



# AMMINISTRAZIONE E CONTROLLO DELLE AZIENDE PUBBLICHE «IL MODELLO DELLE LEVE DI CONTROLLO»

---

Leve di controllo nella P.A.  
Prof. Guido Modugno  
Università degli Studi di Trieste

# I punti rilevanti da trattare ...

1. Qual è la funzione dei sistemi di controllo? Cioè: cosa ci aspettiamo da essi?
2. Quali sono gli strumenti a disposizione?

# QUAL È LA FUNZIONE DEI SISTEMI DI CONTROLLO? COSA CI ASPETTIAMO DA ESSI?

---

L'evoluzione del concetto di controllo negli studi di management: una sintesi

# Anthony, 1965

“Management control is the process by which managers ensure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization’s objectives”

Il controllo viene inteso come un processo volto a garantire che le risorse vengano acquistate e utilizzate

- In modo efficiente ed efficace
- Per il raggiungimento degli obiettivi dell’organizzazione

# Ouchi, 1979

MCS are processes for influencing behaviour; they provide a means for gaining cooperation among collectives of individuals or organizational units who may share only partially congruent objectives, and challenging those efforts toward a specified set of organizational goals.

Si fa spazio l'idea che i sistemi di controllo (MCS: Managerial Control Systems) non possano garantire alcunché.

Vanno utilizzati, piuttosto, per orientare i comportamenti:

- Al fine di incentivare i membri dell'organizzazione a collaborare
- Nonostante essi possano avere obiettivi personali solo parzialmente compatibili
- Verso il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione
- I quali devono essere ben definiti e comunicati.

# Simons, 1995

MCS are formal, information based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organizational activities.

- Ogni sistema di controllo manageriale ha lo scopo di veicolare informazioni (finanziarie e non) necessarie per prendere decisioni e orientare i comportamenti
- I sistemi di controllo si basano su procedure e routine formali: ad es., le informazioni vengono riassunte in report che hanno specifici destinatari (margin, dati di mercato, budget...)
- Le informazioni prodotte dal MCS sono rivolte ai manager;
- I manager usano le informazioni per mantenere o modificare il percorso seguito dall'azienda.

# Elementi importanti

- ❖ Il controllo direzionale è finalizzato a supportare la realizzazione della strategia scelta ovvero a modificarla.
- ❖ Tutto ciò che consente al management di implementare la strategia ovvero di sceglierne una alternativa rappresenta uno strumento di controllo



# MCS e tensioni organizzative

L'attività di controllo dovrebbe consentire di governare alcune tensioni che caratterizzano le organizzazioni (R.Simons, 1995):

<b>NELLE IMPRESE:</b>	<b>ESEMPI</b>
Tra cambiamento (innovazione) e volontà di limitare il rischio (tradizione)	PEPSI: innovare rischiando? Patate OGM e snacks
Tra redditività di breve termine e crescita nel lungo termine	ENEL: taglio costi manutenzione rete
Tra gli obiettivi dell'organizzazione e quelli dei suoi membri (viene recepita la lezione di Ouchi)	Incentivi al personale in ENEL; Costa Crociere, sicurezza nella navigazione
Tra gli obiettivi degli stakeholder	ILVA Taranto: salute o lavoro?
Tra le varie opportunità offerte dal mercato per la creazione di valore, e la scarsità di tempo a disposizione dei manager.	VAN, TIR... START UP M.Leoni: distance monitoring (come selezionare le opportunità avendo poco tempo a disposizione?)



# MCS e tensioni organizzative

NELLE AZIENDE DELLA P.A.:	ESEMPI
Tra cambiamento (innovazione) e volontà di limitare il rischio (tradizione);	Corsi in inglese all'università?
Tra politiche di breve periodo e produzione di valore pubblico nel lungo termine	Diversi approcci al problema del calo del tasso di natalità
Tra gli obiettivi dell'organizzazione e quelli dei suoi membri	Quali sono gli obiettivi dell'Ateneo? Quali sono gli obiettivi dei singoli? Bil. unico di Ateneo o bilanci dipartimenti?
Tra gli obiettivi degli stakeholders: cittadini, imprese, mezzi di informazione, associazioni...	Quali sono gli obiettivi degli stakeholder in un ente locale? (ruolo del bilancio di previsione)
Tra le varie opportunità per lo sviluppo di un territorio (per gli enti territoriali) o di un settore, e la scarsità di risorse.	Qual è la vocazione di Trieste? Quale strategia per il suo sviluppo? I sistemi di controllo possono aiutare a valutare la strategia?

# Corporate Strategy e Business Strategy



# Applicazione alla P.A.



L'allocazione delle risorse nella P.A. rappresenta un'attività di fondamentale importanza: in essa si concretizzano molte scelte politiche.

ESEMPI: salvaguardia del territorio, sviluppo economico, educazione e sport, welfare...

Anche all'interno di ogni singola area, è necessario procedere ad una destinazione delle risorse per capire **COME CREARE VALORE PUBBLICO**.

# L'esperienza "Regione FVG": dalla strategia alla programmazione operativa (fonte: documenti interni Regione FVG)

## NUOVI STRUMENTI INTRODOTTI



- Con la riforma della struttura organizzativa e dei meccanismi operativi avviata dalla legge 4/2004 e dal successivo Regolamento di Organizzazione sono stati introdotti nuovi strumenti per la programmazione, che adottano l'approccio appena accennato:
  - **Piano Strategico:** deve raccogliere gli obiettivi politici strategici del programma di governo e tradurli in obiettivi strategici per l'azione amministrativa.
  - **Piano Triennale:** deve tradurre gli obiettivi strategici in obiettivi di medio periodo (anno per anno) e raccorderli con la legislazione vigente (e quindi l'attività ordinaria) e la legislazione futura (di riforma e di manutenzione).
  - **Piano Operativo Annuale:** deve tradurre gli obiettivi di medio

# L'esperienza "Regione FVG": dalla strategia alla programmazione operativa

(fonte: documenti interni Regione FVG)

