Scuola Dottorale Internazionale in Diritto ed Economia “Tullio Ascarelli”
Sezione di Dottorato di Ricerca in
ECONOMIA AZIENDALE
XX Ciclo
Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Aziendali ed Economico-Giuridiche

Il governo del valore generato nella gestione pubblica

Dottorando:

Dott. Emanuele Coppa

Tutor:

Ch.ma prof.ssa Lidia D’Alessio

Ai miei genitori,

sopra ogni cosa dediti, in innumerevoli difficoltà,

alla creazione di valore per i propri figli

Sommario

Premessa 4

1. Il percorso normativo e l'impulso dottrinale nella riforma del settore pubblico 8

2. La creazione di valore nell'amministrazione pubblica 21

2.1 Il governo della creazione di valore 31

2.1.1 Organizzazione e creazione di valore 36

2.1.2 Programmazione, controlli interni e creazione di valore 44

2.1.3 Controllo esterno e creazione di valore.....70

2.1.4 Marketing, comunicazione e creazione di valore 72

2.2 Gli strumenti per il presidio del valore: dall'indirizzo strategico alla rendicontazione di mandato 83

3. Il settore della assistenza e previdenza sociale 105

3.1 Origini ed evoluzione dello stato sociale nei paesi occidentali ...105

3.2 Il settore della assistenza e previdenza sociale in Italia.....111

3.3 L'organizzazione per la creazione del valore nell'ente di assistenza e previdenza sociale.....112

3.4 Il presidio delle condizioni di generazione del valore nell'ente di assistenza e previdenza sociale.....121

3.5 Gli strumenti di *accountability* nell'ente di assistenza e previdenza 137

Riferimenti bibliografici.....145

Riferimenti normativi 156

Premessa

Il presente contributo è stato ispirato dal crescente dibattito sulla creazione di valore nelle amministrazioni pubbliche, e sulle conseguenti questioni sorte in ordine al governo del valore generato per i titolari di interessi, a seguito delle strategie definite e della attuazione delle stesse.

L'argomento, circoscritto al momento nell'ambito accademico, ha da poco cominciato a vedere i suoi primi contributi in letteratura, in ambito internazionale e, in minor misura, a livello nazionale.

Benché l'argomento presenti risvolti di manifesta complessità, in special modo in riferimento all'applicazione e allo sviluppo di modelli di gestione pubblica orientati ai titolari di interessi, i presupposti fondamentali della presente trattazione sono agevolmente sintetizzabili secondo uno schema logico piuttosto semplice.

Tale schema è il seguente.

L'appartenenza a una comunità sovranazionale, da cui il paese trae indubbi benefici economici, comporta il rispetto di vincoli tesi a salvaguardare la stabilità dei prezzi e dei cambi, la convergenza dei tassi di interesse, la sostenibilità di lungo periodo delle politiche. Detti vincoli hanno portato alla contrazione delle risorse a disposizione degli operatori pubblici, in particolar modo nei paesi che erano soliti approvvigionarsi di mezzi finanziari facendo massiccio ricorso all'indebitamento pubblico. La contrazione delle risorse pubbliche ha portato una maggiore attenzione alle modalità di impiego dei fattori produttivi, con ovvie conseguenze in termini di erogazione di servizi e prestazioni ai legittimatori stessi dell'azione pubblica. Detti legittimatori, pertanto, intraprendono la via della consapevolezza e dell'interesse attivo nei confronti delle modalità di impiego delle risorse disponibili da parte dei propri rappresentanti pubblici. In sintesi, viene a configurarsi una *dicotomia tra le risorse a disposizione* –

prelevate ai richiamati legittimatori – *e le attese cui dare risposta*. Il governo di tale dicotomia conferisce successo all'azione pubblica. L'orientamento ai titolari di interessi, intesi non solo quali utenti, bensì in intesi in una accezione che tenga conto anche di ulteriori categorie di stakeholder che compongono la collettività di riferimento, rappresenta la base progettuale per conseguire tale successo: un'amministrazione orientata a generare valore per l'utenza, difatti, non può prescindere dalla generazione di valore per le proprie risorse umane, vale a dire per coloro che operativamente e quotidianamente rispondono alle attese degli utenti. Parimenti, il capitale umano dell'amministrazione in discorso non può prescindere dalla soddisfazione dei soggetti *decision taker*, se ricerca un ritorno in termini di valore.

In coerenza con simili ragionamenti, il percorso delineato prende le mosse dai principi ispiratori che hanno caratterizzato la riforma amministrativa e gestionale della pubblica amministrazione, nonché dai conseguenti interventi normativi, per poi delineare, sulla base dell'assunto secondo cui uno dei prossimi passi della riforma in atto riguarderà l'argomento in discorso, un modello rappresentativo dei fondamenti delle dinamiche di generazione del valore pubblico, sebbene mediante la semplificazione statica tipica della modellizzazione.

Il modello proposto ipotizza, esclusivamente ai fini di semplificazione del dinamismo empirico, l'amministrazione (o l'azienda) pubblica quale entità-sistema a se stante, ovvero prescindente non solo dall'ambiente di riferimento bensì anche dalla propria strutturazione interna. Detta ipotesi consente di focalizzare l'attenzione sulla complessa rete di interessi al centro della quale tale sistema, artificiosamente inteso quale a se stante, si pone.

L'obiettivo di un simile artifizio è quello di definire gli interessi in discorso, per natura variamente configurabili, ponendo al centro della concezione sistemica aziendale il soggetto titolare di detti interessi e basare dunque

l'analisi su di tale *presupposto soggettivo*, in coerenza con la finalità ultima per la quale hanno origine e si sviluppano gruppi organizzati quali le aziende - pubbliche o private che siano - vale a dire la soddisfazione di bisogni umani.

Schematizzare, qualificandolo, il network di interessi in funzione del soggetto portatore degli stessi, consente altresì di analizzare le dinamiche relazionali tra gli stessi, che si configurano sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione, e provengono sia da individui sia da gruppi, non riconducibili in via esclusiva ai cittadini – utenti o alle forme associative di questi ultimi, benché queste rappresentino la principale categoria tra gli interlocutori rilevanti del settore pubblico, legittimandone l'azione a priori in virtù di un mandato democraticamente conferito.

Una volta abbozzato il modello basato sul menzionato presupposto soggettivo, il percorso prosegue affrontando gli strumenti per il governo della generazione di valore, individuando le condizioni da soddisfare – simultaneamente ma ponderosamente – al fine di generare valore per gli stakeholder, collegando i presupposti soggettivi a *leve di tipo oggettivo*. Grazie a tale passaggio, l'attitudine alla generazione di valore pubblico viene a sostanziarsi nella *ponderata soddisfazione delle aspettative del sistemico insieme dei titolari di interesse* (presupposto soggettivo), da perseguirsi mediante la *simultanea soddisfazione delle condizioni sottese alla generazione di valore* (presupposto oggettivo).

A questo punto, nella consapevolezza dei rilevanti accorgimenti sottesi all'applicazione del modello prospettato, di rilevanza strategica e gestionale, la trattazione approfondisce i connotati ritenuti essenziali per un simile orientamento alla creazione del valore pubblico.

Nel dettaglio, vengono affrontate le tematiche afferenti all'organizzazione, alla programmazione, al controllo, al marketing ed alla comunicazione aziendale, in coerenza con il perimetro tracciato nella modellizzazione

medesima, dunque illustrando, in via propedeutica, la rilevanza e l'apporto delle categorie di stakeholder individuate (presupposto soggettivo) rispetto alle singole tematiche, che rappresentano a loro volta funzioni aziendali fondamentali per il presidio delle condizioni di generazione del valore (presupposto oggettivo).

Successivamente, la trattazione affronta, illustrandoli, gli strumenti – in prevalenza di tipo documentale – a disposizioni delle amministrazioni per la formalizzazione, la condivisione e la divulgazione degli elementi rilevanti alla base dei processi decisionali e dei processi attuativi e/o correttivi delle scelte operate.

Infine, il modello delineato viene accostato, allo scopo di agevolarne la comprensione e in un'accezione applicativa, ad uno dei settori di intervento pubblico maggiormente critico, allo stato attuale, rispetto alla dicotomia tra la scarsità di risorse e la soddisfazione degli stakeholder, il settore della assistenza e della previdenza sociale.

1. Il percorso normativo e l'impulso dottrinale nella riforma del settore pubblico

L'ultimo ventennio ha rappresentato un periodo di radicali riforme per le aziende e gli istituti della Pubblica Amministrazione, riforme di tale portata da interessare perfino la visione dell'intervento pubblico, ad oggi costretto tra l'adeguatezza dei servizi erogati ad una collettività maggiormente consapevole e la dovuta deferenza rispetto a rigidi vincoli sovranazionali.

La globalizzazione dei mercati, il peso del debito e l'andamento del deficit pubblico, l'evoluzione delle esigenze dei titolari di interessi, alimentando il dibattito sul problema della competitività del settore pubblico, hanno indotto a rivisitare il concetto di pubblica gestione secondo una logica manageriale che consenta di raggiungere adeguati livelli di efficacia e di efficienza nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

A partire da tale assunto, l'attenzione è stata rivolta al superamento dei tradizionali modelli organizzativi e comportamentali pubblici, attraverso la de-burocratizzazione dei sistemi gestionali e l'adozione di strumenti aziendalistici finalizzati alla razionalizzazione delle attività: in quest'ottica, le amministrazioni pubbliche avrebbero perseguito migliori livelli di efficacia attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e una costante attenzione alle esigenze degli utenti, reali e potenziali; conseguito incrementi di produttività attraverso una maggiore autonomia e imprenditorialità dei responsabili; ottenuto maggiori livelli di efficienza attraverso una più accurata definizione delle missioni organizzative e un maggiore impegno per lo sviluppo e per la responsabilizzazione delle risorse umane.

La suddivisione delle responsabilità, il ruolo della direzione, l'organizzazione dei compiti e la qualità delle prestazioni erogate hanno rappresentato le problematiche cruciali del cambiamento manageriale introdotto nelle amministrazioni pubbliche: il percorso normativo della

riforma ha trovato fondamento nel principio di distinzione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa, per giungere all'innovazione dei modelli di formulazione delle decisioni e di verifica dell'attuazione delle strategie, passando per l'evoluzione dei sistemi informativo-contabili e dei controlli. In altri termini, nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali, dunque nella soddisfazione delle esigenze della collettività, gli enti pubblici definiscono e rispettano determinati livelli di efficienza e, almeno in via prospettica, di economicità, da intendersi nell'accezione dell'osservanza delle condizioni di tendenziale equilibrio della gestione.

Simili argomentazioni giustificano le numerose disposizioni emanate nell'ultimo ventennio: la L. 8 giugno 1990, n. 142, ha introdotto la revisione contabile esterna ed un sistema di controlli interni per gli Enti Locali; la L. 7 agosto 1990, n. 241 ha rinnovato le norme in materia di procedimenti e documenti amministrativi; la L. 23 ottobre 1992, n. 421 ha revisionato la disciplina in materia di pubblico impiego e di finanza territoriale; il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, abrogato ma sostanzialmente recepito nel D. Lgs. 165/2001, oltre a sancire il principio della separazione di compiti e di responsabilità tra organi politici ed organi amministrativi, ha previsto l'istituzione, in tutte le amministrazioni pubbliche, di un servizio di controllo interno o di un nucleo di valutazione con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa; il D. Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, abrogato ma sostanzialmente recepito nel D. Lgs. 267/2000, ha poi introdotto negli Enti Locali lo strumento del controllo di gestione, volto a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia,

l’efficienza, il livello di economicità e di qualità nell’attività di realizzazione dei predetti obiettivi. Si noti che a questo punto, in virtù dei provvedimenti citati, gli Enti Locali stessi sono soggetti a tre differenti tipologie di controllo: si diffonde dunque, almeno a livello legislativo, la cultura del risultato.

La via intrapresa per gli Enti Locali è stata seguito anche in riferimento alle altre amministrazioni territoriali, alle amministrazioni centrali ed agli enti pubblici non economici di rilievo nazionale. Al riguardo, a partire dalle pregresse leggi n. 335/1976 e n. 468/1978, e dal D.P.R. n. 696/1979, in materia di bilancio e contabilità rispettivamente delle Regioni, dello Stato e degli enti parastatali, si è giunti alla L. n. 94 del 1997, recante modifiche alle precedenti norme di contabilità dello Stato in materia di bilancio, al D. Lgs. n. 76/2000, mirato ad allineare i documenti contabili regionali a quelli statali, fino ad addivenire al regolamento di amministrazione e contabilità degli enti pubblici non economici, il DPR n. 97 del 2003: da tali disposizioni emerge con chiarezza come i dati finanziari contenuti nel rendiconto pubblico siano destinati a tradursi in indici di produttività ed indicatori del grado di realizzazione degli obiettivi. La nuova classificazione delle poste di bilancio - per funzioni obiettivo ed unità previsionali di base nello Stato, nelle Regioni e negli enti pubblici non economici, per funzioni, servizi e interventi negli Enti Locali - è evidentemente strumentale al controllo dell’azione amministrativa ed alla valutazione delle politiche pubbliche.

Nel frattempo, il D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, ha stabilito che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotino di strumenti adeguati a:

a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);

c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

Ad evidenza, si tratta di normative tutte finalizzate ad indirizzare i pubblici poteri verso il perseguimento di risultati concreti, misurando e valutando il prodotto dell'azione amministrativa, nonché abbracciando il principio della responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

La responsabilità del manager pubblico viene ora ricondotta ai canoni di produttività e di rendimento. A differenza dei tradizionali riscontri di legittimità dell'azione amministrativa, che si avvalgono di parametri certi, quali la legge, le verifiche possono ora basarsi su regole variabili in funzione della tipologia di ente, della specifica attività, sebbene occorra mantenere termini di valutazione il più oggettivi possibile.

La maggior parte delle richiamate disposizioni hanno accompagnato, fornendo il necessario impulso legislativo, il cosiddetto processo di aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione, concernente l'introduzione, in qualsivoglia realtà pubblica, della strumentazione aziendale a supporto delle decisioni manageriali, nel rispetto dell'ormai unanime convinzione per cui le aziende e gli istituti pubblici debbano essere oggetto di radicali rivisitazioni volte ad equilibrare le esigenze della collettività e quelle di governo dei conti pubblici.

Il settore pubblico, infatti, preleva risorse dalla collettività per poi redistribuirle ai cittadini ed alle imprese sotto forma di servizi, ma in un simile processo parte delle menzionate risorse viene trattenuto per mantenere l'apparato pubblico stesso: sussiste pertanto una relazione inversa tra l'entità dei mezzi finanziari trattenuti a tal fine e la qualità e la quantità dei servizi e delle prestazioni su cui gli operatori privati possono contare.

Di conseguenza, il costo ed il funzionamento della macchina pubblica rappresentano anche un eccezionale fattore di competizione delle imprese private a livello internazionale. Per di più, avendo queste ultime ormai raggiunto elevati livelli di efficienza, l'unico modo per renderle più competitive nei confronti dell'estero è proprio quello di aumentare la produttività del settore pubblico.

Simili considerazioni, traslate a livello sovranazionale, conservano la loro valenza.

Con il trattato di Maastricht (1991), infatti, i paesi aderenti all'Unione Europea si sono impegnati a perseguire e raggiungere determinati obiettivi economico-finanziari che riguardano la stabilità dei prezzi e dei cambi, la convergenza dei tassi d'interesse a lungo termine e la sostenibilità della posizione finanziaria dell'operatore pubblico[1].

---

[1] Più approfonditamente, tali obiettivi sono i seguenti:

a) *Stabilità dei prezzi*. Il tasso di aumento dei prezzi al consumo di un paese non deve superare di più di 1.5 punti percentuali il tasso di inflazione medio dei tre paesi con maggiore stabilità monetaria.

b) *Convergenza dei tassi d'interesse a lungo termine*. Il tasso di interesse medio a lungo termine di un paese non deve superare di più di 2 punti percentuali quello medio dei tre paesi con il minor tasso di inflazione.

c) *Sostenibilità della posizione finanziaria dell'operatore pubblico*. Sono considerati indicatori di sostenibilità il rapporto tra *stock* di debito pubblico e PIL e il rapporto tra disavanzo del bilancio pubblico e PIL, stabilendosi per il primo un valore non superiore al 60% e per il secondo un valore massimo del 3%.

Ad un'attenta riflessione, detti criteri di convergenza sono stati dettati proprio al fine di rendere l'economia del vecchio continente più solida e competitiva nei confronti delle altre potenze economiche, ed in particolare delle due aree geografiche maggiormente industrializzate, l'America del Nord ed il Giappone, alle quali si sono aggiunte in tempi più recenti le economie di paesi quali la Cina, l'India e la Russia, che registrano ad oggi tassi di crescita superiori o prossimi alle due cifre.

Segue che la riforma amministrativa del settore pubblico italiano è finalizzata non solo all'accrescimento della competitività delle imprese interne nei confronti dell'estero, ma strumentale ad un obiettivo – perseguito in collaborazione con gli altri paesi UE - ben più ambizioso, quello di mantenere l'Europa ai vertici dell'economia mondiale.

Essere competitivi – in Europa e con l'Europa - vuol dire, in primo luogo, vantare una funzione pubblica moderna, all'altezza di quella degli altri stati membri[2]. In questo senso diviene fondamentale poter analizzare e valutare l'operato degli organismi pubblici, conferendo enfasi al valore generato nella gestione delle pubbliche risorse.

In tal senso, la dottrina ha da tempo avviato il dibattito sulla misurazione del valore generato[3] per la collettività a seguito dell'attuazione delle politiche pubbliche, quale elemento fondamentale in un contesto in cui le varie amministrazioni devono far fronte, oltre che alla crescente complessità ambientale, al problema della diminuzione delle risorse

---

d) *Stabilità dei cambi*. Ciascun paese avrebbe dovuto osservare i margini di normali fluttuazione e non aver svalutato la propria moneta per almeno due anni.

Si veda in proposito ACOCELLA N., *Fondamenti di politica economica*, Carocci, Roma, 1999.

[2] Cfr., CERASE F.P., Europeizzazione e dirigenza pubblica, in AMMINISTRAZIONE, n.1, 2000, pp. 243 e ss.

[3] La letteratura sul tema della creazione del valore nelle imprese private è abbondante, per tutti GUATRI L., La teoria di creazione del valore, una via europea, Egea, MI, 1991.

disponibili: nasce pertanto l'esigenza di strumenti volti a supportare la pubblica attitudine nel governo della dicotomia tra la capacità di soddisfare le esigenze degli stakeholder[4] e la incontrovertibile necessità di operare in un regime di risorse decrescenti.

E' fuor di dubbio che il governo di tale dicotomia sottenda la delicata ricerca di punti di equilibrio tra le numerose alternative di intervento, delineabili esclusivamente in virtù di priorità da definirsi analizzando, di volta in volta, esigenze caratterizzata da elevata dinamicità, sia manifeste sia latenti.

In quest'ambito, si è puntato alla ricerca di detto equilibrio mediante la citata responsabilità dei politici nei confronti dell'attività dell'amministrazione, in quanto rappresentanti eletti dalla cittadinanza nell'ambito dei sistemi democratici di governo, e il rispetto dei principi di imparzialità e legalità da parte della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche, evitando l'ingerenza degli organi politici - e dei gruppi di pressione ad essi collegati - nel merito delle scelte operative di competenza dei responsabili amministrativi. Inoltre, pur in assenza di imposizioni legislative, impulso imprescindibile nel settore pubblico, è stata data enfasi al perseguimento di un valore aggiunto quantificabile quale risultato dell'impiego delle risorse prelevate alla collettività.

La ricerca del citato equilibrio, tuttavia, è stata basata su strategie di breve termine, volte alla conservazione dei livelli di servizio erogati in un epoca caratterizzata da un massiccio ricorso all'indebitamento pubblico, pur in una situazione di drastica riduzione di tale forma di finanziamento. In particolare, dal lato delle fonti di finanziamento, si fa riferimento alle

---

[4] Freeman definisce gli stakeholder come segue: "any group or individual who can affect, or is affected by, the achievement of corporation's purpose". FREEMAN R., Strategic Management. A stakeholder approach. Pitman, Marshfield Mass., 1984, pag. VI.

cosiddette cartolarizzazioni delle attività pubbliche, ed in particolare del patrimonio immobiliare e dello stock di crediti.

All'opposto, dal lato delle spese, si fa riferimento ai cosiddetti "decreti taglia spese", strumenti di contenimento della spesa pubblica che intervengono, per prassi recente, nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario, limitando la possibilità di impegnare le risorse stanziate e autorizzate in sede di previsione, con la prevedibile conseguenza, nel continuo confronto tra governo centrale e governi territoriali, dell'anticipazione delle determinazioni di impegno rispetto all'intervento del provvedimento di contenimento.

Dette strategie, se tali possono denominarsi, hanno l'effetto di rinviare al futuro il vero e proprio risanamento della finanza pubblica, rappresentando una risposta tutt'altro che strutturale ad un ambiente fortemente sollecitato dalle interdipendenze derivanti dalla partecipazione ad entità sovranazionali e dagli effetti della globalizzazione dei mercati, che impongono di supportare con adeguate risorse, in particolare normative ed organizzative, ma anche strumentali, le capacità di formulare nuove politiche, leggere i nuovi bisogni emergenti, cogliere nuove opportunità di intervento, misurando altresì l'*output* e l'*outcome* generato per titolari di interessi.

Pur esulando il risanamento della finanza pubblica dal presente contributo, se non in virtù della correlazione dello stesso con l'esigenza di dar conto ai portatori di interessi – ed in particolare, tra di essi, agli utenti - dell'impiego delle scarse risorse a disposizione, affinché questi, via via maggiormente consapevoli e preparati rispetto alla valutazione delle politiche attuate, possano utilizzare al meglio lo strumento democratico delle elezioni, appare opportuno sottolineare la necessità di riforme strutturali del sistema di provvista pubblica e dello stato sociale, pena una situazione di stasi per la crescita economica del paese.

A tale potenziale stasi è necessario far fronte, dal lato delle entrate, con una rigorosa opera di contrasto all'evasione e con la ricerca di nuove fonti, facendo maggiore ricorso alla compartecipazione degli utenti, in maniera proporzionale al livello reddituale degli stessi, in special modo in riferimento ai servizi a domanda individuale e corrispettivi nulli o universali, quali ad esempio quelli erogati dal settore sanitario pubblico. Dal lato delle uscite, è necessaria la rivisitazione dei settori da cui derivano i maggiori vincoli per il bilancio pubblico, rappresentati dalla previdenza sociale e dal citato servizio sanitario, la cui spesa annuale è quantificabile in quasi venticinque punti percentuali rispetto al prodotto interno lordo[5], per non parlare del servizio del debito, in relazione al quale la definizione di un piano di rientro risulta impercorribile, stante la presumibile portata sessantennale dello stesso, che comporterebbe una evidente quanto difficoltosamente concepibile ultra-attività rispetto al mandato della legislatura, a fronte della quale l'unica soluzione sarebbe costituita da una intesa praticamente unanime a livello parlamentare.

In tale situazione di strutturale difficoltà finanziaria e di scarsità di risorse, la dottrina rammenta, per l'appunto, la necessità di dare conto alla collettività dell'impiego delle risorse da loro prelevate, mediante la quantificazione e la divulgazione del valore generato nell'erogazione dei servizi pubblici[6].

Forte è l'auspicio, dunque, di un intervento legislativo che legittimi un approccio teso alla pianificazione, al monitoraggio ed alla rendicontazione

---

[5] Fonte: Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione – Dati 2006, ISTAT, 07 febbraio 2008.

[6] "Il diffondersi di una maggiore coscienza civica ha comportato crescenti pressioni per una maggiore trasparenza sui meccanismi di funzionamento delle aziende pubbliche e sull'impatto delle loro scelte strategiche e gestionali sul benessere della popolazione". BORGONOVI E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, MI, 2004, p. 191.

del pubblico valore aggiunto[7], secondo il consueto processo di formulazione delle norme ad elevato contenuto di tecnicalità, sintetizzabile nel percorso dibattito accademico - dibattito governativo e sociale - dibattito parlamentare.

Invero, un primo passo in tale direzione è stato operato con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica del 19 dicembre 2006. Tale direttiva, enfatizzando la relazione di dipendenza proporzionale tra la competitività del paese e la qualità dei servizi Pubblica Amministrazione, evidenzia la necessità di recuperare efficienza, in un contesto di riduzione della spesa pubblica, evitando di tralasciare iniziative idonee al miglioramento della qualità[8]. Gli obiettivi

---

[7] "Il valore che le aziende pubbliche producono è il valore per le comunità di riferimento e può esser definito come valore pubblico". Così BORGONOVI E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 50-54.

[8] "La competitività del Paese è fortemente condizionata dalla qualità della amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante che il recupero di efficienza sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità.

Gli strumenti di gestione della qualità nei servizi pubblici hanno incominciato a diffondersi, anche nel nostro Paese fin dall'inizio degli anni '90. Con il crescere delle aspettative dei cittadini si è assistito al penetrare progressivo della cultura dell'orientamento al cittadino ed all'evolvere degli approcci alla qualità nelle amministrazioni pubbliche. Il campo di applicazione degli strumenti utilizzati per migliorare la qualità si è esteso dal prodotto o servizio, al processo sino all'intera organizzazione. Inoltre, esso ha coinvolto oltre ai destinatari tutti i portatori di interesse quali attori chiave.

Attualmente sono molteplici gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche: gli standard ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento, particolarmente diffusi nel settore sanitario, la Carta dei servizi, la Balance Scorecard, il benchmarking. Inoltre, nelle azioni volte a migliorare la qualità dei servizi le amministrazioni oggi possono sfruttare anche il potenziale insito nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo progressivo consente il miglioramento e la semplificazione dei processi di servizio, l'interconnessione tra diversi uffici e l'interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interesse.

Nonostante l'evoluzione degli strumenti disponibili e il ricorso sempre più ampio alle nuove tecnologie, nelle pubbliche amministrazioni l'attenzione alla qualità non è però sufficientemente diffusa e tende ad essere presente in modo ancora parziale e discontinuo." PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA

della direttiva sono di tre ordini. Innanzitutto, essa intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo. In secondo luogo, indica il ricorso all'auto-valutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo. L'auto-valutazione è definita quale analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione, che consente di individuare chiaramente punti di forza e aree di miglioramento, e che deve tradursi in azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l'andamento[9]. In terzo luogo, la direttiva delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi.

Ulteriore passo nella direzione tracciata è stato fatto con la L. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che ha sancito l'obbligo per gli Enti Locali e gestori di servizi pubblici locali di adottare, in via preventiva nei contratti di servizio, nuovi strumenti per il conseguimento di appropriati standard di qualità e di quantità dei servizi erogati[10]. Nello specifico la prescrizione, al fine di tutelare i diritti dei consumatori, prevede l'obbligo contrattuale per il gestore di predisporre una carta della qualità dei servizi. Al contempo, gli utenti divengono soggetti attivi nella valutazione della qualità, grazie a nuove modalità di coinvolgimento quali la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori nella formulazione e nella pubblicazione della carta della qualità e la partecipazione delle associazioni imprenditoriali di settore nella verifica periodica dell'adeguatezza di parametri quantitativi e

---

FUNZIONE PUBBLICA - Direttiva 19 Dicembre 2006, Una Pubblica Amministrazione di qualità, Premessa (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2007).

[9] Cfr. art. 4 della direttiva citata.

[10] Si veda l'art. 2, comma 461, L. n. 244/2007.

qualitativi dei servizi. E' altresì prevista l'adozione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri negoziati, con la diretta responsabilità dell'ente regolatore circa l'istituzione di una sessione annuale di verifica degli stessi.

Ancora una volta, per gli Enti Locali si viene a configurare uno scenario innovativo[11] rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, potenzialmente caratterizzato da maggiori livelli di efficacia e di minore auto-referenzialità, di creazione e comunicazione del valore generato per gli utenti, i quali rappresentano senza dubbio la principale categoria di stakeholder nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nell'accezione che sarà chiarita nel seguito[12].

In tale ottica, l'utenza è chiamata a partecipare alla definizione dei risultati attesi. All'opposto, e coerentemente, i soggetti gestori sono tenuti a sottoporsi ad una scrupolosa verifica dei risultati raggiunti, rimanendo in capo all'Ente Locale il fondamentale ruolo di sollecitazione dell'utenza, oltre che di gestione e di coordinamento delle relazioni che vengono ad instaurarsi e di controllo dell'efficace applicazione dei nuovi strumenti.

E' opportuno sottolineare, ipotizzando un ampliamento dei principi fissati per gli Enti Locali all'intero settore pubblico, che il monitoraggio della qualità dei servizi pubblici dovrà consentire, per definizione, l'adozione di interventi correttivi delle anomalie riscontrate rispetto ai parametri definiti in via preventiva. Di conseguenza, attesa la predominanza delle risorse umane tra i fattori produttivi necessari nell'erogazione dei servizi pubblici, la principale leva a disposizione delle amministrazioni per il miglioramento

---

[11] L'applicazione di strumenti gestionali di stampo aziendalistico nelle amministrazioni territoriali ha frequentemente coinvolto in prima battuta gli Enti Locali. E' il caso, ad esempio, della funzione del controllo di gestione, introdotta in tali enti ben quattro anni prima rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

[12] Si rimanda, al riguardo, al modello delineato nel capitolo 2, con particolare riferimento alla definizione proposta per gli stakeholder di utenza.

dei livelli qualitativi dei servizi è da rinvenirsi nella possibilità di incidere sui comportamenti dei responsabili e, in generale, dei soggetti coinvolti nei processi amministrativi, vale a dire di un'altra categoria di stakeholder[13]. Da ciò consegue una imprescindibile correlazione tra la soddisfazione delle esigenze dell'utenza e l'efficace applicazione di sistemi incentivanti, introdotti a livello legislativo dal citato D. Lgs. n. 286/1999. Da ciò consegue, altresì, una ineludibile interdipendenza tra le risposte alle diverse categorie di titolari di interessi, da ponderarsi con discernimento ad opera di una ulteriore categoria di stakeholder, rappresentata dagli organi cui sono attribuiti i poteri decisionali[14].

---

[13] Vedi nota precedente (il riferimento particolare è alla definizione proposta per gli stakeholder di struttura).

[14] Vedi nota precedente (il riferimento particolare è alla definizione proposta per gli stakeholder di governance).

2. La creazione di valore nell'amministrazione pubblica

In forza dello scenario descritto, il sistema di erogazione dei servizi pubblici rileva vincoli e riceve stimoli dalla centralità della richiamata dicotomia tra le risorse prelevate dalla collettività ed il valore generato per gli stakeholder. L'affermarsi di tale dicotomia pone le amministrazioni pubbliche al centro dei giudizi e delle valutazione circa la propria performance, valutazioni che risultano subordinate a ciò che ne costituisce il presupposto soggettivo, vale a dire gli interlocutori che ne legittimano l'azione e la continuità.

Questi ultimi, secondo tale presupposto soggettivo, sono classificabili nelle seguenti categorie, che costituiscono nel loro insieme la collettività di riferimento:

- *stakeholder di governance*, il cui giudizio è riconducibile al valore generato dall'amministrazione valutanda a fronte delle attese in termini di consenso politico nazionale e sovranazionale;
- *stakeholder di struttura*, il cui giudizio è riconducibile al valore generato dall'amministrazione valutanda a fronte delle attese in termini di crescita professionale, innovazione direzionale e *decision maker satisfaction*;
- *stakeholder di utenza*, il cui giudizio è riconducibile al valore generato dall'amministrazione valutanda a fronte delle attese in termini di servizi ed interventi (*customer satisfaction*), in un'ottica di breve – medio periodo tipicamente *decision taker*;
- *stakeholder di profitto*, il cui giudizio è riconducibile al valore generato dall'amministrazione valutanda a fronte delle attese in termini di mantenimento e sviluppo dei rapporti economici intrattenuti;

- *stakeholder di sussidiarietà,* il cui giudizio è riconducibile al valore generato dall'amministrazione valutanda a fronte delle attese correlate alle potestà concorrenti ed agli obiettivi condivisi, in un'ottica che potrebbe essere definita di tipo *decision participating*.

In forza di tale presupposto soggettivo, alla base del modello prospettato, le amministrazioni pubbliche si configurano, similmente alle imprese private, quali sistemi aperti[15], collocati al centro di una rete di soggetti i cui interessi sono coinvolti in essa[16].

L'affermarsi dell'ottica dei titolari di interessi quale elemento centrale nei processi decisionali pubblici sottende un orientamento dell'azione pubblica verso la logica del valore, venendosi a connotare l'azione pubblica quale articolata risultanza del coinvolgimento di numerosi soggetti con attese divergenti nell'oggetto ma convergenti nel soggetto chiamato a soddisfarle, l'istituzione pubblica[17].

Nello specifico, gli *stakeholder di governance* si collocano in una prospettiva interna all'amministrazione: la categoria in discorso ricomprende infatti sia i soggetti preposti alla definizione delle strategie ed alla verifica dell'attuazione delle stesse, sia quelli deputati all'adozione degli atti volti a dare esecuzione alle linee di indirizzo ricevute, mediante la traduzione delle strategie in obiettivi pluriennali ed annuali, l'attribuzione degli stessi ai responsabili della tecnostruttura, il controllo del grado di conseguimento degli stessi. Tali stakeholder sono dunque

---

[15] Per la concezione sistemica dell'azienda valga per tutti quanto chiaramente sottolineato da ZANDA G., secondo il quale "l'azienda è riguardata come un sistema aperto, finalizzato, eccessivamente complesso, probabilistico, dotato di particolari meccanismi di regolazione e della prerogativa di influenzare l'ambiente esterno", La grande impresa, Giuffrè, MI, 1974, p. 218 e ss.

[16] Cfr. BRUNETTI G., in MOLTENI M., Bilancio e strategia, Egea, MI, 2000.

