurazione dei risultati, valutazione e performance organizzativa

Nel contesto di una concezione sistemica e comportamentale del controllo è importante evidenziare alcune relazioni che possono avere conseguenze particolarmente rilevanti; a tale proposito, si prende avvio dall'ampio tema relativo alla misurazione delle prestazioni.

Con riguardo a quest'ultima, sempre più promosso e diffuso risulta l'utilizzo di un ampio set di misure – sia di tipo finanziario, che non – allineate con la strategia ed in grado di evidenziare aspetti e fattori chiave per un'organizzazione; in particolare, l'aspettativa è che tali indicatori – in virtù del loro valore in termini di supporto informativo e di facilitazione di un'attività decisionale allineata agli intenti strategici – siano effettivamente impiegati in modo da incrementare le prestazioni dell'organizzazione.

Alla luce del quadro appena delineato, si ritiene importante porre una questione: gli attuali sistemi di misurazione delle prestazioni risultano concepiti ed impiegati, innanzitutto, per agevolare un decision-making coerente dal punto di vista strategico, piuttosto che in ottica di valutazione dell'attività manageriale; di conseguenza, sarebbe riduttivo approfondire il tema dell'utilizzo dell'informazione sulla performance da parte dei manager senza prendere in esame il fatto che la stessa rientri (o meno) nei meccanismi di valutazione: quest'ultimi, infatti, determinano significativi effetti nell'ambito del processo decisionale³⁸.

³⁸ «(...) top management may collect multiple performance measures but adopt simplifying strategies in determining which information is used in evaluation and how that information is weighted», in GRAFTON et al. (2010, p. 691).

In tal senso, ricerca empirica di Grafton, Lillis e Widener (2010) evidenzia come il livello in cui misure di performance volte ad agevolare le decisioni (*decision-facilitating role*) risultano avvertite come riconosciute dal sistema di valutazione – ruolo di influenza delle decisioni (*decision-influencing role*), ossia utilizzo da parte dei manager di alto livello per il giudizio sui subordinati – abbia un effetto sul grado in cui i responsabili impiegheranno tali misure³⁹. Nello specifico, maggiore è la percezione che le misure facilitanti le decisioni siano considerate anche in ambito valutativo – comunanza tra *decision-facilitating performance measures* e *decision-influencing performance measures* – maggiore è la probabilità che i manager adottino tali informazioni per un controllo:

- di tipo *feedback*: analisi degli effetti di decisioni passate tramite verifica delle variazioni dei risultati effettivi rispetto a quelli attesi, identificazione delle cause di scostamento, revisione di strategie ed obiettivi, individuazione di azioni correttive e promozione di apprendimento organizzativo;
- di tipo *feed-forward*⁴⁰: in esso, l'informazione sulla prestazione – con riguardo al suo valore in ottica predittiva⁴¹ – è utilizzata per trasmettere aspetti strategici rilevanti, agevolare la determinazione degli obiettivi di performance, condurre l'implementazione della strategia, elaborare piani operativi; specificatamente, in sede di controllo, i responsabili si focalizzano sulle variazioni tra risultati previsti e desiderati.

A sua volta, l'impiego delle informazioni sulla performance in ottica *feedback* e *feed-forward* ha un effetto positivo sull'abilità da parte di un'organizzazione, rispettivamente, di:

- sfruttare capacità strategiche esistenti: il controllo di *feedback*, in tal senso, riferisce in merito ai risultati derivanti dall'impiegare capacità attuali alla luce dei correnti assetti strategici e competitivi, permettendo l'esplorazione ed il rinnovo di tali capacità;
- identificare nuove capacità strategiche: in sede di controllo *feed-forward*, infatti, l'impiego di misure di performance è orientato al dialogo strategico e all'individuazione di esigenze di cambiamento, ricercando nuove capacità che mettano nelle condizioni di conseguirlo.

³⁹ Precedente letteratura aveva già messo in luce la presenza di attriti, oltre che conseguenze sulle decisioni, derivanti dal rapporto tra questi due ruoli dell'informazione sulla performance: «in more contemporary performance management settings (...) managers will shift their attention from measures that are not monitored or rewarded to areas that are (...) and are encouraged to incorporate a broader set of performance measures into their decision processes when incentives are added to those measures (...)» (GRAFTON et al., 2010, p. 692).

⁴⁰ «(...) feed-forward controls as “steering controls” where current performance is examined along with external information to predict and assess likely outcomes arising from current courses of action», in GRAFTON et al. (2010, p. 693).

⁴¹ «In contemporary performance measurement settings, current performance information captures performance drivers that predict impacts on future performance outcomes (...)» in GRAFTON et al. (2010, p. 693).

Lo sfruttamento di capacità correnti e la reattività nel cogliere i benefici legati alle nuove capacità impattano favorevolmente in termini di vantaggio competitivo; in particolare, con riguardo alle capacità esistenti, è possibile affermare come il loro sfruttamento influenzi in maniera positiva la prestazione organizzativa corrente⁴².

Riassumendo, è possibile ricavare due importanti considerazioni sul legame tra sistemi di misurazione della performance e prestazione organizzativa:

- l'esigenza di coerenza tra il sistema delle misure di performance volte a facilitare l'attività decisionale e quello impiegato in sede di valutazione dei responsabili, ai fini di un maggiore utilizzo manageriale del primo⁴³;
- la circostanza per cui l'impatto dei sistemi di misurazione della performance sulle prestazioni dell'organizzazione è di fatto mediato dall'effetto di tali informazioni sul decision-making e, a sua volta, di quest'ultimo sulla gestione delle capacità strategiche.

2.2. Turbolenza ambientale: una proposta in tema di misurazione e gestione della prestazione

Ai fini di un'adeguata conduzione organizzativa, misurare e gestire le prestazioni costituiscono due attività fondamentali: in tal senso, il controllo di feed-back (meccanismo di retroazione) e la diffusione ed implementazione di aspetti strategici – si pensi, a titolo esemplificativo, al tema della Balanced scorecard – rappresentano elementi ormai consolidati nella letteratura.

La misurazione e gestione della performance (MGP), d'altro canto, richiede attenzione rispetto ad alcune criticità che possono caratterizzarla: si pensi, ad esempio, alle obiezioni sollevate in ambito organizzativo verso la “tradizionale” misurazione delle prestazioni basata sull'*accounting*; quest'ultima, infatti – oltre a risultare scarsamente adeguata ai fini dell'attività decisionale, in virtù dell'eccessivo peso attribuito alla dimensione interna – com-

⁴² In merito all'effetto derivante dall'identificazione di nuove capacità sulla performance organizzativa, risulta opportuno specificare, con riguardo alla ricerca presa in considerazione, che «in a cross-sectional study we are unable to track or anticipate the future performance consequences associated with current investments in new capabilities» (GRAFTON et al., 2010, p. 694).

⁴³ «Thus, evaluation is an important link in the control structure of organizations (Ferreira & Otley, 2009) (...)», in GRAFTON et al. (2010, p. 700)».

porta il rischio di orientamento al breve termine, di focalizzazione su un “ottimo locale” rispetto ad un “ottimo globale” e di scarso legame con la strategia⁴⁴.

Nello specifico, tali criticità possono essere considerate come aspetti di una problematica più ampia e delicata: la mancanza di un’adeguata sincronia (“*fit*”) tra dimensione ambientale, dimensione strategica e MGP, condizione che rende quest’ultima attività meno efficace (se non addirittura controproducente), in particolare con riferimento alla trasmissione della “rotta” da intraprendere; in altri termini, vi è il rischio che le organizzazioni abbiano consapevolezza di cosa intendono raggiungere – quindi, ritenuto effettivamente importante – ma che ciò non trovi riscontro in quanto viene concretamente misurato e, quindi, comunicato come importante.

Tale problema risulta ancor più accentuato in un contesto ambientale contraddistinto da evoluzione continua e turbolenta; questa circostanza – in linea teorica – dovrebbe trovare risposta in una revisione della strategia, con relativi e conseguenti impatti in termini di MGP. Tuttavia, il check-up strategico e la sua declinazione in misure e metriche di prestazione⁴⁵, oltre a comportare un notevole investimento di tempo, è un processo che si caratterizza per un certo grado di complessità, anche in virtù dell’aspetto di diffusione ed interiorizzazione di tali innovazioni a livello organizzativo.

Il tema dell’allineamento – “*fit*” – tra contesto ambientale, strategia e MGP è affrontato da MELNYK et al. (2014) attraverso l’impiego della tecnica Delphi⁴⁶; in tale lavoro, il focus è posto sulle tendenze che contraddistinguono l’attuale panorama competitivo (e le aspettative sul loro peso futuro), cercando di indagare quali conseguenze esse avranno sulla MGP ed avendo come riferimento il fatto che quest’ultima, per essere adeguata, deve risultare “in linea” con l’ambiente nel quale è inserita.

Nello specifico, l’ambiente in cui le organizzazioni operano è sempre più caratterizzato da trasformazioni di tipo strutturale, con un impatto evidente in termini di aspetti critici di competitività che, a loro volta, influenzano la MGP; di tali tendenze competitive, gli autori – tramite

⁴⁴ «One response to these criticism was the creation of multi-dimensional performance measurement framework such as (...) the Balanced scorecard (...) but these too had their limitations (...)», in MELNYK et al. (2014, p. 176).

⁴⁵ MELNYK et al. (2014, p. 175), nello specifico, evidenziano come «a performance measure is the instrument used to quantify the efficiency and/or effectiveness of action (...) Therefore, a performance measure is both quantifiable and verifiable» e che «a metric is more than a performance measure. (...) a metric has three distinct elements: 1. A performance measure that quantifies what is happening. 2. A performance standard, or target, that indicates what is considered good and bad performance so guides the direction of the organisation. 3. Consequences relating to being on, below or above target. While a measure is informative, a metric is critical from a business perspective».

⁴⁶ Tale metodo si basa sull’impiego di questionari e sull’implementazione di un processo di feedback allo scopo di raggiungere un solido consenso d’opinione all’interno di un comitato di esperti.

un'analisi della bibliografia di rilievo ed un test condotto tra un gruppo di soggetti aventi provata esperienza manageriale – hanno fornito una puntuale elencazione⁴⁷.

A seguito di questa analisi si è giunti ad affermare come, molto spesso, l'identificazione dei risultati organizzativi da raggiungere sia relativamente semplice, ma la determinazione delle misure destinate ad accompagnare ed agevolare tale conseguimento (oltre che la formazione delle connesse capacità) sia più complessa; in tal senso, è stata ribadita:

- la generale esigenza di dinamicità delle metriche, al fine di rispondere ai cambiamenti ambientali e, nello specifico, del contesto competitivo;
- la circostanza per cui l'organizzazione possa trarre vantaggio dall'assumere decisioni in anticipo, sulla base di dati parziali, rispetto ad attendere che il sistema di MGP fornisca dati puntuali ma più in là nel tempo.

A questo proposito, è possibile notare un collegamento con il ruolo «abilitante» del sistema di controllo ed il suo impiego in ottica «interattiva», concetti illustrati in una precedente sezione dell'elaborato: MELNYK et al. (2014, p. 179), infatti, affermano come «*the resulting key challenges were associated with enabling local creativity within strategic direction, enabling local teams to sense make and interpret the strategy and translate their understanding into executable plans (...) For businesses to survive, they need to quickly identify new threats and opportunities, make decisions about their responses and implement these decisions quickly*».

In termini generali, è stato confermato il ruolo del sistema di MGP come supporto all'attività manageriale, con una focalizzazione crescente – in una prospettiva orientata al futuro – su opportunità e rischi per l'organizzazione; tuttavia, se da un punto di vista “tradizionale” la valutazione dei manager si fonda sul confronto tra risultati conseguiti ed attesi (target), la definizione di obiettivi puntuali e specifici risulta sempre più difficile, in quanto:

- richiede tempo, ponendo a rischio la rapidità dell'attività decisionale;
- è costantemente minacciata dalla turbolenza ambientale, che a sua volta impone velocità nel decision-making.

Conseguentemente, vi è consapevolezza che le misure di performance assumeranno in maniera crescente una funzione informativa e di apprendimento, rispetto a quella “classica” di controllo e verifica.

⁴⁷ Tra questi, «transparency/accountability of activities and decisions; environmental sustainability; cost reduction and management; decentralization of decision-making; new models and approaches to innovation; new business models and approaches to competition; value-driven competition (shifting the focus from cost to other dimensions that are more attractive to our critical customers); IT enabled structures (e.g., enhanced connectivity of people and organisations, virtual enterprises, virtual supply chains, service oriented manufacturing); supply chain networks; responsiveness to both predictable and unpredictable events; security (within the firm, within the supply chain); risk awareness and risk management» (MELNYK et al., 2014, p. 177).

Alla luce di tali considerazioni viene presentato un modello – la «Matrice di Allineamento della Performance» – il quale, pur nel suo valore teorico, può risultare utile in termini operativi a coloro che, in un dato contesto organizzativo, si occupano della progettazione di sistemi volti alla MGP; in generale, il modello è finalizzato ad una migliore comprensione dei rapporti tra ambiente, strategia e MGP in un quadro di trasformazione frenetica.

A premessa dell'illustrazione della matrice è importante sottolineare come essa, nello specifico, intenda fornire chiarimenti riguardo al legame tra strategia e sistema di MGP, problematica affrontata in molti contesti organizzativi (soprattutto se caratterizzati da numerosi livelli decisionali ed eterogeneità delle *operations*); in particolare, il modello evidenzia l'opportunità di sottoporre a riesame il "convenzionale" rapporto tra dimensione strategica e sistema di MGP.

Tradizionalmente la relazione tra ambiente e MGP viene mediata dalla dimensione strategica: un cambiamento nel contesto ambientale comporta delle modifiche a livello strategico che, a loro volta, impatteranno sul sistema di MGP; tuttavia, come in precedenza accennato, la crescente turbolenza dell'ambiente rende tale approccio sempre più difficile da adottare, a causa della complessità e durata che lo caratterizza.

Di fronte a tale situazione, la matrice presentata definisce un'impostazione al sistema di MGP contraddistinta da resilienza, ponendolo così nelle condizioni di rispondere (anche) a contesti in cui la definizione di specifici *outcome* e di relativi KPI risulta scarsamente fattibile; in questo modo il sistema di MGP, pur continuando ad essere riferimento per il management, non necessita di una revisione strategica ex-ante⁴⁸.

Il modello, in particolare, si compone di due dimensioni: risultati e soluzioni.

I risultati sono gli *outcome* ricercati, elementi nei quali si concreta la visione organizzativa (scopo); essi possono essere qualificati come «generali», qualora caratterizzati da una definizione "a grandi linee" di ciò che viene richiesto, o «specifici», in cui vi è invece una indicazione puntuale di quanto preteso⁴⁹. Una modalità alternativa per considerare i risultati è ragionare sotto il profilo della certezza; a questo proposito, la specificità (o generalità) del risultato non è esclusivamente funzione della turbolenza ambientale, ma dipende anche da quanto i mana-

⁴⁸ MELNYK et al. (2014, p. 184) precisano, tuttavia, come «we are not suggesting that PMM [Performance Measurement and Management, ndr] should replace strategy but we are suggesting that a more nuanced approach to the co-creation of strategy and PMM would be beneficial for turbulent environment».

⁴⁹ MELNYK et al. (2014, p. 181) forniscono, in tal senso, degli esempi: «General Outcomes: "I want to do radical innovation"; "I want my supplies secured". Specific Outcomes: "I need five new products launched by the end of the year"; "I need armed security to protect my supplies"».

ger siano sicuri circa l'adeguatezza delle risposte e delle soluzioni da essi formulate: in tal senso, maggiore è la fiducia del management, maggiore sarà la specificità dei risultati (e viceversa).

Le soluzioni rappresentano i mezzi di cui ci si avvale, a livello organizzativo, per ottenere i risultati poc'anzi definiti; esse possono qualificarsi come «generali», qualora vi siano numerose modalità (equivalenti) per conseguire un certo risultato, o «specifiche», nel momento in cui sussista una sola modalità di realizzazione del risultato⁵⁰.

Tale struttura teorica trova, di seguito, rappresentazione grafica; in particolare, l'incrocio tra le diverse dimensioni porta all'identificazione di quattro circostanze.

Risultato		
<i>Generale</i>	<i>Specifico</i>	
Gestione guidata/orientata dalla valutazione	Soluzione guidata/orientata dal risultato	<i>Generale</i>
Risultato guidato/orientato dalla soluzione	Gestione guidata/orientata dalla misurazione	<i>Specifica</i>

Soluzione

«**Matrice di Allineamento della Performance**» (MELNYK et al., 2014). Riadattamento personale.

Gestione guidata/orientata dalla misurazione. È il metodo più adatto qualora i risultati da ottenere siano definiti in maniera precisa e risultino conseguibili tramite mezzi altrettanto chiari; in questo senso, rappresenta la misurazione nella sua modalità più “pura” e specifica. Il fine, in generale, è quello di far coincidere l'*outcome* effettivo con gli obiettivi determinati ex ante, i quali discendono dalla dimensione strategica; i membri organizzativi, quindi, sono focalizzati sull'implementazione di una strategia: di conseguenza, vi dev'essere una relativa sicurezza circa il fatto che quest'ultima sia “solida”. Questa modalità, come intuibile, risulta adeguata in presenza di un ambiente relativamente stabile, condizione che permette ai manager di reagire meglio ai cambiamenti, di elaborare adeguate risposte strategiche e di definire anticipatamente le soluzioni che permettono di conseguire i risultati; in altri termini, è possibile mantenere un'effettiva e diretta connessione tra dimensione strategica e metriche: conse-

⁵⁰ Anche in questo caso MELNYK et al. (2014, p. 182) presentano delle esemplificazioni con riguardo a soluzioni generali («we want to be operationally excellent») e soluzioni specifiche («we want to introduce a KANBAN by the end of the financial year»).

guentemente, qualora si apportino modifiche alla prima è ragionevole attendersi variazioni anche con riguardo alle seconde.

Soluzione guidata/orientata dal risultato. L'*outcome* si caratterizza per essere ben determinato, ma il suo conseguimento passa attraverso l'impiego di soluzioni definite esclusivamente nelle loro linee generali: in altri termini, specificato l'obiettivo si lascia relativa autonomia e flessibilità d'azione con riguardo ai mezzi necessari per raggiungerlo. Di conseguenza, MELNYK et al. (2014, p. 182) affermano come «*we do not build in an immediate linkage between strategic goals (outcomes) and metrics on action plans (solutions). Rather, the linkage is lagged*»: solo nel momento in cui i membri organizzativi, dopo aver sperimentato varie soluzioni (utilizzando creatività ed inventiva), individuano quella più adeguata «*we can then "lock" it by specifying the exact metrics to be used*». Quindi, in sintesi, il successo – ossia il conseguimento del risultato – può essere oggetto di «misurazione», ma non il progresso: quest'ultimo è solo «valutabile/giudicabile» attraverso un processo di dialogo e confronto.

Gestione guidata/orientata dalla valutazione. È la circostanza in cui sia il risultato che la soluzione sono definiti in termini ampi e generali; in tal senso, ai membri organizzativi – dopo un loro opportuno coinvolgimento sulle finalità complessive – viene lasciata libertà di iniziativa: di conseguenza, vi dev'essere fiducia nella professionalità e nel giudizio delle persone. Ciò che viene «valutato» – non, quindi, «misurato» – tramite un dialogo frequente è la coerenza di soluzioni e risultati rispetto agli scopi organizzativi di fondo (successo), ma anche il loro avanzamento verso quest'ultimi. Nello specifico:

- giudicare la soluzione implica una verifica – a livello organizzativo – della sussistenza di capacità ritenute essenziali sotto il profilo umano, processuale, sistemico, comunicativo, innovativo etc.;
- giudicare il risultato comporta una valutazione del livello di svolgimento di azioni e progetti posti in essere e del loro successo, ossia del grado in cui essi portano “frutti” in linea con gli scopi generali dell'organizzazione.

In sintesi, non vengono definite specifiche metriche in quanto si vuole evitare che il risultato finale sia influenzato, in maniera indesiderata, dal loro impiego⁵¹.

⁵¹ Si pensi ad una situazione in cui il risultato atteso sia espresso in termini ampi, ad esempio come innovazione radicale (v. nota 49). «The problem is that radical innovation can take many different forms. (...) if specific metrics are introduced, then management may be influencing the type of innovation being pursued. If we measure cost, then we can expect to see innovations that focus on cost» (MELNYK et al., 2014, p. 182).

La definizione di tale modalità di MGP – e, in parte, anche di quella precedente – permette di fornire chiarimenti riguardo ad una situazione apparentemente contraddittoria che può caratterizzare alcune imprese: il fatto che quest’ultime, in risposta alla turbolenza ambientale, sottopongono a revisione la loro strategia ma, spesso, non apportino immediate modifiche al sistema di MGP. In questo senso, alla luce di quanto esposto finora, possiamo affermare come tale comportamento sia giustificabile: infatti, una stretta connessione tra MGP e strategia – in presenza di frequente modifica di quest’ultima – comporterebbe un’evoluzione altrettanto abituale delle metriche, con il rischio di generare nervosismo tra i membri organizzativi; senza contare, inoltre, i generali aspetti di criticità del rapporto tra strategia e MGP, in un contesto di turbolenza ambientale, evidenziati a premessa della descrizione del modello.

Risultati guidati/orientati dalle soluzioni. Tale modalità si caratterizza per risultati non chiaramente precisati; si evidenzia, quindi, una situazione di “vuoto” che il management cerca di colmare svolgendo, comunque, delle attività (soluzioni) definite e misurabili, anche qualora la relazione tra tali soluzioni e gli output non sia ben identificata⁵²; in altre parole, il risultato è “spinto” dalla misurazione. Alla luce di ciò, il rischio legato a questa modalità è rappresentato:

- dal fatto che i membri dell’organizzazione, vista la presenza di soluzioni definite ex-ante, non si adoperino per identificare soluzioni alternative;
- complessivamente, dalla possibilità che la dimensione strutturale influenzi quella strategica; quest’ultima, nel corso del tempo, può infatti limitarsi a “formalizzare” ciò che l’organizzazione già esegue e misura, perdendo così il contatto con ciò che il mercato richiede.

2.3. Relazione tra attività dei manager ed *accounting information*

Ai fini del controllo – in termini generali, della gestione – l’importanza di un adeguato patrimonio informativo e di una sua flessibile strutturazione risulta sempre più decisiva, soprattutto alla luce della dinamicità e complessità che caratterizzano l’ambiente nel quale le organizzazioni operano.

⁵² In particolare, MELNYK et al. (2014, p. 183) specificano come «departments often use this to justify their own existence, or individuals to show how important or busy they are».

In questo contesto, si ritiene di valore presentare alcune considerazioni sulle modalità e le ragioni dell'utilizzo della complessiva *accounting information* – di seguito, informazione contabile⁵³ – da parte dei titolari di responsabilità manageriale (HALL, 2010).

2.3.1. *Informazione contabile e conoscenza dell'ambiente operativo*

Come accennato poc'anzi, gran parte dell'attività manageriale implica il reagire all'insolito, allo specifico, al non programmato, in un contesto nel quale le dimensioni dei problemi sono sfuggenti e mutevoli ed il livello di instabilità è tale da poter portare a commettere errori di rilievo. Di conseguenza, i responsabili - alla luce del quadro appena delineato - impiegano le informazioni, *in primis*, per giungere ad una conoscenza dell'ambiente nel quale essi devono operare, ossia considerandole più di un semplice input di fronte ad una scelta da assumere⁵⁴; in tal senso, le informazioni contabili hanno la possibilità di assistere i manager nello sviluppo della suddetta conoscenza, mettendoli nelle condizioni di affrontare attività e scelte.

Tre aspetti, in particolare, condizionano l'efficacia delle informazioni contabili ai fini di un ampliamento della conoscenza dei manager riguardo l'ambiente nel quale operano:

- il livello di prossimità alle attività operative: l'informazione contabile risulta più adeguata qualora il responsabile sia più distante dalle funzioni operative, alla luce della mancata possibilità di ottenere elementi informativi tramite una concreta osservazione delle *operations*;
- la prospettiva temporale: l'informazione contabile è maggiormente adatta quando l'orizzonte temporale delle problematiche sia più lungo, in quanto essa è in grado di offrire una misura globale di efficacia;
- la varietà dei fattori operativi presi in considerazione: l'informazione contabile è più adeguata qualora il complesso di elementi operativi osservati risulta più vasto, in quanto essa è in grado di convertire tali fattori una singola dimensione finanziaria.

⁵³ In tale sede, l'aggettivo «contabile» (*accounting*) dev'essere inteso in un'ottica allargata: esso è volto a non fornire un'identificazione esclusivamente ragionieristica dell'informazione, ma anche e soprattutto amministrativa e gestionale (*manageriale*).

⁵⁴ HALL (2010), nello specifico e citando ampia letteratura, riporta che analisi empiriche in tema di lavoro concretamente esercitato dai manager evidenzino come il decision-making costituisca una componente relativamente ridotta dell'attività manageriale, talvolta non così critica.

Una modalità adottata per potenziare il ruolo dell'*accounting*, allo scopo di incrementare la conoscenza, si basa sull'aumento della sua articolazione e complessità: si pensi a strumenti quali la Balanced scorecard, le mappe di performance causale, le piramidi della performance e l'*activity-based costing*. Tuttavia, la ricerca evidenzia anche come l'informazione contabile non necessariamente debba essere raffinata, completa e minuziosa per poter essere d'aiuto allo sviluppo della conoscenza; paradossalmente, complesse architetture contabili potrebbero "mimetizzare" le stesse incertezze rispetto alle quali è necessario che i manager siano consci, depotenziando così la capacità di quest'ultimi di individuare e correggere gli errori. Inoltre, è probabile che la conoscenza dell'ambiente operativo sia favorita da informazioni che si concentrano su "stimoli", piuttosto che volte a definire in maniera deliberata relazioni di causa-effetto⁵⁵: tali connessioni ed interpretazioni, infatti, è opportuno siano lasciate a manager messi adeguatamente al corrente riguardo ad eventi e risultati chiave del proprio contesto operativo.

In sintesi, più che tramite una reportistica molto articolata e sofisticata, è maggiormente plausibile che l'informazione contabile agevoli lo sviluppo della conoscenza da parte dei manager nel momento in cui:

- rilevi gli effetti di eventi determinanti;
- sia organizzata intorno a temi di rilevanza manageriale, strutturati in punti e categorie chiave;
- risulti priva di tecnicismi linguistici;
- non tenti di "spiegare" relazioni di causa-effetto, ma sia tuttavia in grado di illustrare una storia "sensata" della performance dell'organizzazione.

2.3.2. L'insieme delle informazioni manageriali: informazioni contabili quali componente

Le informazioni contabili costituiscono solo una parte del più vasto insieme di informazioni che i manager impiegano nello svolgimento della propria attività: si pensi a relazioni di specialisti ed esperti, report su mercati e settori, outlook economici, osservazione diretta dei fatti, rapporti informali da pari e subordinati, network interni ed esterni all'organizzazione. Alla luce di tale circostanza, risulta perciò importante considerare vantaggi e criticità

⁵⁵ HALL (2010), tuttavia, afferma come vi sia molto dibattito in ricerca riguardo alla possibilità e/o desiderabilità di questo aspetto.

dell'informazione contabile non di per se stessa, ma in relazione alle altre fonti informative di cui i responsabili possono disporre. Nello specifico:

- un primo evidente vantaggio dell'informazione contabile rispetto ad altre fonti informative è collegato alla capacità di aggregazione: il processo di contabilità, infatti, permette di attribuire valori finanziari ad una molteplicità di fattori operativi (analoga base di misurazione), consentendo quindi la loro combinazione e comparazione;
- in secondo luogo, l'anzidetta traduzione di attività operative in termini finanziari porta alla costituzione di un linguaggio comune che agevola la comunicazione tra responsabili aventi background, esperienza e conoscenza diversificata; in particolare, ciò risulta assai utile in presenza di fattori operativi estremamente eterogenei e qualora l'intensità della comunicazione tra le varie funzioni sia considerevole.

2.3.3. Rapporto tra modalità di comunicazione ed informazioni contabili

I manager si relazionano con le informazioni e gli altri responsabili impiegando, in primo luogo, forme di comunicazione verbale: ad esempio, contatti *vis-à-vis*, conversazioni telefoniche, riunioni; tuttavia, gran parte della ricerca volta a rendere l'informazione contabile maggiormente di rilievo per l'attività dei manager si concentra sull'incrementare il contenuto intrinseco di tale informazione: si pensi a misure non-financial di prestazione e a strumenti – precedentemente citati – come la Balanced scorecard, la piramide della performance e l'activity-based costing.

In altri termini, pur riconoscendone l'importanza, porre esclusiva attenzione all'informazione contabile nella sua dimensione "scritta" inibisce la riflessione su «come» i responsabili utilizzino tale informazione: ed è attraverso il dialogo – piuttosto che tramite report scritti – che le informazioni contabili vengono concretamente incluse nell'attività manageriale.

Nello specifico, comunicare in forma verbale le informazioni contabili – lungi dall'essere solo uno scambio informativo – costituisce un processo tramite cui le stesse vengono customizzate e poste in relazione a precise problematiche, temi ed interessi manageriali, inducendo il confronto sul loro significato ed avviando dibattiti nel momento in cui evidenzino aspetti che devono essere analizzati con maggiore attenzione; di conseguenza, il rilievo dell'informazione contabile è frutto di come i responsabili la utilizzano ed interpretano nei colloqui, non solo del "mero" contenuto della stessa. Inoltre, l'utilizzo della modalità verbale per comunicare le in-

formazioni contabili mette nelle condizioni i responsabili di apprendere anche un'informazione di tipo tacito, ossia speculativo ed informale.

Riassumendo sinteticamente quanto esposto in tale paragrafo, una valutazione qualitativa e di consistenza dell'informazione contabile dovrebbe basarsi – *in primis* – sull'utilità che i manager ne traggono per lo svolgimento delle proprie funzioni, più che sulla capacità dell'informazione stessa di rappresentare “perfettamente” le attività operative sottostanti; in altri termini, pur riconoscendo l'importanza del progresso tecnico nella progettazione delle informazioni contabili, ciò costituisce un elemento di secondo piano rispetto al tenere conto dei modi con cui i responsabili impiegano tali informazioni.

2.4. La fase di *budgeting* in ottica evolutiva

L'impostazione tradizionale pone la definizione del budget in forte relazione con la pianificazione strategica ed il relativo output: gli obiettivi economici allocati ai manager-responsabili sono infatti definiti in modo da risultare allineati agli obiettivi strategici dell'organizzazione.

In tale contesto, è possibile riscontrare un crescente attrito tra:

- l'esigenza, da parte dei manager, di rispettare specifici target economici individuali, i quali trovano espressione nei relativi budget (esigenza di controllo);
- l'urgenza di modalità gestionali più innovative, flessibili e collettive – stimulate dalla crescente volatilità ambientale e dal costante cambiamento tecnologico – nell'ottica di un apprendimento organizzativo volto all'adattamento strategico (esigenza di flessibilità).

Tali necessità, potenzialmente contrastanti, possono essere riconciliate in un'ottica di «*budgeting*» continuo (FROW, MARGINSON e OGDEN, 2010), ossia orientato a “superare” la natura intrinsecamente restrittiva del controllo di budget. Nello specifico, in presenza di eventi imprevedibili, il *budgeting* continuo pone i manager nelle condizioni di usare il proprio discernimento e giudizio – in una logica di *empowerment* – nel prendere in considerazione (ed eventualmente implementare) una revisione dei programmi ed una riallocazione delle risorse (flessibilità di budget) allo scopo di realizzare gli obiettivi organizzativi strategici. In altri termini, i manager – pur considerando imperativa la realizzazione dei propri obiettivi – sono consci delle altre modalità operative che possono risultare più adeguate per il conseguimento dei fini organizzativi, anche se la loro adozione potrebbe implicare un impatto negativo sui raggiungimento dei target individuali; questo comporta che il mancato rispetto di specifici obiettivi di budget

venga ritenuto accettabile qualora il manager sia in grado di argomentare in modo convincente che ogni tentativo sia stato compiuto per realizzarli e che l'adozione di corsi d'azione alternativi permetta, nel complesso, di raggiungere meglio gli scopi organizzativi.

Entrando maggiormente nei dettagli, la concezione di *budgeting* continuo si differenzia da quelle di *budgeting* "tradizionalmente" inteso sotto vari aspetti.

In primo luogo, il *budgeting* non è più il solo (né il più importante) strumento di *management control*. Esso, infatti, si contestualizza in un sistema di controllo manageriale avente basi più ampie: il *budgeting*, in altri termini, pur rimanendo fondamentale nell'ottica di garantire adeguata disciplina economico-finanziaria, necessita di un'integrazione con altri processi di controllo qualora i manager intendano porsi nelle condizioni di rispondere flessibilmente a circostanze inattese.

Secondariamente, il *budgeting* continuo si caratterizza come controllo che può essere impiegato in ottica «diagnostica» ma anche «interattiva»⁵⁶. La verifica di budget, infatti, viene solitamente considerata un meccanismo di tipo *error-based*, dove il focus è posto sul feed-back periodico e sulla correzione degli scostamenti a livello di centro di responsabilità: si riscontra, quindi, un utilizzo "diagnostico" del budget, tramite il quale i manager monitorano continuamente la prestazione operativa allo scopo di verificare il progresso verso gli obiettivi definiti ex-ante. Tuttavia, tale esame permette, al contempo, di riconoscere cosa stia guidando ed influenzando la performance, di individuare potenziali rischi e/o occasioni e, qualora ritenuto opportuno, di riesaminare i programmi e l'allocazione delle risorse in modo da garantire il conseguimento degli scopi strategici dell'organizzazione; inoltre, ci si attende che le scelte conseguenti siano assunte solo dopo adeguata discussione con i superiori gerarchici e con altri manager che potrebbero subirne gli effetti. Si rileva, quindi, un impiego "interattivo" del budget.

In terzo luogo, anche alla luce dei punti precedenti, il *budgeting* risulta sempre più focalizzato su questioni di implementazione strategica piuttosto che ristretto alla semplice funzione di garantire un effettivo conseguimento di target predeterminati. In tal senso, l'aspetto relativo al focalizzare l'impegno dei manager verso gli scopi organizzativi – anche per attenuare l'attrito con la parallela attesa che tali responsabili realizzino i propri target individuali – può essere rinforzato da un'adeguata strutturazione del sistema di remunerazione, nello specifico della componente connessa alla prestazione. Quest'ultima dev'essere focalizzata sulla dimen-

⁵⁶ La dimensione diagnostica ed interattiva del controllo, oltre alla componente relativa a «confini» e «credenze», è stata analizzata al paragrafo 1, illustrando il modello teorico di Simons.

sione organizzativa complessivamente intesa, ossia basarsi sul raggiungimento dei *key driver* della performance aziendale (tradotti in adeguate metriche)⁵⁷, evitando un “mero” ed esclusivo collegamento diretto tra realizzazione degli obiettivi individuali e ricompensa (circostanza che potrebbe condurre all’assunzione di comportamenti disfunzionali da parte dei manager).

Un punto fondamentale è tuttavia da porre in rilievo: la funzione degli obiettivi e le modalità di *accountability* presenti nella tradizionale idea di *budgeting* rimangono invariate nel *budgeting* continuo. La flessibilità di budget – ritenuta essenziale, come poc’anzi illustrato, per la capacità dei manager di rispondere in maniera rapida ed efficace a circostanze e priorità sempre più mutevoli – non implica “l’esonero” dal conseguire gli obiettivi del budget stesso (rispetto ai quali gli individui rimangono, per l’appunto, *accountable*). La responsabilità dei manager verso il quadro generale dell’organizzazione – quest’ultimo, inteso in termini di obiettivi economici – implica infatti che essi svolgano un adeguato *trade-off* per compensare le modifiche derivanti dalla flessibilità. Tale aspettativa di *accountability* può derivare dal sistema delle «credenze» e dei «confini» dell’organizzazione, evidenziando in definitiva come il budget (e la relativa attività di *budgeting*) possa essere contestualizzata all’interno dell’impianto teorico proposto da Simons ed in precedenza affrontato.

Concludendo, si può quindi affermare che la rilevanza (ancora) attribuita all’attività di *budgeting*, in particolare nella forma di *budgeting* continuo, si ponga in contrapposizione con le dissertazioni di coloro che sostengono un forte ridimensionamento del valore del budget nei sistemi di controllo manageriale (argomentazioni già di per sé sottoposte a critiche, soprattutto con riguardo al bilanciamento tra flessibilità operativa e performance economica ed all’impatto sulla motivazione dei manager).

2.5. Tendenze future: quali sentieri per la misurazione della performance?

In ambito organizzativo, anche alla luce di quanto finora esposto, misurare e gestire la performance rappresenta un’attività ordinaria; tale ordinarietà, tuttavia, non significa staticità: essa, infatti, deve confrontarsi con l’evoluzione globale ed i temi conseguenti; con riguardo a

⁵⁷ Fattori critici di successo (FCS). Tra le varie definizioni: «I FCS possono essere interpretati essenzialmente come dati di fatto oggettivabili in determinate caratteristiche che, se possedute dell’impresa, danno a questa un vantaggio competitivo» (METALLO e CUOMO, 2013, p. 69).

quest'ultimi, si pensi – ad esempio – allo sviluppo sostenibile, al progresso tecnologico, alla globalizzazione ed al crescente peso assunto dalle economie emergenti, questioni sempre più centrali nella vita delle organizzazioni e degli individui. Sulla base di questa riflessione, quindi, si può ragionevolmente affermare come il quadro nel quale si svolge la misurazione della performance stia rapidamente mutando in virtù di tendenze future – già emergenti e previste – e dei cambiamenti che da esse potrebbero derivare.

In tale contesto si colloca il lavoro di BITITCI et al. (2012), il cui obiettivo è stato quello di delineare una visione futura della misurazione della performance – e delle relative sfide, integrate e concorrenti – alla luce di una serie di trend globali e di business di seguito illustrati.

Crescente collaborazione tra organizzazioni (organizzazioni collaborative)

I rapporti collaborazione inter-organizzativi – grazie all'abbattimento dei confini relativi alle singole organizzazioni – consentono la circolazione di idee e persone, con benefici in termini di capacità innovativa e di riduzione del rischio; il punto, perciò, non è più «se» collaborare bensì «come» farlo, individuando cioè le modalità più opportune.

Alla luce di questa tendenza si pone il tema della misurazione e gestione della prestazione attraverso i confini organizzativi, ossia a livello di supply chain e, in generale, nell'ambito delle relazioni collaborative; ciò implica elementi quali accordi inter-aziendali in merito alla misurazione della performance e gestione della filiera di approvvigionamento complessivamente intesa (sempre più spesso in ottica green, come sarà richiamato successivamente).

In particolare, l'organizzazione collaborativa rappresenta un'organizzazione “virtuale” – la quale si aggiunge alle singole organizzazioni facenti parte dell'iniziativa di collaborazione – e richiede specifiche riflessioni in tema di misurazione e gestione della performance⁵⁸; in tal senso, si manifesta un ulteriore aspetto di complessità: quello legato a potenziali attriti – di tipo operativo, culturale, organizzativo e tecnologico – che possono sorgere tra la misurazione della prestazione delle organizzazioni individuali e quella della “complessiva” organizzazione collaborativa. Il punto centrale, quindi, è come gestire allo stesso tempo ed in ottica sistemica le prestazioni dell'organizzazione collaborativa e quelle delle singole organizzazioni partecipanti.

⁵⁸ In altri termini, a titolo esemplificativo, «the collaboration between three separate organizations by its very nature creates a fourth enterprise that needs to be managed separately» (BITITCI et al., 2012, p. 313).

Evoluzione in logica di network

Le “semplici” relazioni collaborative tra organizzazioni, contraddistinte da un numero relativamente contenuto di partner, sempre più spesso si stanno evolvendo in articolate reti, le quali comprendono numerose realtà organizzative – di varia dimensione e fortemente specializzate – che operano insieme per generare proposte di valore innovative rivolte ai diversi mercati globali; si va, quindi, verso la «*netocracy*», ossia una crescente diffusione di reti trans-organizzative⁵⁹ flessibili, piatte e, in particolare, autopoietiche⁶⁰.

La conseguenza principale di tale dinamica, secondo gli autori, consisterà in uno spostamento dalla «misurazione» della performance – intesa con riguardo a strumentazioni e modelli ad oggi conosciuti (es: *Balanced scorecard*), i quali si focalizzano sulla singola organizzazione basandosi su strutture e processi aziendali definiti – verso una «valutazione» della performance attuata nell’ambito della rete: in altri termini, la prestazione organizzativa (o individuale) sarà oggetto di giudizio da parte del network di appartenenza, il quale terrà conto del apporto fornito; in tale contesto, quindi, aspetti quali fiducia e relazione assumeranno importanza crescente.

In sintesi, gli attuali concetti di misurazione della performance rischiano di risultare inadeguati per il livello di dinamicità generato da queste reti autopoietiche; inoltre, altri aspetti di complessità concernono:

- l’effetto dei rapporti di potere interni al network sulla valutazione della prestazione;
- le differenze tra i vari tipi di rete e gli eventuali impatti in termini di misurazione;
- il tema della pianificazione della performance in un contesto di network.

Instabilità ambientale e dimensione (multi)culturale

Vi è crescente consapevolezza circa la necessità di un’evoluzione dal concetto di «misurazione» della performance a quello di «gestione» della performance, attraverso un impiego migliore delle misure stesse; tale circostanza, in particolare, può essere considerata come il frutto di due elementi:

⁵⁹ Nello specifico, «we expect development of networks that criss-cross organizational boundaries shifting from inter- to trans-organizational networks» (BITITCI et al., 2012, p. 314).

⁶⁰ Autopoiesi: in generale, il termine è riferito ad ogni sistema la cui organizzazione si riproduce in forma invariata ed in modo essenzialmente indipendente dalle modificazioni dello spazio fisico in cui esso opera (Treccani).

- la presenza di un contesto ambientale sempre più instabile, con conseguente esigenza di capirne l'impatto sui sistemi di misurazione della performance (in termini di adattamento ed utilizzo);
- il riconoscimento di una serie di elementi – organizzativi, umani, comportamentali e culturali – coinvolti in sede di implementazione dei sistemi di misurazione della performance.

Con riguardo al primo punto, l'incognita è legata a quale sarà lo sviluppo dei sistemi di misurazione della prestazione alla luce delle mutazioni relative all'ambiente operativo endogeno ed esogeno all'organizzazione; interrogativo che si complica, inoltre, in presenza di rapporti di collaborazione o di networking poc'anzi illustrati.

In merito al secondo punto, è ormai noto come la cultura organizzativa influenzi le modalità attraverso le quali si dovrebbe realizzare la misurazione e gestione della performance; a tale proposito, è importante porre in evidenza come in determinati contesti culturali l'impiego di misure di prestazione – e, in generale, di una cultura di comando e controllo – possa comportare il sorgere di comportamenti disfunzionali e di costi nascosti, un calo della motivazione dei membri organizzativi e, in conclusione, una prestazione complessivamente debole.