	<b>piano strategico</b>	<b>piano triennale</b>	<b>piano operativo</b>
documento di riferimento	<b>programma di governo</b>	<b>piano strategico</b>	<b>piano triennale</b>
durata	<b>quinquennale (legislatura)</b>	<b>triennale con aggiornamento annuale</b>	<b>annuale</b>
struttura	<b>per settori d'intervento per Direzione centrale</b>	<b>per settori d'intervento per Direzione centrale</b>	<b>per Direzione centrale per Servizio</b>
contenuti	<b>indirizzi e obiettivi strategici direttive generali azione amministrativa</b>	<b>modalità organizzative tempi di attuazione scelte gestione risorse finanziarie</b>	<b>obiettivi operativi risorse funzionali risorse strumentali risorse finanziarie</b>
finalità	<b>programmazione attività</b>	<b>raccordo con strumenti di programmazione finanziaria</b>	<b>assegnazione formale obiettivi ai dirigenti modalità verifica raggiungimento obiettivi</b>

# PRIME CONCLUSIONI

1. “Controllare” è sinonimo di “guidare”, “dare una direzione”. In tal senso, anche le risorse umane vanno orientate: il sistema di controllo ne orienta i comportamenti
2. Ogni strumento che contribuisce a realizzare la strategia, ovvero a individuarne di nuove, può dunque essere considerato “strumento di controllo”.
3. Le aziende pubbliche non sfuggono a questa logica: devono dotarsi di una strategia e realizzarla, avvalendosi in ciò di un sistema di programmazione e controllo.

# QUALI LEVE DI CONTROLLO PER LE AZIENDE PUBBLICHE?

---

Il modello “Levers of Control” di R. Simons

# Controllo e strategia

Se il sistema di controllo ha la finalità di

... confermare la strategia aziendale e aiutare il management a realizzarla

... ovvero di segnalarne l'inefficacia e quindi l'opportunità di cambiare strategia,

... allora conviene partire dal concetto di strategia per individuare le leve di controllo da utilizzare.



# Le «4 P» della strategia

(Mintzberg, 1987 e Simons, 1995)

- STRATEGY AS PERSPECTIVE
- STRATEGY AS POSITION
- STRATEGY AS PLAN
- STRATEGY AS PATTERNS

# Gerarchie di «Business Strategies»



# La strategia come Prospettiva: la Mission



## Mission e Vision: il Comune di Udine

*“Udine riesce a realizzarsi in città, nella misura in cui riesce ad essere:*

- centro direzionale e di servizi per l'intero Friuli;*
- punto di sintesi dei diversi interessi di tutto il territorio Friulano;*
- nodo centrale della rete funzionale che integra il sistema economico friulano.*

*Udine deve, quindi, essere: una città per lo sviluppo / Una città animata/ Una città sicura / Una città universitaria – una città dei giovani / Una città di qualità /Una città dell'innovazione del sistema pubblico locale / Una città per il territorio / Una città per il Friuli.“*

# Quali Mission e Vision per la Regione FVG?

(fonte: [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it))

MISSION: la ragione d' essere dell' azienda (cosa deve fare la Regione?)

VISION: il modo in cui si intende realizzare la mission (come si intende interpretare il proprio ruolo)

*«Essere il punto di riferimento della nuova Europa, realizzando l'armonia delle diversità, l'applicazione della conoscenza, l'investimento nell'innovazione. Migliorare il benessere di cittadini e ospiti attraverso lo sviluppo sostenibile dell'economia e del territorio».*

# Position



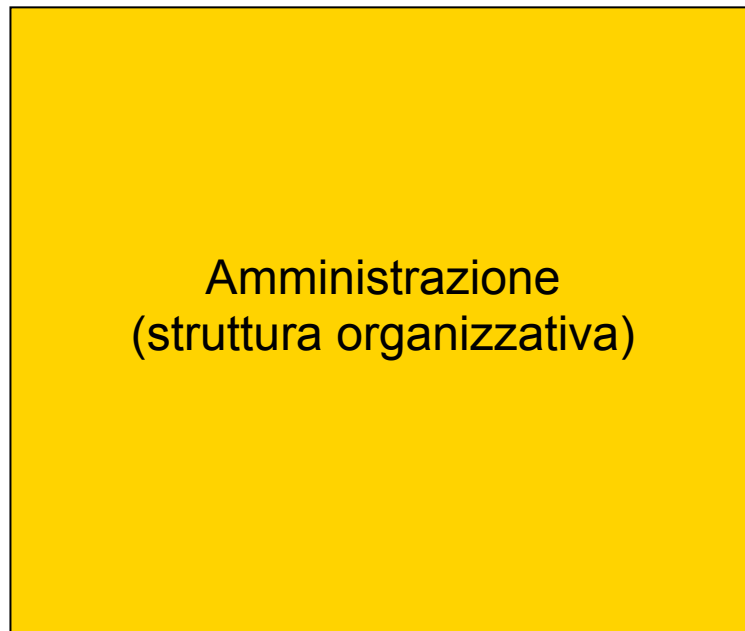
# SWOT Analysis

PUNTI DI FORZA:  <b>S</b>	PUNTI DI DEBOLEZZA:  <b>W</b>
OPPORTUNITÀ:  <b>O</b>	MINACCE:  <b>T</b>

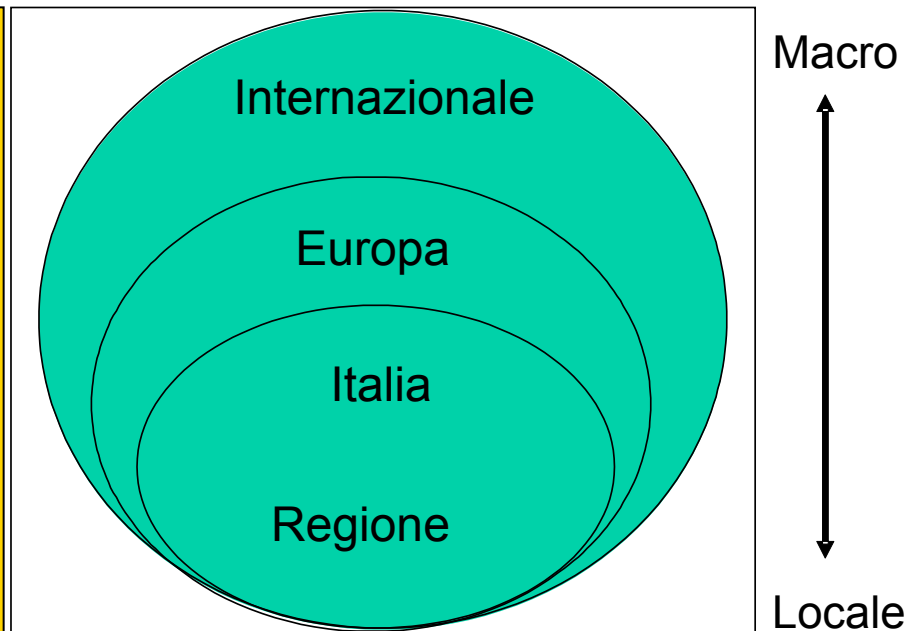
- Minacce e opportunità derivano dall' ambiente esterno: una minaccia può essere rappresentata da una riduzione dei trasferimenti nelle entrate, o dalla concorrenza di aree vicine...
- Le risorse e le competenze aziendali comportano punti di forza e debolezza
- L' analisi SWOT pone in relazione queste due dimensioni.