[17] Cfr. DEL POZZO A., Gli indicatori del processo del valore e le relazioni con gli stakeholder. Mutamenti di prospettiva. Giappichelli, TO, 1996.

espressione della *governance* tipicamente duale, per mutuare una denominazione privatistica – peraltro positivamente applicata a talune categorie di enti pubblici - della Pubblica Amministrazione, caratterizzata dall'attribuzione distinta del potere volitivo e del potere esecutivo, rispettivamente a seguito di elezione e di nomina politica, salve talune eccezioni[18]. In quanto *decision taker*, in virtù di un mandato democraticamente conferito, diretta o mediato che sia, rappresentano i titolari di interessi maggiormente – non esclusivamente – responsabili del governo della dicotomia tra la scarsità di risorse e la generazione del massimo valore per gli utenti in conformità alla missione istituzionale. In coerenza con ciò, si è detto che gli stakeholder di governance perseguono il consenso politico a livello nazionale e sovranazionale. A livello nazionale, è opportuno sottolineare la diversità del concetto medesimo di consenso politico in riferimento agli organi volitivi, a seconda che assumano il proprio incarico per elezione, nel qual caso saranno direttamente vincolati ai gruppi di pressione a loro vicini, rappresentati da cittadini e da forme associative degli stessi, ovvero per nomina, nel qual caso tale pressione sarà indiretta, in quanto mediata dal titolare del potere di nomina, configurando una situazione del tutto analoga a quella degli organi esecutivi.

Diversamente, il consenso politico sovranazionale è riconducibile, in riferimento ai livelli istituzionali non direttamente interessati, vale a dire con l'esclusione del Parlamento e del Governo centrale, esclusivamente ai componenti degli organi volitivi ed esecutivi più sensibili al lungo periodo e, dunque, necessariamente meno cedevoli al clientelarismo. Al riguardo, è possibile affermare che, in termini di osservanza dei vincoli di finanza pubblica, dunque in riferimento all'esaminando consenso politico

[18] Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, agli enti pubblici non territoriali, ove i componenti dell'organo volitivo, se presente, sono solitamente di nomina politica.

sovranazionale, il governo della dicotomia più volte richiamata è imprescindibilmente sbilanciato in favore del contenimento della spesa pubblica, a detrimento dei servizi pubblici la cui erogazione è ritenuta comprimibile. Tale affermazione dovrebbe risultare applicabile anche ai portatori dell'interesse afferente in via esclusiva il consenso politico nazionale, in quanto la partecipazione alla manovra di finanza pubblica da parte delle istituzioni territoriali e degli enti non territoriali è sancita a livello legislativo: al contrario, l'evidenza empirica confuta in buona misura quest'ultima tesi[19], a dimostrazione di quanto asserito poc'anzi circa la sensibilità di lungo periodo dei portatori dell'interesse in discorso.

Prescindendo per un momento dalle considerazioni svolte, nonché generalizzando la questione, il citato sbilanciamento in favore del lato strettamente finanziario della dicotomia da governare sembra rimanere valido: il consenso politico sovranazionale e quello nazionale dovrebbero trovare il proprio punto di incontro nel perseguimento della missione generale del settore pubblico, quella di erogare servizi che soddisfino le attese e le esigenze di chi contribuisce al finanziamento delle amministrazioni. Per "remunerare" in modo adeguato i finanziatori, vale a dire gli stakeholder di utenza, i soggetti *decision taker* devono selezionare programmi e progetti d'intervento che, con elevata probabilità, permettano di ottenere un livello di servizi atteso coerente con le aspettative dei primi.

A differenza del settore privato, le amministrazioni pubbliche non sono sistematicamente chiamate a competere per raccogliere risorse, se non in relazione alla eventuale differenza tra le spese che intendono sostenere e le entrate derivanti da formule impositive cui la collettività non può sottrarsi, nonché da trasferimenti attivi assimilabili ad esse, in virtù del

---

[19] Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, al rispetto del patto di stabilità interno: a consuntivo 2006, 348 Comuni hanno dichiarato di non aver conseguito i correlati obiettivi (Fonte: Ministero dell'Interno).

principio di sussidiarietà, e laddove la devoluzione di funzioni non sia accompagnata da adeguate forme di autonomia impositiva.

In relazione a tale differenza, l'elevata concorrenza fra le diverse opportunità d'intervento e la sempre maggiore globalizzazione dei mercati finanziari fanno si che, in caso di ricorso al capitale di credito, l'utilizzatore pubblico di quest'ultimo debba massimizzarne, in termini qualitativi oltre che quantitativi, il ritorno sui contribuenti futuri, chiamati a coprire l'ammortamento finanziario di tali provviste, così come deve massimizzare il ritorno delle sopra richiamate entrate di parte corrente. In caso contrario, verrebbe a configurarsi inosservanza dei principi di equità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

Gli stakeholder di struttura si collocano anch'essi in una prospettiva interna all'amministrazione, costituendone il principale fattore produttivo, il capitale umano. Nel dare attuazione alle linee guida degli stakeholder di governance, perseguono obiettivi personali di sviluppo professionale, che a sua volta rappresenta una condizione indispensabile per l'innovazione dei processi decisionali ed operativi interni all'amministrazione. Più approfonditamente, gli stakeholder di struttura sono responsabili, di fronte agli stakeholder di governance, dei livelli quali-quantitativi dei servizi erogati alla collettività di riferimento – dunque della produzione di valore per quest'ultima - in un contesto ispirato al principio di netta separazione tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa. Detto principio implica, quale naturale corollario, un'attribuzione di autonomia dei dirigenti pubblici nella definizione della migliore combinazione dei fattori produttivi disponibili, risorse umane comprese, per le attività di gestione operativamente volte all'erogazione dei servizi, nell'ambito di un contesto organizzativo orientato ai risultati.

Ad evidenza, la dirigenza pubblica assume un ruolo di assoluta rilevanza nella generazione di valore pubblico, ed in particolare del valore destinato alla categoria degli stakeholder di utenza, in virtù della centralità del

proprio ruolo nel funzionamento del sistema amministrativo nonché per la indiscutibile contiguità del proprio operato rispetto all'azione di governo[20]: a fronte del continuo avvicendamento nel tempo degli stakeholder di governance, pertanto, deve essere garantita continuità alla gestione dagli stakeholder di struttura, in quanto solamente questi ultimi maturano e accumulano nel tempo le conoscenze e le competenze necessarie al buon funzionamento amministrativo. Tale condizione trova manifestazione nel rapporto fiduciario intercorrente tra gli stakeholder di governance ed i rappresentanti di quelli di struttura individuabili nei dirigenti generali e/o con incarico di I fascia: tale rapporto fiduciario, sostanziatesi nei poteri di nomina e di conferma dell'incarico dirigenziale apicale, sottende e garantisce il perseguimento, da parte della dirigenza, di obiettivi personali correlati alla soddisfazione dei *decision maker*, vale a dire gli stessi stakeholder di governance: il perseguimento di detti obiettivi dovrebbe tradursi nella massimizzazione del valore generato per gli stakeholder di utenza, che legittimano quelli di governance conferendo il relativo mandato.

Discorso a parte, nell'ambito degli stakeholder di struttura, meritano le organizzazioni sindacali che, pur riconducibili nell'insieme di titolari di interessi in discorso, in virtù della propria missione istituzionale tesa a salvaguardare gli interessi dei lavoratori, sono da collocarsi in una prospettiva esterna all'amministrazione, sebbene partecipino ai processi decisionali aventi ad oggetto la gestione delle risorse umane.

Gli stakeholder di utenza si collocano in una prospettiva esterna all'amministrazione, costituendone la clientela o, meglio, l'insieme dei soggetti destinatari dei servizi erogati e fruitori dell'*outcome* delle iniziative intraprese. Sono rappresentati da singoli cittadini e/o da gruppi

---

[20] Per approfondimenti sul tema, si veda FORMEZ, La nuova disciplina sulla dirigenza pubblica, Roma, 2003.

(associazioni di categoria, imprese non fornitrici, ecc.) che operano in una condizione per lo più *decision taker*, ovvero in condizioni ibride tra quella di *decision taking* e quella di *decision making*, come nel caso dei tavoli di concertazione cui prendono parte le rappresentanze sociali delle categorie nelle quali si articola la collettività. In linea generale, gli stakeholder di utenza si caratterizzano per una visione di breve periodo, benché possa ritenersi che il crescente livello di alfabetizzazione della popolazione possa costituire una idonea base di auto-responsabilizzazione e di stimolo all'ampliamento di tale visione. Da tale visione di breve periodo, tesa alla disputa delle scarse risorse a disposizione tra le diverse categorie di stakeholder di utenza - disputa che tautologicamente impedisce una visione di lungo periodo - discende la difficoltà degli stakeholder di governance meno cedevoli al clientelarismo – e sensibili al benessere di lungo periodo - nel mantenimento del consenso che ne legittima l'azione, difficoltà intrinseca ed ineludibile nei sistemi democratici di governo. Al riguardo, le amministrazioni hanno la responsabilità di migliorare la propria capacità di ascolto dell'utenza, in modo da rispondere alle attese, sforzandosi al contempo di dar conto di tale risposte perseguendo la minimizzazione del divario tra quanto effettivamente erogato e quanto percepito dai soggetti fruitori, soprattutto in ordine alle politiche a carattere strutturale e di lungo respiro. La questione, particolarmente complessa, impone il ripensamento degli strumenti di comunicazione e relazione con l'ambiente di riferimento, soprattutto in relazione alle scelte effettuate, in un ottica di orientamento ai portatori di interessi: nel settore pubblico, infatti, gli stanziamenti destinati a produrre valore non derivano da scelte dirette dei titolari di interesse, bensì dalla imposizione fiscale – e dunque dall'applicazione del potere di coercizione – ragion per cui appare flebile la possibilità che i singoli individui possano indirizzare la produzione dei beni e servizi pubblici, se non tramite la rappresentatività insita nei principi dei sistemi democratici. Più forte, al contrario, appare la posizione dei gruppi di utenza organizzati in associazioni, in imprese, ecc., spesso

chiamati a partecipare ai processi decisionali o, almeno, a condividerne le direttrici.

La capacità di rispondere in modo appropriato alle esigenze degli utenti è enfatizzata dalle mutevoli esigenze degli stessi e dal crescente livello di conoscenza – talvolta di mera informazione – e di consapevolezza rispetto ai loro diritti ed ai loro obblighi. Tale mutevole scenario modifica la prospettiva per la gestione dell'azienda pubblica, che dovrà essere in grado di attrarre e trattenere il consenso proponendosi quale ottimale combinazione sacrifici/soddisfazioni, rispetto alle possibili condotte politiche alternative[21].

Gli *stakeholder di profitto* si collocano in una prospettiva esterna all'amministrazione. Sono rappresentati da operatori di mercato, singoli (advisor, ecc.) ovvero organizzati in gruppi (imprese), fornitori di beni e servizi necessari o utili al funzionamento dell'amministrazione stessa. Perseguono obiettivi di mantenimento e sviluppo dei rapporti economici intrattenuti, coerenti con le proprie finalità di lucro. Pur risultando, quello degli stakeholder in discorso, un interesse legittimo, la relativa tutela non è direttamente ricollegabile alle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche, se non facendo riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico. Al contrario, nella fattispecie è responsabilità delle amministrazioni - ed in particolare degli stakeholder di struttura, responsabili delle attività di funzionamento - il ricorso a strumenti che consentano di mantenere una posizione *super partes* rispetto ai fornitori potenziali, evitando distorsioni nel virtuoso funzionamento del mercato concorrenziale, come potrebbe facilmente accadere nell'instaurazione di un rapporto di fornitura tra un soggetto privato ed un'entità non soggetta ai meccanismi del mercato: detti strumenti, prescritti da disposizioni

---

[21] Si veda, al riguardo, JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, Aracne, Roma, 2006.

normative sovranazionali e nazionali, intervengono obbligatoriamente al di sopra di determinate soglie valoriali, e garantiscono altresì la massimizzazione del risparmio negli approvvigionamenti delle risorse strumentali, sovente purtroppo a detrimento della qualità delle fornitura ricevuta dall'amministrazione appaltante. In ogni caso, proprio il mantenimento della citata posizione *super partes* rispetto ai fornitori potenziali, e la conseguente salvaguardia del funzionamento del mercato concorrenziale, rappresenta fattore di generazione di valore da parte dell'amministrazione per il complesso degli stakeholder in discorso.

Infine, gli *stakeholder di sussidiarietà* si collocano, rispetto alla singola amministrazione, in una prospettiva esterna, pur intervenendo nei processi decisionali volti alla soddisfazione di esigenze riconducibili nel novero delle competenze concorrenti. E' opportuno sottolineare come il singolo stakeholder sussidiario, rappresentato per definizione da altra amministrazione pubblica, sia esso stesso al centro della propria rete di titolari di interessi, connotati dalle medesime peculiarità delle quattro categorie di stakeholder illustrate in precedenza, ma al contempo si inserisca nel network dei titolari di attese dell'amministrazione con la quale intercorre il rapporto di sussidiarietà, in riferimento alla soddisfazione di stakeholder di utenza condivisi con quest'ultima. La complessità di tale situazione è tale da trascendere lo stesso presupposto soggettivo alla base del modello sin qui tracciato, configurando una situazione in cui la singola amministrazione assume ruoli diversi e, tutt'altro che auspicabilmente, sovrapponibili[22]. Ciò pone l'attività di coordinamento delle azioni di differenti amministrazioni ad elemento

---

[22] Sul tema del ruolo delle autonomie locali alla luce delle recenti riforme si veda: PICA F., Del federalismo fiscale in Italia, Grimaldi e C. Editori, NA, 2004; FORLENZA O. – TERRACCIANO G., Regioni ed enti locali dopo la riforma. Un federalismo imperfetto, Il sole 24Ore, MI, 2002.

centrale nell'agire pubblico[23]. Il soddisfacimento dei bisogni degli stakeholder di utenza passa, in simili situazioni, attraverso un sistema di soggetti e di relazioni che implicano un livello di complessità esponenziale, in un quadro istituzionale che poggia e non può prescindere da un costante sforzo di armonizzazione e convergenza tra le iniziative intraprese.

Come già menzionato, il modello prospettato sottende una connotazione dell'azione pubblica quale articolata risultanza del coinvolgimento di numerosi soggetti: ciascun sistema – amministrazione pubblica, di volta in volta ed a seconda della fattispecie, si avvarrà dell'una o dell'altra categoria di stakeholder interni per soddisfare le aspettative di quelli esterni: è il caso, ad esempio, del sinergico operare degli stakeholder di governance e di quelli di struttura nei confronti degli stakeholder di utenza, che costituisce la casistica più elementare e maggiormente intuitiva tra le possibili relazioni tra diverse categorie di stakeholder. Sussistono, difatti, numerose possibili interazioni. Si pensi all'intervento di stakeholder esterni quali quelli di sussidiarietà per il soddisfacimento dell'interesse degli stakeholder interni di governance, ad esempio per la concessione di trasferimenti all'amministrazione guidata da questi ultimi: il fatto che i primi si avvalgano, a tal fine, dei propri stakeholder di governance contribuisce a complicare, almeno apparentemente, la questione. Apparentemente in quanto la motivazione alla base della concessione degli ipotizzati trasferimenti è motivata dalla condivisione di obiettivi tra lo stakeholder di sussidiarietà – rappresentato, si ribadisce, da un'altra amministrazione anch'essa guidata da propri stakeholder di

---

[23] "Il razionale funzionamento del sistema delle aziende pubbliche si fonda, dunque, sul presupposto che ogni soggetto economico eserciti il potere di comando in vista del perseguimento dei particolari fini sociali della propria azienda e che quei fini siano compatibili ed armonicamente coordinati con quelli perseguiti dagli altri elementi del sistema." Così BUCCELLATO A., Il sistema informativo della aziende pubbliche, Cedam, PD, 1992, p. 28.

governance - e l'amministrazione destinataria del contributo, verosimilmente al fine di soddisfare esigenze di stakeholder di utenza condivisi. Si pensi, altresì, all'interazione tra stakeholder esterni all'amministrazione presa in considerazione, quale ad esempio quella ipotizzabile tra stakeholder di sussidiarietà e stakeholder di utenza, rinvenibile nel caso di interventi di erogazione diretta dei primi ai secondi, plausibilmente oggetto di monitoraggio e verifica da parte dell'amministrazione teoricamente intermediaria.

2.1 Il governo della creazione di valore

In linea con quanto sin qui illustrato, l'orientamento delle amministrazioni pubbliche alla generazione di benefici reali per i titolari di interesse è alla base dell'abbandono della caratteristica di auto-referenzialità, in modo da porre lo stakeholder al centro dei processi decisionali e configurare dunque un'azione amministrativa volta ad un governo dinamico dei propri settori di intervento, anziché ad adempimenti burocratici e formali.

E' fuor di dubbio che la produzione di tali reali benefici, vale a dire la generazione di valore, deve riflettersi non soltanto nella dimensione finanziaria ed economico-patrimoniale - come avviene in via preponderante nel settore privato – né soltanto nel livello quali-quantitativo dei servizi erogati all'utenza, anche perché il mercato di cui si discorre è generalmente assimilabile ad un regime monopolistico, nell'ambito del quale i soggetti fruitori possono non già rivolgersi ad altro erogatore[24], bensì ed in via esclusiva esercitare i propri diritti ai fini della

[24] Specialmente in un paese quale l'Italia, ove i tassi di emigrazione inter-regionale sono dovuti in via quasi esclusiva a necessità occupazionali, anziché alla minimizzazione della propria pressione fiscale o alla massimizzazione della fruizione di servizi pubblici, come invece sembra avvenire nei paesi di cultura anglosassone, e in particolare negli Stati Uniti. Si veda, per approfondimenti sul tema, ALESINA A., GLAESER E.L., Un mondo di differenze, Laterza, 2005.

sostituzione del vertice nel medio periodo, mediante lo strumento dell'elezione.

Diversamente, la capacità di produrre valore pubblico deve sostanziarsi nella *ponderata soddisfazione delle aspettative dell'insieme dei titolari di interesse*, come classificati in precedenza, i cui punti di vista sono spesso in contrasto gli uni con gli altri, a seconda della tipologia di stakeholder, trascendendo persino i confini fisici del singolo individuo o del gruppo in virtù del ruolo sociale che ciascuno di essi riveste: svariate sono infatti le combinazioni di interessi che detti singoli o gruppi possono nutrire a fronte dell'operato pubblico.

La definizione di valore pubblico esula pertanto da nozionismi strettamente deterministici e valoriali, che condurrebbero a pure astrazioni. L'intrinseca molteplicità dei significati che può assumere il concetto di valore pubblico, unitamente alla intangibilità degli *output* delle amministrazioni pubbliche, costituiscono fattori fortemente ostativi ad un approccio alla programmazione e misurazione del valore generato, da cui deriva l'esigenza di strumenti di analisi in grado di cogliere gli elementi caratterizzanti i livelli di complessità sottesi alla modellizzazione proposta nel presente contributo, che pur ben si presta a fornire un quadro sinottico semplice ma esaustivo delle plausibili prospettive di indagine.

Coerentemente con il modello delineato nei suoi presupposti soggettivi, è possibile affermare che, in un'accezione oggettiva, un'amministrazione pubblica generi valore quando siano soddisfatte simultaneamente le seguenti condizioni:

- i risultati siano coerenti con le disposizioni normative e con gli obiettivi politici (efficacia istituzionale);
- le risorse organizzative impiegate siano adeguatamente dimensionate ai fini raggiunti (valorizzazione delle risorse umane);

- le iniziative e le politiche intraprese risultino corrispondenti ai *desiderata* dell'utenza (qualità);
- le iniziative e le politiche intraprese siano caratterizzate da sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale di lungo periodo (sostenibilità).

La simultanea soddisfazione di tali condizioni, alla base della ponderata soddisfazione dell'insieme degli stakeholder, implica rilevanti accorgimenti nelle amministrazioni pubbliche, a livello strategico e gestionale, in termini di organizzazione aziendale, impostazione delle attività e verifica delle performance.

Di conseguenza, nel prosieguo della trattazione saranno oggetto di approfondimento i connotati ritenuti essenziali per l'applicazione dell'approccio orientato alla creazione del valore pubblico.

Nel dettaglio, saranno affrontate le tematiche afferenti all'organizzazione, alla programmazione, al controllo, al marketing ed alla comunicazione aziendale, in coerenza con il perimetro tracciato con il modello di creazione del valore proposto. E' utile individuare, in via propedeutica, la rilevanza e l'apporto delle categorie di stakeholder rispetto alle singole tematiche.

L'organizzazione aziendale attiene alla sfera di intervento degli stakeholder inquadrati nella prospettiva interna all'amministrazione, vale a dire quelli di governance e quelli di struttura. Unica eccepibilità, al riguardo, è rappresentata dalla necessaria funzionalità rispetto all'ambiente esterno, dunque rispetto alle altre categorie di stakeholder, elemento da tenere nella debita considerazione in sede di progettazione di una struttura organizzativa orientata alla creazione del valore.

La programmazione strategica[25], pur attenendo alla sfera di intervento degli stakeholder di governance, con l'opportuno supporto di quelli di struttura, deve coinvolgere in via preventiva - secondo l'approccio orientato alla creazione di valore - tutte le altre categorie di stakeholder. Come risulterà maggiormente chiaro nel proseguo, infatti, il processo di programmazione strategica prende avvio, nell'approccio orientato agli stakeholder, dall'interazione degli stakeholder di governance, il cui ruolo è quello di impulso e di definizione delle modalità di interazione, e degli stakeholder di utenza, di profitto e di sussidiarietà, nelle vesti di rappresentanze di categoria nei primi due casi e di rappresentanza delle istituzioni interessate nell'ultimo. Successivamente, gli stakeholder di governance valutano, coinvolgendo gli stakeholder di struttura, la recepibilità delle proposte raccolte, in un ottica di sistema e tenendo conto delle risorse disponibili: aspetto, quest'ultimo, riconducibile alla soddisfazione delle esigenze degli stakeholder di governance, tenuti al rispetto dei vincoli di bilancio in termini di copertura finanziaria degli stanziamenti di spesa e, dunque, in termini di pareggio del bilancio stesso. Parimenti, è riconducibile all'interesse degli stakeholder di governance, la verifica degli effetti attesi delle politiche e degli interventi programmati sugli stakeholder destinatari, da effettuarsi anch'essa coinvolgendo gli stakeholder di struttura ed in un'ottica di sistema, al fine di ponderare con discernimento la risposta alle variegate attese e individuare la combinazione comportamentale ritenuta migliore, in un contesto che – beninteso – non contempla soluzioni di tipo *one best way*.

Il coinvolgimento degli stakeholder di struttura, sopra richiamato, permette il collegamento tra la dimensione strategica e quella gestionale,

---

[25] "La programmazione strategica sottende un processo decisionale complesso ed articolato, supportato da analisi e studi preventivi, volti alla conoscenza dei numerosi fattori che possono favorire o, all'opposto, inficiare il perseguimento della missione istituzionale". D'ALESSIO L., Il budget nel sistema di bilancio dello Stato, p. 31 e ss. Giappichelli, Torino, 2002.

con l'attivazione della funzione di pianificazione direzionale, che dettaglia le decisioni di ordine strategico e traccia la via da seguire nella gestione attuativa di tali decisioni. L'avvio della gestione, a sua volta, implica l'avvio delle attività di monitoraggio e verifica, vale a dire l'esercizio delle funzioni di controllo interno. Anche in riferimento a tali funzioni, riveste fondamentale importanza l'interazione e la collaborazione tra stakeholder di struttura e di governance.

Il marketing e la comunicazione aziendale attengono alla sfera degli interessi di tutte le categorie di stakeholder, risultando funzioni volte all'instaurazione, al consolidamento ed allo sviluppo di un clima partecipativo e di una rete di relazioni fiduciarie tra stakeholder interni e tra questi e gli stakeholder esterni.

Infine, il sistema di controllo esterno attiene alla sfera di intervento di istituzioni esterne[26] a ciò preposte, le cui verifiche in condizione di terzietà rispetto all'amministrazione forniscono risposte alle esigenze degli stakeholder interni, ed in particolare di quelli di governance, responsabili del governo della dicotomia tra la scarsità di risorse e la soddisfazione delle aspettative, vale a dire della sostenibilità di lungo periodo delle iniziative intraprese. Ad evidenza, il controllo esterno attiene altresì alla sfera di interessi degli stakeholder di struttura e di quelli di profitto, che perseguono la propria soddisfazione, rispettivamente, in termini di crescita professionale e di sviluppo dei rapporti economici intrattenuti, fattori che dipendono in buona misura dalla strutturalità del livello di sostenibilità finanziaria ed economico-patrimoniale dell'azione dell'amministrazione.

---

[26] Il riferimento alla Corte dei Conti, per quanto evidente, non è esaustivo. Si fa infatti altresì riferimento, ad esempio, ai rapporti di controllo esterno intercorrenti tra amministrazioni vigilanti ed enti strumentali.

2.1.1 Organizzazione e creazione di valore

L'applicazione della logica della generazione di valore nelle amministrazioni pubbliche non può prescindere, secondo il modello delineato, dall'influenza dell'ambiente esterno e di quello interno all'amministrazione medesima. Le attività amministrative tese a generare valore sono influenzate, ed a loro volta influenzano, l'ambiente esterno, in quanto investono aspetti quali le azioni degli stakeholder di utenza, di sussidiarietà e di profitto. Inoltre, ciascuna amministrazione ha finalità e competenze puntualmente individuate, solitamente a livello normativo, cui si accompagnano vincoli di destinazione delle proprie fonti di finanziamento.

Parimenti, le attività amministrative volte alla generazione di valore sono influenzate, ed a loro volta influenzano, l'ambiente interno, in quanto investono aspetti derivanti dalle decisioni e dai comportamenti degli stakeholder di governance e di struttura, chiamati ad adoperarsi per il conseguimento delle finalità di cui sopra, rispondendo alle attese degli stakeholder esterni e razionalizzando, al contempo, l'utilizzo di fonti di finanziamento verosimilmente non diversificabili. Assumono rilevanza, nell'analisi dell'ambiente interno, i programmi di intervento, i sistemi informativi, il modello di governance e, soprattutto, la struttura organizzativa[27].

Quest'ultima è espressione del complesso dei rapporti gerarchici e funzionali esistenti all'interno di un'amministrazione[28].

---

[27] In riferimento al concetto di organizzazione aziendale, ampiamente trattato dalla dottrina, si vedano: DAFT R., Organizzazione aziendale, Apogeo, 2007; BRUSA L. Dentro l'azienda. Organizzazione e management, Giuffrè, 2004; MINTZBERG H, La progettazione dell'organizzazione aziendale, Il Mulino, 1996; WILLIAMSON O.E., L'organizzazione economica, Il Mulino, 1991.

[28] "La struttura organizzativa formale può assumere forme diverse. Alcune aziende hanno una struttura funzionale: i compiti svolti vengono classificati per funzione, e tutte le persone che operano in una data area funzionale dipendono gerarchicamente dal responsabile della funzione in oggetto. [...] Crescendo e diversificandosi, molte aziende

In tale ottica, il modello di creazione valore proposto considera data la struttura organizzativa dell'amministrazione, conferendo enfasi ai *processi di creazione valore*, definiti sulla base del presupposto soggettivo illustrato in precedenza, vale a dire in virtù dei destinatari e dei fruitori dell'*output* e dell'*outcome* del singolo processo.

Pertanto, *il processo di creazione valore è un insieme di attività strutturate, predisposte per erogare uno o più specifici output volti alla soddisfazione di uno o più specifici interessi, che siano riconducibili ad un'unica categoria di stakeholder, con a capo un soggetto responsabile della determinata linea di generazione di valore*.

Tale impostazione costituisce complemento ed evoluzione della struttura organizzativa per centri di responsabilità[29], dalla quale non è possibile prescindere nell'applicazione del modello proposto, in coerenza con l'attuale ordinamento delle amministrazioni pubbliche[30].

Più approfonditamente, nell'organizzazione orientata alla creazione di valore, è fondamentale specificare e qualificare per ciascun centro di responsabilità, ovvero per ciascuna sub-unità che, all'interno di un centro di responsabilità, partecipa ad un processo che risponde ad una specifica categoria di stakeholder, la linea di generazione di valore che ne costituisce la micro-missione.

---

passano da una struttura funzionale a una divisionale. In una struttura divisionale, i compiti sono raggruppati per programmi, gruppi di clienti, aree geografiche. [...] La struttura più complessa è quella a matrice. Qui alcuni componenti dell'organizzazione sono sottoposti a una doppia linea gerarchica, tipicamente una funzionale e una divisionale o per programmi". ANTHONY R.N., YOUNG D.W.N., Controllo di gestione per il settore non profit, Mc-Graw-Hill, 1992.

[29] Sul tema dei centri di responsabilità è possibile consultare, tra gli altri: ANTHONY R.N., YOUNG D.W.N., Controllo di gestione per il settore non profit, op. cit.; D'ALESSIO L., Il budget, Giappichelli, Torino, 2002; FARNETI G., Gestione e contabilità dell'ente locale, Maggioli, RN, 2001.

[30] Si veda, al riguardo, quanto detto nel paragrafo 1.1 in relazione al processo di aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, ed alle conseguenti innovazioni a livello organizzativo ed informativo-contabile.

Appare evidente, dunque, che un centro di responsabilità può essere coinvolto in uno o più processi di creazione valore, mentre è altamente improbabile il contrario, in virtù delle peculiarità degli interessi in discorso, variamente configurabili e sovente sovrapponibili o in contrasto, al punto da rendere il sistema dei processi di creazione valore accentuatamente ramificato. Tale ramificazione, per essere opportunamente governata, deve essere progettata in modo che tutte le linee di generazione di valore definite facciano capo ad un unico titolare del processo, cui i responsabili subordinati di sub-processo risponderanno in via funzionale. A loro volta, i titolari della singola linea di generazione di valore costituiranno, unitamente ad altri soggetti posti in condizione di terzietà rispetto alla struttura operativa, un *centro apicale per la creazione del valore* in staff agli stakeholder di governance, la cui missione è rappresentata dal presidio del valore generato complessivamente e ponderosamente dall'amministrazione, avvalendosi tra l'altro delle funzioni di marketing, di controllo interno e di controllo esterno. A detto centro, pertanto, competerebbe la funzione di *accountability*[31] dell'amministrazione, vale a dire la funzione di rendicontare, con chiarezza ed esaustività, circa le iniziative, le responsabilità, le risorse ed i risultati ottenuti, rispondendo al diritto alla conoscenza da parte del titolare di interessi.

Il concetto di *accountability*, che deriva dall'anglosassone *accountable*, configura un concetto di responsabilità riconducibile alla capacità di:

- generare valore per la comunità di riferimento;
- misurare e rendere riconoscibile tale valore.

---

[31] "Il termine accountability, o "rendicontabilità", esprime il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di altri per definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione, decisione, azione, controllo". Cfr. RICCI P., Enti strumentali regionali e loro accountability, il caso Campania, Franco Angeli, Milano, 2005, pag. 13. Sul tema si veda: FARNETI G., Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali, FrancoAngeli, Milano, 2004; PEZZANI F., L'Accountability nelle amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 2003.

Più approfonditamente, l'*accountability* sottende una relazione tra due parti, l'una chiamata a rendere conto, l'altra a valutare di conseguenza. Le parti coinvolte sono rappresentata a un *accountee*, che ha delle attese verso l'altra, e da un *accountor*, che è tenuto a rendere conto delle proprie azioni[32]. Di conseguenza, la posizione di *accountor* comporta:

- l'assunzione di responsabilità rispetto ai contenuti di merito e alla pubblicità della propria azione;
- il rigore scientifico nella misurazione e nella valutazione trasparente della propria azione.

Sul piano generale, si può quindi sostenere che l'assunzione di una logica di accountability richiede un sistema esplicito di regole e principi in base ai quali l'amministrazione - ed in particolare, nel modello delineato, il centro apicale per la creazione del valore - è chiamata a rendere conto ai diversi stakeholder sulle responsabilità assunte nel perseguimento dei propri fini istituzionali.

L'unicità del centro apicale per la creazione del valore è requisito imprescindibile per garantire una ponderata soddisfazione delle attese dei differenti stakeholder.

Tale impostazione sottende ed enfatizza il paradigma secondo il quale le amministrazioni pubbliche operano al fine ultimo di creare valore per gli stakeholder: laddove ciascuna linea di generazione di valore coincidesse con un centro di responsabilità e ciascuno di essi si avvalesse di fattori produttivi nella sua esclusiva controllabilità, la definizione delle responsabilità risulterebbe semplice. Al di là di tale utopica ipotesi, un'organizzazione orientata alla creazione di valore, strutturata in coerenza con il presupposto soggettivo alla base del modello delineato,

---

[32] PAVAN A., REGINATO E., Prospettive di Accountability nello Stato Italiano, Milano, Giuffrè, 2005.

comporta il ripensamento della struttura operativa secondo una visione per processi[33], come di seguito elencati, ciascuno volto al perseguimento di una determinata linea di generazione di valore:

- processi di creazione valore per gli stakeholder di governance;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di struttura;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di utenza;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di profitto;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di sussidiarietà.

Invero, la progettazione di una simile struttura, che contempli e armonizzi i concetti di responsabilità e governabilità, risulta piuttosto delicata, sia in sede di puntuale qualificazione dell'oggetto della responsabilità e della governabilità – il sotto-insieme delle esigenze da soddisfare – sia in sede di formalizzazione strutturale, stante l'impatto sul pregresso sistema delle attribuzioni di responsabilità nonché, da non sottovalutare, le probabili resistenze culturali al cambiamento.

Con particolare riferimento alla qualificazione delle micro-missioni attribuibili ai processi di creazione valore – i citati sotto-insiemi di interessi - la maggiore complessità, rispetto ai concetti di responsabilità e governabilità, deriva dalla frammentarietà e dalla trasversalità degli interessi rilevanti rispetto alla pregressa strutturazione organizzativa, che comporta il coinvolgimento di differenti centri di responsabilità nel medesimo processo di creazione valore.

