

PREMESSA

Le Pubbliche Amministrazioni sono oramai chiamate ad operare in un contesto socio-economico che richiede di rispondere adeguatamente e in maniera tempestiva alle molteplici e crescenti esigenze da parte dei cittadini, delle imprese e, più in generale, di tutti gli *stakeholder*. In particolare, la necessità di dover render conto di processi di creazione di valore sempre più complessi ed eterogenei mette in evidenza l'urgenza di abbandonare una gestione basata su pochi aspetti preminentemente interni e dimensioni della performance (soprattutto di tipo economico-finanziario), per introdurre delle modalità di gestione che sappiano tener conto della multidimensionalità dei risultati e della complessità delle relazioni presenti, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione stessa.

In questo contesto ed in virtù della crescente necessità per le Pubbliche Amministrazioni di comprendere se la strategia realizzata stia concretamente creando valore, sia da un punto di vista economico che sociale, la *Balanced Scorecard* (BSC) rappresenta uno degli strumenti più idonei a supportare tale percorso, poiché presenta alcune caratteristiche che la rendono non solo un "cruscotto" utile ai fini della misurazione delle performance, ma soprattutto un valido strumento di governo, di gestione e di comunicazione. Partendo da questi obiettivi, "*La Balanced Scorecard per l'attuazione della strategia nelle Pubbliche Amministrazioni – teoria, casi ed esperienze*" intende presentare agli studiosi ed agli operatori delle Pubbliche Amministrazioni italiane una serie di contributi e casi empirici che, per numerosità e varietà, non trova riscontro nel panorama editoriale attuale.

Come è noto, la BSC venne proposta da Kaplan e Norton agli inizi degli anni '90 per cercare di superare le numerose criticità collegate ai tradizionali sistemi di controllo di gestione e di misurazione delle performance aziendali, caratterizzati da un'eccessiva focalizzazione sul breve periodo, da una scarsa attenzione verso le esigenze del mercato e dei clienti, così come da una provata incapacità di monitorare accuratamente altri fattori critici di successo - ovvero i *driver* della creazione di valore. Questi ultimi, in particolare, devono essere ricercati non tanto nella dimensione economico-finanziaria della performance, quanto tra le così dette risorse intangibili del patrimonio aziendale (competenze, capacità d'innovazione, creatività, relazioni interne ed esterne, etc.).

Secondo Kaplan e Norton, l'esecuzione della strategia e il conseguente raggiungimento dei livelli di performance desiderati è dato dalla somma di tre componenti fondamentali: 1) la descrizione, 2) la misurazione e 3) la gestione degli indirizzi strategici dell'azienda. A questo proposito, il filo logico che lega queste tre componenti è semplice: non si può gestire (terza componente) ciò che non si può misurare (seconda componente) e non si può misurare ciò che non si può descrivere (prima componente). Le ragioni del successo di tale modello risiedono, in effetti, oltre che nella sua impostazione forward-looking e nella presenza di molteplici dimensioni d'analisi, nell'indubbia capacità di offrire - visualizzandola in uno schema chiaro e di semplice

lettura - un'analisi integrata delle performance aziendali, collegando le determinanti operative del processo di creazione di valore (esprese attraverso indicatori fisico-tecnici ed economico-finanziari) e le loro relazioni causa-effetto alle strategie aziendali (tramite la *strategy map*).

Nell'intento di analizzare e approfondire le tematiche appena introdotte, il libro è suddiviso in due parti. I primi sei capitoli offrono un approfondimento concettuale e teorico delle caratteristiche e delle funzioni della BSC, evidenziandone le peculiarità per le Pubbliche Amministrazioni. In particolare, vengono esaminate le potenzialità derivanti dall'integrazione tra la BSC ed alcuni dei principali sistemi di gestione e controllo delle dinamiche organizzative che recentemente hanno trovato terreno fertile in ambito pubblico, quali: i modelli di gestione della qualità, gli strumenti di rendicontazione sociale, i sistemi di valutazione del personale, le metodologie di benchmarking, il bilancio sociale consolidato e il bilancio di mandato. I diversi argomenti teorici, così introdotti, vengono ripresi e approfonditi nella seconda parte del libro attraverso una serie di casi operativi relativi a differenti realtà pubbliche, tra cui l'Agenzia delle Entrate, Unioncamere, la Camera di Commercio di Arezzo, la Camera di Commercio di Treviso, il Comune di Montalcino, l'Azienda per il Diritto alla Studio di Siena, il Comune di Arezzo, il Museo "Santa Maria della Scala" di Siena, la University of California San Francisco, nonché l'Azienda Ospedaliera "Bambin Gesù".