# SWOT: Regione FVG

**Interno: l'Ente Regione**



**Esterno: il contesto, il FVG**



**Strengths: Punti di forza**

**Opportunities: Opportunità**

**Weaknesses: Punti di debolezza**

**Threats: Minacce**



# Punti di forza e debolezza

I punti di forza e di debolezza dipendono dalle risorse, materiali e immateriali, di cui l'ente dispone: riguardano, dunque, aspetti interni propri dell'ente.

Risorse materiali	Risorse immateriali
Risorse finanziarie	Relazioni di collaborazione
Dotazione ICT	Competenze specifiche
Altri beni materiali...	Fiducia...

# Punti di forza dell'ente Regione FVG

(fonte: documento interno regione FVG, 2006)

---

## Punti di forza

- Specialità (autonomia) e nuovo assetto istituzionale (sussidiarietà);
  - Stabilità di governo per la legislatura;
  - Disponibilità di risorse finanziarie (flessibilità di bilancio e società partecipate);
  - Rete di relazioni di collaborazione, cooperazione ed integrazione con regioni contermini (Euroregione, progetti di cooperazione transfrontaliera, servizi integrati);
  - Forte orientamento all'innovazione ed alla qualità, all'implementazione dell'ICT ed all'e-government, sia nei processi di regolazione e di governance che nei sistemi operativi organizzativo-gestionali;
  - Storie di successo che in passato hanno fatto stimare la burocrazia regionale ed esempi di eccellenza in alcuni settori/servizi.
-

# Punti di debolezza dell' ente Regione FVG

---

## Punti di debolezza

- Ritardo nell'attuazione del riordino istituzionale a livello regionale, sia con riferimento all'adozione del principio di sussidiarietà che con riferimento alla semplificazione del “gruppo pubblico” regionale (Ente Regione ed Enti, agenzie, società controllate o partecipate);
  - Sottofinanziamento del sistema regionale;
  - Corpo di norme non sempre adeguato alle sfide del presente e del futuro, ridondante, complesso, di difficile lettura, spesso frutto di stratificazioni successive e di interventi non coordinati;
  - Inadeguatezza degli strumenti di pianificazione e programmazione, sia generale che di settore;
  - Mancanza di una cultura pragmaticamente orientata all'analisi di costi e benefici ed alla valutazione dei risultati e degli impatti;
  - Struttura organizzativa – prima della riorganizzazione – appiattita e frammentata e carente di cultura manageriale.
-

# Opportunità (dal territorio)

- Globalizzazione e caduta di barriere favoriscono l'innovazione, la diffusione delle conoscenze, la mobilità delle persone e delle informazioni;
- la posizione geopolitica...
- la dimensione governabile, sia in termini territoriali che istituzionali che organizzativi;
- pluralismo culturale e linguistico, coniugato a senso di appartenenza e radicamento al territorio;
- integrità etica e senso civico dei cittadini, sicurezza ed ordine pubblico;
- elevata qualità della vita (accessibilità e qualità dei servizi pubblici);
- patrimonio culturale, artistico ed ambientale di elevata attrattività;
- spiccata cultura imprenditoriale, con aziende leader e di forti competenze che sanno innovare e possono fungere da traino...;
- forza lavoro qualificata in termini di formazione generale;
- patrimonio di strutture e competenze per la ricerca scientifica di elevato livello.

# Minacce (dal territorio)

- Caratteristiche geografiche (il 42% del territorio è montano), demografiche (popolazione anziana), idrogeologiche (sismicità e fragilità);
- persistono squilibri di sviluppo tra diverse aree regionali; è in crisi il sistema economico montano...;
- frammentazione, localismo, conflittualità ostacolano ... le possibili sinergie tra sottosistemi economici e territoriali;
- il modello competitivo delle imprese in molti settori tradizionali è in crisi; settori tradizionalmente focalizzati su strategie di prezzo devono affrontare un divario crescente rispetto a produttori a basso costo di geografie emergenti; geografie contermini ci precedono nello sviluppo di strategie per il rilancio di settori di interesse anche per il FVG (turismo, ricerca, enogastronomia, etc.);
- pochi settori mostrano la profondità di veri cluster; gli attori economici, sociali ed istituzionali hanno limitate interazioni di sistema, in particolare con istituti di ricerca e università;
- le imprese hanno dimensione limitata (difficoltà ad attivare processi di ricambio generazionale e rallentamento della natalità imprenditoriale);
- si teme un'insufficiente disponibilità futura di forza lavoro altamente qualificata (professioni tecniche e scientifiche);
- l'apparato burocratico è molto pesante; la pressione fiscale è molto elevata;
- dotazione infrastrutturale non pienamente sfruttata, con colli di bottiglia da rimuovere.