In generale, quindi, vi è l'esigenza di comprendere al meglio il rapporto tra misurazione e gestione della performance e cultura organizzativa: nello specifico, quando e come impiegare – o non impiegare – determinate misure di prestazione. Tuttavia, alla luce delle tendenze finora evidenziate – globalizzazione, relazioni inter-aziendali e networking, instabilità ambientale – aumenta la complessità legata al tenere in considerazione tale poliedrica dimensione culturale; nello specifico, il fatto che individui ed organizzazioni operino – in logica di collaborazione o di rete – in un contesto di culture nazionali ed organizzative numerose e varie può esercitare impatti rilevanti sull'attività di misurazione e gestione della performance.

Innovazione aperta

Il valore dell'attività di ricerca e sviluppo, di gestione della conoscenza e della proprietà intellettuale – in generale, dell'innovazione organizzativa – ai fini dell'ottenimento di vantaggio competitivo è concetto da tempo consolidato; in tal senso, parte della ricerca corrente è impegnata nell'identificazione di misure in grado di considerare adeguatamente tali aspetti.

A questa dimensione dell'innovazione, interna e spesso centralizzata, se ne sta affiancando un'altra il cui valore è in ascesa: la c.d. *open (source) innovation*, che si caratterizza per mettere a disposizione di chiunque – talvolta gratuitamente – il “materiale sorgente” dell'output finale, ossia le fonti (*end-product's source material*); essa, quindi, permette di generare multipli

modelli di produzione – in un’ottica di ottimizzazione costante – e, in generale, favorisce la collaborazione ed il sorgere di comunità interattive⁶¹.

In virtù di queste caratteristiche, l’impatto dell’*open innovation* sulla misurazione della performance “innovativa” delle organizzazioni è un argomento che riveste grande interesse: in discussione, infatti, non vi è solo il punto relativo a come si misurerà la conoscenza e la proprietà intellettuale in tale contesto aperto, ma addirittura se ciò sarà ancora necessario (quantomeno sotto il profilo delle modalità più convenzionali); a questo proposito, l’impressione è che conteranno sempre più fattori quali relazione e fiducia, con un peso minore rivestito dai tradizionali elementi normativi (protezioni contrattuali, leggi e regolamenti).

«*Servitization*»

Tale espressione identifica l’aggiunta di una componente di servizio che completa o accompagna la fornitura di un prodotto tradizionale, allo scopo di generare valore aggiunto: in altri termini, si ha il passaggio da un’ottica incentrata sul prodotto (“bene”) ad una orientata al servizio, con il focus che si sposta dal concetto di «valore di scambio» a quello di «valore d’uso».

In generale, la tendenza alla *servitization* porta a considerare la supply chain secondo la prospettiva del cliente, ossia in base a come quest’ultimo utilizza il prodotto nel suo periodo di vita utile; inoltre, questo trend, per le sue caratteristiche, pone in discussione una serie di misure orientate al consumatore che sembrano focalizzarsi maggiormente sul valore di scambio rispetto a quello d’uso: si pensi, ad esempio, alla puntualità nella consegna o alla completezza della documentazione fornita.

In sintesi, il punto è quale sarà l’evoluzione che, in ottica di *servitization*, dovrà caratterizzare la misurazione della performance al fine di considerare il valore d’uso lungo tutta la durata di vita del prodotto e/o servizio fornito.

Lavoratori della conoscenza

Misurare la performance, secondo una prospettiva tradizionale, implica integrazione ed allineamento delle misure di prestazione relative all’organizzazione, ai processi, ai gruppi ed agli individui; la ricerca di tale allineamento, tuttavia, genera attriti rispetto ad alcune delle ten-

⁶¹ «Organizations or networks such as Linux and Mozilla are the architects of the open-innovation movement», in BITITCI et al. (2012, p. 319).

denze finora illustrate – ad esempio: networking, innovazione aperta, *servitization* – e, in generale, con riguardo al ruolo sempre più decisivo assunto dai c.d. lavoratori della conoscenza, le cui competenze dovranno essere necessariamente potenziate per rispondere ad una complessità in aumento. Nello specifico, la *knowledge economy* sta rendendo sempre più labili i confini tra conoscenza e lavoro di servizio, generando nuovi impieghi basati su un'integrazione tra la dimensione relativa al prodotto, al servizio e alla tecnologia.

Alla luce di quanto finora affermato, vi è quindi crescente consapevolezza circa le difficoltà relative alla misurazione e gestione della performance dei lavoratori della conoscenza: si pensi, come in precedenza illustrato⁶², ad un ambiente di rete nel quale la prestazione individuale è soggetta ad una valutazione da parte degli altri membri (con tutte le incognite legate all'applicazione concreta, in particolare al tema della ricompensa); o ad un contesto di *open innovation*, nel quale è difficile definire chi sia l'artefice o il proprietario dell'innovazione generata.

Crescente valore delle PMI

In ottica di progresso economico ed innovativo, peso notevole è rivestito dalle imprese di piccola e media dimensione (PMI). In generale, i principali elementi che le caratterizzano e che contribuiscono alla loro forza – flessibilità, conoscenza del mercato, capacità innovativa ed orientamento globale – costituiscono fattori che ben si integrano con i diversi trend finora illustrati: nello specifico, l'attesa è che tali imprese si sviluppino nell'ambito di reti autopoietiche e multiculturali, traendo vantaggio dal contesto emergente di innovazione aperta ed alimentandolo al tempo stesso.

In virtù di tali considerazioni, il punto che ci si pone è se le PMI possano adottare le medesime modalità di misurazione della performance evidenziate per i network ed in ambito di *open innovation* o se, in virtù delle loro peculiarità, necessitino di sistemi diversi.

Sostenibilità

L'importanza dell'impegno verso una crescita sostenibile è, ad oggi, pienamente riconosciuta; in particolare, essa comporta riflessioni su una molteplicità di temi interconnessi, tra i quali:

⁶² Si veda il punto «Evoluzione in logica di network».

fonti energetiche, emissioni nocive, approvvigionamento alimentare, aumento della popolazione globale, sviluppo urbano e sistema dei trasporti.

Alla luce di tale aspetto, è intuibile come l'obiettivo di sostenibilità rappresenti una fonte sempre più rilevante di vantaggio competitivo per le organizzazioni, le quali – in ottica sostenibile – sottopongono a revisione modelli di business, prodotti, processi e tecnologie; a sua volta, elementi di sostenibilità devono essere inclusi all'interno della misurazione della prestazione, focalizzandosi non solo sull'organizzazione strettamente intesa ma anche sulla supply chain e, in generale, sulla complessiva catena del valore.

Questo concetto di misurazione della performance di sostenibilità, tuttavia, corre il rischio di risultare "a sé stante", ossia esclusivo ed indipendente, non considerando in maniera adeguata l'influenza delle tendenze fin qui analizzate ed il fatto che lo stesso sviluppo sostenibile diventa parte di tale complessità.

Ruolo delle tecnologie dell'informazione

L'attuale supporto alla misurazione e gestione della performance avviene tramite strumenti di information technology che, in molti casi, rappresentano piattaforme indipendenti oppure integrate nell'ambito delle più ampie applicazioni gestionali dell'azienda (tra le quali si può citare SAP, Oracle e MS Dynamics); tale strumentazione, di conseguenza, è focalizzata sul misurare e gestire la prestazione della singola organizzazione, condividendo eventualmente parte delle informazioni con clienti e fornitori.

Considerata quest'ultima circostanza – e tenendo conto della dissertazione finora svolta – si comprende come gran parte degli strumenti ICT correntemente in uso in molte organizzazioni rischino di risultare carenti nella risposta alle future esigenze in tema di misurazione e gestione della performance.

Riassumendo quanto esposto, una serie di trend più o meno emergenti costringe a ripensare modalità e strumenti di misurazione e gestione della performance (sia organizzativa che individuale); in particolare, com'è stato evidenziato in vari punti, la complessità è legata al fatto che le tendenze emergenti e le connesse e potenziali questioni di misurazione della prestazione interagiscono e si consolidano reciprocamente in maniera articolata.

Alla luce di tale contesto, quindi, sorge la necessità di considerare la misurazione e gestione della performance in ottica olistica, sistemico-integrata e, soprattutto, quale fenomeno socia-

le: le sue caratteristiche, infatti, risentono dei valori e delle credenze fondamentali di individui, organizzazioni, comunità e società in cui viene attuata.

In merito alla dimensione sociale della misurazione e gestione delle prestazioni si riscontra un aspetto già emerso in altre sezioni dell'elaborato: il fatto che essa, in generale, dovrebbe essere finalizzata all'apprendimento piuttosto che al controllo⁶³; si pensi, ad esempio, alle reti autopoietiche, nelle quali il comportamento delle singole organizzazioni e degli individui che ne fanno parte risulta maggiormente influenzato dalla prospettiva socio-culturale (valori, cultura, percezioni, interazione e socializzazione) rispetto a quella dei processi razionali e burocratici.

⁶³ A questo proposito, «it seems that both pro- and against- measurement views agree that increased control does not lead anywhere by itself and that the organizations need to learn to perform, with or without measures» (BITITCI et al., 2012, p. 310).

CAPITOLO SECONDO

1. *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: CRITICHE ED AVVENTO DELLA *NEW PUBLIC GOVERNANCE*

Il modello del *new public management (NPM)*, risalente all'inizio degli anni '80, è stato elaborato per ovviare ad una serie di difetti riguardanti la pubblica amministrazione: nello specifico, esso mirava a promuovere le cc.dd. 3 "E": economia, efficienza ed efficacia⁶⁴; a tale proposito, esso delinea una serie di tesi neoliberali le quali evidenziano inefficienze ed inadeguatezze da parte dello Stato nella fornitura di servizi pubblici – quest'ultime, in particolare, determinate da un comportamento egoistico dei politici e dei funzionari, i quali mirerebbero soprattutto al vantaggio personale

Allo scopo di individuare soluzioni ai citati problemi ed avendo come presupposto una visione minimale dello Stato, il *NPM*, pur con tempistiche ed intensità variabili nelle diverse realtà globali⁶⁵:

- da un lato – in ottica "esogena" – propone il ricorso a meccanismi di mercato, all'outsourcing ed all'autonomia istituzionale (ed organizzativa) delle entità incaricate della fornitura dei servizi pubblici (*agencification* e privatizzazione); l'adozione di queste misure, infatti, avrebbe posto un freno alla fornitura monopolistica statale dei servizi pubblici – spesso inefficace ed inefficiente, che stava sempre più sottraendo risorse all'economia⁶⁶ – lasciando libere le persone di scegliere le modalità più consone per soddisfare i loro bisogni di welfare;
- dall'altro – in ottica "endogena" – sostiene la necessità di una riorganizzazione dell'apparato burocratico (in particolare, tramite decentralizzazione interna ed implementazione di centri di responsabilità); della separazione tra organi politici e dimensione amministrativa⁶⁷; dell'introduzione di modalità di gestione aziendale, in particolare con riferimento alle risorse (maggiore orientamento in termini di output ed *outcome*, rispetto agli

⁶⁴ Tale concetto sarà approfondito al paragrafo 5.1.

⁶⁵ È infatti da evidenziare, in questo senso, come «compared to the international reform movement, Continental Europe is often regarded as a 'maintainer' or 'latecomer' in terms of NPM. Conversely, Anglo-Saxon countries are seen as 'forerunners', 'marketizers' and 'minimizers' with respect to NPM-inspired lean state ideas» (KUHLMAN, 2010, p. 1116).

⁶⁶ «Under the paradigm of NPM, the biggest problem faced by governments was (...) how to break through the inefficient government monopoly of public service under the traditional public administration», in BAO et al. (2011, p. 18).

⁶⁷ Anticipando una delle critiche relative a tale impianto teorico, va sottolineato come «today, it is generally undisputed that NPM, with its schematic dualism of politics and administration, is conceptually misleading and stands in stark contrast to the reality of political decision making» (KUHLMAN, 2010, p. 1128).

input, in fase di definizione dei budget); dell'implementazione di sistemi di controllo e di misurazione della performance, oltre che di nuovi metodi di gestione delle risorse umane. Con specifico riguardo alla fornitura dei servizi pubblici il NPM ha avuto degli effetti positivi. In particolare:

- ha permesso in molti Stati l'avvento di una prima, seppur carente, fase di progettazione dei servizi pubblici;
- ha posto in evidenza il valore del bilanciamento tra efficienza ed efficacia nell'ambito della fornitura dei servizi pubblici stessi, rendendo disponibili soluzioni volte a conseguirlo;
- ha introdotto sistemi contrattuali che hanno consentito una maggiore focalizzazione sull'erogazione del servizio, in un quadro di *accountability* di funzionari ed altri dipendenti verso la qualità dei servizi e l'impiego delle risorse;
- ha contribuito, in quanto meccanismo riformatore, ad orientare più vaste riforme sociali nei paesi del centro ed est Europa.

Gli impatti benefici di tali elementi, tuttavia, sono stati fortemente depotenziati da una serie di carenze che, nel corso del tempo, si sono manifestate con riguardo al *NPM*.

In generale, molti elementi fondanti di tale impianto teorico hanno successivamente manifestato la loro debolezza con riguardo alla fornitura di servizi pubblici, portando ad imperfezioni e ad una variabilità dei risultati a livello applicativo; nello specifico, il *NPM* ha determinato un rilevante incremento dell'efficienza interna delle organizzazioni erogatrici, ma al contempo quest'ultime si sono dimostrate inefficaci esternamente⁶⁸. In altri termini, le organizzazioni di/del servizio pubblico (O.S.P.), con riguardo all'erogazione delle relative prestazioni, sono state spinte ad adottare un orientamento culturale e strategico focalizzato sul breve termine, rivolto verso l'interno (introspettivo) ed impostato su rapporti transazionali; ciò, in definitiva, ha contribuito a rendere tali organizzazioni meno sostenibili, in quanto poco reattive di fronte alle mutazioni ambientali e scarsamente capaci di generare valore pubblico verso l'esterno⁶⁹.

In sintesi, tenendo conto di un continuo cambiamento dell'ambiente nel quale le pubbliche amministrazioni si trovano ad operare, è stata posta in discussione la focalizzazione intra-

⁶⁸ In particolare, anche con riguardo a circostanze che saranno in seguito illustrate, «NPM's has been criticized for its focus on business efficiency and use of private sector tools (...), ignoring many peculiar features of the public sector (...), where the need for granting universal services is often conflicting with boosting efficiency and many private-oriented tools fail to represent the complex public reality. Moreover, the excessive confidence in promoting homogeneous solutions in different contexts (...) as well as its focus on single entities in a plural world (...) has been questioned» (BIGONI e GAGLIARDO DEIDDA, 2013, p. 406).

⁶⁹ A riguardo, «the NPM project is failing to deliver (...) better value, since proponents underestimate the complexity of delivery» (KINDER, 2012, p. 404).

organizzativa e l'ottica gerarchica del *NPM*, evidenziando al contempo l'importanza del creare reti le quali, adeguatamente governate, permettano il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici, privati e no-profit.

Alla luce di tali considerazioni è stato formulato un paradigma alternativo al *NPM*: la *new public governance (NPG)*. Quest'ultima non dev'essere intesa come una totale deviazione dai principi del precedente modello teorico: l'evoluzione, nello specifico, è rappresentata dal fatto che il focus non è posto esclusivamente su input ed output relativi all'erogazione dei servizi, ma soprattutto sulla loro dimensione processuale e di *outcome*, in un contesto nel quale la capacità di costruire relazioni si rivela più efficace, rispetto all'autorità, nel individuare soluzioni a problemi complessi.

In definitiva, quindi, accanto all'enfasi posta dal *NPM* sulla sfera manageriale, la *NPG* rivaluta ulteriormente la dimensione di *accountability* della pubblica amministrazione, evidenziando inoltre – concetto poc'anzi accennato, che si avrà modo di illustrare a breve – l'importanza della governance di «sistemi» di servizio pubblico sofisticati, piuttosto che di OO.S.P. individuali⁷⁰.

Entrando più in profondità nei difetti emersi con riguardo al *NPM*, un primo limite è rappresentato dalla sua scarsa capacità di rispondere all'evoluzione sociale. Quest'ultima ha comportato notevoli modificazioni: vi è una maggiore frammentazione della società ed una diversificazione dei processi di fornitura dei servizi pubblici⁷¹. In particolare, l'efficienza, l'efficacia e – in generale – la sostenibilità non possono più essere ricercate (solo) con riferimento ad OO.S.P. individualmente intese, bensì in un'ottica più ampia⁷². A questo proposito, una prima risposta da parte di tali organizzazioni all'impossibilità, nel lungo termine, di operare in isolamento è stata quella di adottare politiche inter-organizzative e reti di implementazione per l'erogazione di servizi pubblici. Tuttavia, anche tale soluzione di «governo della rete» è stata successivamente oggetto di critiche – nello specifico, da parte della *NPG* – portando così all'as-

⁷⁰ In tal senso, «considerably more attention will be paid to across-agency, across-sector issues. More formal “performance partnerships” will be formed. Partners will agree on the outcomes to track and the targets for these outcomes, and they will identify each partner’s role and responsibilities in producing those outcomes» (HATRY, 2010, p. 209).

⁷¹ «(...) a phenomenon referred to elsewhere as the ‘hollowing out of the state’», in OSBORNE et al. (2015, p. 425).

⁷² In particolare, il *NPM* aveva condotto ad una evidente frammentazione degli enti di governo e del settore pubblico, in virtù dell'introduzione di meccanismi competitivi e contrattuali; tali strumenti – nonostante l'evidente contributo in termini di efficienza, efficacia ed *accountability* – avevano perciò contribuito ad un indebolimento della capacità delle varie entità pubblico-amministrative di operare in ottica integrata e collaborativa, comportando anche un parallelo deterioramento delle relazioni tra settore pubblico ed organi politici (BAO et al., 2011).

sunzione di una logica sistemica; quest'ultima, in particolare, sostiene come ciascuna organizzazione sia componente di più ampi sistemi di fornitura di servizi pubblici, nell'ambito dei quali diventa fondamentale l'instaurazione di relazioni di successo con decisori politici, altre OO.S.P., utenti del servizio, cittadini, altri stakeholder ed elementi di rilievo del sistema. In sintesi, le prestazioni erogate non sono (solo) l'output di reti inter-organizzative, ma soprattutto di sistemi di servizio pubblico: di conseguenza, per un'efficace erogazione di quest'ultimo, non è più sufficiente la governance di reti di OO.S.P. ma l'interazione tra i suddetti complessi sistemi.

Una seconda obiezione, anch'essa sollevata dalla *NPG*, afferma come le OO.S.P. non realizzino "prodotti" variamente progettati e fabbricati, bensì forniscano servizi intangibili, circostanza che impone attenzione al relativo processo di fornitura e, soprattutto, al rapporto con gli utenti della prestazione: il focus, quindi, non dev'essere posto in maniera esclusiva sulla progettazione del servizio, in quanto si cadrebbe nell'errore di ricercare un fantomatico "prodotto mancante"⁷³.

La terza critica, in parte connessa a quanto appena affermato, evidenzia come la focalizzazione sul breve termine e "dominata" dal prodotto relativa all'approccio *NPM* rappresenti un rischio per la continuità delle OO.S.P. Nello specifico, ciò che si contesta è il fatto che produzione e consumo siano considerati come elementi distinti, con la sott'intesa conseguenza relativa alla possibilità di abbattere i costi del primo senza influire sul secondo; tale circostanza può essere riscontrata per i manufatti, ma non può essere riferita ai servizi. Con riguardo a quest'ultimi, infatti, una diminuzione dei costi di fornitura molto spesso impatta sulla qualità del consumo, implicando relative conseguenze in termini di sostenibilità nel lungo periodo; il riferimento, in particolare, è ad una voce di costo spesso consistente nelle organizzazioni che erogano servizi: il personale. In tal senso, una delle azioni che le OO.S.P. hanno adottato per abbassare i costi unitari è stata quella di tagliare il costo relativo all'organico; questa scelta, tuttavia, nel momento in cui ignora il ruolo centrale che il personale detiene nel processo di fornitura di un servizio, rischia di ridurre la qualità di quest'ultimo e di rivelarsi, in definitiva, controproducente⁷⁴. La soluzione migliore, invece, è quella di investire in un organico adegua-

⁷³ In altri termini, «NPM applied manufacturing logic to public services and fails to address the migration of public services from supply to demand-led models, in which bridging the gap between (subjective) user expectations and (supplier) perceptions of services becomes the central challenge» (KINDER, 2012, p. 406); inoltre, in ottica complessiva, «(...) entities in the public sector paid less attention to communicating with citizens and thus the general public interest was poorly reflected» (BAO et al., 2011, p. 9).

⁷⁴ «(...) such as residential homes for elderly people employing less well-trained staff or reducing staffing ratios», in OSBORNE et al. (2015, p. 426).

to, che sia in grado di garantire ed incrementare il livello qualitativo dei servizi e, conseguentemente, di consolidare le OO.S.P.

Ulteriore osservazione rivolta al *NPM* è rappresentata dal fatto che esso interpreta la fornitura dei servizi pubblici come un'attività che dev'essere posta in realizzazione da "professionisti" del servizio pubblico, nell'ambito della quale l'utente è relegato ad un ruolo passivo. Alla luce di ciò, un tentativo per coinvolgere maggiormente l'utilizzatore del servizio in sede di fornitura di quest'ultimo è rappresentato dalla «co-produzione»; in tal senso, uno o più elementi di co-produzione sono sempre presenti all'interno del processo di erogazione di un servizio, in quanto (a) la qualità della prestazione si genera nel momento in cui le aspettative dell'utente trovano riscontro nell'effettiva esperienza di servizio (b) gli stessi utenti non sono semplicemente soggetti passivi che ricevono l'output-servizio, bensì componente attiva del processo di erogazione. In altri termini, se si intende potenziare il livello qualitativo dei servizi in essere e porre le basi per una migliore attività di pianificazione ed innovazione, il coinvolgimento e l'interazione con i destinatari finali costituiscono aspetti imprescindibili.

Un'ultima critica al *NPM* pone in luce come esso rischi di risultare inadeguato di fronte all'avvento di una modalità di fornitura dei servizi sempre più influenzata dalla conoscenza e dalla tecnologia digitale. Quest'ultima circostanza, da un lato, esercita degli impatti sulla modalità di rapporto tra OO.S.P., decisori politici ed utenti del servizio; dall'altro, pone enfasi sull'efficacia del servizio pubblico – in termini di creazione di valore collettivo, ossia di qualità per gli utilizzatori del servizio e per i cittadini in generale, determinato nel contesto di un sistema di governo democratico – piuttosto che sull'efficienza interna dello stesso servizio.

In conclusione, è opportuno evidenziare come – pur nelle rispettive peculiarità e differenze, in precedenza delineate – sia il *NPM* che la *NPG* considerino importante l'attività di pianificazione/programmazione e controllo ai fini del raggiungimento degli scopi prefissati; in particolare, il "governo" della rete (*NPG*) – con riguardo al quale la pubblica amministrazione riveste un ruolo primario⁷⁵ – richiede un'accurata definizione degli obiettivi strategici ed operativi, oltre che un'analisi approfondita (sotto molteplici prospettive) dei risultati raggiunti, individuando l'apporto di ogni singola entità del network.

⁷⁵ In tal senso, «only through wide engagement and collaboration orchestrated by a government through its public officials can trust, legitimacy, and sustainable development be achieved» (BAO et al., 2011, p. 32).

1.1. Focus. *NPM* e misurazione della performance: difficoltà di implementazione

Uno degli aspetti chiave che discende dalle direttive del *NPM* è relativo ai sistemi di misurazione della performance (SMP), concependo quest'ultimi come strumenti oggettivi e razionali che possono essere impiegati per differenti finalità: governo e controllo organizzativo, definizione di regole di condotta, diffusione di un orientamento all'*accountability*. Questi benefici, tuttavia, risultano depotenziati a causa delle frequenti difficoltà ad attivare SMP in ambito pubblico; nello specifico, possono essere evidenziati quattro principali aspetti che ne influenzano l'implementazione:

- la diversa natura dei servizi erogati dal settore pubblico. In tal senso, la problematica è quella di adattare tecniche e strumentazioni "prelevate" dall'ambito privato in modo da renderle compatibili con la dimensione pubblica (e, in particolare, con le differenti realtà del settore pubblico)⁷⁶. In particolare, una delle soluzioni adottate per risolvere la questione della diversità si è concretizzata nell'utilizzo di SMP multidimensionali, come ad esempio la *Balanced scorecard*; tuttavia, l'applicazione di tali strumenti al settore pubblico ha frequentemente comportato una proliferazione di indicatori, il cui successivo impiego da parte dei manager si è rivelato alquanto ridotto;
- l'ampia gamma di utenti dei servizi pubblici. Gli utilizzatori del servizio sono stati al centro del *NPM* fin dalle sue origini, inducendo i manager pubblici (ed i decisori politici) a spostare il loro focus dal rispetto delle procedure verso un'ottica più orientata all'output. A tale proposito, l'attenzione dei SMP verso l'utenza ha portato, in tempi relativamente recenti, ad implementare approcci volti a coinvolgere direttamente i cittadini nella progettazione delle modalità di misurazione della performance; questa scelta è giustificata non solo dai benefici – in termini di qualità – apportati al SMP, ma anche in quanto consente di instaurare un rapporto di fiducia tra l'istituzione pubblica ed i relativi utenti;
- la difficoltà di definizione degli obiettivi di performance. In generale, questa problematica è stata spesso identificata quale peculiare criticità del settore pubblico; nello specifico, tale considerazione si collega ad un approccio tradizionale il quale assume che le aziende private abbiano come fine la generazione di profitto, circostanza (assente in campo pubblico) che rende quindi più agevole la definizione di obiettivi di prestazione. Tuttavia, nonostante le differenze che continuano a sussistere tra dimensione pubblica e privata, l'adozione

⁷⁶ A questo proposito, «this need for adaptation extends beyond the simple public-private dichotomy, and various authors have noted the difficulties encountered when systems are applied 'universally' by governments, to different types of institutions» (ARNABOLDI e AZZONE, 2010, p. 267).

di misure di performance *non-financial* e l'utilizzo di strumenti quali la già citata Balanced scorecard pongono il suddetto problema anche per le realtà *profit-oriented*. In entrambi i casi – pubblico e privato – una potenziale soluzione si sostanzia in una valutazione della performance di tipo relativo, quale il benchmarking; con riguardo a quest'ultimo, tuttavia, sorgono dei problemi a livello applicativo qualora si comparino istituzioni caratterizzate da un diverso assetto organizzativo;

- la mancanza di competenze. I manager pubblici sono tradizionalmente abituati ad avere a che fare con misure contabili-finanziarie, mentre hanno minore familiarità – anche in virtù del tipo di formazione che, spesso, li caratterizza – con indicatori non-finanziari ed aspetti quali output ed *outcome*. Questa situazione può portare al sorgere di criticità nelle prime fasi di adozione dei SMP, in quanto la loro progettazione è di frequente delegata a manager interni; inoltre, la debolezza delle competenze si rivela d'ostacolo anche in sede di successivo sviluppo dei sistemi, circostanza che può condurre alla rinuncia del progetto o ad un depotenziamento di quest'ultimo.

1.2. Pratiche di NPM e percezione dei servizi locali

Come illustrato nella sezione precedente, il NPM si è caratterizzato per l'apertura del settore pubblico ad una generale influenza da parte del settore privato; ciò ha condotto all'instaurazione di rapporti e collaborazioni con le imprese private (si pensi ad aspetti quali l'outsourcing fino a più sofisticate partnership), all'implementazione di sistemi di gestione della performance e ad un generale orientamento di servizio "al cliente".

In tal senso, risulta utile esaminare il rapporto tra una serie di pratiche di NPM e la percezione, da parte dei cittadini, in merito a specifiche dimensioni relative alla performance dei servizi pubblici. A questo proposito, ANDREWS e VAN DE WALLE (2013) indagano tale legame con riferimento ad un ampio campione di governi locali inglesi; quest'ultimi, in particolare, si qualificano come *multi-purpose governments*, in quanto forniscono servizi in diverse aree: istruzione, welfare ed assistenza sociale, pianificazione territoriale, gestione dei rifiuti, edilizia pubblica, cultura e tempo libero.

Adottare la percezione dei cittadini costituisce uno dei pochi metodi che permette di valutare l'*outcome* del servizio piuttosto che l'output dello stesso; in generale, inoltre, l'impiego di tale

punto di vista è coerente con quella che dovrebbe rappresentare, in definitiva, l'essenza della filosofia *NPM*: apportare benefici e vantaggi ai cittadini⁷⁷.

Con riferimento alle diverse dimensioni legate alla prestazione dei servizi (variabili dipendenti), gli autori individuano:

- efficienza: misurata in termini di convenienza dei servizi (*"value for money"*). Nello specifico, si vuole valutare il grado di soddisfazione dell'utenza con riferimento al rapporto qualità/prezzo, richiamando in tal senso il concetto di efficienza tecnica quale relazione tra *output* ed *input*;
- reattività: intesa come livello al quale i servizi pubblici locali rispondono, con rispetto e considerazione, ad aspettative, volontà e desideri personali dei singoli utenti;
- equità: concepita quale abilità, da parte delle organizzazioni pubbliche, di considerare tutte le tipologie di persone in maniera giusta ed imparziale (equa), adattando e personalizzando la fornitura del servizio rispetto alle esigenze di diversi gruppi di cittadini-utenti;
- efficacia: valutata quale gradimento sul come l'amministrazione pubblica stia gestendo, complessivamente, le proprie attività; in altri termini, sulla base del giudizio dei cittadini si stima il livello di efficacia del governo locale nello svolgimento dei propri compiti fondamentali.

In merito alle pratiche di *NPM* (variabili indipendenti) sono state identificate, come accennato in precedenza:

- relazioni pubblico-privato. Nello specifico, il coinvolgimento del settore privato nell'erogazione di servizi pubblici viene considerato in termini di appalto esterno (*outsourcing*) e di varie tipologie di *partnership* pubblico-private;
- gestione della performance. In particolare, questa fa riferimento alla presenza (a) di un complesso di misure ed obiettivi di performance chiaro e ben sviluppato (b) di una struttura informativo-gestionale che metta nelle condizioni il management di valutare il grado di avanzamento verso obiettivi e scopi (c) di un sistema premiante e sanzionatorio volto a motivare i membri organizzativi;
- orientamento strategico di tipo imprenditoriale. Il riferimento è alla capacità di essere in prima linea nell'adozione di approcci innovativi e nella ricerca di nuove opportunità;

⁷⁷ «New public management reforms were, therefore, not reforms with an internal orientation, but reforms aimed at making public services more responsive to the public's needs. (...) One of the reasons to introduce market mechanisms in local services was precisely the presumed inability of public officials to really know what citizens want and value. Using citizen perceptions, therefore, comes closest to what the *NPM*-philosophy itself would suggest as its main criterion for success», in ANDREWS e VAN DE WALLE (2013, p. 767).

- focalizzazione sul cliente, intesa come attribuzione di elevata priorità alla soddisfazione dell'utente del servizio;
- utilizzo di personale a termine (temporaneo), misurato come percentuale di rapporti a tempo determinato sul totale dei rapporti di lavoro instaurati nell'ambito dell'organizzazione⁷⁸.

I risultati dello studio hanno quindi permesso di individuare una serie di relazioni, importanti e significative dal punto di vista statistico, tra pratiche di *NPM* e percezione della performance dei servizi da parte dei cittadini.

In primo luogo, si riscontra come le relazioni pubblico-privato registrino un effetto negativo sulla percezione dei cittadini in tutte e quattro le dimensioni della performance del servizio. Questa conclusione è sorprendente, in quanto si pone in contrasto con quanto affermato dai fautori del *NPM* circa il beneficio del coinvolgimento di soggetti privati nella fornitura di servizi pubblici; tuttavia, ciò non era del tutto inatteso: ampia ricerca aveva suggerito come tale intervento da parte del settore privato avrebbe potuto comportare un deterioramento della qualità del servizio imputabile ad elevati costi di transazione e a deboli specifiche contrattuali. Diversamente, l'impegno verso pratiche di gestione della performance evidenzia un effetto complessivamente positivo sulla percezione del servizio da parte dei cittadini (pur con l'eccezione dell'aspetto relativo all'equità⁷⁹), dimostrando in particolare l'importanza di una chiara definizione degli obiettivi.

Con riguardo all'orientamento strategico-imprenditoriale si registra un rapporto positivo – seppur non particolarmente marcato – rispetto a ciascuno degli aspetti della prestazione, sottolineando quindi i benefici derivanti dall'individuazione ed implementazione di modalità operative innovative per il settore pubblico; nello specifico, la relazione si dimostra maggiormente significativa con riguardo alla reattività del servizio, dimostrando come la capacità d'innovazione rivesta effetti di rilievo se indirizzata a soddisfare le necessità dell'utenza.

Le rimanenti pratiche di *NPM* prese in considerazione evidenziano, in generale, un rapporto più debole rispetto alla percezione della performance dei servizi da parte dei cittadini. In particolare, la focalizzazione sul cliente registra un effetto positivo con riguardo alla percezione dell'equità del servizio, mentre non si rileva un sostanziale nesso con le altre dimensioni della

⁷⁸ «This measure is also a proxy for the proportion of employees adhering to a transactional rather than a relational psychological contract which some commentators claim is characteristic of employment relations in the wake of *NPM*», in ANDREWS e VAN DE WALLE (2013, p. 771).

⁷⁹ «In terms of the absence of a link with equity, it is conceivable that the performance management and measurement systems used by English local governments at this time were less attuned to the equity with which services are provided, but were instead designed to improve the input/output ratio of service production, as well as the effectiveness of local service delivery», in ANDREWS e VAN DE WALLE (2013, p. 776).

prestazione; considerazioni in parte simili con riferimento alla percentuale di personale a termine, che esercita un impatto positivo rispetto all'equità: ciò può essere giustificato dalla possibilità che i dipendenti temporanei – in virtù di una “socializzazione anticipatoria” (ANDREWS e VAN DE WALLE, 2013) – manifestino un maggiore impegno organizzativo rispetto al personale a tempo indeterminato.

In conclusione, è doveroso sottolineare come la relazione tra *NPM* e percezione del servizio sia parzialmente influenzata dal contesto nel quale i singoli governi locali si trovano ad operare; nello specifico, in presenza di condizioni socio-economiche svantaggiose le pratiche di *NPM* aventi un impatto diretto verso l'esterno registrano benefici inferiori (o superiori effetti negativi) sulla performance percepita da parte dell'utenza: ad esempio, le relazioni pubblico-privato evidenziano effetti maggiormente negativi, mentre l'orientamento strategico-imprenditoriale registra minori benefici. Diversamente, pratiche di gestione della performance – il cui focus, dal punto di vista organizzativo, è invece interno – portano alla percezione di maggiore efficacia nel servizio.

2. RUOLI DEL PUBBLICO ESTERNO ED ATTIVITÀ DI GESTIONE E GOVERNO

Concetto già accennato – che costituisce un *fil rouge* della presente tesi – è la consapevolezza della costante evoluzione e complessità che caratterizza l'ambiente in cui viviamo, rispetto al quale le organizzazioni, pubbliche e private, si devono inevitabilmente confrontare; in questo senso, gli stakeholder con cui i manager pubblici hanno a che fare si rivelano sempre più numerosi (molteplici soggettività individuali e collettive) ed eterogenei sotto il profilo dei bisogni.

Considerazione fondamentale, a tale riguardo, è quella per cui le amministrazioni di governo, nello svolgimento del loro mandato, debbano tenere conto che nei vari rapporti instaurati con le persone (pubblico esterno) quest'ultime possano assumere differenti “parti”, le quali vanno comprese (natura ed aspettative peculiari) individuando le migliori modalità di interazione; nello specifico, è possibile identificare tre ruoli – «cittadino», «cliente» e «partner» – nei quali si sostanziano aspetti evolutivi basilari dell'amministrazione e del management pubblico (oggetto di analisi nella sezione iniziale di tale capitolo dell'elaborato).

2.1. Dall'«amministrazione» alla «governance»: verso un ampliamento della “veste” del pubblico

Il «cittadino» della New Public Administration

Nell'ambito della trasformazione da un modello di pubblica amministrazione “tradizionale” verso una nuova prospettiva di «*New Public Administration*» (NPA) si colloca una parallela evoluzione del coinvolgimento del pubblico nel rapporto con gli enti di governo, ai fini di consentirne maggiore partecipazione e l'assunzione di un ruolo “pieno” di «cittadino». Nello specifico, mentre la funzione del pubblico era stata in precedenza circoscritta alle decisioni assunte dagli organi elettivi, la “partecipazione dei cittadini” è volta ad affrontare questioni ampie, quali la definizione dell'offerta di servizio e le modalità d'esercizio dell'autorità di governo (anche in ottica di gestione ed implementazione delle politiche, ossia di come porre in essere le decisioni una volta assunte)⁸⁰; questo orientamento ha permesso, al contempo, di coinvolgere una parte del pubblico che spesso aveva poca voce, come ad esempio soggetti a basso reddito o, in generale, svantaggiati.

Il ruolo di «cittadino», ancorché sia stato il primo a manifestarsi, è probabilmente il più importante in ottica di gestione pubblica, in quanto consente – affiancando manager e funzionari – una più efficace definizione delle caratteristiche operative dei programmi pubblici e, in generale, la determinazione del percorso che l'amministrazione pubblica dovrà intraprendere⁸¹; in altri termini, i manager pubblici invitano i cittadini a fornire il loro contributo di idee e a “condividere” autorità decisionale e responsabilità circa la funzione di governo democratico. L'intensità di tale coinvolgimento può assumere livelli diversi: i funzionari possono consultare il pubblico alla ricerca di idee, pur conservando la prerogativa circa la decisione finale; oppure, nel momento in cui sorge una determinata questione, coinvolgere i cittadini sin dalla definizione dei piani.

L'importanza di un coinvolgimento del pubblico quale «cittadino» si riscontra, in aggiunta, anche con riguardo all'ampio tema della misurazione della performance (e del relativo reporting). In questo senso, WOOLUM (2011) fa riferimento alla teoria del «*New Public Service*»

⁸⁰ Si pensi, per esempio, ad un dibattito circa l'implementazione o meno di un nuovo sistema di gestione e di raccolta differenziata dei rifiuti.

⁸¹ «Citizen participation is important in shaping the quality and responsiveness of government programs, increasing the legitimacy and trust of government and supporting institutional legitimacy and the bottom-up approach to decision-making», in BAO et al. (2011, p. 5).

(*NPS*), la quale suggerisce – in linea con quanto poc’anzi affermato – come uno dei requisiti di una società democratica sia una cittadinanza “impegnata”, che metta in pratica i relativi valori di democrazia, ed una burocrazia che non operi in contrasto con tali valori; in particolare, la teoria *NPS* ammette come vi siano differenti modi di definire la performance in ambito pubblico e che qualsiasi sistema di misurazione dovrebbe riflettere, nella sua pienezza, il ruolo rivestito all’interno della società da parte della pubblica amministrazione⁸². In generale, una funzione importante che quest’ultima dovrebbe esercitare è quella di aiutare i cittadini nella definizione e risposta a necessità ed interessi comuni, fornendo a tale proposito occasioni in cui possano instaurarsi relazioni di fiducia e collaborazione con (e tra) gli stessi cittadini.

Il «cliente» del New Public Management

La concezione del pubblico quale «cliente» rientra in un’altra ondata riformatrice che è stata in precedenza descritta: il *NPM*. Mentre la partecipazione dei «cittadini» – relativa alla *NPA* – mirava principalmente ad incrementare la reattività delle amministrazioni pubbliche, il *NPM* era orientato, in generale, ad accrescere la performance delle suddette organizzazioni introducendo, *in primis*, meccanismi di mercato; con riferimento a quest’ultimi, gli enti di governo furono soprattutto stimolati a considerare il pubblico quale clientela.

In particolare, le persone si identificano come «clienti» delle pubbliche amministrazioni in presenza di due precise circostanze:

- la richiesta di specifici servizi individuali (discreti). In altri termini, viene richiesto un determinato servizio per il beneficio che personalmente si ottiene, non per il valore che lo stesso riveste per la comunità complessivamente intesa: quindi, diversamente dal ruolo di «cittadino», ciò che conta è l’ottica del singolo e la ricerca dell’interesse individuale;
- la responsabilità da parte della pubblica amministrazione di fornire il servizio domandato (talvolta dietro pagamento), rendendola in ciò simile alle imprese private.

Il «partner» della New Public Governance

Pubblico come «partner» fa riferimento ad una situazione in cui esso supporti i manager pubblici nell’attività di erogazione dei servizi e, in generale, nel perseguimento degli scopi collet-

⁸² Nel complesso, «in the New Public Service, an important role of public administrators is to help citizens articulate and meet their shared interests by providing opportunities to build relationships of trust and collaboration with and among citizens» (WOOLUM, 2011, p. 81).

tivi⁸³. Tale prospettiva si sviluppa nell'ambito di una nuova scuola di pensiero sull'attività di governo – *NPG*, illustrata precedentemente – la quale si fonda sulla premessa che le amministrazioni pubbliche non possono essere le sole fornitrici dei relativi servizi; piuttosto, tale fornitura – e, in generale, il conseguimento di finalità pubbliche – richiede lo sviluppo di reti (comprendenti soggetti privati e no-profit, personale del settore pubblico ed enti di governo) da gestire in ottica di governance (*NPG*).

In questo contesto, assume valore un concetto sul quale si ritornerà più volte in tale elaborato: «co-produzione», circostanza che si concretizza qualora le realtà di governo si associno con entità terze – incluse le singole persone – al fine di erogare in maniera comune un servizio che, in precedenza, veniva fornito esclusivamente tramite l'intervento del soggetto pubblico; nello specifico, la co-produzione è vista da parte di enti ed amministrazioni pubbliche come uno strumento per "fare di più con meno", permettendo in tal senso anche una maggiore personalizzazione del servizio⁸⁴. In generale, la co-produzione si rivela sempre più necessaria in virtù del fatto che l'attività delle amministrazioni pubbliche si focalizza maggiormente in termini di «servizio» piuttosto che di «prodotto» – considerazione, questa, che sarà in seguito ripresa; quindi, riassumendo, per l'efficacia di molti – se non della maggior parte – dei servizi e programmi pubblici, si rivela indispensabile considerare il pubblico come «partner».

In chiusura, va posto in evidenza come la situazione più frequente sia quella in cui i *manager-civil servant* si interfacciano con membri del pubblico che rivestono, allo stesso tempo, i tre ruoli poc'anzi delineati⁸⁵.

2.2. Indicazioni per una relazione efficace tra manager e «pubblico» nei suoi diversi ruoli

Sulla base di quanto finora evidenziato è possibile identificare una serie di buone pratiche volte ad instaurare un adeguato rapporto tra amministrazioni pubbliche e pubblico esterno, in-

⁸³ Si pensi, a titolo d'esempio, a quella parte della complessiva attività di raccolta differenziata svolta direttamente a casa, separando i materiali riciclabili da quelli che non lo sono.

