

NETWORK APPROACH: QUALI NUOVE SPECIFICITÀ PER IL CONTROLLO DI GESTIONE STRATEGICO DELL'ENTE LOCALE?

Silvia Pilonato

1. Introduzione

Analizzare il controllo strategico nell'Ente Locale in Italia non può prescindere dallo studio delle modalità di applicazione della specifica normativa. Sulla scia del D.Lgs. 286/1999, il Testo Unico sulle leggi dell'ordinamento degli enti locali del 2000 ha infatti introdotto tra i controlli interni, accanto a quello amministrativo e di gestione, il controllo strategico, rivelando quindi l'attenzione anche del legislatore ai temi della strategia e del controllo nella Pubblica Amministrazione italiana. Egli introduce però un concetto di "valutazione e controllo strategico" che appare più spostato all'interno di un'area politico-sociale (Persani 2002), per equilibrare le due componenti politica e tecnica, che verso il riconoscimento della presenza di un livello strategico nella gestione dell'Ente che può essere efficacemente supportato dall'introduzione di strumenti di stampo maggiormente "tecnico".

In questo lavoro ci proponiamo di affrontare invece il tema secondo quest'ultimo punto di vista, accogliendo cioè pienamente un approccio di stampo economico-aziendale per lo studio dell'Ente Locale. È infatti oramai accettato e diffuso l'utilizzo nei diversi ambiti della Pubblica Amministrazione di concetti legati al cosiddetto management pubblico (Marcon 1978, Rebora e Meneguzzo 1990, Hood 1991, Osborne e Gaebler 1992, Farneti 1995, , Borgonovi 1996), pur all'interno di un ampio dibattito sulla trasferibilità di modelli e strumenti dal privato al pubblico, sulle specificità delle organizzazioni pubbliche, sull'opportunità che la categoria azienda diventi terreno comune di analisi (Rebora e Meneguzzo 1990, Mussari 1991, Metcalfe 1993, Hood 1995, Favotto 2001). L'assunto di partenza è che sia efficace da un punto di vista interpretativo leggere l'Ente Locale anche come azienda, trasponendo il concetto di controllo strategico pur nelle specificità che esso viene ad assumere.

Sarà quindi necessario interrogarsi sui modelli che sono stati proposti in questo campo, inizialmente nell'area dell'impresa, e domandarsi se vi siano nuove caratterizzazioni nel trasferimento al pubblico. In particolare, appare ormai evidente che, al di là della valenza esplicativa connaturata al concetto, sotto il profilo normativo e pragmatico l'individuazione del controllo strategico come "dimensione" distinta

rispetto al controllo direzionale e operativo stia perdendo di validità: ciò deriva, come è stato da più parti evidenziato (Goold e Quinn 1990a, Bergamin Barbato 1991, Paolini 1993, Cerbioni 2000) anche dall'affermarsi di differenti concezioni ed approcci alla strategia, in particolare in seguito all'affermarsi di una visione del processo strategico da "goal view" a "process view" (Normann 1977, Minzberg 1978, Quinn 1980). Il disegno che emerge vede invece sempre più il controllo di gestione acquisire rilevanza strategica, volto alla identificazione dei segnali deboli (Ansoff 1980) per permettere una ri-definizione *in itinere* della strategia. Così anche per l'Ente Locale, per il quale riteniamo possibile utilizzare il medesimo schema concettuale per la definizione della strategia (Bryson 1988, Coda 1988, Joyce 2000) e del suo controllo, quest'ultimo come l'attività di guida a supporto del vertice per la definizione delle linee strategiche e del percorso per raggiungerle. Ciò avviene sia attraverso il continuo accertamento di come azienda e ambiente evolvono sia attraverso il monitoraggio dei segnali anche deboli che da quest'ultimo provengono, così da supportare lo sviluppo la capacità di fornire risposte tempestive efficaci (Brunetti 1992).

Allo stesso tempo, l'analisi di tale tema nell'ambito degli Enti Locali si sviluppa secondo binari distinti a seconda che lo schema concettuale di riferimento sia quello del New Public Management o del Network Approach. Nel primo caso, riferendosi all'ampia corrente di riforma della Pubblica Amministrazione sorta negli anni ottanta in USA ed Inghilterra¹, sviluppata partendo dall'idea che questa fosse in qualche modo troppo burocratizzata, inefficiente ed organizzata su erronei principi di gestione e controllo (Osborne and Gaebler 1992, Olson, Guthrie e Humphrey 1998, Lapsley e Pallot 2000) ed individuando la soluzione a tali problematiche nell'introduzione di principi e tecniche di "buona" gestione trasferiti dal settore privato e nella spinta verso forme di liberalizzazione nell'offerta di servizi pubblici (Hood 1991). Nel secondo caso, riscoprendo invece l'approccio definito variamente come Network Approach, o Policy Network Approach o New Public Service (Metcalf 1993, Rhodes 1997, Kickert 1997, Kickert, Klijn e Koppenjan 1997, Denhardt e Denhardt, 2000, Klijn e Koppenjan 2000, Agranoff e McGuire 2001, Considine e Lewis 2003), basato sull'idea forte che l'Ente Locale sia uno degli attori, reciprocamente dipendenti, di una (o più) reti locali, e che quindi gran parte dei tradizionali strumenti manageriali siano in questo contesto inefficaci se non inseriti in un contesto che mette in luce tale specificità.