# La strategia come piano



# La strategia come «percorso realizzato»

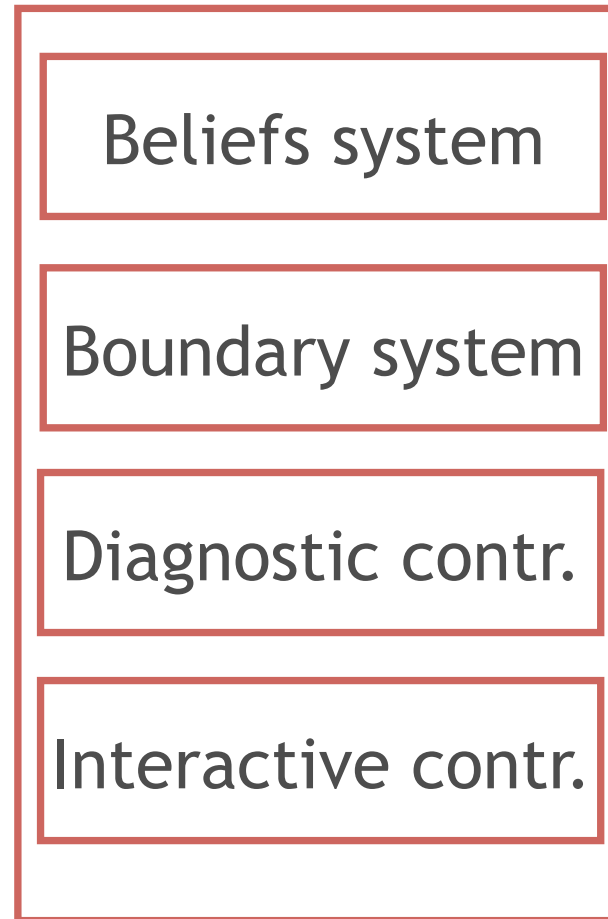
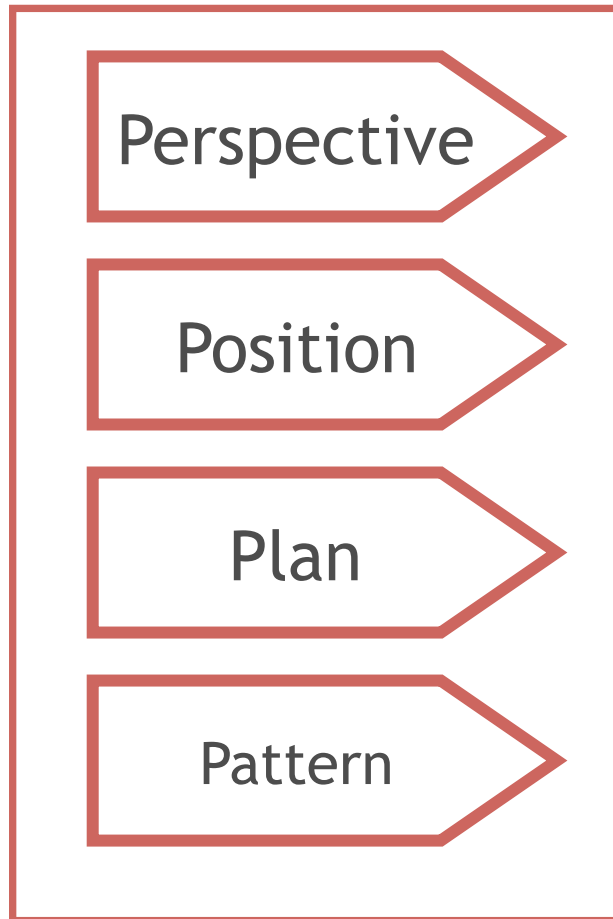


- Spesso, la STRATEGIA REALIZZATA si discosta da quella PROGRAMMATA.
- La strategia può essere vista allora come il percorso, inteso come passi realizzati giorno per giorno, per il raggiungimento degli obiettivi.

# Leve per il controllo

4 CONCEZIONI DI STRATEGIA

4 LEVE PER IL CONTROLLO



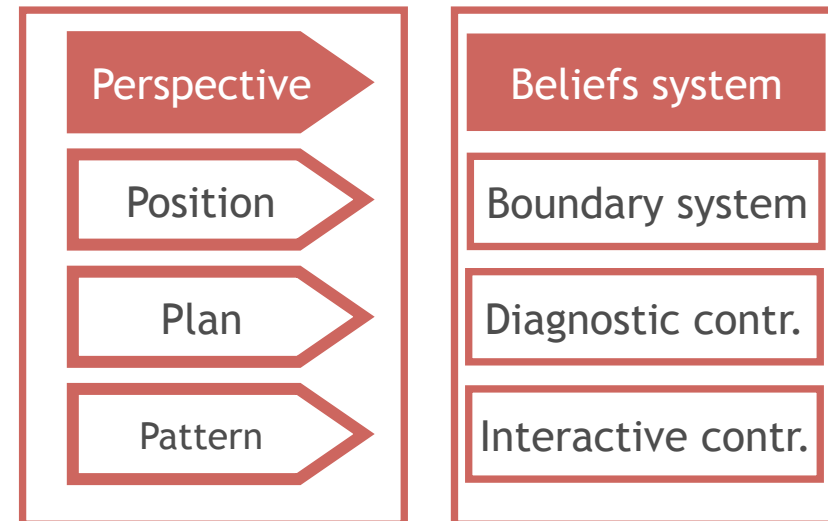


# Beliefs systems come leva di controllo

- In che senso i VALORI sono strumenti di controllo?  
Consentono di orientare i comportamenti dei membri dell'organizzazione verso gli obiettivi di fondo della stessa. In questo senso, indicano una direzione nello spazio delle opportunità.

- Strumenti per diffondere i valori:

1. Mission Statements, Credos...
2. Convention con i dipendenti, premi...
3. Giornali aziendali
4. E-mail



- Pericolo:

Il sistema funziona solo se c'è coerenza tra valori enunciati e comportamenti adottati da chi li enuncia.