In via primaria, dunque, benché le difficoltà applicative rimangano manifeste, è necessario che i processi di creazione valore siano articolati

---

[33] Sull'approccio per processi si vedano, tra gli altri, TERZANI S., Lineamenti di pianificazione e controllo, Cedam, PD, 1999, p. 150-173; POZZOLI S., Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla Balanced scorecard, Franco Angeli, MI, 2001, p. 178-188; BUCCELLATOA. – ASQUER A. – SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, Giuffrè, MI, 2004, pag. 43-49 e pag. 132-138.

in diversi livelli, o sub-processi, che facciano capo a responsabili subordinati ai titolari di processo. Inoltre, al fine di agevolare le decisioni di allocazione delle risorse, i processi di creazione valore devono, nella loro articolazione, riflettere le principali direttive strategiche dell'amministrazione, in modo da consentire la definizione delle priorità da perseguire nell'ottica di una ponderata soddisfazione dei titolari di interessi: tale approccio, peraltro, contribuisce all'esplicitazione degli obiettivi aziendali nella logica di un preminente orientamento allo stakeholder.

Alla luce di tali osservazioni, la soluzione organizzativa per l'applicazione del modello è da rinvenirsi in una struttura matriciale che concili la struttura gerarchico-funzionale e quella per processi, ove le dimensioni della matrice sono caratterizzate dalla trasversalità tra i processi di creazione valore, presidiati dai titolari delle linee di generazione valore, ed i centri di responsabilità. La visione per processi comporta un'analisi e una progettazione dell'organizzazione aziendale, che non si incentri sui concetti classici di attività, compiti e funzioni, gerarchicamente legati, ma che si basi su un insieme di attività omogenee dal punto di vista dell'output e correlate tra loro al di là dei confini funzionali, regolate da meccanismi di coordinamento che trascendono l'aspetto puramente gerarchico.

Più approfonditamente, l'organizzazione in discorso potrebbe prevedere la seguente strutturazione:

- l'organo di indirizzo e l'organo esecutivo[34];
- il centro apicale per la creazione del valore, in staff all'organo esecutivo, costituito dai singoli titolari dei processi di creazione

[34] Si omettono, esulando dalla trattazione specifica, gli organi di controllo ed eventuali organi consultivi.

valore (livello dirigenziale generale o di I fascia) e da soggetti terzi rispetto alla struttura operativa;

- i centri di responsabilità di livello apicale (livello dirigenziale generale o di I fascia);
- i centri di responsabilità di II livello - la cosiddetta *line* verticale - (livello dirigenziale di II fascia);
- i responsabili intermedi (coordinatori) dei sub-processi di creazione valore - la cosiddetta *line* orizzontale - (livello dirigenziale di II fascia);
- le unità organizzative subordinate, che dipendono in via gerarchica da un centro di responsabilità e sono coordinate dai responsabili dei sub-processo di creazione valore;
- eventualmente, le unità organizzative territoriali subordinate, che dipendono in via gerarchica da un centro di responsabilità, sono coordinate da più centri di responsabilità differenti dal primo e, al contempo, da più responsabili dei sub-processi di creazione valore, stante la trasversalità delle proprie competenze operative e delle linee di generazione valore presidiate rispetto alle specificità dei centri di responsabilità e dei processi di creazione valore.

La struttura organizzativa delineata è caratterizzata, al contempo, da decentramento selettivo e parallelo. Specificamente, il decentramento selettivo riguarda i centri di responsabilità, rinvenendosi il potere relativo a differenti tipologie di decisioni in punti diversi dell'organizzazione; il decentramento parallelo caratterizza i processi di creazione valore, stante l'assegnazione a un unitario punto dell'organizzazione – il centro apicale - del potere relativo a molti tipi di decisione.

E' doveroso sottolineare che il presupposto basilare nella progettazione di una struttura per processi di creazione valore, la richiamata esplicitazione degli obiettivi aziendali nella logica di un preminente orientamento allo

stakeholder, è difficoltosamente perseguibile nel caso di applicazione di una matrice di tipo debole, in cui l'autorità prevalente è attribuita ai titolari dei centri di responsabilità, mentre ai titolari dei processi di creazione valore è attribuito un ruolo di coordinamento e controllo, a meno che tale ruolo non sia enfatizzato mediante l'assegnazione di poteri di vincolo in riferimento alle decisioni prospettate dai centri di responsabilità. Quest'ultima fattispecie è molto vicina, di fatto, all'applicazione di una matrice forte, nella quale l'autorità prevalente sarebbe attribuita ai titolari dei processi di creazione valore, con l'obbligo per i centri di responsabilità di fornire loro le risorse, garantendo un adeguato livello di performance.

L'approccio per processi ha il vantaggio di poter monitorare puntualmente il processo operativo collegandolo direttamente con le esigenze degli stakeholder, secondo standard quali-quantitativi predefiniti.

Nello specifico, l'approccio per processi porta ciascun soggetto coinvolto in un processo di creazione valore a concentrarsi sulla categoria di stakeholder di riferimento, coordinando le proprie attività grazie all'opera dei responsabili di sub-processo e dei titolari della linea di generazione di valore.

Nella gestione pubblica, le attività operative coinvolgono, di frequente, una moltitudine di soggetti appartenenti a diversi centri di responsabilità. La prospettiva di processo, come già visto, implica una visione orizzontale dell'organizzazione, dunque trasversale a tutta l'organizzazione , con i vari fattori produttivi all'inizio del processo e l'*output* destinato ad una categoria di stakeholder alla fine. Di qui la riduzione dell'attenzione verso la struttura funzionale.

Tuttavia, come risulterà evidente nell'organizzazione delineata, l'approccio gerarchico-funzionale e l'approccio per processi sono conciliabili a seconda delle esigenze. Laddove l'obiettivo dell'analisi è il monitoraggio dell'azione

amministrativa ai fini della valutazione delle performance, l'approccio per processi si presta meglio di quello gerarchico-funzionale. Infatti, laddove è ardua o inapplicabile la misurazione o il miglioramento di una struttura governata per mezzo del rispetto della posizione gerarchica, l'approccio per processi permette tali giudizi, atteso che i processi si caratterizzano per costi, tempi, qualità, gradimento dell'utente, ecc.. Quindi in presenza di riduzione dei costi, o dei tempi o in caso di aumento della qualità o del gradimento, si ha già una misura del miglioramento del processo.

In conclusione, si ritiene che la struttura organizzativa proposta presenti precisi vantaggi strutturali, quali un'elevata capacità di adattamento alle esigenze dell'ambiente esterno e di presidio di quello interno, una considerevole flessibilità di azione e una tendenziale agevolezza nel coordinamento di funzioni specialistiche e di competenze molto differenziate. All'opposto, è bene rimarcarne taluni possibili limiti, quali la difficoltà di omogeneizzazione dei livelli qualitativi dei servizi ed i rischi di conflitti di ruolo tra la struttura dei centri di responsabilità ed i processi di creazione valore.

2.1.2 Programmazione, controlli interni e creazione di valore

I processi di creazione valore possono essere distinti in processi istituzionali e processi di funzionamento. Tale distinzione, basata sul più volte richiamato presupposto soggettivo, fornisce evidenza della fisiologica preponderanza degli interessi degli stakeholder di utenza rispetto a quelli delle altre categorie, coerentemente con le finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche: il soddisfacimento degli interessi delle altre categorie, in effetti, è strumentale (talvolta, fondamentale) a rendere possibile il soddisfacimento delle esigenze dell'utenza, ovvero a rendere tale soddisfacimento sostenibile nel lungo periodo, laddove in apparente contrasto con gli interessi di tali stakeholder. Come illustrato in

precedenza, infatti, gli stakeholder di utenza risultano frequentemente caratterizzati da una visione scevra da prospettive di lungimiranza e sviluppo, bensì rivolta all'ottenimento di vantaggi immediati.

Tra i processi istituzionali e quelli di funzionamento, inoltre, si collocano i cosiddetti processi ausiliari, vale a dire quei processi i cui *output*, pur indispensabili per l'avvio dei processi istituzionali, non sono direttamente rivolti all'utenza.

La distinzione operata è alla base delle decisioni di programmazione strategica formulate dagli stakeholder di governance, da cui dipende il successo della pubblica amministrazione nell'ottica valutativa delle altre categorie di stakeholder. Un simile approccio è alla base dell'affermarsi del concetto di pubblico valore come elemento caratterizzante l'intero ciclo dell'azione amministrativa.

La finalità di massimizzazione del livello di soddisfazione delle attese implica un'azione amministrativa orientata ad interazioni di reciproca influenza con l'ambiente esterno ed interno. Da ciò deriva che il governo dell'amministrazione debba essere ispirato da decisioni formulate a monte della gestione, necessariamente basate sull'analisi delle relazioni variamente configurabili tra le categorie di titolari di interessi. Le logiche e la strumentazione con cui l'azienda pubblica affronta tali analisi sono alla base del successo nel governo della dicotomia tra la scarsità di risorse e la generazione del massimo valore per gli stakeholder, successo che si sostanzia in risposte ponderosamente soddisfacenti rispetto alle divergenti attese del complesso dei titolari di interessi – subordinando, evidentemente, alle attese degli utenti quelle delle altre categorie – previa selezione delle soluzioni maggiormente convenienti.

Come anticipato in precedenza, la funzione di programmazione strategica prevede la imprescindibile interazione tra tutte le categorie di stakeholder,

concernendo aspetti politici (stakeholder di governance[35] e di sussidiarietà), istituzionali (stakeholder di struttura) ed economico-qualitativi (stakeholder di profitto e di utenza)[36]. L'applicazione del principio di distinzione tra attività di indirizzo e verifica e attività di gestione e amministrazione, unitamente a quella del principio di unità del bilancio, inteso qui come strumento di quantificazione e diffusione delle decisioni precondivise e predeterminate[37], porta a definire la gestione programmata come sistema unico[38] in cui le classi di decisioni sono distinte e distinguibili seppur complementari tra loro. I sistemi di governance pubblica, che prevedono la convivenza dell'anima politica con quella dirigenziale, nonché l'avvicendamento della prima rispetto alla più che tendenziale stabilità della seconda, trova nella programmazione strategica lo strumento per coniugare queste due anime[39], conferendo equilibrio al rapporto tra gli stakeholder interni. La funzione in discorso agevola il perseguimento di una ponderata soddisfazione delle attese degli stakeholder, ponendo le basi per la simultanea realizzazione delle

---

[35] "Una volta al potere, i policy maker che si avvalgono dello strumento della pianificazione strategica declinano le linee guida in piani, fissando i fini organizzativi". BUCCELLATO A. – ASQUER A. – SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, op.cit., p. 42.

[36] Per un approfondimento del tema della pianificazione politica, istituzionale e strategica si veda BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, op. cit..

[37] Si veda JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, op. cit., p. 86.

[38] Sul tema della complementarietà delle decisioni il Ferrero afferma che "le operazioni economiche il cui insieme costituisce la gestione sono fra loro complementari; le relazioni che le compongono in unità d'insieme o, come anche si dice, in complesso o in sistema sono relazioni di interdipendenza, che sogliono pure denominarsi relazioni di complementarietà. In virtù di queste relazioni, le singole operazioni della gestione non hanno significato economico autonomo e la gestione medesima si presenta unitaria e perciò inscindibile". FERRERO G., Istituzioni di economia d'azienda, Giuffrè, MI, 1968, p. 115.

[39] Sul tema si veda HINNA L., MENEGUZZO M., MUSSARI R., DE CASTRI M., Economia delle aziende pubbliche, Mc.Graw-Hill, Milano, 2006.

condizioni necessarie per la generazione di valore pubblico, definite in precedenza[40]: la programmazione concorre, infatti, all'analisi delle esigenze dell'ambiente esterno ed interno, alla definizione dei risultati attesi, al dimensionamento delle risorse organizzative, il tutto in un'ottica di sostenibilità finanziaria ed economico-patrimoniale.

Di conseguenza, presupposto fondamentale della programmazione strategica è il fine ultimo di privilegiare l'adeguatezza delle risposte alle aspettative dell'utenza, massimizzando al contempo la soddisfazione dei diritti di tutti i titolari di interesse. Proprio in tale fine ultimo si sostanzia il concetto, più volte richiamato, della ponderata soddisfazione degli stakeholder, il cui conseguimento può implicare l'analisi di innumerevoli varianti comportamentali.

Al riguardo, è utile notare come la circoscrizione di tali innumerevoli varianti discenda dalla profondità delle analisi preventive sull'ambiente esterno ed interno, nell'ambito delle quali viene a costituire fattore di criticità, in primo luogo, l'interazione tra stakeholder di utenza e stakeholder di governance, nonché, successivamente, l'interazione tra stakeholder di governance e stakeholder di struttura.

L'approccio strategico orientato alla creazione del valore prevede infatti una robusta interazione tra l'amministrazione e l'ambiente in fase di definizione delle esigenze da soddisfare e delle modalità di raggiungimento delle finalità. Da ciò consegue la necessità di disporre di un adeguato sistema informativo al fine di ottenere le informazioni necessarie sia per le analisi preventive, cui segue il processo decisionale preventivo, sia per le analisi concomitanti e consuntive. Ad evidenza, l'individuazione e la valutazione preventiva delle attese, nonché la gerarchizzazione delle stesse in una scala di priorità, costituiscono elementi imprescindibili per

---

[40] Si rimanda, al riguardo, a quanto detto nel paragrafo 2.1.

realizzare simultaneamente le condizioni alla base del concetto di ponderata soddisfazione degli stakeholder, da cui conseguono le condizioni di equilibrio generalizzato e di lungo periodo dell'amministrazione pubblica[41].

La funzione di programmazione strategica è affidata alla responsabilità degli organi, cui competono le funzioni di indirizzo e verifica della gestione, da un lato, e quello di approvazione del bilancio, dall'altro. Compete pertanto agli stakeholder di governance, l'indicazione delle strategie da perseguire, la definizione delle risorse finanziarie necessarie al conseguimento degli obiettivi e l'assegnazione di tali risorse alla stakeholder di struttura[42].

Nell'ottica dell'orientamento agli stakeholder, è possibile individuare, nel processo di definizione delle strategie, i seguenti elementi di caratterizzazione, che costituiscono altrettanti momenti di programmazione strategica:

- analisi della configurazione dell'ambiente esterno[43] e individuazione degli interlocutori rilevanti;
- strutturazione delle modalità di interazione con gli interlocutori e raccolta delle aspettative;
- analisi e gerarchizzazione delle aspettative degli stakeholder esterni, in un'ottica di compatibilità con quelle degli stakeholder interni;

---

[41] "La vocazione naturale dell'azienda pubblica vista in ottica sistemica e quindi di sistema aperto è quella di acquisire risorse finanziarie dall'ambiente per acquisire dallo stesso ambiente fattori produttivi e restituire allo stesso ambiente prodotti/servizi addizionati di valore". JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, op. cit., p. 88.

[42] "La definizione delle linee politiche in concrete attività programmatiche è attuata da organi di governo delle organizzazioni pubbliche che rappresentano lo snodo tra attività politica e amministrativa". BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, op. cit., p. 23.

[43] Presupponendo nota la configurazione dell'ambiente interno.

- definizione delle modalità di risposta alle aspettative – vale a dire degli obiettivi strategici;
- definizione delle azioni necessarie (programmi, progetti, interventi) per il conseguimento degli obiettivi strategici.

Ruolo centrale, nel processo illustrato, è assunto dal centro apicale per la creazione del valore, che supporta gli stakeholder di governance nella raccolta e nello *scoring* delle aspettative esterne ed interne, attivando la rete dei responsabili dei sub-processi di creazione valore e valutando eventuali incompatibilità sia tra le varie esigenze raccolte, sia rispetto a vincoli oggettivi o all'interesse generale. In sostanza, pertanto, il centro apicale per la creazione del valore garantisce il rispetto degli interessi propri, per definizione, degli stakeholder di governance.

Le decisioni di programmazione strategica, volte all'istituzione o alla modifica delle relazioni tra l'amministrazione ed i titolari di interessi, comportano la formalizzazione di obiettivi strategici da perseguire nel medio-lungo periodo, in risposta alle attese degli stakeholder di utenza e di profitto, e di concerto con quelli di sussidiarietà. Contestualmente, gli stakeholder di governance definiscono il quadro complessivo delle risorse disponibili per dare attuazione alle scelte compiute, compatibilmente con i propri interessi riconducibili al consenso politico ed alla sostenibilità delle iniziative, nonché compatibilmente con le attese degli stakeholder di struttura, agendo in forza della definizione di criteri di valutazione dei risultati[44] quale imprescindibile leva gestionale per orientare i comportamenti dei responsabili verso i fini aziendali.

---

[44] "Il controllo dei risultati ricerca l'affidabilità delle prestazioni offerte in base alle prestabilite valutazioni dell'attività programmata nella stessa amministrazione e considerata a base delle quantificazioni contenute nei documenti di budget". D'ALESSIO L., Il budget, op. cit., 210.

Gli obiettivi strategici, formulati in coerenza con la missione dell'amministrazione, consentono la focalizzazione delle finalità politiche da perseguire nei principali ambiti di intervento, a livello settoriale ed inter-settoriale. L'insieme degli obiettivi strategici, formalizzati nel programma strategico e nei programmi di settore, costituisce l'orientamento di fondo dell'amministrazione, sul quale improntare le attività di gestione, attraverso l'interazione tra stakeholder di governance e stakeholder di struttura.

Il programma strategico stabilisce pertanto il complesso degli indirizzi, delle direttive e delle strategie di medio-lungo periodo che l'amministrazione assume nell'esercizio dell'attività amministrativa. E' formulato con il metodo della concertazione con i vari titolari di interessi pubblici - gli stakeholder di sussidiarietà - e privati – gli altri stakeholder esterni - e individua gli indirizzi fondamentali dell'attività istituzionale: nel programma, gli stakeholder di governance individuano le esigenze cui intendo dar risposta durante il mandato, delineando le linee guida da seguire sulla base dei risultati prodotti dall'analisi e dalla gerarchizzazione delle aspettative raccolte, coerentemente con i propri settori di intervento. I piani di settore definiscono gli aspetti amministrativo-gestionali per la realizzazione di opere o servizi da parte sia di soggetti pubblici che privati anche in un rapporto di compartecipazione finanziaria e gestionale pubblico-privato. I piani indirizzano l'attività amministrativa in determinate aree di intervento, fornendo obiettivi o standard di riferimento e stabilendo limiti, vincoli e direttive agli enti sussidiari, ovvero recependo le direttive di questi ultimi. Hanno durata annuale o pluriennale, e devono essere coerenti con le indicazioni del programma strategico.

Una volta assunte le decisioni di ordine strategico, infatti, la pianificazione direzionale è affidata agli stakeholder di struttura, che formulano le proprie proposte d'intervento per il perseguimento delle strategie stesse,

in termini di attività previste e risultati attesi ed in coerenza con la struttura delle responsabilità e con le linee di generazione valore. Segue una fase di negoziazione tra i diversi livelli di responsabilità dirigenziale, ai fini dell'assegnazione degli obiettivi direzionali, nonché delle risorse necessarie per il loro conseguimento ai centri di responsabilità[45].

La fase di pianificazione direzionale precede l'avvio delle gestione esecutiva, intesa in un'accezione pluriennale oltre che annuale, nell'ambito della quale gli stakeholder di governance sono tenuti a verificare che le missioni previste dalla legge abbiano trovato riscontro negli obiettivi e che questi siano realizzati. Più approfonditamente, la distinzione operata in precedenza tra processi di creazione valore istituzionali e di funzionamento assume maggiore rilevanza proprio nella definizione dei piani operativi che dettagliano, quantificano e attribuiscono la responsabilità dei processi e delle attività sistemicamente volte al perseguimento delle strategie.

Al riguardo, nell'ottica dell'orientamento allo stakeholder, nella programmazione strategica e nella successiva pianificazione direzionale è necessario tenere conto dei seguenti elementi di valutazione del successo dell'azione amministrativa in termini di generazione del valore[46]:

- efficacia istituzionale;
- valorizzazione delle risorse umane;
- qualità;
- sostenibilità.

---

[45] Sul tema del processo di programmazione e di negoziazione si veda D'ALESSIO L., Il budget, Giappichelli, Torino, 2002.

[46] Sul tema della creazione di valore nelle pubbliche amministrazione si veda MENEGUZZO M., Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della P.A. italiana, in RIREA, 2005, n 11/12; JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, op. cit..

Tali elementi, come preannunciato[47], formano il sistema delle condizioni la cui simultanea realizzazione consente la ponderata soddisfazione dell'insieme degli stakeholder, e dunque la generazione di valore pubblico. In sede di pianificazione direzionale, assume precipua rilevanza la visione sistemica[48] di tali elementi, a supporto della definizione degli obiettivi dei centri di responsabilità e dei processi di creazione valore. Successivamente, durante la gestione, il monitoraggio dell'effettiva realizzazione delle condizioni elencate sarà demandato al centro di creazione valore apicale, che si avvarrà del supporto della rete organizzativa a presidio delle linee di generazione valore e delle risultanze delle funzioni di controllo interno.

Al riguardo, infatti, è possibile rintracciare linearità tra gli elementi che costituiscono il sistema della condizioni per la generazione di valore, da un lato, e le funzioni che costituiscono il sistema dei controlli interni, dall'altro[49].

Più approfonditamente, e come risulterà più chiaro nell'immediato prosieguo, il monitoraggio dell'efficacia istituzionale è riconducibile nel novero delle competenze della funzione di controllo strategico, e per certi aspetti di quella di controllo amministrativo-contabile. Il livello di valorizzazione delle risorse umane è ascrivibile alla funzione di valutazione della dirigenza. La competenza in materia di monitoraggio della qualità è rintracciabile tra quelle attribuite alla funzione del controllo di gestione,

---

[47] Si rimanda al paragrafo 2.1.

[48] "L'assenza di ognuno produce effetti devastanti sugli altri, sino a vanificarne la presenza". FARNETI G., Il controllo economico nell'Ente locale, Maggioli, RN, 1992, p. 139.

[49] Al riguardo si rammenta che, come indicato nel capitolo 1, il D. Lgs. n. 286/1999 ha introdotto, in tutte le amministrazioni pubbliche, le seguenti tipologie di controllo interno: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; valutazione della dirigenza; controllo strategico.

così com'è attribuibile a quest'ultima funzione il monitoraggio della sostenibilità di medio-lungo periodo.

L'efficacia istituzionale è riferibile alla sfera degli interessi degli stakeholder di governance, di struttura, di utenza e di sussidiarietà. Rappresenta infatti la capacità dell'amministrazione di perseguire la propria missione, come definita a livello normativo, regolamentare o statutario. In linea generale, la missione istituzionale primaria delle amministrazioni pubbliche è rappresentata dalla funzione essenziale di introdurre nella società un organico sistema di diritti ed obblighi formali, in base al quale regolare il sistema delle relazioni intercorrenti tra soggetti privati, tra soggetti pubblici, tra i primi ed i secondi. A tale funzione, è associata quella di sopperire alle mancanze strutturali, di carattere sociale, proprie delle economie di mercato, vale a dire la funzione di produzione dei beni di interesse generale[50].

In tale accezione, l'efficacia istituzionale è intesa nell'attitudine all'applicazione generalizzata delle norme ed all'erogazione dei beni indivisibili e ad uso non esclusivo, garantendo alla collettività l'esercizio dei diritti ed il rispetto dei doveri in un'ottica di equità, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa.

Al riguardo, si rileva come il controllo amministrativo-contabile risulti, nell'ambito delle relazioni tra l'amministrazione e gli stakeholder di profitto, a presidio della efficacia istituzionale. Detto controllo, infatti, volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, assicura il ricorso a procedure ad evidenza pubblica in sede di approvvigionamento di fattori produttivi di valore rilevante, che a

---

[50] "L'estensione dell'intervento pubblico in economia è perciò limitato e riguarda principalmente il prelievo di tributi, la conservazione e la gestione e economica del patrimonio di «proprietà comune» (patrimonio collettivo), e l'esercizio dei poteri sovraordinati di «regolazione» della società»". BORGONOVI E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 20.

loro volta permettono all'amministrazione di mantenere una posizione *super partes* rispetto agli stakeholder di profitto. La conseguente imparzialità permette di evitare distorsioni nel virtuoso funzionamento del mercato concorrenziale, come potrebbe facilmente accadere nell'instaurazione di un rapporto di fornitura tra un soggetto privato ed un'entità non soggetta ai meccanismi del mercato. Simili considerazioni sono ulteriormente avvalorate dalla consistenza della spesa pubblica italiana, strutturalmente intorno al 50% del prodotto interno lordo.

L'evoluzione del ruolo delle amministrazioni pubbliche verso la soddisfazione di esigenze specificamente giudicate di interesse pubblico, si traduce nella configurazione dello stato sociale, ove l'intervento pubblico diviene più marcato al fine di garantire alla collettività anche diritti a contenuto economico, in maniera tale da integrare l'iniziativa privata.

In tale accezione, l'efficacia istituzionale è intesa nell'attitudine degli stakeholder di governance alla responsabile selezione delle aree di intervento, evitando la produzione pubblica di beni e servizi in concorrenza con il sistema privato, bensì intervenendo laddove il mercato non fornisce risposte. Tale assenza di concorrenza, tuttavia, minerebbe i livelli di produttività delle aziende pubbliche, e dunque i livelli di produttività del sistema economico complessivo. Ne consegue che, nella fattispecie, l'efficacia istituzionale possa essere perseguita mediante la partnership pubblico-privata, ovvero mediante la strutturazione di un sistema concorrenziale prettamente pubblicistico, ove il privato consumatore dei beni e dei servizi possa premiare con la propria domanda le aziende pubbliche maggiormente competitive, le quali riceveranno altresì incentivi – mentre le altre non riceveranno protezione – dalle amministrazioni di riferimento.

Come già menzionato, l'efficacia istituzionale è oggetto del controllo strategico, finalizzato alla valutazione della coerenza tra le missioni previste dalle norme, gli obiettivi individuati dagli stakeholder di

governance e le concrete scelte adottate dalla dirigenza. In altre parole, il sistema di controllo strategico rappresenta il centro di un insieme di decisioni e valutazioni, nonché un punto di riferimento per i giudizi di funzionalità al disegno politico-programmatico.

La funzione di controllo strategico presidia dunque il livello di efficacia istituzionale dell'amministrazione, valutando i livelli di coerenza rispetto alle scelte di fondo degli stakeholder di governance.

La struttura di controllo strategico, di concerto con il centro apicale per la creazione del valore, monitora l'andamento della gestione, valuta la coerenza delle iniziative intraprese rispetto alle strategie definite e suggerisce eventuali correttivi ai vertici decisionali. In altri termini, tale struttura presidia buona parte degli interessi che derivano agli stakeholder di governance in virtù della responsabilità conferita dall'utenza mediante il mandato elettorale. L'indiscutibile centralità dello stakeholder di utenza quale soggetto le cui legittime aspettative devono trovare sostenibile soddisfazione consente di equiparare la pubblica amministrazione alle imprese, con la differenza che le seconde si confrontano essenzialmente sul prezzo, in una situazione di concorrenza e di mercato, mentre la prima mira a soddisfare le attese agendo sulla base di disposizioni normative di indirizzo così come di contenimento, assenza di meccanismi di riequilibrio tra la domanda e l'offerta, difficoltà di misurazione dell'*outcome* e, in taluni casi, dell'*output*.

La soluzione va ricercata nell'individuazione di opportuni criteri di ponderazione per la soddisfazione delle aspettative provenienti da soggetti differenti[51], al fine ultimo di massimizzare la compatibilità tra interessi variamente configurabili, definendo tra gli obiettivi primari quelli volti alla

---

[51] "l'efficacia è particolarmente legata alla scelta dei bisogni da soddisfare la cui decisione spetta al potere politico". BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, op. cit., p. 24.

soddisfazione degli stakeholder di utenza - in termini di erogazione di servizi di qualità – e degli stakeholder di governance – in termini di sostenibilità di lungo periodo dei processi di erogazione. Il presidio di simili condizioni di compatibilità è oggetto del controllo strategico, in termini di flessibilità delle risorse stanziate in funzione degli obiettivi, di valutazioni circa l'adeguatezza e la tempestività degli interventi. Al riguardo, infatti, una delle variabili maggiormente critiche per la produttività del sistema economico complessivo, dunque per il conseguimento di appropriati livelli di efficacia istituzionale, è l'orizzonte temporale di riferimento degli obiettivi programmati. Nonostante la legge preveda una distinzione tra termini perentori e ordinatori, il fattore tempo è un elemento essenziale e sarà, quindi, necessario valutare quali termini devono essere rispettati o anticipati per il migliore perseguimento del risultato, anche se formalmente non perentori, e quali possono essere lasciati alla logica ordinatoria[52].

Ulteriore elemento affidato al presidio del controllo strategico è il coordinamento delle funzioni necessarie per l'implementazione organica delle strategie, attraverso l'individuazione delle lacune da colmare e la proposizione delle iniziative da avviare in relazione a criticità strutturali che non consentono tale implementazione, ivi comprese eventuali problematiche di armonizzazione ed integrazione con gli stakeholder di sussidiarietà.

In definitiva, il controllo strategico si traduce in un'analisi di congruenza e scostamento tra le missioni affidate dalle norme, le strategie definite dagli stakeholder di governance, le concrete scelte attuative degli stakeholder di struttura e le risorse impiegate: tale analisi, nell'ottica del presidio dell'efficacia istituzionale quale condizione da soddisfare per la

---

[52] CFR. JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, op. cit., p. 49.

generazione di valore pubblico, non può prescindere dalle valutazioni e dei giudizi operati dalla struttura che presidia, con oculata ponderazione, le linee di generazione del valore. Le indicazioni provenienti dal centro apicale per la creazione del valore devono essere adottate, nell'ambito della funzione di controllo strategico, tenendo nella debita considerazione la distinzione tra le politiche i cui effetti sono quantificabili in via esclusiva nel medio-lungo periodo e quelle aventi un impatto più immediato.

La valorizzazione delle risorse umane è principalmente riferibile alla sfera degli interessi degli stakeholder di struttura, il fattore di produzione predominante nel settore pubblico. In tale ottica, l'elemento di pianificazione e valutazione è l'attitudine dell'amministrazione alla crescita ed allo sviluppo delle professionalità interne, ed all'applicazione di criteri meritocratici. In assenza di meritocrazia, non c'è motivazione al risultato, bensì esclusivamente timore di sanzioni, quanto di più deleterio rispetto alla proattività ed alla iniziativa delle risorse umane. In forza della meritocrazia, le risorse umane divengono propositive, ricercano l'innovazione direzionale, si adoperano per la soddisfazione degli stakeholder di governance. L'allineamento tra gli stakeholder interni, vale a dire l'armonia e la condivisione dei principi ispiratori tra soggetti *decision taker* (stakeholder di governance) e soggetti esecutori (stakeholder di struttura), costituiscono presupposti fondamentali affinché tutti i soggetti che presidiano una o più linee di generazione valore siano incentivati a fornire adeguate risposte agli stakeholder di riferimento, contribuendo allo scopo comune.

A tali fini, si rende necessaria la partecipazione degli stakeholder di struttura ai processi decisionali e la condivisione dei valori e dei fini[53]

---

[53] "La condivisione di un sistema di valori, e soprattutto la loro coerente applicazione nei propri comportamenti, diviene parte essenziale nella accountability dei pubblici operatori ed un punto di riferimento per la valutazione del loro consenso al perseguimento dei fini prefissati". BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, op. cit., p. 33.

verso cui viene orientata l'azione amministrativa. Si rende necessaria, altresì, l'applicazione di un sistema premiante che effettivamente discrimini i professionisti del valore pubblico dai soggetti meno abili nella promozione della logica della generazione di valore.

La decrescente centralità del mero rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione pubblica, del formale rispetto di regole e procedure, pone le amministrazioni nella necessità di disporre di livelli di professionalità caratterizzati da responsabilizzazione e flessibilità. Al riguardo, diviene ineludibile il riconoscimento ed il consolidamento della specificità professionale del manager pubblico, sebbene la figura in questione sia stata notevolmente avvicinata, ad opera della recente produzione legislativa[54] (in particolare il D.Lgs. 145/2002), a quella del dirigente di diritto privato.

La promozione dell'interazione e dello scambio di esperienze tra dirigenza pubblica e privata, difatti, non porterà i benefici attesi finché il pubblico impiego sarà considerato un riparo dalle difficoltà presenti nell'impiego privato. La competitività genera conflitti intellettuali. Ciascuno individuo possiede caratteristiche di intraprendenza e di inoperosità, prevalendo quest'ultima laddove tutti conseguono gli stessi risultati. La direzione tracciata dalla produzione legislativa degli ultimi anni, come già menzionato, sembra puntare al lato intraprendente dei responsabili pubblici, avendo dapprima operato la netta distinzione tra responsabilità politica e responsabilità gestionale, per approdare infine all'ampliamento dei poteri e dei compiti del dirigente pubblico.

L'approccio della generazione del valore pubblico sottende un ruolo della dirigenza propositivo, oltre che collaborativo. Sottende lo sviluppo di una

---

[54] Si fa specifico riferimento alla L. n. 145/2002, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

professionalità specificamente pubblicistica in un contesto positivamente competitivo, orientato alla soddisfazione delle attese meritevoli di risposta.

Un modello di creazione di valore pubblico basato sulla definizione di obiettivi chiari, misurabili e verificabili, nonché sulla corretta attribuzione degli stessi ai titolari dei processi ed ai responsabili dei sub-processi di creazione valore, in funzione delle competenze e delle capacità del singolo individuo, non può prescindere dalla preventiva definizione di un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali, finalizzato ad orientare i comportamenti e le decisioni dei dirigenti verso il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Il processo di valutazione ed il sistema incentivante generano tensione al miglioramento continuo e permettono alle risorse umane di sviluppare le competenze necessarie ad attuare gli scopi istituzionali, oltre che a realizzare gli obiettivi attesi, supportando pertanto la transizione dalla logica dell'amministrazione del personale a quella dello sviluppo delle risorse umane.

Invero, il sistema di valutazione rappresenta uno strumento fondamentale per l'orientamento allo stakeholder, in quanto permette, tra l'altro, di rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi annuali di gestione esplicitati in sede di pianificazione, in termini di qualità e sostenibilità, secondo una prospettiva pertanto differente rispetto a quella tipica del monitoraggio della gestione effettuato dai vari dirigenti e dall'unità organizzativa preposta al controllo di gestione.

In quest'ottica, il successo dell'approccio alla generazione di valore dipende dalla collaborazione e dall'integrazione tra il controllo di gestione, il nucleo di valutazione, i titolari dei centri di responsabilità ed i titolari dei processi di creazione valore.

