

IL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

**a cura di
Tiziano Onesti
Nunzio Angiola**

FrancoAngeli



**IL CONTROLLO STRATEGICO
NELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE**

**a cura di
Tiziano Onesti
Nunzio Angiola**

FrancoAngeli

La presente pubblicazione ha beneficiato di un contributo erogato dall'Università degli Studi di Foggia, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Geografiche

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

INDICE

Prefazione	13
di <i>Francesco Manna</i>	
Introduzione	15
di <i>Tiziano Onesti e Nunzio Angiola</i>	

PRIMA PARTE

IL CONTROLLO STRATEGICO NEL SISTEMA DEI CONTROLLI MANAGERIALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

1. Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche	
di <i>Nunzio Angiola e Roberto Marino</i>	23
1. Dai controlli burocratici ai controlli manageriali: le ragioni del cambiamento	23
1.1. Le disfunzioni delle amministrazioni pubbliche	24
1.2. I mutamenti di scenario	26
2. Il sistema dei controlli interni ex D.Lgs. 286/99	31
2.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	32
2.2. Il controllo di gestione	35
2.3. La valutazione dei dirigenti	40
2.4. La valutazione ed il controllo strategico	41
3. La valutazione ed il controllo strategico: un approccio economico-aziendale	43

4. Il controllo strategico nel sistema dei controlli interni della PA	53
Bibliografia	59
2. La valutazione ed il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche: l'evoluzione legislativa dal D.Lgs. 286/99 ad oggi	
di <i>Eugenio D'Amico</i>	63
1. Premessa	63
2. La valutazione ed il controllo strategico nel decreto legislativo 286 del 1999: brevi cenni	64
3. Le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri	70
3.1. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000	73
3.2. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001	74
3.3. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 8 novembre 2002	77
3.4. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004	81
3.5. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007	83
4. Brevi considerazioni conclusive	86
Bibliografia	87

SECONDA PARTE

VALORE PUBBLICO, FUNZIONI MANAGERIALI E SISTEMA DEI CONTROLLI

3. Strategie di sviluppo del territorio e strumenti di controllo strategico	
di <i>Antonello Garzoni</i>	91
1. Premessa	91
2. Governo del territorio, strategie di sviluppo e gestione del consenso sociale	92
2.1. La strategia competitiva di un territorio	95

2.2. Le risorse e le competenze di un territorio	99
2.3. Il sistema degli attori sociali di un territorio	102
3. Il piano strategico come strumento di coordinamento dell'azione pubblica	105
4. Dalla pianificazione all' <i>execution</i> : il controllo dell'avanzamento della strategia lungo i binari decisi	109
4.1. L'implementazione di un sistema di controllo strategico	112
4.2. Parametri di <i>performance</i> e dimensioni chiave di controllo strategico di una pubblica amministrazione	115
5. Riflessioni conclusive	117
Bibliografia	118
4. Aziende pubbliche e “valore pubblico”. Riflessioni in tema di controllo strategico	
di <i>Marco Taliento</i>	120
1. Aspetti introduttivi	120
2. Sulla generazione e misurazione del valore aziendale	123
3. La gestione del “valore pubblico”: aspetti concettuali, manageriali e di rilevazione	127
4. <i>Public Value Management</i> e <i>Public Sector Value</i> . Alcune osservazioni di sintesi	135
5. Osservazioni finali	143
Bibliografia	148
5. La misurabilità delle <i>performance</i> aziendali e gli strumenti del controllo strategico. Alcune riflessioni in tema di <i>management</i> pubblico	
di <i>Mauro Romano</i>	150
1. Aspetti introduttivi: strategia aziendale e controllo	150
2. Obiettivi dell'impresa, finalità e strumenti del controllo strategico	154
3. <i>Management</i> pubblico, <i>performance</i> e peculiarità del controllo strategico. Criticità attuali e riflessioni in chiave evolutiva	160

4. Controllo strategico, risorse di conoscenza e sviluppo del capitale umano: alcune considerazioni finali	172
Bibliografia	174
6. Funzioni manageriali nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva strategica	
di <i>Luca Del Bene</i>	179
1. Il processo manageriale in ambito pubblico: tra esigenze di continuità e distinzione delle funzioni	179
2. L'impostazione della gestione in chiave strategica	185
3. Alcune condizioni di efficacia dei sistemi di controllo strategico	194
Bibliografia	206
7. Efficacia, efficienza e capacità gestionale nella pubblica amministrazione. Alcune indicazioni per i processi di riorganizzazione	
di <i>Cesare Pozzi e Linda Meleo</i>	210
1. Introduzione	210
2. PA e privato come istituzioni	213
3. Pubblico e privato	215
4. Le discipline manageriali per un ruolo da recuperare	218
4.1. Capacità gestionale e le regole per il cambiamento	222
4.2. Schemi di gestione per la PA	224
5. Il processo di riorganizzazione della PA in Italia	227
5.1. Il percorso verso la Legge 15/2009	229
5.1.1. Valutazione delle strutture e dei dipendenti pubblici (<i>standard</i> qualitativi ed economici)	230
5.1.2. La dirigenza pubblica	233
5.1.3. Trasparenza, merito e premi	234
5.1.4. Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti	236
6. Conclusioni	239
Bibliografia	241