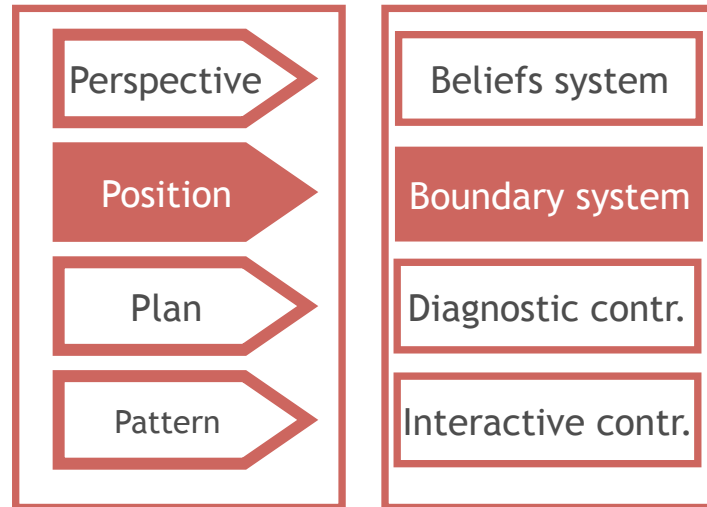
È sufficiente che il valore enunciato venga tradito una volta e la leva di controllo funziona in senso opposto (crea demotivazione)!

# Mission e Vision come leve di controllo

- Mission e Vision hanno il compito di trasmettere i valori aziendali e gli obiettivi che l'azienda si propone di realizzare nel lungo termine.
- Esse rappresentano una leva di controllo, nella misura in cui riescono ad orientare i comportamenti dei membri dell'organizzazione.
- Ciò avviene a due condizioni:
  - ① La Mission e la Vision non devono essere tradite da coloro che le enunciano
  - ② Mission e Vision devono essere note e ciascuno deve capire in che modo sta contribuendo a realizzarle.

# Boundary Systems e Strategic Boundaries

I «sistemi barriera» hanno due principali finalità:



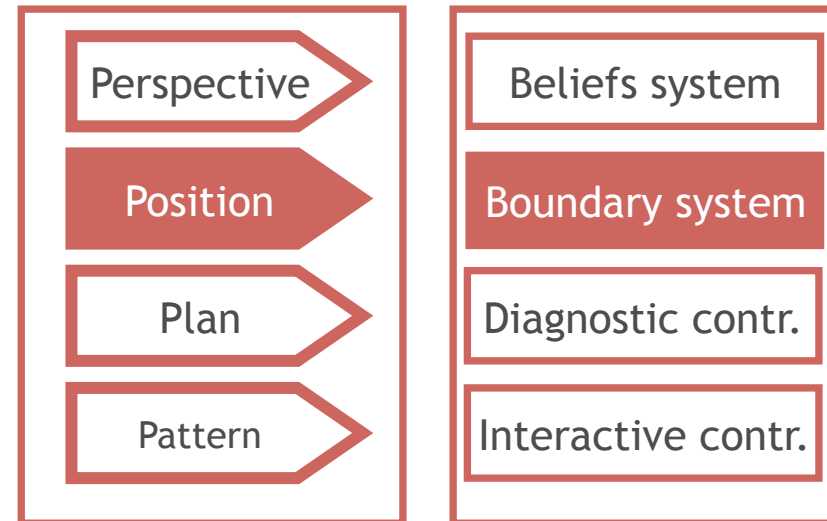
1. A livello “operativo” consentono di evitare alcuni rischi (boundary systems);
2. A livello “strategico”, consentono di concentrare l’attenzione del management sull’attuazione della strategia (strategic boundaries). In questo modo i sistemi di controllo consentono di gestire la tensione tra opportunità strategiche e tempo (e risorse) disponibile.

# Boundary systems

Indicano ciò che NON bisogna fare: ciò che viene “punito”.  
Non possono servire, invece, come sistemi incentivanti: per funzionare, devono prevedere opportune sanzioni.

ESEMPI:

- Regolamenti
- Procedure
- Autorizzazione a spendere
- Certificazione del bilancio
- Codici di condotta



Problema: spesso questi sistemi vengono implementati quando il rischio si è già manifestato per qualcuno!

# Strategic Boundaries

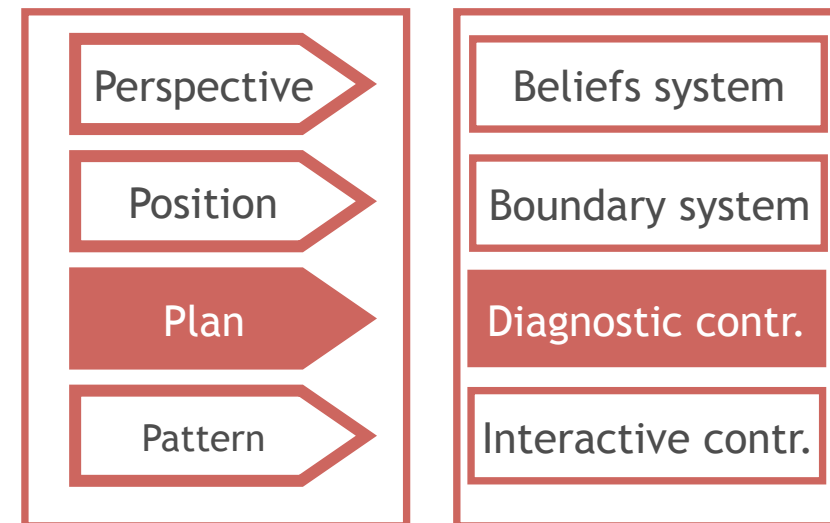
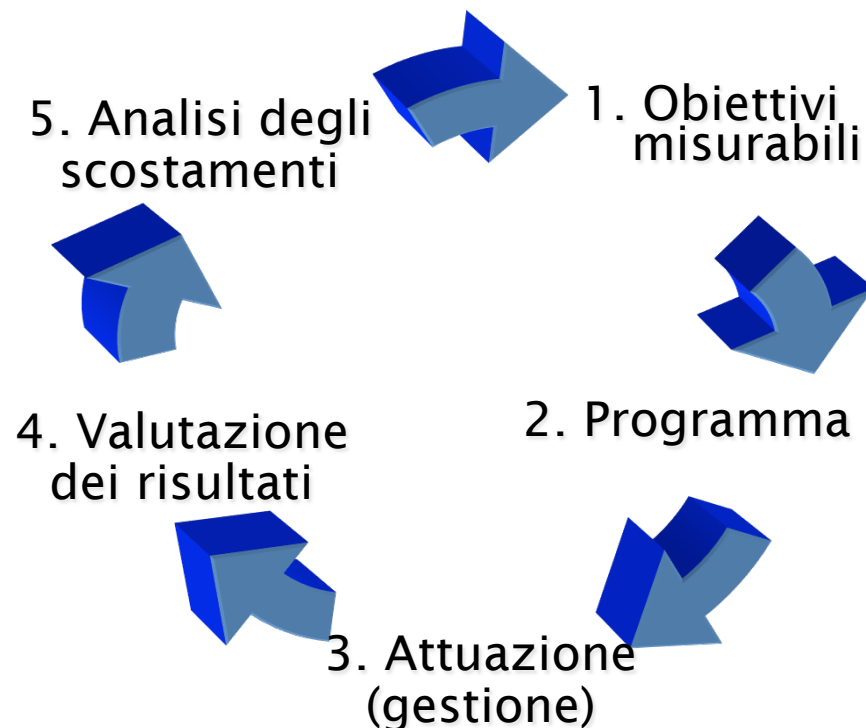
Definiscono la strategia come posizione: indicano quali opportunità di business NON vanno colte.