⁸⁴ «Crime, for example, supposedly cannot be prevented by police action alone; it requires assistance from citizens and communities, an insight that inspired the spread of "neighborhood watch" programs to engage residents in monitoring suspicious activities. Similarly with schools, government can fund classrooms and teachers, but educational effectiveness hinges on students doing their part, preferably with parental support. (...) At the group level, many local governments depend heavily on partnerships with community groups, as when neighborhood organizations share responsibility for running a recreation center», in THOMAS (2013, p. 788-789).

⁸⁵ «(...) as when people expect to be treated courteously and helpfully, like customers, as they also voice opinions, as citizens, on the nature of public programs in which they might assist, as partners», in THOMAS (2013, p. 786).

tendendo quest'ultimo sotto la triplice veste poc'anzi illustrata; in particolare, si vuole prendere avvio dal ruolo che richiede un rapporto (relativamente) meno intenso – «cliente» – per giungere infine a quello che presuppone l'intensità maggiore, ossia la veste di «cittadino».

Una delle sfide che gli enti amministrativi affrontano nel fornire un adeguato servizio al «cliente» è quella di consentire agli individui la possibilità di raggiungere facilmente il soggetto – in generale, la risorsa – in grado di risolvere il loro problema; di conseguenza, vi è la necessità di strutturare sistemi di contatto quanto più possibile user-friendly.

A tale proposito, in molte realtà sono stati istituiti call center centralizzati e/o portali web dove è possibile ricercare ed ottenere informazioni, formulare richieste e presentare lamentele; inoltre, grazie ad una vasta diffusione di smartphone ed altri dispositivi mobili, molte amministrazioni pubbliche si sono dotate di applicazioni in grado di facilitare ancora di più gli utenti nel contatto con l'ente, in particolare per quei soggetti poco inclini a recarsi direttamente negli uffici pubblici o ad utilizzare il numero telefonico.

Agevolare il contatto con la realtà pubblica è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire un adeguato “servizio clienti”; in generale, è indispensabile superare la logica burocratica che caratterizza ancora molte amministrazioni pubbliche, in quanto essa – a causa dell'imposizione di regole e procedure spesso eccessive – impedisce, in particolare al personale di prima linea, una risposta rapida e customizzata alle esigenze dell'utente.

Un altro aspetto fondamentale nel rapporto con il pubblico quale «cliente» è relativo alla conoscenza “di” quest'ultimo (chi è e cosa desidera) e all'apprendimento “da” quest'ultimo (feedback relativi ad aspetti positivi e negativi riguardanti la performance dell'organizzazione pubblica). Entrambi tali elementi informativi possono essere ottenuti tramite l'implementazione di sistemi, simili a quelli di tipo CRM⁸⁶, in grado di organizzare in maniera strutturata i dati raccolti tramite call center o piattaforme web⁸⁷; tale circostanza, anche grazie ad una gestione centralizzata dei dati, permette l'elaborazione di report volti al monitoraggio della performance e facilita la cooperazione tra dipartimenti, oltre che lo sviluppo di una “visione olistica” del «cliente». A questo proposito, risulta essenziale un'adeguata formazione del personale circa l'analisi dei dati CRM, oltre che la programmazione di momenti volti ad analizzarli e discuterli; questi incontri, in particolare, hanno grande valore in quanto con-

⁸⁶ *Customer Relationship Management*.

⁸⁷ In generale, «for human services, software packages will enable programs to track an individual client's progression through many services and agencies and to link outcome information to individual clients» (HATRY, 2010, p. 209).

sentono ai vari funzionari pubblici di attingere alle reciproche conoscenze tacite, permettendo quindi una migliore comprensione dei dati stessi.

Un'efficace sviluppo e fornitura di servizi pubblici richiede che i manager, pur conservando una funzione di guida e "regia", accolgano il contributo del pubblico quale «partner»; a questo proposito, il buon esito della co-produzione è direttamente correlato al livello a cui il management crede nei vantaggi di tale relazione.

Operativamente, il primo punto è definire in anticipo che tipo di supporto si necessita da parte del pubblico; in tal senso, il contributo di quest'ultimo può contestualizzarsi in una o più fasi della complessiva fornitura del servizio: pianificazione e progettazione, erogazione, gestione, monitoraggio e valutazione.

L'identificazione del tipo di assistenza richiesta risulta più agevole quando il soggetto-partner coincide con il principale beneficiario del servizio; inoltre, nel momento in cui i benefici derivanti dal contributo del cittadino-partner vanno *in primis* a vantaggio dello stesso cittadino-coprodotto, è probabile che il risultato ottenuto sia il maggiore⁸⁸.

In generale, a prescindere dalla convergenza tra partner e beneficiario, i manager pubblici dovrebbero:

- porre le persone nelle condizioni di poter fornire il supporto richiesto nella maniera più agevole e semplice. Nello specifico, ciò può avvenire, qualora vi sia un certo margine di discrezionalità, attraverso una migliore strutturazione delle opzioni di scelta disponibili per il pubblico⁸⁹;
- individuare tutte le soluzioni possibili per rafforzare la capacità delle persone di offrire tale contributo⁹⁰;
- fare leva sull'esistenza di norme sociali, suscitando nel pubblico il senso di cos'è "giusto" ai fini di stimolare l'assunzione di un comportamento co-produttivo; nel concreto, tale spinta motivazionale può rafforzare la co-produzione persino in situazioni nelle quali vi siano

⁸⁸ «For example, because participants in training programs for the unemployed receive the principal program benefits (i.e., jobs and income), they are more likely to do their part to coproduce by engaging actively in the training and giving their best in job interviews», in THOMAS (2013, p. 791).

⁸⁹ Si pensi, ad esempio, al tema della donazione di organi: nei contesti in cui il modello è quello del "consenso presunto" si rileva un numero maggiore di donatori rispetto a quello rilevato in presenza di un sistema di "consenso esplicito", ove quest'ultimo richiede che il soggetto svolga particolari azioni per dimostrare la propria disponibilità.

⁹⁰ In tal senso, è possibile citare – a titolo esemplificativo – il supporto fornito dai servizi per l'infanzia a genitori immigrati per lo sviluppo della capacità linguistica da parte dei loro figli (fornitura di materiale di lettura, audiovisivo e ludico; organizzazione di incontri volti ad illustrarne l'utilizzo e a monitorare successivamente i progressi raggiunti etc.).

soggetti che non stanno palesemente contribuendo⁹¹. A tale proposito, l'attivazione di norme sociali può essere generata (anche) attraverso l'impiego di social network;

- utilizzare premi materiali od economici solo in abbinamento con altre forme di incentivazione; la loro adozione separata, infatti, suscita un senso di “scambio” specifico che si è dimostrato poco efficace nel motivare alla co-produzione;
- adottare sanzioni solo qualora (a) la cooperazione non sia conseguibile sulla base di altri incentivi (b) l'esercizio sanzionatorio sia reso visibile; in particolare, con riferimento al secondo punto, le sanzioni si palesano quale deterrente per i soggetti non intenzionati a co-produrre, dimostrando nel contempo a coloro i quali forniscono il proprio contributo che non lo stanno facendo “ingenuamente” mentre altre persone “se ne fanno una beffa”.

Un coinvolgimento del pubblico – quale «cittadino» – nel processo decisionale amministrativo comporta una serie di vantaggi per entrambi i soggetti della relazione. Nello specifico, l'amministrazione pubblica può ricavare:

- una migliore informazione, in quanto i cittadini apportano una conoscenza della realtà concreta e di base la quale, in assenza di tale rapporto, non sarebbe disponibile per i decisori;
- una maggiore propensione del pubblico ad accettare le scelte che saranno successivamente assunte (in quanto ha contribuito a determinarle), agevolandone così la fase di implementazione;
- un incremento della performance amministrativa e del livello di fiducia da parte del pubblico.

I «cittadini», al contempo, possono conseguire:

- un migliore adattamento delle politiche e dei programmi pubblici alle loro preferenze;
- lo sviluppo della capacità a lavorare in maniera congiunta quale comunità, caratteristica impiegabile anche in altre circostanze;
- un aumento della qualità della vita.

A tali benefici fanno da contraltare una serie di problematiche. Innanzitutto, le persone coinvolte costituiscono, in ogni caso, un campione della popolazione, il quale può essere più o meno rappresentativo; in secondo luogo, questo coinvolgimento richiede un notevole investimento di risorse: si pensi al tempo che i manager pubblici devono dedicare allo sviluppo di ta-

⁹¹ Ad esempio, non risparmiando energia elettrica o non svolgendo in maniera adeguata la raccolta differenziata.

le relazione o all'aumento dei costi che deriva dall'assecondare le richieste dei cittadini circa determinati programmi.

Alla luce di queste considerazioni, il coinvolgimento – salvo l'ipotesi in cui esso sia esplicitamente richiesto – è desiderabile qualora i manager necessitino di maggiori informazioni ai fini dell'assunzione di una determinata scelta e/o nel momento in cui l'accettazione dalla decisione da parte del pubblico risulti fondamentale ai fini della sua implementazione.

Allorché tale coinvolgimento sia ritenuto necessario è importante delineare gli aspetti che dovrebbero caratterizzarlo. In primo luogo, è opportuno che i manager pubblici definiscano ex ante determinati vincoli in termini di decisione (es: numero di opzioni), budget e tempo, i quali tuttavia non devono essere troppo numerosi od eccessivamente rigidi: il rischio, infatti, è quello di "ingessare" il confronto e non cogliere altri preziosi input e stimoli che da esso potrebbero derivare.

Ancora più rilevante è considerare che il coinvolgimento del pubblico implica una condivisione dell'autorità decisionale, pur con diversa intensità a seconda dei casi; nello specifico, vi possono essere situazioni in cui si evidenzia un'elevata collaborazione nell'attività deliberativa – con manager pubblici che operano a stretto contatto con i cittadini – o circostanze nelle quali gli stessi manager coinvolgono il pubblico (solo) per ricavare opinioni e suggerimenti, mantenendo piena autorità decisionale.

Fondamentale, inoltre, è confrontarsi con soggetti che siano rilevanti e rappresentativi, scegliendo le modalità e gli strumenti più adeguati⁹². Infine, deve sussistere ragionevole certezza circa il fatto che l'output derivante dall'attività di coinvolgimento sia effettivamente utilizzato da parte dei funzionari e/o dei membri eletti; infatti, qualora tale impegno non sia rispettato, i partecipanti perderebbero semplicemente del tempo, ricavandone in definitiva un senso di diffidenza e sfiducia nell'organizzazione pubblica.

⁹² «Public officials will typically obtain more diverse and more representative readings on public sentiments by (...) using a number of techniques (e.g., public meetings, advisory committees, citizen surveys) and (...) providing multiple opportunities (e.g., public meetings at different sites and different times). (...) Public involvement efforts will benefit from following a number of other recommended practices, including these: encouraging participants to come with and maintain an open mind (...) planning for both (1) agency education of citizen participants (...) and (2) communication of citizen perspectives to the agency (...) structuring opportunities for face-to-face small-group interaction, typically nested within larger involvement mechanisms (...) using a trained facilitator, preferably a neutral outsider», in THOMAS (2013, p. 794).

3. SOSTENIBILITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI E DELLE ORGANIZZAZIONI FORNITRICI

3.1. Verso una definizione di *sustainability*

Di fronte alla crisi finanziaria ed economica che ha caratterizzato gli ultimi anni, le istituzioni di governo e le OO.S.P. hanno adottato di frequente provvedimenti riconducibili nell'alveo del "vecchio" *NPM*; in particolare, essi si basavano sul convincimento che una riduzione dei costi interni e l'implementazione di misure di efficienza avrebbero assicurato una sostenibilità di lungo periodo delle OO.S.P.

Il punto centrale, quindi, è comprendere quali caratteristiche debba possedere il modello aziendale delle OO.S.P. per poter qualificare quest'ultime come sostenibili⁹³. In tal senso, le "tradizionali" misure di sostenibilità, basate sulla *bottom line*, non sembrano in grado di cogliere le delicate e complesse sfide – introdotte, in parte, precedentemente – che devono essere fronteggiate da parte delle OO.S.P., in particolare con riguardo al fine più ampio e nobile relativo al progresso del sistema socio-economico.

In generale, facendo riferimento a quanto finora esposto, la sostenibilità individuale delle OO.S.P. è condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare la più ampia sostenibilità del sistema di servizio pubblico: la prima, infatti, dev'essere accompagnata da una marcata focalizzazione verso l'esterno – in ottica di efficacia del servizio pubblico e di connessa generazione di valore collettivo – ricercando un equilibrio tra sostenibilità organizzativa individuale e del complessivo sistema di servizio. In altri termini, la sostenibilità delle OO.S.P. può esplicitarsi nella seguente articolazione (OSBORNE et al., 2015, p. 427):

- sostenibilità individuale delle singole OO.S.P.;
- sostenibilità dei complessivi sistemi di fornitura del servizio pubblico e dei corrispondenti strumenti di governance;
- sostenibilità delle comunità locali;
- sostenibilità ambientale.

Da tali considerazioni deriva l'esigenza, per le OO.S.P., di andare oltre la pianificazione strategica, mirata spesso alla "sopravvivenza" individuale, orientandosi verso modelli aziendali volti alla creazione del sopracitato valore pubblico.

⁹³ «A business model is a simplified representation of choices both about how an organizational entity, public or private, creates and distributes value amongst its stakeholders over time and how it ensures its own sustainability into the future (...) Business models are more than a simple descriptive narrative – they need to guide practical actions (...) Nor are they unchanging recipes since successful business models will evolve with environments and opportunities: new combinations of external needs and possible solutions are constantly emerging and recombining as technology and the environment change», in OSBORNE et al. (2015, p. 427).

Con riferimento all'erogazione sostenibile dei servizi pubblici, tenendo conto delle critiche al *NPM* in precedenza evidenziate, è stata proposta una cornice concettuale definita «S.E.R.V.I.C.E.» (OSBORNE et al., 2015). Questa denominazione – frutto di un acronimo basato sulle singole componenti che caratterizzano il modello teorico – vuole enfatizzare l'importanza, in ottica di sostenibilità delle OO.S.P., di un modello e di una pratica aziendale fondata sul servizio pubblico, con riguardo al quale è primario non solo il conseguimento di efficienza interna ma anche e soprattutto la generazione di valore esterno; concretamente, il suggerimento è superare l'approccio basato sulle transazioni dando valore a tre aspetti:

- la creazione di un'adeguata rete di relazioni nell'ambito del sistema di fornitura del servizio⁹⁴;
- la trasformazione della conoscenza relativa all'utente;
- la consapevolezza del ruolo centrale rivestito dalla co-produzione nell'ambito del processo di erogazione del servizio.

Prima di entrare nel dettaglio delle singole componenti relative a tale cornice teorica, in parte già accennate, è importante sottolineare come esse possano sovrapporsi (dato che affrontano medesimi aspetti da prospettive diverse) e non siano “fisse”, in quanto si caratterizzano per un diverso equilibrio in presenza di OO.S.P. e contesti di servizio differenti.

3.2. Elementi caratterizzanti il quadro teorico proposto

Concezione sistemica dei servizi pubblici («System»)

In precedenza, è stato accennato al tentativo da parte delle OO.S.P. di superare l'ottica individuale attraverso l'instaurazione di reti inter-organizzative, ponendo quindi in enfasi la dimensione collaborativa (rispetto al modello di mercato e, in generale, “competitivo” che caratterizza determinati contesti). Questa scelta, senza dubbio, entrava maggiormente in sintonia con le rinnovate esigenze che accompagnavano la fornitura dei servizi pubblici nell'età post-moderna; tuttavia, seppure nell'ambito di questa logica fondata sul network, permane il riferimento ad OO.S.P. intese individualmente: tale aspetto si pone in contrasto con le affermazioni della *NPG* e con una concezione basata sulla centralità del servizio pubblico, in cui si affer-

⁹⁴ In tal senso, si ribadisce il concetto – più volte evidenziato – secondo il quale i manager pubblici operano in maniera crescente in un contesto di rete, caratterizzato da una governance complessa.

ma che le OO.S.P., pur nella loro importanza, sono solo uno degli elementi dei sistemi volti alla fornitura dei servizi pubblici. Quest'ultimi, infatti, comprendono anche i destinatari del servizio, i loro familiari, le comunità locali, altre organizzazioni (orientate o meno al profitto) ed elementi tecnologici più o meno impattanti.

Di conseguenza, ai fini della loro sostenibilità, i servizi pubblici devono essere concepiti non solo in ottica di singole organizzazioni e/o reti inter-organizzative, bensì come sistemi, richiedendo modalità di governo in linea con tale concezione (che, va sottolineato, costituisce la base dell'intero quadro teorico proposto); ne deriva che le OO.S.P. devono quindi comprendere come rapportarsi al meglio con le altre componenti del sistema.

Inclusione della sostenibilità organizzativa nelle singole OO.S.P. («Embedded»): aspetto necessario, ma non sufficiente.

Il *NPM*, come in precedenza evidenziato, ha contribuito ad affermare l'importanza di OO.S.P. in grado di assicurare, a livello individuale, la propria sostenibilità organizzativa (intesa, nello specifico, in un'ottica di breve termine): tale condizione è vista come indispensabile ai fini della concreta possibilità di erogare il servizio pubblico (oltre che per il mantenimento del livello occupazionale dell'organizzazione stessa). Tuttavia, questo requisito – pur necessario – risulta insufficiente al fine di garantire una sostenibilità organizzativa e del servizio pubblico orientata al lungo termine: concepire le OO.S.P. come entità a sé stanti nella fornitura del servizio, esclusivamente responsabili per la propria efficienza (soprattutto sotto il profilo dei costi) e talvolta “in concorrenza” con altre OO.S.P., rischia infatti di costituire una visione estremamente limitante. In altri termini, OO.S.P. individualmente sostenibili – pur nella loro indispensabilità – rappresentano solo uno dei fattori che contribuiscono al raggiungimento del fine ultimo: la sostenibilità del complessivo sistema di servizio pubblico. Quindi, riassumendo, la considerazione simultanea di questa circostanza e della concezione sistemica dei servizi pubblici (evidenziata al punto precedente) porta ad affermare come le OO.S.P. debbano essere sostenibili nella propria individualità, ma tale condizione dev'essere contestualizzata nell'ambito di più ampi sistemi di servizio pubblico sostenibili, le cui caratteristiche sono parte del quadro teorico in corso di illustrazione.

Orientamento relazionale («Relationship»)

Alla luce di quanto finora illustrato, emerge come le OO.S.P. debbano essere considerate quale componente di complessivi sistemi olistici del servizio pubblico: da tale concezione – ed al fine della sostenibilità globale – deriva la necessità di sviluppare un’adeguata gestione delle relazioni che si sviluppano all’interno di tali sistemi. Tuttavia, il *NPM* – in particolare, nella sua ottica di *marketization* – ha indotto a limitare la dimensione relazionale del servizio pubblico al livello di semplice transazione di breve termine, continuando ad interpretare le OO.S.P. come entità isolate l’una dalle altre e trascurando, ad esempio, il valore del network quale elemento di analisi e l’importanza di relazioni orientate al più lungo periodo; in generale, quindi, viene sottovalutata la complessità dei rapporti nell’ambito dei sistemi di servizio pubblico, circostanza che certamente non agevola la loro sostenibilità. Per evitare questo è perciò necessario instaurare relazioni sempre più mirate alla collaborazione piuttosto che alla “competizione”, con l’obiettivo di far affluire alle OO.S.P. informazioni, capacità e risorse. Si passa, in definitiva, da un modello di “marketing” dei servizi pubblici basato sulla transazione ad un modello relazionale incentrato sul servizio; a tale proposito, è opportuno sottolineare come un elemento cardine alla base di tale sistema relazionale sia rappresentato dalla fiducia.

In aggiunta, un ulteriore aspetto che contribuisce ad enfatizzare l’importanza della dimensione collaborativa e di relazione è rappresentato dal connesso «capitale relazionale»⁹⁵, il quale permette ai manager delle OO.S.P. di ottenere significativi contributi derivanti dall’attribuire importanza alle persone ed ai rapporti interpersonali. Tale aspetto riveste ancora più rilievo alla luce del fatto che, molto frequentemente, nel contesto di gestione delle amministrazioni pubbliche «*relationship are reified to the organizational level*» (OSBORNE, 2015), mentre un’efficace gestione dei rapporti richiede, diversamente, una focalizzazione di quest’ultimi a livello individuale: in tal senso, i membri delle OO.S.P. si rapportano interattivamente con i decisori politici, i membri di altre OO.S.P. ed i destinatari del servizio. In sintesi, è attraverso tale modalità di relazione che si pongono le basi per una logica aziendale sostenibile delle OO.S.P.; nello specifico, essa va intesa non soltanto in ottica di relazione e fiducia inter-organizzativa, ma anche nel rapporto tra fornitori ed utenti del servizio: con riguardo a quest’ultimo punto, il riferimento è al concetto di co-produzione dei servizi pubblici tra OO.S.P. e destinatari del servizio, elemento indispensabile ai fini della complessiva sostenibilità del sistema (ed oggetto di successiva illustrazione).

⁹⁵ Capitale relazionale da intendersi come «... the level of mutual trust, respect and friendship that arises out of close interaction at the individual level between alliance partners» (OSBORNE et al., 2015, p. 430).

Creazione di valore pubblico esterno («Value»)

OO.S.P. efficienti internamente, come in precedenza affermato, sono una condizione necessaria ma non sufficiente per il conseguimento di una complessiva sostenibilità sistemica. In questo senso, l'implementazione di misure di tipo lean nell'ambito della fornitura dei servizi pubblici – suggerita dal *NPM* come soluzione al problema di carenti performance relative a quest'ultimi – si è rivelata una misura insufficiente; tali approcci “snelli” hanno infatti generato, in una prima fase, significativi incrementi di efficienza in vari contesti (tra cui: amministrazioni locali, sistema sanitario e funzioni di governo nazionale), ma questi benefici si sono rivelati scarsamente “difendibili” nel lungo termine, in quanto:

- i miglioramenti derivavano principalmente dalla risoluzione di precedenti errori di progettazione nell'ambito delle OO.S.P.; nel momento in cui la lean ha risolto tali criticità, essa si è dimostrata uno strumento incapace di gestire il tema della sostenibilità di più ampio respiro delle OO.S.P.;
- in generale, gli approcci lean pongono il focus sulla creazione di valore interno (e per i relativi utenti), trascurando invece l'aspetto riguardante la generazione di valore per i destinatari (esterni) del servizio e, nel complesso, in prospettiva di valore pubblico. In altri termini, tali tecniche permettono di incrementare l'efficienza organizzativa interna, ma deludono sotto il profilo del raggiungimento di efficacia esterna del servizio pubblico, ossia nei confronti degli utenti finali: aspetto, quest'ultimo, che risulta però fondamentale ai fini della sostenibilità di lungo termine delle OO.S.P. e del complessivo sistema di servizio pubblico.

L'importanza dell'innovazione per un servizio efficiente ed efficace («Innovation»)

Il valore dell'innovazione quale elemento volto a garantire servizi pubblici sostenibili è un concetto già affermato dal *NPM*; in tal senso, però, è da notare come quest'ultimo contempli la dimensione innovativa in un'ottica dominata dal concetto di prodotto ed in senso competitivo, ignorando un'innovazione di tipo aperto e collaborativo che appare sempre più necessaria ai fini della sostenibilità delle organizzazioni (anche volte al profitto: si pensi ad aziende che integrano tra loro le rispettive offerte nell'ambito di un complessivo sistema di servizio). Di conseguenza, al fine di ottenere OO.S.P. e sistemi di servizio sostenibili, è indispensabile abbandonare la logica innovativa fondata sul prodotto – cui si è accennato poc'anzi – orientandola invece al rispetto di tre condizioni:

- una focalizzazione non solo in termini di miglioramento dell'efficienza interna, ma anche e soprattutto sulla generazione di valore (esterno) per gli utenti del servizio;
- un processo d'innovazione incentrato sui destinatari del servizio e sulla co-produzione;
- un approccio che non si limiti soltanto a gestire l'innovazione (management) ma che adotti una più ampia prospettiva di governo della stessa (governance), specialmente sotto il profilo del rischio – caratteristica intrinseca di qualsiasi processo innovativo – ed in presenza di complessi sistemi di servizio⁹⁶.

Performance ed innovazione: la rilevanza degli aspetti co-produttivi («Co-production»)

Vasta letteratura ha fornito molteplici contributi in merito al ruolo della dimensione co-produttiva in sede di attuazione delle politiche pubbliche e nello stesso “disegno” delle modalità di erogazione dei servizi pubblici; in particolare, la co-produzione veniva identificata come una trasformazione della tradizionale modalità di fornitura del servizio pubblico – caratterizzata dalla presenza di dipendenti pubblici, responsabili della progettazione e dell'erogazione del servizio, e di cittadini-utenti, i quali a loro volta richiedono, consumano e giudicano il servizio – avente l'obiettivo di incrementare il coinvolgimento dell'utente finale. Tale evoluzione, pur rappresentando uno sviluppo, concepisce ancora separatamente «produzione» e «consumo» del servizio, riconducendo la co-produzione in un'ottica orientata al prodotto: in altri termini, i servizi pubblici vengono interpretati come “prodotti”, definiti e realizzati da decisori politici e dai membri delle OO.S.P., i quali sono successivamente consumati in maniera relativamente passiva dai destinatari. Alla luce di tale aspetto, è quindi importante ribadire come – in una logica non orientata al “prodotto”, ma al servizio – la co-produzione debba essere intesa quale elemento d'interazione organico ed essenziale del complessivo processo di erogazione del servizio pubblico⁹⁷. Essa rappresenta “il momento della verità”, in cui si ha modo di verificare se le caratteristiche della prestazione assicurata dalle OO.S.P. corrispondano alla realtà effettiva (influenzata da tale co-produzione)⁹⁸. Ovviamente, è opportuno sot-

⁹⁶ Nello specifico, «a governance approach to risk is essential to innovation in designing and delivering public services, which requires the negotiation of innovations across such complex service systems and which makes explicit the costs and benefits of any innovation as well as where these might lie» (OSBORNE et al., 2015, p. 432).

⁹⁷ In questo senso, «a service is “a process or performance rather than a thing” (...) where a “thing” might simply be provided to a recipient, a process implies that the recipient will be involved, necessitating coproduction» (THOMAS, 2013, p. 788).

⁹⁸ «A classic example of this would be the co-produced experience of residential care by the interaction of staff and service users in a residential home for the elderly. The managers of this home may have a vision of what care they want to provide, but the actuality of it is enacted in the iterative interactions between service staff and service users», in OSBORNE et al. (2015, p. 432).

tolineare come un'elevata dimensione co-produttiva sia riscontrabile con riferimento a servizi pubblici che vengono forniti e consumati al medesimo tempo tramite un'interazione *face-to-face*.

Infine, la co-produzione permette di sviluppare conoscenze tacite relative agli utenti del servizio, le quali consentono di migliorare il livello dei servizi esistenti o di definirne di nuovi per soddisfare bisogni latenti (o futuri): si può quindi parlare di co-produzione di innovazione, circostanza che pone le basi per un ulteriore sviluppo in ottica di co-progettazione e co-creazione di servizi pubblici.

Conoscenza come presupposto alla creazione dell'esperienza di servizio («Experience»)

Risulta ormai scontato affermare come, nell'ambito della gestione dei servizi (pubblici e non), la prestazione si determini nel momento in cui l'attesa dell'utente si raffronta con la sua concreta esperienza di servizio, la quale rappresenta il frutto – nell'ambito del processo di erogazione del servizio – di una trasformazione della conoscenza; quest'ultima attività, volta alla creazione di valore aggiunto, è stata tuttavia posta in secondo piano da parte dei *policy-makers* e dei manager delle OO.S.P, i quali – come in precedenza indicato – hanno attribuito privilegio ad approcci di sostenibilità orientati al “prodotto”⁹⁹.

In particolare, con riguardo ai servizi pubblici è possibile definire tre fonti di tale conoscenza: i membri delle OO.S.P. (conoscenza tecnica), gli utenti del servizio (“*sticky knowledge*”) e gli altri stakeholder del complessivo sistema di fornitura del servizio pubblico (conoscenza del contesto)¹⁰⁰.

La sostenibilità delle OO.S.P. deve quindi basarsi sul riconoscimento e l'interiorizzazione di tali conoscenze, impiegandole per ottenere risultati di servizio sempre migliori per l'utenza; in tal senso, un importante sostegno è stato fornito dalle nuove tecnologie digitali: quest'ultime,

⁹⁹ Nello specifico, ciò è avvenuto «through the iterative restructuring of PSOs [public service organizations, ndr] or through a focus on the technical specification of public services, in terms of professional roles, rather than upon this value-adding knowledge transformation process» (OSBORNE et al., 2015, p. 433).

¹⁰⁰ Si riafferma, in tal senso, l'importanza della rete: «L-PSOs [local public service organizations, ndr] often regard themselves as networked organizations: collaborating with other agencies (...), joint-venturing across governances (...) and co-producing with service users (...). The flows of value (...) enjoyed by the networked L-PSO (...) include information and knowledge flows» (KINDER, 2012, p. 409).

infatti, permettono l'accesso ad un vasto patrimonio conoscitivo¹⁰¹ (anche se con paralleli aspetti di complessità legati al identificazione delle informazioni effettivamente utili¹⁰²).

In definitiva, la trasformazione della conoscenza può essere considerata come caratteristica primaria di un modello aziendale sostenibile, sia esso di natura pubblica o privatistica: in esso, la preoccupazione non è rivolta principalmente alla descrizione delle unità di output, al controllo dei relativi costi unitari e dell'efficienza interna del processo di fornitura, quanto piuttosto ad un impiego della conoscenza volto ad assicurare all'utente finale un'adeguata esperienza di servizio.

3.3. Governance del servizio pubblico come effetto di conoscenza ed innovazione

Si è precedentemente evidenziato come la *NPG* rappresenti il paradigma sul quale dovrebbe fondarsi l'attuale sistema di gestione dei servizi pubblici; in particolare, KINDER (2012) – nell'ambito dell'analisi circa il rapporto causale tra apprendimento/conoscenza, innovazione e performance a livello di amministrazione locale – sottolinea come i sistemi di governance emergenti siano il frutto, piuttosto che la causa, del focus su innovazione e prestazione.

Le sue riflessioni, nello specifico, trovano fondamento in una circostanza già in parte accennata: la netta evoluzione delle aspettative da parte dell'utenza dei servizi pubblici; in questo senso, infatti, si riscontra uno spostamento dal "vecchio" modello *supply-driven* verso l'attesa che tali servizi si caratterizzino per un livello qualitativo comparabile a quello fornito dal settore privato, in particolare sotto il profilo di una risposta personalizzata alle esigenze individuali.

Questo incremento della qualità dei servizi – in un quadro di cambiamento demografico (si pensi, per esempio, al tema dell'invecchiamento) e di calo delle risorse a disposizione del settore pubblico – è conseguibile (quasi) esclusivamente tramite un miglioramento della performance. Tale potenziamento, frutto di un'innovazione continua, è raggiunto al meglio nel momento in cui gli utenti del servizio ed altri stakeholder di rilievo sono coinvolti nella trasformazione dello stesso modello di servizio e della sua modalità di fornitura; attraverso quest'interazione, infatti, si pongono le basi per i suddetti sviluppi innovativi e, in aggiunta, si

¹⁰¹ «Managers and their staffs will have an enormous amount of data at their fingertips (...) Performance data in the future will be able to be processed continuously and in real time», in HATRY (2010, p. 208-209).

¹⁰² «Public administrators will face major problems and pressures in handling, sorting through, using, and channeling the enormous amount of data available through many different media. This will be a major challenge», in HATRY (2010, p. 210).

consente la creazione di una governance dei servizi maggiormente diretta e (spesso) basata su strutture informali¹⁰³, sia a livello intra-organizzativo che tra l'organizzazione ed i vari partner esterni.

In sintesi, a fondamento di un'innovazione continua del servizio – oltre che delle modalità di governo relative a quest'ultimo – vi è quindi un modello basato su ascolto e conoscenza, in cui quest'ultima deriva dagli utenti (oltre che da altri portatori d'interessi) ed è con essi sviluppata; vitale, in questo senso, è perciò l'esistenza di un ambiente organizzativo aperto a tale apprendimento, circostanza che presuppone un atteggiamento orientato alla performance da parte del personale¹⁰⁴.

4. LA GESTIONE DELLA PERFORMANCE IN OTTICA DI «VALORE PUBBLICO»

4.1. Difetti del *NPM* e focus sulla dimensione collettiva

Con riguardo al settore pubblico, il tema della gestione della performance non rappresenta una novità degli ultimi anni: lo stesso *NPM*, come in precedenza indicato, aveva infatti tra i suoi obiettivi quello di assicurare maggiori prestazioni da parte delle varie realtà amministrative e di governo. Tuttavia, in vari passaggi è stato messo in risalto come tale filosofia avesse manifestato diverse criticità, imputabili anche e soprattutto ad un orientamento alla governance basato su un eccessivo approccio strumentale; in aggiunta, con riferimento alla gestione della performance, il *NPM* si caratterizzava per un modello top-down, focalizzato in ottica di controllo piuttosto che sulla promozione di apprendimento e miglioramento.

In tale sede si vuole evidenziare, in particolare, come il *NPM* abbia generato una confusione tra dimensione individuale e collettiva (BAO et al., 2011). Nello specifico, il suo assunto dominante è che l'agire umano si fondi su individualismo, strumentalità e razionalità dei singoli; da tali elementi deriverebbe, sotto il profilo organizzativo, una pubblica amministrazione orientata alla performance. Tale concezione, tuttavia, non considera il carattere collettivo del processo pubblico: le esigenze delle persone necessitano, in maniera crescente, di essere espresse e soddisfatte in ottica "comune" e "d'insieme", in quanto l'interesse collettivo non può consistere nella semplice somma degli interessi individuali; a questo proposito, quindi, l'attività

¹⁰³ Nello specifico, l'autore sottolinea come «emergent governances come associated with messy organizational forms» (KINDER, 2012, p. 423).

¹⁰⁴ «This implies adopting the resource-based view of business activity (...) featuring learning and knowledge as critical parameters (...)», in KINDER (2012, p. 404). Tale concetto sarà ripreso in seguito.

delle varie realtà governative deve basarsi sull'interazione con le persone (e con altre soggettività) e sulla focalizzazione in termini di «valore pubblico»¹⁰⁵.

Le considerazioni appena svolte rivestono conseguenze importanti in termini di misurazione e gestione della prestazione; quest'ultima, in ambito pubblico, ha infatti come presupposto un concetto di performance diverso da quello riscontrabile nel contesto privato¹⁰⁶. Nello specifico, gli enti di governo – e, complessivamente, del settore pubblico – si distinguono in virtù di una peculiare relazione instaurata con i cittadini, verso i quali forniscono servizi e sono, per questo, *accountable*; in tal senso, la dimensione poc'anzi citata relativa al «valore pubblico» (rispetto al perseguimento di un interesse privato) dev'essere opportunamente considerata da parte dei sistemi volti a misurare e gestire le prestazioni, i quali – (anche) attraverso il coinvolgimento dei cittadini e di altri soggetti – hanno come fine ultimo l'incremento del benessere collettivo.

4.2. Concezione di «valore pubblico»

«Valore pubblico» è da intendersi come elemento avente molteplici dimensioni: esso comprende organicamente le preferenze dei cittadini¹⁰⁷ ed è conseguito non solo attraverso la realizzazione dei “giusti” *outcome* ma anche tramite i processi che ne costituiscono il presupposto, i quali generano fiducia e senso di giustizia; in altri termini, esso è generato in ottica collettiva mediante il coinvolgimento di soggetti eletti, funzionari pubblici, cittadini ed altri stakeholder di rilievo.

In particolare, è possibile definire in maniera più intellegibile il significato ed il contenuto del valore pubblico declinando gli elementi che ne costituiscono la struttura e, soprattutto, le connessioni che li caratterizzano (BAO et al., 2011). Nello specifico, si possono individuare tre parti componenti:

¹⁰⁵ «Public value creation relies on the politically-mediated expression of collectively determined preferences that the citizenry determines to be valuable (...) This directly contrasts with the idea that individual preferences can be aggregated to reflect what it is that the ‘public’ wants from government, as has been the tendency in the NPM paradigm», in BAO et al. (2011, pp. 10-11).

¹⁰⁶ Tuttavia, è opportuno evidenziare come anche in ambito pubblico il concetto di «gestione» della performance non debba essere assimilato a quello di «misurazione» della performance. «(...) simply measuring performance is not sufficient for performance management which is the process of setting goals for an organization and managing effectively to achieve those goals to eventually bringing out the desired outcomes. (...) to move from performance measurement to performance management in order to achieve strategic goals and objectives requires will, power, and the exercise of leadership» (BAO et al., 2011, p. 6).

¹⁰⁷ V. nota 105.

- valori pubblici fondamentali;
- processi pubblici basati sul valore;
- azioni concrete imperniate sul valore.

I valori pubblici fondamentali costituiscono le proposte basilari di valore che caratterizzano l'ente di governo e la struttura pubblica ad esso associata. Essi sono frutto di differenti istituzioni sociali: si pensi a quelle politiche, portatrici in sé stesse di valori; al *social networking*, caratterizzato da relazioni con cittadini, organizzazioni no-profit, imprese, (altri) livelli di governo e portatori di interesse; alla pubblica amministrazione, con il relativo background culturale.

I processi pubblici basati sul valore sono attività tramite le quali i valori pubblici sono formulati ed espressi. Specificatamente, possiamo distinguere tre tipi di processi:

- formulazione di politiche pubbliche: consiste in un processo di tipo collaborativo tra istituzioni politico-amministrative e cittadini. In particolare, la formulazione, messa in atto e revisione delle politiche pubbliche sono connesse in maniera coerente ai valori pubblici fondamentali;
- sviluppo di programmi pubblici, nello specifico attraverso progetti che da essi derivano. Quest'ultimi devono evidenziare l'impegno dell'ente di governo verso i cittadini e costituiscono la concreta manifestazione dell'interesse collettivo e delle preferenze della cittadinanza;
- progettazione della modalità di fornitura relativa del servizio pubblico: basata su politiche pubbliche e relativi programmi, poc'anzi citati, si sostanzia in un processo interattivo tra ente di governo (o relativa struttura volta a fornire il servizio) e cittadini. Quest'ultimi, in particolare, rivestono un ruolo fondamentale nel creare servizi di valore, qualificandosi spesso come parti attive (ed indispensabili) nella loro erogazione; si riprende, quindi, il concetto di co-produzione, più volte presente nel corso di tale elaborato.

In sintesi, i processi pubblici basati sul valore – pur non trascurando gli aspetti relativi ad efficienza, efficacia e qualità, elementi caratterizzanti il *NPM* – hanno a fondamento il concetto di valore pubblico; ciò implica, tra le varie, che la fornitura di servizi possa coinvolgere anche soggetti di natura non pubblica, purché ciò avvenga nel rispetto delle direttive frutto dei suddetti processi.

Le azioni concrete basate sul valore permettono la generazione di un valore pubblico in linea con quello definito tramite i processi appena illustrati; concretamente, esse si sostanziano nel raggiungimento di risultati che siano coerenti con i valori collettivi, ove quest'ultima circo-

stanza dipende da molteplici fattori: si pensi, ad esempio, alla modalità di allocazione delle risorse, alle competenze del personale ed all'abilità manageriale.

Ricapitolando, le tre componenti descritte costituiscono la struttura sottostante al concetto di valore pubblico: nello specifico, i valori pubblici fondamentali stabiliscono la focalizzazione e l'orientamento dei processi pubblici (basati sul valore), i quali contribuiscono a caratterizzare le azioni concrete (fondate sul valore pubblico e volte a conseguire quest'ultimo); in altri termini, tali aspetti costituiscono il meccanismo destinato ad assicurare che le attività intraprese dall'ente di governo e dalle strutture ad esso associate siano in coerenza con i valori collettivi.

Alla luce di ciò:

- la mancanza di valori pubblici fondamentali determinerebbe un settore pubblico "senz'anima", il quale – privo di tali punti di riferimento – andrebbe alla deriva;
- in assenza di processi pubblici basati sul valore non vi sarebbe l'opportunità, per cittadini ed altri portatori di interesse, di mettere l'ente di governo nelle condizioni di conoscere quali valori pubblici siano ritenuti rilevanti con riguardo alla politica, al programma o all'azione oggetto d'analisi;
- senza una gestione adeguata della pubblica amministrazione ed in presenza di una debole leadership di riferimento le risorse non potrebbero essere coordinate in maniera tale da produrre azioni concrete e coerenti dal punto di vista valoriale (nello specifico, in termini di servizi allineati ai valori pubblici fondamentali e forniti in maniera efficiente, efficace, tempestiva e sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ambientale).

4.3. Verso una gestione della performance dell'ente pubblico basata sul valore

Alla luce delle considerazioni finora svolte emerge come, nell'era della *NPG*, un'adeguata gestione della performance da parte delle organizzazioni pubbliche (e di governo) non possa basarsi esclusivamente sul considerare input, output ed *outcome*, bensì debba fondarsi sul concetto di valore pubblico poc'anzi illustrato; in altri termini, se da un lato può essere conservata una certa strumentazione di performance management adottata dal settore privato – in quanto l'ente pubblico rimane, comunque, un'organizzazione – dall'altro la dimensione relativa al valore collettivo dev'essere posta al centro, in quanto l'ente pubblico presenta fondamentali peculiarità e differenze rispetto ad altri contesti.

Nello specifico, l'utilizzo "tradizionale" della gestione della performance nel settore pubblico ha portato, frequentemente, al sorgere di un paradosso: il fatto che l'incremento dell'efficienza, efficacia ed *accountability* degli enti di governo non sia stato accompagnato da un parallelo aumento della fiducia e della soddisfazione dei cittadini; tale circostanza può essere imputabile a molteplici fattori, tra i quali l'incapacità a cogliere le loro reali esigenze ed il mancato stimolo all'apprendimento e al miglioramento organizzativo – aspetto, quest'ultimo, sempre più indispensabile per rispondere alle sfide della complessità e risultare reattivi verso i bisogni delle persone.

In definitiva, alla base di queste problematiche vi è sempre l'assenza di un orientamento al valore pubblico: conseguentemente, l'integrazione tra quest'ultimo e la gestione della performance – cui si è fatto riferimento in precedenza – costituisce la via maestra per risolvere tali criticità.