In particolare, nel *primo capitolo* vengono evidenziate le caratteristiche e le potenzialità della BSC, quale indispensabile strumento per la definizione, implementazione, misurazione e controllo delle strategie. In un simile ambito, ne vengono esaminate le peculiarità, in termini di configurazione e di utilizzo, all'interno delle amministrazioni pubbliche. Il capitolo evidenzia la rilevanza, per le aziende operanti in ambito pubblico come in quello privato, di implementare strumenti di misurazione multidimensionale dei risultati, quali la BSC, per assicurare sia un più efficace ed efficiente governo dei processi interni, che l'allineamento strategico e la soddisfazione dei principali portatori di interesse.

Il *secondo capitolo* approfondisce le specificità e gli elementi caratterizzanti gli strumenti ed i sistemi per la gestione della qualità, tra cui la BSC, ma anche il modello EFQM (*European Foundation for Quality Management*) e il modello CAF (*Common Assessment Framework*). In particolare, ne vengono analizzati i punti di forza e di debolezza, le potenzialità, anche in ottica comparativa, e i vantaggi che potrebbero derivare dalla loro integrazione. Dall'analisi emerge come framework di supporto alla misurazione delle performance, quali la BSC o l'EFQM, possano rappresentare rilevanti strumenti di gestione della qualità in azienda, soprattutto se utilizzati in maniera integrata.

Se il secondo capitolo si focalizza sul ruolo della BSC a supporto della qualità, il *terzo capitolo* ne approfondisce l'utilizzo nell'ambito della rendicontazione sociale. Specifica attenzione viene dedicata al Bilancio Sociale, lo strumento più diffuso nelle Pubbliche Amministrazioni per rendicontare le performance sociali. A questo proposito, il capitolo propone l'integrazione tra la BSC e la rendicontazione sociale, evidenziando come la prima possa essere una utile fonte di informazione per la seconda. Inoltre, emerge come la BSC possa essere utilizzata come vero e proprio strumento di rendicontazione sociale, modificando opportunamente le dimensioni che la compongono o integrandole con una o più prospettive riferite specificamente alla performance sociale dell'amministrazione considerata.

A questo proposito, un profilo rilevante della suddetta performance è rappresentato dal grado di soddisfazione e valorizzazione del personale. Il *quarto capitolo* approfondisce il tema della valutazione delle risorse umane nelle aziende pubbliche, evidenziandone le diverse implicazioni organizzative, procedurali e gestionali. Dopo aver esaminato le condizioni di efficacia del processo di valutazione, il capitolo approfondisce la dinamica di tale processo e il complesso delle relazioni interpersonali che da esso si innescano, sottolineando l'importanza di queste ultime prima ancora che delle tecniche e dei 'punteggi' su cui si fonda il giudizio. In un simile ambito, viene evidenziata la rilevanza di integrare i sistemi di valutazione con gli strumenti di programmazione, monitoraggio e controllo strategico, come la BSC.

Da quanto approfondito nel quarto capitolo, emerge come la corretta valutazione e valorizzazione delle competenze interne rappresenti un importante fattore critico di successo per una qualsiasi azienda. Anche le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a gestire le proprie risorse materiali e immateriali in ottica strategica, superando un atteggiamento auto-referenziale per aprirsi al confronto con l'ambiente esterno. Il *quinto capitolo* approfondisce il tema del benchmarking a supporto delle strategie e dei processi di apprendimento organizzativo, evidenziando le peculiarità della pubblica amministrazione. Particolare attenzione viene prestata alle potenzialità derivanti dall'integrazione tra benchmarking e sistemi di misurazione delle performance orientati alle strategie, quali la BSC. A tale proposito viene approfondita la possibile applicazione di tecniche specifiche, quali la *Data Envelopment Analysis*, a supporto della comparazione multidimensionale dei risultati in ottica strategica.

Il tema delle strategie e del benchmarking si lega fortemente a quello della governance e del controllo, oggetto del *sesto capitolo*. Quest'ultimo approfondisce l'utilizzo della BSC nel governo delle aziende partecipate per la gestione dei servizi pubblici locali. In un simile ambito, oltre a consentire una misurazione multidimensionale dei risultati aziendali, tale strumento conduce alla predisposizione dell'impianto informativo necessario per alimentare l'attività di accountability sociale del Gruppo Locale. In tal senso, il capitolo evidenzia come la BSC possa contribuire alla redazione sia del "Bilancio Sociale Consolidato" che del "Bilancio di Mandato", strumenti attraverso i quali l'Ente Locale rendiconta, in diversi momenti, circa il grado di attuazione del Programma Politico sulla base del quale ha ottenuto il consenso elettorale.