ESEMPI:

- LIVELLI MINIMI DI PERFORMANCE ACCETTATI (analisi costi/benefici per le politiche pubbliche, AIR, NPV...)
- PROGETTI DA ABBANDONARE PERCHÈ NON SONO COERENTI O CENTRALI RISPETTO ALLA REALIZZAZIONE DELLA STRATEGIA PROGRAMMATA

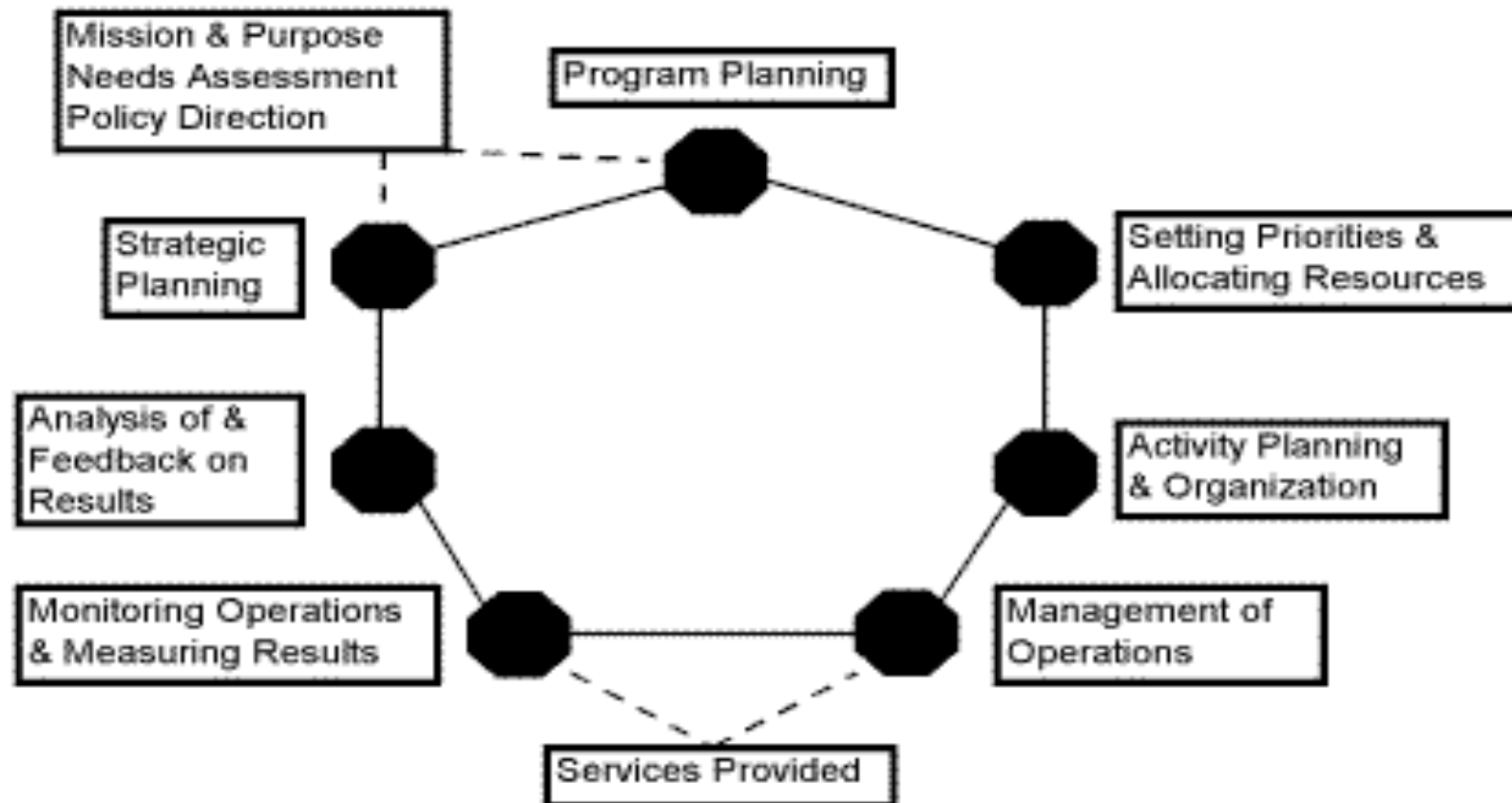
# Diagnostic Control System

Sono sistemi basati sulle informazioni che hanno lo scopo di consentire al management di confrontare le performance dell'organizzazione con gli obiettivi prefissati.



# Diagnostic Control Systems

## Managing for Results Process



# Diagnostic Control Systems: esempi

Controllo preventivo:

- ① *Budget*
- ② *Diagrammi di Gantt per la gestione dei progetti*
- ③ *BSC*

Controllo concomitante:

- ① *Contabilità analitica a costi std.*
- ② *Monitoraggio periodico della customer satisfaction*

Controllo consuntivo:

- ① *Sistemi di analisi degli scostamenti*
- ② *BSC*

Questi strumenti consentono di concentrarsi solo su ciò che NON VA:  
«management by exception».

Controllo = governare la tensione tra opportunità e tempo a disposizione del management!