Auspicabilmente, detta integrazione dovrebbe portare alla definizione di un sistema di indicatori distinto ma collegato, al limite in parte

coincidente, con quello utilizzato per il monitoraggio delle attività operative, in quanto afferente oltre che ai parametri economico-finanziari della gestione, anche ai comportamenti organizzativi adottati dai vari responsabili nel perseguimento di finalità più ampie, ed al contempo meno suscettibili di misurazione rispetto al conseguimento dei risultati attesi, quali ad esempio la capacità di apportare innovazioni e miglioramenti alle funzionalità dell'amministrazione e la capacità di soddisfare pienamente le attese dell'utenza.

Il sistema di valutazione non può prescindere dalla pianificazione direzionale, nell'ambito della quale gli obiettivi vengono definiti, negoziati e, infine, attribuiti ai vari dirigenti, sul presupposto che ciascun responsabile dovrà essere valutato in funzione dei risultati conseguiti. In quest'ottica, la fase in cui gli obiettivi strategici vengono declinati in obiettivi annuali di gestione è senz'altro quella in cui la necessità dell'integrazione tra le strutture citate assume maggior rilievo.

Successivamente, all'atto della negoziazione degli obiettivi gestionali, sarà necessario tenere in considerazione taluni vincoli inerenti, tra l'atro, i seguenti aspetti:

- la preparazione professionale richiesta per conseguire adeguatamente gli obiettivi fissati;
- l'autonomia professionale necessaria per operare agevolmente in relazione al livello di responsabilità di ciascun dirigente;
- la reale disponibilità di risorse – umane, tecniche e finanziarie – affidate ai titolari dei centri di responsabilità ed a disposizione dei responsabili delle linee di generazione valore.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, riveste fondamentale importanza per assicurare, nell'erogazione dei servizi, gli standard qualitativi predefiniti.

Pertanto, la valorizzazione del capitale umano si lega indissolubilmente al concetto di qualità nelle risposte alle attese dei titolari di interessi. In

ultima analisi, infatti, il livello qualitativo dei servizi pubblici dipende dalle scelte direzionali ed operative degli stakeholder di struttura.

Il concetto di qualità, principalmente riferibile alla sfera degli interessi degli stakeholder di utenza, costituisce un elemento delicato e complesso nella gestione pubblica. In essa si sostanzia la capacità degli stakeholder di governance di saper intercettare e ben interpretare le esigenze dei portatori di attese, in sede di programmazione e pianificazione, nonché quella di dar loro conto dei livelli qualitativi raggiunti, ai fini delle conseguenti valutazioni di merito.

La qualità del servizio pubblico può essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche del servizio medesimo da cui deriva la capacità di soddisfare completamente una data esigenza[55].

Fondamentale, al fine di massimizzare la soddisfazione dei titolari di interessi, è la programmazione e pianificazione della qualità dei servizi, mediante valutazioni antecedenti all'erogazione effettiva, da intraprendersi a partire dalla progettazione del servizio stesso, in modo da anticipare, minimizzandoli, i costi derivanti dalla insoddisfazione dei soggetti destinatari.

Al fine di presidiare i vari aspetti che determinano la soddisfazione degli stakeholder, ed in particolare di quelli di utenza, è necessario basare tali valutazioni *ex ante* sui seguenti concetti di qualità[56]:

- qualità prevista: il riferimento è l'utente; l'obiettivo primario è l'individuazione delle sue esigenze, manifeste e latenti, e degli elementi di valutazione e di giudizio sul livello qualitativo del servizio;

---

[55] Per un approfondimento sul tema, si veda DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche, Roma, 2003, p. 17.

[56] Cfr., DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 23 e ss..

- qualità progettata: il riferimento è interno all'amministrazione, agli stakeholder di governance e di struttura; l'obiettivo è l'individuazione delle specifiche del servizio e delle modalità di erogazione. A tal fine è necessario segmentare l'utenza e definire gli standard operativi dei servizio diretti a ciascun segmento, individuando le necessarie risorse organizzative e procedurali[57].

In sede di valutazione concomitante ed *ex post*, saranno oggetto di analisi i seguenti, ulteriori concetti di qualità:

- qualità prestata: il riferimento rimane all'interno dell'amministrazione, agli stakeholder di struttura ed ai processi di creazione valore; l'obiettivo è il presidio ed il monitoraggio dei servizi effettivamente erogati, in termini di coerenza rispetto agli standard predefiniti;
- qualità percepita: il riferimento torna ad essere l'utente, con le sue percezioni ed i suoi giudizi sul servizio ricevuto, il suo grado di soddisfazione a livello complessivo e rispetto ai fattori di apprezzamento del servizio ricevuto e delle modalità di erogazione. Il concetto di qualità percepita completa quello di qualità prestata. Grazie al riscontro dei fattori di apprezzabilità del servizio non standardizzabili;
- qualità paragonata: il riferimento è ad altre amministrazioni, ivi comprese quelle che si configurano quali stakeholder di sussidiarietà, che erogano servizi analoghi; l'obiettivo è il *benchmarking*[58] dei livelli qualitativi rilevati, in un'ottica di miglioramento continuo.

---

[57] Generalmente, gli standard definiti in sede di progettazione della qualità sono riportati nelle carte dei servizi.

[58] Il concetto di benchmarking può essere variamente definito. Una definizione formale deriva dalle esperienze e dai successi ottenuti con le prime applicazioni dello strumento nell'industria manifatturiera: "Benchmarking è il processo continuo di misurazione dei prodotti, servizi e prassi aziendali mediante il confronto con i concorrenti più forti o con le

I concetti di qualità illustrati, alla base delle rilevazioni di *customer satisfaction*[59], agevolano l'analisi dei livelli di sovrapposizione tra qualità percepita e qualità prevista, permettendo l'individuazione degli eventuali scostamenti[60].

In particolare, sono state definite le seguenti tipologie di scostamento[61]:

- scostamento tra le esigenze degli stakeholder di utenza e l'interpretazione degli stakeholder di governance: la soddisfazione finale dell'utenza dipende in larga misura dalla sensibilità dei loro interlocutori nell'amministrazione, gli stakeholder di governance. La comprensione delle esigenze da parte di questi ultimi dipende sia dalle modalità organizzative di interazione, sia dalla capacità di interpretare, a sistema, le esigenze raccolte, e di definire le conseguenti priorità;
- scostamento tra le esigenze degli stakeholder di utenza e gli standard qualitativi predefiniti a seguito dell'interazione tra

---

imprese riconosciute leader di un settore". Una seconda definizione, considerando il punto di vista di chi è coinvolto da anni nel processo e lo ha più volte applicato, comprende la prima, e la supera: "Benchmarking è la ricerca delle migliori prassi aziendali che portano ad una prestazione superiore". CAMP R.C., Benchmarking. Come analizzare le prassi delle aziende migliori per diventare i primi, Editoriale Itaca, Milano, 1991, p. 29-33.

[59] "... esistono dunque alcuni sistemi di misurazione, monitoraggio e controllo della qualità fra i quali, oltre al benchmarking, si annoverano le tecniche di customer satisfaction che consistono in:

- verifiche sui fattori della produzione, per cercare di ridurre preventivamente gli eventuali rischi che si possono manifestare durante il processo di erogazione;
- indagini sulla soddisfazione dell'utenza, condotte attraverso ricerche svolte su campioni; è molto diffusa anche l'istituzione di osservatori." DEL SORDO C., Il Controllo dell'efficacia, in FARNETI G., Ragioneria pubblica, Franco Angeli, Miliano, 2004.

[60] Per un approfondimento sul tema del controllo della qualità si veda ZEITHALM V.A., PARASURAMAN A., BERRY L.L., Servire qualità, Mc Graw-hill, Milano, 1991.

[61] Cfr., DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 24 e ss..

stakeholder di governance e di struttura: a seguito della corretta interpretazione delle esigenze raccolte, una inadeguata definizione degli standard qualitativi, quali ad esempio i tempi di risposta, può incidere fortemente sulla soddisfazione finale degli stakeholder di utenza;

- scostamento tra gli standard predefiniti e quelli rilevati a seguito dell'erogazione effettiva: la soddisfazione finale degli utenti è altresì inficiata dalla incapacità di rispettare effettivamente, nell'ambito dei processi di creazione valore, gli standard progettati. La fattispecie è particolarmente critica in quanto è compromesso il rapporto fiduciario tra stakeholder di utenza e amministrazione. Gli stakeholder di governance sono tenuti a ripristinare il clima di fiducia, attivando azioni di recupero rispetto ai disservizi rilevati;
- scostamento tra i servizi erogati e le percezioni degli stakeholder di utenza: tale ultima fattispecie può essere conseguenza delle inavvedute strategie di comunicazione[62] dell'amministrazione, che possono elevare le attese degli stakeholder di utenza, ovvero all'opposto all'incapacità dell'amministrazione di dar conto dell'effettivo livello qualitativo raggiunto nell'erogazione dei servizi.

La capacità dell'amministrazione di assicurare la soddisfazione dell'utenza è strettamente correlata all'attitudine degli stakeholder di governance e di struttura ad interagire al fine di raccogliere, interpretare e gerarchizzare le attese, nonché a progettare servizi caratterizzati da adeguati standard qualitativi.

L'adeguatezza dei livelli qualitativi, tuttavia, deve essere valutata in coerenza con i principi di sostenibilità di medio-lungo periodo dell'azione pubblica.

---

[62] Al riguardo, si rimanda al paragrafo 2.1.3.

La sostenibilità finanziaria ed economico-patrimoniale è principalmente riferibile alla sfera degli interessi degli stakeholder di governance, di struttura, di sussidiarietà e di profitto.

Per quanto attiene agli stakeholder di utenza, benché il rispetto della condizione di sostenibilità sia indispensabile per perpetuarne la soddisfazione, è già stato rilevato come questi esibiscano generalmente una visione di breve periodo, scevra da lungimiranza, in evidente contrasto con la concettualità sottesa requisito della sostenibilità.

Il concetto di sostenibilità dell'azione pubblica è equiparabile a quello di economicità delle imprese. In ambito pubblico, inoltre, è necessario tenere in debita considerazione il *trade-off* tra il rispetto delle condizioni di equilibrio sostenibile e la capacità di soddisfare le attese. Su tali basi, è possibile definire la sostenibilità dell'azione pubblica quale l'attitudine a perpetuare l'azione amministrativa ottimizzandone l'utilità per il sistema economico complessivo, vale a dire il rapporto tra valore delle risorse impiegate e valore dei servizi erogati, dunque minimizzando le risorse prelevate al sistema complessivo a parità di valore dei servizi erogati ed operando, pertanto, nel rispetto delle condizioni di efficienza gestionale.

Il concetto di sostenibilità è quindi inscindibilmente legato a quelli di equilibrio e di efficienza della gestione[63]. Di conseguenza, è possibile affermare che la sostenibilità sia garantita attraverso la soddisfazione reiterata delle condizioni di efficienza dell'azione amministrativa, che favorirà il conseguimento di uno strutturale e duraturo equilibrio di gestione.

In tale ottica, nelle valutazioni circa la sostenibilità dell'azione pubblica, assume centralità l'analisi delle modalità di impiego delle risorse nel

---

[63] Per approfondimenti sul tema dell'efficienza e dell'economicità, oltre che dell'efficacia, si veda: D'ALESSIO L., Il controllo di efficienza nelle Aziende Pubbliche, Liguori, NA, 1989; ONIDA P., Economia aziendale, Utet, 1971, pag. 56 e ss..

processo erogativo: l'analisi dei livelli di efficienza è volta a misurare l'ottimale impiego delle risorse a disposizione, basandosi sul rapporto tra i risultati ottenuti in termini di servizi e prestazioni – l'*output* - e le risorse impiegate – l'*input*.

La centralità dell'efficienza gestionale delle amministrazioni pubbliche, introdotta dal dibattito dottrinale e sfociata nella produzione legislativa degli ultimi anni, è dovuta alla progressiva riduzione delle risorse a disposizione degli operatori pubblici, alla base della più volte richiamata dicotomia tra disponibilità di risorse e soddisfazione delle attese.

La misurazione dell'efficienza si accompagna alla responsabilizzazione degli stakeholder di struttura nell'impiego dei fattori produttivi, che si sostanzia nell'individuazione e nell'eliminazione dei fattori di inefficienza nei processi tecnico-erogativi, perseguendo la via della rivisitazione e dell'innovazione dei processi ai fini del contenimento dei costi o, in altri termini, dei fattori produttivi impiegati a parità di livello quali-quantitativo dei servizi erogati all'utenza[64].

L'orientamento al processo, come si nota, è strettamente collegato al concetto di governo dell'azienda e del valore generato. A ben vedere, tra le quattro condizioni di generazione del valore individuate, la sostenibilità è quella che maggiormente si attaglia al concetto di catena del valore sviluppato in riferimento al settore privato con la finalità di analizzarne gli

---

[64] "Il razionale impiego delle risorse nell'azienda pubblica viene ad essere condizionato da una moltitudine di fattori interni ed esterni:

- dalla struttura tecnico-produttiva;
- dalle relazioni specifiche che nascono tra azienda e d il mercato di riferimento;
- dall'autonomia decisionale riconosciuta agli organi dirigenti;
- dalle interferenze degli organi politici". Cfr D'ALESSIO L., Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche, Liguori, NA, 1989, p. 62-63.

aspetti competitivi[65]. Lo strumento della catena del valore ben si presta per comprendere il flusso analitico delle attività amministrative, allo scopo di addivenire alle informazioni chiave in ordine agli elementi di criticità nei processi.

La ricostruzione della catena del valore complessiva permette di capire come le risorse acquisite per il tramite delle entrate/proventi sono state distribuite e impiegate (costi). Una volta individuate identificate le risorse destinate ai singoli processi istituzionali – volti alla soddisfazione degli stakeholder di utenza – e di funzionamento, la rispettiva entità sarà confrontata con le prospettive specifiche che permetteranno la misurazione del valore creato. In tal modo l'attenzione sarà concentrata solo sugli aspetti più critici ed essenziali della gestione, in altre parole su quegli aspetti che assicurano all'organizzazione un risultato soddisfacente, se raggiunto, o un insuccesso, in caso contrario. L'approccio per processi, dunque, si rivela decisivo ai fini dell'analisi di efficienza nonché, in senso strumentale, delle analisi volte alla verifica della sussistenza delle condizioni di equilibrio sostenibile.

Le condizioni di equilibrio permettono all'amministrazione pubblica di perdurare nel perseguimento dei suoi fini. L'equilibrio è da raggiungersi nelle diverse prospettive di analisi dei fatti aziendali, cioè sotto l'aspetto finanziario ed economico-patrimoniale[66].

L'equilibrio finanziario attiene al bilanciamento tra fonti di finanziamento ed impieghi. In tale ottica, è dovere degli stakeholder di governance quello di minimizzare, a parità di uscite complessive, la spesa corrente improduttiva, puntando sulla spesa per investimenti. Al riguardo, è

---

[65] Si veda, al riguardo, PORTER M., Il vantaggio competitivo delle nazioni, Mondadori, MI, 1991.

[66] Al riguardo, si veda ONIDA P., La logica ed il sistema delle rilevazioni d'azienda, Giuffrè, MI, 1970.

doveroso osservare che una riduzione generalizzata della spesa per consumi pubblici, non compensata da maggiori spese per investimento, inficerebbe la stabilità del sistema economico complessivo, stante la rilevante entità della spesa pubblica italiana che, come già menzionato, è stabilmente intorno al 50% del prodotto interno lordo, a fronte della quale gli stakeholder di profitto hanno strutturato una elevata offerta di beni e servizi.

L'equilibrio economico attiene al bilanciamento tra proventi e costi della gestione, quello patrimoniale al bilanciamento tra attività e passività in capo all'amministrazione. L'equilibrio economico e quello patrimoniale sono strettamente legati. Il reddito misura le variazioni del patrimonio a fronte delle operazioni di gestione. L'equilibrio economico riguarda il rapporto esistente tra le operazioni di gestione che comportano un impiego di fattori e quelle che la reintegrano. Se il consumo risulta essere superiore il patrimonio ne risulterebbe eroso, viceversa ne risulterà essere incrementato dalle operazioni di gestione, allorquando queste abbiamo prodotto maggiori risorse di quelle impiegata.

E' evidente che il rispetto delle condizioni di equilibrio non è inscindibilmente legato alla performance, ed in particolare ai livelli di efficienza, ma entrambe queste misure influenzano il giudizio sulla sostenibilità dell'azione pubblica e risultano esser influenzate dalla gestione. In linea generale, le amministrazioni pubbliche impiegano risorse per l'erogazione di beni e servizi, nell'ambito dei quali vanno ricompresi anche i trasferimenti tra stakeholder di sussidiarietà. Il ripristino della risorse impiegate non avviene mediante scambi, se non in casi particolari, bensì mediante il potere coercitivo dell'imposizione fiscale, leva nella disponibilità degli stakeholder di governance, da utilizzare con misura al

fine di mantenere il rapporto fiduciario con gli stakeholder di utenza[67]. Da tale modalità di provvista, deriva che il rispetto delle condizioni di equilibrio della gestione deve essere improntato al pareggio finanziario ed economico-patrimoniale, in modo da evitare, salvi casi eccezionali, impieghi delle risorse prelevate alla collettività iniqui rispetto ai reali fruitori dei bei e dei servizi erogati.

La sostenibilità, con i sottesi concetti di efficienza e di equilibrio, è oggetto del controllo di gestione, volto verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

Il controllo di gestione si colloca è finalizzato al monitoraggio del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati agli stakeholder di struttura con attribuzioni di responsabilità. Le relative valutazioni sull'andamento della gestione si realizzano attraverso il confronto, nel breve termine, tra i risultati realizzati e quelli attesi, al fine di individuare le condizioni di devianza, interpretare le cause che originano gli scostamenti ed intervenire durante il processo operativo per mantenere la gestione in linea con gli obiettivi prestabiliti.

Le misurazione dei risultati avviene attraverso la rilevazione dei costi e degli altri elementi rappresentativi delle attività gestionali dell'amministrazione (risorse umane, risorse strumentali, tempi, ecc.), la cui conoscenza consente il monitoraggio delle variabili che incidono sul conseguimento degli obiettivi.

---

[67] Si veda, al riguardo, MOORE M., La creazione di valore pubblico, Guerini e Associati, MI, 2003.

2.1.3 Controllo esterno e creazione di valore

Il presidio delle condizioni di generazione del valore legate alla efficacia istituzionale e alla sostenibilità è supportato dai controlli di tipo esterno, posti in essere da soggetti in condizioni di terzietà rispetto alla struttura organizzativa dell'amministrazione. In linea generale, i controlli esterni sono quelli che maggiormente conservano un'impostazione di tipo tradizionale, in quanto si fondano sulla distinzione tipica del modello classico tra controllore e controllato e sulla possibilità cha da un esito sfavorevole del controllo consegua l'applicazione di una sanzione.

Negli anni più recenti, anche questo tipo di controllo si è evoluto coerentemente con le altre riforme che hanno interessato i sistemi di controllo interni. In effetti, anche nei controlli esterni si è assistito ad un rinnovamento delle modalità operative degli organi tradizionali di controllo, che è stata bilanciata, peraltro, dalla introduzione di nuovi organismi (autorità, comitati di vigilanza, comitati tecnici), istituiti da leggi di settore e ai quali sono demandati controlli specifici, rilascio di autorizzazioni, pareri vincolanti e simili. Tuttavia, è doveroso notare che il quadro normativo di riferimento per i controlli esterni è molto frammentato, con riguardo ai contenuti dei pareri da richiedere, ai poteri di concedere o negare eventuali deroghe a vincoli di legge, alle modalità ed ai criteri di valutazione degli atti.

La principale istituzione di controllo esterno è rappresentata dalla Corte dei Conti, identificata come un organo di giurisdizione amministrativa speciale, la cui missione deriva direttamente dal dettato costituzionale.

La Corte dei Conti è il supremo organo di controllo delle amministrazioni pubbliche. Alla Corte sono assegnati sia compiti giurisdizionali contabili in senso stretto, sia compiti diversi di controllo sulle amministrazioni pubbliche.

Le funzioni giurisdizionali si espletano attraverso i giudizi di conto a carico degli agenti contabili e nei giudizi di responsabilità per danni arrecati all'amministrazione considerata dai suoi funzionari o agenti, vale a dire gli stakeholder di governance e di struttura. Alla base delle attività previste per la Corte c'è l'intenzione del legislatore di individuare un organo di vigilanza che eviti appropriazioni indebite di pubblico denaro o l'utilizzo dello stesso per finalità o con modalità diverse da quelle fissate dalle legge.

Tra i compiti di controllo, particolare rilevanza assume il controllo preventivo sulle leggi e sugli atti di spesa, finalizzato a verificare la copertura finanziaria degli stessi e il rispetto del dettato costituzionale secondo cui per ogni legge o provvedimento che prevede nuove spese devono essere indicate le entrate per farvi fronte.

In anni recenti, a fronte delle limitata efficacia del controllo sulle singole leggi, sui singoli provvedimenti e sui rendiconti, al fine di garantire l'equilibrio della finanza pubblica, sono state introdotte alcune innovazioni tese, da un lato, a modificare i contenuti di alcuni controlli e, dall'altro, a introdurre nuove forme di intervento da parte della Corte dei Conti.

Tra le innovazioni di primo tipo si annovera l'eliminazione di molti controlli preventivi di legittimità a favore di un controllo maggiormente orientato agli aspetti di efficiente ed efficace impiego delle risorse pubbliche. A tal fine, a seguito della riforma del 1994[68], la Corte è stata chiamata ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa e definendo annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo.

---

[68] L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".

Tra le nuove forme di intervento della Corte si segnalano le relazioni annuali sulla finanza pubblica (statale, territoriale e locale). Questo tipo di controllo è stato introdotto con l'intento di fornire agli stakeholder di governance ulteriori informazioni finalizzate a migliorare il processo decisionale delle amministrazioni pubbliche, in questo caso il ruolo della Corte dei Conti appare quindi di supporto ai processi decisionali delle amministrazioni e non più esclusivamente ispettivo e di controllo.

Le attività complessivamente poste in essere dalla Corte dei Conti appaiono dunque oggi caratterizzate da una certa ambivalenza: da un lato esse continuano a svolgersi secondo una logica tradizionale, di tipo ispettivo-repressivo, specifica della funzione giurisdizionale, dall'altro si collocano su un piano logico maggiormente affine a quello della revisione gestionale di matrice economico-aziendale.

In conclusione, l'esame delle principali norme di riferimento per l'attività della Corte dei Conti fornisce evidenza di diversi livelli di intervento, sia preventivi che consuntivi nell'ambito delle attività delle amministrazioni, pur rimanendo il limite fisiologico dei controlli esterni, che privilegiano l'analisi formale delle azioni e degli atti e difficoltosamente prendono in esame il raggiungimento dei risultati e la qualità degli stessi. Il controllo esterno è infatti orientato alla verifica del rispetto delle regole e delle modalità di rappresentazione degli atti, delibere e procedure amministrative, soffermandosi a valutare le azioni da un punto di vista più di legittimità che di merito.

2.1.4 Marketing, comunicazione e creazione di valore

Nell'approccio orientato al titolare di interessi, si è detto, l'amministrazione pubblica abbandona le pregresse peculiarità legate all'autoritarismo ed all'autoreferenzialità nell'esercizio di poteri e funzioni sovraordinati rispetto ai soggetti esterni, per dare applicazione alla logica

di apertura al confronto con l'ambiente ed al conseguente adattamento rispetto alla dinamica domanda di servizi.

A tal fine, l'amministrazione è chiamata ad adottare strumenti di analisi del contesto esterno, che agevolino la conoscenza della domanda degli stakeholder di utenza nonché forniscano leve per influenzare il comportamento di tutti i soggetti destinatari delle proprie iniziative. Nello specifico, gli stakeholder interni sono chiamati a superare il modello di relazione unidirezionale con l'ambiente esterno per privilegiare quello delle relazioni biunivoche, mediante l'introduzione di tecniche e strumenti di marketing funzionali al riorientamento delle attività amministrative nell'ottica dell'approccio volto alla generazione del valore[69]. In un simile contesto, le relazioni tra stakeholder interni ed esterni seguono percorsi iterativi, contribuendo all'adeguamento dei comportamenti dei primi rispetto a quello dei secondi, e viceversa.

---

[69] "Le attività di un'amministrazione pubblica (per esempio la predisposizione di un certificato, la concessione di una licenza, l'emanazione di un'ordinanza o divieto, la pulitura delle strade, la messa a disposizione di posti in un asilo nido, in una scuola, in un'università o in un teatro, la messa a disposizione di dati relativi commercio internazionale, l'erogazione di servizi a elevato grado di complessità e personalizzazione, quali i servizi socio-sanitari) consistono infatti in operazioni di scambio con soggetti esterni, e in particolare, in operazioni di scambio che modificano la situazione di diritto (aspetto istituzionale) e che hanno anche riflessi sulla situazione delle convenienze (aspetto aziendale). Ogni operazione è inoltre caratterizzata dalla compresenza di *prestazioni* (qualità e quantità di servizio o, più in generale, di risultato di un'attività organizzata) e *controprestazioni* (dirette, nel caso di pagamento di prezzi per i servizi ricevuti, o indirette, nel caso di gratuità dei servizi con finanziamento tramite tributi) nelle quali sono presenti sia contenuti di natura economica (tariffe) sia contenuti di natura extra-economica (valutazioni politiche e interessi sociali).

Il pensare ai processi di cessione dei risultati da parte delle amministrazioni pubbliche come processi di scambio ha consentito l'assimilazione e l'applicazione dei concetti e degli strumenti di marketing che per lungo tempo la teoria e la pratica avevano ritenuto non applicabili alle aziende che svolgevano funzioni pubbliche, sulla base della convinzione che gli «scambi» tra queste aziende e soggetti esterni fossero caratterizzati prevalentemente da contenuti extraeconomici. In effetti gli studi di marketing si sono sviluppati principalmente con riferimento alle aziende di produzione che agiscono tramite il mercato ma, più in generale, essi consistono in una serie di metodi e tecniche finalizzati al miglioramento dei processi di «cessione dei risultati dell'attività»". Così BORGONOVI E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 288.

In coerenza con il presupposto soggettivo alla base del modello proposto, è possibile individuare finalità specifiche attribuibili alla funzione di marketing a seconda della categoria di stakeholder presa a riferimento.

In particolare, gli stakeholder di governance perseguono, per mezzo del cosiddetto marketing politico, finalità correlate all'acquisizione e al mantenimento del consenso. In tale ambito, detti stakeholder operano attraverso l'analisi delle aspettative dei propri legittimatori, utilizzando strategie di comunicazione più o meno complesse.

Successivamente, gli stakeholder di governance, di concerto con gli stakeholder di struttura, provvedono alla selezione delle priorità cui dare risposta, previa ponderazione delle esigenze rilevate, nell'ambito di un approccio di marketing di tipo strategico-istituzionale. Una volta analizzata la domanda e definite le priorità, gli stakeholder di struttura provvedono alla strutturazione dell'offerta, in termini di contenuti specifici, procedure e tempi di erogazione, modalità di comunicazione, nell'ambito di un approccio di marketing di stampo gestionale-operativo.

Infine, merita menzione l'approccio del cosiddetto marketing territoriale, volto a generare valore socio-economico sul territorio di riferimento, nell'ambito del quale si attivano politiche di coordinamento e armonizzazione degli interventi tra due o più stakeholder di sussidiarietà.

La funzione di marketing, intimamente correlata a quella di programmazione[70], è dunque volta a sviluppare l'interazione tra le diverse categorie di stakeholder, rendendo gli stakeholder esterni, ed in particolare l'utenza, soggetti attivi e propositivi nella formulazione delle strategie e delle politiche da intraprendere. Il coinvolgimento dei soggetti fruitori dei servizi pubblici, in concomitanza con la fase di programmazione, conferirà maggiore efficacia in sede di attuazione dei

---

[70] Si rimanda, al riguardo, a quanto illustrato in riferimento alla programmazione strategica nel paragrafo 2.1.2.

programmi, massimizzando da un lato la soddisfazione degli stakeholder esterni e, dall'altro, il consenso politico perseguito dagli stakeholder di governance. A sua volta, la soddisfazione degli stakeholder di governance si rifletterà – sotto forma di incentivazione - su quella degli stakeholder di struttura, che hanno conseguito mediante il proprio operato l'approvazione dei soggetti *decision taker*.

Alla luce delle osservazioni svolte, è possibile attribuire alla funzione di marketing la finalità primaria di consolidare e sviluppare il rapporto di fiducia che intercorre tra le differenti categorie di titolari di interessi.

Coerentemente con la menzionata, imprescindibile correlazione tra la funzione di programmazione e quella in discorso, il processo di marketing si svolge secondo le fasi che seguono:

- analisi dell'ambiente complessivo, dei settori rilevanti e della relativa domanda (raccolta delle esigenze);
- gerarchizzazione delle aspettative degli stakeholder esterni, in un'ottica di compatibilità con quelle degli stakeholder interni (ponderazione delle esigenze);
- strutturazione dell'offerta;
- verifica della soddisfazione delle condizioni per la generazione di valore.

A tali fasi si aggiungono momenti di comunicazione interna ed esterna che caratterizzano, in maniera trasversale, l'intero processo.

L'analisi dell'ambiente prende a riferimento le variabili macroeconomiche, demografiche, politiche e sociali, al fine di individuare opportunità e inopportunità dell'intervento pubblico, alla luce degli sviluppi delle citate variabili. In particolare, l'analisi dell'ambiente pone le basi per lo sviluppo di nuovi servizi, da un lato, e per la soppressione o il ridimensionamento

di quelli obsoleti, dall'altro, ponendo attenzione al ciclo di vita dei servizi pubblici[71].

Com'è noto, il ciclo di vita di un prodotto, similmente a quello di un servizio pubblico, si compone di quattro fasi:

- introduzione, nell'ambito della quale viene soddisfatta una esigenza precedentemente inesistente, o non percepita. Generalmente, il servizio di nuova introduzione necessità di un periodo di sperimentazione, volta all'affinamento delle relative specifiche di erogazione;
- sviluppo, nell'ambito della quale si diffonde l'esigenza che ha comportato l'introduzione del nuovo servizio, per cui si rivela fondamentale una strutturazione dell'offerta secondo standard quantitativi adeguati all'aumento della domanda, tenendo conto del fatto che l'assenza dei meccanismi di mercato a garanzia dell'equilibrio tra domanda e offerta può rendere insostenibile l'erogazione del servizio;
- maturità, nell'ambito della quale il servizio assume, tra i fruitori, la connotazione di un diritto acquisito, per cui la fase di affinamento deve ritenersi terminata e devono essere assicurati determinati standard qualitativi, pena la diffusione di giudizi negativi simili a quelli determinati dall'assenza stessa del servizio;
- declino, nell'ambito della quale l'evoluzione dell'offerta generale di servizi, ovvero l'evoluzione della domanda dei soggetti fruitori del servizio considerato, pongono quest'ultimo sulla via dell'obsolescenza, rispettivamente in termini di rilevanza pubblica ovvero di obsolescenza tecnica in senso stretto.

---

[71] Cfr. BORGONOVI E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, op.cit., p. 292.

La consapevolezza, da parte degli stakeholder interni, della fase di vita dei servizi pubblici affidati all'amministrazione agevola la definizione delle strategie per l'orientamento alla soddisfazione degli stakeholder esterni.

L'analisi dei settori rilevanti e della relativa domanda implica la clusterizzazione degli stakeholder esterni e la raccolta delle correlate esigenze, dunque dei bisogni manifesti. Detta clusterizzazione avviene sulla base di criteri di aggregazione degli stakeholder esterni legati a fattori demografici, reddituali e sociali. Al contempo, gli stakeholder di governance devono indagare le esigenze latenti, al fine di gestire l'asimmetria tra la domanda specifica di gruppi di stakeholder e l'offerta generale mediante cui dare ponderata soddisfazione al complesso delle attese, offerta che deve caratterizzarsi quale risposta a bisogni di interesse pubblico, anziché specifici.

Nell'analisi della domanda settoriale, gli stakeholder di governance, con il supporto di quelli di struttura, ricorrono a tecniche quantitative e qualitative.

Più approfonditamente, l'analisi quantitativa della domanda settoriale pone enfasi sulla misurazione delle seguenti variabili:

- domanda potenziale, ovvero il livello quantitativo massimo della richiesta di un determinato servizio, calcolata sulla base della presunzione che tutti i soggetti fruitori dello stesso, in coerenza con la clusterizzazione degli stakeholder effettuata, ne usufruiscano;
- domanda effettiva, ovvero il livello quantitativo concretamente richiesto dagli stakeholder cui è destinato un determinato servizio, tenuto conto anche delle richieste pervenute agli stakeholder di sussidiarietà in riferimento a servizi volti alla soddisfazione di attese similari;
- domanda evasa, ovvero il livello quantitativo realmente conseguito, a fronte del quale può sussistere una domanda inevasa, in

riferimento alla quale è opportuno individuare modalità di risposta sostenibili ed alternative nell'ambito della successiva fase strutturazione dell'offerta, strumentali alla riduzione del gap tra domanda e offerta.

Le ipotesi derivanti dall'analisi quantitativa devono essere supportate da analisi qualitative della domanda settoriale, basate sull'interazione effettiva tra stakeholder interni ed esterni (indagini campionarie, tavoli di concertazione, ecc.). Tali analisi sono volte a rilevare le preferenze degli stakeholder esterni rispetto alle esigenze raccolte. La contrapposizione tra preferenze ed esigenze è alla base della ponderazione delle aspettative cui dare risposta, che sarà operata nella fase successiva, tesa alla gerarchizzazione delle aspettative degli stakeholder esterni in ragione delle priorità generali e delle preferenze settoriali e individuali, dunque in un'ottica di compatibilità tra interessi propri degli stakeholder esterni e degli stakeholder interni, come illustrato in precedenza[72].

Nello specifico, nella fase di ponderazione delle esigenze, gli stakeholder di governance definiscono il perimetro di azione, nei limiti del quale gli stakeholder di struttura proporranno le specifiche di azione, nell'ambito della successiva fase di strutturazione dell'offerta.