All'interno di questo dibattito, il lavoro tenta di mettere in luce le principali caratteristiche che il controllo di gestione strategico assume utilizzando un diverso modello concettuale di riferimento, passando cioè da NPM al Network. Partendo da un'analisi delle caratteristiche del controllo ed individuandone le criticità nella trasposizione all'Ente Locale, descrivono quindi successivamente in che cosa si sostanzino i due diversi modelli concettuali - NPM e Network - ed infine tenteremo di definire come questo controllo sia caratterizzato nel secondo modello.

Il contributo che il lavoro si propone è di suggerire alcune riflessioni per l'analisi del controllo di gestione strategico nell'Ente Locale nell'ambito del modello definito come Network, evidenziando da un lato l'efficacia di una interpretazione diversa da quella fornita dal NPM per la comprensione di questa realtà, dall'altro le difficoltà nello sviluppo di un sistema di controllo di gestione strategico coerente con

questa interpretazione che si differenzi dalle proposte di un controllo di origine quasi esclusivamente normativa e istituzionale (Bruijn e ten Heuvelhof 1997, Kenis e Korssen-van Raaij 2003).

2. Il controllo di gestione strategico

Come nella letteratura sulla strategia, anche per il controllo le varie proposte si sono sviluppate secondo un filo conduttore che si potrebbe ampiamente identificare nel superamento di un approccio fortemente formalizzato verso uno più complesso ma meno rigidamente strutturato. È oggi comunemente accettato che il processo di controllo affondi le sue radici nell'aspetto informativo e in quello organizzativo, portando alimento ai processi decisionali che avvengono nell'azienda (Anthony 1965, Ouchi 1979, Hofstede 1981, Simons 1990, 1991, 1995). L'ipotesi oggi accettata anche da gran parte della scuola italiana (Brunetti 1992 e 1997, Amigoni 1979 e 1988, Airoldi 1980, Bergamin Barbato 1991, Borgonovi 1996) è l'esistenza di una pluralità degli elementi costitutivi il sistema di controllo (struttura organizzativa, struttura informativa e processo) che, integrandosi differentemente nei diversi livelli, consentono la guida di un sistema complesso qual'è l'azienda.

L'utilizzo del termine stesso controllo strategico presuppone però che sia possibile distinguere un'area strategica rispetto all'intero spettro dell'agire aziendale, un'area solitamente presidiata dal vertice aziendale (Bergamin Barbato 1991, Paolini 1993), che viene aiutato nella conduzione dell'azienda lungo i binari strategici da un opportuno mix di elementi organizzativi ed informativi. Non essendo infatti oggi agevole come magari lo era un tempo assumere l'esistenza di una rigida gerarchia interna all'azienda in grado di distinguere nettamente tra livelli operativi, direzionali e strategici, perde anche di significato il tentativo di isolare un sistema di controllo strategico separato da un ipotetico "altro" sistema di controllo.

Date le caratteristiche che la stessa strategia ha assunto, il controllo sarà attivo nel processo della sua stessa definizione attraverso la "registrazione" dei segnali che esso filtra quotidianamente dall'esterno: è dunque un sistema di controllo di gestione che assume sempre maggior rilevanza strategica, poiché col passare del tempo è venuta meno sia l'idea di un processo statico ed altamente formalizzato di pianificazione strategica, che quella di uno specifico sistema di controllo per il suo monitoraggio.

Tale evoluzione può essere descritta con lo spostamento dei sistemi di pianificazione da goal view a process view (Normann 1977), rendendo quindi interessante ripercorrere le diverse proposte sul tema del controllo strategico secondo questa stessa prospettiva (Goold e Quinn 1990a, Gallinaro 1990, Bergamin Barbato 1991, Paolini 1993, Ittner e Larcker 1997, Langfield-Smith 1997).

2.1. Dalla visione statica alla visione processuale

L'idea che all'interno dell'azienda fosse cruciale l'attività di pianificazione (seppur sul suo contenuto e scopo, come ci dimostra Mintzberg nel 1994, non vi fosse chiarezza), sulla cui base definire obiettivi a breve termine e budget, pareva coerente con l'ipotesi di forte stabilità dell'ambiente competitivo e delle condizioni economico-produttive interne all'azienda. Il sistema di pianificazione seguiva allora una precisa logica di fondo, denominata goal view (Normann 1977), con riferimento al "consueto approccio