# D.C.S.: istruzioni per l'uso

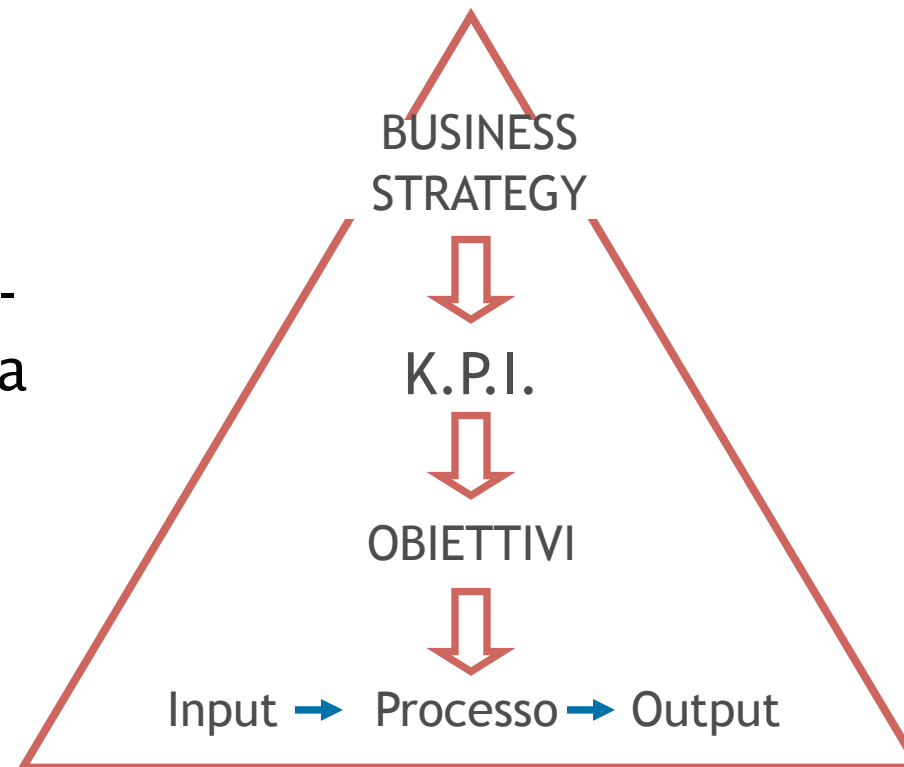
1. Misurare le variabili giuste!
2. Definire obiettivi sufficientemente ambiziosi!
3. Le persone vogliono raggiungere gli obiettivi su cui sono incentivate: non è detto che nel fare questo realizzino la strategia!

Esempio:

Spesso, nella P.A., la «velocità di spesa» veniva utilizzata come parametro di performance dei centri di responsabilità: ma un aumento della velocità di spesa non comporta necessariamente un maggior grado di raggiungimento degli obiettivi strategici!

# D.C.S.: quali variabili controllare

- I manager sono interessati anzitutto a monitorare l'andamento delle variabili che rappresentano i punti chiave per l'implementazione della strategia: K.P.I.
- I sistemi diagnostici (DCS) rispecchiano quindi la logica TOP-DOWN implicita nella concezione della strategia come «piano».



# D.C.S.: quali variabili misurare

- Collegate agli obiettivi strategici
- La migliore variabile è quella:
  - Obiettiva: misurabile
  - Completa: deve essere in grado di tener conto di ogni aspetto rilevante dell'obiettivo da raggiungere
  - Controllabile: chi gestisce quella variabile deve essere in grado di controllarla.

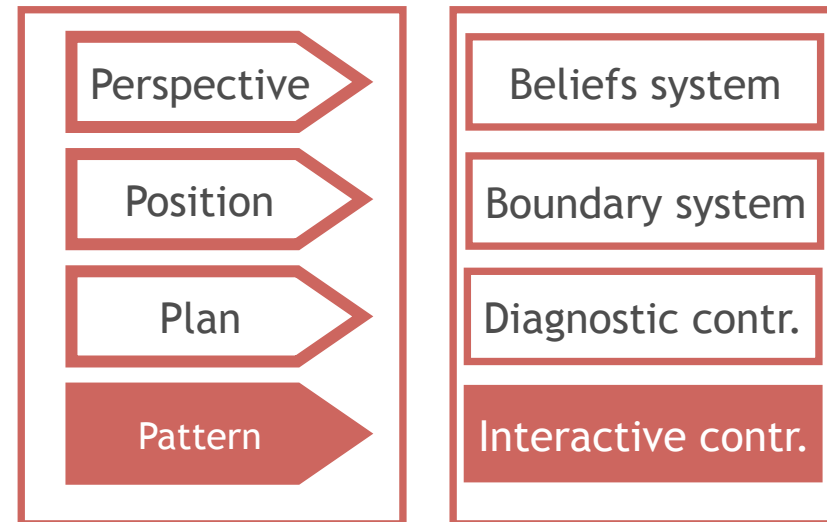
# D.C.S.: quali variabili controllare



# Interactive Control Systems

Consentono di affrontare le incertezze strategiche:

- Cambiamenti nei bisogni e nei comportamenti dell'utenza
- Nuove tecnologie
- Azioni di territori limitrofi
- Nuove norme
- ...