Considerato quanto fin qui sostenuto, la strutturazione di un adeguato sistema di gestione della performance nell'ente pubblico di governo dovrebbe contemplare tre dimensioni:

- *“Perché misurare e gestire la prestazione?”* Il riferimento è alla scelta degli obiettivi di performance. Quest'ultimi dovrebbero risultare coerenti sia con i valori pubblici di fondo che con le “tradizionali” misure di efficienza ed efficacia; in particolare, l'attenzione andrebbe posta a se (e quanto) un determinato programma, progetto o servizio sia ritenuto necessario dai cittadini e/o contribuisca ad aumentare il benessere collettivo (in altri termini, se rappresenti o meno un interesse pubblico)¹⁰⁸. A tale proposito, è necessaria la consapevolezza che si debbano temperare molteplici obiettivi, circostanza che rende i processi di gestione della performance sempre più improntati ad una logica collaborativa volta a costruire e mantenere legittimazione e fiducia; a considerare le preferenze dei cittadini; a comunicare e collaborare con differenti portatori di interesse in logica di network, spesso con un ruolo di coordinamento.
- *“Cosa dovrebbe essere misurato e gestito?”* In senso verticale la gestione della performance verifica la presenza della dimensione relativa al valore pubblico in sede di determinazione delle politiche, di selezione dei programmi e di fornitura dei relativi servizi pubblici. In ottica orizzontale lo stesso sistema di gestione della prestazione dev'essere in grado di ri-

¹⁰⁸ «A local government, for example, might have the desire and financial ability to build a new road but at the expense of associated environmental impacts. Even if the road would be beneficial to the local people, the loss of trees which will clean the air and beautify the community could be more preferred by the local citizens who might also prefer repairing of an existing longer road. If building the road was set as the primary performance target—absent public feedback on the value of the road, the job accomplished by government might not be supported by the citizens and, in turn, trust and legitimacy would decline», in BAO et al. (2011, p. 19).

conciliare idee ed esigenze di diversi stakeholder, raggiungendo così un consenso il quale – a prescindere dal risultato che ne deriva – costituisce già in se stesso un obiettivo di performance basata sul valore pubblico¹⁰⁹.

- “*Come dovrebbe essere misurata e gestita la prestazione?*”. A tale proposito, gli standard di performance dovrebbero includere determinati elementi che evidenzino il contemporaneo di valore pubblico¹¹⁰; in tal senso, aspetti quali efficienza ed efficacia – fulcro del paradigma *NPM* – rimangono comunque di rilievo, ma con la differenza che essi sono subordinati all’ottica del suddetto valore. Da notare, in aggiunta, come la misurazione della performance – improntata alle caratteristiche appena delineate – dovrebbe andare oltre la dimensione quantitativa, includendo misure qualitative connesse al valore collettivo.

Calando le considerazioni finora svolte sul piano operativo, è necessario partire dal presupposto che l’attività dell’ente pubblico e di governo si caratterizza per la presenza di input, output ed *outcome*; le azioni svolte, i partner ed i soggetti co-produttori caratterizzano il collegamento tra input ed output, mentre la soddisfazione dell’utenza costituisce requisito essenziale per il conseguimento di *outcome* adeguati. In tale quadro:

- i valori pubblici fondamentali costituiscono l’elemento di base, che caratterizza quindi tutte le attività intraprese dall’organizzazione pubblica;
- i processi pubblici basati sul valore impernano la relazione tra input ed output e tra output ed *outcome*, contribuendo a chiarirla;
- le azioni concrete basate sul valore permettono l’implementazione di programmi e progetti e la fornitura di servizi, creando “tangibilmente” benessere e valore pubblico; in particolare, dato che quest’ultimo si caratterizza sempre più quale frutto di un processo co-produttivo includente diversi stakeholder, la coerenza valoriale ne esce rafforzata.

¹⁰⁹ «Consider the road-building example. It is apparent that there is a conflict in values between the choice of building a new road and protecting trees. In this example for a public values-based program, views of different stakeholders (...) could worked out in an interest-based process of consensus to reach agreement on whether a new road should be built or an old road repaired and brought up to modern standards. (...) Such a target could then incorporate elements of the consensus reached among stakeholders to ensure a final project in alignment with public values», in BAO et al. (2011, p. 20).

¹¹⁰ «For example, the value of the road-building public project may be reflected in the degree of the citizen satisfaction and the percentage of usage of the road which can be measured easily», in BAO et al. (2011, p. 20).

4.4. Elementi manageriali di rilievo

La gestione della performance basata sul valore pubblico si caratterizza per lo specifico rilievo attribuito ad alcuni aspetti.

In primo luogo, si ribadisce la centralità di un'integrazione tra strategia – fondata sulla proposta di valore pubblico – e performance management. Nello specifico, la focalizzazione di quest'ultimo in ottica strategica consente di andare oltre l'orientamento all'efficienza e all'efficacia nella realizzazione di valore pubblico; questo, in quanto non solo il sistema di gestione della prestazione deriva i suoi assetti dalla dimensione strategica (logica top-down), ma anche perché lo stesso sistema può offrire contributi alla gestione strategica, permettendo di chiarirla, di determinarne obiettivi e – se necessario – di modificarla (logica bottom-up).

Secondariamente, doti di management relazionale si rivelano sempre più importanti; in questo senso, obiettivi (spesso relativamente semplici) e gerarchia sono strumenti non più sufficienti: i manager pubblici – consapevoli della logica sistemica nella quale sono immersi – devono sviluppare capacità di negoziazione orizzontale e verticale, interagire con differenti portatori di interesse e coordinare il tutto in ottica di rete. La performance, quindi, diviene sempre più un concetto collaborativo e relazionale, ottenibile attraverso il coinvolgimento e la co-produzione della cittadinanza e di ulteriori portatori di interesse.

In terzo luogo, è necessario individuare – in base al programma, al progetto ed all'azione di volta in volta considerata – gli appropriati processi collettivi volti ad esprimere e creare valore pubblico¹¹¹.

Ulteriore aspetto, fondamentale alla luce dei prepotenti cambiamenti ambientali, è lo sviluppo di un'adeguata capacità di apprendimento – ove quest'ultimo, in particolare, è visto più come processo che come risultato – sia a livello individuale che organizzativo. Pratiche “tradizionali” di gestione della performance si caratterizzano per un apprendimento ottenuto principalmente tramite modelli quali, ad esempio, il benchmarking, che forniva standard e prassi di riferimento; tali metodi risultavano validi in quanto erano facilmente disponibili soluzioni e strumenti volti ad aumentare efficienza ed efficacia; tuttavia, una gestione della performance basata sul valore pubblico vede sempre più l'apprendimento come un processo basato sull'auto-riflessione – sia da parte degli individui che dell'organizzazione complessivamente intesa – mirato, tramite la condivisione delle informazioni, allo sviluppo di innovazione.

¹¹¹ «There are a wide range of possibilities including formal notice and comment processes, solicitation of comments on proposed decisions, public meetings, stakeholder workshops, and interest-based conflict resolution», in BAO et al. (2011, p. 29).

Infine, l'orientamento valoriale – relativamente stabile, derivante dalle istituzioni di base e dalla legge – si interfaccia con cittadini che di frequente hanno opinioni diverse, spesso conflittuali, su come debba essere interpretato da parte dell'ente pubblico di governo; di conseguenza – allo scopo di risolvere, riconciliare e trovare soluzione a tali contrasti – è necessaria la presenza di una leadership adeguata da parte di manager ed ufficiali pubblici. Quest'ultima si concreta nella capacità di creare una visione per il futuro basata sul valore collettivo, di sviluppare strategie volte a perseguire tale visione e di mobilitare – sia internamente che esternamente – il necessario supporto per raggiungerla; in tale contesto, i leader considerano la gestione delle performance – da intendersi, in tale sede, in ottica di valore pubblico – quale strumento volto a raggiungere i risultati desiderati ed il complessivo benessere dei cittadini utilizzando al meglio le (scarse) risorse disponibili.

Riassumendo, invece che misurare il comportamento e la politica dell'ente pubblico di governo attraverso misure tradizionali – in particolare efficienza ed efficacia, dimensioni non più sufficienti per una risposta adeguata a problematiche complesse – una gestione della prestazione basata sul valore collettivo contempla (anche) la capacità di generare quest'ultimo in ciascuna fase del processo di performance management, modellando e vincolando in tale ottica le azioni intraprese dall'ente; si assiste, quindi, ad un'integrazione tra i punti di forza del paradigma *NPM* e *NPG*, i quali vengono sviluppati avendo a fondamento il concetto di valore pubblico. Il risultato è un'azione in linea con le esigenze dei cittadini ed orientata da quest'ultimi, i quali svolgono un crescente ruolo di co-produzione *"in doing the work of the government"* (BAO et al., 2011).

In definitiva, la gestione della performance dell'ente di governo si caratterizza in maniera crescente quale processo sociale, intermedio e causale, tra i valori pubblici fondamentali della comunità e la fiducia e legittimità riconosciuta alle organizzazioni pubbliche: essa, perciò, non può più essere considerata quale elemento meramente strumentale, bensì deve essere al centro di una governance che sappia connettere valore collettivo e performance management. A tale proposito, quest'ultima non è più (solo) uno strumento verticale volto all'ottenimento di efficienza ed efficacia, ma assume piuttosto una connotazione orizzontale e di network: conseguentemente, come in precedenza illustrato, è necessario lo sviluppo di appropriate competenze manageriali e di leadership.

5. L'ENTE LOCALE COMUNE: PIANIFICAZIONE, CONTROLLO, VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

5.1. Premessa. Il rapporto tra gestione e performance nel governo locale: suggerimenti dalla ricerca

La relazione tra management e performance con riguardo alle istituzioni di governo locali costituisce un tema affrontato da ampia letteratura; in tale contesto, recente lavoro di WALKER ed ANDREWS (2015) indaga sul rapporto suddetto evidenziando – tramite il ricorso alla teoria e, soprattutto, ai risultati di vasta ricerca empirica (selezione di 86 articoli, pubblicati a partire dagli anni '70) – gli effetti di diversi approcci di gestione sulle prestazioni dei governi locali¹¹².

5.1.1. Aspetti teorici di riferimento

Diversi modelli sono stati elaborati con riguardo alla natura della performance nell'ambito delle organizzazioni pubbliche. In particolare, possiamo evidenziare:

- il modello delle 3 “E”: economia (acquisizione di risorse quantitativamente e qualitativamente adeguate al minimo costo), efficienza (massimizzazione dell'output per un dato livello di input e/o minimizzazione degli input per un dato livello quali-quantitativo di output) ed efficacia dei servizi pubblici (grado al quale ogni attività raggiunge, sotto un profilo quantitativo e/o qualitativo, i risultati voluti)¹¹³;
- il modello *input-output-outcome* (IOO), in cui gli input possono essere ricondotti al concetto di «economia» del modello precedente, gli output comprendono diversi aspetti quantitativi e qualitativi, il rapporto tra input ed output si ricollega alla nozione di «efficienza» mentre l'*outcome* comprende il concetto di «efficacia» (oltre ad altre dimensioni come impatto ed equità).

Va notato, tuttavia, come entrambi i modelli – in quanto frutto dell'estensione di concetti validi per le imprese private – non considerino in maniera adeguata altre dimensioni della

¹¹² È da notare, a premessa, che «one important characteristic of these findings is that they are typically drawn from studies in the United Kingdom and United States. Although there are limitations to these findings, they do have theoretical and practical implications» (WALKER e ANDREWS, 2015, p. 124).

¹¹³ In altri termini, economia, efficienza ed efficacia possono essere rappresentati, rispettivamente, da tre concetti: “fare le cose a basso prezzo” (economia), “fare le cose nel modo giusto” (efficienza), “fare le cose giuste” (efficacia).

performance delle organizzazioni pubbliche con riguardo alla fornitura dei servizi: si pensi, per esempio, all'*accountability*, al rispetto dei diritti civili, al livello di onestà e/o corruzione.

Nell'ambito degli impianti teorici relativi alla gestione dei governi locali, è possibile individuare tre filoni:

- teorie economiche relative alla produzione dei servizi: emerse negli anni '50 e '60, sostenevano come un aumento della dimensione organizzativa degli enti erogatori dei servizi avrebbe portato ad un miglioramento della performance ad essi relativa (economie di scala); queste considerazioni, di conseguenza, sono alla base di un crescente impegno verso rapporti collaborativi tra governi locali. Riconducibile a tale quadro teorico, sempre in ottica di massimizzazione della performance, è anche il concetto di dimensione ottimale dell'unità organizzativa, oltre a quello di struttura proprietaria preferita nell'erogazione dei diversi servizi (gestione in proprio o affidamento ad un'impresa esterna); quest'ultimo aspetto, in particolare, presuppone contendibilità nella fornitura del servizio, la quale genera una pressione competitiva tale da orientare ad una gestione delle risorse maggiormente efficiente ed efficace da parte dei governi locali;
- teorie contingenti sulla progettazione organizzativa: pur ricomprendendo alcuni degli elementi connessi alle teorie cui al punto precedente, si focalizza su come determinati assetti organizzativi (configurazioni dimensionali, strutturali, processuali ed ambientali) siano potenzialmente più di successo rispetto ad altri nel conseguire particolari obiettivi; conseguentemente, il vertice manageriale dev'essere in grado di individuare la forma organizzativa migliore per il perseguimento dei relativi fini. In particolare, all'interno di tale filone teorico ha assunto crescente peso la pianificazione di livello strategico (applicazione di strumenti e tecniche razionali di gestione) e, in generale, la complessiva dimensione strategica ai fini della performance organizzativa;
- teorie di tipo *resource-based* concernenti capacità distintive: sostengono come un'organizzazione possa raggiungere una performance rilevante, nella realizzazione delle proprie politiche, tramite un'adeguata gestione e sviluppo del complesso delle risorse (materiali, umane, informative, finanziarie etc.) a sua disposizione; in particolare, le persone – in quanto portatrici di conoscenze e know-how spesso peculiari e difficili da replicare – rappresentano un elemento chiave per il successo dell'organizzazione: si pensi, con riguardo ai governi locali, all'importanza di una leadership e di un management di qualità,

di buone relazioni con portatori di interessi esterni all'organizzazione, di un rapporto profittevole tra burocrati¹¹⁴ e cittadini¹¹⁵.

Dall'analisi – seppur limitata, ma lineare – di tali filoni teorici è possibile desumere sette elementi manageriali chiave che saranno in seguito introdotti (o riaffermati) in sede di determinazione del relativo impatto sulla performance organizzativa dei governi locali.

Governo locale: approcci di gestione

<i>Teoria</i>	<i>Concetti chiave (approcci manageriali)</i>
Teoria economica	1. Dimensione organizzativa
Teoria della contingenza	2. Contenuto strategico 3. Pianificazione
Teoria basata sulle risorse	4. Qualità del personale 5. Stabilità del personale 6. Burocrazia rappresentativa 7. Networking

Rielaborazione personale di WALKER ed ANDREWS (2015, p. 107)

5.1.2. Evidenze empiriche della relazione

Ci focalizziamo ora sul punto centrale del lavoro svolto dai due autori poc'anzi citati, illustrando le relazioni tra i sette concetti (approcci) cui alla tabella precedente e la performance del governo locale.

L'impatto della dimensione organizzativa sulla prestazione è stato uno degli argomenti più di frequente esaminati da parte della ricerca¹¹⁶; tuttavia, emerge come la grandezza non rappre-

¹¹⁴ Il termine *burocrate*, spesso impiegato in senso spregiativo, è utilizzato in tale contesto per definire in maniera "neutrale" chi presta servizio presso una pubblica amministrazione (funzionario, impiegato).

¹¹⁵ In particolare, «effective performance (...) requires not only technical knowledge but also extensive training in strategic planning, program evaluation, and the use of performance information. (...) managers also need training on subjects such as change management, cultural transformation, and stakeholder involvement» (BAO et al., 2011, p. 7).

¹¹⁶ In tal senso, è importante notare come «the concept of organizational size sits at the intersection between managerial discretion and environmental constraint. At a first glance, the size of a public organization may seem to be a variable that is not within the purview of public managers; determined rather by the mission of the organization and the clientele to whom it must provide a service. Yet, the senior management in local governments may possess a degree of discretion over the size of the organization they manage. Whether by seeking amalgamation with neighboring governments or by implementing expansionary policies to compete for fiscal migrants,

senti un fattore determinante per la performance: infatti, pur riscontrando che organizzazioni di dimensioni maggiori abbiano più probabilità di ottenere risultati positivi, le evidenze della ricerca non si dimostrano sufficientemente solide per confermare i contenuti della teoria economica.

In merito alla gestione strategica, individuiamo due elementi che, seppure connessi, necessitano di essere distinti: contenuto strategico e pianificazione; il primo termine sott'intende l'ampio orientamento strategico dell'organizzazione, mentre il secondo fa riferimento a meccanismi e processi più analitici e formali volti al conseguimento degli obiettivi organizzativi¹¹⁷. Nello specifico, l'evidenza mostra come la pianificazione eserciti un impatto marcato sulla performance, mentre il contenuto strategico rivesta un ruolo più limitato (soprattutto quando non sia "calato" in processi e strutture).

Con riguardo al personale, si evidenzia come la disponibilità di risorse (altamente) qualificate costituisca un elemento rilevante in termini di prestazione organizzativa; inoltre, la stessa stabilità del personale – in particolare, di prima linea – riveste un impatto positivo sui risultati, in virtù del trattenimento di expertise e know-how: infatti, in presenza di elevata rotazione il rischio è quello di perdere competenze che richiederanno nuovi oneri per essere ricostituite.

Altro punto è quello relativo alla burocrazia rappresentativa, ossia la circostanza in base alla quale i membri dell'organizzazione riflettono le caratteristiche demografiche degli utenti del servizio. In tal senso, la teoria afferma come le organizzazioni pubbliche in cui si riscontri tale situazione siano maggiormente reattive nel rispondere ai bisogni degli utenti "rappresentati", anche se l'evidenza empirica mostra come ciò sia valido soprattutto con riferimento a donne e minoranze etniche; in altri termini, il supporto della burocrazia rappresentativa alla performance si può qualificare come moderato.

Infine, il networking tra manager organizzativi ed altri soggetti esterni esercita anch'esso un impatto positivo, seppur contenuto, in termini di performance del governo locale; infatti, grazie a tale rete di relazioni è possibile ottenere accesso a risorse esterne, cogliere i potenziali mutamenti ambientali ed individuare tempestivamente relativi rischi ed opportunità.

discretion over the size of local governments is an important component in the manager's toolkit, however crude, for managing the environment» (WALKER ed ANDREWS, 2015, p. 110).

¹¹⁷ In particolare, con riferimento agli argomenti che sono stati (e saranno) discussi in tale elaborato, tra le tecniche relative alla pianificazione razionale possiamo collocare anche il benchmarking.

5.1.3. Altre analisi secondarie

WALKER ed ANDREWS (2015) presentano alcune sub-indagini del rapporto tra gestione e performance con riguardo a tre aspetti.

In primo luogo essi traggono spunto da una tendenza riformatrice, in ambito pubblico, verso la disaggregazione di organizzazioni ampie e diversificate (*multiple-purpose*) verso strutture più contenute e specializzate (*single-purpose*): nelle intenzioni dei promotori, tale operazione avrebbe portato ad organismi maggiormente focalizzati su obiettivi chiave, con relativi effetti benefici in termini di prestazione; tuttavia, con riguardo alle istituzioni di governo locale, tale circostanza non trova forti conferme da parte della ricerca empirica.

Altro elemento oggetto di sub-analisi è il livello organizzativo, ossia l'influsso esercitato da membri appartenenti a diversi livelli dell'organizzazione sui risultati della stessa; in tal senso, si riscontra come l'impatto sulla performance della burocrazia rappresentativa sia più forte con riferimento al personale di prima linea, mentre quello della stabilità del personale risulti più vago con riguardo al top management.

Infine, è stata svolta un'opportuna disaggregazione delle varie dimensioni della performance – efficienza, efficacia ed equità – riproponendo un'analisi circa gli effetti dei diversi approcci manageriali (poc'anzi esposti) su tali separati aspetti. In particolare:

- si rilevano moderati vantaggi, in termini di efficienza, derivanti da una maggiore dimensione organizzativa;
- effetti positivi, in termini di efficacia, si riscontrano in presenza di pianificazione, contenuto strategico, qualità del personale e networking;
- un impatto rilevante sull'equità è esercitato da qualità e stabilità del personale e dalla burocrazia rappresentativa.

In conclusione, è importante sottolineare come nessuno dei sette approcci di gestione presi in esame si riveli deleterio per la prestazione organizzativa dei governi locali; tuttavia, il diverso impatto positivo esercitato da ciascuno evidenzia come alcuni di essi possano essere più di successo rispetto ad altri, in particolare con riguardo a determinate dimensioni delle performance. Inoltre, come implicazione operativa, i manager di governo locale che intendano incrementare le prestazioni organizzative dovrebbero fare affidamento, in particolare, ai contenuti (approcci manageriali) delle teorie *resource-based*.

5.2. Il sistema dei controlli interni

Il complesso dei controlli degli enti locali ha evidenziato, nel corso del tempo, un'evoluzione da controlli di tipo esterno a controlli di tipo interno – in particolare verso controlli di risultato, nell'ottica di un'aziendalizzazione dell'ente. Nello specifico, il TUEL¹¹⁸ (artt. 147 ss.) delinea diversi tipi di controlli interni, i quali nel loro complesso costituiscono un sistema la cui disciplina è lasciata all'autonomia normativa ed organizzativa degli stessi enti¹¹⁹:

- a. controllo strategico: verifica «l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti»;
- b. controllo di gestione: verifica «l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni compiute, nonché tra risorse impiegate e risultati»;
- c. controllo di regolarità amministrativa e contabile: verifica «la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa»;
- d. controllo sugli equilibri finanziari;
- e. controllo sugli organismi gestionali esterni, volto a verificarne «l'efficacia, l'efficienza e l'economicità»;
- f. controllo sulla qualità dei servizi erogati, volto a «misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni all'ente».

In particolare, con riferimento agli argomenti sviluppati in tale elaborato, rivestono attenzione i punti a., b. ed f.

Con riguardo agli attori che prendono parte all'organizzazione del sistema relativo ai controlli interni, essi sono rappresentati dal Segretario dell'ente, dal Direttore Generale (qualora tale figura sia istituita), dai responsabili dei servizi e dalle unità che si occupano di controllo (se impiantate).

¹¹⁸ Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000).

¹¹⁹ Sotto un determinato punto di vista, ciò rappresenta una scelta adeguata per gli enti (oltre che un'opportunità di miglioramento), in quanto «just as firm strategy cannot be generalized (...), performance measurement and management is often contextual – referencing particular capabilities and opportunities and presumes active involvement by staff and stakeholder» (KINDER, 2012, p. 408).

5.3. Programmazione e controllo

Prima di introdurre la strumentazione adottata dagli enti locali in tema di programmazione, si ritiene importante riaffermare alcuni concetti di base. Nello specifico, «programmare» implica la definizione di:

- obiettivi, ossia «cosa» si intende conseguire (performance attese);
- mezzi, ossia «come» ci si attende di realizzare i target (strumenti e risorse finanziarie, organizzative e gestionali);
- tempi, ossia entro «quando» (breve, medio o lungo periodo).

Il processo globale di programmazione dell'attività amministrativa dei comuni è definito dal TUEL; quest'ultimo delinea un sistema complessivo – normativo e strumentale – organizzato secondo una modalità top-down, il quale prende avvio dalla dimensione strategica e giunge fino a quella esecutiva. Nello specifico, possiamo individuare:

- le Linee programmatiche di mandato (LPM), basate sul programma elettorale e presentate dal Sindaco al Consiglio comunale, indicanti le azioni ed i progetti da intraprendere nel corso del mandato stesso (TUEL, art. 46). Tali linee costituiscono il presupposto strategico a due specifici documenti di programmazione, di seguito elencati;
- il Documento unico di programmazione (DUP);
- il Piano esecutivo di gestione (PEG).

5.3.1. Il Documento unico di programmazione

Il DUP è presentato dalla Giunta al Consiglio comunale; esso si qualifica come strumento basilare ed indispensabile della programmazione locale, in quanto asse strategico ed operativo dell'ente.

In merito al rapporto con le LPM, il DUP ha il compito di sviluppare e concretizzare azioni e progetti in esse indicate; scopo del DUP, in questo senso, è raggruppare in un solo documento analisi, indirizzi e target che devono orientare la definizione del Bilancio di previsione finan-

ziario (BPF) e del PEG, oltre che la loro gestione. Nello specifico, tale documento è presupposto indispensabile per l'approvazione dello stesso BPF (TUEL, art. 170)¹²⁰.

Il DUP si compone di due sezioni, le quali – pur distinte per consentirne migliore definizione, utilizzo e lettura – sono tra loro sistematicamente coerenti da un punto di vista logico, valoriale e finanziario: sezione strategica e sezione operativa¹²¹.

La sezione strategica ha come orizzonte temporale il mandato amministrativo. Specificatamente, nel primo anno di carica dell'amministrazione devono essere definiti, con riguardo a ciascuna missione di bilancio¹²², gli obiettivi strategici da conseguire entro il termine del mandato; ciò avviene, in particolare, tenendo conto del quadro normativo in essere, della programmazione di livello regionale e dei vincoli di finanza pubblica.

La definizione degli obiettivi strategici avviene sulla base di un'analisi delle condizioni esogene ed endogene all'ente, sia in termini correnti che di sviluppo futuro; in particolare, tra le condizioni esogene possiamo individuare:

- obiettivi stabiliti a livello di Governo per l'orizzonte temporale in esame;
- situazione sociale ed economica dell'area territoriale di riferimento e conseguenze, attuali e prospettive, relative alla domanda di servizi pubblici locali;
- parametri economici fondamentali, adottati per delineare l'evoluzione dei flussi di tipo finanziario ed economico dell'ente e degli organismi strumentali ad esso relativi.

Con riguardo alle condizioni endogene, in particolare, citiamo:

- caratteristiche organizzative e gestionali relative ai servizi pubblici locali, tenendo conto del livello di fabbisogno e dei costi standard;
- fonti, impieghi ed equilibrio economico-finanziario corrente e futuro: in altri termini, si prendono in considerazione aspetti quali, ad esempio, tributi e tariffe, investimenti, spesa corrente, gestione del patrimonio, indebitamento e risorse straordinarie;
- risorse umane.

¹²⁰ Va sottolineato come il primo DUP sarà adottato a partire dall'esercizio 2016, andando a sostituire la Relazione previsionale e programmatica (RPP); in particolare, MUSSARI (2015) sottolinea come tale introduzione sia volta a «dare maggiore sistematicità e coerenza al complesso delle decisioni che accompagnano, sostengono e spiegano strategicamente i valori finanziari posti nel BPF e poi nel PEG».

¹²¹ Si anticipa, in tal sede, che la sezione strategica delinea «strategic goals for a five-years period» mentre la sezione operativa specifica «objectives to be achieved in the following year»; inoltre «the operational section has to be in turn detailed in the Executive Plan», ossia nel Piano esecutivo di gestione (BIGONI e GAGLIARDO DEIDDA, 2013, p. 410).

¹²² Le «missioni» rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli enti locali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate (TUEL, art. 165, c. 4, lett. a).

La sezione operativa si focalizza sulla corrispondente programmazione, pluriennale ed annuale, del comune ed è composta da due parti: «Parte 1» e «Parte 2».

La «Parte 1» identifica per ogni missione i programmi operativi¹²³ che, nell'arco di tempo cui la sezione operativa fa riferimento, si intendono intraprendere per raggiungere gli obiettivi strategici definiti nella relativa sezione; a sua volta, per ogni programma e per tutto l'orizzonte temporale del DUP vengono definiti:

- obiettivi operativi annuali e pluriennali;
- argomentazione delle decisioni assunte (coerenza con gli obiettivi definiti nella sezione strategica);
- risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate¹²⁴.

La «Parte 2» si focalizza sulla programmazione di dettaglio, nel periodo di riferimento del DUP, concernente opere pubbliche, fabbisogno di personale, alienazioni e valorizzazioni del patrimonio.

La sezione operativa rappresenta l'elemento di base per l'attività di controllo strategico e delle prestazioni ottenute dall'ente, in particolare con riguardo al livello di realizzazione dei programmi riferiti a ciascuna missione.

5.3.2. Il Piano esecutivo di gestione

Il PEG è deliberato dalla Giunta dopo l'approvazione, da parte del Consiglio comunale, del BPF ed ha lo stesso orizzonte temporale di quest'ultimo.

Nel PEG sono delineati gli obiettivi della gestione, i quali vengono affidati – insieme alle dotazioni (risorse) necessarie – ai responsabili dei servizi; in tale piano, quindi, si concretizza il rapporto tra tali referenti e la Giunta. In particolare, il PEG è deliberato non solo in coerenza con il BPF – includendone tutte le entrate e spese – ma anche con il DUP, dettagliandolo ulteriormente (TUEL, art. 169); esso, inoltre, unifica in maniera organica il Piano dettagliato degli obiettivi ed il Piano della performance (TUEL, art 169)¹²⁵.

Il PEG detiene due funzioni:

¹²³ I «programmi» rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni (TUEL, art. 165, c. 4, lett. b).

¹²⁴ In generale, gli aspetti finanziari fanno riferimento a fabbisogni di spesa e connesse modalità di copertura.

¹²⁵ Per una contestualizzazione del Piano della prestazione (performance) si veda il paragrafo 5.6. «Il ciclo di gestione della performance (Riforma Brunetta): cenni».

- programmazione e controllo gestionale: in tal senso, esso è uno strumento volto a coordinare e motivare, simile al budget, il quale può comprendere elementi di natura extra-contabile;
- autorizzazione e limitazione: nello specifico, esso riporta previsioni finanziarie che costituiscono dei limiti agli impegni di spesa assunti dai dirigenti responsabili dei servizi.

Non è prevista una struttura formale specifica per il PEG; tuttavia, tale documento deve necessariamente garantire una connessione con la struttura organizzativa del comune, quest'ultima intesa per centri di responsabilità. Nello specifico, il PEG identifica per ogni obiettivo o insieme di obiettivi (appartenenti a ciascun programma) il manager responsabile, rappresentando ciascun target esecutivo-gestionale in termini di processo e di risultati attesi e delineando gli indicatori volti a monitorarne il livello di conseguimento; inoltre, esso destina le risorse finanziarie, strumentali ed umane – assegnate, ad ogni programma, nella sezione operativa del DUP – ai vari responsabili dei servizi, ponendoli quindi nelle condizioni di perseguire i corrispondenti obiettivi.

Nelle intenzioni del legislatore, la programmazione ed il controllo rappresentano un processo continuativo; in tal senso, a specifiche scadenze, si svolge la rilevazione e l'esame dei risultati raggiunti, permettendo così l'avvallo e/o la revisione delle scelte assunte e l'eventuale modifica dei documenti di programmazione in precedenza citati (nota di aggiornamento al DUP, variazioni di bilancio, variazione del PEG).

5.4. Il controllo strategico

Il controllo strategico ha come scopo quello di verificare il livello di attuazione dei programmi definiti sulla base delle LPM approvate dal Consiglio; nello specifico, l'ente individua autonomamente dei metodi di controllo volti rilevare:

- i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati, anche sotto il profilo della tempistica;
- la dimensione economico-finanziaria legata ai suddetti risultati;
- il livello qualitativo dei servizi forniti ed il grado di soddisfazione dell'utenza;
- (altri) aspetti socio-economici.

L'output di tale attività trova concretizzazione in report periodici posti all'attenzione della Giunta e del Consiglio comunale, con quest'ultimo che delibera in merito a tale ricognizione programmatica.

5.4.1. Gestione strategica nel governo locale: aspetti di implementazione

In linea con quanto riscontrato nel settore privato, anche in ambito pubblico la dimensione strategica si qualifica come mezzo grazie al quale un'organizzazione può incrementare la propria performance e fornire, in definitiva, migliori servizi; nello specifico, la strategia è vista come strumento che permette di indirizzare lo sforzo collettivo, focalizzandolo sul conseguimento degli scopi desiderati e promuovendo coerenza manageriale nel tempo ed in ciascuna parte dell'organizzazione¹²⁶. Tali considerazioni, in particolare, trovano fondamento in quanto:

- la prestazione non è frutto esclusivo dell'ambiente tecnico ed istituzionale, nonché delle caratteristiche organizzative interne (strutture e processi);
- sussistono meccanismi di tipo causale che mettono in relazione strategia e performance; ad esempio, qualora la dimensione strategica sia declinata in obiettivi di prestazione chiaramente identificabili si pongono le condizioni affinché sia il management che il personale di prima linea fornisca il proprio supporto per il conseguimento dei risultati.

Con specifico riferimento a quanto sostenuto nel corso di tale elaborato, la strategia integrerebbe la visione che, nel corso del tempo, un'organizzazione di servizio pubblico ha di se stessa, dei partner e degli utenti; in particolare, essa dovrebbe tenere in considerazione i rapporti intra- ed inter-organizzativi, includendo significati, misure ed indicatori di prestazioni condivisi (KINDER, 2012). Tale riflessione si colloca in un contesto, quello attuale, in cui le organizzazioni del settore pubblico sono spinte alla ricerca di modalità gestionali migliori, in grado di rispondere ad un ambiente caratterizzato da cambiamento continuo, maggiore pressione competitiva e diminuzione delle risorse disponibili; nello specifico, ciò ha favorito l'adozione di attività volte a misurare le prestazioni e, in generale, di sistemi di gestione strategica.

Con riguardo a quest'ultimo punto, il management strategico comporta rilevanti conseguenze dal punto di vista manageriale, strutturale e processuale, oltre che – in termini complessivi – sulla cultura organizzativa e sull'intero sistema di pianificazione, gestione e controllo; in particolare, i governi locali si sono attrezzati con una strumentazione tipica dell'ambito privato, seppur riadattata per rispondere alle specifiche caratteristiche organizzative e culturali: si pensi, per esempio, alla Balanced scorecard (BSC).

¹²⁶ In sintesi, «the assumption (...) is that the presence of a clear and coherent strategy is better than the absence of an identifiable strategic orientation (...). This positive view of organizational strategy is also present in the public management literature» (BOYNE e WALKER, 2010, p. 186).

In tale contesto, PINA, TORRES e YETANO (2011) hanno raccolto il parere di un campione di soggetti specializzati, direttamente protagonisti della realizzazione di sistemi di gestione strategica in ambito di governo locale¹²⁷; questa indagine ha consentito di mettere in luce vari aspetti.

In primo luogo, nelle suddette amministrazioni, il sistema di management strategico dovrebbe possedere caratteristiche strutturali simili a quelle della BSC; in particolare:

- ruolo centrale della missione, definita attraverso il coinvolgimento di membri eletti e dei vertici manageriali¹²⁸;
- connessione tra la strategia ed i diversi sistemi di gestione;
- impiego di diverse prospettive: tra queste citiamo sviluppo sociale ed economico, gestione ambientale, customer satisfaction, equilibrio finanziario, processi interni, crescita ed apprendimento, professionalizzazione, focus sui risultati, qualità, gestione delle risorse, sviluppo del personale.

Per quanto riguarda i traguardi che si intendono raggiungere tramite la gestione strategica, è possibile individuare, tra quelli ritenuti più importanti:

- la definizione di obiettivi significativi;
- l'incremento del livello di efficienza ed efficacia;
- il miglioramento della soddisfazione dei cittadini;
- l'impostazione di un'adeguata pianificazione strategica¹²⁹.

Rilevanza inferiore è invece attribuita alla riduzione dei costi ed al rafforzamento dell'*accountability*¹³⁰.

Il processo attraverso il quale si implementa una gestione strategica, oltre a richiedere tempo e risorse, va adeguatamente compreso e pianificato, in quanto coinvolge differenti aspetti che

¹²⁷ Le amministrazioni locali coinvolte appartengono a differenti paesi (Australia, Spagna, Svezia, Stati Uniti) e sono caratterizzate da expertise con riguardo alla gestione strategica.

¹²⁸ Da sottolineare come «the opinion of middle managers and citizens was only taken into account in some cases» (PINA, TORRES e YETANO, 2011, p. 568).

¹²⁹ Va notato, in tal senso, che «unlike strategic planning, strategic management requires a major adaption of the organization but it has the advantage of better overcoming the resistance to strategic change» (PINA, TORRES e YETANO, 2011, p. 582).

¹³⁰ Ciononostante, PINA, TORRES e YETANO (2011) affermano che «although improve accountability is not considered an important objective by implementers in this survey, it should be highlighted that eight out of the twelve local governments interviewed make their strategic plans, performance reports and performance indicators available to the public» (p. 564) e che «the disclosure of this kind of information through the Internet is consistent with the improvement of local government image that the implementation of strategic management may produce» (p. 572).

possono condizionarne l'esito; tale questione è affrontata, nello specifico, dagli autori suddetti.

Come illustrato in precedenza, i governi locali frequentemente condividono medesimi obiettivi dietro la decisione di adottare modalità di management strategico; tuttavia, in fase di implementazione, spesso non vi è coerenza con le azioni intraprese (concreta impostazione del sistema di gestione strategica), portando così ad un mancato perseguimento delle suddette finalità dal punto di vista effettivo. In altri termini, il livello d'impegno dimostrato nell'implementazione giustifica le eventuali differenze tra obiettivi prefissati e loro raggiungimento; il rischio, di conseguenza, è quello di un'adozione retorica della gestione strategica, finalizzata soprattutto a ricercare legittimazione e credibilità¹³¹. Di conseguenza, l'analisi del processo di implementazione risulta fondamentale per distinguere iniziative meramente "formali".

Nello specifico, si evidenzia come governi locali che abbiano compiuto sforzi notevoli nell'implementazione siano riusciti ad apportare un certo cambiamento della cultura organizzativa (regole, comportamenti e procedure) e, a loro volta, a conseguire gli obiettivi dichiarati. In particolare, sia in termini di cambiamento culturale che di impatto sul raggiungimento dei risultati, l'influenza principale è esercitata da questioni relative al personale ed al suo comportamento: formazione specifica, convinzione, coinvolgimento nella sviluppo di visione e missione, partecipazione dei dipendenti di livello intermedio e di prima linea; questo, anche e soprattutto in considerazione della possibilità che il personale possa dimostrarsi restio al cambiamento¹³².

Un deciso effetto positivo è inoltre apportato dallo svolgimento di analisi preliminari sulla situazione iniziale – ossia realizzate prima dell'implementazione del sistema di gestione strategica – circa punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce relative al governo locale (analisi SWOT).

Infine, si registra l'importanza del senso di priorità ed urgenza attribuita all'adozione della gestione strategica, oltre che la rilevanza di una leadership che guidi il processo di implementazione; in tal senso, le figure manageriali rivestono una funzione maggiormente decisiva rispet-

¹³¹ Si veda, in tal senso, la nota precedente.

¹³² In sintesi, «only a big effort towards the change – an acquiescence strategy – results in noticeable impacts» (PINA, TORRES e YETANO, 2011, pp. 582-583).

to a quelle politico-elettive¹³³, anche se i manager, nel processo, si avvalgono spesso del supporto (consulenza) di soggetti esterni.

5.5. Il controllo di gestione

Il controllo di gestione (CdG) si qualifica come un sistema avente la finalità di verificare, con riferimento alla complessiva attività amministrativa e gestionale dell'ente:

- il livello di attuazione degli obiettivi predeterminati, allo scopo di assicurarne il conseguimento;
- l'efficienza, efficacia e l'economicità nell'azione di perseguimento dei suddetti obiettivi, tramite un'analisi delle risorse acquisite ed il confronto tra costi e qualità/quantità dei servizi offerti.

Sotto un profilo processuale, possono essere identificate almeno tre fasi:

- a. redazione del PEG;
- b. rilevazione dei dati concernenti costi e proventi, oltre che dei risultati raggiunti;
- c. valutazione dei dati suddetti in relazione al piano degli obiettivi – ove quest'ultimo costituisce la base del CdG – allo scopo di verificare il livello di attuazione dei target e di misurare efficienza, efficacia ed economicità dell'attività svolta.

L'oggetto del CdG è rappresentato dai singoli servizi e centri di costo, qualora previsti; nello specifico, con riguardo a ciascun servizio si verifica:

- l'ammontare delle risorse finanziarie acquisite;
- il costo dei fattori produttivi;
- i risultati ottenuti, sia in termini quantitativi che qualitativi;
- per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Le conclusioni dell'attività di CdG sono contenute nel relativo referto¹³⁴; quest'ultimo è rivolto, *in primis*, all'attenzione degli amministratori, allo scopo di verificare il livello di attuazione degli obiettivi programmati, e ai responsabili dei servizi, al fine di rendere loro disponibili elementi di riflessione circa la performance gestionale delle specifiche realtà cui sono a capo (in particolare, tramite strumenti quali contabilità analitica ed indicatori).

¹³³ Tale circostanza si dimostra in coerenza con il minor valore attribuito all'*accountability* nell'ambito degli obiettivi sottostanti alla scelta di realizzare un sistema di gestione strategica.

¹³⁴ TUEL, artt. 198, 198-bis.

5.6. Il ciclo di gestione della performance (Riforma Brunetta): cenni

Con riferimento alla normativa in ambito pubblico, il D.lgs. 150/2009¹³⁵ (Riforma Brunetta) delinea il ciclo di gestione della performance come un processo volto a collegare la pianificazione strategica alla programmazione, alla determinazione degli obiettivi, alla misurazione dei risultati ed alla valutazione della prestazione sia organizzativa¹³⁶ che individuale; in particolare, il provvedimento evidenzia gli step di tale ciclo di gestione della performance (art. 4):

- a. definizione e assegnazione degli obiettivi (strategici ed operativi) che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b. collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c. monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d. misurazione e valutazione della performance, organizzativa ed individuale;
- e. utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f. rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Si può già a questo punto notare come tali fasi si basino sulle tipiche attività di pianificazione e controllo di gestione; nello specifico, esse comportano conseguenze di rilievo per gli enti locali:

- connessione sempre maggiore tra dimensione politica, strategica ed operativa, che rende necessaria la congruenza tra pianificazione strategica, programmazione e controllo;
- crescente trasparenza – intesa come accessibilità e comprensibilità, specialmente da parte dei cittadini interessati – della documentazione fondamentale relativa a pianificazione, programmazione e controllo;
- definizione e misurazione della prestazione, ossia dell'impatto di politiche ed attività, a cominciare dalla pianificazione strategica fino a giungere alla comunicazione verso la cittadinanza;
- spinta verso un costante perfezionamento in tema di servizi pubblici, grazie all'impiego delle informazioni frutto del processo di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, e all'adozione di meccanismi di retroazione.

¹³⁵ "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

¹³⁶ Nell'ambito organizzativo sono ricondotti anche enti collegati (per esempio, controllati o, in generale, partecipi).

Il ciclo di gestione della performance trova attuazione tramite una serie di elementi fondamentali:

- piano della performance;
- sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;
- relazione sulla performance.