Dopo aver approfondito le principali caratteristiche e potenzialità della BSC in ambito pubblico, nella seconda parte del libro vengono esaminati alcuni casi operativi. In particolare, il *settimo capitolo* presenta l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate, proponendo una concreta applicazione del sistema di performance management all'interno dell'ente. Dopo aver presentato alcune riflessioni sul contesto di riferimento, vengono mostrate le caratteristiche salienti della mappa strategica dell'Agenzia, richiamandone il percorso di generazione ed illustrandone la struttura, le logiche di "lettura", nonché i contenuti più significativi. Dall'analisi emerge come la mappa strategica, da un lato favorisce la definizione di azioni e progetti da realizzare nell'ambito degli obiettivi di budget, dall'altro, sul versante del reporting verso gli stakeholder, costituisce un valido anello di congiunzione tra le istanze della pianificazione e quelle della rendicontazione sociale.

Tali argomenti vengono approfonditi nell'*ottavo capitolo* in relazione alla Camera di Commercio di Arezzo, di cui viene presentata l'evoluzione intervenuta negli strumenti di programmazione

e di misurazione delle performance. In particolare, viene evidenziata l'utilità riconosciuta all'interno dell'Ente camerale di strumenti quali: il benchmarking (Pareto e Benchmarking Toscano), la certificazione della qualità UNI EN ISO 9001-VISION 2000, la misurazione e controllo delle performance, il controllo economico-finanziario, la rendicontazione sociale (bilancio sociale di mandato). Inoltre, viene descritto il progetto di sperimentazione della BSC, a partire dalle motivazioni fino alla formulazione della mappa strategica camerale e di ciascuna area dirigenziale. Viene, infine, presentato il sistema di misurazione e di reportistica implementato per rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi a livello di ente e di ciascuna area dirigenziale mediante il cruscotto direzionale e il cruscotto di area.

Di estremo interesse risulta raffrontare il caso della Camera di Commercio di Arezzo con quello della Camera di Commercio di Treviso, descritto nel *nono capitolo*. Quest'ultima ha concluso un lungo ed intenso periodo di cambiamento, durante il quale sono stati fissati gli indirizzi generali dell'ente e i suoi obiettivi strategici, è stato avviato e consolidato il processo di programmazione e controllo ed il percorso per la qualità certificata e la qualità totale ed è iniziata un'articolata politica di sviluppo delle risorse umane collegata alle altre innovazioni. La BSC è stata introdotta per ultima proprio per coordinare tutti gli altri strumenti già avviati e per conferire una veste organica alla programmazione e al controllo strategico, sia sotto l'aspetto dell'unitarietà ed organicità delle attività e degli interventi camerali, sia per instaurare uno stretto legame tra le diverse e numerose attività e tra le diverse fasi della gestione.

Dopo aver esaminato le esperienze di due camere di commercio, il *decimo capitolo* presenta il caso del Comune di Montalcino. Quest'ultimo, a partire dal 2003, avvia un profondo progetto di cambiamento, supportato da una forte partecipazione e condivisione interna. Tali elementi hanno favorito la definizione di un sistema di controllo integrato che, da un lato, affianca alla dimensione *strategica* del controllo quella *operativa*, dall'altro, valuta l'impatto che le azioni poste in essere hanno sia sulle risorse, sia sul livello di soddisfazione delle aspettative e degli impegni presi nei confronti dell'utenza. Ciò viene perseguito mediante l'implementazione di strumenti quali il bilancio sociale e la BSC, il controllo di gestione, la valutazione della qualità percepita (customer satisfaction), i sistemi di valutazione della dirigenza e di controllo delle società partecipate.

Di seguito, l'*undicesimo capitolo* descrive il percorso di cambiamento dei sistemi di pianificazione e misurazione delle performance in una diversa realtà: l'azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Siena. In particolare viene evidenziato il processo di programmazione strategica ed operativa e il sistema di controllo di gestione, descrivendone le finalità, i soggetti coinvolti, gli strumenti di supporto e la reportistica. All'interno del capitolo è data particolare rilevanza all'integrazione esistente tra il sistema di programmazione e controllo e il sistema di valutazione ed incentivazione del personale, e tra il primo ed il sistema di rendicontazione sociale. Viene infine descritta l'introduzione della BSC, evidenziandone le finalità perseguite e le caratteristiche, mostrando il percorso seguito per la costruzione della mappa strategica aziendale e del cruscotto di indicatori per la sua misurazione.