mezzi-fini, o in altri termini all'approccio formulazione/implementazione" (Gherardi e Zan 1997, p.216). Questa filosofia era adatta a situazioni in cui l'ambiente era ragionevolmente ben conosciuto e strutturato, anche se non necessariamente semplice. La strategia si sostanziava quindi nella definizione degli obiettivi a lungo termine, cui far seguire i piani d'azione e successivamente il controllo. Quest'ultimo aveva dunque caratteri altrettanto strutturati, così come suggerito dagli stessi Schendel e Hofer (1979, p.18 – traduzione nostra): "il controllo strategico si focalizza su un duplice interrogativo: 1. se la strategia è stata implementata così come pianificata 2. se i risultati della strategia sono quelli voluti." La visione è quella tradizionale del controllo come lo *step* finale dell'attività di gestione, che si realizza sulla base di un semplice meccanismo di feedback (Schreyogg e Steinmann 1987), essendo il contenuto dell'attività di controllo la comparazione tra quanto pianificato e quanto realizzato. Alcune proposte sottolineano quindi la necessità di tradurre ed integrare gli obiettivi a lungo termine in piani a breve, così che la verifica del raggiungimento delle *milestone* diventi garanzia della realizzazione della stessa strategia (Hurst 1982, Hrebiniak e Joyce 1986, Flitman 1986), mentre altre restringono l'applicabilità di questo approccio ai casi di bassa turbolenza ambientale e semplicità nella misurazione degli obiettivi (Goold e Quinn 1990b) ed altre ancora auspicano una più complessiva verifica della corrispondenza tra strategia formulata e la sua attuazione (Martelli 1997).

L'inefficacia, parziale o totale, di una semplicistica attività di confronto tra pianificato/realizzato emerge con forza con lo sviluppo di un approccio alla pianificazione come *process view* (Normann 1977), e quindi ad un controllo strategico che si deve focalizzare su "obiettivi in movimento" (Newman 1975). Poiché gli obiettivi di lungo termine non sono dunque fissi, la strategia viene costruita nel tempo: la prospettiva si muove continuamente tra visione ed azioni immediate, con riferimento ad un processo di adattamento incrementale, legato all'innovazione, capacità di apprendere ed orientare la propria azione in ambiente instabile e spesso ignoto (Lindblom 1959, Bubbio 1993, Gherardi e Zan 1997). L'aspetto distintivo del controllo strategico è conseguenza di questo assunto sulla non invariabilità della strategia: dato che l'incertezza sul futuro e la complessità organizzativa sono entrambe elevate, vi è la possibilità, che spesso diventa necessità, di una revisione e modifica della strategia stessa nel corso della sua realizzazione, rendendo il controllo il supporto a questo processo di cambiamento e apprendimento. Esso si realizza attraverso una continua analisi sia delle assunzioni su cui si basa la strategia, sia del suo stesso contenuto: attraversa quindi tutta l'azienda perché non vi è un livello unico deputato a diventare filtro di informazioni su questi due aspetti. È sempre più il controllo di gestione ad assumere connotazioni strategiche (Bergamin Barbato 1991), cioè rilevanza dei dati che esso raccoglie in termini di elaborazione e realizzazione della strategia, facendo emergere con forza anche le criticità degli aspetti del sistema di controllo legati alla comunicazione intra-organizzativa sulla *performance* (Lorino 1992).

Nell'ambito di questa ampia visione è possibile ricondurre numerosi autori, alcuni di quali enfatizzano maggiormente l'analisi delle condizioni ambientali (Quinn 1980, Goold e Quinn 1990a), altri quella delle caratteristiche dei processi e delle risorse interni (Amigoni 1988 e 1995, Goold 1991, Lorino 1992), altri ancora entrambe (Argyris e Schon 1978, Lorange 1980, Coda 1988, Bergamin Barbato 1991, Brunetti 1992, Bubbio 1993, Mintzberg 1994, Simons 1990 e 1995).

Tra questi, in particolare, emergono proposte di modelli fortemente strutturati che si spingono sostanzialmente alla definizione di approcci alternativi (Lorange 1980, Brunetti 1992, Goold e Quinn 1990a) o complementari (Schreyogg e Steinmann 1987, Simons 1990 e 1995, Ittner e Larcker 1997) al controllo strategico. Le prime con riferimento ad un orientamento contingente, le seconde enfatizzando la necessità di una visione più globale, all'interno della quale individuare vari elementi interdipendenti tra loro che costruiscono il sistema.

2.1. Alcuni modelli di controllo strategico

Così come aveva in parte anticipato Newman² (1975), Lorange (1980) individua quattro approcci alternativi al controllo strategico, sulla base del grado di prevedibilità dei mutamenti ambientali e la capacità dell'impresa di fornire risposte tempestive: steering control (nelle aree strategiche a basso rischio caratterizzate da un alto grado di prevedibilità e buon potenziale di risposta); contingency control (nelle situazioni in cui la previsione è virtualmente impossibile); controlli "anticipativi" e "post-facto" (nei casi di impossibilità dell'azienda di reagire a fenomeni ambientali, ma in cui sia o meno in grado di prevederne lo sviluppo).

Questa proposta ha consentito di mettere in luce, nelle sue successive interpretazioni, come "l'essenza del controllo strategico sta proprio nell'accertamento continuo dell'evolversi e dell'impresa e dell'ambiente" (Brunetti 1992, p. 180) e come esso dovrebbe allora indirizzarsi a dominare una delle due dimensioni: la capacità di prevedere gli eventi ambientali, al fine di coglierne segnali anche deboli (Ansoff 1980), oppure la capacità di fornire risposte tempestive efficaci, con il controllo progettato per individuare le opzioni che meglio fronteggiano i fenomeni che si presentano nel tempo (Brunetti 1992).