CAPITOLO TERZO

1. INTRODUZIONE

Nell'individuare, esaminare e commentare le recenti tendenze ed evoluzioni in tema di *management control* – e, complessivamente, di gestione della performance – si ritiene che l'analisi di un caso concreto possa apportare ulteriore valore al presente elaborato, permettendo un riscontro diretto delle considerazioni fin qui svolte. Nello specifico, alla luce del focus posto sull'ambito pubblico – in particolare, nell'ottica di una governance orientata alla generazione di valore collettivo – l'oggetto di questa indagine è rappresentato da un'amministrazione territoriale di media dimensione: il Comune di Pordenone.

Quest'ultimo, al pari di altri enti locali, è stato interessato da un percorso di evoluzione normativa che ha investito il c.d. «sistema dei controlli interni», cui si è fatto riferimento nella precedente sezione dell'elaborato¹³⁷; in tal senso, la scelta di questa realtà non è avvenuta in maniera casuale: l'ente comunale di Pordenone – con particolare riferimento al servizio di programmazione e controllo¹³⁸ – si è distinto:

- per alcuni riconoscimenti ricevuti in passato¹³⁹;
- per l'implementazione di una rete volta alla diffusione del controllo di gestione negli enti locali;
- nell'ambito di quest'ultima, per la realizzazione di un progetto di benchmarking.

Alla luce di queste peculiarità, si può quindi ragionevolmente affermare come esso rappresenti un interessante contesto d'indagine.

2. COMUNE DI PORDENONE: CONTESTUALIZZAZIONE GENERALE

Il Comune di Pordenone – capoluogo di provincia in Friuli Venezia Giulia – è la più importante città della c.d. *Destra Tagliamento*, ossia della parte occidentale della regione. Si caratterizza

¹³⁷ Si veda, al capitolo secondo, il par. 5.2.

¹³⁸ Si caratterizza per la seguente articolazione: statistica, controllo di gestione e controllo strategico.

¹³⁹ Nel 2001 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha incluso il modello del Comune di Pordenone nel «Manuale operativo per il Controllo di gestione nell'ente locale»; la Corte dei Conti del Friuli-Venezia Giulia, nel 2003 e nel 2006, ha attribuito allo stesso comune una valutazione di eccellenza, a livello regionale, nel contesto dell'indagine sul funzionamento dei sistemi di controllo di gestione negli enti locali; nel 2009 il Ministro della Funzione Pubblica ha assegnato un riconoscimento per il livello qualitativo del «Progetto benchmarking» promosso dal Comune di Pordenone.

per un'estensione territoriale di circa 38 kmq e comprende una popolazione residente di 51.229 unità, di cui il 14% straniera (7.641 persone)¹⁴⁰; in questo senso, si qualifica come terzo centro maggiormente popolato, a livello regionale, dopo Trieste ed Udine.

Negli ultimi dieci anni il numero di residenti si è stabilizzato intorno alle anzidette 51mila persone; da notare, a tale riguardo, il decisivo contributo derivante dall'afflusso di soggetti stranieri, in particolare fino all'anno 2010: senza di esso, infatti, il livello della popolazione avrebbe registrato un calo¹⁴¹. In aggiunta, va sottolineata la rilevante differenza, in termini di età media (dati 2014), tra residenti italiani (48 anni) e stranieri (32,3 anni), con il fattore migratorio che ha quindi contribuito a frenare, pur se in maniera limitata, il dato relativo alla popolazione complessiva (45,3 anni).

La città costituisce baricentro di gravitazione per gli altri comuni della provincia, i quali – aventi dimensioni inferiori – presentano una minore dotazione di infrastrutture e servizi (si pensi, ad esempio, alla sola presenza delle scuole superiori).

Sotto il profilo economico, Pordenone – pur dimostrando capacità di ripensare se stessa verso ulteriori direttrici, in particolare di tipo culturale¹⁴², e senza trascurare l'impegno ad investire in istruzione e formazione¹⁴³ – ha risentito, nelle sue previsioni di sviluppo (anche urbanistico), del ridimensionamento relativo al limitrofo stabilimento industriale Electrolux (ex-Zanussi) e – più recentemente ed in generale – dell'impatto che la crisi economica ha esercitato sul tessuto manifatturiero della provincia¹⁴⁴. Le sedi attive di impresa presenti sul territorio comunale hanno registrato un calo di 114 unità nel periodo 2012-2014, attestandosi a quota 4.359: nel dettaglio, la contrazione ha riguardato *in primis* il settore commerciale (sia all'ingrosso che *retail*) e delle costruzioni – costituenti le attività economiche con maggiore incidenza numerica, insieme all'immobiliare – oltre a quello manifatturiero; da notare, in generale, come il calo del numero di imprenditori¹⁴⁵ rilevato nel periodo 2010-2014 (463 unità) si caratterizzi per una diminuzione dell'imprenditoria giovanile (età inferiore ai 29 anni) e dei soggetti aventi nazionalità italiana, la quale trova parziale compensazione nell'aumento degli imprenditori stranieri comunitari ed extra comunitari. La recessione, inoltre, ha comportato

¹⁴⁰ Dati al 31.12.2015. Fonte: Comune di Pordenone, *Sito web ufficiale*.

¹⁴¹ Tra le cause della contrazione va imputato anche il rapporto tra tasso di natalità e di mortalità: per il 2014 (dato per mille abitanti) il primo si attesta a 8,39, mentre il secondo a 9,96.

¹⁴² Il riferimento, in particolare, è alle note manifestazioni «Pordenonelegge», «Dedica» e «Le Giornate del Cinema Muto».

¹⁴³ La città ospita la sede di un consorzio universitario in cui vengono offerti corsi di laurea organizzati dall'Università di Udine, dall'Università di Trieste e dall'ISIA di Roma.

¹⁴⁴ Tale fenomeno ha portato ad inevitabili conseguenze in termini occupazionali: a livello provinciale si è assistito, nel periodo 2011-2014, ad un calo del tasso di occupazione 15-64 anni (passato dal 67,1% al 64,2%) e ad un incremento del tasso di disoccupazione dei soggetti dai 15 anni in su (aumentato dal 5,7% al 8,2%). Fonte: Istat.

¹⁴⁵ Cariche (titolari, soci, amministratori etc.) in imprese. Fonte: CCIAA Pordenone.

effetti anche in termini demografici; in particolare, il notevole aumento della presenza straniera registrato tra il 2001 ed il 2012 (dal 6% al 16% della popolazione residente) ha evidenziato negli ultimi anni una battuta d'arresto e l'inizio di una lieve contrazione.

Il comune, nonostante condizioni di contesto poco favorevoli, ha tuttavia conseguito alcuni risultati di rilievo; in tal senso, si cita:

- il decimo posto ottenuto nell'ultima classifica di Legambiente sull'ecosistema urbano dei capoluoghi di provincia; in aggiunta, con riferimento a quest'ultimi, tale edizione ha visto Pordenone premiata – nell'ambito delle *Best Practices* – in virtù della più alta percentuale di raccolta differenziata;
- la quinta posizione conseguita a livello italiano, sia per il primo che per il secondo semestre 2012 (ultimi dati a disposizione), nella classifica relativa al gradimento dei principali servizi comunali da parte dell'utenza (graduatoria realizzata da Monitor Città per Il Sole 24 Ore)¹⁴⁶.

Sotto il profilo territoriale, l'area cittadina – in ottica di decentramento – è suddivisa in quattro circoscrizioni comunali: *Rorai-Cappuccini, Centro, Torre, Sud*. Quest'ultime costituiscono «organismi [elettivi, ndr] di partecipazione, di consultazione, di gestione di servizi di base e di funzioni delegate dal Comune», rappresentando «le esigenze della popolazione della Circoscrizione, nell'ambito dell'unità del Comune»¹⁴⁷.

Al pari di quanto avviene per altri capoluoghi di provincia, il territorio comunale di Pordenone si caratterizza per costituire – insieme a quello di alcuni municipi limitrofi, specialmente Cordenons e Porcia – una complessiva ed allargata “area metropolitana”; in tal senso, numerose e comuni problematiche che impattano sulla popolazione residente – in particolare di tipo socio-sanitario, urbanistico, ambientale e di mobilità – necessitano di essere risolte in ottica collegiale, attraverso adeguate strutture e modalità di collaborazione.

2.1. L'avvento dell'Unione territoriale intercomunale

Alla luce di quanto appena affermato, è opportuno illustrare – pur se in maniera sintetica – le conseguenze del recente processo di riassetto del sistema delle autonomie locali intrapreso da

¹⁴⁶ Comune di Pordenone, *Rapporto di gestione 2014. Referto del Controllo di Gestione e Relazione sulla performance. Sintesi*, pag. 25. È doveroso sottolineare che, dal 2012, l'autorevole quotidiano non svolga più tale specifica indagine.

¹⁴⁷ Comune di Pordenone, *Statuto Comunale*, artt. 51-56. Si veda anche Comune di Pordenone, *Sito web ufficiale*.

parte della regione Friuli Venezia Giulia. Quest'ultima, tramite legge regionale¹⁴⁸, ha infatti determinato l'istituzione di 18 Unioni territoriali intercomunali (UTI), ossia aggregazioni di comuni; Pordenone, nello specifico, rientra come comune capofila nella «UTI del *Noncello*»¹⁴⁹, la quale comprende anche i municipi di Cordenons, Fontanafredda, Porcia, Roveredo in Piano, San Quirino e Zoppola. Tali unioni comporteranno, a partire dal 2016, una ricollocazione presso di esse di una serie di funzioni in precedenza attribuite ai singoli comuni, le quali saranno quindi svolte in forma associata; tra queste:

- gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo;
- sistema locale dei servizi sociali¹⁵⁰;
- attività produttive;
- programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

In particolare, considerando il tema oggetto di tale elaborato, l'Unione assumerà per conto dei singoli comuni anche la funzione di controllo di gestione. In questo senso, per il servizio di controllo strategico e di gestione del Comune di Pordenone non vi saranno impatti dirompenti: infatti, esso opera già da diversi anni in forma associata¹⁵¹; tuttavia non mancheranno aspetti sfidanti, come si avrà modo di illustrare in seguito.

3. L'ENTE E LA SUA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Il Comune di Pordenone si qualifica quale ente locale autonomo. Esso ha il compito di rappresentare la propria comunità, curandone gli interessi; di favorirne il progresso morale ed economico; di promuovere pari opportunità, forme sociali di convivenza e benessere fisico e psicologico. Il tutto, svolgendo la propria attività secondo principi di buona amministrazione e con l'obiettivo di tutelare il bene collettivo. Per il conseguimento di tali finalità, l'ente è titolare di autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa – da intendersi, come intuibile, nel quadro dei principi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.

¹⁴⁸ Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, *Legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26*.

¹⁴⁹ Per chiarezza, si precisa che la città di Pordenone è situata presso la confluenza del fiume *Noncello* nel *Meduna* (quest'ultimo, principale affluente del *Livenza*).

¹⁵⁰ «(...) di cui all'articolo 10 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (...), ferma restando la disciplina della forma associata del Servizio sociale dei comuni di cui agli articoli da 17 a 21 della legge regionale 6/2006», in L.R. 26/2014, art. 26.

¹⁵¹ Il riferimento è al par. 4.3. «Il network per la diffusione del controllo di gestione negli enti locali».

Nello specifico, l'ente – presso il quale operano 485 dipendenti¹⁵² – è titolare di:

- funzioni proprie: di tipo amministrativo, sono relative alla popolazione ed al territorio comunale; il riferimento è ai servizi sociali, all'assetto ed utilizzo del territorio, all'ecologia, allo sviluppo economico. Da evidenziare – come in precedenza accennato – che al fine di esercitare tali funzioni in un ambito territoriale adeguato, il comune può attuare forme di decentramento e/o di cooperazione con comuni, province ed altri soggetti;
- funzioni attribuite (o delegate) dallo Stato, dalla Regione e dalla Provincia; in particolare – con riferimento alla competenza statale – la gestione dei servizi di anagrafe, di stato civile, elettorali e di statistica.

Il livello organizzativo dell'ente è informato a canoni di autonomia, funzionalità ed economicità gestionale, oltre che a criteri di responsabilità e professionalità. Esso si sostanzia in strutture organizzative volte a sovrintendere, coordinare e controllare l'azione tecnico-amministrativa, determinando un'organizzazione di uffici e servizi comunali «per moduli» in cui ciascuna struttura sovraordinata costituisce la sintesi di quelle sottostanti. I dirigenti – cui spetta la direzione degli uffici e dei servizi¹⁵³ – perseguono con autonomia organizzativa gli obiettivi loro attribuiti, rispetto ai quali rispondono in termini di correttezza amministrativa, efficienza e risultato gestionale¹⁵⁴.

Con riferimento ai servizi pubblici comunali, essi hanno per oggetto la produzione di beni e l'erogazione di servizi ed attività volte alla realizzazione di scopi sociali, oltre che al perseguimento dello sviluppo economico-civile a livello di comunità; l'ente, in particolare, può gestirli attraverso differenti forme (in economia, mediante aziende speciali, società partecipate etc.). In tale contesto, inoltre, si colloca la gestione associata di attività, servizi e funzioni che il Comune – tramite diverse modalità (convenzioni, consorzi) ed in ottica di cooperazione – può promuovere e ricercare insieme ad altre amministrazioni comunali e alla provincia.

Esaminando analiticamente la struttura organizzativa del comune, quest'ultima presenta la seguente articolazione:

- settori: rappresentano strutture di tipo funzionale volte ad integrare, in maniera organica, le decisioni politico-amministrative degli organi di governo con le attività di gestione; in

¹⁵² Dato al 31.12.2015.

¹⁵³ «Nell'attribuzione delle competenze ai dirigenti è da osservarsi il principio della distinzione tra funzione politica e funzione dirigenziale [quest'ultima attribuita ai summenzionati, ndr] in forza del quale spettano (...) agli organi di governo poteri di indirizzo e controllo», in Comune di Pordenone, *Statuto comunale*, art. 60 c. 2.

¹⁵⁴ In considerazione dell'oggetto di tale elaborato, è opportuno anticipare come i responsabili degli uffici e dei servizi – allo scopo di conseguire i fini delineati dalle procedure del controllo di gestione e con il supporto del servizio a quest'ultimo relativo – svolgano almeno ogni quadrimestre operazioni di verifica e di controllo economico-finanziario su ciascuna attività, con il fine di indirizzare le scelte a canoni di convenienza economica, ossia volti alla minimizzazione dei costi a parità di risultato (Comune di Pordenone, *Statuto comunale*, art. 85).

tal senso, essi godono di ampia autonomia progettuale ed operativa nel quadro degli indirizzi strategici, delle politiche gestionali, dei target e delle risorse attribuite dagli organi governativi di vertice. I settori vengono determinati tenendo in considerazione le macroaree di intervento in cui si sostanzia l'attività politico-amministrativa comunale, potendosi a loro volta articolare in «servizi» ed «unità operative complesse con posizioni organizzative». Ciascun settore è presieduto da un dirigente – denominato, per l'appunto, «di settore» – responsabile per il conseguimento degli obiettivi attribuiti alla relativa struttura; esso, in aggiunta, collabora con gli organi di vertice (dirigenziale e di governo) in merito allo sviluppo strategico¹⁵⁵;

- servizi: costituiscono strutture operative volte alla gestione di funzioni – o, appunto, servizi – che possono essere oggetto di principale utilizzo interno (funzioni trasversali) o da parte di utenti esterni (servizi finali); essi, inoltre, costituiscono il riferimento per la gestione dei budget economici¹⁵⁶ e – aspetto rilevante ai fini del presente elaborato – per il complessivo sistema di controllo di gestione. Ciascun servizio è a sua volta articolabile in «unità operative semplici». Anche in questo caso ogni struttura è guidata da un dirigente, definito «di servizio»; tale soggetto – con riguardo all'unità cui è preposto – è tenuto a prestare attenzione alle trasformazioni del contesto istituzionale ed ambientale, all'evoluzione delle necessità ed al conseguente sorgere di nuovi bisogni, ad eventuali situazioni di rischio o di opportunità, collaborando con i superiori alla formulazione di indirizzi programmatici ed obiettivi¹⁵⁷;
- unità operative complesse con posizioni organizzative: sono strutture che si caratterizzano per una notevole responsabilità in termini di prodotto e di risultato; nello specifico, esse comportano lo svolgimento di attività direttive complesse e di funzioni di staff, studio/ricerca e controllo richiedenti esperienza o per le quali è necessaria elevata professionalità e specializzazione;
- unità operative semplici interne ai servizi: possono essere costituite in maniera flessibile, tenendo conto di esigenze e risorse, allo scopo di suddividere i compiti nell'ambito di ciascun servizio;

¹⁵⁵ Si sottolinea, inoltre, che «al dirigente [di settore, ndr] spetta (...) implementare ed utilizzare, nella sua attività, gli strumenti di monitoraggio previsti dalla legge (controllo di gestione, contabilità analitica, stati di avanzamento)» (Comune di Pordenone, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, art. 35, c. 5, lett. l).

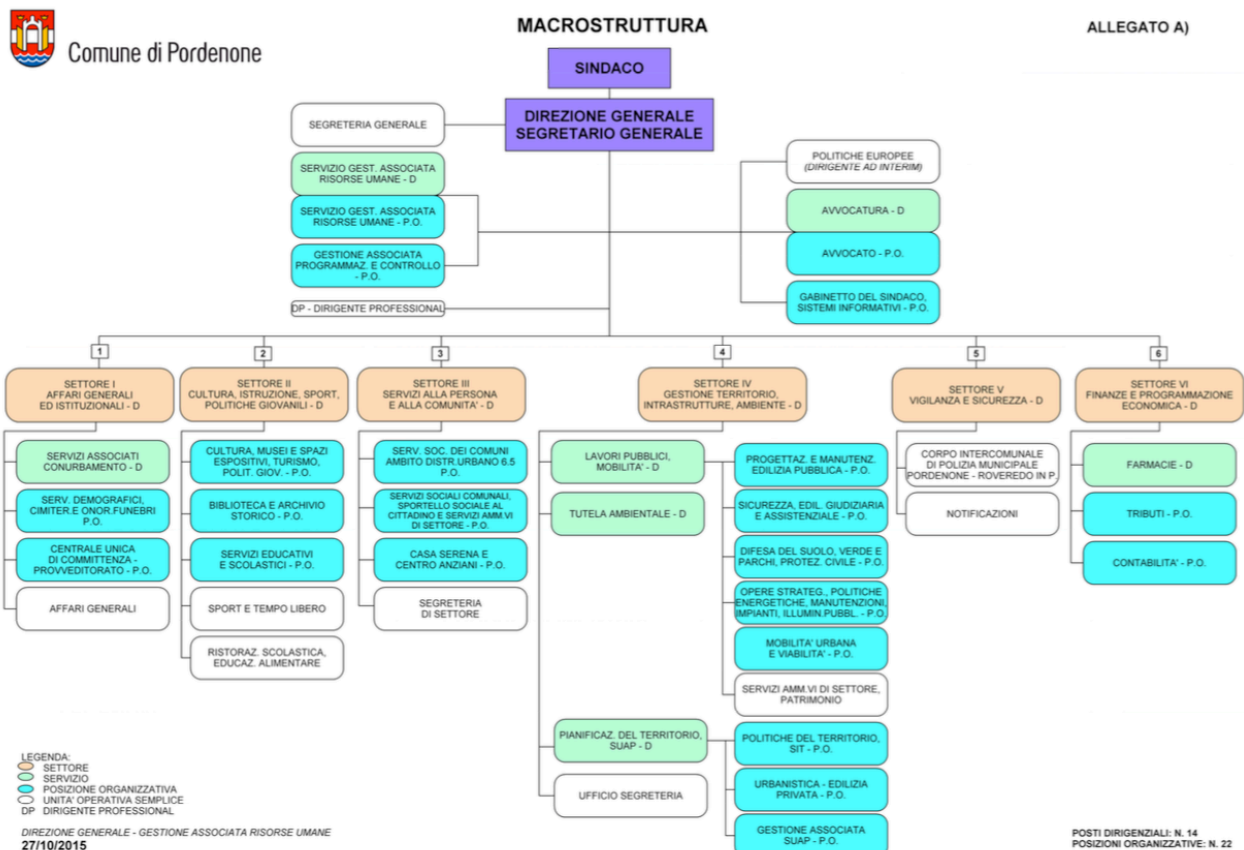
¹⁵⁶ Con l'entrata a regime del processo di armonizzazione contabile (2016) i «servizi» saranno sostituiti dai «programmi», con una riduzione del relativo numero grazie all'aggregazione di alcune aree, ma senza sostanziali impatti sul sistema di controllo implementato dall'ente pordenonese.

¹⁵⁷ Anche in tale sede si fa riferimento ai contenuti cui alla nota 155.

- unità di progetto: sono implementabili per svolgere attività specifiche aventi durata limitata o al fine di gestire particolari progetti. Possono essere impiantate all'interno di una singola struttura operativa oppure coinvolgere più strutture.

Le competenze relative alle articolazioni appena elencate trovano rappresentazione nella macrostruttura, di seguito riportata (fig. 1)¹⁵⁸.

Fig. 1 – Comune di Pordenone. Struttura organizzativa: macrostruttura



Fonte: Comune di Pordenone

A “capo” della struttura complessiva si pone il Sindaco, assistito dal Segretario Generale (S.G.)¹⁵⁹, che assume anche le funzioni di Direttore Generale¹⁶⁰. In termini complessivi, Il S.G. sovrintende l’adempimento delle funzioni da parte dei dirigenti, coordinandone l’attività; quindi, tale figura costituisce soggetto intermedio fra il livello politico e quello dirigenziale, volto a garantire l’adeguata trasmissione ed implementazione degli indirizzi politici nell’ambito della macchina amministrativa. In particolare, considerato il tema del presente la-

¹⁵⁸ La figura del «dirigente professional», collocata in posizione di staff rispetto alla Direzione generale, non è attualmente coperta.

¹⁵⁹ Il motivo per cui il termine «capo» è posto tra virgolette è desumibile dalla lettura della precedente nota 153.

¹⁶⁰ Il D.G. è infatti organo facoltativo nei (soli) comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

voro, si sottolinea come il S.G. si occupi anche del coordinamento relativo ai sistemi di programmazione e controllo.

4. CONTROLLO STRATEGICO E CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo strategico ed il controllo di gestione rientrano nella categoria dei «controlli interni» all'ente locale¹⁶¹. Con riguardo al Comune di Pordenone queste molteplici forme di controllo sono oggetto di una gestione integrata; in particolare, il controllo strategico deriva dalle risultanze relative alle altre tipologie di controlli interni, le quali comportano una serie di attività svolte tramite il supporto di un attinente sistema informativo. Dal punto di vista operativo, ciò si concreta nella circostanza per cui, all'interno delle varie aree (servizi), sono presenti indicatori destinati a monitorare il risultato di una data tipologia di controllo; nello specifico:

- la verifica di correttezza formale degli atti (legittimità) si basa su controlli a campione; in tal senso, il Piano della performance dell'ente evidenzia, per ognuna delle aree sottoposte ad indagine (servizi demografici e sociali, lavori pubblici etc.), un indicatore volto a definire il risultato atteso da parte del servizio incaricato dello svolgimento di tali verifiche, dato al quale poi si aggiungerà quello consuntivo;
- il controllo sulla trasparenza presenta caratteristiche simili a quelle cui al punto precedente: vi è infatti la presenza di un indicatore il quale, per mezzo di verifiche a campione, consente di monitorare se i vari servizi hanno effettivamente pubblicato tutti quegli elementi che erano tenuti a rendere trasparenti;
- il controllo di qualità evidenzia aspetti comuni con le due tipologie già delineate: infatti, per tutti i servizi oggetto di indagine, sono previsti indicatori legati alla soddisfazione dell'utenza, i quali contemplano un target con il voto atteso (che sarà in seguito integrato con il punteggio effettivamente espresso dai cittadini);
- il controllo di gestione si declina tramite "classici" indicatori di efficienza, efficacia, qualità e soddisfazione dell'utenza, nonché attraverso qualche indice di impatto; in generale, vi è la possibilità di osservare il trend relativo agli ultimi tre esercizi e l'obiettivo per l'anno a venire.

Tali componenti trovano sintesi nella Relazione sulla performance, anche allo scopo di fornire una risposta efficace, in termini di riepilogo, ai cittadini; al complesso dei controlli, così deli-

¹⁶¹ Tali controlli sono stati oggetto di presentazione nel capitolo secondo dell'elaborato, par. 5.2. «I controlli interni».

neato, è quindi connessa la valutazione della performance dei dirigenti, dei soggetti incaricati di posizione organizzativa e dei dipendenti.

Le attività di controllo strategico e di controllo di gestione rientrano – con riferimento all'amministrazione pordenonese – nell'ambito dell'ufficio «Gestione associata programmazione e controllo»¹⁶², che a sua volta costituisce uno dei servizi di Direzione generale.

4.1. Il controllo strategico: fini, contenuti, strumenti, step e soggetti coinvolti

Tramite il controllo strategico si realizza un esame circa il complessivo andamento gestionale dell'ente. Nello specifico, esso ha come scopo quello di evidenziare (a) i risultati raggiunti in rapporto alle linee programmatiche di mandato del Sindaco, soggette ad approvazione da parte del Consiglio comunale ed in seguito delineate da parte della Giunta in «azioni strategiche di mandato»; (b) gli elementi di tipo economico-finanziario relativi ai risultati conseguiti; (c) i tempi di esecuzione in raffronto alle previsioni; (d) le procedure operative adottate; (e) l'ottemperanza dei termini di conclusione relativi ai procedimenti; (f) il grado di qualità dei servizi erogati; (g) il livello di soddisfazione della domanda espressa; (h) elementi socio-economici riferiti all'impatto sulla comunità delle azioni svolte (in particolare, attraverso lo strumento del Bilancio sociale ed ambientale, cui ci si riferirà più avanti).

Il focus del controllo strategico è quindi posto sulla prestazione organizzativa, in particolare sui seguenti elementi che ne costituiscono oggetto¹⁶³: (1) l'attuazione delle politiche avviate relativamente alla soddisfazione finale dei bisogni della collettività; (2) l'implementazione delle linee strategiche di mandato nell'osservanza di fasi e tempi previsti, degli standard quali-quantitativi determinati, del grado di assorbimento delle risorse atteso; (3) la rilevazione del livello di soddisfazione dell'utenza destinataria delle attività e dei servizi, anche tramite l'impiego di forme interattive; (4) lo sviluppo quali-quantitativo delle relazioni con la cittadinanza, i soggetti interessati, l'utenza ed i destinatari dei servizi, anche attraverso l'adozione di modalità partecipative e collaborative – si pensi, in tal senso, a strumenti quali le Carte dei

¹⁶² Unità operativa complessa con posizione organizzativa; sul significato di gestione «associata» si entrerà nel merito in seguito.

¹⁶³ Il riferimento normativo è dato dall'art. 6 della L.R. 16/2010 (in tema di personale ed organizzazione, specificatamente con riguardo alla valutazione della prestazione); in altri termini, gli enti locali della regione – la quale detiene competenza legislativa esclusiva in tale materia – non sono tenuti ad applicare la normativa statale in materia di performance (D.lgs. 150/2009, c.d. Brunetta) ma quella regionale, salvo quando non espressamente previsto dalla normativa stessa.

servizi partecipate o il Bilancio sociale ed ambientale; (5) l'impiego efficiente delle risorse, in particolare con riguardo al contenimento ed alla diminuzione dei costi relativi ai servizi, oltre che all'ottimizzazione dei tempi concernenti i procedimenti amministrativi; (6) il livello qualitativo delle prestazioni e dei servizi forniti; (7) il conseguimento dei target di promozione delle pari opportunità.

Con riferimento alle fasi in cui si articola il controllo strategico, esse risultano connesse agli strumenti cui alla relativa pianificazione¹⁶⁴.

Il primo momento è costituito dalla presentazione delle linee programmatiche di mandato da parte del Sindaco al Consiglio comunale (fig. 2). Quest'ultimo organo, in particolare, partecipa alla definizione, all'adattamento ed all'esame annuale dell'attuazione delle stesse; può inoltre integrare tali linee nel corso dell'intero mandato amministrativo.

Fig. 2 – Comune di Pordenone. Linee programmatiche di mandato 2011-2016

<p>1. Continuità ed innovazione</p> <p><i>L'esperienza di 10 anni che hanno cambiato la città, per affrontare nuove sfide del futuro</i></p>
<p>2. Un percorso programmatico a più dimensioni</p> <p><i>Rimettere insieme i frammenti di un discorso sulla città per mobilitare risorse ed energie attraverso nuove pratiche di governo e di partecipazione</i></p>
<p>3. Il lavoro</p> <p><i>Azioni, sinergie, alleanze per rendere la città competitiva, capace di reinventare la propria economia, in uno scenario socioeconomico e culturale in continuo mutamento</i></p>
<p>4. Una città accogliente e sicura</p> <p><i>L'integrazione delle politiche in campo sociale, culturale e territoriale per governare i processi di inclusione ed esclusione e sviluppare relazioni e legami sociali</i></p>
<p>5. Un futuro sostenibile</p> <p><i>Interventi, strategie, scenari per coniugare e proiettare nel tempo memoria ed innovazione, in un quadro di sostenibilità (ambientale, sociale, economica) che possa assicurare una vita accettabile ai giovani e alle generazioni future</i></p>

Fonte: Comune di Pordenone

In secondo luogo, vi è un'esplicitazione di tali strategie e priorità da parte della Giunta, con la formulazione di un relativo documento – le «azioni strategiche di mandato» – volto

¹⁶⁴ Oggetto di esposizione nel precedente capitolo dell'elaborato, par. 5.3. «Programmazione e controllo».

all'individuazione degli interventi strategici da realizzare nel corso del quinquennio. Questo strumento, aggiornabile annualmente, si caratterizza per una sub-articolazione di tipo programmatico in «assi strategici» – che rappresentano il collegamento, formale e sostanziale, con le linee programmatiche sopra riportate – «linee strategiche» ed «azioni strategiche» (fig. 3 e fig. 4); in sintesi, le azioni strategiche di mandato rappresentano la premessa (“pietra miliare”) per la seguente attività di programmazione; inoltre, il documento comprende indicatori strategici (e connessi target) volti a misurare prestazione e impatto delle azioni¹⁶⁵, ossia dell’attuazione degli obiettivi strategici (fig. 4). Nel corso dell’esercizio, l’esame sullo stato di realizzazione di tali azioni strategiche sarà svolto mediante la predisposizione del report contenente la verifica annua dell’attuazione delle linee programmatiche di mandato poc’anzi richiamate¹⁶⁶, il quale è incluso nella Relazione sulla performance.

Infine si colloca il DUP, il quale – come illustrato nel precedente capitolo dell’elaborato¹⁶⁷ – si sostanzia in uno strumento programmatico di livello strategico-operativo, volto allo sviluppo dei due documenti poc’anzi esposti (linee programmatiche e, soprattutto, azioni strategiche di mandato); nello specifico:

- la sezione strategica – avente come riferimento temporale il quinquennio amministrativo – permette di connettere le linee ed azioni strategiche con la specifica missione di bilancio (fig. 5a);
- la sezione operativa dettaglia ulteriormente, definendo per gran parte delle azioni strategiche la motivazione della scelta (azione) assunta, la programmazione operativa e gli obiettivi triennali (i quali saranno poi sviluppati nel PEG) e l’indicatore strategico dell’azione (fig. 5b).

¹⁶⁵ «Indicatori (...) individuati nel rispetto dei criteri generali definiti dall’art. 5, c. 2 del D.lgs. 150/2009», in Comune di Pordenone, *Regolamento sui controlli interni*, art. 7, c. 1.

¹⁶⁶ Si veda TUEL, art. 42, c. 3.

¹⁶⁷ Si veda, in esso, il par. 5.3.1. «Il Documento unico di programmazione».

Fig. 3
Comune di Pordenone
Assi strategici e linee strategiche 2011-2016

00001	IL LAVORO: RENDERE LA CITTA' COMPETITIVA
	101 - L'Amministrazione protagonista attivo dello Sviluppo economico
00002	UNA CITTA' ACCOGLIENTE E SICURA
	201 - La cultura come fattore di sviluppo
	202 - Il sistema del sapere
	203 - Anche lo sport è cultura
	204 - La rete locale di welfare
	205 - I diritti dei bambini come sintomo di una buona città
	206 - Le politiche giovanili
	207 - L'età adulta
	208 - La terza età
	209 - I migranti
	210 - Servizi al cittadino di qualità
	211 - Le politiche territoriali e infrastrutturali
	212 - Una città sicura
	213 - L'ambiente in cui viviamo
00003	UN FUTURO SOSTENIBILE
	301 - Energie rinnovabili
	302 - Mobilità sostenibile
	303 - Comunità sostenibili e rifiuti
	304 - L'acqua
00004	UN PERCORSO PROGRAMMATICO A PIU' DIMENSIONI: PARTECIPAZIONE E GOVERNANCE URBANA
	401 - Organizzazione ed assetto istituzionale
	402 - Funzionamento dell'apparto comunale

Fonte:
Comune di Pordenone
Azioni strategiche di mandato 2011-2016

Fig. 4 - Comune di Pordenone
Assi strategici, linee strategiche, azioni strategiche e relativi indicatori (esempi)

UN FUTURO SOSTENIBILE		Target 2016	Priorità (1-3)	Peso	Assessore
301 - Energie rinnovabili				100	
201130101	Adesione al "Patto tra i Sindaci" al fine di ridurre le emissioni di CO2, aumentare il livello di efficienza energetica e aumentare la quota di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile. Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		1	15	Conficoni
201130102	Costruzione dell'inventario di base delle emissioni e analisi dei consumi e alla pianificazione energetica del patrimonio e dei servizi comunali in quanto strumenti per la redazione del Piano energetico comunale e del Piano d'azione per l'energia sostenibile. Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		1	20	Conficoni
201130103	Predisposizione del Piano d'azione per l'energia sostenibile Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		1	25	Conficoni
201130104	Attivazione di tutte le possibili forme di risparmio energetico e di ricorso alle fonti rinnovabili negli edifici e negli impianti pubblici, promuovendo la cultura relativa anche istituendo un premio per il miglior risultato in tema di risparmio energetico da assegnare alle scuole. % edifici comunali interessati	100	2	25	Conficoni - Mazzer
201130105	Incentivazione con un'apposita regolamentazione l'efficienza energetica degli edifici e degli impianti di riscaldamento delle abitazioni (sostituzione delle vecchie caldaie, isolamento degli edifici). Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		2	15	Toffolo - Conficoni
302 - Mobilità sostenibile				100	
201130201	Predisposizione di un Piano integrato di mobilità sostenibile che deve andare oltre i classici "piani del traffico", mettendo nel piatto anche una riflessione sul ring e sulle alternative possibili. Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		1	40	Conficoni
201130202	Supporto alla realizzazione del progetto del nuovo grande anello periferico quale la bretella di collegamento tra Cordenons, Ponte Meduna e l'A28. Non serve indicatore (realizzato o non realizzato)		1	4	Conficoni - Mazzer - Toffolo
201130203	Collaborazione con l'azienda per i trasporti e i comuni limitrofi finalizzata alla riorganizzazione del trasporto pubblico locale e alla promozione dell'intermodalità: un trasporto coordinato con i parcheggi scambiatori, con le forme meno invasive di penetrazione nella città e con la pianificazione dei tempi della città. N. passeggeri del servizio trasporto urbano		2	10	Conficoni
201130204	Attivazione di forme innovative di "gestione della domanda" di mobilità, attraverso semplici risorse informatiche, pannelli per l'informazione in tempo reale e messaggi di comunicazione mobile, per ottimizzare le risorse pubbliche e private in circolazione N. rilevatori di traffico e pannelli disponibili in città	15	2	6	Conficoni
201130205	Al fine di migliorare la qualità dell'aria, decongestionare il traffico cittadino sarà implementato la possibilità di utilizzo di car e bike sharing pubblici e privati, l'utilizzo dei veicoli elettrici e quelli a bassa emissione. N. utenti registrati bike sharing	500	3	5	Conficoni
201130206	Implementeremo l'estensione delle piste ciclabili. Km delle piste ciclabili	28	2	10	Conficoni
201130207	Finanziamento della riqualificazione delle vie più congestionate. km di strade riqualificate	6	1	10	Conficoni - Mazzer

Fonte: Comune di Pordenone. *Azioni strategiche di mandato 2011-2016*

Fig. 5a – Comune di Pordenone. DUP 2016. Sezione strategica (esempio)

302 - Mobilità sostenibile	
201130201	Predisposizione di un Piano integrato di mobilità sostenibile che deve andare oltre i classici "piani del traffico", mettendo nel piatto anche una riflessione sul ring e sulle alternative possibili.
Zille B.	
Priorità: ALTA	
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità	
201130202	Supporto alla realizzazione del progetto del nuovo grande anello periferico quale la bretella di collegamento tra Cordenons, Ponte Meduna e l'A28.
Moro F. - Toffolo M.	
Priorità: ALTA	
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità	
201130203	Collaborazione con l'azienda per i trasporti e i comuni limitrofi, alla riorganizzazione del trasporto pubblico locale e alla promozione dell'intermodalità: un trasporto coordinato con i parcheggi scambiatori, con le forme meno invasive di penetrazione nella città e con la pianificazione dei tempi della città.
Zille B.	
Priorità: MEDIA	
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità	

Fonte: Comune di Pordenone.

Fig. 5b – Comune di Pordenone. DUP 2016. Sezione operativa (esempio)

302 - Mobilità sostenibile						
201130201	Predisposizione di un Piano integrato di mobilità sostenibile che deve andare oltre i classici "piani del traffico", mettendo nel piatto anche una riflessione sul ring e sulle alternative possibili.					
Zille B.						
Priorità: ALTA						
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità						
A - MOTIVAZIONE DELLE SCELTE PROGRAMMATICHE DELL'AZIONE						
A seguito dell'approvazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile saranno attuati una serie di interventi al fine di migliorare tale aspetto in città. Per tale ragione sarà necessario programmare la realizzazione di alcune tra le zone 30 previste dal piano PUMS, in particolare quelle inserite nella richiesta di contributo regionale.						
B - PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E OBIETTIVI TRIENNALI						
Codice	Descrizione	Anno Avvio Programma		C. di Costo	C. Elem.	
2016001	Realizzazione di due zone 30 localizzate ad ovest di via Montereale. Entrambe oggetto di richiesta di contributo Regionale con apposito bando.	2016	1005 Viabilità e infrastrutture stradali	00505	00000	
2016002	Consolidamento di alcune zone 30 trattate con semplice segnaletica.	2017	1005 Viabilità e infrastrutture stradali	00505	00000	
2016003	Realizzazione di altre zone 30 come previsto nel PUMS.	2018	1005 Viabilità e infrastrutture stradali	00505	00000	
201130202	Supporto alla realizzazione del progetto del nuovo grande anello periferico quale la bretella di collegamento tra Cordenons, Ponte Meduna e l'A28.					
Moro F. - Toffolo M.						
Priorità: ALTA						
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità						
A - MOTIVAZIONE DELLE SCELTE PROGRAMMATICHE DELL'AZIONE						
Non sono previste azioni specifiche poiché l'azione è già stata completata						
201130203	Collaborazione con l'azienda per i trasporti e i comuni limitrofi, alla riorganizzazione del trasporto pubblico locale e alla promozione dell'intermodalità: un trasporto coordinato con i parcheggi scambiatori, con le forme meno invasive di penetrazione nella città e con la pianificazione dei tempi della città.					
Zille B.						
Priorità: MEDIA						
Missione: 10 Trasporti e diritto alla mobilità						
A - MOTIVAZIONE DELLE SCELTE PROGRAMMATICHE DELL'AZIONE						
Aumento dello split modale (percentuale di spostamenti con un certo tipo di mezzo di trasporto) verso il trasporto pubblico fidelizzando l'attuale utenza ma incentivando l'utilizzo da parte di nuovi fruitori.						
B - PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E OBIETTIVI TRIENNALI						
Codice	Descrizione	Anno Avvio Programma		C. di Costo	C. Elem.	
2016001	Estensione della linea rossa verso i parcheggi di scambio con aumento della frequenza dei passaggi attestandola sui 10'.	2016	1002 Trasporto pubblico locale	00505	00000	
C - INDICATORI STRATEGICI DELL'AZIONE		Cons. 2012	Cons. 2013	Cons. 2014	Cons. 2015	Prev. 2016
00505 - N. passeggeri del servizio trasporto urbano		2299000	2321000	2275000	0	0

Fonte: Comune di Pordenone. Il grado di realizzazione della linea strategica (nell'esempio «Mobilità sostenibile») è frutto della media ponderata delle percentuali di realizzazione delle singole azioni per il peso attribuito a ciascuna di esse (v. fig. 4).

La pianificazione strategica (“dove vuole andare l’ente”), delineata nei documenti e nelle fasi appena illustrate, troverà successiva concretizzazione nel PEG, volto a tradurla in obiettivi operativi di gestione (“come si vuole andare nella direzione decisa”); in tal senso, il controllo strategico – da un punto di vista processuale – ha come fine quello di verificare la coerenza fra linee programmatiche/azioni strategiche stabilite ed i suddetti obiettivi operativi.

La rendicontazione consuntiva dell’attività di controllo strategico trova espressione in due documenti:

- la «Relazione sulla performance/prestazione», che illustra – in via riassuntiva – i risultati dell’attività summenzionata e delle altre tipologie di controlli interni; tale documento è parte integrante del «Rapporto di gestione», referto allegato al Rendiconto della gestione ed esposto – insieme a quest’ultimo – al Consiglio comunale¹⁶⁸;
- il Bilancio sociale ed ambientale, il quale – definito annualmente – costituisce una rendicontazione di tipo generale destinata ad esporre l’azione dell’amministrazione, gli obiettivi strategici conseguiti nell’esercizio e gli impatti derivanti dall’azione stessa. Da notare, in ottica critica, come l’ultima edizione di tale documento risalga al 2011¹⁶⁹.

Il controllo strategico è attuato, oltre che dall’ufficio «Gestione associata programmazione e controllo», dai dirigenti e avviene sotto la direzione del Segretario Generale; inoltre, vede la partecipazione dell’Organismo indipendente di valutazione (OIV)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Con riguardo alla «relazione sulla performance/prestazione», si veda L.R. 16/2010, art. 6, c. 2, lett. b; in merito al «rapporto di gestione» si faccia riferimento al Regolamento sui controlli interni del Comune di Pordenone: art. 14 lettera d (che richiama il TUEL, art. 198, e la sopracitata L.R. 16/2010, art. 62 lettera b) ed art. 15 (che si ricollega al TUEL, art. 198-bis).

¹⁶⁹ In tal senso, non viene rispettato il punto C.4.2 delle *Linee guida sulla performance e trasparenza* approvate dallo stesso comune: «L’Amministrazione, con cadenza annuale, effettua una rendicontazione generale dell’Azione amministrativa, degli obiettivi raggiunti nell’esercizio e degli impatti dell’azione stessa, attraverso la realizzazione e pubblicazione del Bilancio Sociale Ambientale, predisposto anche sulla base del Rapporto di Gestione (Referto) validato dall’O.I.V.».