Nella definizione del perimetro di azione, si procede alla gerarchizzazione delle aspettative in coerenza con la clusterizzazione dei titolari delle stesse operata nella fase precedente. La compatibilità con le esigenze degli stakeholder interni è assicurata grazie al coinvolgimento degli stakeholder di struttura, rappresentati all'interno del centro apicale per la creazione del valore, che oltre a supportare il pregresso processo di raccolta delle esigenze esterne, indaga e raccoglie le esigenze motivazionali interne e la

[72] Si veda la nota n. 54.

percezione delle stesse esigenze esterne da parte dei responsabili dei sub-processi di creazione valore.

Nella successiva fase di strutturazione dell'offerta, gli stakeholder di struttura progettano le specifiche dei servizi da offrire, i livelli di standardizzazione e di customizzazione, gli standard quali-quantitativi, in coerenza con le priorità individuate nell'ambito del perimetro di azione.

In questa fase risultano particolarmente critiche, nella ricerca di compatibilità tra interessi esterni ed interni, le politiche di customizzazione dei servizi, solitamente operate a fronte di cluster di stakeholder appartenenti a fasce deboli. La criticità deriva dalle maggiori risorse necessarie per l'erogazione di servizi non standardizzati, che genera un *trade-off* tra la soddisfazione degli stakeholder di governance in termini di minimizzazione delle risorse impiegate e, dunque, di sostenibilità di lungo periodo, e i livelli di efficacia istituzionale dell'azione amministrativa destinata alle fasce deboli, nonché i correlati livelli di qualità delle prestazioni.

In ambiti simili, il posizionamento dell'amministrazione trova concreta attuazione in una accorta politica di ponderazione delle iniziative a fronte delle attese gerarchizzate, al fine di modulare con discernimento le leve per la soddisfazione delle condizioni di generazione del valore.

Durante la gestione, per l'appunto, l'attività di marketing si rivolge alla verifica dei risultati ottenuti in termini di simultanea soddisfazione dei livelli di efficacia istituzionale, valorizzazione delle risorse umane, qualità e sostenibilità.

Di conseguenza, e specularmene a quanto detto in riferimento alla stretta correlazione tra programmazione e marketing, emerge la fisiologica e parimenti fondamentale correlazione tra marketing e controlli interni, laddove le quattro condizioni di generazione del valore sono oggetto delle valutazioni effettuate, rispettivamente, nell'ambito del controllo strategico

e del controllo amministrativo-contabile, della valutazione della dirigenza, del controllo di gestione e, con specifico riferimento alla sostenibilità, nuovamente del controllo di gestione nonché, come sarà chiarito in seguito, del controllo esterno[73].

Dalle osservazioni svolte, emerge la centralità del ruolo della comunicazione in tutte le fasi del processo di marketing.

Le strategie di comunicazione sono alla base della conoscenza e della consapevolezza, fattori che agevolano la percezione – e che fanno acquisire coscienza - del valore generato.

Al riguardo, in coerenza con la distinzione tra stakeholder interni ed esterni, è necessario distinguere tra comunicazione interna e comunicazione esterna.

La comunicazione interna è volta al consolidamento e allo sviluppo della relazione di fiducia tra stakeholder di governance e stakeholder di struttura, favorendo l'orientamento degli stakeholder interni alla soddisfazione di quelli esterni, con particolare riferimento all'utenza.

Nello specifico, la comunicazione interna consente il coinvolgimento motivazionale delle risorse umane, quale leva fondamentale per l'orientamento degli stakeholder di struttura alla soddisfazione degli stakeholder di utenza. La valorizzazione dei contributi degli stakeholder di struttura da parte degli stakeholder di governance, in sede di programmazione e marketing strategico-istituzionale, consente l'interiorizzazione delle strategie e degli obiettivi da perseguire da parte dei diretti responsabili dei sub-processi di creazione valore. Tale approccio sottende, al fine di generare atteggiamenti positivi, un confronto continuativo tra gli stakeholder interni, fondamentale per rilevare e

---

[73] Si rimanda, al riguardo, a quanto illustrato in tema di controlli interni nel paragrafo 2.1.2 ed in ordine al controllo esterno nel paragrafo 2.1.3.

contrastare eventuali resistenze di retaggio, mediante la costruzione di rapporti fiduciari interni basati sulla tensione al miglioramento dei rapporti con l'esterno, elemento rispetto al quale gli stakeholder interni si configurano quali titolari di interesse.

Pertanto, la comunicazione interna è alla base della cultura della *customer satisfaction*, illustrata in precedenza[74], contribuendo al rafforzamento dei valori alla base della stessa, quali l'orientamento e la sensibilità nei confronti dell'utente e il miglioramento continuo delle relazioni, nonché agevolando l'accettazione di nuovi paradigmi organizzativi[75].

Nell'ambito della comunicazione interna, è fondamentale la programmazione e l'organizzazione delle modalità di interazione tra stakeholder di governance, che perseguono la valorizzazione del capitale umano dell'amministrazione, e stakeholder di struttura, che perseguono la soddisfazione dei soggetti *decision taker* cui fanno capo. E' parimenti fondamentale che la comunicazione interna accompagni i momenti di programmazione, gestione e controllo dell'azione amministrativa: le informazioni relative all'andamento della gestione, agli eventuali correttivi apportati ed ai risultati ottenuti devono essere diffuse tra gli stakeholder di struttura, al fine di consolidare il clima di fiducia e sollecitare proposte

---

[74] Si rimanda, al riguardo, a quanto illustrato in tema di controlli interni nel paragrafo 2.1.2.

[75] "Customer satisfaction è prima di tutto un modo di essere, un atteggiamento mentale, una sensibilità che tocca testa e cuore delle persone.

La comunicazione contribuisce al rafforzamento dei valori della customer satisfaction (il cittadino al primo posto, il miglioramento continuo, la qualità delle relazioni, ecc.) [...]. La cultura del miglioramento è tensione ideale, è sfida, è superamento della routine, è finalizzazione della creatività e delle competenze, è possibilità per le persone di utilizzare i due emisferi del cervello, quello razionale e quello creativo ed emozionale.

La customer satisfaction è logica del dare per ottenere a favore di un vantaggio reciproco tra persone di front-line e cittadini". DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche, op. cit., p. 93.

risolutive ed innovative. Infine, la comunicazione interna è utile strumento di divulgazione di obiettivi conseguiti e di celebrazione di simili successi.

La comunicazione esterna è volta al consolidamento e allo sviluppo della relazione di fiducia tra stakeholder interni, con particolare riferimento a quelli di governance, e stakeholder esterni, con particolare riferimento all'utenza, favorendo l'impulso e la sollecitazione dei primi all'instaurazione di un clima partecipativo, a partire dalla fase di programmazione e marketing politico.

La comunicazione esterna svolge un ruolo di precipua rilevanza per il coordinamento con gli stakeholder di sussidiarietà e per raccogliere e valutare le esigenze degli stakeholder di utenza. Inoltre, la comunicazione esterna supporta la capacità di influenzare e, se opportuno, ridimensionare le attese degli stakeholder di profitto.

Con specifico riferimento agli stakeholder di utenza, la comunicazione esterna ne costituisce stimolo verso un ruolo attivo e propositivo. Attribuendo la dovuta rilevanza al contributo dei soggetti destinatari delle iniziative in corso di definizione, gli stakeholder di governance rafforzano la credibilità dell'amministrazione, in ragione della trasparenza dei processi decisionali, conseguendo una potenziale soddisfazione dell'utenza antecedentemente all'ottenimento di risultati tangibili, e in ogni caso ben predisponendo il giudizio finale degli stakeholder coinvolti.

L'orientamento alla trasparenza deve trovare successiva conferma nella fase di gestione e monitoraggio, al fine di diffondere i risultati realmente ottenuti ed ottenibili, divulgare eventuali elementi di criticità imprevisti che inficeranno il buon esito di determinate iniziative, rendendone consapevoli i destinatari e, dunque, ridimensionandone responsabilmente le attese. In tal modo, è possibile limitare la perdita di fiducia che deriverebbe dalla mancata soddisfazione di una o più attese resa

manifesta in maniera autoritativa ed autoreferenziale, vale a dire a conclusione della gestione.

2.2 Gli strumenti per il presidio del valore: dall'indirizzo strategico alla rendicontazione di mandato

Nell'approccio orientato al titolare di interessi, il presidio del valore generato dalle amministrazioni pubbliche in risposta alle molteplici esigenze raccolte, comporta l'adozione di strumenti utili alla programmazione ed al controllo di tale valore, nonché alla diffusione delle strategie programmate e dei risultati conseguiti.

In tale ottica, a ben vedere, la strumentazione a disposizione delle amministrazioni è stata oggetto di significative evoluzioni negli ultimi anni, evoluzioni idonee a rendere tale strumentazione – salvi taluni fondamentali, ancorché misurati, affinamenti – coerente con l'approccio teso al governo della creazione del valore.

La strumentazione in discorso guida, qualificandolo, l'intero ciclo di governo dell'amministrazione, che trova la propria genesi ed il proprio termine, rispettivamente, nel conferimento e nella scadenza del mandato elettorale.

Nello specifico, gli strumenti in discorso sono individuabili nei seguenti:

- il programma di mandato;
- il programma di indirizzo strategico e le previsioni pluriennali;
- i piani di gestione e le previsioni annuali;
- le situazioni infrannuali;
- le situazioni annuali;
- il bilancio di mandato.

Il programma di mandato, la cui formulazione precede cronologicamente l'atto del conferimento del mandato, rappresenta il primario strumento di formalizzazione delle relazioni tra stakeholder di governance e stakeholder di utenza. In linea generale, detto programma recepisce e organizza, sulla base di una ponderazione di massima, le esigenze raccolte presso gli interlocutori di precipua rilevanza, individuando le direttrici – parimenti di massima - per la strutturazione dell'offerta di servizi dell'amministrazione. Nella definizione del programma di mandato, gli stakeholder di governance sono chiamati innanzitutto a qualificare la vision istituzionale dell'amministrazione, al fine di indirizzare gli stakeholder di struttura verso traguardi ambiziosi.

In coerenza con ciò, la temporanea approssimatività della ponderazione di esigenze effettuata ai fini del programma di mandato, che si riflette sulla correlata offerta di servizi, viene superata esclusivamente a seguito della formulazione delle linee di indirizzo strategico, successiva al conferimento effettivo del mandato, grazie all'analisi dei vincoli e delle opportunità che deriva dall'interazione tra gli stakeholder di governance e le categorie di stakeholder non ancora coinvolte, ed in particolare degli stakeholder di struttura e di sussidiarietà. Nell'instaurazione di tali relazioni, gli stakeholder di governance devono limitarsi ad individuare le linee guida per l'azione amministrativa, evitando di scendere nel dettaglio operativo degli interventi cui dare attuazione, nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità attribuite, a livello legislativo, agli stakeholder di struttura.

E' inoltre fondamentale, nell'ottica dell'orientamento alla generazione del valore, la divulgazione agli stakeholder di utenza delle revisioni apportate all'offerta di massima illustrata nel programma di mandato, a seguito dalla formulazione delle strategie, unitamente alle motivazioni alla base delle stesse, rinnovandone il coinvolgimento tramite apposite iniziative di comunicazione esterna. Un simile confronto, alla base del rapporto fiduciario con gli stakeholder di maggiore rilevanza, comporterà il

riassestamento delle esigenze raccolte e gerarchizzate, per addivenire a condivise, e pertanto solide, direttrici per la strutturazione di un'offerta di servizi, che presenterà solamente minimali, in quanto fisiologiche, caratteristiche di autoritarismo.

E' bene sottolineare l'importanza del passaggio appena descritto ampliando la visione della questione al ciclo di governo nel suo complesso, focalizzando l'attenzione sui devastanti effetti che si ripercuoterebbero su tale ciclo in assenza di idonee iniziative di comunicazione esterna.

Ad evidenza, a partire da direttrici per l'offerta di servizi di stampo autoreferenziale, deriverebbe una pianificazione gestionale caduca ed una gestione attuativa della prima imprescindibilmente viziata nell'ottica dell'orientamento allo stakeholder: al contrario, la condivisione e l'interiorizzazione dei presupposti che configurano vincoli ed opportunità per la gestione, da parte di tutti i soggetti coinvolti, conferirà maggiore efficacia in sede di attuazione dei piani, massimizzando da un lato la soddisfazione degli stakeholder esterni e, dall'altro, il consenso politico perseguito dagli stakeholder di governance.

In sintesi il programma di indirizzo strategico, nella sua dimensione pluriennale coerente con il programma di mandato, rappresenta la riconduzione degli impegni politici pre-mandato all'effettiva realtà amministrativa affidata alla guida degli stakeholder di governance. Gli obiettivi strategici, formulati in coerenza con la missione istituzionale, consentono la focalizzazione delle finalità politiche da perseguire nei principali ambiti di intervento dell'amministrazione, a livello settoriale ed inter-settoriale. L'insieme degli obiettivi strategici costituisce l'orientamento di fondo sul quale improntare le attività di gestione, attraverso l'interazione tra livello politico e livello direzionale.

Successivamente, il programma strategico sfocia nella definizione dei piani di gestione, alla cui formulazione provvedono gli stakeholder di struttura.

Questi ultimi, in sede di pianificazione gestionale, sono chiamati a disarticolare gli obiettivi strategici pluriennali in obiettivi annuali di gestione e, dunque, a definire gli interventi e le attività da portare avanti nel corso dell'esercizio, a suddividere i ruoli e le responsabilità nonché ad attribuire le risorse – umane, tecniche e finanziarie - ai vari soggetti responsabili della realizzazione degli obiettivi fissati, che assumono la titolarità dei centri di responsabilità.

Con riferimento specifico alla definizione ed alla conseguente assegnazione delle risorse, elemento fondamentale nel governo della più volte menzionata dicotomia tra soddisfazione delle esigenze e risorse disponibili, si sottolinea che al programma strategico dovrebbe accompagnarsi un bilancio pluriennale di previsione, e parimenti ai piani di gestione, opportunamente aggregati a livello di centro di responsabilità apicale – vale a dire, l'amministrazione nel suo complesso – dovrebbe accompagnarsi un bilancio annuale di previsione.

Il bilancio pluriennale individua, per ciascun anno in cui si articola, sia l'andamento di entrate e spese sulla base della legislazione in vigore (bilancio pluriennale a legislazione vigente), sia le previsioni delle stesse in funzione dei programmati nuovi interventi (bilancio pluriennale programmatico). Il documento in questione si distingue dagli altri perché inerente fonti ed impieghi finanziari relativi a più anni solari, in conformità alla programmazione di mandato e strategica: esso deve la sua rilevanza proprio all'evidenziazione degli effetti della gestione che ne superano la dimensione annuale.

Il bilancio pluriennale è, generalmente, un bilancio finanziario redatto in termini di competenza. Di rado il bilancio pluriennale ricomprende anche previsioni di tipo economico-patrimoniale, al contrario del bilancio annuale di previsione.

Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate o a sostenere le spese in esso contemplate: la necessità di autorizzazione per l'adozione del bilancio di previsione annuale permette di evitare lo stesso trattamento a quello pluriennale, in quanto gli stanziamenti dell'uno corrispondono a quelli indicati nel primo degli anni considerati nell'altro; il bilancio pluriennale, inoltre, viene annualmente aggiornato, in occasione della presentazione del bilancio annuale di previsione, in base alla tecnica di scorrimento.

Il bilancio pluriennale deve essere coerente con la programmazione strategica, da un lato, e con il bilancio annuale, al quale è solitamente allegato, dall'altro. Il documento privilegia, si è detto, la dimensione finanziaria dei valori, sia in merito alle funzioni - riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese, sia in merito ai contenuti - quadro delle risorse che l'amministrazione prevede di acquisire e di impiegare. Le previsioni del bilancio pluriennale discendono, oltre che dalla legislazione vigente, dai previsti nuovi interventi legislativi. Esso, inoltre, costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese a carico di esercizi futuri.

Un'ulteriore peculiarità del bilancio pluriennale riguarda l'aggiornamento, la cui importanza discende dalla necessità di mantenere, al passare del tempo, la portata pluriennale del bilancio stesso. La riadozione annuale del bilancio pluriennale è finalizzata in primo luogo alla ricostituzione dell'intervallo temporale iniziale, ed in ciò consiste proprio la tecnica di scorrimento; in secondo luogo essa permette la revisione delle previsioni in maniera sistematica e razionale, allo scopo di tener conto di elementi non considerati in precedenza.

Il bilancio pluriennale, nell'approccio a legislazione vigente, evidenzia i previsti effetti della legislazione di entrata e di spesa in vigore, a condizione che tale vigenza si protragga almeno per una parte del periodo temporale cui il bilancio si riferisce. Ciò non comporta, tuttavia, la

redazione automatica del bilancio a legislazione vigente in funzione delle norme che rimarranno vigenti nel periodo di riferimento, visto il ricorso a leggi di spesa pluriennali e continuative non indicanti le quote e gli oneri destinati a gravare su ciascun anno, nonché la presenza di leggi generali che implicitamente autorizzano talune spese di funzionamento di organi ed uffici.

Nell'approccio programmatico, il bilancio pluriennale indica le future conseguenze di previsti nuovi interventi sia in relazione alle entrate che alle spese. L'entrata programmata può comprendere, ad esempio, risorse derivanti da ulteriore ricorso all'indebitamento, da trasferimenti attivi da parte di stakeholder sussidiari, liberi o vincolati, da nuovi forme di imposizione o da modifiche di quelli esistenti. La spesa programmata, collegata agli interventi che hanno carattere di novità rispetto al bilancio a legislazione vigente, può riguardare interventi innovativi, rifinanziamenti di provvedimenti di spesa scaduti, variazioni significative nel livello qualitativo o quantitativo di determinati servizi, ecc., tutte operazioni che richiedono debita autorizzazione nelle sedi preposte.

Nella prassi, i due approcci descritti non implicano la redazione di due distinti documenti, bensì la separata esposizione in un unico bilancio pluriennale dell'andamento di entrate e spese in base alla legislazione in vigore ed ai nuovi interventi previsti. Tra l'altro, in linea generale il legislatore lascia ampia libertà in merito alla struttura formale da adottare nella predisposizione del bilancio pluriennale.

Il bilancio annuale di previsione costituisce il documento centrale del sistema contabile pubblici, in quanto definisce i fabbisogni e le fonti di finanziamento dell'anno, coerentemente con le linee di indirizzo ed i programmi individuati nel programma di mandato e nel programma strategico. La sua funzione principale è quella di conferire l'autorizzazione ad impegnare le spese nei limiti degli stanziamenti previsti.

Il bilancio di previsione annuale è solitamente composto da un preventivo finanziario e da un budget economico. Più raramente, a tali documenti si accompagna un preventivo patrimoniale.

Il preventivo finanziario è redatto in termini di competenza e di cassa. La prima delle due versioni si confonde, per quanto riguarda i contenuti, con il bilancio pluriennale, coincidendo con le previsioni relative al primo anno di riferimento di quest'ultimo; tuttavia mentre il bilancio pluriennale definisce le prospettive di esecuzione degli interventi programmati nel medio periodo, i valori contenuti nel bilancio annuale rappresentano l'articolazione operativa ed analitica di tali interventi nel breve periodo.

Il preventivo finanziario annuale di competenza accoglie le previsioni di entrata e di spesa rispettivamente da accertare e da impegnare con riferimento esclusivo all'anno successivo a quello in cui viene predisposto. La competenza delle entrate e delle spese è individuata relativamente allo specifico esercizio amministrativo in cui matura il diritto a riscuotere o l'obbligo di corrispondere determinate somme.

Il preventivo finanziario annuale di cassa accoglie, anch'esso con riferimento all'anno successivo, le previsioni delle entrate in fase di versamento e delle spese in fase di pagamento, indipendentemente dal momento in cui si è accertato il diritto a riscuotere o è sorto l'impegno a pagare.

Il compito di determinare fabbisogni finanziari e fonti di finanziamento nel breve termine è attribuibile al preventivo finanziario di competenza. Infatti, l'attuazione operativa di quanto programmato è strettamente collegata con gli impegni di spesa, cui sono legati gli interventi da eseguire ed i servizi da erogare.

Al preventivo finanziario di cassa va attribuita la funzione di esplicare sotto il profilo dei movimenti monetari, ossia nel dettaglio operativo, la pianificazione finanziaria di breve e medio termine, contenuta

rispettivamente nel preventivo finanziario di competenza e nel bilancio pluriennale, per favorire il governo dei tempi dell'entrata e della spesa.

Il preventivo finanziario di cassa consente, inoltre, di verificare preventivamente il rispetto dell'equilibrio monetario, ossia l'uguaglianza tra riscossioni e pagamenti, tenuto conto della presunta giacenza di cassa iniziale.

Il pareggio di cassa è assicurato quando risulta garantito l'equilibrio finanziario di competenza, essendo i flussi di cassa una conseguenza, più o meno temporalmente ravvicinata, delle movimentazioni di competenza. Per la precisione, al verificarsi di un disavanzo finanziario – la cui entità trova limite nel massimo ricorso all'indebitamento consentito – corrisponde, in virtù dell'indebitamento, un pareggio di cassa; anche il bilancio di competenza, tuttavia, sarà presentato in pareggio, grazie all'iscrizione del previsto ricorso al mercato del prestito: mentre, però, in quest'ultimo caso si tratterà di un pareggio strettamente contabile, nel bilancio di cassa il pareggio deve essere sostanziale: condizione indispensabile per il pareggio sostanziale del bilancio di cassa è allora l'autorizzazione all'indebitamento per la copertura del disavanzo del bilancio di competenza.

Il preventivo finanziario è illustrato da una nota preliminare in cui sono descritti i piani, i progetti e le attività da realizzare nell'esercizio, definiti in sede di pianificazione gestionale, e da un allegato tecnico, che illustra i criteri adottati per la formulazione delle valutazioni finanziarie ed economiche.

In particolare, nella nota preliminare sono indicati:

- gli obiettivi, i piani, i progetti e le attività che i centri di responsabilità intendono conseguire ed attuare in termini di servizi e prestazioni;

- il collegamento fra obiettivi di gestione, da un lato, e le linee strategiche, dall’altro;
- gi indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati;
- i tempi di esecuzione dei piani finanziati nell'ambito del bilancio;
- i criteri di massima cui i titolari dei centri di responsabilità di livello inferiore debbono conformare la loro gestione.

Nell'allegato tecnico al preventivo finanziario sono definiti:

- il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa con rinvio alle relative disposizioni normative;
- i criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale;
- le previsioni sull'andamento delle entrate e delle uscite per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

Il preventivo economico riporta le misurazioni economiche dei costi e dei proventi che, in via anticipata, si prevede di dover realizzare durante la gestione nei diversi centri di responsabilità cui si riferiscono le programmate valutazioni economiche.

Il preventivo economico pone a raffronto non solo i proventi ed i costi della gestione d'esercizio, ma anche le poste economiche che non avranno nello stesso esercizio la contemporanea manifestazione finanziaria e le altre poste, sempre di natura economica, provenienti dalle utilità dei beni patrimoniali da impiegare nella gestione a cui il preventivo economico si riferisce.

Il preventivo patrimoniale riporta le attività e le passività finanziarie, i beni mobili e immobili, ogni altra attività e passività, nonché le poste

rettificative, oltre alla dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio.

Il bilancio di previsione – pluriennale ed annuale - oltre a conferire ufficialità al collegamento tra strategia pluriennale e gestione annuale, in virtù dell'effetto combinato della coincidenza delle previsioni relative al primo anno del periodo pluriennale considerato, da un lato, e del carattere autorizzativo del bilancio annuale di previsione, dall'altro, rappresentano strumento indispensabile per il monitoraggio del livello di soddisfazione della condizione per la generazione del valore legata alla sostenibilità di lungo periodo. Gli strumenti in questione, difatti, guardano alla dimensione finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione pluriennale ed annuale, e rappresentano la stima previsionale e sintetica delle misurazioni concomitanti che saranno effettuate in corso d'opera mediante la rilevazione contabile degli eventi gestionali, che a loro volta porteranno alla formulazione di situazioni contabili infrannuali e del bilancio annuale di consuntivazione, da compararsi con quello di previsione. La comparazione con il bilancio pluriennale di previsione avverrà grazie all'aggiornamento di quest'ultimo sulla base della tecnica di scorrimento delle previsioni annuali.

Invero, il collegamento tra il programma di mandato, il programma strategico ed i piani di gestione, nonché tra preventivo pluriennale ed annuale, rappresenta un elemento centrale per il buon governo delle amministrazioni pubbliche, in quanto impatta sui fondamenti stessi della democrazia: gli impegni pre-mandato espressi dagli stakeholder di governance, divengono dapprima strategie, per tradursi successivamente in piani operativi mirati all'effettivo soddisfacimento delle esigenze e delle aspettative raccolte, compatibilmente con le risorse disponibili.

In un simile percorso è evidente la difficoltà insita nel ricercare, nell'ambito delle quotidiane attività operative, la congruenza con il disegno tracciato a livello politico, benché i documenti di pianificazione gestionale

siano oggetto di preventiva condivisione e approvazione da parte degli stakeholder di governance, sia in termini di attività operative sia in termini di risorse da impegnare.

Tale difficoltà si lega a quelle derivanti dai limiti di flessibilità intrinseci nei documenti programmatici di medio-lungo periodo, quali appunto il programma di mandato ed il programma strategico: a seguito di variazioni nel quadro delle esigenze, infatti, oltre a venir meno il collegamento tra gestione effettiva e disegno politico, se non altro in termini di osservanza delle priorità predefinite, verrebbe altresì meno la possibilità di valutare l'operato degli stakeholder di governance in virtù del confronto tra quanto programmato e quanto realizzato e, dunque, tra il programma strategico – che diverrebbe obsoleto - ed il bilancio di mandato, in quanto le variazioni ambientali intervenute renderebbero la comparazione inattendibile. Specularmene, simili difficoltà sono rinvenibili a livello annuale, a fronte di piani di gestione anch'essi caratterizzati da rigidità.

Si evince dunque la caducità di una logica di valutazione riferita ad un arco temporale pluriennale o annuale in quanto, affinché la valutazione sia utile a correggere l'andamento delle attività in corso d'opera, occorre che gli interessati prendano atto per tempo di eventuali carenze dell'azione amministrativa, così come dei risultati via via raggiunti.

Di qui la necessità di inserire dei momenti di valutazione intermedi sia rispetto all'intero mandato, sia rispetto ai singoli esercizi che lo compongono, momenti di consuntivazione annuale e infrannuale, volti non solo alla verifica dei risultati conseguiti bensì anche a valutazioni circa la sussistenza delle esigenze raccolte e ponderate in precedenza, vale a dire circa la validità degli obiettivi strategici e direzionali predefiniti. Dette valutazioni impongono intrinsecamente la verifica dei livelli di soddisfazione delle condizioni di generazione del valore, ad opera del centro apicale per la creazione del valore, che opererà pertanto, come descritto in precedenza, in stretto con le funzioni di controllo interno.

Di conseguenza, la consuntivazione infrannuale, così come quella annuale, si pone alla base della riprogrammazione strategica e della ripianificazione gestionale, funzioni volte a modificare e/o integrare, con cadenza periodica ed alla luce di priorità variate, sia il programma strategico ed i piani di gestione, in riferimento agli interventi ed alle attività, sia i bilanci previsione, in riferimento alle risorse stanziate. Tali variazioni, condivise e approvate dagli stakeholder di governance, garantiscono all'amministrazione la possibilità di operare con la flessibilità necessaria in un quadro costantemente in evoluzione.

Specularmente, ai fini del mantenimento e dello sviluppo di lungo periodo delle relazioni fiduciarie tra gli stakeholder di governance e gli altri titolari di interessi, sarà necessario, previe opportune iniziative di comunicazione esterna, modificare e/o integrare il programma di mandato, in guisa che alla fine dello stesso sia possibile la comparazione rispetto al bilancio di mandato. Tale attività, che coinvolge il centro apicale per la creazione del valore e la funzione del controllo strategico, è strumentale alla valutazione strategica periodica e complessiva delle politiche e delle iniziative intraprese dall'amministrazione sia rispetto alla situazione ambientale interna ed esterna di partenza, sia rispetto ai mutamenti intervenuti nelle correlate esigenze in corso di mandato.

Dalla revisione del programma di mandato discende la revisione del programma strategico e dei piani di gestione, nonché la variazione del bilancio previsione, da effettuarsi in coerenza con la situazione contabile infrannuale rilevabile, relativamente alla dimensione finanziaria[76] ed economica[77].

---

[76] La contabilità finanziaria è un sistema di rilevazioni monetarie, contabili, sia cronologiche – ossia in ordine di successione temporale - sia sistematiche – ossia per aggregazione di classi di fenomeni - nel quale assumono centralità le rilevazioni preventive, le finalità di informativa esterna, le rilevazioni obbligatorie[76]. Basato sul metodo della partita semplice, prende in considerazione i fatti amministrativi con esclusivo riferimento alle movimentazioni finanziarie di denaro, di crediti e di debiti. Nei bilanci di previsione pubblici si rappresenta la gestione futura proprio osservandola sotto

Successivamente, terminato l'esercizio, si procederà alla consuntivazione annuale, sia rispetto ai piani di gestione che alle previsioni finanziarie ed economico-patrimoniali, rispettivamente mediante la relazione sulla gestione ed il rendiconto generale. Inoltre, di particolare rilevanza ai fini della rendicontazione del valore, in sede di consuntivazione annuale, è il bilancio sociale[78].

---

l'aspetto numerario, pertanto essi accolgono le entrate e le spese attinenti l'esercizio amministrativo secondo criteri di competenza finanziaria, classificando tali voci per destinazione (finalità, aree di intervento, ecc.) e per natura. Si veda, sul tema, ANESSI PESSINA E., La contabilità delle aziende pubbliche, Milano, EGEA, 2000.

[77] La contabilità economica si distingue in generale ed analitica. La contabilità economica generale ha ad oggetto la rilevazione contabile dei fatti esterni di gestione, tenendo conto sia dell'aspetto numerario dei fenomeni aziendali che di quello economico (o derivato). Si tratta di un sistema di rilevazioni monetarie, contabili, in partita doppia, sia cronologiche sia sistematiche, prevalentemente concomitanti e consuntive, sia obbligatorie sia volontarie. Essa rileva i valori nel momento della variazione di moneta e/o di credito, ossia nel momento in cui si manifesta la variazione numeraria, che viene ad identificarsi nella pratica con il momento in cui si emette o si riceve la fattura. La contabilità generale classifica le componenti di reddito secondo la loro natura, al fine di rappresentare periodicamente la maniera in cui sta svolgendosi l'economia dell'azienda e come e in che misura si soddisfano le attese del soggetto economico mediante la raccolta e l'aggregazione del sistema dei valori a conto economico ed in stato patrimoniale, per mezzo di opportuni calcoli in cui intervengono anche stime e congetture. Nel settore privato la contabilità generale ha lo scopo di pervenire alla conoscenza del reddito d'esercizio (c.d. sistema del reddito), mentre nel settore pubblico, ove usata, essa è in genere mirata alla conoscenza degli incrementi e dei decrementi del patrimonio (c.d. sistema del patrimonio): da qui, la denominazione di contabilità economico-patrimoniale. La contabilità economica analitica è costituita dal complesso delle rilevazioni volte alla conoscenza ed all'analisi dei fatti interni di gestione. Essa trascura gli aspetti numerari e si occupa dei soli aspetti economici classificando le voci secondo la causa economica al fine di imputare i costi dei diversi fattori di produzione ai vari centri di responsabilità e/o di costo. La contabilità in questione, a differenza delle precedenti, non è vincolata da metodologie di rilevazione, potendo esser tenuta anche tramite strumenti extra-contabili, quali tabelle, grafici, schede e prospetti vari. Sul tema, è possibile consultare, tra gli altri: AIROLDI G., BRUNETTI G., CODA V., Economia aziendale, Bologna, Il Mulino, 1994; AMADUZZI A., Lezioni di ragioneria, Cedam, Padova, 1938; MASINI C., Il sistema dei valori d'azienda, Milano, Giuffré, 1978; ONIDA P., La logica e il sistema delle rilevazioni quantitative d'azienda, Giuffrè, Milano, 1970; PAOLUCCI G., La contabilità analitica, Liguori, 1993.

[78] Per un approfondimento su tema, è possibile consultare: BANDETTINI A., Responsabilità sociali dell'azienda e bilancio d'esercizio, in AA.VV, Bilancio di esercizio e amministrazione delle imprese, Studi in onore di Pietro Onida, Giuffrè, Milano, 1981; CAVALIERI E., Aspetti sociali dell'informazione economica d'impresa, in Rivista Italiana di Ragioneria di Economia Aziendale, n. 5-6, 1981; VERMIGLIO F., Il bilancio sociale nel quadro evolutivo del sistema d'impresa, Grafo Editore, Messina, 1982; RUSCONI G., Il

Il rendiconto generale, spesso disciplinato oltre che da norme specifiche dalle disposizioni civilistiche, è solitamente composto dai seguenti documenti:

- il consuntivo finanziario;
- il conto economico;
- lo stato patrimoniale;
- la nota integrativa.

Al rendiconto sono generalmente allegati i seguenti documenti:

- la situazione amministrativa;
- la relazione sulla gestione;
- la relazione del Collegio dei Revisori dei conti.

Il rendiconto generale, al pari del bilancio annuale di previsione, è deliberato dagli stakeholder di governance. E' il risultato di un processo molto articolato, al pari di quello previsionale, che assolve ad un duplice funzione di "dar conto" della gestione trascorsa e di rappresentare la situazione aziendale in modo certo alla quale collegare il bilancio in vigore. A seguito del rendiconto generale si procede, infatti, all'assestamento del bilancio di previsione vigente nelle parti relative, ad esempio, ai residui attivi e passivi, all'avanzo o disavanzo di amministrazione iniziale, presunti tutti al momento della approvazione del bilancio annuale di previsione originario.