TERZA PARTE
GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO STRATEGICO

8. Il bilancio sociale nel sistema di pianificazione e controllo strategico delle aziende pubbliche. L'esperienza del comune di Troia	
di <i>Piervito Bianchi</i>	245
1. Premessa	245
2. Il processo di redazione del bsm di Troia	250
3. La struttura del bsm di Troia	252
4. Conclusioni	256
Bibliografia	260
9. Gli strumenti del controllo strategico: le indagini di <i>customer satisfaction</i>	
di <i>Roberto Marino</i>	262
1. Premessa	262
2. Le "radici" del dibattito sulla <i>customer satisfaction</i>	265
3. Le indagini di <i>customer satisfaction</i> : precisazioni in merito a finalità, oggetto e strumenti	271
4. L'implementazione di un modello di rilevazione della <i>customer satisfaction</i> nelle amministrazioni pubbliche	282
Bibliografia	296
10. Gli strumenti del controllo strategico: il <i>program logic model</i>	299
di <i>Piervito Bianchi</i>	
Bibliografia	315
11. Gli strumenti del controllo strategico: il <i>balanced score-card model</i>	
di <i>Nunzio Angiola</i>	318
Bibliografia	329

AUTORI

NUNZIO ANGIOLA è professore ordinario di Economia aziendale nell'Università degli Studi di Foggia

PIERVITO BIANCHI è ricercatore di Economia aziendale nell'Università degli Studi di Foggia

EUGENIO D'AMICO è professore ordinario di Economia aziendale nell'Università degli Studi "Roma Tre"

LUCA DEL BENE è professore associato di Economia aziendale nell'Università Politecnica delle Marche

ANTONELLO GARZONI è professore ordinario di Economia aziendale nella Libera Università Mediterranea (LUM) di Casamassima (BA), nonché preside della Facoltà di Economia del medesimo Ateneo

ROBERTO MARINO è dottorando di ricerca in Scienze dell'economia e della gestione aziendale nell'Università degli Studi di Foggia

LINDA MELEO svolge attività di ricerca presso il GRIF "Fabio Gobbo" – Gruppo di Ricerche Industriali e Finanziarie – LUISS "Guido Carli", Roma

TIZIANO ONESTI è professore ordinario di Economia aziendale nell'Università degli Studi Roma Tre

CESARE POZZI è professore associato di Economia applicata
nell'Università degli Studi di Foggia

MAURO ROMANO è professore associato di Economia aziendale
nell'Università degli Studi di Foggia

MARCO TALIENTO è professore associato di Economia aziendale
nell'Università degli Studi di Foggia

PREFAZIONE

Un convegno ed un volume dedicati con straordinaria energia, passione e competenza al tema della valutazione e del controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche meritano grande considerazione perché, se è sempre più attuale il tema della verifica dei risultati e della c.d. *accountability* della PA nei confronti dei cittadini, troppo spesso ci si limita nel dibattito politico ad annunci privi di conseguenze o ad artifici retorico-repressivi.

Abbiamo, invece, bisogno di un approccio scientifico che individui con cura i problemi strutturali della programmazione, dell'attuazione e della gestione dell'azione dei pubblici poteri territoriali e che sia capace di segnalare tanto al legislatore quanto ai soggetti chiamati a realizzare *in loco* indirizzi politico-amministrativi complessi e mutevoli gli strumenti indispensabili di un monitoraggio in continuo, di una costante verifica *in itinere* che attiene tanto al tema della legalità quanto a quello dell'efficacia.

Si tratta di un terreno di lavoro aperto ed ancora parzialmente inesplorato, dal momento che il processo di riforma dei controlli, interni ed esterni, così come il percorso di identificazione delle funzioni manageriali non possono certo definirsi completati.

Al contrario, l'alluvione legislativa e regolamentare degli ultimi anni non si è caratterizzata per univocità e coerenza, ha lasciato sul tappeto alcune intuizioni valide sotto il profilo del controllo di legitti-

mità (penso ad un ruolo possibile dei TAR), ha trascurato alcuni aspetti decisivi, come ad esempio il codice etico o l'applicabilità delle norme ex D.Lgs. 231/2001 alle società di diritto pubblico.