¹⁷⁰ Principalmente, l’OIV – che va a sostituire il precedente nucleo di valutazione ed è nominato alla Giunta (o, in generale, dall’organo esecutivo) – «monitorea il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni» e «comunica tempestivamente le criticità riscontrate alla giunta, o comunque all’organo esecutivo»; in tale contesto, si sottolinea come esso «esercita, altresì, le attività di controllo strategico e riferisce, in proposito, direttamente alla giunta, o comunque all’organo esecutivo» (L.R. 16/2010, art. 6).

4.1.1. I servizi comunali e la soddisfazione degli utenti

Come indicato precedentemente, tra le competenze del controllo strategico vi è l'analisi del livello di soddisfazione dei cittadini-utenti rispetto ai servizi forniti dal comune; in tal senso, l'oggetto d'indagine riguarda, ad esempio, l'assistenza domiciliare, gli asili nido, l'edilizia privata, l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) etc. Le finalità sottostanti a tale "pagella" risiedono nel superamento dell'autoreferenzialità, nell'adeguata comprensione dei bisogni dell'utenza – la quale viene "ascoltata" ed invitata a partecipare alla realizzazione delle politiche – e, in definitiva, nel miglioramento qualitativo dello stesso livello di servizio. Operativamente, lo strumento utilizzato è la somministrazione di questionari sulla base di determinati criteri, tra i quali il coinvolgimento – salvo diversa indicazione – della totalità degli utenti del servizio, l'anonimato ed il carattere personale della consultazione, la possibilità di compilare il questionario sia tramite web (modalità privilegiata) che in via cartacea, la cadenza biennale dell'indagine. Il servizio di controllo strategico, in accordo con i servizi oggetto d'indagine, predispone le domande da sottoporre all'utenza; inoltre, in qualità di soggetto *super partes*, esso si occupa della somministrazione e dell'elaborazione dei risultati.

L'esito di ciascun questionario è oggetto di pubblicazione: nello specifico, per ognuno sono presentate informazioni di sintesi circa il numero dei questionari somministrati e di quelli effettivamente compilati (con l'indicazione della relativa percentuale di partecipazione); ogni quesito incluso è poi accompagnato dall'indicazione del voto medio ottenuto (fig. 6).

Fig. 6 – Questionario di soddisfazione dell'utenza (esempio)


QUESTIONARIO SODDISFAZIONE UTENTI ASILI NIDO				
Comparazione indagini 2011 e 2013				
<p>Nell'anno 2013 sono stati compilati 74 questionari su 100 pari al 74% degli intervistati. Nell'anno 2011 sono stati compilati 85 questionari su 100 pari al 85% degli intervistati. Nell'anno 2009 sono stati compilati 60 questionari su 100 pari al 60% degli intervistati. Si espongono di seguito le risposte alle domande che sono state sintetizzate per facilità di lettura.</p>				
Quesito:	VOTO			
	2009	2011	2013	
1. Come valuta la semplicità, chiarezza, coerenza e completezza delle informazioni ricevute all'atto di iscrizione?	8	9	8	
2. Come valuta l' organizzazione e cura degli spazi esterni e interni ?	8	9	9	
3. Come valuta la qualità dell'accoglienza nei confronti del bambino ?	9	9	9	
4. Come valuta la cura e attenzione educativa del personale docente verso il bambino?	9	9	9	
5. Come valuta l'attenzione prestata all' igiene e alla sicurezza del bambino ?	9	9	9	
6. Come valuta la qualità del servizio mensa ?	9	9	9	
7. Come valuta le informazioni ricevute sulle attività dirette ai bambini e sul coinvolgimento dei genitori nel progetto?	9	9	9	
8. Come valuta complessivamente il servizio offerto ?	9	9	9	

Fonte: Comune di Pordenone. Direzione generale. Ufficio controllo strategico

In aggiunta, è esposto il dettaglio – in termini percentuali – di tutti i voti espressi, affiancato da un’*emoticon* avente diversa colorazione a seconda del punteggio medio ottenuto (rosso, da 1 a 4; giallo, da 5 a 6; verde, da 7 a 10), come evidenziato in fig. 7.

Fig. 7 – Questionario soddisfazione utenti asili nido 2013-14. Voti analitici (dettaglio)

Quesito:	1. Come valuta la semplicità, chiarezza, coerenza e completezza delle informazioni ricevute all'atto di iscrizione?										Voto	
Griglia valutazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/R	
n° Voti espressi	0	0	0	2	1	3	10	22	14	22	0	
% voti espressi	2,70%				5,41%		91,89%				0,00%	

Quesito:	2. Come valuta l' organizzazione e cura degli spazi esterni e interni ?										Voto	
Griglia valutazione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/R	
n° Voti espressi	0	0	1	0	1	3	10	11	25	23	0	
% voti espressi	1,35%				5,41%		93,24%				0,00%	


Fonte: Comune di Pordenone. Direzione generale. Ufficio controllo strategico

Tale documentazione, elaborata per ciascuna indagine, è disponibile presso una pagina dedicata del sito web del comune; in quest’ultima viene inoltre fornito il voto di sintesi (complessivo) del questionario – corredato da un’*emoticon* avente le stesse caratteristiche di quella descritta poc’anzi – ed i documenti riguardanti le consultazioni passate, oltre che il trend relativo alle due più recenti (fig. 8).

Risultati questionari soddisfazione utenti

Fig. 8
(dettaglio)

Esito delle indagini svolte sulla soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi erogati dal comune di Pordenone

Fonte:	Titolo del questionario	Risultati 2009-2010	Risultati 2011-2012	Risultati 2013-2014	Risultati 2015-2016	Trend (ultime due indagini)	Emoticon (ultima indagine)
Comune di Pordenone Sito web ufficiale	Assistenza domiciliare	n.d.	Voto: 9 Questionari compilati: 125 (59%) Report (pdf)	Voto: 9 Questionari compilati: 152 (68%) Report (pdf)	In esecuzione		

4.1.2. Strumenti di “voice”: le segnalazioni on-line

Il comune, sempre con la finalità di porre il cittadino nelle condizioni di “farsi sentire” ed in ottica di collaborazione con lo stesso ente, ha messo a disposizione – oltre agli strumenti tra-

dizionali dell'URP e del numero verde – due servizi di segnalazione online: «SOL» e «Città sicura».

«SOL» – acronimo di Segnalazioni On Line, servizio di *e-government* attivo dal 2010 e coordinato dall'unità di controllo strategico – permette al cittadino di segnalare, in primo luogo tramite web (PC e smartphone), la presenza di disservizi, malfunzionamenti, guasti e ripristini riguardanti principalmente il verde e l'illuminazione pubblica, la segnaletica viaria e la rete stradale, il territorio ed i rifiuti. L'inserimento della segnalazione avviene accendendo alla piattaforma (previa registrazione), selezionando il tipo di problema, indicando il luogo del disservizio (indirizzo), una sua sintetica descrizione ed il livello di priorità, potendo inoltre allegare una foto. Il feedback iniziale del comune sarà inviato all'utente via posta elettronica o sms, così come i successivi aggiornamenti sullo stato di avanzamento della segnalazione; quest'ultimo, inoltre, può essere monitorato in maniera trasparente accedendo via web al sistema SOL (fig. 9).

Fig. 9 – Comune di Pordenone. SOL. Piattaforma web: segnalazioni (dettaglio)

Nr	Stato	Oggetto	Indirizzo	Priorità	Assegnata a	Data inserimento	Ultima modifica
8621	In esame	Altro - Illuminazione	VIALE DELLA LIBERTA',	Bassa	Luciano Pellarin	13.11.15	13.11.15
8042	In esame	Punto luce danneggiato	VIA ROVEREDO, 2	Alta	Luciano Pellarin	16.07.15	16.07.15
7916	In esame	Altro - Segnaletica	VIA POLA,	Media	Lorella Marcolin	22.06.15	18.09.15
7814	In esame	Fontane e lavatoi	VIA FONTANE,	Bassa	Silvia Bottosso	04.06.15	29.09.15

Fonte: Comune di Pordenone

Tale servizio – che ha ricevuto, dall'attivazione, oltre 8000 segnalazioni, di cui il 96% risolte – è stato il primo classificato per la categoria servizi interattivi al concorso nazionale «La PA che si vede», premio organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e realizzato da Formez PA¹⁷¹; in particolare, nella motivazione alla base del riconoscimento si è sottolineato come il servizio si collochi «in una prospettiva di utilizzo partecipativo della nuove tecnologie che migliorano la gestione nella cosa pubblica e stimolano la fiducia nella collettività»¹⁷².

Il servizio «Città sicura» è volto a favorire una collaborazione responsabile e consapevole da parte dei cittadini al mantenimento delle condizioni che assicurano sicurezza urbana; in tal

¹⁷¹ «Formez PA» – centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della P.A. – opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fonte: Formez PA, *Sito web ufficiale*.

¹⁷² Formez PA, *Motivazioni premio «La P.A. che si vede» (2011)*.

sensu, esso si distingue dal servizio SOL, poc'anzi illustrato, per non avere ad oggetto disservizi o guasti. In altri termini, «Città sicura» si qualifica come strumento volto a promuovere un approccio “partecipativo” alla sicurezza, senza per questo sostituirsi al servizio di pronto intervento delle forze dell'ordine¹⁷³; ciò significa, nel concreto, che i tipi di situazione segnalabili sono rappresentati, ad esempio, da veicoli abbandonati, da determinate violazioni al codice della strada (mancata osservanza del divieto di sosta o di zone riservate a portatori di disabilità), da particolari situazioni personali (abbandono scolastico, disagio personale o familiare) o relative al territorio (occupazioni abusive o inquinamento dell'ambiente). Le modalità operative di utilizzo del servizio sono simili a quelle che caratterizzano SOL, con la differenza che la segnalazione viene inviata alle forze dell'ordine: saranno poi quest'ultime ad adoperarsi, nel più breve tempo possibile, per la verifica della circostanza comunicata e l'adozione degli eventuali provvedimenti.

4.2. Il controllo di gestione: fini, contenuti, soggetti coinvolti, step e strumenti

Il servizio di controllo di gestione (CdG) del Comune di Pordenone sorge intorno al 1992. In generale, tra i presupposti che hanno consentito un suo profittevole sviluppo è possibile individuare l'esistenza di amministratori, dirigenti ed altri dipendenti convinti dei vantaggi che sarebbero derivati dal sistema; un'opportuna strutturazione tecnica del supporto informativo; un'azione – sistematica e continua – di promozione dell'utilità dello strumento (soprattutto in fase di start-up) e, complessivamente, la presenza di un adeguato livello di professionalità.

Il CdG (anche) nell'ambito dell'amministrazione comunale pordenonese si caratterizza quale strumento direzionale e di controllo-guida dell'ente. Nello specifico, ciò avviene tramite l'impiego di relativi mezzi che, nati nell'ambiente privato, sono stati oggetto di un adattamento volto a renderli compatibili con il contesto pubblico; in termini generali, esso rimane finalizzato a indirizzare attività e risorse verso il conseguimento delle finalità dell'organizzazione (in questo caso, del comune).

Entrando nel merito, il CdG dell'ente pordenonese si qualifica quale processo volto:

- a supportare l'esplicitazione della programmazione operativa dell'ente, così come definita nel PEG;

¹⁷³ Nello specifico, non possono essere inviate comunicazioni inerenti querele o denunce e, in generale, segnalazioni relative a situazioni d'emergenza.

- a monitorare ciclicamente il livello di realizzazione degli obiettivi prestabiliti; in particolare ciò avviene, in genere, quadrimestralmente;
- a controllare la funzionalità organizzativa, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'ente – con riguardo all'attuazione degli obiettivi sopracitati – tramite l'analisi delle risorse impiegate ed il confronto tra costi e quantità/qualità dei servizi forniti.

Alla luce di tali caratteristiche, si evince come l'attività sia volta, in definitiva, a beneficiare il cittadino-utente attraverso un miglioramento costante delle funzioni svolte e dei servizi offerti.

Per conseguire la finalità appena delineata, il CdG prende in considerazione la complessiva attività amministrativo-gestionale del comune. Nello specifico, esso viene esercitato con riguardo a singoli servizi – o centri di costo (CdC), individuati nel PEG – esaminando, come poc'anzi indicato, il grado di attuazione dei target attribuiti, le risorse finanziarie acquisite, i costi sostenuti (in certi casi, anche i ricavi realizzati) ed i risultati quantitativi/qualitativi raggiunti; in tal senso – per rispondere alle connesse esigenze conoscitive e di specifica determinazione di costi, ricavi ed indicatori – la struttura relativa ai CdC costituisce una disarticolazione dei servizi.

Entrando nel merito degli attori del CdG, quest'ultimo è svolto:

- dai dirigenti e dai funzionari aventi titolo di posizione organizzativa; nello specifico, ogni dirigente di settore esercita il CdG con riguardo agli obiettivi attribuiti ed identificati nel PEG¹⁷⁴;
- dal servizio «Gestione associata programmazione e controllo», che si occupa – in particolare e sotto la direzione del Segretario Generale – dell'analisi ed elaborazione dei dati, fornendo correlato supporto al livello dirigenziale; con riguardo a quest'ultima attività, essa viene svolta anche tramite l'attivazione e la gestione di un sistema informatico denominato *GesPeg*, software progettato in-house dallo staff del CdG. Quest'applicativo sostiene il complessivo processo di raccolta dei dati, la predisposizione del budget e dei documenti istituzionali (PEG, DUP, etc.) oltre che del report del CdG e strategico; in definitiva, il software supporta la gestione del processo di pianificazione strategica, il monitoraggio in itinere delle azioni strategiche di mandato e la rendicontazione necessaria per la stesura del Bilancio sociale.

¹⁷⁴ Si ricorda (v. precedente capitolo dell'elaborato, par. 5.3.2. «Il Piano esecutivo di gestione») che il PEG unifica in maniera organica il Piano dettagliato degli obiettivi (PDO) ed il Piano della prestazione/performance (PdP); quest'ultimo, in particolare, delinea i risultati attesi relativi ad una determinata attività in un dato periodo temporale.

Come accennato in precedenza, il CdG si caratterizza soprattutto per la sua logica processuale e circolare, rientrando nel ciclo di gestione della performance¹⁷⁵ e rivelandosi integrato alla pianificazione strategica. Esso, nello specifico, presenta la seguente articolazione:

- programmazione dei risultati da conseguire nel corso dell'esercizio, definendo ed assegnando – tramite il PEG – obiettivi operativi; a tale proposito, vengono individuati specifici indicatori e valori di performance attesi. In particolare, gli obiettivi anzidetti – relativi sia all'attività ordinaria che a progetti di sviluppo – sono determinati in armonia con le azioni strategiche di mandato (richiamandole generalmente in maniera esplicita) e con le esigenze della collettività, risultando inoltre classificati – sia in ottica organizzativa che individuale¹⁷⁶ – per centro di responsabilità / centro di costo o elementare¹⁷⁷;
- monitoraggio nel corso dell'esercizio (perlomeno ogni quattro mesi) del livello di attuazione degli obiettivi; in tal senso, qualora si evidenzino scostamenti rispetto a quanto programmato si individueranno le eventuali ed opportune azioni correttive. Operativamente, il servizio «Gestione associata programmazione e controllo» si occupa della redazione del report periodico quadrimestrale – attraverso il quale avviene il monitoraggio del PEG – inviandolo successivamente alla Giunta ed all'OIV; tale documento viene inoltre pubblicato sul sito web del comune;
- rilevazione di costi (ed eventuali ricavi) relativi ai servizi/centri di costo (contabilità analitica), anche a livello di unità di prodotto se quest'ultimo risulta significativo;
- rendicontazione annua, mediante il Rapporto di gestione¹⁷⁸, sulla prestazione ed i risultati conseguiti – sia a livello organizzativo che individuale – rispetto a quanto programmato; anche tale report è oggetto di pubblicazione sul sito internet dell'ente.

In definitiva, si comprende come le competenze relative al servizio di CdG includano, in particolare, la programmazione (v. predisposizione del PEG), la verifica del grado di realizzazione degli obiettivi e l'analisi degli scostamenti, la redazione del relativo referto e dell'altra reportistica periodica (o su richiesta), oltre che il bilancio di mandato; il servizio risulta inoltre componente del nucleo incaricato della formazione del bilancio.

¹⁷⁵ Per chiarimenti, si veda al secondo capitolo dell'elaborato il paragrafo 5.6. «Il ciclo di gestione della performance (Riforma Brunetta): cenni».

¹⁷⁶ Gli obiettivi organizzativi sono quelli predominanti: ad esempio, tutti i componenti di un CdC partecipano a consuntivo alla realizzazione dei target; obiettivi individuali sono previsti, in limitati casi, solo per alcuni dirigenti e/o posizioni organizzative.

¹⁷⁷ Per una contestualizzazione di tali centri, si veda il paragrafo successivo («La mappa dei centri di responsabilità»).

¹⁷⁸ Documento già introdotto al paragrafo precedente. Si richiama, in tale sede, come esso contenga tutti gli elementi previsti dall'art. 6, comma 2, lettera b) della L.R. 16/2010 in tema di Relazione sulla performance (prestazione).

In generale, il modello sul quale si fonda il CdG del Comune di Pordenone può essere considerato di tipo “tradizionale”, in quanto basato sulla consolidata sequenza *bisogni–input–attività–output–outcome* (con l’ente-azienda focalizzato sui tre elementi centrali) e su una coerenza tra obiettivi, indicatori e scelte ai diversi livelli della struttura organizzativa; un ruolo importante, in questo contesto, è esercitato dal sistema contabile integrato composto da:

- contabilità finanziaria: è volta a rilevare i valori relativi a movimentazioni di denaro – debiti e crediti – sorti nel corso dell’esercizio; centrale, in tal senso, è la nozione di «spesa», ossia «pagamento» di risorse;
- contabilità generale: si caratterizza per imputare ad un dato esercizio esclusivamente i processi economici compiuti durante lo stesso (per tale motivo è definita anche «economica»); il concetto centrale è quindi quello di «costo», inteso – alla luce di quanto appena affermato – come «impiego» di risorse;
- contabilità analitica: consente di comprendere quale centro (“chi”) ha impiegato determinati fattori produttivi (identificabili in base alla natura del costo).

4.2.1. La mappa dei centri di responsabilità

Entrando nel merito dell’infrastruttura relativa al CdG, individuiamo una “tradizionale” mappa delle responsabilità fondata su relativi centri (CdR), ossia su unità organizzative che si caratterizzano per una determinata disponibilità di risorse (umane, finanziarie e strumentali), lo svolgimento di attività peculiari e la guida da parte di un responsabile; quest’ultimo, in particolare, risponde degli eventuali scostamenti tra i risultati previsti ed effettivamente realizzati. Nello specifico, ciascun settore – compresa la Direzione generale – include al suo interno più CdR, a loro volta sub-articolati in CdC e, in certi casi, (anche) in centri elementari (CE), il tutto in un’ottica di dialogo con la macrostruttura organizzativa presentata in precedenza (fig. 10, fig. 11 e fig. 12).

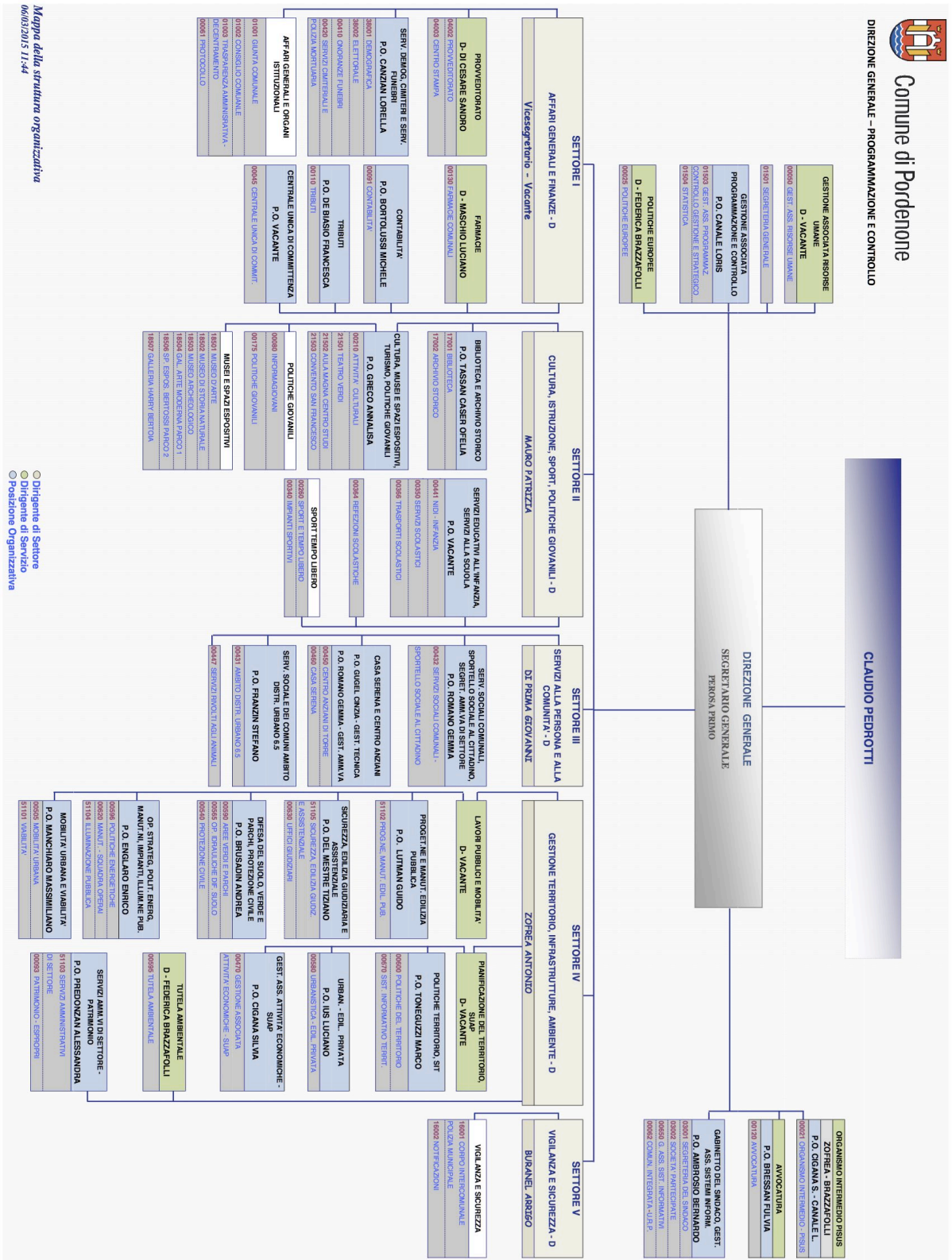
Fig. 10 – Comune di Pordenone. Struttura organizzativa per CdR e CdC. Dettaglio

Direz. ne Sett.	Direzioni	P.O.	Cen. di Resp.	SETTORE III - SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA'	
				Direzioni - Centri di responsabilità	Centri di costo
G. DI PRIMA		G. ROMANO	302	Servizi sociali comunali - Sportello sociale al cittadino - Segreteria amministrativa di settore	00432 Servizi sociali comunali - Sportello sociale al cittadino
		C. GUGEL - G. ROMANO	303	Casa Serena e Centro Anziani	00447 Servizi rivolti agli animali 00450 Centro anziani di Torre 00460 Casa Serena
		S. FRANZIN	304	Servizio sociale dei comuni Ambito Distr. Urbano 6.5	00431 Ambito Distrettuale Urbano 6.5
Direz. ne Sett.	Direzioni	P.O.	Cen. di Resp.	SETTORE IV - GESTIONE TERRITORIO, INFRASTRUTTURE, AMBIENTE	
				Direzioni - Centri di responsabilità	Centri di costo/Centri elementari
A. ZOFREA	A. ZOFREA	A. PRENDONZAN	402	Serv. Amministrativi di settore - Patrimonio	00093 Patrimonio - Espropri 00511 Servizi Amministrativi di settore (51103)
		E. ENGLARO	401	Opere strategiche, politiche energetiche, manutenzioni, impianti, illuminazione pubblica	00511 Illuminazione Pubblica ed Impianti (51104) 00596 Politiche energetiche 00620 Manutenzioni - squadra operai
		G. LUTHMAN	403	Progettazione e manutenzione edilizia pubblica	00511 Progettaz. ne e manutenz. ne edilizia pubblica (51102)
		T. DEL MESTRE	404	Sicurezza, edilizia giudiziaria e assistenziale	00511 Sicurezza, edilizia giudiziaria e assistenziale (51105) 00630 Uffici Giudiziari
		A. BRUSADIN	405	Difesa del suolo, verde e parchi, protezione civile	00540 Protezione civile 00565 Opere idrauliche per la difesa del suolo 00590 Aree verdi e parchi
		M. MANCHIARO	407	Mobilità urbana e viabilità	00505 Mobilità urbana 00511 Viabilità (51101)
		M. TONEGUZZI	408	Politiche del territorio, S.I.T.	00600 Politiche del territorio 00670 Sistema informativo territoriale
		L. IUS	409	Urbanistica - Edilizia privata	00580 Urbanistica - Edilizia privata
		S. CIGANA	410	Gestione Ass. Attività economiche - SUAP	00470 Gestione Associata Attività economiche - SUAP
		F. BRAZZAFOLLI	406	Tutela ambientale	00595 Tutela ambientale

Fonte: Comune di Pordenone. Documento aggiornato al 6 marzo 2015.

Il dettaglio dei CE è qui riportato, a titolo esemplificativo, per il solo per il Settore IV

Fig. 11 - Comune di Pordenone. Struttura organizzativa per CdR e CdC (grafico)



Fonte: Comune di Pordenone. Documento aggiornato al 6 marzo 2015

Ciascun CE si caratterizza per lo svolgimento di relative funzioni; si pensi, ad esempio, ai servizi sociali rivolti alla terza età (CE 43202 Anziani, v. fig. 12).

Fig. 12 – Comune di Pordenone. Struttura per CdR, CdC e CE. Dettaglio Settore III

Direz. Set.	Direzioni	P.O.	Cent. di Resp.	SETTORE III - SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA'	
				Direzioni - Centri di responsabilità	Centri di costo/Centri elementari
		G. ROMANO	302	Servizi sociali comunali - Sportello sociale al cittadino - Segreteria amministrativa di settore	00432 Servizi sociali comunali - Sportello sociale al cittadino 43201 Minori 43202 Anziani 43203 Handicap e disabilità 43204 Disagio 43205 Servizi generali 43207 Sportello contributi

Fonte: Comune di Pordenone

Quest'ultimo prevede attività elementari quali l'assistenza domiciliare, il sostegno al reddito ed altri tipi di interventi; per ciascuna di esse sono stati identificati relativi indicatori, rientranti nell'ambito del circuito obiettivi-risultati-performance che contraddistingue ciascun CdC e CE.

In conclusione, con riguardo ai CdC, il Comune di Pordenone vede la presenza di tre tipologie¹⁷⁹:

- produttivi (o finali, diretti): rappresentano l'ampia maggioranza dei CdC. La loro attività è svolta direttamente a favore delle necessità dell'utenza/cittadinanza, nello specifico attraverso la messa a disposizione di servizi;
- ausiliari (indiretti): supportano, attraverso dei servizi, l'attività di uno o più centri (ad esempio, l'ufficio amministrativo che opera per conto dei lavori pubblici);
- comuni (indiretti): operano a favore dell'ente nel suo complesso (si pensi all'ufficio personale o al servizio informatica).

4.2.2. Il PEG tra programmazione e performance

Riprendendo concettualmente, in maniera organica, elementi esposti sia in questo capitolo dell'elaborato che nel precedente, il PEG del Comune di Pordenone si caratterizza per

¹⁷⁹ Oltre a quelli di seguito elencati, sono presenti anche dei CdC «fittizi»; quest'ultimi non sono riferiti a specifiche unità organizzative, tuttavia risultano funzionali agli scopi del complessivo sistema in quanto permettono di aggregare costi – ad esempio, quelli legati alle utenze – i quali, successivamente, possono essere fatti confluire su altri centri.

l'integrazione del Piano della prestazione/performance (PdP); quest'ultima, in particolare, è oggetto di rilevazione a livello:

- organizzativo: si prende in considerazione l'ente inteso nel suo complesso e con riguardo a specifici servizi forniti (il riferimento, in questo caso, è ai singoli centri di costo);
- individuale: il focus è posto sui dipendenti (dirigenti, posizioni organizzative etc.).

Si può quindi intuire come, in questa sede, il significato di prestazione risieda nell'apporto che un soggetto – sia esso ente, servizio o singola persona – fornisce al conseguimento degli scopi dell'azienda-comune, ossia al soddisfacimento dei bisogni manifestati dai cittadini-utenti.

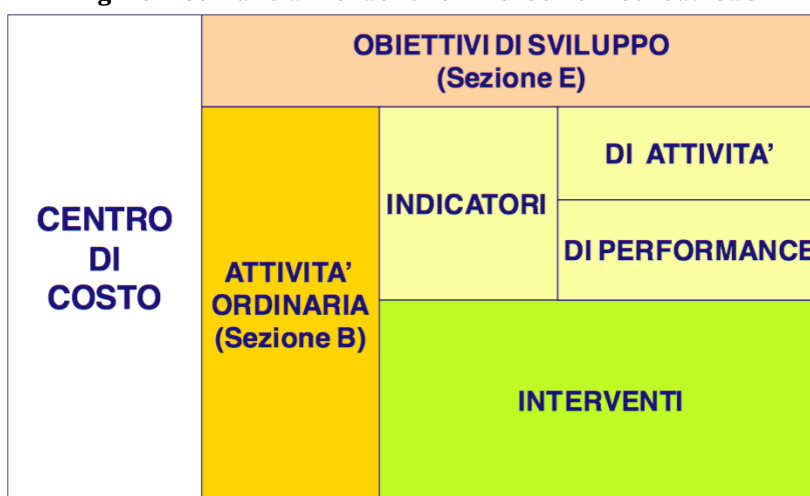
In tale contesto, il PEG-PdP evidenzia una struttura tale da permettere di misurare, valutare e rappresentare in maniera integrata il livello di prestazione atteso (target) e conseguito (nei tre anni precedenti) con riferimento all'attività ordinaria del comune; al contempo, il documento consente di delineare obiettivi – facenti riferimento agli indirizzi politici di mandato – attribuiti ai diversi servizi, con l'indicazione di tempistiche e risultati attesi (anch'essi, tramite opportuni indicatori). Risulta quindi evidente come questo sistema, tramite un sistematico monitoraggio in corso di esercizio, consenta di segnalare prontamente eventuali scostamenti rispetto ai target attesi, permettendo l'adozione di eventuali interventi correttivi.

Nel concreto, il PEG – con riferimento a ciascun centro di costo – presenta una scheda comprendente i seguenti elementi: (A) Relazione del responsabile; (B) Attività elementari e indicatori e interventi; (C) Risorse umane assegnate; (D) Incarichi e collaborazioni esterne; (E) Obiettivi di sviluppo (e di miglioramento); (F, G) Immobili e beni strumentali assegnati; (H,I) Entrate e Spese. In tale sede, si vuole in particolare porre l'attenzione sulla sezione (B) ed (E), la cui illustrazione può essere introdotta con l'ausilio di una rappresentazione grafica (fig. 13).

La sezione B descrive accuratamente le attività elementari realizzate dal centro, volte a soddisfare un'esigenza manife-

stata dalla collettività (qualora l'output sia fruito da quest'ultima in maniera diretta) oppure dall'ente stesso (se l'output risulti invece destinato a rispondere ad esigenze interne); in par-

Fig. 13 - Comune di Pordenone. PEG. Sezioni scheda CdC



Fonte: Comune di Pordenone. PEG 2015-2017

ticolare, la sezione evidenzia una serie di indicatori di attività e di performance – quest’ultimi, identificati con l’acronimo PdP, facenti riferimento ad efficienza, efficacia, qualità ed impatto – ed i connessi target per l’ultimo esercizio di previsione, stabiliti congiuntamente tra Segretario Generale e responsabili dei servizi coinvolti (fig. 14).

Fig. 14 – Comune di Pordenone. PEG 2015-2017. Estratto

SETTORE III - Servizi alla persona e alla comunità
Centro di Costo 450 CENTRO ANZIANI DI TORRE

Direzione P.O. Casa Serena e Centro Anziani

SEZIONE B - INDICATORI DI ATTIVITA' E PERFORMANCE (PDP)		PdP	2012	2013	2014	Prev. 2015	Valutato	
A	Gestione Centro Anziani							
001	<i>Bisogno: Stabilire rapporti con gli ospiti della struttura, perlopiù anziani soli, e le altre realtà della struttura stessa, nonché farli partecipi dei programmi organizzati da Casa Serena e delle attività organizzate dalla Circoscrizione di Torre.</i>							
A00	Grado di puntualità e qualità dell'attività di programmazione e di monitoraggio	Buono=3; Scarso=1	<input checked="" type="checkbox"/>	3	3	3,00	3	17 %
A01	N. ORE DEDICATE ALL'ATTIVITA'		<input type="checkbox"/>	1492	1532	302	387	%
A05	N. ospiti		<input type="checkbox"/>	10	8	9	10	%
A08	Grado di occupazione della struttura	Appartamenti occupati / appartamenti disponibili	<input checked="" type="checkbox"/>	66,67	53,33	60,00	64,29	17 %
A09	Costo medio per ospite	Quota % costo centro / n. ospiti	<input checked="" type="checkbox"/>	7889,85	9638,9	0	0	%
A10	Grado di copertura dei costi Centro Anziani (alloggi)	Totale ricavi / totale costi	<input checked="" type="checkbox"/>	61,97	54,68	0	0	%
A11	Costi a carico dell'ente a ripiano risultato di gestione Centro Anziani (alloggi)		<input checked="" type="checkbox"/>	30002,64	34944,01	0	0	%
A12	Grado di copertura dei costi totale della struttura	Compresi locali associazione e A.S.	<input checked="" type="checkbox"/>	26,94	20,09	0	0	%
A13	Costi a carico dell'ente a ripiano gestione struttura (totale)		<input checked="" type="checkbox"/>	164705,98	176054,34	0	0	%
A15	% struttura adibita a centro anziani		<input type="checkbox"/>	35	35	35	0	%
B	Promozione associazionismo e altri servizi							
001	<i>Bisogno: Garantire, oltre al mantenimento funzionale della struttura anche tutti gli interventi urgenti di piccola manutenzione. Garantire, sempre tramite il personale dipendente, la decorosa tenuta del parco. Garantire la corretta emissione della contabilità delle rette, il pagamento delle fatture e tutte quelle attività per le quali deve essere predisposta autorizzazione per l'utilizzo del centro sociale.</i>							
B01	N. ORE DEDICATE ALL'ATTIVITA'		<input type="checkbox"/>	204	725	1619	1747	%
Totale centro elementare valutato attività ordinaria:							34	%

Fonte: Comune di Pordenone

La seconda parte della sezione B indica i principali interventi attribuiti al CdC; essi rappresentano precise attività da realizzare aventi, tuttavia, carattere ordinario: finalità di destinazione della spesa, adempimenti obbligatori o altre azioni di carattere tecnico-amministrativo (fig. 15).

Fig. 15 – Comune di Pordenone. PEG 2015-17. Estratto

SETTORE II - Cultura, Istruzione, Sport e Politiche giovanili
 Centro di Costo 185 MUSEI E SPAZI ESPOSITIVI

Direzione P.O. Cultura, Musei e Spazi espositivi, Turismo, Politiche giovanili
 C. Elementare 18501 Museo d'Arte #

SEZIONE BX - INTERVENTI DI ATTIVITA' ORDINARIA				
Descrizione Intervento/Indicatori di attività e performance			Obiettivo 2015	Valutato
101	Mostra "Marceline. Opere di Marcella Manicardi".			
10101	% di realizzazione		100	4 %
10102	N. di giorni di apertura		52	
10103	Numero di visitatori		300	
Tempi Realizzazione:		Inizio Prevista	Fine Prevista	
		20/02/2015	14/04/2015	
102	Iniziativa straordinaria al Museo d'Arte durante l'Estate in Città			
10200	% di realizzazione		100	4 %
10201	n. iniziative		4	
Tempi Realizzazione:		Inizio Prevista	Fine Prevista	
		01/08/2015	31/08/2015	
103	Garantire un monitoraggio costante dell'effettivo consumo delle utenze degli stabili comunali di competenza tramite la lettura sistematica dei contatori.			
10301	% di realizzazione		100	%
Tempi Realizzazione:		Inizio Prevista	Fine Prevista	
		01/05/2015	31/12/2015	
104	Regolamento per sistemi di videosorveglianza per i musei			
10401	% di realizzazione		100	4 %
Tempi Realizzazione:		Inizio Prevista	Fine Prevista	
		01/01/2015	31/12/2015	

Fonte: Comune di Pordenone

In tal senso, non devono perciò essere confusi con gli obiettivi di sviluppo (e di miglioramento) attribuiti al centro, cui alla sezione (E)¹⁸⁰: quest'ultimi – presentati in modo descrittivo e sintetico, alcuni con specifico riferimento agli indirizzi politici¹⁸¹ – evidenziano in maniera chiara e quantificata risultati attesi e relative tempistiche di esecuzione (mediante scomposizione in fasi); a questo proposito, ciascun obiettivo è accompagnato da uno o più indicatori volti a monitorare il risultato. In termini generali, gli obiettivi di sviluppo vengono quindi sviluppati in ottica di project management¹⁸² (fig. 16).

¹⁸⁰ In generale, non possono essere considerati «di sviluppo» obiettivi (a) non coerenti con i programmi del comune e non diretti alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini; (b) generici (mancata determinazione del risultato atteso e dei parametri di valutazione); (c) corrispondenti ad adempimenti amministrativi obbligatori; (d) costituenti, più che output attesi, finalità di destinazione della spesa; (e) sprovvisti di indicatore o con indicatore/i non adeguato/i a misurare il conseguimento dell'output previsto.

¹⁸¹ «Azioni strategiche di mandato»; per approfondimenti, si veda il par. 4.1. «Il controllo strategico: fini, contenuti, strumenti, step e soggetti coinvolti».

¹⁸² Tramite l'adozione del project management è possibile gestire e monitorare numerosi progetti contemporaneamente in realizzazione. Nel concreto, il singolo obiettivo di sviluppo (progetto) si caratterizza per (1) l'individuazione del relativo responsabile; (2) la determinazione dell'output atteso; (3) la descrizione dello scopo; (4) la precisazione circa l'avvio e la conclusione; (5) la definizione di fasi e tempi. In particolare, ciascuna fase – comprendente, a sua volta, una o più azioni – è affidata ad un dirigente/responsabile.

Fig. 16 – Comune di Pordenone. PEG 2015-2017. Dettaglio obiettivo di sviluppo

SETTORE II - Cultura, Istruzione, Sport e Politiche giovanili
Centro di Costo 350 SERVIZI SCOLASTICI

Direzione P.O. Servizi educativi all'infanzia, servizi alla scuola
C. Elementare 35005 Assistenza scolastica

G	Altre attività												
Riferimento agli indirizzi politici: Cod. 201120215 <i>Sostegno alle attività aggiuntive ed integrative (pre e post scuola, lingue straniere ed informatica, manifestazioni artistiche e sportive), ed ai percorsi di prima accoglienza e recupero dal disagio.</i>													
Cod. Ob.2	Rilev. 103	OBIETTIVO:											
Data assegn.:	01-gen-14	Sostenere la qualità dei servizi di dopo scuola attraverso la definizione di accordi fra scuole e gestori e la definizione di apposite carte dei servizi nell'ambito del tavolo di concertazione attivato dall'Amministrazione. Coinvolgimento dei servizi presenti sul territorio dell' Ambito Urbano 6.5. Entro il 28/02/2015.											
Obiet. prioritario:													
Obiet. tipologia:	MIGL												
Trasversale:	Risorse umane coinvolte: 3	% Collaborazione Est.: <input type="text"/> Importo: 0,00 Valutato: 17 %											
Elenco Indicatori		Obiettivo											
01	% di realizzazione	100											
FASI DELL'OBIETTIVO													
Fase	Descrizione	Centro	Previsione	Avanzamento	Revisione	Stato	Peso fase	Realiz.ne					
			Inizio	Fine	gg	Inizio	Fine	gg					
1	PREDISPOSIZIONE CARTE SERVIZI COERENTI CON LE LINEE DI INDIRIZZO DEL TDL		07-gen-14	30-apr-14	113	07-gen-14	29-apr-14	112					0
2	DEFINIZIONE ACCORDI DI COLLAB GESTORI E SCUOLE INTERESSATE		20-feb-14	30-mag-14	99	20-feb-14	29-mag-14	98					0
3	ATT.NE Percorsi formativi a costo zero dedicati a gestori e volontari		20-feb-14	30-nov-14	283	20-feb-14	30-nov-14	283					0
4	VALUTAZ TESTI E PUBBLICAZ CARTE SERVIZI SU SITO COMUNE E AMBITO		02-mag-14	31-mag-14	29	02-mag-14	30-giu-14	59					0
5	SOMMINISTRAZIONE QUESTIONARIO SODDISFAZIONE UTENTI		01-gen-15	28-feb-15	58								100
Totale:												100	

Fonte: Comune di Pordenone

Indicatori di performance ed interventi (sezione B) – insieme agli obiettivi di sviluppo (sezione E) – rientrano nel sistema di monitoraggio e valutazione globale dei risultati contenuti nel Piano della performance. Nello specifico:

- ciascun obiettivo di sviluppo comporta l'attribuzione di un punteggio che è funzione (a) dell'importanza rivestita dall'obiettivo e (b) del livello di conseguimento, come rappresentato in fig. 17;
- interventi (PEG, attività ordinaria): a completo raggiungimento, comportano l'assegnazione di 5 punti ciascuno;
- indicatori (di performance: efficienza, efficacia e qualità): per ognuno di essi, al conseguimento, sono attribuiti 9 punti.

Fig. 17 – Comune di Pordenone. Valutazione della performance: obiettivi di sviluppo

% d i r a g g i u n g i m e n t o	Rilevanza obiettivo						
	100	101	102	103	104	105	106
0-50% (non raggiunto)	0	0	0	0	0	0	0
51-75%	0	0	0	0	16	19	25
76-90%	5	10	20	25	35	40	50
91-100% (raggiunto)	7	14	28	35	49	56	70

Fonte: Comune di Pordenone

Il risultato complessivo – atteso e consuntivo (monitoraggio) – è costituito dalla somma dei tre punteggi appena declinati (fig. 18).

In generale – pur riscontrando, come poc’anzi esposto, un collegamento diretto tra misurazione della performance e valutazione – il sistema risente di una limitazione esogena: le risorse destinate a tale componente variabile della retribuzione hanno infatti subito un blocco negli ultimi anni, facendola risultare poco rilevante rispetto al resto dell’emolumento¹⁸³.