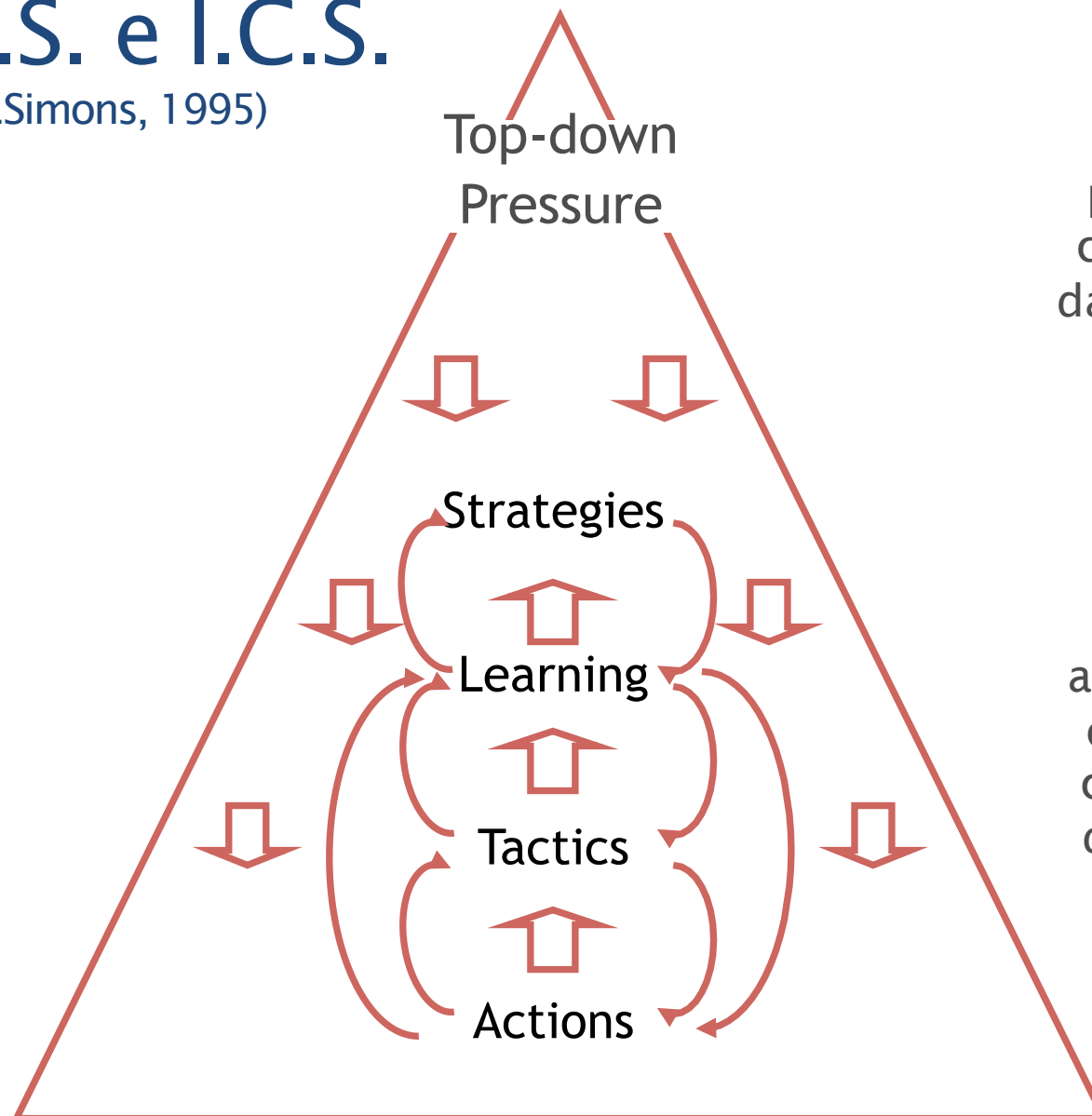
I membri di un'organizzazione possono fornire molte informazioni al management su minacce ed opportunità.

Le informazioni originano lo scambio di idee che sta alla base del cambiamento e dell'apprendimento nell'organizzazione.

La «strategia realizzata» emerge in base a queste informazioni e può essere differente da quella programmata!

# D.C.S. e I.C.S.

(fonte: R.Simons, 1995)



La strategia programmata crea pressione dall'alto verso il basso.

La strategia realizzata è frutto dell'apprendimento organizzativo che scaturisce dalla gestione day-by-day.

## D.C.S. e I.C.S.: un confronto (fonte: R.Simons, 1995)

	<b>Diagnostic Control System</b>	<b>Interactive Control System</b>
<b>Cosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemi di diagnosi consuntiva che monitorano i risultati raggiunti e li confrontano con gli obiettivi</li> <li>ESEMPLI: budget, sistemi di obiettivi, sistemi di monitoraggio dei progetti, sistemi di pianificazione strategica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemi di controllo che i manager usano per entrare quotidianamente nelle azioni e nelle decisioni dei subordinati</li> <li>ESEMPLI: budget, sistemi di monitoraggio dei progetti, sistemi di pianificazione strategica (BSC)</li> </ul>
<b>Perchè</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Allocare efficacemente le risorse               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definire obiettivi</li> <li>■ Creare motivazione</li> </ul> </li> <li>■ Fornire linee guida per le azioni correttive               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Utilizzare al meglio l'attenzione del management</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Per focalizzare l'organizzazione sulle incertezze strategiche e promuovere l'emergere di nuove iniziative e strategie</li> </ul>

## D.C.S. e I.C.S.: un confronto (fonte: R.Simons, 1995)

	<b>Diagnostic Control System</b>	<b>Interactive Control System</b>
<b>Come</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definire degli standard</li> <li>■ Misure di output e outcome</li> <li>■ Legare gli incentivi al raggiungimento degli obiettivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Assicurare che i dati generati dal sistema diventino oggetto costante di discussione</li> <li>■ Continuamente si discute dei dati, delle ipotesi di partenza e dei piani di azione</li> </ul>
<b>Quando</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gli standard di performance possono essere prefissati               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ L' output può essere misurato</li> </ul> </li> <li>■ Il feedback può essere usato per correggere gli scostamenti</li> <li>■ Le variabili chiave sono relative al processo o all' output</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le incertezze strategiche richiedono la ricerca di cambiamenti rapidi</li> </ul>
<b>Chi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ I senior manager fissano gli obiettivi, ricevono reports periodici, controllano le eccezioni</li> <li>■ Lo staff prepara i report e i dati che compongono il sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ I senior manager usano attivamente il sistema e fissano premi basati anche su misure soggettive (mancano dati oggettivi)</li> <li>■ I teams (staff groups) agiscono come facilitatori dell' apprendimento organizzativo</li> </ul>



# La sintesi del modello

## PERSPECTIVE

BELIEFS SYSTEMS:  
Mission statements

CORE VALUES

BUSINESS  
STRATEGY

INCERTEZZE  
STRATEGICHE

INTERACTIVE  
CONTROL SYSTEM

## PATTERNS IN ACTION

## POSITION

BOUNDARY SYSTEMS:  
AIR, NPV,  
autorizzatorietà

RISCHI DA  
EVITARE

KPI

DIAGNOSTIC CONTR. SYSTEM:  
Contab. Analitica,  
Indic. performance

## PLAN