Il consuntivo finanziario, che segue la classificazione del preventivo finanziario, evidenzia le risultanze della gestione delle entrate e delle uscite e si articola anch'esso in un rendiconto finanziario di tipo

---

bilancio sociale d'impresa, Problemi e prospettive, Giuffrè, Milano, 1988, MATACENA A., Impresa e ambiente. Il Bilancio sociale, Clueb, Bologna, 1984.

decisionale ed in uno di tipo gestionale.
Nello specifico, il rendiconto finanziario fornisce solitamente evidenza:

- delle entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- delle uscite di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti;
- le somme riscosse e quelle pagate in conto competenza ed in conto residui;
- il totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione secondo criteri di competenza economica, ricomprendendo:

- gli accertamenti e gli impegni delle partite correnti del consuntivo finanziario, rettificati al fine di far partecipare al risultato di gestione solo quei componenti di reddito economicamente competenti all'esercizio;
- la quota di costi e di proventi di competenza dell'esercizio la cui manifestazione finanziaria, in termini di impegno e accertamento, si verificherà nel(i) prossimo(i) esercizio(i) (ratei), nonché la quota di costi e di proventi ad utilità differita (risconti);
- le sopravvenienze e le insussistenze;
- tutti gli altri elementi economici non rilevati nel conto del bilancio che hanno inciso sulla sostanza patrimoniale modificandola.

Lo stato patrimoniale evidenzia le attività e le passività, nonché la consistenza del patrimonio, a seguito delle variazioni intervenute nel corso dell’esercizio, ricomprendendo:

- le immobilizzazioni – distinte in immateriali, materiali e finanziarie, queste ultime a loro volta rappresentate da partecipazioni, mutui, anticipazioni e crediti di durata superiore all'anno
- l'attivo circolante – costituito da rimanenze, disponibilità liquide, crediti verso lo Stato ed enti pubblici ed altri crediti di durata inferiore all'anno
- i ratei e risconti attivi;
- il patrimonio netto;
- i fondi per rischi e oneri, il fondo per il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato;
- i debiti;
- i ratei e risconti passivi.

Infine, in calce allo stato patrimoniale sono evidenziati i conti d'ordine rappresentanti le garanzie reali e personali prestate direttamente o indirettamente, i beni di terzi presso l'amministrazione e gli impegni assunti a fronte di prestazioni non ancora rese al termine dell'esercizio finanziario.

Da sottolineare, in riferimento al rendiconto generale così come al bilancio di previsione, la rilevanza per la collettività - vale a dire per il complesso degli stakeholder - dei risultati gestionali esplicitati in prima battuta nel bilancio di previsione, che troveranno o meno conferma nel rendiconto generale.

In particolare, in riferimento alla dimensione finanziaria, l'eventuale risultato negativo di competenza fornisce evidenza dell'entità della contribuzione indiretta cui la collettività è chiamata ai fini del pareggio tra accertamenti ed impegni dell'amministrazione, così come l'eventuale risultato negativo di cassa fornisce evidenza della contribuzione indiretta cui la collettività è chiamata in ordine al pareggio tra riscossioni e

pagamenti dell'amministrazione. Un'idea maggiormente indicativa delle menzionate contribuzioni indirette è fornita, rispettivamente, dalla consistenza del risultato d'amministrazione, che rappresenta il valore cumulativo dei risultati di competenza registrati dal momento dell'istituzione dell'amministrazione, e dal fondo cassa, che rappresenta il valore cumulativo dei risultati di cassa registrati dal momento dell'istituzione dell'amministrazione. Proprio in ragione di questi ultimi risultati, la contribuzione indiretta di cui sopra diviene figurativa, grazie al collegamento tra i singoli esercizi amministrativi. Più approfonditamente, l'eventuale disavanzo d'amministrazione registrato in un determinato esercizio, è oggetto di riporto nel preventivo finanziario dell'esercizio successivo, è dovrà trovare copertura, unitamente alle previsioni di spesa in conto competenza, nel complesso delle previsioni di accertamento. Lo stesso vale per il risultato consuntivo di cassa e le previsioni di riscossione e pagamento del preventivo dell'esercizio successivo.

Parimenti, in riferimento alla dimensione economico-patrimoniale, l'eventuale perdita d'esercizio o, in altri termini, l'eventuale variazione patrimoniale negativa, fornisce evidenza della contribuzione indiretta cui la collettività è chiamata in ordine al ripiano della perdita medesima, vale a dire dell'equilibrio tra proventi e costi dell'esercizio. Ovviamente, anche in questo caso è possibile parlare di contribuzione figurativa in ragione del riporto a nuovo delle eventuali perdite.

La nota integrativa è un documento illustrativo di natura tecnico-contabile riguardante l'andamento della gestione dell'Ente nei suoi settori operativi, nonché i fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio ed ogni eventuale informazione e schema utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. Il contenuto minimale del documento in questione, positivamente sancito, è di seguito elencato:

a) criteri di valutazione utilizzati nella redazione del rendiconto generale;

b) analisi delle voci del conto del bilancio;

c) analisi delle voci dello stato patrimoniale;

d) analisi delle voci del conto economico;

e) altre notizie integrative.

La situazione amministrativa, allegata al conto del bilancio, fornisce evidenza della consistenza di cassa e del risultato d'amministrazione, tenendo distinti i fondi non vincolati da quelli vincolati e dai fondi destinati al finanziamento delle spese in conto capitale. Tale ripartizione è illustrata in calce al prospetto dimostrativo della situazione amministrativa. L'eventuale avanzo di amministrazione, può essere utilizzato per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento, per il finanziamento di spese di investimento.

La relazione sulla gestione evidenzia i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun programma in relazione agli obiettivi della programmazione pluriennale deliberati dagli stakeholder di governance, nonché notizie sui principali avvenimenti accaduti dopo la chiusura dell'esercizio. Specifica, altresì, i risultati conseguiti dai medesimi stakeholder di governance nell'esercizio di riferimento in relazione all'arco temporale di durata del loro mandato, configurandosi pertanto anche quale strumento reportistico nell'ambito del controllo strategico. In tal senso, la relazione sulla gestione annuale rappresenta la base per la formulazione del bilancio di mandato, a sua volta teso a rendicontare sull'intero periodo dell'incarico.

Infine, la relazione del Collegio dei Revisori, che presenta valutazioni e giudizi sulla regolarità amministrativo-contabile della gestione ed, in uno con le altre strutture facenti parte del controllo interno, anche valutazioni

in ordine alla realizzazione del programma e degli obiettivi fissati all'inizio dell'esercizio, ponendo in evidenza le cause che ne hanno determinato eventuali scostamenti.

La predisposizione del rendiconto con i connessi risultati di sintesi, così come il bilancio di previsione, spetta agli stakeholder di governance, che dovranno seguire i principi previsti dalle norme di riferimento per la loro redazione. I documenti contabili, previsionali e consuntivi, come più volte sottolineato non sono frutto di pure operazioni di calcolo desunte da grandezze oggettivamente misurabili, bensì la sintesi di un complesso ragionamento, fondato su fatti accaduti e su aspettative di eventi futuri; quindi su dati certi e su dati meramente stimati e congetturati.

Il bilancio sociale mira all'apprezzamento del valore sociale dell'azione pubblica . E' un documento di sintesi che permette di individuare le aree di intervento dell'organizzazione pubblica di riferimento ed associare ad esse responsabilità sociali. I risultati conseguiti vengono comparati con misure relativamente oggettive predeterminate, per evitare valutazioni soggettive, quali il rispetto dei valori che identificano l'azienda o il grado di soddisfazione delle attese o il grado di raggiungimento degli obiettivi sociali dichiarati[79]. L'esigenza di neutralità impone che detto documento di rendicontazione sociale, proprio in assenza di obbligatorietà, sia adeguatamente regolamentato per evitare rischi di autoreferenzialità[80].

Il percorso illustrativo intrapreso termina, infine, con il bilancio di mandato, che interviene al termine dell'incarico conferito agli stakeholder di governance mediante le elezioni o la nomina.

---

[79] Cfr., JANNELLI R., Governance e misurazione delle performance nell'Azienda Pubblica. Un possibile approccio, op. cit., p. 37.

[80] In tale accezione, sono diversi i contributi volti alla definizione di principi per la stesura di documenti di rendicontazione. Fra tutti si vedano quelli per il settore pubblico del Gruppo Bilancio Sociale. GBS, Il bilancio sociale. Standard di base e documenti di ricerca, Giuffrè, Milano, 2005.

Al riguardo, è bene evidenziare come gli stakeholder di governance si presentino agli elettori con un programma di mandato che, una volta eletti, sarà oggetto di revisione e aggiornamento in sede di formulazione del programma strategico. Di conseguenza, è necessario che si congedino fornendo evidenza di ciò che è stato fatto, cioè della situazione di partenza e del cammino compiuto. Il bilancio di mandato può essere quindi definito un documento attraverso il quale gli stakeholder di governance possano dimostrare, mediante indicatori quali-quantitativi e indagini ad hoc sulle esigenze collettive e sullo stato dei servizi dell'amministrazione, in che modo i programmi posti all'inizio del mandato si siano tradotti in azioni e come si sia avanzato nei settori strategici dell'amministrazione medesima[81]. Da quanto esposto, risulta evidente la possibilità di costruire il bilancio di mandato – a carattere pluriennale – mediante aggregazione e rielaborazione dei dati e delle informazioni contenute nella relazione sulla gestione, nel rendiconto generale e nel bilancio sociale, aventi carattere annuale.

Sinteticamente, il bilancio di mandato consiste in un confronto tra un punto di partenza e un punto di arrivo, tra i quali si pone un intervallo temporale pluriennale. Le relative valutazioni dovrebbero basarsi sui seguenti elementi:

- *outcome* dell'azione amministrativa, da rilevarsi attraverso indicatori socio-economici in ordine ai settori oggetto dell'attività amministrativa, quali ad esempio la criminalità, la qualità dell'ambiente, l'occupazione, l'economia, ecc.;

[81] Cfr., SIRILLI, G., La metodologia e la forma del bilancio di mandato. L'esperienza di Albano Laziale, intervento presentato al XVIII Forum sulla politica di bilancio degli enti locali, Cnel, 1^ ottobre 1998.

- *output* prodotti, vale a dire il livello dei servizi e delle prestazioni erogate dall'amministrazione, da rilevarsi attraverso indicatori di qualità e di sostenibilità finanziaria ed economico-patrimoniale;
- realizzazione del programma strategico, derivato dal programma di mandato, da rilevarsi attraverso l'analisi dei programmi compiuti e degli interventi realizzati dall'amministrazione.

In riferimento al primo aspetto, è fondamentale sottolineare che l'*outcome* derivante dall'azione amministrativa non deve essere espresso mediante indicatori statistici volti a fotografare il miglioramento o il peggioramento della situazione generale nei settori di interesse, che non è direttamente né unicamente attribuibile alle politiche promosse dalla singola amministrazione nel corso del mandato. I dati statistici, infatti, quando affidabili, forniscono evidenza dell'andamento delle variabili indagate, prescindendo dai correlati fattori di impulso. Un peggioramento della situazione può essere compatibile con politiche buone che produrranno i loro effetti con il tempo o che hanno permesso di frenare tendenze spontanee peggiori e, viceversa, la situazione può essere migliorata anche in presenza di politiche sbagliate che però hanno avuto effetti del tutto trascurabili o che hanno impedito miglioramenti ulteriori. La pura e semplice presentazione di andamenti statistici tende ad eludere uno dei nodi fondamentali della valutazione delle politiche pubbliche, ossia quello dell'imputabilità di un certo effetto a una certa azione di governo.

Di conseguenza, l'analisi degli effetti attribuibili alle politiche richiede strumenti ben più complessi e sofisticati di indagine, ed in particolare indicatori di efficacia istituzionale che misurino l'impatto e gli effetti collegati alle azioni previste dai programmi intrapresi rispetto ai destinatari degli stessi. In altri termini, gli indicatori misurano l'incidenza dei programmi intrapresi sul contesto socio-economico, attraverso la soddisfazione delle esigenze, espresse o latenti, degli stakeholder destinatari.

In riferimento agli *output* prodotti, l'analisi degli indicatori di qualità e di sostenibilità finanziaria ed economico-patrimoniale, nonché afferente l'impiego del capitale umano (servizi erogati, domanda evasa o inevasa, personale, ecc.) consente di comprendere per grandi linee la gestione amministrativa nel corso del mandato, benché il collegamento con il mandato ricevuto dagli stakeholder di governance risulta ancora labile.

Pertanto, è necessario analizzare il grado di realizzazione dei programmi strategici pre-condivisi con gli stakeholder destinatari mediante iniziative di comunicazione esterna, in modo da rendere il conto ai fruitori circa gli specifici impegni sulle questioni ritenute strategicamente prioritarie.

Il bilancio di mandato implica fisiologicamente il confronto tra iniziative adottate e intenzioni dichiarate, per cui la pietra di paragone va individuata nel programma strategico, così come rivisto e aggiornato nel corso del mandato a seguito di eventi sopravvenuti o al presentarsi di nuove opportunità.

A tal fine, evidentemente, il programma strategico deve indicare una serie di impegni circoscritti e definiti, derivanti da una sana attività di programmazione, marketing e comunicazione, a fronte dei quali provvedere alla valutazione ed alla rendicontazione, in coerenza con le condizioni di generazione del valore in precedenza individuate.

In tale accezione, il bilancio di mandato chiude il ciclo strategico e gestionale dell'amministrazione, rendendo il conto agli stakeholder e agevolandone la capacità discernente in ordine alla riconferma, o meno, del mandato elettorale.

3. Il settore della assistenza e previdenza sociale

Come anticipato in premessa, allo stato attuale il settore di intervento pubblico maggiormente critico per il nostro paese, rispetto alla dicotomia tra scarsità di risorse e soddisfazione degli stakeholder, è rappresentato da quello della assistenza e previdenza sociale.

Coerentemente con tale situazione, il modello delineato nella parte precedente della trattazione viene accostato, nel prosieguo, agli enti gestori delle forme di assistenza e previdenza pubblica, allo scopo di agevolarne la comprensione e dunque prescindendo da marcate ambizioni sperimentali, pur in un'accezione applicativa.

Prima di tale accostamento applicativo, si ritiene opportuno affrontare, pur in estrema sintesi, la tematica afferente le origini e l'evoluzione dello stato sociale in un'ottica comparata rispetto ai paesi occidentali, con particolare riferimento agli Stati Uniti, da un lato, ed ai paesi dell'Europa occidentale continentale, dall'altro.

3.1 Origini ed evoluzione dello stato sociale nei paesi occidentali

Storicamente, fin dal periodo in cui il settore pubblico ha dato inizio alla sua espansione, verso la fine dell'ottocento, il nostro paese ha via via incrementato la spesa per la redistribuzione della ricchezza, com'è avvenuto nella maggior parte dei paesi dell'occidente europeo.

Al riguardo è interessante notare, rispetto all'entità dell'intervento redistributivo pubblico, il divario che si è generato nel corso del tempo tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale, e in special modo l'Europa continentale, divario che diviene particolarmente marcato nel corso degli anni sessanta e settanta del novecento, allorquando i paesi europei

adottano una vasta gamma di politiche con l'intento di redistribuire il reddito dai ceti ricchi ai ceti medi e poveri, contrariamente a quanto avviene al di là dell'atlantico, ove simili sforzi rimangono piuttosto limitati.

La sostanziale differenza tra lo sviluppo del moderno stato sociale europeo e l'atteggiamento misuratamente interventista degli Stati Uniti, rispetto alle politiche redistributive, è questione complessa e controversa, che affonda le proprie radici in fenomeni culturali, politico-istituzionali, economici ed ambientali, sia strutturali sia congiunturali.

In particolare, pur senza pretesa di esaustività, è possibile individuare le principali motivazioni alla base di tali sostanziali differenze, in fattori quali l'influenza di approcci ideologici di matrice socialista, la situazione militare, la natura dei sistemi elettorali, il ruolo attribuito al potere giudiziario, la composizione razziale della popolazione, la percezione della mobilità socio-reddituale[82].

Più approfonditamente, lo stato sociale europeo sembra aver raggiunto dimensioni significativamente maggiori rispetto a quanto avvenuto negli Stati Uniti innanzitutto a causa degli assetti politico-istituzionali.

Al riguardo, un primo elemento caratterizzante è la citata rilevanza delle ideologie di stampo socialista, fisiologicamente rivolte alla redistribuzione, che affondano le proprie radici nello sviluppo dei movimenti operai popolari di fine ottocento, sviluppo agevolato, nei paesi dell'occidente europeo, da maggiori possibilità organizzative e dimostrative rispetto all'estensione del territorio nazionale di riferimento, nonché dall'omogeneità etnica e razziale della popolazione. Al contrario, la bassa densità di popolazione, la vastità della superficie statunitense e la frammentazione etnica hanno ostacolato l'organizzazione e la diffusione

---

[82] Illuminante, al riguardo, lo studio presentato in ALESINA A., GLAESER E.L., Un mondo di differenze, op. cit., del quale si riportano nel seguito, in estrema sintesi, taluni aspetti ritenuti salienti.

del pensiero di stampo socio-conflittuale. Inoltre, la posizione geografica degli Stati Uniti ha evitato al paese, nel corso del novecento, conflitti bellici all'interno dei propri confini, mentre le guerre europee hanno generato malcontento, povertà e un terreno fertile per l'insediamento dell'ideologia comunista, oltre che socialista. Al contempo, le guerre europee hanno altresì contribuito alla disorganizzazione degli eserciti e delle forze dell'ordine, rendendole inidonee a reprimere le insurrezioni della sinistra rivoluzionaria, contrariamente a quanto accaduto negli Stati Uniti.

Un secondo elemento caratterizzante, anch'esso riconducibile agli assetti politico-istituzionali, è il sistema elettorale: com'è noto, infatti un sistema proporzionale tende a produrre politiche redistributive maggiormente accentuate rispetto ad un sistema maggioritario; lo stesso vale nel confronto tra un sistema a collegi elettorali delimitati geograficamente, ove il legislatore tende a privilegiare progetti di spesa a rilevanza locale[83], rispetto ad uno a collegi nazionali, ove il legislatore tende a privilegiare progetti di spesa di rilevanza universale. Si noti che lo sviluppo di sistemi elettorali proporzionali nell'occidente europeo è avvenuto in larga misura a seguito della grande guerra e della rivoluzione russa, in un periodo caratterizzato da una spiccata predominanza delle ideologie legate ai principi socialisti e comunisti. Le stesse costituzioni dei paesi europei sono state predisposte per lo più nel corso del ventesimo secolo, sotto l'influenza delle citate ideologie, mentre la costituzione statunitense è il frutto dell'elaborazione di un'oligarchia di individui facoltosi e tutt'altro che rappresentativi dell'eterogeneità razziale che a tutt'oggi caratterizza il paese. Ciò chiarisce, peraltro, il fondamentale ruolo attribuito ai cosiddetti meccanismi di *checks* and *balances* (controllo e bilanciamento) dalla

---

[83] Per approfondimenti sul tema, è possibile consultare WEINGAST B., SHEPSLE K., JOHNSEN C., The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to redistributive politics, in Journal of political economics, LXXXIX, 1981, pp. 642-666.

costituzione statunitense, fulgido esempio dei quali è la possibilità di detenzione della presidenza da parte di un partito a fronte della detenzione della maggioranza in uno o entrambi i rami del parlamento da parte dell'altro, nonché il ruolo fortemente ingerente della magistratura rispetto al potere legislativo, entrambi fattori più che potenzialmente orientanti verso approcci di moderazione politica.

In sintesi, è possibile affermare che gli assetti politico-istituzionali, intimamente correlati al predominio ideologico di riferimento, costituiscono la base della sostanziale divergenza tra l'approccio redistributivo europeo e quello statunitense.

A tali elementi si aggiungono i citati fattori legati alla frammentazione etnica e razziale ed alla percezione della mobilità socio-reddituale.

I risvolti della multietnicità statunitense sono già stati descritti in riferimento all'ostatività che ne è derivata in ordine all'affermarsi di principi ideologici ispirati al socialismo. La frammentazione razziale, inoltre, è legata alle differenze reddituali: in linea generale, i percettori di maggior reddito sono di razza bianca. Tale fattore, unitamente alla maggiore predisposizione degli individui a favorire la propria razza, costituisce ulteriore ragione della minore propensione degli Stati Uniti alla redistribuzione, in quanto la maggioranza (di razza bianca e a reddito elevato) abiura una redistribuzione che, per definizione, favorirebbe le minoranze a basso reddito. Ad evidenza, una simile situazione è altamente improbabile nei paesi europei, o almeno lo è stata fino ad un recentissimo passato, stante l'omogeneità etnica e razziale che li contraddistingue.

Infine, la percezione della mobilità socio-reddituale[84] - significativamente più elevata negli Stati Uniti rispetto ai paesi europei - privilegia la maggiore propensione di questi ultimi nei confronti di politiche a sussidio

---

[84] Si vedano, al riguardo, le statistiche del World Values Survey (1981, 1990, 1995, 1997).

delle classi disagiate ed incipienti, benché gli indicatori di mobilità effettiva sulla scala sociale contestino in buona misura una simile percezione[85].

Benché l'efficacia delle politiche di redistribuzione, misurabile in termini di minimizzazione dei livelli di sperequazione dei redditi, sia questione controversa[86], è senz'altro possibile affermare che alcuni paesi sono riusciti meglio di altri a ridurre la sperequazione dei redditi a parità di spesa sociale, mentre altri risultano ben lungi dal conseguire l'obiettivo di elevare lo standard di vita dei soggetti cui rivolgono le proprie politiche di *welfare*, soprattutto a causa della elevata polarizzazione della spesa sociale per i trattamenti pensionistici: il nostro paese è un perfetto esempio di tale polarizzazione[87].

Al riguardo, si è detto che la spesa pubblica italiana è attorno a livelli dell'ordine del 50% del prodotto interno lordo. Si aggiunge ora, che la spesa corrente incide per il 44% sul PIL. Nell'ambito della spesa pubblica, le voci per prestazioni sociali di maggiore rilevanza, la spesa assistenziale e previdenziale e quella sanitaria, incidono rispettivamente per il 18,2%, il 7,1%, quella per interessi sul debito per il 4,6% circa[88]. Al contempo, lo

---

[85] Si veda, al riguardo, GOTTSCHALK P., SPOLAORE E., On the evaluation of economic mobility, in Review of economic studies, LXIX, 2002, pp. 191-208.

[86] "In un recente studio sulla crescita dello Stato, Tanzi e Schucknecht (2000) sostengono che, rispetto alle medie di diversi indicatori sociali chiave come le statistiche sanitarie, l'aspettativa di vita e i livelli di istruzione, non ci sia poi grande differenza tra quei paesi con più Stato, come l'Europa continentale, e quelli con meno Stato, come gli Stati Uniti. Diverse ricerche [ATKINSON A., Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe, Cambridge University Press, 1995, Cambridge] d'altra parte, hanno dimostrato che la disuguaglianza di reddito netto è minore nei paesi con uno Stato più grande, e in particolare in quelli che presentano livelli più alti di spesa sociale". ALESINA A., GLAESER E.L., Un mondo di differenze, op. cit., p. 45.

[87] Per approfondimenti al riguardo, è possibile consultare BOERI T., PEROTTI R., Meno pensioni e più welfare, Il Mulino, Bologna, 2002.

[88] Fonte: Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione – Dati 2006, ISTAT, 07 febbraio 2008.

stock di debito pubblico, sul quale maturano i richiamati interessi, è maggiore dello stesso PIL.

Il massiccio ricorso all'approccio redistributivo ha comportato, nel tempo, una crescita sostenuta della spesa pubblica italiana, ed in particolare di quella corrente, definita anche improduttiva, a detrimento della spesa in conto capitale, ad esempio per le infrastrutture, necessarie per la crescita e lo sviluppo di lungo periodo, a meno di un considerevole ricorso all'indebitamento, come è avvenuto fino ai primi anni novanta.

Successivamente, il ricorso a tale forma di finanziamento è stato oggetto di ridimensionamento a seguito degli accordi di Maastricht: l'adesione alla comunità sovranazionale, da cui il paese trae indubbi benefici economici, ha introdotto vincoli tesi a salvaguardare la stabilità dei prezzi e dei cambi, la convergenza dei tassi di interesse, la sostenibilità di lungo periodo delle politiche. Detti vincoli hanno portato alla contrazione delle risorse a disposizione degli operatori pubblici, in particolar modo nei paesi che, come l'Italia, erano soliti approvvigionarsi di mezzi finanziari facendo massiccio ricorso all'indebitamento pubblico. La contrazione delle risorse pubbliche ha portato una maggiore attenzione alle modalità di impiego dei fattori produttivi, con ovvie conseguenze in termini di erogazione di servizi e prestazioni ai legittimatori stessi dell'azione pubblica. Detti legittimatori, pertanto, hanno cominciato ad intraprendere la via della consapevolezza e dell'interesse attivo nei confronti delle modalità di impiego delle risorse disponibili da parte dei propri rappresentanti pubblici.

Il governo della conseguente dicotomia tra le risorse a disposizione – prelevate ai richiamati legittimatori – e le attese cui dare risposta, conferisce successo all'azione pubblica. L'orientamento ai titolari di interessi, superando la visione che equipara ed esaurisce la categoria degli stakeholder nell'utenza, rappresenta la base progettuale per conseguire tale successo: un'amministrazione orientata a generare valore per l'utenza, infatti, non può prescindere dalla generazione di valore per le

proprie risorse umane, vale a dire per coloro che operativamente e quotidianamente rispondono alle attese degli utenti. Parimenti, il capitale umano dell'amministrazione in discorso non può prescindere dalla soddisfazione dei soggetti *decision taker*, se ricerca un ritorno in termini di valore.

Coerentemente con simili ragionamenti, è possibile affermare che fattori quali il processo di europeizzazione, i conseguenti vincoli di bilancio - in termini di contrazione delle risorse disponibili – hanno portato indubbi benefici pur comportando nuovi vincoli. Detti vincoli sono alla base della crisi dello stato sociale.

Il riorientamento alla creazione di valore pubblico rappresenta una risposta percorribile per fronteggiare tale crisi e, più in generale, la ineludibile dicotomia tra la scarsità di risorse a disposizione degli operatori pubblici e la soddisfazione delle esigenze degli stakeholder.

3.2 Il settore della assistenza e previdenza sociale in Italia

Gli enti gestori di forme obbligatorie di assistenza e previdenza sociale sono enti pubblici non economici dotati di personalità giuridica e autonomia gestionale.

Sono enti pubblici in quanto agiscono a tutela di interessi collettivi, garantendo il soddisfacimento di esigenze socialmente ed economicamente rilevanti.

Sono enti non economici in quanto perseguono finalità istituzionali che non si configurano nello scambio e nella cessione di beni o servizi dietro corrispettivo di una contropartita economica (prezzo).

Sono enti dotati di personalità giuridica in quanto soggetti giuridico titolari di diritti ed obbligazioni nei confronti di terzi.

Sono enti erogatori di servizi in quanto perseguono la finalità istituzionale di erogare servizi di previdenza e assistenza, per lo più sotto forma di prestazioni monetarie.

I servizi tipici erogati agli stakeholder di utenza dall'ente pubblico previdenziale ed assistenziale sono i seguenti:

- copertura assicurativa dagli infortuni sul lavoro (erogazione di indennità, servizi curativi e di riabilitazione, assistenza sociale, ecc.);
- liquidazione e pagamento di pensioni di natura previdenziale, determinate da rapporti assicurativi e finanziate con il relativo contributo (pensioni di anzianità, pensioni di inabilità, pensioni di invalidità, pensione di convenzione internazionale per il lavoro svolto all'estero) e assistenziale, rientranti nelle cosiddette politiche di *welfare* (integrazioni delle pensioni al trattamento minimo, sussidi di disoccupazione, assegni di invalidità civile, ecc.).

Sono, infine, enti dotati di autonomia gestionale, in quanto determinano i propri obiettivi strategici e direzionali, nonché di autonomia contabile e organizzativa, in quanto esercitano la propria discrezionalità nella gestione delle entrate e nella destinazione delle spese, nella piena osservanza delle disposizioni normative di riferimento, e organizzano il lavoro, gli strumenti e le procedure necessarie allo svolgimento delle proprie attività.

3.3 L'organizzazione per la creazione del valore nell'ente di assistenza e previdenza sociale

La struttura organizzativa degli enti di assistenza e previdenza si articola in centri di responsabilità amministrativa determinati in riferimento ad aree omogenee di attività. I centri di responsabilità sono identificati nelle unità organizzative di livello dirigenziale generale/di I fascia e di II fascia

che, in base al regolamento di organizzazione, assumono le decisioni in ordine alla gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, nei limiti delle attribuzioni definite in sede di programmazione strategica e pianificazione gestionale, dunque a seguito delle opportune iniziative di comunicazione interna per la negoziazione di obiettivi e risorse.

A livello di governance, gli enti di assistenza e previdenza si ispirano al principio della separazione tra organi di indirizzo e vigilanza ed organi di gestione[89], principio che qualifica il cosiddetto sistema di governance duale, con la presenza di organi concorrenti alla vita ed al governo dell'ente, che di fatto fa seguito alla volontà delle parti sociali di costituirsi quali soggetti attivi nell'ambito dei processi decisionali dell'ente senza, però, partecipare alle funzioni gestionali.

Nello specifico, l'organo con funzioni di indirizzo e vigilanza è composto da membri in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e, relativamente all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, dei lavoratori autonomi, secondo criteri che tengano conto delle esigenze di rappresentatività e degli interessi cui le funzioni istituzionali di ciascun ente corrispondono, mentre l'organo di gestione, con funzioni esecutive, è composto da membri di nomina politica, ivi incluso il Presidente, e da dirigenti della pubblica amministrazione, da porre in posizione di fuori ruolo.

Detti organi rappresentano gli stakeholder di governance degli enti di assistenza e previdenza sociale.

La gestione delle attività degli enti previdenziali e assistenziali spetta ai dirigenti, che ne rispondono in relazione ai compiti e alle funzioni definiti

---

[89] Tale principio è stato introdotto con D.Lgs. 479/1994, in tema di riordino e soppressione degli enti pubblici di assistenza e previdenza.

con il regolamento di organizzazione, all'autonomia organizzativa ed operativa loro riconosciuta, nonché alle risorse assegnate ai centri di responsabilità dei quali sono titolari. I dirigenti adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi di rispettiva competenza, compresi quelli che impegnano l'ente verso l'esterno.

Detti dirigenti, unitamente alle risorse umane che fanno loro capo, rappresentano gli stakeholder di struttura degli enti di assistenza e previdenza.

L'applicazione della logica della generazione di valore negli enti in esame, secondo il modello in precedenza delineato, non può prescindere dall'influenza dell'ambiente esterno, oltre che di quello interno all'amministrazione medesima. Proprio la forte interazione con l'ambiente implica un'organizzazione strutturata in coerenza con il presupposto soggettivo alla base del modello delineato, che comporta il ripensamento della struttura operativa secondo una visione per processi, come di seguito elencati, ciascuno volto al perseguimento di una determinata linea di generazione di valore:

- processi di creazione valore per gli stakeholder di governance;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di struttura;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di utenza;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di profitto;
- processi di creazione valore per gli stakeholder di sussidiarietà.

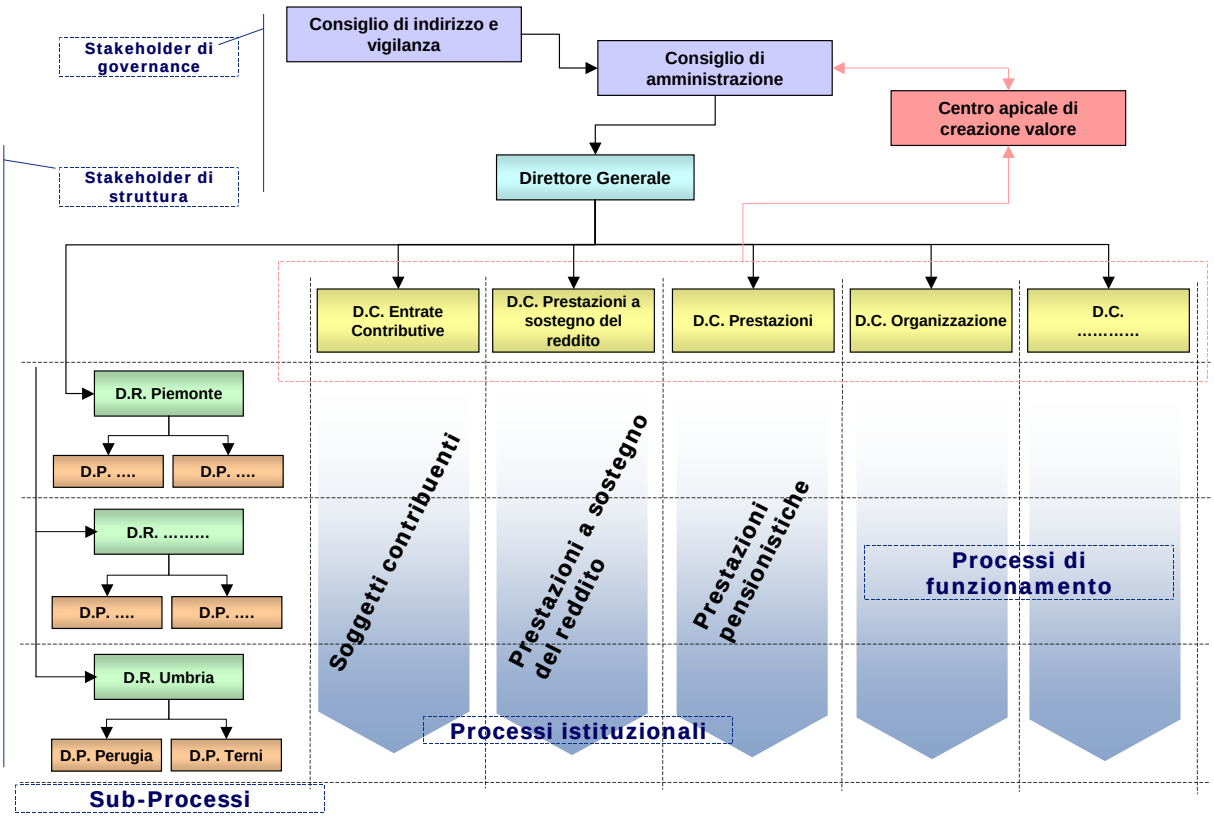
Più approfonditamente, l'organizzazione in discorso potrebbe prevedere la seguente strutturazione:

- il consiglio di indirizzo e di vigilanza ed il consiglio di amministrazione;
- il centro apicale per la creazione del valore, in staff al consiglio d'amministrazione, costituito dai singoli titolari dei processi di

creazione valore (livello dirigenziale generale o di I fascia) e da soggetti terzi rispetto alla struttura operativa;

- il direttore generale, che garantisce il collegamento e la comunicazione tra stakeholder di governance e tecnostruttura;
- le direzioni centrali (centri di responsabilità di livello apicale, livello dirigenziale generale o di I fascia);
- le aree e gli uffici delle direzioni centrali - la cosiddetta *line* verticale centrale - (centri di responsabilità di II livello, livello dirigenziale di II fascia);
- i responsabili intermedi centrali (coordinatori) dei sub-processi di creazione valore - la cosiddetta *line* orizzontale centrale - (livello dirigenziale di II fascia);
- le direzioni regionali (livello dirigenziale generale o di I fascia) - la cosiddetta *line* verticale territoriale - che dipendono in via gerarchica dalla direzione generale, sono coordinate da più direzione centrali e, al contempo, da più responsabili dei sub-processi di creazione valore, stante la trasversalità delle proprie competenze operative e delle linee di generazione valore presidiate rispetto alle specificità delle direzioni centrali e dei processi di creazione valore;
- i responsabili intermedi regionali (coordinatori) dei sub-processi di creazione valore - la cosiddetta *line* orizzontale regionale - (livello dirigenziale di II fascia);
- le direzioni provinciali (livello dirigenziale di II fascia) – che completano la *line* verticale territoriale - e dipendono in via gerarchica dalla direzione regionale di riferimento e, al contempo, sono coordinate da più responsabili dei sub-processi di creazione valore territoriali.

