

La Balanced ScoreCard (BSC) nei comuni: un'occasione per attuare con successo un programma in presenza di risorse scarse.

La cronica scarsità di risorse finanziarie, dovuta al taglio dei trasferimenti ai comuni, non potrà non avere effetti negativi sull'organizzazione complessiva della macchina amministrativa e sulla qualità dei servizi al cittadino. Il metodo del patto di stabilità esteso alla gestione di bilancio dei comuni, significa che le misure di risparmio avranno, d'ora in poi, un carattere strutturale, perciò definitivo. Se dunque le cose stanno così è necessario ricercare nuovi percorsi e stili di gestione.

Molte novità, in tema di gestione amministrativa, orientate al risparmio e all'efficienza, sono già state predisposte, come si ricava dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18 Agosto 2000, n. 267). Il nuovo ordinamento ha avviato il passaggio ad un sistema di controlli interni mirati all'efficienza e al conseguimento dei risultati. Ciò dovrebbe accelerare la transizione da un modello organizzativo burocratico ad un modello organizzativo più snello ed efficace analogo a quello adottato dalle imprese private. I controlli esercitati sull'azione amministrativa, dovrebbero abbandonare un'impostazione di tipo formale per assumere un'impostazione di tipo manageriale.

L'architettura del nuovo ordinamento amministrativo, determinerà un cambiamento strutturale del sistema di gestione degli enti locali. Il nuovo modello organizzativo accanto ai classici principi di gestione amministrativa come l'equità, la parità di trattamento e la correttezza, affiancherà l'adozione di elementi innovativi come ***l'efficienza, l'efficacia e l'economicità***.

In questa direzione si era già mosso il D.Lgs. 77/95 che introduceva il **controllo di gestione: una procedura atta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzione di organizzazione dell'ente e, correlativamente, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione** (art. 39 comma 2).

Il percorso fin qui seguito, presenta, tuttavia, strozzature e ritardi, per alcuni commentatori, il ritardo nell'implementazione dei sistemi di controllo è da imputare al sistema informativo-contabile adottato. Tale sistema è centrato sulla contabilità finanziaria, cioè sul concetto di competenza finanziaria; esso rileva le entrate che si prevede di accertare (provenienza delle risorse) e le spese che si prevede di effettuare (destinazione delle risorse), trascurando di rilevare gli aspetti economici e patrimoniali della gestione, che consentono di accertare il risultato economico della gestione e le sue cause.

L'aspetto economico-patrimoniale, in molti casi, viene rilevato a fine esercizio tramite il prospetto di riconciliazione, un documento che permette, con aggiustamenti e integrazioni, di trasformare i dati finanziari in dati economico-patrimoniali.

E' opinione diffusa che per avere un'efficace implementazione del controllo di gestione negli enti locali è necessaria l'attivazione di una contabilità integrata che affianchi a quella finanziaria, quella economica; cosa che consentirebbe agli enti di disporre dati sull'effettivo uso delle risorse e di avere un controllo delle dinamiche interne.

Un'ulteriore spinta all'innovazione dovrebbe basarsi su una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti. Anche in questo caso, non mancano gli spunti e gli strumenti, infatti, il processo di riforma ha assegnato un ruolo centrale all'incentivazione del personale dirigenziale, in particolare a quella legata alle performance. Lo scopo è convincere i dirigenti ad orientarsi al conseguimento dei risultati e stimolare l'attuazione dei principi alla base della riforma. (Cfr. il legame fra l'art. 14 del CCNL dei dirigenti e l'art. 5 del D.Lgs. 286/99 che afferma *Le pubbliche amministrazioni anche sulla base dei risultati del controllo di gestione [...] valutano le prestazioni dei propri dirigenti*).

Ma le funzioni di controllo strategico, di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti (attraverso i nuclei di valutazione) anche se, come prevede la riforma, dovrebbero essere

esercitate in maniera integrata, all'atto pratico possono rivelarsi inadeguate per la ragione fondamentale che tale integrazione non si estende a tutti i soggetti (gli *stakeholder*) interessati alla governance.

Gli enti locali dovrebbero cominciare a mettere a punto e ad utilizzare obiettivi misurabili e introdurre criteri di misurazione dei risultati, coinvolgendo tutto il personale. Di solito, i dipendenti pubblici non misurano il risultato del proprio lavoro, facendo riferimento ad obiettivi o target fissati; essi tendono a valutare, in maniera approssimativa, il volume di lavoro svolto, e se lavorano intensamente, si convincono che fanno tutto il possibile per far marciare l'organizzazione; come è evidente, il risultato di una tale impostazione è una significativa mancanza di risultati.