Diversamente, il *dodicesimo capitolo* descrive il caso del Comune di Arezzo. Particolare rilevanza viene data sia agli strumenti contrattuali, quali il contratto di servizio e la carta del servizio, disciplinanti i rapporti rispettivamente fra gli enti locali e le società di gestione e fra queste

ultime e gli utenti, sia alle metodologie di controllo che sono state definite per il monitoraggio delle società partecipate. Tali metodologie devono essere integrate, ovvero far riferimento ai diversi profili in cui la gestione si articola, devono essere in grado di garantire un equilibrio fra obiettivi a breve e a medio lungo termine, nonché di stimolare il soddisfacimento sia dei portatori di interesse interni che esterni all'azienda. Per tali motivi la metodologia di controllo può essere considerata molto vicina alla BSC, ponendo però particolare attenzione a quanto stabilito dagli enti locali, unici titolari dei servizi affidati e delle funzioni di programmazione e controllo.

Una diversa esperienza operativa viene presentata nel *tredicesimo capitolo*, che mostra come le logiche sottostanti l'impiego della BSC possano rispondere efficacemente ai fabbisogni di controllo e di rendicontazione del complesso museale del Santa Maria della Scala di Siena. Il capitolo mostra i risultati di uno studio condotto quando il Museo operava ancora in veste di Istituzione comunale, descrivendo la mappa strategica e il cruscotto di indicatori proposti per la suddetta realtà. Dall'analisi delle performance raggiunte dal complesso museale tra il 2001 ed il 2006 emergono alcune 'buone prassi' di riferimento per la gestione in chiave manageriale dei musei. In particolare viene mostrata l'efficacia delle logiche della BSC anche in realtà operative, come quelle museali, piuttosto restie ad accogliere saperi diversi da quelli propri dell'ambiente umanistico-culturale.

Successivamente, il *quattordicesimo capitolo* riprende e approfondisce, in chiave operativa, il tema del benchmarking a supporto della gestione strategica delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento al caso delle camere di commercio. Dopo aver evidenziato la struttura del sistema, gli indicatori individuati e gli utilizzi che ne vengono fatti dalle singole camere di commercio, viene ipotizzata una possibile evoluzione del sistema di benchmarking in chiave strategica con i potenziali collegamenti con il sistema BSC. A questo proposito, di particolare interesse risulta la descrizione del "progetto Pareto" presso Unioncamere.

Se i precedenti casi mostrano le esperienze di aziende pubbliche operanti nel contesto italiano, il *quindicesimo capitolo* presenta il caso della University of California San Francisco. Il capitolo evidenzia come l'applicazione della BSC alle università permetterebbe di governare le diverse dimensioni della strategia. Nello specifico, è la multidimensionalità dei processi di creazione di valore realizzati nelle università che richiede di passare da una gestione basata su pochi aspetti, preminentemente interni ed economico-finanziari, al governo simultaneo di più dimensioni e di più relazioni sia all'interno che all'esterno del perimetro organizzativo. Tali considerazioni vengono approfondite mostrando le peculiarità della BSC adottata presso la University of California San Francisco.

Infine, il *sedicesimo capitolo* conclude la serie dei casi operativi, mostrando l'esperienza dell'Azienda Ospedaliera "Bambin Gesù". In particolare, viene descritto il processo di implementazione della BSC all'interno dell'Ospedale, mostrando sia i fattori che hanno determinato la ricezione e graduale accettazione dello strumento, quali il consenso e lo spirito di condivisione, sia le nuove opportunità stimulate dallo strumento stesso, che dopo aver permesso di consolidare importanti risultati strategici, ha fatto da volano a una serie di iniziative di pubblico interesse, tra cui la pubblicazione del Bilancio Sociale.

In conclusione, l'analisi dei numerosi temi emersi e delle esperienze operative presentate

sembra consentire, nel suo complesso, di delineare le principali caratteristiche, finalità, potenzialità e possibili sviluppi, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, dei principali strumenti di misurazione delle performance in ottica strategica (e in particolare della BSC), costituendo una utile guida per le organizzazioni/aziende/enti che si accingono all'implementazione o, comunque, al cambiamento dei propri sistemi di misurazione e controllo.

Nel lasciarvi alla lettura del presente lavoro, il nostro ringraziamento va a tutti coloro che, a vario titolo, hanno collaborato alla realizzazione del libro, e in particolare ad Viviana Cerutti, Anna Curci, Barbara Daidone, Manuela Malik, Elena Nucci, Andrea Sansoni, Maura Santoni, Monia Sgaravizzi, Elisa Staderini. Ci sentiamo inoltre in dovere di ringraziare gli autori dei vari capitoli, ovvero colleghi e operatori aziendali che con entusiasmo e dedizione hanno offerto il loro contributo e messo a disposizione la loro esperienza sui temi della misurazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni.

Maggio 2008

Angelo Riccaboni
Cristiano Busco
Alessandro Bacci
Giuseppe Del Medico