La mutabilità ambientale di elevato grado è invece da altri considerata elemento costitutivo delle condizioni di incertezza nelle quali l'azienda vive, e non peculiare di alcune situazioni (Schreyogg e Steinmann 1987, Ittner e Larcker 1997). Viene accettato il grado limitato con il quale l'individuo riesce a prevedere il futuro, nonché la complessità delle stesse organizzazioni composte da elementi il cui numero e le reciproche potenziali interrelazioni rendono impossibile un'analisi globale. La conclusione è l'interpretazione del processo di definizione della strategia come un processo selettivo che tenta di ridurre tali ambiguità, e del concetto di controllo strategico "as a counterbalancing activity to strategic planning" (Schreyogg e Steinmann 1987, p.94), indispensabile quindi per rispondere a domande in merito alla permanente o temporanea validità dei risultati raggiunti dalla precedente attività di pianificazione. Tre sono gli elementi che costituiscono in questo caso il modello di controllo strategico: "premise control", "strategic implementation control" e "strategic surveillance". Il primo come verifica delle permanente accettabilità delle ipotesi implicite o meno su cui si fonda la strategia, attraverso una forte attenzione alle variabili organizzative e di contesto; il secondo come contributo all'identificazione e "registrazione" degli effetti delle azioni poste in essere dall'azienda in termini di risultati parziali conseguiti, il terzo come segnalatore delle minacce – interne ed esterne - alla realizzazione delle linee strategiche.

Il controllo così costruito assume quindi caratteri che sono sia più coerenti con una visione della strategia process view, sia sempre più analoghi a quelli del controllo di gestione, fino a far perdere di

significatività la dizione stessa di controllo strategico come alternativa a quello di gestione. Esso permette, in generale, di attivare uno scanning dell'ambiente interno ed esterno dove i cambiamenti nell'area di confine diventano il cuore del controllo. È quindi supporto al governo strategico dell'azienda.

Una ulteriore specificazione arricchisce il tema, derivante dai contributi volti a comprendere se e come il controllo strategico sia applicato in realtà dalle aziende. Ciò che viene alla luce è la rilevanza degli aspetti informali del controllo, intesi come modalità di influenza del comportamento degli individui attraverso meccanismi non esplicitati (Simons 1990, 1991, 1995, Goold e Quinn 1990b). Proprio perché dunque il controllo strategico non è "altro" dal complessivo sistema di controllo aziendale, gli aspetti informali di influenza del comportamento dei membri dell'organizzazione assumono rilevanza così come accaduto negli studi tradizionali sul controllo.

La formalità del sistema, riferita alla esplicita definizione di obiettivi sia a breve che medio-lungo termine, nonché all'utilizzo di altri strumenti fortemente strutturati, non è da sola sufficiente a garantire l'orientamento dell'azienda verso le linee strategiche. Sono invece necessari altri strumenti definiti "informali": nelle aziende più avanzate in termini di controllo strategico, infatti, esso non si fonda sui tradizionali strumenti ufficiali perché si ritiene che rapidità e reattività (elementi divenuti essenziali del sistema di controllo) possano essere garantite dall'informalità del rapporto tra alti livelli dirigenziali (Goold e Quinn 1990b). Nel dialogo tra chi si trova al vertice aziendale sta una delle chiavi per il successo della gestione strategica, demandando quindi gli strumenti formali a costituire le fondamenta su cui il management attiverà selettivamente efficaci modalità "interattive" di controllo, spostando l'attenzione sugli elementi critici per la realizzazione degli obiettivi strategici³ (Simons 1991, 1995, 2000).

Così come evidenziato da anche da altre proposte (Stecey 1991), l'efficacia complessiva del sistema di controllo viene a dipendere fortemente dalle scelte del top manager, sia in merito al mix di diversi strumenti che alle modalità del loro utilizzo nell'ambito delle relazioni di potere e dei processi di negoziazione attivi orizzontalmente e verticalmente. L'idea che la guida dell'azienda in contesti di forte instabilità e ambiguità degli obiettivi avvenga anche grazie ad una forte componente "politica" (Hosftede 1981, Stecey 1991), è opportunamente letta come uno sviluppo del riconoscimento della dimensione di informalità del sistema di controllo. Il coinvolgimento di numerosi attori e l'impossibilità dell'utilizzo di metodi di previsione a lungo termine, inoltre, rafforzano la caratterizzazione del "controllo strategico" come "controllo in situazioni imprevedibili" (Stacey 1991), per realizzare il quale diventa vitale il sistema di controllo di breve periodo; esso infatti alimenta il confronto al vertice quanto più possibile basato su informazioni di stampo quantitativo e non, filtrate attraverso le lenti della strategia.