La strada da sperimentare è l'assegnazione di obiettivi misurabili alle diverse unità organizzative in linea con la programmazione strategica e operativa. Assegnare obiettivi è importante, in quanto, contribuisce a diffondere all'interno dell'organizzazione la conoscenza delle priorità strategiche e costituisce uno stimolo alla loro realizzazione; un ulteriore stimolo è costituito dagli incentivi al personale che creano motivazione e predispongono i dipendenti ad una maggiore comprensione e condivisione degli obiettivi stessi.

L'adozione del **PEG** (Piano Esecutivo di Gestione), un documento che definisce le attività, le risorse e gli obiettivi dei diversi centri di responsabilità, segna l'avvio di un sistema innovativo di gestione strategica, anche se non esaurisce la gamma delle innovazioni possibili. Partendo dall'esigenza, come si accennava, dello sviluppo di un sistema integrato di gestione che ponga in comunicazione tutti i soggetti interessati al corretto funzionamento della macchina amministrativa, si profila la necessità di introdurre, nuovi strumenti. In questa direzione si muove la **Balanced Scorecard**, uno strumento che, come cercheremo sinteticamente di dimostrare è in grado di recepire sia le trasformazioni introdotte dalla riforma sia la valenza strategica del **PEG**.

Ideata da Robert Kaplan e David Norton nei primi anni novanta, la **BSC** era stata inizialmente pensata come uno strumento per misurare e valutare le prestazioni di un'organizzazione applicata prevalentemente ad aziende del settore privato.

Con questo strumento, la valutazione delle *performance* di un'organizzazione non avveniva riferendosi soltanto agli indicatori compresi nella prospettiva economica-finanziaria, ma attraverso un insieme allargato di indicatori, appartenenti a diverse prospettive: quella del cliente, dei processi interni, dell'innovazione e dell'apprendimento. In pratica lo scopo di tale allargamento era di bilanciare gli indicatori finanziari, che permettono di valutare il risultato di azioni precedentemente intraprese, con i driver della creazione del valore futuro dell'organizzazione presenti negli indicatori inclusi nelle altre prospettive.

La **BSC** si è poi rapidamente evoluta in un *Management System* completo per implementare e realizzare la strategia, cioè allineare la gestione corrente e le risorse agli intenti strategici; permettendo al management delle aziende di sperimentare nuove forme organizzative fortemente orientate ai risultati.

I temi strategici definiti dai massimi vertici di un'organizzazione sono tradotti in obiettivi che vengono assegnati ai responsabili delle singole strutture: ogni individuo inserito in tali strutture è chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stessi. La **BSC** coinvolge, quindi, a cascata, tutti i livelli organizzativi. Per l'applicazione di un tale strumento all'ente locale, risulta, altresì, fondamentale il suo collegamento con il **PEG**, anche se, va tenuto conto che mentre l'orizzonte temporale della **BSC** è il medio periodo, quello del **PEG** si riferisce ad un singolo esercizio.

Gli amministratori, Sindaco e Consiglio Comunale, devono sollecitare e prestare ascolto ai suggerimenti del personale per individuare problemi e aree di intervento su cui focalizzarsi per sviluppare nuove iniziative e tradurle in obiettivi strategici. La **BSC** consente di tracciare un percorso nelle quattro prospettive indicate per realizzare miglioramenti nella gestione dei processi interni della macchina amministrativa.

Abbiamo detto che la **BSC** si sviluppa su quattro prospettive, cerchiamo schematicamente di mostrare come queste si possono applicare all'ente locale:

1. **La prospettiva economica-finanziaria:** misura il grado di efficacia del Comune nel rispetto dei documenti di programmazione economico-finanziaria;
2. **La prospettiva del cliente:** misura il grado di soddisfazione dei cittadini, dei fornitori, delle organizzazioni sociali, delle associazioni e, in generale, di tutti gli stakeholder;
3. **La prospettiva dei processi interni:** misura il grado di efficacia e di efficienza con il quale il Comune gestisce e controlla i processi interni;
4. **La prospettiva dell'innovazione e apprendimento:** misura il grado di conoscenza e di apprendimento delle risorse umane.

Come orientarsi nella scelta degli obiettivi, degli indicatori e delle misure relative alle quattro prospettive indicate? Le strade da percorrere sono diverse; Norton e Kaplan hanno individuato un percorso preferenziale, in seguito all'analisi dei risultati conseguiti in diversi anni di applicazione della **BSC** ad un notevole numero di organizzazioni, che consiste nello sviluppo di una mappa strategica, un documento che formalizza l'elaborazione e lo sviluppo della strategia di un'organizzazione. Un requisito per l'elaborazione di una mappa strategica è l'esistenza di una strategia, a tale proposito è necessario tenere presente che la formulazione di una strategia è fondamentalmente un'arte che non si lascia sottoporre a facili schematismi. E' possibile per gli amministratori di un ente locale ripercorrere un simile iter? Riteniamo di sì. Forniamo di seguito un esempio che agli addetti ai lavori potrà sembrare riduttivo, ma utile se interpretato come metodo di lavoro; per un ente locale lo sviluppo di una **BSC** potrebbe partire dagli intenti seguenti:

1. **Responsabilità economica-finanziaria:** Essere buoni amministratori del denaro pubblico;
2. **Servizio ai clienti:** Fornire un servizio eccellente ai cittadini.
3. **Efficienza dei processi interni:** Abbassare i costi dei servizi, aumentandone l'efficienza operativa.
4. **Innovazione e apprendimento:** Valutare la possibilità di introdurre nuovi servizi e/o migliorare quelli esistenti agendo sui processi e sul livello di professionalità dei dipendenti.

Anche per gli indicatori e le metriche utilizzate non deve essere perso di vista l'intento strategico, essi vanno allineati alla strategia elaborata. Poiché l'obiettivo primario della Balanced Scorecard è la valutazione dell'attività strategica dell'Ente, risulta evidente come uno dei punti focali della metodologia sia l'individuazione degli indicatori, i quali, devono essere:

1. collegati alle strategie e agli obiettivi;
2. facilmente calcolabili;
3. significativi;
4. facili da comprendere;
5. ripetibili.

Di seguito riportiamo gli step del progetto per l'implementazione:

1°step: Considerata la portata, anche a livello organizzativo, che l'introduzione della Balanced Scorecard comporta in un'amministrazione, la decisione deve essere adottata dalla Giunta Comunale.

2°step: Il Sindaco, unitamente al Direttore Generale, dovrebbe validare i seguenti temi strategici dell'Ente:

- il miglioramento e il potenziamento dei servizi alla persona;
- le infrastrutture e il recupero del patrimonio;
- lo sviluppo sostenibile;
- la sicurezza sociale;
- il recupero di risorse.

3°step: Viene costruita la serie storica degli indicatori, al fine di valutarne il trend.

4°step: viene erogata una formazione intensiva agli amministratori del sistema, e, contemporaneamente si provvede alla diffusione della metodologia a tutto il personale coinvolto nel progetto (dirigenti, addetti alle segreterie di settore, ecc.).

5°step: viene implementato e sperimentato per un periodo determinato, un software per la gestione degli obiettivi strategici dell'Ente. La parte più significativa del progetto potrà essere inserita nella rete civica dell'Ente.

Alcuni possibili benefici legati all'adozione della BSC

I benefici attesi dall'applicazione della **BSC**, si possono così riassumere:

- rendere chiara la visione e la strategia proposta dal Sindaco e dalla Giunta;
- focalizzare i fattori critici del successo;
- comunicare e collegare tra loro obiettivi e misure strategiche;
- potenziare il feedback rispetto ai risultati e l'apprendimento strategico dell'Ente.

Un ente locale lavora per fornire dei servizi efficienti ed efficaci ai cittadini.

Una delle più grandi sfide di qualsiasi organizzazione, del settore privato o pubblico, è quella di descrivere e differenziare le mansioni all'interno del business. Quando le persone non hanno ben chiara la loro mansione, si sprecano tempo e soldi, si verificano sovrapposizioni, lavori e/o procedure rifatti, inefficienze e spesso tensioni e conflitti. La **BSC** indica il modo corretto per chiarire gli scopi, i ruoli, gli obiettivi e l'autorità dei dirigenti.

Con la **BSC** si individuano e si assegnano responsabilità e si descrivono i processi di lavoro ed i risultati da perseguire; ciò fornisce l'opportunità di ridisegnare e snellire la struttura organizzativa.

Con la **BSC**, non solo è possibile un monitoraggio dei processi, ma è possibile prevedere le tendenze della performance e i risultati raggiungibili.

Con la **BSC** è possibile rilevare lo scarto tra risultati effettivi e quelli pronosticati, procedendo ad un continuo riallineamento tra mission e i processi interni. Questo consente agli organi di governo una migliore comprensione di come è gestito il budget e i benefici che ne possono derivare per le finanze pubbliche.

La **BSC** è uno strumento che consente un accesso immediato, tramite un software dedicato, a quasi tutti i dati critici della *performance* attraverso un unico sistema e da una singola postazione. Ciò elimina la necessità di **procurarsi i dati** o di sfogliare pagine e pagine di rapporti cartacei.

Questo significa che il tempo viene impiegato solo per gestire/organizzare, risolvere i problemi, stabilire le responsabilità, e addestrare i responsabili. Inoltre, la **BSC**, come molte esperienze applicative dimostrano, è uno strumento efficace per gestire il cambiamento con iniziative sempre coerenti con gli indirizzi strategici generali.

Pasquale Bongiovanni