Questo volume rappresenta perciò uno strumento prezioso per mettere ordine logico nei tentativi di riforma succedutisi negli ultimi anni e per offrire importanti spunti tecnico-operativi ed una nuova visione di insieme a chi voglia cimentarsi concretamente nella costruzione di una nuova architettura della pubblica amministrazione.

La dimensione organizzativa e funzionale della PA, infatti, non può più limitarsi alla sterile riproduzione in uffici delle competenze attribuite, né semplicemente essere riorientata monodimensionalmente al raggiungimento dell'obiettivo nell'ambito di una politica di continua riduzione del *budget* e delle disponibilità correnti e di investimento. La gamba operativa va affiancata imprescindibilmente, e non solo a ratifica, dall'altra gamba, quella del controllo e della verifica, in un processo inedito di *auditing* e valutazione che non può più essere separato dal momento concreto della contemperazione degli interessi pubblici in gioco.

In una parola, la verifica è parte stessa del procedimento amministrativo o non è, e solo questa considerazione potrà permettere alla nuova PA di camminare su gambe salde ed affrontare con successo le sfide difficili che essa si trova davanti.

Francesco Manna

(Capo di Gabinetto del Presidente della Regione Puglia)

INTRODUZIONE

Com'è noto, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in Italia si avvia un processo di riforma della pubblica amministrazione senza precedenti, contrassegnato dagli studiosi di Economia d'azienda con la locuzione "processo di aziendalizzazione". La riforma si propone di rivalutare l'affinità delle amministrazioni pubbliche al fenomeno aziendale, promuovendo la diffusione di logiche, principi, strumenti e regole di gestione tipici dell'impresa privata¹.

Alla base di un ripensamento di tale portata vi è la ferma convinzione che i modelli tradizionali di gestione della *res publica* non siano adeguati per governare la crescente complessità del contesto in cui le

¹ È nostra ferma convinzione che l'azienda pubblica debba essere amministrata nel rispetto dei principi che l'Economia aziendale postula. L'analisi di tali principi esula dalle finalità del presente lavoro. Si rimanda, pertanto, all'ampia letteratura economico-aziendale esistente e, in particolare, a: L. ANSELMINI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 8-12; R. MUSSARI, *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova, 1996, cap. 2; G. REBORA, *Le amministrazioni pubbliche come aziende*, in *Azienda Pubblica*, 1993, n. 2, pp. 157-160; G. REBORA, *I principi dell'azienda nell'economia pubblica*, in *Azienda Pubblica*, 1994, n. 3, pp. 425-430; G. REBORA, M. MENEGUZZO, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino, 1990, cap. 1; G. ZANDA, *Lineamenti di economia aziendale*, Kappa, Roma, 2006, cap. 2. Al riguardo, ci sia consentito anche il rinvio ai seguenti contributi: N. ANGIOLA, *Introdurre logiche d'azienda negli enti locali. Alcuni spunti di riflessione*, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Geografiche dell'università di Foggia, Quaderno n. 10, 2006; T. ONESTI, *Appunti delle lezioni di ragioneria generale*, Adriatica Editrice Salentina, Lecce, 1997, cap. 2.

amministrazioni pubbliche si trovano ad operare. Le collettività amministrative si fanno portatrici di istanze sempre più elaborate e di difficile conciliazione; le amministrazioni pubbliche, dal canto loro, appaiono “ingessate” dalle tante norme che ne regolano il funzionamento, poco trasparenti, autoreferenziali, troppo costose e intente a svolgere attività molto spesso non strategiche, incapaci di porsi degli obiettivi e di controllare i risultati dell’attività svolta.

Tra i vari percorsi intrapresi per tentare di fornire una risposta a tali problematiche, in questa sede polarizziamo l’attenzione sulla riforma del sistema dei controlli.

La riforma riguarda sia i controlli esterni, ovverosia quelli operati da organi che si collocano al di fuori degli enti sottoposti a controllo, sia i controlli interni. Per quanto riguarda, in particolare, i controlli interni, l’attuale sistema è “figlio” di una evoluzione legislativa che, tra luci e ombre, ha raggiunto una certa compiutezza circa dieci anni fa, a seguito dell’emanazione del D.Lgs. 286 del 1999 (da ora in poi denominato, per semplicità, “Decreto 286”). Il Decreto 286 affianca ai “tradizionali” controlli di stampo “burocratico” – che pongono particolare enfasi sulla verifica del rispetto delle disposizioni di legge – i controlli “manageriali” – che permettono di guidare i singoli enti ai fini del raggiungimento di determinati risultati. In questa prospettiva, costituiscono elementi di novità il controllo di gestione, la valutazione e il controllo strategico e la valutazione della dirigenza.