I modelli descritti si propongono dunque di supportare il processo di definizione e controllo della strategia attraverso strumentazioni sostanzialmente fondate su tecniche di analisi, misurazione, valutazione. Viene messa in luce, più o meno esplicitamente, sia il ruolo del vertice nell'interpretazione delle informazioni raccolte, stante che la dimensione strategica, proprio perché richiede una prospettiva di una qualche ampiezza (Bergamin Barbato 1991, Paolini 1993), deve mantenere forte il legame con l'attività decisionale dello stesso, sia la "diffusione" di tali informazioni all'interno dell'azienda (Lorino 1992). È necessario però evidenziare come, di fronte al concreto fluire delle attività aziendali, la ricerca di

una separazione tra gestione strategica e operativa risulti difficoltosa, e forse inefficace: appare invece più opportuno identificare un unico sistema di strumenti, che garantisca una coesione tra attività strategica e operativa, senza però dimenticare che diversi potranno essere i livelli di intervento e analisi del sistema (Bergamin Barbato 1991, Cerbioni 2000). Da un lato infatti il “controllo strategico” non potrà esaurirsi in una sequenza del tipo “pianificazione-implementazione-risultati-feedback”, pur non potendone completamente prescindere (il fatto che “l’obiettivo sia in movimento” non coincide con l’assenza dell’obiettivo). Dall’altro il passaggio dall’ottica obiettivo a quella di processo enfatizza il controllo di gestione come strategico, che diventa allora un sistema per la “diagnosi permanente” del sistema aziendale, volto a identificare le possibilità di innovazione e cause di imperfezione, “esternalizzando” la strategia nell’organizzazione (Lorino 1992).

3. Il controllo strategico nell’Ente Locale

L’adozione di tali schemi interpretativi all’interno dell’Ente Locale porta ad interrogarsi su quali diventino le determinanti prima della strategia e poi del controllo di gestione strategico, in merito soprattutto ad un appropriato insieme di misure che identifichino coerentemente i suoi obiettivi strategici. La “mission” dell’Ente Locale può essere in senso ampio definita nella soddisfazione degli interessi della collettività locale e nella promozione dello sviluppo dell’area locale. Le specificità strategiche che ciascun Ente definisce all’interno di questi confini verranno individuate poi così da poterle successivamente descrivere attraverso un appropriato insieme di misure che costituiranno la parte “hard” del sistema di controllo; dal punto di vista dei contenuti tali specificità strategiche vengono a legarsi con le politiche pubbliche locali dell’Ente, e quindi a coincidere parzialmente con il programma politico sulla cui base dovrebbe essere eletti il Sindaco e la Giunta (Marcon 1978). Anche per l’Ente, infatti, non si può non accettare l’evoluzione verso un diverso approccio alla strategia che veda nel programma politico di inizio mandato la “strategia deliberata”, che potenzialmente evolverà arricchendosi attraverso l’azione quotidiana grazie allo sviluppo della “strategia emergente” (Mintzberg 1978).

Accettato quindi che il programma politico dell’organo eletto costituirà una base iniziale per la definizione di alcuni parametri strategici, il problema ritorna comunque sulla possibilità che il sistema di controllo costituisca una fonte per il monitoraggio degli obiettivi strategici dell’Ente. È infatti noto come sia la definizione degli interessi locali che esso è chiamato a soddisfare, così come la valutazione del loro grado di soddisfacimento sia compito molto complesso (Palmer 1993, Mintzberg 1996, Guthrie e English 1997, Kloot e Martin 2000). La suddivisione analitica dell’attività svolta in quattro elementi costitutivi - input utilizzati e loro processo di trasformazione, output, ossia i servizi erogati, e outcome, risultato finale dell’attività svolta - è spesso indicata come una efficace chiave di lettura per la costruzione di “indicatori” rappresentativi di vari aspetti della gestione (Guthrie 1993, Borgonovi 1996, Farneti, Mazzara e Ravioli 1996, Guarini 2000). Avendo chiara la distinzione fra output e outcome, tale distinzione può risultare utile anche per l’individuazione della dimensione strategica della stessa attività. Il primo è inteso come risultato diretto, ma non ultimo, dell’attività dell’ente, mentre il secondo come

effetto finale della stessa attività, coinvolgendo valutazioni sul soddisfacimento del bisogno per il quale il servizio è erogato.

Obiettivi strategici dell'azienda dovrebbero quindi coinvolgere in primo luogo gli outcome, quindi la soddisfazione di bisogni (Borgonovi 1999), mantenendo come condizione necessaria il soddisfacimento di condizioni di efficienza nell'uso delle risorse. La complessità è rilevante perché valutazioni così interpretate potrebbero essere propriamente svolte solo in tempi medio-lunghi e dal punto di vista del vertice politico questo orizzonte temporale si scontrerebbe con la durata del mandato elettorale. Fisiologicamente, infatti, il politico tende a concentrarsi su attività i cui risultati sono previsti (e "visibili") entro la scadenza del mandato (Mussari 1991, Joyce 2000), e quindi spendere molte energie sui risultati di output. In secondo luogo, la difficoltà è legata al fabbisogno informativo necessario ad una corretta definizione dell'outcome, che richiede un'adeguata progettualità nella raccolta ed analisi dei dati. Ne è conseguenza che l'Ente tenda a concentrarsi su elementi facilmente misurabili, e che quindi spesso esprima la propria performance in termini di efficienza coinvolgendo indicatori di input o processo, e non di outcome (Palmer 1993).