Nella figura esposta nel seguito, è rappresentata la struttura organizzativa illustrata.



E' fondamentale, a questo punto, la comprensione dei rapporti e delle interrelazioni sussistenti tra la struttura operativa gerarchico-funzionale e quella per processi.

In un'ottica generalizzante, si espone nella tabella che segue la struttura dei rapporti e delle interrelazioni anzidette.

Direzione	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder esterni	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder interni	Tipologia processo
Direzione centrale entrate contributive	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Istituzionale
Direzione centrale prestazioni	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Istituzionale

Direzione	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder esterni	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder interni	Tipologia processo
Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Istituzionale
Direzione centrale vigilanza sulle entrate ed economia sommersa	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Istituzionale
Direzione centrale convenzioni internazionali	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Istituzionale
Direzione centrale sviluppo e gestione delle risorse umane		Governance e struttura	Funzionamento
Direzione centrale approvvigionamenti, logistica e gestione patrimonio	Sussidiarietà e profitto	Governance e specifica struttura	Funzionamento
Direzione centrale sistemi informativi e telecomunicazioni	Sussidiarietà e profitto	Governance e specifica struttura	Funzionamento
Direzione centrale formazione e sviluppo competenze	Sussidiarietà e profitto	Governance e struttura	Funzionamento
Direzione centrale finanza contabilità e bilancio	Sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Funzionamento
Direzione centrale organizzazione		Governance e struttura	Funzionamento
Direzione centrale comunicazione e le relazioni esterne	Utenza	Governance e specifica struttura	Funzionamento
Direzione centrale pianificazione e controllo gestione	Sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Funzionamento
Coordinamento generale legale	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Ausiliario
Coordinamento generale medico-legale	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Ausiliario
Coordinamento generale statistico-attuariale	Utenza e sussidiarietà	Governance e specifica struttura	Ausiliario
Coordinamento generale tecnico-edilizio		Governance e specifica struttura	Funzionamento
Direzioni Regionali	Utenza, sussidiarietà, profitto	Governance e specifica struttura	Istituzionale, ausiliario e di funzionamento

Direzione	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder esterni	Processo/Linea di generazione valore per gli stakeholder interni	Tipologia processo
Direzione Provinciali	Utenza, sussidiarietà, profitto	Governance e specifica struttura	Istituzionale, ausiliario e di funzionamento

Ad evidenza, gli stakeholder di governance, in quanto responsabili a livello politico del buon funzionamento dell'ente, nutrono interesse nei confronti del complesso dei processi di creazione valore, pur dovendo procedere alla ponderazione delle esigenze raccolte sia internamente all'amministrazione, in modo da individuare i vincoli e le opportunità della gestione amministrativa, sia esternamente, nei confronti degli stakeholder di utenza. Diversamente, benché non risulti immediatamente chiaro nella esposizione tabellare, gli stakeholder di struttura non sono generalmente interessati al complesso dei processi, bensì a quello di cui sono titolari ovvero nell'ambito del quale operano, eccezion fatta per quelle strutture le cui attribuzioni si riflettono sul complesso delle risorse umane dell'amministrazione, individuate nel caso di specie in quelle responsabili della gestione delle risorse umane, della formazione e dell'organizzazione aziendale.

Si sottolinea che, nell'ambito degli enti di assistenza e previdenza, le iniziative di marketing e comunicazione esterna, da un lato, tendono a confondersi, dall'altro, con quelle di comunicazione interna, in virtù della composizione stessa del supremo stakeholder di governance, il consiglio di indirizzo e vigilanza, che ricomprende al proprio interno rappresentanti delle parti sociali.

Con specifico riferimento ai processi di creazione valore per gli stakeholder esterni, sono state associate alle linee di generazione del valore per gli stakeholder di utenza tutte le strutture coinvolte nei processi istituzionali ed ausiliari, in quanto responsabili della produzione e dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni finali, ovvero della produzione di servizi

intermedi in assenza dei quali diviene impossibile l'erogazione di quelli finali. Ad evidenza, la contestuale associazione di tali strutture alle linee di generazione del valore per gli stakeholder di sussidiarietà fa riferimento all'interesse delle amministrazioni vigilanti nei confronti di una soddisfacente erogazione di servizi finali all'utenza. Costituiscono eccezione, rispetto alla descritta associazione, la struttura responsabile delle relazioni esterne – che pur coinvolta in processi di funzionamento si rivolge agli stakeholder di utenza – e le strutture territoriali – in ragione della trasversalità delle proprie competenze rispetto ai processi istituzionali, ausiliari e di funzionamento.

Le strutture responsabili dell'approvvigionamento, della logistica e del patrimonio, della formazione e dei sistemi informativi, vale a dire quelle che principalmente provvedono all'acquisizione di fattori produttivi mediante ricorso al mercato, sono state associate alle linee di generazione valore per gli stakeholder di sussidiarietà - in ragione dell'attenzione delle amministrazioni vigilanti al contenimento delle spese di funzionamento dell'amministrazione - ed a quelli di profitto - in ragione della delicata funzione di salvaguardia del virtuoso funzionamento del mercato concorrenziale svolta da tali strutture.

Infine, concludendo in riferimento ai processi di creazione valore per gli stakeholder esterni, le strutture responsabili della finanza e del bilancio, della pianificazione e del controllo di gestione, vale a dire quelle che principalmente provvedono al monitoraggio delle variabili legate alle condizioni di equilibrio e di efficienza della gestione, sono state associate esclusivamente alla linea di generazione valore per gli stakeholder di sussidiarietà - in ragione dell'attenzione delle amministrazioni vigilanti alla sostenibilità di lungo periodo dell'ente di previdenza e assistenza.

L'approccio per processi conferisce il vantaggio di adottare una visione della gestione amministrativa direttamente riconducibile alle esigenze degli stakeholder, primi fra tutti quelli di utenza e di sussidiarietà, alla cui

soddisfazione sono rivolti gli *output* dei processi istituzionali e, indirettamente, di quelli ausiliari.

In tale direzione va il perseguimento delle condizioni di generazione del valore legate all'efficacia istituzionale ed alla qualità, perseguimento che passa per la propedeutica soddisfazione della condizione legata alla valorizzazione delle risorse umane, chiamate all'effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni che rappresentano gli *output* dei processi istituzionali.

Da non sottovalutare, parallelamente, l'attenzione da rivolgere ai processi di funzionamento, nell'ottica del governo della dicotomia tra risorse disponibile e soddisfazione delle attese.

In tale ottica, i principali processi di creazione valore per gli stakeholder di governance e, a seconda del caso specifico, di quelli di struttura, sono quelli gestiti dalle direzioni che acquisiscono dal mercato i fattori produttivi, dunque che si interfacciano con gli stakeholder di profitto. In altri termini, laddove gli stakeholder di struttura riconducibili alle direzioni centrali responsabili degli approvvigionamenti, dei sistemi informativi e della formazione, vale a dire dei principali centri di spesa per il funzionamento dell'ente, operino secondo criteri di razionalizzazione delle risorse impiegate, genereranno valore per l'amministrazione nel suo complesso in termini di sostenibilità di lungo periodo[90]. Allo stesso riguardo, ulteriore valore sarà generato, per gli stakeholder di governance, dalle direzioni responsabili del monitoraggio delle risorse impegnate e/o impiegate, vale a dire dagli stakeholder di struttura responsabili del bilancio e del controllo di gestione.

---

[90] Da puntualizzare, al riguardo, che al contrario di quanto detto in relazione ai centri di spesa per il funzionamento, i centri di spesa istituzionale non hanno solitamente leve per la razionalizzazione o il contenimento delle spese, rivestendo queste ultime carattere obbligatorio. Lo stesso vale per le spese gestite dalla direzione centrale responsabile delle risorse umane, che rivestono carattere obbligatorio pur avendo natura legata al funzionamento dell'amministrazione.

Quanto illustrato è perfettamente applicabile anche a livello territoriale, in ragione delle competenze in materia istituzionale, ausiliaria e di funzionamento attribuite alle direzioni regionali e provinciali. La sostanziale differenza è rappresentata dalla intermediazione nella relazione orientata alla gestione dei processi, tra stakeholder di governance e stakeholder di struttura regionale – i quali rappresentano anche gli stakeholder di struttura provinciale in virtù del rapporto di dipendenza gerarchico-funzionale - intermediazione attribuita agli stakeholder di struttura centrale, ed in particolare al titolare del processo di creazione valore di interesse.

A supporto del buon funzionamento della rete di rapporti e di interrelazioni descritta, v'è la funzione del centro apicale di creazione valore, che opera in stretta sinergia con le funzioni di controllo interno, come illustrato nel prosieguo.

3.4 Il presidio delle condizioni di generazione del valore nell'ente di assistenza e previdenza sociale

Come illustrato in precedenza, la finalità di massimizzazione del livello di soddisfazione delle attese implica un'azione amministrativa orientata ad interazioni di reciproca influenza con l'ambiente esterno ed interno.

L'ente di assistenza e previdenza è chiamato ad operare in un clima di interazione tra tutte le categorie di stakeholder, concernendo le funzioni aziendali per la generazione del valore, quali quelle di marketing, comunicazione, programmazione e controllo, aspetti politici (stakeholder di governance e di sussidiarietà), istituzionali (stakeholder di struttura) ed economico-qualitativi (stakeholder di profitto e di utenza).

Le funzioni in discorso, volte ad agevolare il perseguimento di una ponderata soddisfazione delle attese degli stakeholder, pongono le basi

per la simultanea realizzazione delle condizioni necessarie per la generazione di valore pubblico, vale a dire l'efficacia istituzionale, la valorizzazione delle risorse umane, la qualità e la sostenibilità.

Nello specifico, le funzioni di indirizzo politico, che competono rispettivamente al consiglio di indirizzo e vigilanza ed al consiglio di amministrazione, si dividono in:

- funzioni di indirizzo e vigilanza, vale a dire l'elaborazione delle strategie e delle politiche a carattere pluriennale e la verifica del rispetto delle stesse in fase di gestione[91];
- funzioni di gestione, vale a dire la traduzione delle strategie e delle politiche in obiettivi di gestione a carattere annuale, l'assegnazione degli stessi ai responsabili della tecnostruttura e la verifica del loro conseguimento.

Le funzioni di carattere direzionale, che competono agli stakeholder di struttura con attribuzioni di responsabilità, attengono all'organizzazione ed al coordinamento dei fattori produttivi assegnati per il raggiungimento degli obiettivi condivisi, nell'ambito dei processi di comunicazione interna, con gli stakeholder di governance.

Nell'elaborazione delle strategie si stabilisce il complesso degli indirizzi e delle direttive di medio-lungo periodo che l'amministrazione assume nell'esercizio dell'attività amministrativa, a seguito della concertazione con i vari titolari di interessi pubblici - gli stakeholder di sussidiarietà, primi fra tutti i Ministeri vigilanti - e privati – gli altri stakeholder esterni - e individua gli indirizzi fondamentali dell'attività istituzionale.

---

[91] Secondo il D.Lgs. 479/94 e successive modifiche ed integrazioni e secondo i regolamenti specifici di funzionamento, l'organo di indirizzo e vigilanza, rappresentato dal consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV): determina gli obiettivi strategici pluriennali; approva il bilancio preventivo e consuntivo; definisce le politiche di settore; definisce le linee di indirizzo per la programmazione dell'attività dell'ente, con apposito documento di orientamento programmatico.

Una volta assunte le decisioni di ordine strategico, la pianificazione direzionale è affidata agli stakeholder di struttura con attribuzioni di responsabilità, che formulano le proprie proposte d'intervento per il perseguimento delle strategie stesse, in termini di attività previste e risultati attesi ed in coerenza con la struttura delle responsabilità e con le linee di generazione valore.

La fase di pianificazione direzionale precede l'avvio delle gestione esecutiva, intesa in un'accezione pluriennale oltre che annuale, nell'ambito della quale il consiglio di indirizzo e vigilanza è tenuto a verificare che le missioni previste dalla legge abbiano trovato riscontro negli obiettivi assegnati alla tecnostruttura dal consiglio d'amministrazione, e che questi siano realizzati, tenendo conto degli elementi di valutazione del successo dell'azione amministrativa in termini di generazione del valore, di seguito richiamati:

- efficacia istituzionale;
- valorizzazione delle risorse umane;
- qualità;
- sostenibilità.

Durante la gestione, il monitoraggio dell'effettiva realizzazione delle condizioni elencate sarà demandato alla struttura che è stata definita al centro di creazione valore apicale, che si avvarrà del supporto della rete organizzativa a presidio delle linee di generazione valore e delle risultanze delle funzioni di controllo interno.

Nel monitoraggio dell'efficacia istituzionale, è oggetto di valutazione la coerenza tra le missioni previste dalle norme, le strategie delineate dal consiglio di indirizzo e vigilanza, la traduzione delle stesse in obiettivi di gestione ad opera del consiglio di amministrazione e le concrete scelte adottate dalla dirigenza. Tale valutazione deve avvenire sulla base di

idonei indicatori di efficacia istituzionale espressi in riferimento ai singoli obiettivi direzionali individuati nell'ambito di ciascuna linea strategica.

Nella tabella che segue, si riporta un elenco esemplificativo di indicatori correlati all'efficacia istituzionale, rispetto agli obiettivi strategici e direzionali assegnati alla responsabilità di specifiche strutture.

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
Trattamento di fine rapporto e previdenza complementare	Gestione del trattamento di fine rapporto	Integrazione del casellario dei lavoratori attivi con le notizie utili alla certificazione dei diritti previdenziali di ciascun lavoratore, in funzione delle scelte di destinazione del TFR e delle opportunità di previdenza complementare	Direzione centrale entrate contributive	Rapporto tra numero delle posizioni attive lavorate e numero delle posizioni il cui TFR è stato destinato alla gestione dell'Istituto
Previdenza in agricoltura	Monitoraggio della contribuzione del settore agricolo	Contrasto del lavoro sommerso e irregolare	Direzione centrale vigilanza sulle entrate ed economia sommersa	Numero delle ispezioni nel settore agricolo
Prestazioni per l'invalidità civile	Definizione di un iter procedurale omogeneo in tutto il territorio	Avvio di un piano pluriennale di addestramento/formazione che favorisca l'adeguamento delle competenze alle variazioni tecnologiche, normative ed organizzative dello scenario di riferimento	Direzione centrale formazione e sviluppo competenze	Rapporto tra numero di soggetti formati con esito del test di verifica favorevole e numero di soggetti destinatari della formazione
		Definizione di un flusso di lavoro uniforme e dell'iter procedurale per l'acquisizione e l'istruttoria dei fascicoli ricevuti dalla ASL	Direzione centrale prestazioni	Rapporto tra numero di fascicoli lavorati e numero di fascicoli pervenuti
	Sviluppo di sinergie collaborative con altri Enti e Istituzioni interessati nell'ambito delle prestazioni per l'Invalidità Civile	Sviluppo di nuove e più efficaci sinergie collaborative anche attraverso l'implementazione di un adeguato sistema informatico che consenta un agevole colloquio fra tutti i soggetti gestori del procedimento, ai fini di una rapida acquisizione delle informazioni	Direzione centrale prestazioni	Numero di accessi al sistema informatico condiviso

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
	Eliminazione dei ritardi nella definizione dell'iter, nella eventuale erogazione della prestazione dovuta e nella gestione del contenzioso	Riduzione dei tempi di definizione delle istanze e verifica dei percorsi di convergenza verso i livelli di servizio-obiettivo		Percentuale di riduzione della tempistica unitaria per la definizione delle istanze
Comunicazione	Valorizzazione della comunicazione istituzionale	Sviluppo dei canali di divulgazione delle politiche e dei documenti istituzionali	Direzione centrale comunicazione e relazioni esterne	Numero di copie pubblicate del bilancio sociale, del codice etico e della carta dei servizi
		Attuazione di nuove forme di comunicazione sull'erogazione delle prestazioni previdenziali, sulle modifiche legislative e sui diritti degli utenti		• Numero di accessi al portale dell'amministrazione • Numero di abbonamenti al periodico rivolto agli utenti

Nel monitoraggio della valorizzazione delle risorse umane, l'elemento di valutazione è l'attitudine dell'amministrazione alla crescita ed allo sviluppo delle professionalità interne. In assenza di meritocrazia, non c'è motivazione al risultato, bensì esclusivamente timore di sanzioni, quanto di più deleterio rispetto alla proattività ed alla iniziativa delle risorse umane.

Come già illustrato, in forza della meritocrazia, le risorse umane divengono propositive, ricercano l'innovazione direzionale, si adoperano per la soddisfazione degli stakeholder di governance. L'allineamento tra gli stakeholder interni, vale a dire l'armonia e la condivisione dei principi ispiratori tra i soggetti *decision taker* (il consiglio di indirizzo e vigilanza ed il consiglio di amministrazione) e soggetti esecutori (dirigenti e dipendenti), costituiscono presupposti fondamentali affinché tutti i soggetti che presidiano una o più linee di generazione valore siano incentivati a fornire adeguate risposte agli stakeholder di riferimento, contribuendo allo scopo comune.

L'approccio della generazione del valore pubblico sottende un ruolo della dirigenza propositivo, oltre che collaborativo. Sottende lo sviluppo di una professionalità specificamente pubblicistica in un contesto positivamente competitivo, orientato alla soddisfazione delle attese meritevoli di risposta.

Nella tabella che segue, si riporta un elenco esemplificativo di indicatori correlati alla valorizzazione delle risorse umane, rispetto agli obiettivi strategici e direzionali assegnati alla responsabilità di specifiche strutture.

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
Politiche del personale e della formazione	Razionalizzazione dell'assetto funzionale ed organizzativo	Individuazione dei fabbisogni di personale	Direzione centrale sviluppo e gestione delle risorse umane	Numero di strutture centrali e territoriali e numero di processi analizzati
		Valorizzazione delle responsabilità dirigenziali		Rapporto tra numero delle retribuzioni accessorie erogate ai dirigenti e numero dei dirigenti
		Sviluppo di indagini tese alla definizione di politiche per il benessere organizzativo e le pari opportunità		Rapporto tra numero di questionari di gradimento positivi e soggetti coinvolti nell'indagine
	Adeguamento delle competenze professionali alle novità normative, organizzative e procedurali in corso, rendendo il personale partecipe dell'attuazione delle linee, della programmazione e dei progetti	Predisposizione di un piano di formazione che assicuri l'acquisizione di competenze mirate, la crescita professionale ed un ottimale realizzazione del turn-over, anche attraverso l'utilizzazione del portale e-learning	Direzione centrale formazione e sviluppo competenze	Rapporto tra numero di auto-test in modalità e-learning con esito positivo e numero dei soggetti destinatari degli interventi
		Favorire l'integrazione organizzativa dei cicli lavorativi, stimolando percorsi di allargamento delle competenze e di modifica dei comportamenti nella gestione di prodotti e servizi		Numero di pratiche lavorate in sussidiarietà (back-office) tra strutture territoriali

Nel monitoraggio della qualità, l'ente di assistenza e previdenza è chiamato ad adottare strumenti di analisi del contesto esterno, che agevolino la conoscenza della domanda degli stakeholder di utenza nonché forniscano leve per influenzare il comportamento di tutti i soggetti destinatari delle proprie iniziative, mediante l'introduzione di tecniche e strumenti di marketing funzionali al riorientamento delle attività amministrative nell'ottica dell'approccio volto alla generazione del valore.

Di fronte ad una domanda di servizi in continua evoluzione, caratterizzata da un aumento del livello di attesa qualitativa dei cittadini, diventa prioritario mettere al centro dei processi produttivi e delle attività dell'amministrazione l'utente ed i suoi interessi.

Le strutture produttive dell'ente di assistenza e previdenza sono infatti caratterizzate da una variabilità nei comportamenti che di fatto condizionano i tempi e le modalità di erogazione dei servizi, limitando la capacità di garantire un livello qualitativo omogeneo ed in linea con le attese dei cittadini, nonostante le potenzialità offerte dalla tecnologia.

Diventa quindi fondamentale individuare i processi e gli *output* di maggior impatto, ridurre la variabilità nei comportamenti delle strutture territoriali sulla base di standard prefissati da regole chiare e ben definite, certificare la qualità per singola struttura, ricercando le soluzioni più valide ed affidabili in materia di certificazione.

A tali fini, assume particolare rilevanza l'analisi dei settori rilevanti e della relativa domanda, che a loro volta agevolano la clusterizzazione degli stakeholder esterni e la raccolta delle correlate esigenze, a fronte delle quali individuare le opportune risposte, che costituiranno l'oggetto del monitoraggio della qualità.

A titolo esemplificativo, è possibile individuare nell'ambito degli stakeholder di utenza degli enti di assistenza e previdenza, i seguenti cluster:

- soggetti contribuenti, a loro suddivisibili in aziende, lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, ecc.;
- soggetti pensionati, a loro volta suddivisibili a seconda della contribuzione effettuata nel corso della propria età attiva, dunque coerentemente alla sub-suddivisione operata per il cluster che precede, ovvero a seconda dell'invalidità a fronte della quale ricevono prestazioni;
- soggetti assistiti, a loro volta suddivisibili a seconda della tipologia di disagio, solitamente temporaneo, a fronte del quale pur senza aver sopportato oneri contributivi, ricevono prestazioni; tipici esempi dei citati disagi sono rappresentati dalla diminuzione della capacità lavorativa, dal sostegno del reddito familiare, dalla cessazione del rapporto di lavoro. Le relative prestazioni riguardano gli assegni di maternità, i sussidi di disoccupazione, ecc.

A seguito delle analisi menzionate, sarà possibile strutturare l'offerta in termini di specifiche dei servizi da offrire, di livelli di standardizzazione e di customizzazione, di standard quali-quantitativi.

Si riporta, nella tabella che segue, un elenco esemplificativo dei servizi e delle prestazioni erogati dall'ente di assistenza e previdenza quali *output* dei processi di creazione valore per l'utenza.

Cluster di utenza	Sub-cluster di utenza	Servizi e prestazioni
Soggetti contribuenti	Aziende con dipendenti	Iscrizione aziende
		Variazioni contributive
		DM 10 insoluti
	Aziende agricole con dipendenti	Iscrizione aziende agricole
		Rettifiche aziende agricole
		Avvisi bonari
	Autonomi e parasubordinati	Gestione F24 ERRATI
		Auto-conguaglio artigiani e commercianti

Cluster di utenza	Sub-cluster di utenza	Servizi e prestazioni
		Dilazioni artigiani e commercianti
	Autonomi agricoli	Iscrizione autonomi agricoli
		Cancellazione autonomi agricoli
		Gestione scoperture contributive autonomi agricoli
Soggetti pensionati	Pensioni	Vecchiaia
		Anzianità
		Indirette
	Convenzioni internazionali	Liquidazioni in convenzione internazionale
	Invalidi civili	Liquidazioni invalidità civile
Soggetti assistiti	Diminuzione capacità lavorativa	Indennità di malattia
		Indennità di maternità
		Ricorsi malattia e maternità
	Sostegno del reddito familiare	Assegno familiare lavoratori agricoli
	Cessazione del rapporto di lavoro	Sussidi lavori socialmente utili
		Indennità di mobilità
		Disoccupazione ordinaria

Nella tabella che segue, si riporta un elenco esemplificativo di indicatori correlati alla qualità, rispetto agli obiettivi strategici e direzionali assegnati alla responsabilità di specifiche strutture.

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
Strategie di innovazione e ammodernamento	Qualità delle prestazioni	Sviluppo di procedimenti amministrativi e strumentali che favoriscano standardizzazione, supporto e monitoraggio del flusso di lavorazione	Direzione centrale organizzazione	Rapporto tra numero di implementazioni per struttura numero di implementazioni previste per il complesso delle strutture interessate
Qualità delle prestazioni	Contrazione dei tempi di rilascio della prestazione	Introduzione di una nuova disciplina di rilascio della prestazione, che preveda l'erogazione immediata di un importo provvisorio e il successivo perfezionamento a conguaglio entro un ciclo temporale prefissato per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi	Direzione centrale prestazioni	Numero di pensioni di prima liquidazione corrisposte entro 30 giorni dall'istanza
		Monitoraggio ex post degli accrediti eseguiti in via provvisoria ai fini del calcolo delle prestazioni	Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione	Rapporto tra numero di perfezionamenti e conguagli delle pensioni di prima liquidazione corrisposte e numero di pensioni di prima liquidazione corrisposte
		Codifica, monitoraggio e valutazione degli output interni, allo scopo di ricondurre anche la somma delle lavorazioni intermedie entro gli standard di qualità previsti per la tempestiva erogazione dei servizi	Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione	Mappatura degli output dei processi ausiliari (indicatore di tipo on/off)

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
		Introduzione di una procedura unica per la gestione delle variazioni contributive, anche tramite un'estensione di funzionalità dell'applicativo già sperimentato in occasione dell'ultima emissione generalizzata degli estratti conto	Direzione centrale sistemi informativi e telecomunicazioni	Sviluppo della procedura (indicatore di tipo on/off)
		Revisione del processo per il miglioramento dei tempi di liquidazione delle prestazioni in convenzione internazionale	Direzione centrale convenzioni internazionali	Numero di pensioni in convenzione internazionale di prima liquidazione corrisposte entro 90 giorni dall'istanza
		Revisione delle modalità di trasmissione agli uffici pagatori del flusso di informazioni, sia interne che esterne, funzionali al riconoscimento del diritto alle prestazioni non pensionistiche	Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito	Numero di prestazioni temporanee di prima liquidazione corrisposte entro 60 giorni dall'istanza
	Tempestivo allineamento tra i flussi di implementazione degli archivi contributivi e l'estratto conto cronologico	Trasposizione dei dati pensionistici individuali su siti Internet accessibili dagli interessati muniti di PIN o da Patronati provvisti di delega	Direzione centrale sistemi informativi e telecomunicazioni	Numero di accessi al portale dei dati individuali

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
	Rinnovo delle operazioni di emissione generalizzata dell'estratto conto con attestazione dei periodi assicurativi presenti negli archivi informatici centrali	Arricchimento del corredo di notizie significative per lo status previdenziale del lavoratore interessato, al di là della mera esposizione cronologica dei periodi contributivi, con particolare riferimento alla scelta di destinazione del trattamento di fine rapporto, nonché a notizie quali lo stato di lavorazione di pratiche in istruttoria, l'esistenza di contribuzione versata all'estero o presso enti previdenziali diversi, l'avvenuta certificazione del diritto alla pensione di anzianità o di vecchiaia	Direzione centrale prestazioni	Rapporto tra numero delle posizioni lavorate e numero delle posizioni gestite
		Rappresentazione annuale dei periodi assicurativi pervenuti all'Istituto e il sistema di mensilizzazione delle denunce retributive, allo scopo di costituire uno strumento di verifica delle segnalazioni già inoltrate dai lavoratori e dai patronati in occasione dell'invio dei rendiconti	Direzione centrale Prestazioni	Rapporto tra numero di segnalazioni con esito ispettivo favorevole e numero complessivo delle segnalazioni
		Attuazione di una strategia di comunicazione volta a evidenziare la molteplicità delle possibili interazioni con l'Istituto, nonché l'importanza di una diretta partecipazione al corretto aggiornamento del conto assicurativo personale, quale presupposto per la ricezione di servizi puntuali e tempestivi	Direzione centrale comunicazione e relazioni esterne	Incremento del numero di posizioni aggiornate a seguito delle iniziative di comunicazione

Nel monitoraggio della sostenibilità dell'azione amministrativa, costituisce elemento di valutazione l'attitudine a perpetuare l'azione amministrativa ottimizzandone l'utilità per il sistema economico complessivo, vale a dire il rapporto tra valore delle risorse impiegate e valore dei servizi erogati, dunque, nel caso degli enti di assistenza e previdenza, minimizzando le risorse prelevate al sistema di riferimento a parità di valore dei servizi erogati ed operando, pertanto, nel rispetto delle condizioni di efficienza gestionale.

Di conseguenza, come è già stato rilevato, è possibile affermare che la sostenibilità sia garantita attraverso la soddisfazione reiterata delle condizioni di efficienza dell'azione amministrativa, che favorirà il conseguimento di uno strutturale e duraturo equilibrio di gestione.

In tale ottica, nelle valutazioni circa la sostenibilità dell'azione degli enti in discorso, assume centralità l'analisi delle modalità di impiego delle risorse nel processo erogativo: l'analisi dei livelli di efficienza è volta a misurare l'ottimale impiego delle risorse a disposizione, basandosi sul rapporto tra i risultati ottenuti in termini di servizi e prestazioni – l'*output* - e le risorse impiegate – l'*input*.

Nella tabella che segue, si riporta un elenco esemplificativo di indicatori correlati alla sostenibilità, rispetto agli obiettivi strategici e direzionali assegnati alla responsabilità di specifiche strutture.

Linea di indirizzo CIV	Linea guida CDA	Programma/i	Struttura responsabile	Indicatori
Politiche della produttività	Incremento del livello di produttività nei processi istituzionali a maggior assorbimento di risorse umane	Definizione degli strumenti di incentivazione dei soggetti coinvolti	Direzione centrale sviluppo e gestione delle risorse umane	Specifiche del sistema premiante (indicatore di tipo on/off)
		Ristrutturazione dei processi istituzionali	Direzione centrale entrate contributive	Rapporto tra numero di ore lavorate e numero dei servizi erogati
			Direzione centrale prestazioni	
			Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito	
		Centralizzazione degli acquisti ove conseguibile il miglior risultato in termini economici	Direzione centrale approvvigionamenti, logistica e gestione patrimonio	Entità del risparmio conseguito, al netto dell'inflazione, rispetto alle pregresse forniture acquisite in maniera decentrata
		Incremento del ricorso ai mercati telematici	Direzione centrale approvvigionamenti, logistica e gestione patrimonio	Valore delle forniture mediante ricorso ai mercati telematici
	Politiche di gestione del patrimonio dell'Istituto	Razionalizzazione della dotazione immobiliare strumentale in un'ottica di ottimizzazione degli spazi e di riduzione dei costi	Direzione centrale approvvigionamenti, logistica e gestione patrimonio	Entità del risparmio conseguito, al netto dell'inflazione, rispetto ai pregressi costi legati alla dotazione immobiliare

3.5 Gli strumenti di *accountability* nell'ente di assistenza e previdenza

Specularmente a quanto illustrato in ordine agli strumenti a supporto del presidio del valore pubblico, è possibile individuare, per gli enti previdenziali e assistenziali, gli strumenti di seguito esposti:

- la relazione programmatica e le previsioni pluriennali;
- i piani di attività, i piani di produzione e le previsioni annuali;
- le situazioni infrannuali;
- le situazioni annuali[92].

Rimandando a quanto illustrato in precedenza in riferimento ai contenuti specifici di tali documenti, rileva in questa sede fornire evidenza delle potenzialità dei dati e delle informazioni rinvenibili in detti documenti in termini di *accountability* dell'ente previdenziale e assistenziale.

Sul piano generale, si è detto, l'assunzione di una logica di *accountability* richiede un sistema esplicito di regole e principi in base ai quali l'ente previdenziale ed assistenziale è chiamato a rendere conto ai diversi stakeholder sulle responsabilità assunte nell'attuazione dei propri programmi.

Focalizzando l'attenzione sugli stakeholder di utenza, rendere conto del valore prodotto e distribuito dall'ente comporta indubbie difficoltà concettuali, legate agli impedimenti derivanti dall'individuazione di principi oggettivi nei processi di misurazione e valutazione, pur risultando il

[92] Si rimanda, al riguardo, al paragrafo 2.2. Al proposito, si sottolinea che l'assenza del programma e del bilancio di mandato, tra i documenti che trovano applicazione negli enti previdenziali e assistenziali, è riconducibile all'origine del mandato medesimo, che non trova nel caso di specie la propria genesi nello strumento delle elezioni.

relativo portafoglio di servizi relativamente snello e circoscrivibile a due insiemi principali:

- i servizi previdenziali, cioè i servizi determinati sulla base di rapporti assicurativi e finanziati con il prelievo contributivo, quali:
  - le pensioni;
  - i riscatti e le ricongiunzioni;
  - i trattamenti di fine rapporto;
  - la previdenza complementare;
- i servizi assistenziali, cioè i contributi e le prestazioni a sostegno del reddito, tra i quali ricordiamo:
  - i contributi per congedi parentali;
  - i contributi per la gestione unitaria autonoma delle prestazioni creditizie e sociali;
  - i contributi per lavoratori dipendenti in aspettativa sindacale;
  - i contributi figurativi per l'esercizio di funzioni pubbliche elettive e per maternità;
  - gli assegni familiari;
  - i sussidi per la diminuzione della capacità lavorativa.