Particolare interesse desta, a nostro avviso, la disciplina della valutazione e del controllo strategico, che consente di monitorare l’effettiva realizzazione delle strategie definite dagli organi di indirizzo politico e contenute nei documenti in cui si esplicita la pianificazione strategica. Ciò anche al fine di ipotizzare azioni correttive, soluzioni alternative, ecc., in fase di implementazione della strategia, a livello tanto di singola amministrazione pubblica quanto di territorio.

Si noti come il controllo strategico sia poco diffuso tra le nostre amministrazioni pubbliche. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti. Accade di frequente che le amministrazioni in parola funzionino in maniera diversa da quanto ci si attenda. Un fenomeno particolarmente avvertito in Italia e all'estero è la «... divaricazione tra fini istituzionali (garantire il progresso umano, civile e sociale e lo sviluppo economico delle comunità di riferimento, perseguire e tutelare l'interesse pubblico) e fini realmente conseguiti, tra obiettivi dichiarati dagli organi di governo e obiettivi effettivamente ottenuti, tra livelli qualitativi di servizi attesi della società e livelli di servizi concretamente erogati»².

Anche l'approfondimento scientifico sul tema del controllo strategico delle amministrazioni pubbliche non ha fatto registrare molti contributi. Il processo di "strutturazione" della conoscenza sull'argomento non raggiunge i livelli fatti registrare in corrispondenza di altre tipologie di controllo (controllo di gestione e valutazione della dirigenza). A noi pare che ancora oggi le questioni da chiarire siano numerose. Si citano, tra le altre, le seguenti:

- la nozione di valore pubblico e l'ambito di analisi del controllo strategico;
- il rapporto tra controllo strategico e controllo di gestione: è corretto tenerli distinti come fa il Legislatore nel 286/99?;
- gli aspetti strutturali e dinamici del controllo strategico;
- le condizioni che favoriscono l'implementazione e il corretto funzionamento del sistema di controllo strategico (cultura aziendale, rapporti tra politica e amministrazione, rapporti con gli *stakeholder*, ecc.);

² E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2004, p. 194.

- gli strumenti del controllo strategico: criticità e prospettive di sviluppo;
- il controllo strategico e la *local network governance*: dalla dimensione aziendale a quella territoriale.

In questa prospettiva, il presente volume si propone di cristallizzare i risultati di un confronto – avviato con il Convegno “Valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche. Dalla fase della pianificazione alla fase del controllo” organizzato, con il patrocinio della Regione Puglia, dall’Osservatorio-Laboratorio sulle Amministrazioni Pubbliche (OLAP) dell’Università degli Studi di Foggia il 18 dicembre 2008 – sulle varie problematiche che attengono alla definizione e all’implementazione di un sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni pubbliche.

Fatte queste premesse, il volume si articola in tre parti.

La prima sezione fornisce un inquadramento del sistema dei controlli interni delle amministrazioni pubbliche e analizza i possibili rapporti funzionali che esistono tra il controllo strategico e le altre tipologie di controllo, dopo avere chiarito le principali finalità del controllo strategico. Nell’ambito di tale sezione si riportano i contributi di Nunzio Angiola, Roberto Marino ed Eugenio D’Amico.

La seconda parte del volume, intitolata “Valore pubblico, funzioni manageriali e sistema dei controlli”, affronta i delicati temi della valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche – sia a livello aziendale sia a livello di intero sistema territoriale locale – e del rapporto tra politica e amministrazione nei processi di pianificazione e controllo strategico. La sezione in parola raccoglie i contributi di Antonello Garzoni, Marco Taliento, Mauro Romano, Luca Del Bene, Cesare Pozzi e Linda Meleo.

La terza parte è incentrata sugli strumenti del controllo strategico, dal bilancio sociale alla *balanced scorecard*, dal *program logic model* alle indagini di *customer satisfaction*. In tale sezione si riportano i contributi di Nunzio Angiola, Piervito Bianchi e Roberto Marino.

Al termine di questa breve introduzione, i sottoscritti vogliono, innanzitutto, ringraziare l'On. Nichi Vendola, Presidente della Regione Puglia, per aver incoraggiato lo sviluppo del progetto di ricerca sin dai primi momenti in cui si valutava l'opportunità di aprire un dibattito, a livello accademico e non solo, sul tema in esame.

Desideriamo, inoltre, ringraziare l'avv. Francesco Manna, capo di Gabinetto del Presidente della Regione Puglia, per avere condiviso con noi le finalità del progetto di ricerca e per averci fornito spunti di riflessione utili a meglio inquadrare la problematica non solo sotto il profilo economico-aziendale, ma anche nella prospettiva politico-istituzionale.

Vogliamo, ancora, ringraziare tutti gli autori per la passione che hanno saputo approfondire e per i preziosi contributi che ci pregiamo di annoverare all'interno del volume.

Tiziano Onesti
(Università degli Studi Roma Tre)

Nunzio Angiola
(Università degli Studi di Foggia)