Su questo substrato si è inserita la recente normativa di riordino degli Enti Locali che ha introdotto il controllo strategico nell'insieme dei controlli interni (D. Lgs. n.267/2000 sulla scia del n.286/1999). La norma sembra però prevedere il concetto in termini quantomeno "sfumati", più sbilanciato verso l'esigenza di equilibrare in termini di supporto decisionale e valutativo la componente politica e tecnica (Borgonovi 2000), che attento all'esigenza di affermare l'opportunità dello sviluppo di un processo di definizione e controllo della strategia coerente con l'approccio economico-aziendale sul tema. La finalità di "valutare l'adeguatezza delle scelte compiute (...) in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti" (art. 147, c.1, D.Lgs. n.267/2000), appare più coerente con una valutazione dell'azione politica che, oltre al momento elettorale, viene demandata ad una analisi tra obiettivi e risultati svolta da organi interni allo stesso Ente. Così interpretata essa non pare cogliere la complessità della strategia e del controllo che l'Ente Locale, come qualsiasi altra azienda, affronta, poiché sembra essere stata introdotta con riferimento ad un approccio più politico-sociale che economico-aziendale (Persiani 2002); un'attività che in realtà è più volta ad un'ampia valutazione delle politiche pubbliche locali e delle scelte compiute dal management, non al supporto complessivo del vertice per il governo dell'azienda. Essa diventa quindi un'area di controllo del tutto particolare che dovrebbe attingere nella dimensione informativa dagli altri controlli e riferire direttamente al vertice istituzionale per consentire di verificare il rispetto delle indicazioni fornite (Persiani 2002). Non riteniamo tuttavia che sia del tutto condivisibile la posizione di chi vede in questo la possibilità che "grazie all'esistenza di questo nuovo controllo, la dimensione aziendale (proceda) autonoma e separata senza che, per questo, si corra il rischio di allontanamento dagli obiettivi statuiti" (Persiani 2002, p.122); come visto in precedenza, infatti, il sistema di controllo non si può pensare costruito da spazi autonomi.

La stessa indicazione funzionale, inoltre, pur se derogabile, si rifà ad una interpretazione del "controllo strategico" lontana dall'idea di "controllo di gestione strategico" poiché prevede una differenziazione tra le strutture che svolgono attività di controllo di gestione e di controllo strategico, dovendo quest'ultima essere "svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo

politico-amministrativo” e che svolgano assieme, “di norma, anche all'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo”⁴. Pur indicando la necessità di una integrazione, quindi, il quadro che emerge è quello di un sistema di controllo frammentato, che separa il livello strategico da quello gestionale.

Al di là della previsione normativa, e quindi di quello che potrebbe, pur nel rischio di una eccessiva semplificazione, essere accolto come solamente un problema terminologico, riteniamo opportuno ribadire che la trasposizione del concetto di controllo di gestione strategico all'Ente Locale trova piena ragion d'essere, anche se non nei modi e nelle forme previste dal legislatore. Le specificità di questa azienda porteranno da un lato a differenziare il sistema di controllo rispetto all'impresa in termini del set di misure adottato per la rappresentazione degli obiettivi strategici, dall'altro a considerare le peculiarità che la struttura di governance basata sul ciclo elettorale porta con sé. In tal caso, quindi, emerge la necessità di integrare elementi altamente strutturati di definizione dell'attività a breve e medio termine dell'Ente, come prevista dalla normativa, con linee di sviluppo che potrebbero da un lato non integrarsi perfettamente con la rigida formalizzazione prevista, dall'altro estendersi oltre l'orizzonte temporale quinquennale del mandato, e quindi creare potenziali cortocircuiti tra le strategie identificate da gruppi eletti successivamente al governo del medesimo Ente.

4. Dal New Public Management al Network Approach

L'analisi dei temi fin'ora trattati viene ulteriormente arricchita interrogandosi sul modello concettuale di riferimento che si adotta per interpretare la realtà dell'Ente: in particolare se si sposta l'enfasi da quello manageriale e neo-istituzionalista del New Public Management a quello Network, così da cogliere più correttamente non solo le specifiche complessità inerenti il controllo strategico, ma anche più in generale la ricchezza e molteplicità delle relazioni del quale l'Ente è protagonista e che più o meno direttamente influenzano il modo con cui si affronta anche il tema della strategia e del suo controllo.

A superamento del modello burocratico della “Old Public Administration”, il movimento di riforma denominato New Public Management – NPM⁵ (Aucoin 1990, Hood 1991) è stato evidenziato a seguito dei numerosi casi di riforme nazionali del settore pubblico nelle quali forte attenzione veniva data ai temi dell'efficienza, efficacia, qualità e “value for money”. Tale movimento ha trovato terreno fertile poiché la complessità dei problemi di gestione nel pubblico vedeva in questi temi forti elementi di legittimazione e coesione⁶ (Mussari 1991, Naschold 1996, Kickert et al. 1997, Kickert 1997, Rhodes 1997, Olson et al. 1998, Lapsley e Pallot 2000).