In prima istanza, la distinzione concettuale tra servizi pensionistici e servizi assistenziali risulta realmente più complessa, quando si pensa che nella spesa previdenziale italiana sono storicamente computate voci di spesa che non sono il corrispettivo di un finanziamento effettuato attraverso la contribuzione, pur avendo puntuali finalità sociali. Fornirsi di un chiaro sistema di classificazione in grado di far luce sull'origine e sulla natura delle singole attività che compongono il complesso dei servizi previdenziali, distinguendole dalle prestazioni assistenziali e dalle attività

in conto terzi non coperte da contribuzione, risulta estremamente oneroso e non di agevole definizione.

In seconda istanza, la difficoltà di attribuire un valore alla capacità redistributiva che, in virtù della posizione privilegiata a contatto con i titolari di interessi, l'ente pubblico previdenziale ed assistenziale ha consolidato negli anni. Si tratta di una funzione realmente importante che in un contesto sociale solidaristico assume il carattere dell'indispensabilità. Se, quindi, la performance dell'ente viene commisurata non solo alla produzione di ricchezza, che apre al confronto tra input di risorse ed output di servizi/ricadute positive, ma anche alla relativa distribuzione, si addiverrebbe ad una più significativa valutazione delle attività e dei risultati di questa categoria di enti pubblici.

Ne deriva che una rilevante dispersione di valore prodotto deve essere recuperata nel computo delle performance dell'ente di assistenza e previdenza, se non si vuole addivenire ad una valutazione negativamente distorta.

Tutti questi elementi rendono, quindi, l'*accountability* delle performance degli enti in discorso un'operazione complessa e delicata, in misura tra l'altro proporzionale alla consistenza del valore monetario delle transazioni che gestisce e della rilevanza sociale delle proprie finalità istituzionali[93].

Pertanto, in sede di *accountibility*, diviene obiettivo primario l'individuazione di idonei strumenti e modelli di comunicazione interna ed esterna, differenziati per categorie di destinatari e per tematiche, al fine di assicurare la massima divulgazione e affermazione dei principi non solo di produttività, efficienza e innovazione, ma anche di attenzione e sensibilità verso l'utenza e, più in generale, la collettività di riferimento.

---

[93] Si veda, al riguardo, D'ALESSIO L. (a cura di), Manuale di programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche, McGraw-Hill, in corso di pubblicazione.

Al riguardo, è fondamentale rilevare come la divulgazione delle varie fasi di sviluppo o rivisitazione dei processi produttivi e dei connessi adeguamenti organizzativi, formativi e tecnologico-informatici, stimoli il coinvolgimento degli stakeholder di struttura (valenza interna), nonché che la capacità di rappresentare la struttura portante e "l'architettura delle garanzie" tese al soddisfacimento di specifiche istanze, legittimi l'ente nei confronti della collettività (valenza esterna).

L'immediatezza delle ricadute delle attività di questa categoria di istituti sulla comunità degli stakeholder fa si che la centralità degli utenti/clienti sia uno dei valori di fondo della "mission" aziendale e che tale centralità dovrà certamente riflettersi nelle politiche di reporting e di comunicazione in generale.

Per veicolare al meglio i contenuti degli impatti sociali ed economici delle proprie attività verso l'esterno e accogliere sotto la propria responsabilità i bisogni della collettività, l'Ente pubblico previdenziale ed assistenziale deve precisare nel dettaglio i contenuti del dialogo che intesse con gli stakeholder e l'utilizzo delle nuove forme di reportistica (Bilancio Sociale, Codice Etico, Carta dei Servizi, ecc.) e di comunicazione (internet, digitale terrestre, ecc.) con attenzione al target di riferimento, ai costi ed alle implicazioni organizzative.

Proprio per la particolare finalità perseguita dagli enti di previdenza e assistenza, all'interno dei cui stakeholder di governance figurano le stesse parti sociali, diviene imprescindibile attivare canali continui di contatto e di confronto interattivi, che prevedano una comunicazione specifica anche al di là della indispensabile informativa tecnica, mediante la redazione di report periodici destinati, a titolo esemplificativo, agli organi di informazione, al pubblico specializzato, agli stakeholder di sussidiarietà ai quali l'ente attribuisca specifiche relazioni con la propria utenza (patronati, CAF, ecc.).

Simili strumenti di comunicazione e *accountability*, come si è già avuto modo di sottolineare, rappresentano la via affinché gli enti abbandonino i meccanismi autoreferenziali e gli atteggiamenti di chiusura nei confronti della collettività, coinvolgendola, invece, nelle proprie scelte di fondo.

E' oramai comune, in questa categoria di enti, l'attenzione rivolta verso la logica degli strumenti di dialogo con i titolari di interessi, quali ad esempio:

- il bilancio sociale, illustrato in precedenza, che configura un sistema di rendicontazione rappresentativo della "certificazione" del profilo etico-sociale dell'ente in termini strutturali e morali, legittimando la propria missione aziendale, contribuendo a migliorare i propri servizi ed orientando le proprie scelte verso modelli di responsabilità sociale. Pertanto, il bilancio sociale sottende un'attenta riflessione sull'impegno rivolto a migliorare la qualità del prodotto e del servizio, il rapporto con l'utenza e la trasparenza dell'azione amministrativa;
- il codice etico, che rappresenta un mezzo efficace per prevenire comportamenti irresponsabili da parte di chi opera in nome o per conto dell'ente, esplicitando una chiara definizione delle responsabilità etiche e sociali dei dirigenti, quadri e dipendenti verso i diversi stakeholder di riferimento[94];
- la carta dei servizi, che contiene la definizione chiara ed inequivocabile delle finalità aziendali e delle modalità di accesso e di

[94] La struttura del codice etico è generalmente sviluppata su quattro livelli: i principi etici generali; le norme etiche per le relazioni dell'impresa con i vari stakeholder; gli standard etici di comportamento (principio di legittimità locale, equità ed uguaglianza, tutela della persona, diligenza, trasparenza, onestà, riservatezza, imparzialità, tutela ambientale, protezione della salute); le sanzioni interne previste per la violazione delle norme del Codice stesso. Si veda, al riguardo, D'ALESSIO L. (a cura di), Manuale di programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche, McGraw-Hill, in corso di pubblicazione.

fruizione dei servizi. Rappresenta un “contratto morale” di dichiarazione di impegno sulla qualità resa agli stakeholder di utenza e sulla trasparenza nel rapporto con l’ente[95].

Gli strumenti descritti, unitamente a quelli richiamati in precedenza, costituiscono le basi per la divulgazione del valore generato.

In particolare, è possibile rielaborare le informazioni contenute nella relazione previsionale e programmatica e nei piani di gestione, così come nei documenti di previsione e consuntivazione – tutti strumenti di guida e verifica per l’azione degli stakeholder interni – ai fini del bilancio sociale, conferendo a tali dati opportune caratteristiche di fruibilità per le differenti classi di stakeholder destinatari dell’informativa.

Con il bilancio sociale, infatti, l’amministrazione descrive in maniera analitica le ragioni per cui sono stati impiegati fattori produttivi, illustrando i benefici generati per le varie categorie di stakeholder.

Con il bilancio sociale, il consiglio di indirizzo e vigilanza ed il consiglio di amministrazione conferiscono maggiore visibilità ai risultati raggiunti, legittimando la propria azione nel contesto di riferimento, nei confronti degli utenti, dei dipendenti, di altre amministrazioni e dunque, più in generale, della collettività.

Si pensi, in riferimento alla rendicontazione del valore generato per gli utenti, alle informazioni derivanti dalla gestione contabile separata dei fondi amministrati dagli istituti previdenziali e assistenziali. A tali gestioni separate, di natura istituzionale, si aggiunge la gestione contabile relativa al funzionamento degli enti, le cui entrate e spese, nonché i cui costi e

---

[95] La carta dei servizi è volta a: dare conoscenza sulla possibilità di accesso ai servizi; descrivere i processi che portano all’erogazione del servizio; informare della presenza sul territorio; informare sugli standard di qualità; valorizzare la relazione con l’utenza e responsabilizzare l’istituto nei confronti delle proprie funzioni. Si veda, al riguardo, D’ALESSIO L. (a cura di), Manuale di programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche, McGraw-Hill, in corso di pubblicazione.

proventi, sono oggetto di imputazione proporzionale sui bilanci dei fondi istituzionali, in modo da addivenire a situazioni contabili illustrative dei risultati complessivi per singolo fondo e ad un bilancio generale – finanziario, economico e patrimoniale – costruito per aggregazione.

Si riportano nel seguito, a titolo esemplificativo, alcuni dei fondi istituzionali gestiti dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale:

- fondo pensioni lavoratori dipendenti;
- fondo artigiani;
- fondo esercenti attività commerciali;
- fondo coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
- fondo per la tutela previdenziale dei collaboratori e dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo (parasubordinati).

Prendendo a riferimento il comparto pensioni lavoratori dipendenti, nell'ambito del quale sono gestiti in forma ulteriormente separata i fondi relativi ai lavoratori dipendenti dei settori trasporti, elettricità, telefonia ed ex-INPDAI. si espone di seguito la situazione contabile di consuntivazione economico-patrimoniale[96]:

in €/mln	**Esercizio 2006**		
Descrizione	**Risultato d'esercizio**	**Consistenza patrimoniale iniziale**	**Consistenza patrimoniale finale**
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	3.345	(103.457)	(100.112)
Fondo trasporti	(991)	(9.443)	(10.434)
Fondo elettrici	(1.851)	(10.874)	(12.725)
Fondo telefonici	(392)	2.785	2.393
INPDAI	(2247)	(1.953)	(4.200)
TOTALE	(2.136)	(122.942)	(125.078)

[96] Fonte: http://www.inps.it/Doc/Bilanci/Bilanci_preventivi/Anno_2007/index.htm

Secondo una visione comparativa, i movimenti economici del fondo possono essere sintetizzato nel modo seguente:

in €/mln

Descrizione	Consuntivo 2005	Consuntivo 2005	Variazioni assolute
Situazione patrimoniale netta all'inizio dell'anno	(120.255)	(122.942)	(2.687)
Proventi	91.221	95.600	4.379
Costi	(93.908)	(97.736)	3.828
Risultato dell'esercizio	(2.687)	(2.136)	551
Situazione patrimoniale netta alla fine dell'anno	(122.942)	(125.078)	(2.136)

Una simile rappresentazione fornisce un'informativa agevolmente fruibile agli stakeholder di utenza interessati, vale a dire gli attuali e i pregressi lavoratori dipendenti, palesando l'entità delle risorse prelevate ai primi e l'entità di quelle distribuite ai pensionati, nonché circa l'equilibrio – nel caso di specie, il disequilibrio – del fondo nel suo complesso. Il tutto, tenuto conto delle risorse trattenute dall'ente ai fini del proprio funzionamento, ricompresse per la quota di spettanza nei costi dichiarati.

Gli utenti potranno notare che il risultato della gestione del fondo risente significativamente dello squilibrio gestionale dei fondi trasporti, elettrici, telefonici e dell'ex INPDAI, le cui perdite di esercizio (complessivamente pari a 5.481 milioni di euro, annullano l'utile di esercizio del fondo pensioni lavoratori dipendenti in senso stretto, che è pari a 3.345 mln/€. Il dato assumerà maggiore rilevanza ove si consideri che il numero delle pensioni del fondo nella sua versione ristretta, rappresenta il 96,11% (9.694.224) di quelle in pagamento al 31 dicembre 2007 per l'intero fondo (10.086.859)[97].

[97] Fonte: Relazione del Collegio dei Sindaci al conto consuntivo 2006 INPS, reperibile sul sito internet indicato nella nota precedente.

Riferimenti bibliografici

PUBBLICAZIONI:

A.A. V.V., Previdenza complementare: requisiti per il diritto al trattamento, Diritto & Pratica del Lavoro, n. 19, 2001.

A.A. V.V., Social protection and single European market – The evolution of the social security systems and free circulation: problems and perspectives, Collana CEIS – Tor Vergata, 1997.

A.A. V.V., The challenge of ageing for social security – Special Issue, International Social Security Review, vol. 55 – n. 1, 2002.

AA.VV.(2001), Pensioni :guida a una riforma, Roma, Ideazione Editrice s.r.l, 2001.

Adema W. (1999). Net social expenditures, Labour Market and Social Policy Occasional Paper N°39, OECD, Parigi.

Adorati E., La sicurezza sociale: una garanzia per i lavoratori che si spostano all'interno della Comunità, Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, n. 3, 2000.

Alesina A., Glaeser E. L., Un mondo di differenze, Laterza, 2005

Alvaro G. , La finanza pubblica in Italia: stato e prospettive, Milano, Franco Angeli Editore, 1985.

Anselmi L., Il sistema contabile a supporto dell'attività di controllo direzionale, in Alessandro Lombrano (a cura di), Il controllo di gestione negli Enti Locali, Rimini, Maggioli, 2001

Anselmi L. (acura di), Elementi per il Management aziendale, Il Borghetto, ed. 2001.

Armellini S., Gioele Solari: l'idealismo sociale tra scienza e filosofia, Napoli, ESI, 1997.

Armellini S., Le due mani della giustizia, Giappichelli, Torino, 1996.

Arrigo G., Il diritto del lavoro dell'Unione Europea, Giuffrè Editore, 1998.

Artoni R., Elementi di Scienza delle Finanze. Ed. Il Mulino, Bologna, 2003

Artoni R., Stato sociale e previdenza complementare, in Iudica G, (a cura di), I fondi di previdenza e assistenza complementare, CEDAM, 1998.

Ascoli U., “Welfare State e Mezzogiorno: Dall'assistenza allo Stato sociale”, Liguori, Napoli, 1987.

Bandettini A., Responsabilità sociali dell’azienda e bilancio d’esercizio, in AA.VV, Bilancio di esercizio e amministrazione delle imprese, Studi in onore di Pietro Onida, Giuffrè, Milano, 1981.

Barr, N. (1987, 3a ed. 1998): The Economics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Bartocci E. (a cura di), Lo Stato sociale in Italia, Roma, Donzelli, 1995, 1996, 1997, 1998.

Bartocci E., “Le politiche sociali nell’ Italia liberale (1861 -1919)”, Donzelli, Roma, 1999.

Bartocci E., Le incerte prospettive dello Stato Sociale, Roma, Donzelli, 1996.

Beltrametti L., Il debito pensionistico in Italia. Ed. Il Mulino, Bologna, 1996

Benassi D., “Tra benessere e povertà : sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli”, Angeli, Milano, 2002.

Bentham J., Theorie des Peines et des Recompences, a cura di E. Dumont in “Oeuvres”, Bruxelles, 1829.

Biegel D.E. et al., “Social Networks and Mental health. An annotated Bibliography”, Beverly Hills, 1985.

Blanchard, O., Macroeconomia, Bologna, Il Mulino, 2000.

Blangiardo G.C., Elementi di demografia. Ed. Il Mulino, Bologna, 1997

Bobbio N, Il positivismo giuridico, Torino, Giappichelli, 1996.

Borgonovi E., Nessuna riforma senza valori, ISVI, Milano, 1994.

Borgonovi E., Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili, Egea, Milano, 1995.

Borgonovi E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 1996.

Borgonovi E., L’economia aziendale negli istituti pubblici territoriali, Giuffrè, Milano, 1998.

Borgonovi E., Zangrandi A., L’ospedale. Un approccio economico aziendale, Giuffrè, Milano, 1988.

Borioni P., Il welfare scandinavo, Roma: Carocci, 2003

Borioni P., Svezia, Milano:Unicopli, 2005

Buccellato A., Asquer A., Spano A., Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo, Giuffrè, MI, 2004

Brindisi F., Le pensioni in Italia e in Europa, Padova, 2000.

Budd A. e Campbell N. (1996), "The roles of the public and private sectors in the UK pension system", Report HM Treasury.

Burburan L., Globalizzazione e welfare – Intervista a Giuseppe De Rita, Sistema Previdenza, n. 206, 2001.

Buti M., "Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore", Il Mulino, Bologna, 2002.

Caleffi F. (1997), I fondi pensione, Convegno Gaus, Milano 22 aprile 1997.

Camp R.C., Benchmarking. Come analizzare le prassi delle aziende migliori per diventare i primi, Editoriale Itaca, Milano, 1991.

Capaldo P., La programmazione aziendale, Giuffrè, Milano, 1965.

Capaldo P., Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica, Giuffrè, Milano, 1973.

Casazza S., Anziani: tra bisogni in evoluzione e risposte innovative. Franco Angeli Editore, Milano, 2002

Casottana M., Lezioni di diritto commerciale comunitario, G. Giappichelli Editore – Torino, 2002.

Casotti A., Gheido M.R., La riforma della previdenza complementare, Giuffrè, 2007

Cassese, S., L'inps? E' un ente di enti, in Sistema previdenza, Anno I, n. 3 (apr. 1982), pp. 9-10.

Castellino O., Il labirinto delle pensioni. Ed. Il Mulino, Bologna, 1976

Castronovo V., 1998, Storia dell'economia mondiale, Bari, Laterza.

Cazzola G., Le nuove pensioni degli italiani, Bologna, Il Mulino, 1995.

Cella, G.P. e Treu, T.(a cura di), Le nuove relazioni industriali, Bologna, Il Mulino, seconda edizione, 1998.

Ceprini M. L., Modigliani F., Fondi pensione, l'Italia sbaglia strada, in il Sole 24 Ore del 19 febbraio 1998.

Cinelli M., Diritto della previdenza sociale, Giappichelli, 2007

Cittadini G., "Liberi di scegliere : dal welfare state alla welfare society", Etas, Milano, 2002

Colla P. S., Per la nazione e per la razza. Cittadini ed esclusi nel «modello svedese», Roma: Carocci, 2000

Corneli A., Invecchiamento, la sfida del XXI secolo. Rubbettino Editore, 2004

Cornelisse P. A., Goudswaard K. P., On convergence of social protection systems in the European Union, International Social Security Review, vol. 55, 2002.

Craft N., Globalisation and growth in the twentieth century, IMF Working Paper, n. 44, mar, 2000.

D'Alessio L., Il processo di programmazione nelle imprese di piccola e media dimensione, Massimi, Roma, 1984.

D'Alessio L., Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche, Liguori, Napoli, 1989.

D'Alessio L., La gestione delle aziende pubbliche. Problemi di programmazione, controllo e coordinamento, Giappichelli, Torino, 1992.

D'Alessio L., Il budget pubblico, Edizioni Kappa, Roma, 1997.

D'Alessio L., La funzioni controllo interno negli enti locali, Giappichelli, Torino, 1997.

D'Alessio L., Il budget nel sistema di bilancio dello Stato, Giappichelli, Torino, 2002.

D'Alessio L., Pica F., Giudicepietro N., L'ordinamento contabile degli enti locali, Giappichelli, Torino, 1998.

Disney R. (1995), "Occupational Pension Schemes: Prospects and Reforms in the UK", Fiscal Studies, vol. 16

Disney R., Declining public pensions in an era of demographic ageing: will private provision fill the gap?, European Economic Review, n. 44, 2000.

Durkheim E., La divisione del lavoro sociale, Ed. di Comunità, Milano, 1962.

Egidi V., Anziani: prospettive demografiche e problemi sociali, in G. Muraro e D. Da Empoli (a cura di), Verso un nuovo stato sociale. Tendenze e criteri. Franco Angeli, Milano, 1997

Egidi V., Stato di salute e morbosità della popolazione. Secondo rapporto sulla situazione demografica italiana. IRP-CNR, Roma, 1988

Eichenhofer E., Co-ordination of social security and equal treatment of men and women in employment, Common Market Law Review, vol. 30, n. 5, 1993

Esping-Andersen G., I fondamenti sociali delle economie postindustriali, Bologna: Il Mulino, 2000

Esping-Andersen G., The three worlds of welfare capitalism, Cambridge: Polity Press,1990

Farneti G., Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali, Franc oAngeli, Milano, 2004.

Ferraro G. (a cura di), La previdenza complementare nella riforma del Welfare – Tomo 1 e 2, Giuffrè Editore, 2000.

Ferrera M., La spesa sociale italiana in prospettiva comparata, Documento di base n. 1, Commissione Onori (1997).

Ferri E., Preto A., Un quadro normativo comunitario per le pensioni complementari, Diritto ed Economia dell'Assicurazione, n. 1, 1999.

Fidanza F., Panico A., Sabato S., Sibilla M., Anziani: bisogni e servizi. Una lettura del territori. Armando editore, 2002.

Flamment C., Il ruolo del Formez per accompagnare le amministrazioni locali nell'attuazione della riforma del welfare locale, Convegno Regione Campania, Formez, Napoli, 07/03/2002.

Fontana E., Fondi pensione si ricomincia, Incontri, n. 66, 2000.

Formez Area Editoria e Documentazione, L'attuazione della riforma del welfare locale, Napoli, 2002.

Fornero, E. e Castellino, O.(a cura di), La riforma del sistema previdenziale italiano, Bologna, Il Mulino, 2001.

Freeman R., Strategic Management. A stakeholder approach. Pitman, Marshfield Mass., 1984.

Frey L., Le condizioni di vita degli anziani in Italia. Franco Angeli Editore, 2004.

Ghera E., Sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori: principi fondamentali e soggetti, Il Diritto del Lavoro, 1999.

Giddens A., Cogliere l'occasione. Le sfide di un mondo che cambia, Roma: Carocci, 2000.

Giddens A., Il mondo che cambia. Ed. Il Mulino, Bologna, 2000 Girone G. - Salvemini T., Lezioni di Statistica. Ed. Cacucci. Bari, 1999.

Giddens A., La terza via. Manifesto per la rifondazione della Socialdemocrazia, Milano: Il Saggiatore, 1999.

Giddens A., Le conseguenze della modernità : fiducia e rischio, sicurezza e pericolo, Bologna : Il Mulino, 1994.

Girotti F., Welfare State, storia, modelli e critica. Carocci Editore, 1998.

Gismondi F., I nuovi fondi pensione:analisi gestionale e confronti internazionali, Bologna, Il Mulino, 1997.

Giubboni S., Il finanziamento della sicurezza sociale in Gran Bretagna, Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, n. 61, 1994.

Giubboni S., Libertà di circolazione e protezione sociale nell'Unione Europea, Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, n. 77, 1998.

Glatzer, W. (2002): Rich and Poor: Disparities, perceptions, concomitants, Dordrecht, Kluwer Academic.

Goldkorn W., Pontoniere P., 40 milioni di poveri vecchi, L'Espresso, 13 agosto 2002.

Golini A. - Lori A. - Canalini B., Atlante dell'invecchiamento della popolazione. IRP-CNR, 1995.

Golini A., Tendenze demografiche e politiche per la popolazione. Ed. Il Mulino. Roma, 1994

Intorcia M., Liso F., Vitali L., Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati e ammortizzatori sociali – Atti del convegno del 29 marzo 1999, luiss G. Carli, Quaderni CESRI, Luiss Edizioni, 1999.

Jordan B., Per un nuovo Stato Sociale, Otium, 1987.

Keynes J.M., The World's Economic Outlook, 1932.

Laske C., The impact of single European market on social protection for migrant workers, Common Market Law Review, vol. 30, n.3, 1993.

Leone G., Interesse pubblico e interessi privati nella previdenza complementare, Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali, n. 90, 2001.

Livi Bacci M. I rendimenti impliciti della previdenza del sistema: una analisi delle iniquità del sistema, Economia italiana, no1, 1995

Losano V. M. G., I grandi sistemi giuridici contemporanei. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei, Einaudi, Torino, 1978.

Losito B., Previdenza obbligatoria e previdenza complementare, Lavoro e Sicurezza Sociale, n. 2-3, 1993.

Lunghini G., I nuovi compiti dello stato, in M. Aglietta e G. Lunghini, Sul capitalismo contemporaneo, Bollati Boringhieri, Torino, 2001.

Maccheroni C., Longevità, Genetica ed Assicurazione, Quaderni di Impresa Assicurativa. Supplemento al fascicolo n. 4/2001 della Rivista "Diritto ed Economia dell'Assicurazione". Giuffré Editore, Milano, 2002

Maccheroni C., Longevità, scenari per il XXI secolo. Giuffrè editore, Milano, 2002

Magno P., Diritti sociali nell'ordinamento dell'Unione Europea dopo Amsterdam, Il Diritto del Lavoro, pag. 17, 1998.

Marchetti F. e Cherubini I., La previdenza complementare e le libertà fondamentali del Trattato sull'Unione Europea, Luiss Edizioni, 2001.

Marchi R., L'esperienza INPS nell'ambito della Pianificazione e del Controllo di Gestione; Relazione introduttiva alla Conferenza Internazionale Misurazione della performance negli Istituti di Previdenza Sociale: gestione basata sui risultati, Taormina, 29-30 marzo 2001.

Marcon G., Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche, F. Angeli, Milano, 1978.

Marcon G., Le imprese a partecipazione pubblica: finalità pubblica ed economicità, Cedam, Padova, 1984.

Marcon G., Il sistema contabile delle regioni a statuto ordinario, Giappichelli, Torino, 1990.

Matacena A., Impresa e ambiente. Il Bilancio sociale, Clueb, Bologna, 1984.

Melis G., Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993 , Bologna, Società editrice il Mulino, 1996.

Michaelis K., Alla ricerca di un equilibrio tra prestazioni accettabili e prestazioni adeguate, Sistema Previdenza, n. 207, 2002.

Miniello M., La previdenza complementare, Diritto dell'Economia dell'Assicurazione, n. 2, 1993.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Libro bianco sul Welfare - Proposte per una società dinamica e solidale. Roma, 2003

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio. Roma, 2003

PADOA SCHIOPPA KOSTORIS F. (a cura di), Pensioni e risanamento della finanza pubblica, Bologna, il Mulino, pp. 7-18.

Nogler L., Quale sicurezza Sociale nell'Unione Europea?, Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, pag. 49, 1994.

O'Connor, J. & Olsen, G. (1998): Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach, Toronto, Toronto University Press.

Onida P., Economia d'azienda, Utet, Torino, 1965.

Onofri, P. (2004): "La riforma previdenziale in Europa – politiche di bilancio e politiche sociali", appunti dal seminario Welfare state – Il modello europeo dei diritti sociali, Fondazione San Carlo, Modena, 28.04.2004.

Pace D., Il risparmio previdenziale ed i fondi pensione, Milano, Angeli, 1993.

Paci M., Nuovi lavori, nuovo welfare, Il Mulino, Bologna, 2005.

Paganetto L.(a cura di), Lo stato sociale in Italia:quadrare il cerchio, Bologna, Il Mulino, 1998.

Pavan A., Reginato E., Prospettive di Accountability nello Stato Italiano, Milano, Giuffrè, 2005.

Parsons T., Il sistema sociale, edizione La Comunità, Milano, 1966.

Perone G., Lineamenti di diritto del lavoro, Giappichelli Editore, 1999.

Persiani M., Diritto della previdenza sociale, CEDAM - Padova, 1997.

Persiani M., La previdenza complementare tra iniziativa sindacale e mercato finanziario, Argomenti di Diritto del Lavoro, n. 3, 2001.

Pessi R. e Sandulli P., Le prospettive comunitarie in materia di previdenza integrativa, in G. Geroldi e T. Treu (a cura di), Crisi e riforma dei sistemi pensionistici in Europa, 1993.

Pessi R., Il sistema giuridico della previdenza sociale, Argomenti di Diritto del Lavoro, n. 5, 1996.

Pessi R., Il sistema previdenziale europeo, CEDAM, 1993.

Pessi R., Lezioni di diritto della previdenza sociale, CEDAM - Padova, 2001.

Pezzani F., L'Accountability nelle amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 2003.

Piccininno S., L'armonizzazione sul piano comunitario dei sistemi di sicurezza sociale, Il Diritto del Lavoro, I, pag. 129, 1993.

Piccininno S., La natura dei fondi pensione alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia Europea, Argomenti di Diritto del Lavoro, n. 2, 2000.

Pirrone S., Sestito P., Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste, Il Mulino, 2006

Pugliese E., Rebeggiani E., "Occupazione e disoccupazione in italia (1945-1995)", Edizioni Lavoro, Roma, 1999.

Ricci P., La responsabilità sociale dell'impresa: il ruolo e il valore della comunicazione – Atti del convegno 29 gennaio 2004, (a cura di Paolo Ricci), Franco Angeli, Milano, 2004.

Ricci P., Introduzione all' Economia Aziendale, Giuffrè, Milano, II edizione, 2004.

Ricci P., Enti strumentali regionali e loro accountability, il caso Campania, Franco Angeli, Milano, 2005.

Ricci P., Metodologie e strumenti per la riduzione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Teorie e prassi a confronto, Franco Angeli, Milano, 2006.

Rossi F. P., Lavoro e previdenza secondo il diritto comunitario, Lavoro e Sicurezza Sociale, n. 1, 1993.

Rusconi G., Il bilancio sociale d'impresa, Problemi e prospettive, Giuffrè, Milano, 1988.

Sciarelli S., Il processo decisorio d'impresa, Cedam, Padova, 1967.

Settegren Ole, 2001. "Two thousand five hundred words on the Swedish reform". Studio presentato al "Workshop on pension reform at the German embassy, Washington D.C.", 12 luglio 2001.

Smolizza A., L' "azienda INPS" elemento di traino per la Pubblica amministrazione italiana, in Sistema previdenza, Anno XVIII, n. 199 (mag. 2000), p.2-10.

Stiglitz J., Il ruolo economico dello stato, Bologna: Il Mulino, 1992

Stiglitz J., La globalizzazione e i suoi oppositori, Torino: Einaudi, 2002

Tiberio A., Fortuna F., Dizionario del Sociale, Angeli, Milano, 2001.

Vermiglio F., Il bilancio sociale nel quadro evolutivo del sistema d'impresa, Grafo Editore, Messina, 1982.

Zanda G., La funzione direzionale di controllo, STEF, Cagliari, 1968.

Zanda G., La grande impresa. Caratteristiche strutturali e di comportamento, Giuffrè, Milano, 1974.

Zanda G., Nuovi modelli di organizzazione, Cedam, Padova, 1979.

Zanda G., La valutazione dei dirigenti, Cedam, Padova, 1984.

Zanda G., Lacchini M., Oricchio G., La valutazione del capitale umano dell'impresa, Giappichelli, Torino, 1993.

SITOGRAFIA:

http://www.worldbank.org

http://ec.europa.eu

http://www.imf.org

http://www.oecd.org

http://www.epp.eurostat.cec.eu.int

http://europa.eu.int/index_it.htm

http://www.camera.it/

http://www.covip.it/

http://www.diritto.it/

http://www.dirittodellavoro.it/ejournal/index.htm

http://www.imf.org/

http://www.inps.it

http:// www.forumpa.it

http://welfare.formez.it

http://www.diritto.it

http://www.isfol.it/

http://www.larivistadellepolitichesociali.it

http://www.minwelfare.it

http://www.welfare.gov.it

http://www.istat.it

http://www.censis.it

http://www.governo.it

http://www.europa.eu.it

http://www.ministerosalute.it

http://www.inpdap.it

Riferimenti normativi

L. 20 marzo 1865 n. 2248 recante norme di «Unificazione del Regno d'Italia».

L. 10 febbraio 1953 n. 62 recante «Costituzione e funzionamento degli organi regionali».

L. 1 marzo 1964 n. 62 (Legge Curti) recante «Modificazioni al R.D. 2440/23, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti Pubblici».

L. 16 maggio 1970 n. 281 recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario».

L. 22 luglio 1975 n. 382 recante «Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione».

L. 19 maggio 1976 n. 335 recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni».

L. 5 agosto 1978 n. 468 recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio».

L. 8 giugno 1990 n. 142 recante norme di «Ordinamento delle Autonomie Locali».

L. 7 agosto 1990 n. 241 recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

L. 23 ottobre 1992 n. 421 recante «Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di impiego pubblico, di previdenza e finanza territoriale».

L. 24 dicembre 1993 n. 537 recante «Interventi correttivi di finanza locale».

L. 14 gennaio 1994 n. 20 recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti».

L. 23 dicembre 1996 n. 662 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

L. 15 marzo 1997 n. 59 recante «Delega al governo per il conferimento di funzioni alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa».

L. 3 aprile 1997 n. 94 recante «Modifiche della L. 5 agosto 1978 n. 468. Delega al governo per la individuazione delle Unità Previsionali di Base del bilancio dello Stato».

L. 15 maggio 1997 n. 127 recante «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo».

L. 25 giugno 1999 n. 208 recante «Disposizioni in materia finanziaria e contabile».

L. 15 luglio 2002 n. 145 recante «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato».

L. 24 dicembre 2007 n. 244 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) ».

D. Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 recante norme di «Razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421».

D. Lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 recante norme di «Ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali».

D. Lgs. 30 giugno 1994 n. 479 recante norme di « Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della L. 24 dicembre 1993, n. 537, in

materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza».

D. Lgs. 7 agosto 1997 n. 279 recante norme di «Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di Tesoreria Unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato».

D. Lgs. 30 giugno 1999 n. 286 recante norme di «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della L. 15 marzo 1997 n. 59».

D. Lgs. 18 febbraio 2000 n. 56 recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 190 della L. 13 marzo 1999 n. 133».

D. Lgs. 28 febbraio 2000 n. 76 recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208».

D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali».

D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

D.P.R. 14 gennaio 1972 n, 4 recante «Norme di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici».

D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 recante norme di «Trasferimento funzioni alle Regioni in attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382».

D.P.R. 19 giugno 1979 n. 421 recante norme di «Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle Provincie e dei Comuni con le

disposizioni di cui alla L. 5 agosto 1978 n. 468 e di cui alla L. 19 maggio 1976 n. 335».

D.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194 recante «Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.Lgs. 25 febbraio 1995 n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali».

D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 recante «Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70».

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - Direttiva 19 Dicembre 2006, Una Pubblica Amministrazione di qualità