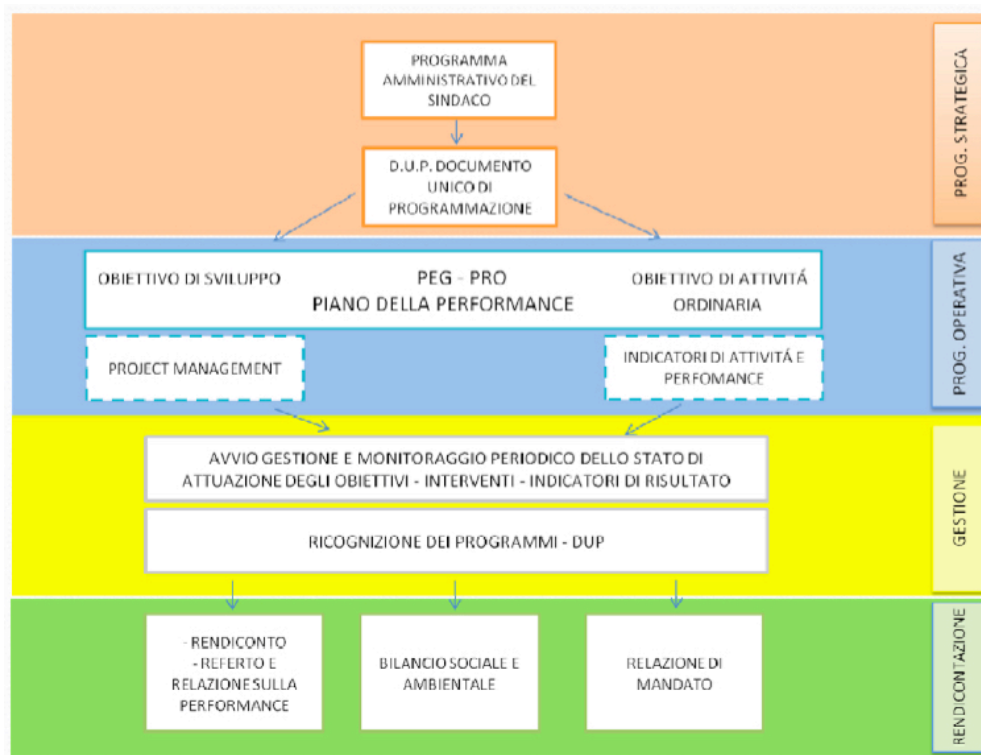
Fig. 18 – Comune di Pordenone. Report di gestione 2014. Dettaglio

CENTRI DI COSTO	PESO TEORICO OBIETTIVI 2014						RISPETTO PREVISIONI AL 31 DICEMBRE 2014								
	centro	Elem.	Ob.	Int.	Ind.	TOTALE CENTRI	TOTALE SETT.	centro	Elem.	OB. Real.	Int. Real.	IND. Real	TOT. Real.	% realizzato su previsto	TOTALE SETT.
Biblioteca	00170	17001	42	15	90	147		00170	17001	42	15	90	147	100,00%	
Archivio Storico	00170	17002		5	18	23		00170	17002		5	18	23	100,00%	
Informagiovani	00080		49		18	67		00080		49		18	67	100,00%	
Progetto Giovani	00175		49		18	67		00432	43206	49		18	67	100,00%	
Musei e spazi espositivi	00185				18	18		00185		0		18	18	100,00%	
Museo d'Arte	00185	18501	7	5	18	30		00185	18501	7	5	18	30	100,00%	
Museo delle Scienze	00185	18502	14	10	27	51		00185	18502		10	27	37	72,55%	
Museo Archeologico	00185	18503	21	5	27	53		00185	18503	21	5	27	53	100,00%	
Galleria d'Arte Moderna P. 1	00185	18504	70		9	79		00185	18504	70		9	79	100,00%	
Galleria Harry Bertola	00185	18507	56			56	1.619	00185	18507	56			56	100,00%	1.605
Attività Culturali	00210	21001	231	30	27	288		00210	21001	231	30	27	288	100,00%	
Aula Magna centro studi	00215	21502	35			35		00210	21502	35			35	100,00%	
Nidi d'infanzia	00441				36	36		00441				36	36	100,00%	
Asilo Nido A.Galvano v. Cantore	00441	44101	56		36	92		00441	44101	56		36	92	100,00%	
Asilo Nido Il Germ. v. Auronzo	00441	44102			36	36		00441	44102			36	36	100,00%	
Assistenza scolastica	00350	35005	63	45	27	135		00350	35005	63	45	27	135	100,00%	
Trasporti scolastici	00366				9	9		00366				9	9	100,00%	
Refezioni scolastiche	00364		91	15	81	187		00364		91	15	81	187	100,00%	
Ufficio Sport e tempo libero	00260		161	40	9	210		00260		161	40	9	210	100,00%	

Fonte: Comune di Pordenone

¹⁸³ Tuttavia, è da notare come la Riforma c.d. Madia (L. 124/2015), ora in fase di definizione a livello regolamentare, sembra aprire degli spazi in tal senso.

Fig. 19 – Albero della performance



Fonte: Comune di Pordenone

4.3. Il network per la diffusione del controllo di gestione negli enti locali

Nel 2005 alcune amministrazioni comunali, appartenenti alla provincia di Pordenone, manifestano l'intento di stipulare una convenzione, con il relativo comune capoluogo, volta all'istituzione, all'implementazione ed alla gestione associata del servizio di CdG¹⁸⁴, oltre che all'elaborazione di un Piano delle performance comparato tra i diversi enti. Tramite tale associazione di comuni sorge, quindi, la «rete per la diffusione del CdG negli enti locali», basata sulla condivisione di una metodologia (ad esempio, il project management ed una serie di indicatori di risultato relativi all'attività ordinaria dell'ente) e sull'utilizzo di un applicativo gestionale (*GesPeg*) sviluppato all'interno del comune capofila (Pordenone); imprescindibile, per una profittevole partecipazione, è inoltre la sussistenza di una decisa volontà politica e direzionale da parte delle realtà aderenti.

¹⁸⁴ Per una contestualizzazione del servizio «Gestione associata programmazione e controllo» si veda pag. 106, fig. 1 «Macrostruttura».

Ad oggi sono 28 gli enti facenti parte della rete (la quasi totalità comuni)¹⁸⁵, per un bacino complessivo di circa 400mila residenti.

4.3.1. Il progetto benchmarking

La rete appena delineata si caratterizza come mezzo volto a favorire il cambiamento, in particolare attraverso la diffusione di strumenti quali il CdG ed il controllo strategico nell'ambito dell'attività di governo dell'amministrazione locale; oltre a tale obiettivo, il network – come previsto dalla stessa convenzione istitutiva (art. 1) – contempla anche l'organizzazione di occasioni dirette a facilitare il confronto tra enti. In tale contesto si colloca il «Progetto benchmarking» – iniziativa giunta alla quarta edizione (report 2013, in cui si analizza l'esercizio 2012) – il quale è finalizzato non solo allo svolgimento di un'attività di confronto e verifica, ma intende qualificarsi, anche e soprattutto, come momento formativo e di miglioramento sia in ottica di prestazione (processi volti a garantire servizi di qualità, allineati alle esigenze espresse ed erogati con un ottimale impiego di risorse) che di rilevazione e rendicontazione tecnica.

Nel concreto, il progetto si declina in un sistema destinato a monitorare e confrontare la gestione dei servizi e la relativa performance tramite l'identificazione di un ampio complesso di indicatori di risultato e processuali; quest'ultimi permettono infatti di determinare il posizionamento di ciascun ente rispetto ad altre realtà aderenti – caratterizzate dall'appartenenza ad una medesima fascia demografica¹⁸⁶ – e di formulare, tramite una lettura organica dei risultati, le opportune considerazioni¹⁸⁷. In tal senso, è importante evidenziare come l'adozione di una metodologia comune, di un medesimo sistema di programmazione e controllo e di uno stesso software gestionale di rendicontazione (*GesPeg*) – aspetti già delineati in precedenza – abbia agevolato l'implementazione di tale progetto, in particolare con riferimento all'esame degli indicatori.

¹⁸⁵ Nello specifico i comuni di: Pordenone (comune capofila), Roveredo in Piano, Maniago, Porcia, Prata di Pordenone, Sacile, Brugnera, Fiume Veneto, Montebelluna, Aviano, Cordenons (prov. PN); Majano, Tricesimo, Tarcento, Latisana, Reana del Rojale, Pavia di Udine, San Daniele del Friuli (prov. UD); Cormons, Monfalcone (prov. GO); San Dorligo della Valle, Muggia (prov. TS); Portogruaro, Spinea, Dolo, San Donà di Piave (prov. VE); Fabriano (prov. AN). In aggiunta, partecipa alla rete anche l'Autorità portuale di Venezia.

¹⁸⁶ Tale aspetto risulta essenziale per la diffusione delle buone prassi (elemento che sarà successivamente introdotto): soluzioni impiegate in un grande comune possono essere non esportabili in enti caratterizzati dalla disponibilità di risorse finanziarie, economiche e strumentali inferiori.

¹⁸⁷ Tale attività è resa possibile grazie all'elaborazione di un Piano della performance comparato tra i diversi enti locali, cui si è fatto riferimento precedentemente.

Lo scopo finale di tale iniziativa, come poc'anzi accennato, non risiede nella mera competizione¹⁸⁸, quanto nello sviluppo di una «comunità di pratica» – favorita dall'esistenza della rete suddetta – che permetta la determinazione delle potenziali cause alla base delle differenze nella prestazione, l'individuazione di possibili soluzioni e, in definitiva, l'emulazione delle buone prassi che emergessero dal confronto; inoltre, a livello generale, il progetto si caratterizza quale ulteriore strumento informativo e di analisi a disposizione della collettività amministrata (in ottica di trasparenza) e, soprattutto, dei *decision-makers*, che possono così pianificare, re-indirizzare ed adottare scelte politiche con maggiore consapevolezza.

Nel concreto, l'elaborazione del modello e la relativa attività di confronto sono stati possibili grazie all'attivazione di un laboratorio, modalità operativa ritenuta più adatta nel favorire il coinvolgimento e la condivisione delle specifiche esperienze; in particolare, i soggetti che vi hanno preso parte – soprattutto in virtù di una forte motivazione intrinseca e/o della disponibilità dei comuni cui appartengono – sono stati:

- il servizio di controllo strategico del Comune di Pordenone (ente coordinatore del progetto, anche in considerazione del ruolo di capofila della rete). Nello specifico, lo staff ha svolto un'attività di coordinamento e di stimolo nei confronti delle varie amministrazioni coinvolte, occupandosi inoltre dell'elaborazione dei dati e della redazione del report finale;
- il gruppo di lavoro benchmarking: ha coinvolto un numero relativamente limitato di soggetti (segretari generali, responsabili dei servizi finanziari e del CdG, oltre ad altre figure – esperte in materia – sempre appartenenti agli enti partecipanti) che hanno supportato, dal punto di vista metodologico, la selezione degli indicatori da implementare;
- i comuni della rete, i quali – tramite i relativi attori, cui al punto precedente – hanno messo a disposizione i dati necessari alla realizzazione dello studio.

Il report del progetto benchmarking – che per l'edizione 2013 ha visto la partecipazione di dieci comuni – si articola in cinque sezioni; quest'ultime – ad eccezione della prima – si focalizzano, in ottica di disaggregazione della spesa, sui centri di costo (e relativi servizi) di ciascuna amministrazione:

- «ente locale»: fa riferimento alle specificità di ciascuna amministrazione con riguardo a caratteristiche territoriali e contestuali (n° residenti, superficie, imprese attive etc.), perso-

¹⁸⁸ «Nel nostro intento, confrontare non significa stilare una classifica; ciò non comporterebbe alcun vantaggio sul piano pratico se non quello di aver costruito un insieme di comuni virtuosi, che in quanto tali non saranno spronati a cercare di migliorarsi, e un insieme di comuni mediocri che non potranno che avvalorare dubbi sulla qualità delle rilevazioni e del modello proposto, e che, probabilmente, in futuro si dimostrerebbero meno entusiasti a guardarsi all'interno e a mostrarsi», in Comune di Pordenone, *Report progetto benchmarking 2013* (pag. 3).

nale dipendente (dipendenti per 1000 residenti, ore lavorate medie annue per dipendente, spesa media per dipendente etc.), indicatori finanziari (spesa corrente per residente, indebitamento pro-capite, autonomia finanziaria etc.), risorse assorbite da ciascun centro di costo, livello di informatizzazione dell'ente (n° PC per dipendente, n° accessi al sito istituzionale dell'ente per 1000 residenti, spesa corrente/d'investimento media in informatica per dipendente etc.);

- «funzionamento amministrativo»: si riferisce ad attività volte ad assicurare il funzionamento dell'ente quale macchina amministrativa, ma che non producono benefici “diretti” verso i cittadini (si pensi, ad esempio, agli organi istituzionali, alla Segreteria/Direzione generale, all'ufficio protocollo etc.);
- «servizi istituzionali»: considera attività che il comune, essendo appunto istituzione, è chiamato ad implementare e a rivolgere (tipicamente) in maniera indistinta nei confronti dell'intera comunità. Nel concreto, questi servizi permettono il godimento dei diritti basilari di cittadinanza (diritti politici, sicurezza, ambiente e mobilità etc.): si pensi, in tal senso, ai servizi demografici, alla Polizia comunale, al verde-ambiente e ai lavori pubblici etc.;
- «servizi al cittadino»¹⁸⁹: comprende un insieme eterogeneo di servizi – dall'ambito socio-assistenziale sino a quello ricreativo-culturale – aventi in comune lo scopo di soddisfare alcuni dei bisogni più rilevanti per il cittadino, sia in ottica individuale che collettiva; si pensi, ad esempio, all'asilo nido o alla casa per anziani comunale, a musei e biblioteche, ai trasferimenti ad associazioni sportive etc.;
- «servizi economici a carattere produttivo»: nello specifico, viene considerata la (sola) raccolta e smaltimento dei rifiuti; in generale, nonostante tale attività risulti ormai esternalizzata, è stato ritenuto opportuno includerla nel progetto benchmarking in quanto servizio pubblico locale di particolare rilievo ed attribuibile, pur se indirettamente, all'ente (gestione tramite società partecipate, appalti esterni etc.).

L'impressione che si ricava dalla lettura del rapporto – in particolare, degli indicatori impiegati – è quella di un forte focus in termini di misurazione del costo del servizio: ad esempio, quanto costa ad ogni residente il servizio demografico, un bambino che frequenta l'asilo nido, un anziano ospitato in casa di riposo, un prestito presso la biblioteca; oppure quanto spende ogni comune per la gestione di un m² di verde pubblico fruibile o per la raccolta e smaltimento di una tonnellata di rifiuti. La presenza di indicatori relativi al grado di soddisfazione dell'utenza (scala 1-10) risulta limitata, senza contare come molto spesso gli stessi indicatori,

¹⁸⁹ Tale definizione/raggruppamento non dev'essere oggetto di fraintendimento: tutti i servizi del comune, nel loro complesso, sono infatti rivolti al cittadino.

anche se riportati, vedano la mancata disponibilità dei relativi dati (con l'eccezione del Comune di Pordenone, il quale – salvo in alcuni casi – presenta tali rilevazioni¹⁹⁰).

5. RIFLESSIONI E RILIEVI SUL SISTEMA DI *PERFORMANCE MANAGEMENT*

In apertura di questo paragrafo, dedicato ad analisi critica e commento della realtà esaminata – entrambi resi possibili anche grazie ai contributi, raccolti tramite interviste, di autorevoli interlocutori presso il Comune di Pordenone¹⁹¹ – è opportuno sottolineare come il controllo di gestione ed il controllo strategico dell'amministrazione considerata si siano caratterizzati per aver anticipato l'evoluzione legislativa in tema, soprattutto con riferimento ai controlli di risultato e, in generale, ad una "aziendalizzazione" dell'ente; il legislatore, infatti, ha attinto alle *good practices* in essere – riguardanti, nello specifico, 13 pubbliche amministrazioni di eccellenza – traendo spunto da esse per l'elaborazione di una normativa estesa poi a livello generale.

In ottica futura, un'interessante occasione di verifica – e, sotto certi aspetti, di evoluzione – per il complessivo sistema di gestione della performance del Comune di Pordenone sarà inoltre fornita dall'implementazione della riforma relativa alle Unioni territoriali intercomunali (UTI), entità le cui caratteristiche sono state in precedenza delineate¹⁹². Per l'amministrazione pordenonese, ente capofila della rispettiva unione, la sfida è in tal senso duplice: *in primis*, quella riguardante l'omogeneizzazione di modalità e strumenti di controllo dei risultati tra i vari enti dell'UTI (in particolare, il Piano della performance), in modo da porre le basi per un confronto equo e quindi utile a predisporre elementi di miglioramento; accanto a questa, la necessità di estendere e consolidare un'adeguata attività programmatoria tra gli stessi comuni aderenti all'unione¹⁹³. In aggiunta a tali propositi, sono poi in corso incontri con i referenti

¹⁹⁰ Si veda, a tale proposito, il par. 4.1.1. «I servizi comunali e la soddisfazione degli utenti».

¹⁹¹ Si ringrazia in tal senso il dott. Loris Canale, responsabile dell'ufficio «Gestione associata programmazione e controllo», il Vice-Sindaco ed Assessore Renzo Mazzer – le cui deleghe comprendono, tra le varie, i controlli interni di legittimità e trasparenza, la gestione delle risorse umane, il controllo di gestione e strategico – e l'Assessore Nicola Conficoni.

¹⁹² Si veda il par. 2.1. «L'avvento dell'Unione Territoriale Intercomunale».

¹⁹³ Lo stesso responsabile del controllo strategico e di gestione del comune sottolinea tale aspetto con un'immagine significativa: "Mentre prima avevo come interlocutore il mio Sindaco, ora gli interlocutori diventano n. Quindi, avere una programmazione ed un ritorno della programmazione efficace ed in tempi ragionevoli è un'utilità per tutti ... altrimenti corro il rischio di avere la fila degli assessori, non lavoro più".

di altre UTI regionali, alcune delle quali hanno manifestato la volontà di adottare il sistema elaborato dall'amministrazione comunale pordenonese¹⁹⁴.

Con riguardo alla prestazione organizzativo-gestionale, si precisa inoltre come il comune, pur avendo nel passato preso in considerazione l'impiego di uno strumento diagnostico quale l'*European Foundation for Quality Management – Common Assessment Framework* (EFQM-CAF)¹⁹⁵, si è limitato ad impiegarlo solo in un'occasione; alla base di tale scelta vi è, da un lato, il ritenere più efficace un confronto fra enti rispetto all'autovalutazione – si veda, in tal senso, il Progetto benchmarking; dall'altro, ulteriori ragioni (oggetto di una successiva illustrazione) che hanno convinto a rinunciare anche ad altro tipo di strumentazione, quale ad esempio l'analisi SWOT la Balanced scorecard.

5.1. Considerazioni generali

Risorse, risultati ed indicatori

Entrando nel merito del complessivo sistema di *performance management* è emerso come esso metta a disposizione un insieme di informazioni, le più significative delle quali sono connesse alla possibilità di porre in relazione le risorse utilizzate (“dove e come”) rispetto ai risultati ottenuti¹⁹⁶, consentendo quindi un controllo oggettivo sia in ottica interna che esterna (trasparenza nei confronti dei cittadini). Una considerazione generale del sistema porta a rilevare la presenza di un focus in termini di «costo», circostanza pur attenuata dal fatto che quest'ultimo sia considerato in via strumentale: uno degli obiettivi primari, infatti, rimane rappresentato dal gradimento dell'utenza (qualità del servizio), da rilevare con il minore esborso possibile¹⁹⁷; in tal senso, la possibilità di impiegare un sistema che evidenzi in maniera puntuale come le risorse sono utilizzate permette un governo migliore delle stesse, costituendo in definitiva uno dei presupposti per la suddetta soddisfazione. Accanto a tali conside-

¹⁹⁴ Nello specifico l'interesse è giunto, tra le altre, dall'UTI del goriziano, di Tarcento, di San Daniele, di Sacile etc.; ad essi saranno forniti know-how e strumentazione operativa.

¹⁹⁵ Per maggiori informazioni: PAQ – Pubblica Amministrazione di Qualità (2014), *CAF 2013. Migliorare le organizzazioni attraverso la valutazione*. Tratto da qualità.gov.it: <http://qualitapa.gov.it/centro-risorse-caf/il-caf/>

¹⁹⁶ Ad esempio, con riguardo alla biblioteca si rileva, da un lato, il costo sostenuto per tale servizio (risorse finanziarie impiegate, sia a livello complessivo che in rapporto all'utenza), dall'altro la soddisfazione che essa registra tra gli utenti (risultato); in altri termini, si relaziona il “sacrificio” richiesto alla collettività con il beneficio che la stessa riceve.

¹⁹⁷ A tale proposito, le interviste hanno permesso di cogliere come l'ente sia consapevole della sfida legata al mantenere i livelli di soddisfazione finora ottenuti nei vari servizi, anche e soprattutto alla luce di un contesto nel quale le disponibilità sono drasticamente calate nel corso degli anni.

razioni, focalizzate su efficienza ed efficacia, si rileva tuttavia come l'amministrazione sia sempre più intenzionata a dotarsi di indicatori di qualità ed impatto¹⁹⁸, pur con gli aspetti critici che quest'ultimi possono presentare: gli indicatori di impatto, infatti, subiscono (anche) l'influenza di variabili esterne scarsamente controllabili dal comune, le quali vanno adeguatamente tenute in considerazione (ed isolate) nel momento in cui si valutano i risultati¹⁹⁹.

Complessivamente, si riscontra una positiva consapevolezza di come il controllo di gestione ed il controllo strategico del comune debbano caratterizzarsi quale elementi dinamici, in grado di orientare ad un miglioramento continuo nella realizzazione degli obiettivi definiti dall'ente; tale circostanza è testimoniata da un frequente adattamento degli indicatori: vi è infatti una revisione annuale delle misure di performance (molte di quelle impiegate sino a due/tre anni fa sono diverse da quelle attualmente utilizzate); in certi casi, qualora se ne ravveda l'esigenza, ciò avviene anche in più momenti nel corso dell'esercizio.

Customizzazione e cultura: presupposti fondamentali

In generale, uno degli elementi di pregio del sistema implementato è la sua customizzazione rispetto alle esigenze dell'ente, favorita anche dalla libertà di costruzione e sperimentazione che il legislatore ha concesso alle singole realtà; ciò si evidenzia, ad esempio, con riguardo allo sviluppo di un project management il quale – simile, in alcuni aspetti, a quello adottato nelle aziende private – consente di perseguire la molteplicità di obiettivi che contraddistingue l'attività dell'amministrazione comunale. Quest'ultima, infatti, si caratterizza per l'offerta di numerosi servizi, molti dei quali interni e trasversali all'ente²⁰⁰; di conseguenza, la capacità del sistema di metterli in comunicazione, di orientarli in ottica di obiettivi e, nel complesso, di intersecare le attività di ciascuno è un elemento di valore, come testimoniato dai risultati conseguiti negli ultimi quindici anni.

Nello specifico, i risultati derivanti dall'implementazione del sistema hanno già avuto modo di manifestarsi in termini di efficienza, efficacia e, in generale, di miglioramento continuo; essi – non ottenuti in un solo esercizio, bensì lungo un arco temporale pluriennale – hanno apporta-

¹⁹⁸ Anche in virtù di precise indicazioni derivanti da organismi di supporto: si veda, a tale proposito, la delibera CIVIT (organismo poi soppresso nel 2014, con confluenza di strutture e personale presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ANAC) 89/2010.

¹⁹⁹ In generale, sotto il profilo valutativo l'impiego di indicatori di impatto comporta elementi critici: infatti, quando il risultato di un dato soggetto risulta connesso, anche parzialmente, ad essi è evidente che una variabile rilevante del suo 100% di obiettivo sarà legata anche a fattori che la persona non può controllare direttamente (ma con riguardo ai quali potrebbe, comunque, "attivarsi" in qualche modo).

²⁰⁰ In termini metaforici, il comune può essere inteso come "holding" che coordina diverse "aziende" trasversali, le quali svolgono il compito di "commercialista", "manutentore", "legale", "responsabile HR e IT" etc.

to benefici progressivi per i cittadini-utenti, evidenziati anche tramite le rilevazioni di gradimento svolte presso gli stessi²⁰¹. Con riguardo a quest'ultimo punto – come testimoniato dal report relativo al Progetto benchmarking, iniziativa sulla quale si ritornerà a breve – lo svolgimento stesso di una verifica circa il grado di soddisfazione degli utenti, rientrando tra le attività del servizio strategico dell'ente, distingue in maniera positiva la realtà del Comune di Pordenone rispetto, ad esempio, ad altri enti inclusi nel sopracitato rapporto; si riscontra, quindi, l'importante opera di diffusione di una cultura volta al confronto ed al miglioramento²⁰².

In definitiva, presupposto fondamentale per conseguire i sopracitati "successi", come più volte emerso nel corso delle interviste svolte, è che il sistema attivato non debba costituire un semplice meccanicismo, ma un elemento culturale, un valore che deve radicarsi all'interno dell'ente sia a livello politico-amministrativo che dirigenziale-operativo: solo nel momento in cui l'utente comprende la valenza dello strumento questo sarà utilizzato. In altri termini, il sistema non apporterà alcun beneficio qualora venga implementato in funzione adempimentale, volta al solo rispetto degli obblighi normativi²⁰³; al contrario, se gli individui vengono orientati verso obiettivi precisi tutto l'ente risulterà teso a realizzarli. Sono quindi le singole persone a fare la differenza, in quanto esse hanno facoltà di decidere se e come utilizzare in maniera effettiva il sistema; in tal senso, lo sforzo erogato dal servizio di programmazione e controllo del comune è far comprendere agli utenti le più opportune modalità di impiego dello strumento e, in generale, le sue potenzialità. Sotto questo profilo, l'ente pordenonese si caratterizza come "isola felice" rispetto a quanto si percepisce con riferimento ad altre realtà amministrative locali, con evidenti benefici (anche) in termini di timing della programmazione: il comune, infatti, riesce ad approvare il bilancio di previsione dell'esercizio a marzo, mentre in altri contesti si arriva persino ad agosto²⁰⁴; in sintesi, quindi, ciò che viene enfatizzato rispetto

²⁰¹ Si prenda, ad esempio, il costo medio per residente del servizio demografico (rientrando nell'attività di benchmarking): nel corso degli anni, l'onere è diminuito da 18/19€ a 12/13€; ciò testimonia lo sforzo verso una spending review continua, la quale è alla base della ricerca di soluzioni volte a conseguire (a) uno svolgimento delle varie attività dell'ente con il minore impiego di risorse e (b) il maggior beneficio per il cittadino (riprendendo il servizio citato, la possibilità, ad esempio, di richiedere determinate prestazioni on-line).

²⁰² Presso altre amministrazioni la sola accettazione di modalità di misurazione della performance rappresenta un problema: in molti casi, infatti, viene concepita come un controllo strettamente personale, quasi "cronometrico".

²⁰³ Ad esempio, un Piano esecutivo di gestione (e relativo Piano della performance) approvato nel dicembre dell'anno di riferimento del documento non ha alcun valore o significato: esso rappresenta solo un "peso", un costo che l'ente non può permettersi di sostenere; in altri termini, dove la programmazione è "a vista" tale strumentazione non detiene utilità.

²⁰⁴ In recenti anni trascorsi il Comune di Pordenone "chiudeva" la programmazione prima dell'avvio dell'esercizio di riferimento della stessa; tuttavia, le criticità legate alle numerose variazioni normative in tema di tributi (TASI etc.) e l'incertezza circa i trasferimenti regionali hanno reso impossibile disporre già a dicembre di una programmazione efficace.

al sistema è la sua capacità – in presenza di un adeguato contesto culturale ed al netto di circostanze esogene all'ente – di programmare l'utilizzo delle risorse e, nel complesso, di agevolare il rispetto delle scadenze, grazie ad un'impostazione *goal-oriented*²⁰⁵.

Programmazione e stakeholder

In merito ai documenti di programmazione vi è consapevolezza di come essi debbano essere maggiormente orientati verso aspetti più volte affrontati nel corso del presente elaborato: stakeholder; partecipazione; condivisione degli obiettivi, degli strumenti volti a misurarli e dei risultati; (ri)programmazione in ottica di *outcome* ed impatto²⁰⁶. Si rileva, in questo contesto, la presenza consolidata di una cultura volta a garantire la predisposizione di momenti ed occasioni di incontro tra dirigenti (di settore/servizio) e soggetti di vertice (politico-amministrativo); in tal senso, la programmazione viene svolta in maniera concertata, sia a livello di budget (assegnazione delle risorse) che con specifico riferimento a risultati i quali, da esso, dovranno derivare (con definizione di relative tempistiche ed indicatori). Nel corso dell'esercizio vi sono poi due o tre appuntamenti volti al monitoraggio, che si caratterizzano quali momenti formalmente condivisi dalla Giunta (vi è infatti una presa d'atto, ossia un'approvazione da parte di quest'ultima); per obiettivi caratterizzati da un elevato grado di complessità, come quelli di carattere strategico, tali occasioni sono addirittura molteplici. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alla rendicontazione consuntiva. Si riscontra inoltre, nell'ottica di un costruttivo rapporto di collaborazione con gli stakeholder esterni, come per molte delle attività svolte dal comune (servizi) – soprattutto con riguardo all'ambito sociale, scolastico, culturale e sportivo – vi sia una lunga tradizione di coinvolgimento tramite “tavoli” di confronto; attraverso questo strumento, l'ente cerca di rispondere ad esigenze normative – le quali richiedono in maniera crescente tale partecipazione, soprattutto a livello strategico – e, nel complesso, di porsi nell'indirizzo metodologico tracciato da «Agenda 21» per il livello locale²⁰⁷. Tuttavia, come segnalato dallo stesso responsabile del

²⁰⁵ Ad esempio, se un'opera pubblica per la quale, in precedenza, erano necessari sette anni viene ora conclusa in tre/quattro esercizi (tempo medio di realizzazione) ciò testimonia i risultati del sistema, in particolare in termini di orientamento verso gli obiettivi attesi dall'amministrazione (nel caso, da parte di chi si occupa della progettazione, dell'accensione dei mutui, della stipulazione dei contratti etc.).

²⁰⁶ In particolare, quest'ultimo punto sottintende la comprensione dell'efficacia dimostrata dalla programmazione operativa nel conseguire i risultati attesi; si pensi, ad esempio, al problema ambientale relativo alle polveri sottili: la soluzione più efficace è rappresentata dalle rotatorie o è necessario incentivare maggiormente l'utilizzo di mezzi pubblici e, in generale, l'adozione di forme di mobilità sostenibile (ad esempio la bicicletta, con la corrispondente esigenza di ampliare la rete di piste ciclabili esistenti)?

²⁰⁷ Le caratteristiche possono essere così sintetizzate: assunzione, tramite modalità partecipative, di un ruolo maggiormente attivo da parte dei portatori di interesse della comunità cittadina; generazione di crescente con-

controllo di gestione e strategico, questa *“rappresenta ancora una sfida del futuro, sulla quale c’è molto da lavorare”*: dai sopracitati tavoli, infatti, dovrebbero derivare gli input sulla base dei quali impostare la dimensione strategica²⁰⁸; conseguentemente, il comune dovrà investire adeguate risorse per assicurare che questa cultura si diffonda al proprio interno.

Informazione fornita: esigenze di sviluppo

In merito al supporto informativo – in particolare, a livello di reportistica – fornito dal sistema, il quadro presenta luci ed ombre: in alcuni casi viene considerato all’altezza della specifica area di competenza – ad esempio, quella relativa ai servizi demografici e allo sportello unico per le imprese – mentre in altri contesti si registrano ampi spazi di miglioramento; con riguardo a quest’ultimo punto, infatti, emerge come il sistema, in determinati casi, presenti degli aspetti di passività, non effettuando in maniera automatica l’aggiornamento e l’elaborazione di particolari dati il cui monitoraggio risulta di rilievo, sotto il profilo informativo, sia per il livello politico-amministrativo – il quale, in tali circostanze, deve personalmente intervenire per “stimolare” tale attività (o svolgerla in prima persona²⁰⁹) – che in ottica esterna all’ente, ad esempio quale presupposto per la comunicazione sociale ed ambientale tramite relativo bilancio.

Con riguardo alla mappatura dei bisogni – dell’utenza, della cittadinanza e, nel complesso, della collettività, in particolare in ottica futura – allo scopo di orientare le scelte dell’ente, l’impressione che si ricava è che il sistema evidenzia delle concrete possibilità di sviluppo. Accanto a questo, emerge come esso si focalizzi sul monitoraggio di efficienza ed efficacia, aspetti con riguardo ai quali la sua validità è riconosciuta; tuttavia, il contesto di rapida evoluzione ambientale – nel quadro di una *public governance* già oggetto d’analisi nel corso del presente elaborato – dovrebbe condurre a contemplare anche differenti dimensioni di prestazione (multidimensionalità della performance), le quali possono essere ritenute importanti dai vari attori sociali e, quindi, maggiormente significative. In tal senso l’ente, accanto ad efficienza ed

sapevolezza e responsabilità, da parte degli stessi stakeholder, in termini di decisioni future e di risoluzione delle criticità relative al territorio; adozione di un approccio multidimensionale alle problematiche socio-economiche ed ambientali; promozione della pluralità di metodi, progetti e culture presenti a livello cittadino; opportunità di stabilire “alleanze” innovative, tra vari attori, in merito ad iniziative condivise.

²⁰⁸ Tale aspetto si rileva anche con riferimento alla recente normativa regionale in tema di UTI, già oggetto di precedente illustrazione; la riforma, infatti, ha introdotto per questi neo-organismi uno specifico documento programmatico – il «Piano dell’unione», simile al Documento unico di programmazione – il quale individua la partecipazione come elemento fondamentale della stessa attività programmatica.

²⁰⁹ Emblematico, in tal senso, il caso dell’assessore che, per i progetti più significativi, elabora personalmente i documenti Excel recanti dati ed informazioni rilevanti sia internamente che esternamente (accountability).

efficacia, cerca di presidiare anche qualità, trasparenza e sostenibilità sociale ed ambientale (pur con margini di miglioramento); tuttavia, lacune sono rilevabili con riguardo, ad esempio, all'equità (si pensi a gruppi di stakeholder a ridotta capacità contrattuale). Inoltre, vi è l'esigenza di considerare la capacità di incidere sul rafforzamento della competitività territoriale e sul consolidamento del capitale sociale, aspetti che ad oggi risultano scarsamente monitorati (il comune svolge solamente dei confronti in tema di Pil locale). Infine, emerge l'importanza dello sviluppo di una gestione della performance in grado di rappresentare adeguatamente la funzione di governo delle reti complesse presenti nel sistema sociale, in particolare attraverso modalità e strumenti in grado di monitorare tipo e qualità delle relazioni instaurate tra il comune e gli attori esterni (ed anche tra quest'ultimi, al loro interno); lo stesso ente considera di valore e sfidante tale obiettivo, riconoscendo come vi siano spazi di crescita. Alla luce di tali considerazioni, si ritiene tuttavia opportuno porre in evidenza due circostanze di fondo:

- ogni strumentazione risulta depotenziata in assenza di un'opportuna sensibilità politico-amministrativa e tecnico-dirigenziale verso l'ambiente esterno ed i relativi cambiamenti (rischi ed opportunità); di conseguenza, acquisiscono sempre più valore investimenti formativi e culturali nei confronti degli utenti interni;
- il continuo calo delle risorse a disposizione dell'ente ha comportato una tendenza dello stesso verso logiche di efficientamento interno; tale focalizzazione, quindi, è ritenuta comprensibile, ma non giustificabile in via assoluta.

5.1.1. L'opportunità del progetto benchmarking

Tale iniziativa costituisce un elemento positivo del sistema di gestione della performance. In generale, lo spirito con cui viene condotta è quello di far sì che non sia un esercizio fine a se stesso, ma che le risorse investite possano contribuire a produrre dei benefici effettivi; l'iniziativa, nata all'interno del comune, consente infatti un confronto imparziale, grazie alla condivisione di una medesima metodologia da parte delle realtà oggetto d'indagine. Tale caratteristica fondante, quindi, la rende potenzialmente più utile rispetto ad altri prestigiosi confronti, come ad esempio le classifiche elaborate da Il Sole 24 Ore; quest'ultime, basandosi

principalmente sui dati contenuti nei rendiconti della gestione, sono infatti prive di quel carattere di omogeneità poc'anzi delineato²¹⁰.

Il progetto benchmarking doveva essere realizzato anche nel 2015; tuttavia, il carico di lavoro collegato all'avvento dell'armonizzazione contabile ha reso impossibile, in tale periodo, la redazione del relativo report²¹¹. Nel prossimo futuro l'iniziativa potrebbe beneficiare di un progetto, elaborato dal comune allo scopo di accedere a fondi europei, volto ad implementare un sistema di *open data* che consenta di rendere disponibili – in maniera semi-automatica, una volta certificati – tutti i dati relativi all'ente (contabili, demografici etc.); infatti, nell'ambito di tale iniziativa, vi sarebbe un accentramento presso l'amministrazione qui esaminata dei database relativi agli altri enti partecipanti al confronto, rendendo quindi molto più agevole ed immediata l'elaborazione del rapporto di benchmarking²¹².

5.1.2. Il trend della trasformazione digitale

Un punto in merito al quale si riscontrano ulteriori margini di miglioramento è quello relativo al tema della *digital transformation*, intesa nell'ambito di tale elaborato come opportunità di sviluppo di un'azione di governo la quale, sfruttando l'innovazione, possa consentire all'ente di assolvere al meglio il suo ruolo istituzionale.

Attualmente, il comune mette a disposizione due sistemi, i quali sono stati in precedenza illustrati: «Segnalazioni on-line (SOL)» e «Città sicura»; quest'ultimo in particolare, pur essendo operativo, viene utilizzato in maniera modesta dai cittadini, probabilmente anche a causa del mancato prosieguo delle attività volte alla sua comunicazione tra il pubblico: infatti, esso è stato presentato solamente presso una delle quattro circoscrizioni cittadine²¹³. L'ente dispone inoltre di un'applicazione per smartphone, denominata «APPunti Pordenone»; tuttavia, quest'ultima si limita a riportare alcune sezioni del sito web comunale, senza offrire contenuti o servizi aggiuntivi. In tal senso, un incremento delle relative funzionalità potrebbe essere

²¹⁰ Si pensi alla realtà del Comune di Pordenone: l'ente ha una dimensione di circa 52mila abitanti; tuttavia, nel bilancio dell'amministrazione, i costi legati all'area sociale tengono conto dei servizi relativi ad un ambito urbano comprendente 95mila persone; conseguentemente, se si rapporta tale onere con i soli residenti della città di Pordenone l'informazione finale risulterà distorta. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alla modalità di gestione dei servizi (in economia, tramite società partecipata etc.), la quale esercita differenti impatti sui "numeri" dell'ente (gestione o meno del tributo etc.).

²¹¹ Oltre che dal Comune di Pordenone, i dati necessari erano stati elaborati solamente da altri due enti.

²¹² Attualmente, infatti, il report viene realizzato in maniera quasi "artigianale", tramite l'utilizzo di fogli Excel.

²¹³ In generale, va evidenziato come la complessiva diffusione di tale strumento abbia risentito di una diversa (seppur legittima) considerazione del progetto da parte dei vari referenti delle forze dell'ordine, le quali costituiscono un partner indispensabile.

preso in considerazione: si pensi alla sola possibilità di integrare le due piattaforme poc'anzi citate all'interno della *app*²¹⁴; ad un impiego della stessa volto alla rilevazione del gradimento relativo ai servizi erogati (e al "sondaggio" di possibili priorità e/o soluzioni); in generale, in ottica di mappatura dei bisogni e di collegamento con la cittadinanza (ad esempio, rilevamenti su determinate tematiche o iniziative che il comune intende prendere in considerazione).

Lo stesso contesto di *public governance* non può prescindere da un'attenzione verso il trend della *digital transformation*. In questo senso, si riscontra nell'ente l'intenzione di sviluppare gli attuali sistemi di comunicazione, utilizzando media diversi a seconda dello specifico contenuto: nel complesso, vi è quindi consapevolezza circa la necessità di considerare l'evoluzione tecnologica in corso; tuttavia, le soluzioni appaiono limitate (e perciò incrementabili) sotto diversi profili.

Innanzitutto, il focus è posto prettamente verso un'ottica comunicativa "in senso stretto"; in altri termini, si attribuisce minor peso ad un'interazione la quale, grazie a nuovi strumenti quali social network ed applicazioni digitali, consentirebbe di ampliare quel rapporto di bidirezionalità tra cittadino (attivo) ed amministrazione già implementato grazie ai sistemi «SOL» e «Città sicura», il quale a sua volta contribuirebbe:

- ad una maggiore trasparenza ed alla costruzione di un contatto diretto e quotidiano con la collettività;
- ad una riduzione di parte dell'attività ordinaria a carico dell'ente, grazie all'individuazione di modalità innovative di risposta alle singole esigenze ed ai bisogni comuni;
- nel complesso, ad una maggiore soddisfazione da parte della collettività.

Entrando nel merito delle specifiche criticità, il comune – pur essendo presente su note piattaforme sociali, quali ad esempio Facebook e Twitter – adotta quest'ultimi strumenti in ottica generalmente "passiva", di bacheca e con una marcata focalizzazione tematica sul settore cultura: quest'ultimo, infatti, è l'unico con il quale il servizio web del comune ha un contatto diretto; di conseguenza, gli altri ambiti dell'amministrazione che si caratterizzano per un legame con il territorio non possono contare su un livello altrettanto dettagliato di informazioni proiettate all'esterno. In generale, per ciascuno di tali settori dovrebbe quindi essere individuata una figura la quale, dopo adeguata formazione²¹⁵, si occupi di tale attività, consentendo perciò all'ente di qualificarsi per una presenza maggiormente (inter)attiva sui canali web (in

²¹⁴ Anche la (sola) implementazione di un sistema di lettura, non puntuale ma aggregata, dei dati forniti da «SOL» e «Città sicura» permetterebbe di formulare interessanti riflessioni, sia con riferimento alla dimensione territoriale (punti in cui determinati episodi si verificano con maggiore frequenza) che con riguardo alla tipologia di evento.

²¹⁵ L'aspetto formativo è fondamentale: si pensi, in tal senso, alla capacità di gestire il dibattito che può sorgere on-line.

particolare, social)²¹⁶.