Pur non essendovi ad oggi una sua unica specificazione, si è più volte cercato di identificare i tratti comuni con cui si è manifestato nella maggior parte dei paesi dell'OECD, sia analiticamente (Hood 1991, 1995) che più sinteticamente: applicazioni più o meno intransigenti della new institutional economy e del managerialismo (Hood 1991, Lapsley e Pallot 2000), trasposizione di tecniche e linguaggio dell'impresa al settore pubblico (Pollit 1990, Humprey et al. 1993, Metcalfe 1993), sviluppo di un approccio strettamente legato alla cultura manageriale dei paesi anglosassoni (Kickert 1997). Anche la riforma

italiana, a partire dagli anni '90, è stata influenzata da questo (Hood 1995): l'Italia appare tra i paesi che hanno applicato con elevato grado i principi di tale movimento, pur non essendo considerata tra i paesi leader (Svezia, Canada, Nuova Zelanda, Australia, Gran Bretagna).

I pericoli di semplicistici comportamenti imitativi (Metcalf 1993), così come la ridefinizione delle specificità del “public” management rispetto al “private” management (Allison in Kirckert 1997) e le significative critiche in merito all’opportunità di applicare i due filoni concettuali che sostengono il NPM (Rhodes 1997), hanno però in breve tempo portato alla riscoperta (ed in parte nuova specificazione) dell’approccio definito variamente come Network Approach, o Policy Network Approach o New Public Service (Metcalf 1993, Rhodes 1997, Kickert 1997, Kickert et al. 1997, Denhardt e Denhardt 2000, Klijn e Koppenian 2000, Agranoff e McGuire 2001, Ryan 2001, Considine e Lewis 2003). L’idea forte su cui esso si basa è che il governo locale sia uno degli attori, reciprocamente dipendenti, di una (o più) reti locali; strategie e politiche, dunque, sono definite e realizzate attraverso un complesso processo di interazione tra un elevato numero di attori, e non invece univocamente determinate dal vertice politico dell’Ente. Diversi sono quindi gli elementi caratteristici del Comune, poiché esso “in pratica sovrintende al funzionamento di un sistema fisico-tecnico, sociale ed economico, quale la città, che combina risorse e componenti diversissime, poste tra loro in continua interazione” (Rebora 1999b, p.102). Viene quindi messa in luce l’idea di un più ampio e complesso “sistema città” all’interno del quale numerose organizzazioni si sviluppano e interagiscono, spesso anche in situazioni di conflitto; all’interno di questo spazio, l’Ente viene dunque a ricoprire un ruolo quantomeno parzialmente diverso da quello invece prospettato dal NPM. Una architettura teorica che si differenzi da quest’ultima potrebbe quindi consentire una miglior comprensione delle specificità delle organizzazioni pubbliche, anche in merito alla definizione, implementazione e controllo della strategia. Queste attività infatti non possono essere realizzate dall’unico Ente poiché viene riconosciuto che il processo decisionale si caratterizza per complessità e incertezza derivante dalle numerose relazioni inter-organizzative esistenti. In questo contesto, l’Ente Locale verrebbe ad assumere il ruolo di “catalyst actor” (Agranoff e McGuire 2001), che realizza i propri obiettivi costruendo coalizioni più che definendo strutture incentivanti (Denhardt e Denhardt 2000); più sinteticamente, il “public management” diventerebbe sempre più “getting things through other organizations” (Metcalf 1993, p. 296).

Non si vuole qui negare allora la rilevanza degli aspetti che il NPM ha introdotto nella cultura gestionale dell’Ente, ma sottolineare la necessità di individuare un framework di analisi alternativo per affrontare più efficacemente lo studio dello stesso Ente. Le aree infatti nel quale il Network Approach fonda le sue origini sono identificate nella political science, policy science e organizational studies (Klijn 1997), con un recupero quindi sia dell’aspetto politico, che forse il NPM aveva troppo velocemente abbandonato, sia di quello delle interdipendenze.

Più specificatamente è possibile descrivere le caratteristiche distintive dei due framework in ordine alle seguenti dimensioni:

1. *Core activity*. Nella “Old Public Administration” il compito principale era seguire la normativa, sia essa nazionale, locale o interna, poiché solamente rispettando rigidamente regole scritte formali organizzazione poteva garantire l’imparzialità di comportamento richiesta dal modello

burocratico, basando anche le relazioni con i singoli individui appartenenti alla struttura su principi di equità di trattamento. Con la riforma manageriale e la trasformazione dell'individuo in "taxpayer" e cliente (Minzberg 1966), l'Ente diventa fornitore di un'ampia gamma di servizi per i quali riceve direttamente o meno il pagamento dagli stessi clienti; aspettativa di questi ultimi è ricevere servizi che siano di valore almeno pari quanto pagato e la ricerca di forme alternative efficienti di fornitura dei servizi diventa quindi una importante attività del management, così come la promozione di significativi processi di riorganizzazione interna. Le carenze di questa interpretazione emergono nel Network, che vede l'Ente nel ruolo di "catalizzatore", rappresentante della comunità locale; la mission è la promozione dello sviluppo locale attraverso il riconoscimento degli interessi della stessa comunità e si riconosce la leadership come fondata su processi cooperativi che bilancia contrapposti interessi (Denhardt e Denhardt 2000), ampliando quindi l'attività verso la democratic governance (Reid 2000).