5.1.3. Critiche finali

In termini complessivi, si percepisce come la preoccupazione principale sia ancora legata a favorire trasparenza ed accessibilità a determinate informazioni, con riguardo alle quali, tuttavia, sorgono delle perplessità circa l'effettivo interesse e "valore" che potranno riscuotere da parte della cittadinanza – quantomeno, di una sua quota maggioritaria – e, in generale, dei portatori di interesse²¹⁷. Una potenziale spiegazione per tale circostanza risiede nel fatto che gli utilizzatori del sistema sono ancora prettamente interni: amministratori, dirigenti e responsabili di vario livello; l'utenza esterna all'ente è considerata anche e soprattutto in ottica di *accountability*, senza un livello di coinvolgimento che possa definirsi strutturato ed organico al sistema stesso. Ciò si riscontra con riguardo a diverse dimensioni:

- un'enfasi posta ancora in prevalente logica di output; in tal senso, tuttavia, è doveroso sottolineare come l'ente si stia attivando per giungere sempre più a considerare la dimensione dell'impatto (la quale, come illustrato in precedenza, può presentare alcuni aspetti critici nell'utilizzo);
- una modalità di costruzione del sistema fondata principalmente su esigenze interne, pur con alcuni timidi segnali volti a contemplare una maggiore considerazione degli stakeholder esterni: infatti, le nuove modifiche strutturali apportate a livello strategico (piani alla base del Documento unico di programmazione) prevedono che per ogni obiettivo siano identificate le relative categorie di portatori di interesse; in particolare, tale informazione, grazie ad opportune modificazioni svolte sul software, apparirà successivamente anche nei documenti ufficiali del comune (con la relativa specificazione del referente politico, ossia l'assessore di riferimento).

²¹⁶ Questa considerazione è estendibile anche agli uffici tecnici; si pensi, per esempio, al semplice utilizzo dello smartphone per documentare – tramite foto – lavori ed opere che possano riscuotere rilievo nei confronti della cittadinanza (o parti di essa).

²¹⁷ Il riferimento va alla prossima disponibilità, sul sito web dell'ente, della base di dati relativa a tutti i conti del bilancio (non solo dell'ultimo esercizio, ma anche dei tre anni precedenti), in modo che ciascun soggetto possa scaricare il materiale cui è interessato ed interrogare il sistema (il tutto in una modalità più semplice, intuitiva ed efficace).

5.2. Il controllo strategico

Il sistema di programmazione e controllo strategico è presente, in comune, da oltre 15 anni – pur essendo stato oggetto, durante tale periodo, di una progressiva costruzione – e le relative strategie rappresentano da tempo la “pietra miliare” alla base dell’operatività dell’ente; il nuovo Documento unico di programmazione, in tal senso, si caratterizza quale dichiarazione strategica fondata su quello che già costituiva il modello impiegato nell’ente qui sottoposto ad analisi (oltre che in altre “encomiabili” amministrazioni comunali: si pensi a Trento, Bolzano e Bologna); stesse considerazioni possono essere espresse con riguardo alla Relazione sulla performance, tipologia di documento che l’amministrazione pordenonese già elaborava ben prima che diventasse obbligatoria per il resto degli enti.

In generale, il comune ha scelto di non adottare particolari strumenti – noti in letteratura, come la *SWOT analysis* e la *Balanced scorecard* – volti a dare sostegno razionale all’elaborazione delle strategie; tale decisione, nello specifico, è stata assunta a seguito di riflessioni in merito ai costi-benefici derivanti dal loro potenziale utilizzo – in particolare, una complessità ritenuta eccessiva per lo specifico contesto cittadino – e considerando esempi di altre realtà che già impiegavano la sopracitata strumentazione.

Riprendendo il tema della mappatura delle necessità – in generale, di una chiara definizione degli obiettivi, i quali devono essere rilevanti e pertinenti rispetto alle esigenze della collettività e alla missione istituzionale, tenendo anche conto delle diverse priorità dell’amministrazione – il sistema contempla indicatori di scenario. Quest’ultimi, strumento da tempo impiegato, hanno la funzione di delineare in maniera orientativa il bisogno esprimibile dall’utenza²¹⁸; in tale contesto, è da rilevare come il nuovo Documento unico di programmazione si allinei a quest’ottica, prevedendo un’indagine sulla situazione iniziale (oggetto di successivo e costante aggiornamento) prima della formulazione di qualsiasi obiettivo strategico²¹⁹.

Dimensione socio-ambientale e relativa cultura della rendicontazione

Nell’ambito del servizio di controllo strategico l’ente sviluppa il Bilancio sociale ed ambientale, strumento volto a fornire un’informazione prevalentemente qualitativa, la quale si affianca

²¹⁸ Si pensi ad esempio alle domande che, sulla base di dati demografici, potrebbero essere potenzialmente presentate per il servizio di asilo nido e scuola materna.

²¹⁹ Tuttavia, anche prendendo in considerazione un livello d’analisi nazionale, si nota come la presenza di questa dimensione del controllo strategico sia ancora limitata nelle diverse realtà amministrative locali.

ai dati di tipo contabile, economico-finanziario e, nel complesso, focalizzati in ottica di “costo” che il comune, anche per obblighi normativi, rende pubblici. In termini generali, esso è considerato quale strumento di valore nell'avvicinare il cittadino alla “macchina amministrativa”, quindi in ottica di trasparenza ed *accountability*. In tal senso, il Bilancio sociale ed ambientale è stato elaborato grazie alla realizzazione di specifici tavoli con i portatori di interesse, tramite i quali l'amministrazione si è confrontata circa struttura e contenuti: esso, in particolare, pone in relazione i molteplici obiettivi strategici dell'ente ed i corrispondenti risultati che si stanno conseguendo; ogni capitolo del documento – ciascuno dedicato ad una specifica categoria di stakeholder – mette in evidenza, nella parte conclusiva, anche le criticità in essere: di conseguenza, risulta intuibile l'utilità derivante da questo particolare tipo di rendiconto in ottica di programmazione futura.

L'ultima edizione (5^a) del Bilancio sociale ed ambientale risale al 2011 e tale circostanza non può certo essere considerata in senso positivo; tuttavia, tale elemento di criticità risulta parzialmente attenuato in quanto l'iniziativa non è stata abbandonata: è infatti in fase di elaborazione la sesta edizione, relativa all'esercizio 2014, che verrà elaborata nella nuova forma di «Bilancio sociale digitale».

Alla base di tale cambiamento – e, in generale, dell'interruzione relativa agli anni 2012 e 2013 – vi è la considerazione di un eccessivo sforzo, in termini di risorse, dedicato all'elaborazione del Bilancio sociale ed ambientale rispetto al numero (considerato relativamente contenuto) di soggetti che hanno manifestato un effettivo interesse verso il documento²²⁰; di fronte a tale circostanza vi è stata la scelta del comune di dotarsi di programmi innovativi che rendano maggiormente automatica la sua elaborazione, rispondendo in questo modo anche ad alcune delle critiche, precedentemente evidenziate, in tema di supporto informativo del sistema.

Nello specifico, il Bilancio sociale digitale, cui non saranno apportate variazioni di struttura rispetto alla precedente versione, si caratterizzerà, nelle intenzioni dell'amministrazione portovenese, come strumento maggiormente efficace nell'intercettare una platea più ampia di portatori di interesse; esso, infatti, è stato concepito in ottica più leggera e “quasi-social”: pur continuando a riportare dati oggettivi – concernenti target, risultati e risorse impiegate – il documento sarà consultabile in forma web, navigabile, interattivo e, nel complesso, *user-friendly*²²¹; il destinatario, quindi, è un pubblico non esperto di pubblica amministrazione ma curioso ed interessato a tematiche quali, ad esempio, scuola, cultura ed ambiente.

²²⁰ Nel corso del tempo si sono registrati in media 3mila accessi annui alla versione pdf, disponibile on-line.

²²¹ In particolare, ai numerosi stakeholder (tra i 500 ed i 600) presenti nel database del comune sarà inviato un link alla pagina web dove si potrà consultare la nuova versione del Bilancio sociale ed ambientale.

Tuttavia, è indispensabile che accanto al suddetto investimento “tecnico” venga promossa una cultura volta ad alimentare le basi per la rendicontazione sociale, soprattutto con riferimento ai dipendenti: la mentalità che caratterizza quest’ultimi, in certi casi, è infatti ancora focalizzata sul mero svolgimento dell’atto formale, senza un’adeguata riflessione in merito ai dati ad esso relativi (i quali possono risultare di valore sia a livello interno che, soprattutto, esterno all’ente). Simile riflessione si può estendere anche al rapporto tra il comune e le principali società erogatrici di servizi pubblici da esso partecipate, con riferimento al quale non vi è un automatismo nella trasmissione di dati ed informazioni significative.

Verso un’ottica partecipativa

In generale, l’impostazione del controllo strategico, come evidente dalla descrizione in precedenza svolta²²², si caratterizza per una modalità top-down. Tuttavia, il perseguimento di un migliore utilizzo delle risorse e di una crescente efficacia dei provvedimenti sta portando l’ente a considerare sempre più forme di sussidiarietà e di compartecipazione ai bisogni comuni da parte della stessa cittadinanza (responsabilità attiva) – si pensi, a tale proposito, allo sviluppo di un welfare di comunità (raccordo tra bisogni e disponibilità), integrabile con strumenti regolamentari di recente adozione²²³ – e quindi all’esigenza di un maggiore focus in ottica bottom-up: costruzione di relazioni e di uno “senso” di comunità, valorizzazione di proposte “dal basso”, promozione di volontariato sociale e, in generale, della dimensione solidaristica. In altri termini, all’impostazione sopracitata si devono affiancare modalità che permettano il coinvolgimento (e lo sviluppo) delle “energie” presenti sul territorio – si pensi, ad esempio, alle associazioni e ad altre aggregazioni sociali – le quali diventano elementi indispensabili per un’azione di governo orientata al benessere della comunità; conseguentemente, a livello strategico assumeranno crescente valore tavoli e consulte – ossia strumenti volti alla partecipazione e collaborazione con le suddette soggettività, la cui autorevolezza viene delegata dall’amministrazione comunale – in cui potranno essere individuate e condivise relative misure di performance.

Nel perseguimento di tale direttrice di sviluppo, l’attuale amministrazione comunale evidenzia discreti presupposti: oltre ad una concertazione con gli stakeholder nell’ambito della realizzazione di specifiche opere pubbliche, fondamentale per il rispetto dei tempi previsti dalla

²²² Si veda il par. 4.1. «Il controllo strategico: fini, contenuti, strumenti, step e soggetti coinvolti».

²²³ Il riferimento è al «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani», in particolare con riguardo all’art. 6 («Promozione dell’innovazione sociale e dei servizi collaborativi»).

programmazione, in merito ad altri e numerosi progetti²²⁴ vi è infatti un rapporto continuativo e codificato con molteplici realtà associazionistiche presenti in città (pur senza implementazione di organismi permanentemente attivi). Anche in tale sede, tuttavia, è opportuno ribadire un concetto già in precedenza espresso: l'adozione di nuovi (o alternativi) strumenti di coinvolgimento non può prescindere dalla capacità di interpretazione della realtà (e dei suoi mutamenti) da parte di coloro che in veste politico-amministrativa e/o tecnico-dirigenziale operano all'interno dell'ente; in assenza di quest'ultima premessa, infatti, il rischio è di implementare strutture aggiuntive che contribuiscono ad ingessare l'ente, quando invece l'esigenza è di operare in modo flessibile.

In definitiva, sono le persone a fare la differenza: la leva culturale, quindi, costituisce un elemento imprescindibile, insieme ad investimenti formativi in *soft skills* che devono essere opportunamente tenuti in considerazione.

5.2.1. Focus: la rilevazione del gradimento dell'utenza

Con riferimento alla soddisfazione degli utenti – aspetto considerato di rilievo dall'amministrazione, come in precedenza illustrato – si intravedono delle opportunità di progresso. Infatti, tali indagini – le quali hanno anche il pregio di stimolare l'utenza nel fornire suggerimenti e/o evidenziare criticità – vengono attualmente svolte solo su prestazioni gestite direttamente dal comune ed esplicitamente richieste dal soggetto interessato²²⁵; di conseguenza, spazi di sviluppo sono rilevabili per altri servizi privi di tali caratteristiche: si pensi alla sicurezza (Polizia municipale), al verde pubblico, alla raccolta dei rifiuti e alla manutenzione stradale (erogati da organismi esterni all'ente).

In particolare, con riguardo ai servizi forniti da società partecipate dal comune tale criticità è al momento attenuata dal fatto che il livello politico-amministrativo (assessorato di riferimento) ritiene di avere un buon livello di percezione circa il gradimento degli stessi – considerazione che appare credibile in virtù delle dimensioni relativamente contenute della città di Pordenone e dell'attenzione prestata dall'assessore al contatto con il territorio; tuttavia, qualora vengano meno quest'ultime circostanze potrebbero evidenziarsi dei limiti. Alla luce di tali

²²⁴ A titolo esemplificativo, si pensi alla recente elaborazione del Piano regolatore generale comunale o ai cc.dd. Piani di zona (pianificazione sociale relativa all'ambito distrettuale).

²²⁵ Si pensi, ad esempio, al servizio di refezione presso gli istituti scolastici, all'anagrafe, ai servizi relativi a commercio ed edilizia etc.

riflessioni, quindi, è stato elaborato un progetto volto a sondare la soddisfazione tramite interviste telefoniche a campione.

In generale, emerge come il sistema implementato dall'ente sia funzionale allo scopo: vi è un coinvolgimento dei vertici politico-amministrativi nell'analisi dei risultati e, nel complesso, si sono conseguiti proficui miglioramenti; tuttavia, si individuano due criticità:

- la prima è relativa alla fase di confronto e discussione sulle prestazioni conseguite, con riguardo alla quale si delinea una tendenza ad esaltare i dati positivi e/o a giustificare eventuali cali nel punteggio ("buonismo"); in questo senso, si evidenzia nuovamente la necessità di proseguire in un investimento formativo-culturale volto a contestualizzare tale rilevazione in ottica di crescita e perfezionamento (quindi, non "punitiva"), specialmente nei confronti dei dipendenti;
- la seconda è l'assenza, accanto a questo strumento, di un giudizio elaborato da soggetti terzi; in tal senso, è però doveroso sottolineare come nell'ente non si registri un sostanziale "timore" ad essere oggetto di tale attività e/o di un confronto esterno²²⁶; ciononostante, in considerazione delle già citate ristrettezze di bilancio, l'amministrazione non intende al momento dedicare risorse aggiuntive per commissionare da soggetti specializzati (società demoscopiche) indagini di questo tipo (le quali, in epoche finanziarie migliori, venivano invece richieste). Di conseguenza, assumono ancora più valore iniziative interne; tra queste, in particolare, si cita il Progetto benchmarking, sviluppato in-house, il quale presenta due vantaggi: (a) lo sfruttamento di una metodologia comune adottata dagli enti partecipanti, che rende equo il confronto, e (b) un minor impiego di risorse per la sua elaborazione²²⁷.

5.3. Il controllo di gestione

Il focus del sistema di controllo di gestione è prettamente interno, in termini di misurazione, gestione e valutazione della performance, sia in termini organizzativi che individuali; in particolare, lo strumento è uno dei presupposti per conseguire un migliore impiego delle risorse umane: questo, attraverso un'adeguata determinazione dei carichi di lavoro ed il perseguimento di una sempre maggiore efficienza.

²²⁶ Anche in virtù di risultati di rilievo ottenuti in passato, già indicati nel corso di tale capitolo dell'elaborato.

²²⁷ In tal senso, si ritiene opportuno segnalare come il livello politico-amministrativo non sembri considerare in maniera adeguata tale iniziativa; tuttavia, l'interesse riconosciuto a quest'ultima da parte dei componenti del servizio di programmazione e controllo del comune contribuisce, seppur parzialmente, a compensare tale criticità.

Tra le informazioni ritenute più significative si individuano il costo di gestione dei servizi (dati di bilancio) ed i cronoprogrammi relativi alle opere pubbliche; quindi, nel complesso, un'attenzione alla "stretta" operatività dell'ente. Una manifesta attenzione ai costi si riscontra anche con riguardo a determinati aspetti implementativi del complessivo sistema: all'interno delle diverse strutture dell'ente, infatti, non vi è dell'organico specificatamente dedicato al controllo di gestione, bensì è lo stesso personale incaricato dei servizi a svolgere, oltre ai relativi compiti ordinari, anche tale attività.

In generale, vi è una positiva consapevolezza del controllo di gestione quale strumento essenziale per raccordare dimensione tecnico-operativa e programmatorio-finanziaria, specialmente alla luce delle recenti trasformazioni imposte dalla normativa; nel complesso, quindi, soprattutto con riferimento all'attuale periodo, se ne apprezza il valore in sede di attività di programmazione e di controllo in itinere (non intendendolo, perciò, come mera "procedura" imposta dalla legge); in tale contesto, il collegamento diretto con la valutazione della performance fa sì che lo strumento sia effettivamente impiegato da parte del personale. È inoltre in fase di sviluppo un sistema di alert che consentirà ai singoli responsabili, tramite mail e direttamente sul proprio smartphone, di disporre di un monitoraggio costante circa le scadenze di Piano esecutivo di gestione ad essi relative.

Revisione processuale ed alcune criticità in sede gestionale e valutativa

Le interviste hanno consentito di evidenziare come molto spesso il miglioramento, per essere conseguito, richieda una riorganizzazione dei processi operativi dell'ente; tuttavia il tempo e, in generale, le risorse dedicate a tale attività non sono molte volte sufficienti. In tal senso, per ovviare a questa problematica, nell'ultimo anno e mezzo sono stati apportati degli adattamenti al sistema di controllo di gestione, consentendo una lettura del servizio (centro di costo) non solo per attività ma anche per processi; ciò permetterà di evidenziare l'esigenza di una ristrutturazione processuale in uno o più ambiti riguardanti i singoli servizi (ad esempio, in quanto si registra un eccessivo costo derivante da ridondanze o da fasi che potrebbero essere quantomeno semplificate). In definitiva, l'implementazione di tale sviluppo – in particolare, dal punto di vista informatico – consentirà di comunicare tempestivamente all'utilizzatore interno la presenza di eventuali situazioni critiche ed il rischio di disallineamento rispetto ai target (anche tramite il ricevimento degli alert poc'anzi illustrati).

Nel complesso, pur confermando la validità teorica sottostante al sistema, da un punto di vista pratico-operativo si riscontrano alcune criticità con riguardo al rispetto della tempistica rela-

tiva agli obiettivi di sviluppo: la risposta a richieste aggiuntive, a modifiche normative, a situazioni impreviste ed una considerazione non sempre ottimale del complessivo onere a carico delle singole strutture (insieme degli obiettivi) ha condotto, in diversi casi, ad una revisione dei target (tempi) inizialmente stabiliti. Quest'ultima – leggibile tra l'altro, in talune circostanze, come abitudine negativa derivante dal rapporto di collaborazione tra sfera tecnica e politica – ha portato ad una considerazione delle scadenze come “indicative” da parte dei responsabili dei singoli procedimenti e, in definitiva, ad un conseguente mancato impatto in termini di valutazione della prestazione²²⁸; in aggiunta, è lo stesso processo a quest'ultima relativo che, talvolta, risente negativamente della problematica poc'anzi descritta: ciò a causa della difficoltà, in determinati contesti, ad imputare a fattori esterni e/o interni (considerazione delle motivazioni/giustificazioni) il mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti per la singola realtà oggetto di verifica. In tal senso, in tema di gestione della prestazione e di confronto tra manager e vertici di governo, si riscontra come il rapporto tra quest'ultime figure possa essere migliorato nell'ottica di un'adeguata comprensione, da un lato, delle insindacabili prerogative spettanti all'ambito politico-amministrativo (determinazione degli obiettivi); dall'altro, delle effettive risorse e capacità a disposizione del livello dirigenziale-impiegatizio.

5.3.1. Focus: gli enti partecipati

Il tema dei soggetti partecipati dal comune – lambito, in parte, nelle considerazioni finora svolte – e del loro rapporto con il sistema di gestione della performance dell'ente si caratterizza anch'esso come area nella quale sono stimabili spazi di ottimizzazione. Ad oggi, infatti, questi organismi vengono coinvolti al momento della definizione del budget, ossia delle risorse che saranno destinate a bilancio per realizzare i vari servizi che la società partecipata fornisce²²⁹; tuttavia, al di là di quanto stabilito nel contratto di servizio, il proposito dovrebbe essere quello di giungere ad una forma di assegnazione di obiettivi – quindi, di risultati da realiz-

²²⁸ Si ritiene opportuno, tuttavia, sottolineare come molte delle critiche in tal senso siano relative ad un settore oggetto di recente riorganizzazione, la quale ha portato ad un suo consistente aumento dimensionale (specialmente in termini di organico); in tale contesto, il controllo di gestione ha risentito di una (neo)strutturazione delle responsabilità la quale ha manifestato dei limiti, portando a delle criticità in fase di gestione e monitoraggio degli obiettivi di sviluppo (progetti) di maggiore priorità (rispetto ai quali vi è anche da considerare un livello probabilmente non adeguato di risorse assegnate). Inoltre, in generale, il sistema ha subito l'impatto di una nuova macrostruttura la quale ha portato ad un accorpamento dei vari uffici amministrativi, con il presentarsi di situazioni tipo “collo di bottiglia” nel servizio trasversale a vari settori.

²²⁹ Da notare come gli indicatori stabiliti in sede di budget non siano soltanto di tipo economico-finanziario, ma anche operativo; si pensi, ad esempio, all'indicatore di performance (organizzativa) legato al livello di raccolta differenziata obiettivo.

zare – assimilabile a quella prevista per le prestazioni fornite in via diretta dall'ente (e, in tal senso, è doveroso sottolineare come il comune stia iniziando ad attivarsi nel merito); sotto questo profilo, un "implicito" supporto giungerà anche dal nuovo Documento unico di programmazione e dal Bilancio consolidato, i quali richiedono di congiungere in maniera organica le informazioni relative al comune e quelle degli enti partecipati, con benefici in termini di trasparenza della performance²³⁰.

5.4. Conclusioni: *more internal-focused, less future-oriented. Is this suitable in 2016?*

A conclusione di tale paragrafo e delle considerazioni sinora svolte, si ritiene opportuno porre maggiormente in rilievo le principali criticità emerse nella realtà oggetto d'indagine, le quali possono risultare altrimenti "disperse" nell'ambito dei vari paragrafi precedenti.

Innanzitutto, si riscontra come il complessivo sistema di controllo del comune – in particolare nella sua componente principale, relativa al controllo di gestione – si caratterizzi per una marcata focalizzazione interna, specialmente in termini di monitoraggio dei costi; in tal senso, con riguardo alla gestione della prestazione, si denota infatti come le informazioni considerate maggiormente di rilievo siano spesso quelle relative al rapporto tra i mezzi impiegati (risorse) – nello specifico, gli oneri legati alla gestione dei diversi servizi – ed i risultati conseguiti, volte cioè ad indicare il modo in cui gli input siano stati effettivamente utilizzati. Tali considerazioni trovano ulteriore evidenza negli stessi effetti generati dall'adozione del sistema, connessi principalmente ad un incremento di efficienza ed efficacia.

Il valore posto dal sistema all'attività di programmazione dell'utilizzo delle risorse conferma l'attenzione attribuita a quest'ultimo; tale capacità programmatica, tuttavia, rischia di risultare limitata nel momento in cui la stessa si qualifica per un prevalente coinvolgimento di stakeholder interni all'ente e, in generale, per una debole capacità di lettura delle condizioni esogene e dei relativi mutamenti, specie nel medio periodo.

In ottica di programmazione, lo stesso "apprezzamento" del Bilancio sociale ed ambientale evidenzia un quadro contraddittorio. Il documento, con riguardo ad ogni gruppo di portatori

²³⁰ In altri termini, ciò consentirà di evidenziare la convenienza (o meno) legata alla scelta dell'amministrazione comunale di gestire in una data modalità determinati servizi. Si pensi, ad esempio, al servizio di raccolta dei rifiuti: il costo per tonnellata relativo a quest'ultimo, rapportato alla qualità – ossia alla percentuale di raccolta differenziata (kg di rifiuti per residente) – consente di maturare un'opinione su come il servizio sia gestito, permettendo inoltre di determinare il posizionamento rispetto ad altre realtà demografiche di simili dimensioni.

di interesse, mette in luce le specifiche problematiche riscontrate: per questo motivo, quindi, esso viene considerato utile ai fini dell'attività programmatica; ciononostante, non si può ignorare come l'attribuzione di tale valore contrasti con la mancata realizzazione del report per due esercizi consecutivi e con la convinzione di un presunto scarso interesse che la collettività dimostrerebbe nei suoi confronti²³¹.

Entrando nel merito del controllo di gestione dell'ente, esso – in definitiva – risulta focalizzato sul monitoraggio della dimensione economico-finanziaria e strettamente operativa: in altri termini, fatica a caratterizzarsi per un impianto olistico, in grado cioè di tenere maggiormente conto di interdipendenze ed interrelazioni tra le diverse componenti del sistema²³². Infatti, l'impressione ricavata a seguito dell'analisi è che esso si contraddistingua per la prevalenza di una concezione meccanicistica di base, in virtù della quale molti aspetti che lo caratterizzano (processi etc.) paiono inquadrati in una logica lineare di tipo causa-effetto; in tal senso, viene quindi riconosciuto scarso valore a dimensioni intrinseche e finalistico-ideali (circostanza che, ad esempio, trova evidenza nella ridotta considerazione attribuita alla *mission* dell'ente, aspetto che sarà a breve affrontato). L'assunto di fondo del sistema è inquadrabile in termini estremamente razionalistici, con una visione statica dell'ambiente che contrasta rispetto al contesto di complessità e di continua evoluzione nel quale il comune si trova ad operare²³³. È quindi innegabile come tale modello deterministico porti al perseguimento di quell'efficienza che, come già criticamente evidenziato, costituisce uno dei principali output del controllo di gestione dell'ente; tuttavia, questo “traguardo” è più che controbilanciato dalle evidenti conseguenze negative che l'adozione di tale approccio comporta: si pensi alla ridotta considerazione del fattore umano (contemplato, al limite, nella sola ottica di ricerca dell'incentivo economico); alla difficoltà nell'intercettare mutamento ed innovazione, il cui presupposto è invece basato sull'implementazione di impianti più aperti e proattivi; al rischio di una concezione frammentata dello stesso ente.

Si riscontra, nel complesso, la carenza di un orientamento comportamentale del controllo di gestione, il quale riveste valore primario per la validità del complessivo sistema; in tal senso, si dovrebbero considerare in maniera maggiore elementi di tipo culturale e psicologico, in grado di influenzare la condotta delle persone generando, in definitiva, autocontrollo (con un

²³¹ Diversamente da quanto sostenuto all'interno dell'amministrazione comunale, una media di 3000 accessi annui al documento è considerata, a parere di chi scrive, un bacino d'interesse significativo.

²³² A conferma di tale tendenza, si denota come – sotto il profilo informativo – sia attribuito molto valore alla contabilità analitica e alla rilevazione dei costi per ciascun centro di responsabilità.

²³³ In tal senso, la rigidità con cui il sistema interpreta la realtà rischia di trasporre anche a livello culturale, ossia tra gli utenti dello stesso (modello mentale), con conseguente aggravio della situazione.

corrispondente minor peso attribuito a strumenti tecnico-contabili che, di frequente, non sono in grado di cogliere tutte le dimensioni del successo). Inoltre, rilievo superiore dovrebbe essere assegnato ad una leadership di tipo gestionale, in virtù della quale i massimi responsabili della “macchina” amministrativa creano i presupposti per chiarezza e condivisione d'intenti nell'ambito dell'organizzazione.

In aggiunta, appare debole lo stesso approccio strategico del sistema, che risulta di sé caratterizzato da una ridotta capacità di previsione circa la possibilità che determinate circostanze si realizzino e, quindi, da una sostanziale scarsa attitudine in termini di guida; esso, in altri termini, pone difficilmente in discussione la circostanza per cui i vari obiettivi possano risultare carenti in presenza di cambiamenti ambientali e, di conseguenza, considera in maniera poco adeguata le variabili esogene.

In tal senso, la relazione e l'influenza da parte del contesto esterno – in particolare, nell'ottica di una mappatura dei bisogni futuri della comunità amministrata, al fine di indirizzare l'azione dell'ente – pur riconosciute come rilevanti da parte degli interlocutori intervistati, risultano concretamente poco strutturate nell'impianto del complessivo sistema, il quale rimane prettamente focalizzato sulle necessità degli utilizzatori interni al comune. Lo stesso coinvolgimento, tramite tavoli, dei portatori di interesse esterni all'amministrazione si concentra soprattutto sul piano operativo, ossia con riguardo ai singoli servizi. Tale partecipazione, diversamente, dovrebbe costituire uno degli elementi su cui fondare, anche e soprattutto, la dimensione strategica; sotto questo profilo, in definitiva, l'ente esaminato evidenzia dei palesi margini di miglioramento.

In altri termini, il sistema, soprattutto sotto il profilo strategico, si delinea per un impianto top-down e scarsamente provvisto di metodi, tecniche e strumenti – anche inquadrabili in un'ottica bottom-up e di trasformazione digitale – capaci di rilevare in via anticipata potenziali problematiche, trend e mutamenti futuri; di conseguenza, vi è un depotenziamento della capacità dell'ente di adottare in maniera tempestiva opportuni accorgimenti ed azioni, al fine di realizzare al meglio la sua missione e rispondere a potenziali nuove esigenze della comunità. In definitiva, la dimensione strategica, punto di riferimento per i vari settori operativi, risulta indebolita in quanto “fossilizzata” su linee programmatiche di mandato le quali, per loro natura, costituiscono un elemento sostanzialmente statico.

Quest'ultimo apprezzamento ci permette, in aggiunta, di portare all'attenzione ulteriori deficit, in particolare nell'impianto preliminare alla definizione delle strategie del comune (rispet-

to alle quali costituisce un livello superiore). Il riferimento, nello specifico, va all'assenza di un complessivo orientamento strategico di fondo, evidenziabile innanzitutto nella mancata valorizzazione di un'adeguata *mission* dell'ente.

In tal senso, il Comune di Pordenone non è privo di *mission*, la quale è infatti rintracciabile in una delle sezioni preliminari dell'ultimo Bilancio sociale ed ambientale redatto (relativo all'esercizio 2011)²³⁴. Essa, tuttavia, è espressa in termini estremamente generali, quasi normativo-legali²³⁵, con una successiva articolazione in *sub-mission*²³⁶ la quale evidenzia il rischio di un eccessivo appiattimento sull'attuale struttura dei servizi erogati dall'ente e, quindi, di scarsa organicità complessiva; in altri termini, il giudizio è quello di una definizione assai limitata di tale componente, in contrasto con il profondo valore che dovrebbe invece esserle attribuito. La *mission*, infatti, insieme alla *vision* – ossia l'orizzonte perseguito dall'ente (elemento non esplicitato dal comune) – al riconoscimento socio-politico (mandato elettivo) ed alla sostenibilità operativo-finanziaria, costituisce uno degli aspetti fondanti della dimensione strategica dell'ente locale. Nella *mission* dovrebbe trovare sintesi il ruolo che il comune intende rivestire e, in definitiva, il fine più profondo della sua esistenza – considerando gli interessi degli stakeholder ed integrando principi e valori – in connessione con le esigenze e le necessità cui esso è chiamato a rispondere ed evidenziando, seppur in termini generali, le abilità distintive e le modalità tramite le quali intende agire²³⁷. In sintesi, «perché» l'amministrazione comunale esiste, il tutto espresso in termini realistici, specifici e, *in primis*, motivanti, in grado di renderlo concetto indispensabile nell'ottica di un indirizzo organizzativo globale, specialmente nei confronti delle persone che operano all'interno dell'ente.

Con riferimento alla realtà oggetto d'indagine, la scarsa considerazione di tale rotta "idealizzata" (identità e scopo) costituisce anche un handicap per la successiva determinazione di assi, linee ed azioni strategiche – quindi, dei traguardi (obiettivi generali e specifici) da conseguire – e, in aggiunta, anche per la fase preliminare di analisi strategica. Relativamente a quest'ultima, un ruolo fondamentale – in ottica di contestualizzazione – dovrebbe essere rivestito dall'indagine sulla situazione iniziale, prevista dal Documento unico di programmazio-

²³⁴ Tale circostanza potrebbe costituire, già di per se stessa, una criticità: l'orientamento strategico di fondo, infatti, muta nel corso del tempo; quindi, alla luce di rilevanti cambiamenti ambientali intercorsi dal 2011 ad oggi, considerare quantomeno un "check-up" della *mission* avrebbe rappresentato un'iniziativa apprezzabile (anche in virtù delle osservazioni che saranno a breve esposte).

²³⁵ «La *mission* del Comune di Pordenone consiste nell'individuare, recepire e dare risposta alle istanze dei cittadini relative allo sviluppo sociale, culturale, economico e urbano di Pordenone» (Comune di Pordenone, *Bilancio sociale e ambientale 2011*, p. 7).

²³⁶ Rispettivamente, «area dello sviluppo sociale», «area dello sviluppo culturale», «area dello sviluppo urbano e dell'ambiente» ed «area dello sviluppo economico».

²³⁷ In questo senso, interessanti spunti possono essere tratti dalle considerazioni svolte nel secondo capitolo del presente elaborato.

ne²³⁸; tuttavia, tale osservazione circa l'ambiente esterno, la quale dovrebbe costituire logica premessa alla determinazione dei target strategici, appare limitata e quindi insufficiente a tale scopo: essa, infatti, si concentra principalmente su dati storici di tipo demografico ed inerenti la struttura produttiva locale (n° di aziende e tipologia), mentre le altre informazioni presenti risultano "appiattite" sulla conformazione di alcuni principali servizi forniti dall'amministrazione comunale (cultura, istruzione, servizi sociali, edilizia privata etc.); in tale quadro non possono certo sopperire gli indicatori di scenario, i quali per loro caratteristiche rivestono un ruolo sul piano prettamente operativo.

In tal senso, nel corso delle interviste è stata più volte rimarcata l'importanza di un'opportuna sensibilità, da parte dei soggetti politico-amministrativi e tecnico-dirigenziali, nei confronti del contesto esterno e dei relativi mutamenti; di conseguenza, nell'ottica volta alla creazione di tale "cultura" (e nonostante le motivazioni fornite²³⁹), si considera limitante il mancato impiego, anche in via informale, di strumenti come l'analisi SWOT; quest'ultima, infatti, costituisce uno degli elementi di quell'orientamento "progettato" alla base dell'analisi strategica poc'anzi citata. Al di là di tale aspetto, essa potrebbe inoltre risultare utile nei diversi livelli ed ambiti d'azione dell'ente in ottica di "semplice" determinazione di rischi ed opportunità.

Riassumendo, sotto il profilo strategico-predittivo – e, conseguentemente, pianificatorio – l'ente evidenzia delle insufficienze. In termini di raccolta delle informazioni relative alle necessità, soprattutto future, degli stakeholder e ai mutamenti dell'ambiente esterno il sistema si limita all'identificazione dei maggiori portatori di interesse; di conseguenza, esso trascura:

- la raccolta, l'analisi ed il riesame sistematico e strutturato delle informazioni relative (a) ai portatori di interesse individuati, in particolare in termini di esigenze ed attese prospettiche (b) al contesto esterno, specialmente sotto il profilo socio-culturale, economico e tecnologico;
- un coinvolgimento altrettanto strutturato degli stessi stakeholder nell'elaborazione strategica e pianificatoria, attraverso un bilanciamento delle esigenze ed attese cui al punto precedente.

²³⁸ Comune di Pordenone, *Documento Unico di Programmazione (DUP) 2016-18*, p. 8 («Analisi delle condizioni esterne»).

²³⁹ Si veda il par. 5.2. «Il controllo strategico».

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

ANCI (2011), *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali: Le linee guida dell'Anci in materia di ciclo della performance*. Tratto da qualità.gov.it: <http://qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/valutazione-performance/risorse/normativa/> (verificato al 09.02.2016).

ANDREWS R. e VAN DE WALLE S. e (2013), *New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*, *Public Management Review*, 15, 5, 762-783.

ARJALIÈS D. e MUNDY J. (2013), *The use of management control systems to manage CSR strategy: A levers of control perspective*, *Management Accounting Research*, 24, 284-300.

ARNABOLDI M. e AZZONE G. (2010), *Constructing performance measurement in the public sector*, *Critical Perspectives on Accounting*, 21, 4, 266-282.

BAO G., WANG X. e LARSEN G. L. (2011), *Value-Based Government Performance Management: Background, Concepts, and a Call to Action*, in *The 2nd International Conference on Government Performance Management and Leadership*, Portland, Oregon, USA.

BOYNE G. A. e WALKER R. M. (2010), *Strategic management and public service performance: The way ahead*, *Public Administration Review*, 2010, 70, s1, s185-s192.

BIGONI M. e GAGLIARDO DEIDDA E. (2013), *Brunetta's reform swan song? An assessment of its success in local governments through the analysis of its tools*, *European Scientific Journal*, 9, 29, 403-428.

BITITCI U., GARENGO P., DÖRFLER V. e NUDURUPATI S. (2012), *Performance Measurement: Challenges for Tomorrow*, *International Journal of Management Reviews*, 14, 305-327

CIVIT, *Delibera n. 89/2010 – Indirizzi in materia di parametri e modelli di risperimento del sistema di valutazione della performance*.

Comune di Pordenone, *Azioni strategiche di mandato 2011-2016*.

Comune di Pordenone, *Bilancio sociale e ambientale 2011*.

Comune di Pordenone, *Controllo di gestione. Presentazione metodologica*. Tratto da comune.pordenone.it: <http://www.comune.pordenone.it/it/comune/in-comune/uffici/direzione-generale/servizi-di-direzione/programmazione-controllo/controllo-di-gestione> (verificato al 09.02.2016).

Comune di Pordenone, *Criteri utilizzati nella somministrazione dei questionari di soddisfazione utenti*.

Tratto da comune.pordenone.it: <http://www.comune.pordenone.it/it/comuniciamo/fatti-sentire/questionari> (verificato al 09.02.2016).

Comune di Pordenone, *Dati occupazionali. Mercato del lavoro: occupazione e disoccupazione nella provincia di Pordenone (2005-2014)*.

Comune di Pordenone (2012), *Il Comune di Pordenone artefice dell'innovazione*, Comunicato stampa (17/01).

Comune di Pordenone, *Linee guida sulla performance e trasparenza*, documento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 21 febbraio 2011.

Comune di Pordenone, *Linee programmatiche di mandato 2011-2016*, documento approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 41 del 27 giugno 2011.

Comune di Pordenone, *Macrostruttura*, documento approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 185 del 28.10.2015. In vigore dal 1.11.2015.

Comune di Pordenone, *Nuovi criteri generali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e sulla performance e trasparenza (in attuazione L.R. 16/2010)*, Deliberazione Consiglio Comunale n. 15 del 21/02/2011.

Comune di Pordenone, *Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2015-2017*.

Comune di Pordenone, *Popolazione residente al 31.12.2014. Dati sintetici*.

Comune di Pordenone, *Popolazione straniera residente a Pordenone 1994-2014*.

Comune di Pordenone, *Rapporto di Gestione 2014. Referto del Controllo di Gestione e Relazione sulla Performance. Sintesi*.

Comune di Pordenone, *Regolamento sui controlli interni*, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 7 in data 11 febbraio 2013.

Comune di Pordenone, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*. Tratto da comune.pordenone.it: <http://www.comune.pordenone.it/it/comune/atti/regolamenti> (verificato al 09.02.2016).

Comune di Pordenone, *Report progetto benchmarking 2013*.

Comune di Pordenone, *Sito web ufficiale* (<http://www.comune.pordenone.it/it>).

Comune di Pordenone, *Statuto comunale*.

Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, *Legge regionale 11 agosto 2010, n. 16. Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione (...)*.

Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, *Legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26. Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative*.

CUOMO M. T. e METALLO G. (2013), *Sviluppo manageriale per le imprese*, G. Giappichelli Editore.

D.lgs. 150/2009, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

D.lg. 174/2012, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché' ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.*

Formez PA, *Motivazioni premio «La P.A. che si vede» (2011).* Tratto da formez.it: <http://www.formez.it/notizie/premio-nazionale-la-pa-che-si-vede.html> (verificato al 09.02.2016).

Formez PA, *Sito web ufficiale* (<http://www.formez.it>)

FROW N., MARGINSON D. e OGDEN C. (2010), *“Continuous” budgeting: Reconciling budget flexibility with budgetary control*, *Accounting, Organizations and Society*, 35, 444-461.

GRABNER I. e MOERS F. (2013), *Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues*, *Accounting, Organizations and Society*, 38, 407-419.

GRAFTON J., LILLIS A. M. e WIDENER S. K. (2010), *The role of performance measurement and evaluation in building organizational capabilities and performance*, *Accounting, Organizations and Society*, 35, 689-706.

HALL M. (2010), *Accounting information and managerial work*, *Accounting, Organizations and Society*, 35, 301-315.

HATRY H. P. (2010), *Looking into the Crystal Ball: Performance Management over the Next Decade*, *Public Administration Review*, 70, s1, 208-211.

KINDER T. (2012), *Learning, Innovating and Performance in Post- New Public Management of Locally Delivered Public Services*, *Public Management Review*, 14, 3, 403-428.

KUHLMANN S. (2010), *New public management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the local level in Germany, France and Italy*, *Public Administration*, 88, 4, 1116-1130.

Legambiente (2015), *Ecosistema Urbano. Best Practices XXII^a edizione*. Tratto da legambiente.it: <http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/ecosistema-urbano-XXII-edizione> (verificato al 09.02.2016).

Legambiente (2015), *Ecosistema Urbano. XXII^o rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia (2015)*. Tratto da legambiente.it: <http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/ecosistema-urbano-XXII-edizione> (verificato al 09.02.2016).

MELNYK S.A., BITITCI U., PLATTS K., TOBIAS J., ANDERSEN B. (2014), *Is performance measurement and management fit for the future?*, *Management Accounting Research*, 25, 173-186.

MUNDY, J. (2010), *Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems*. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 499-523.

MUSSARI R. (2015), *Il principio della programmazione*, IFEL Fondazione ANCI.

OSBORNE S. P., RADNOR Z., KINDER T., VIDAL I. (2015), *The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services*, *British Journal of Management*, 26, 3, 424-438.

PINA V., TORRES L. e YETANO A. (2011), *The implementation of strategic management in local governments. An international Delphi study*, *Public Administration Quarterly*, 35, 4, 551-590.

PAQ – Pubblica Amministrazione di Qualità (2014), *CAF 2013. Migliorare le organizzazioni attraverso la valutazione*. Tratto da qualità.gov.it: <http://qualitapa.gov.it/centro-risorse-caf/il-caf/> (verificato al 09.02.2016).

SIMONS R. (2013). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business Press.

TESSIER S. e OTLEY D. (2012), *A conceptual development of Simons' Levers of Control framework*. *Management Accounting Research*, 23, 171-185.

THOMAS J. C. (2013), *Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management*, *Public Administration Review*, 73, 6, 786-796.

TUEL, Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000).

WALKER R.M. ed ANDREWS R. (2015), *Local Government Management and Performance: A Review of Evidence*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 101-133.

WOOLUM J. (2011), *Citizen involvement in performance measurement and reporting: A comparative case study from local government*. *Public Performance & Management Review*, 35, 1, 79-102.