2. *Source of legitimation.* Al posto dell'autorità legale della burocrazia, il NPM pone in luce l'aspetto dell'efficienza, sia nella parte di derivazione managerialista che neo-istituzionalista (nella definizione di forti strutture incentivanti, nella ricerca di minimizzare i costi di transazione, della ridefinizione dei rapporti politico-amministrativi). È stato infatti riconosciuto che compito dell'organizzazione pubblica non è solo seguire le procedure, ma garantire una fornitura di servizi pubblici ai cittadini-taxpayers-elettori, identificando i valori chiave nelle 3-E (economy, effectiveness, efficiency). All'interno di questo disegno, dunque, "l'imitazione dei metodi derivanti dal mondo delle imprese è apparsa una razionale risposta gestionale" (Metcalf 1993, p.293, traduzione nostra), anche se sono state così dimenticate caratteristiche intrinseche dei servizi pubblici spesso incompatibili con la logica del rapporto di "cliente": i servizi offerti dal settore pubblico sono infatti spesso determinati da valutazioni di interessi collettivi più che da preferenze individuali, ed allo stesso tempo prevedono nella maggior parte dei casi meccanismi di pagamento collettivo e non individuale (Ryan 2001). Anche sulla base di queste considerazioni, e quindi dell'impossibilità di isolare un rapporto di "clientela" vero e proprio all'interno della più ampia relazione tra il cittadino e l'ente, il nuovo approccio enfatizza come fonte di legittimazione la partecipazione e la cooperazione: l'idea che il governo locale sia probabilmente l'unico livello che consente una reale partecipazione dell'individuo (Sharpe 1970), spinge verso un riconoscimento sempre maggiore della base democratica dell'attività di governo (Reid 2000, Denhardt e Denhardt, 2000, Kircker 1997, Rhodes 1997, Stewart 1995, Agranoff and McGuire 2001, Ryan 2001). Ciò non solo con riferimento alla comunità, nella ricerca quindi di nuove modalità di coinvolgimento oltre al momento elettorale, ma anche nei confronti delle altre organizzazioni attive nel territorio. L'Ente dovrà necessariamente confrontarsi con esse, non solo al fine di una correttezza formale del processo decisionale, ma anche per una sua reale efficacia nella fase di realizzazione.
3. *Management "style".* Mentre nel modello tradizionale lo stile gestionale potrebbe essere propriamente descritto come "neutrale", fortemente collegato alla logica della programmazione e della autorizzazione preventiva dell'allocazione delle risorse (tra le ragioni fondanti il sistema di

contabilità finanziaria), il NPM si fonda essenzialmente su uno stile “diretto” che prevede condizioni (esterne di contesto ed interne dell’organizzazione) che consentono un efficace uso unidirezionale del potere e del controllo. Essenzialmente si realizza attraverso contratti ad hoc che regolano di volta in volta le relazioni tra comunità e politico, tra politico e top –manager, tra top manager e middle manager, tra ente e fornitore del servizio, tra ente ed ente. Strumenti quali MbO e MbR si inseriscono nell’ambito di un classico concetto di processo lineare gestione. Nel Network Approach lo stile diventa invece indiretto poiché il ruolo determinante degli altri attori e la limitata capacità di previsione rispetto agli effetti delle proprie e delle altrui azioni, diventano gli assunti di base: acquistano quindi rilevanza la dinamicità delle relazioni, la negoziazione, la comunicazione, la gestione indiretta del contesto (Naschold 1996). Il governo si caratterizza come una forma di governo-guida esterno, con un significato lontano dallo stretto controllo amministrativo ma più vicino ai cosiddetti “direct influencing” (Kickert 1997a) e “steering at distance” (Kickert 1997b).

4. *Governance mechanism*. Dalla rigida “gerarchica” della burocrazia si passa al “mercato” del NPM; in primo luogo come conseguenza del ridimensionamento del settore pubblico, della creazione di autonome unità operative e della forte spinta alla esternalizzazione dei servizi, ma anche in seguito ad uno sviluppo della cultura anche politica che vede nel mercato un nuovo paradigma gestionale da perseguire anche in ambito pubblico. L’impersonalità delle transazioni tipiche del mercato, regolabili attraverso strumenti quali i contratti, è perfettamente coerente con la logica di gestione lineare e diretta. Lo spostamento verso la “rete” come alternativa al mercato evidenzia la criticità della partecipazione e della dialettica a tutti i livelli dell’organizzazione, mentre per alcuni autori (Ryan 2001, Considine e Lewis 2003) il riferimento più corretto è ad una più ampia promozione di una cultura organizzativa condivisa basata sul “joined-up government” (p. 134). Quindi la rete non è interpretata come uno strumento peculiare⁷ scelto per la fornitura di uno specifico servizio, ma come un modello di governance di più ampio spettro, che ridefinisce lo studio dell’Ente nella sua globalità (Sharpe 1970, Peters 1996, Klijn and Koppenjan 2000).

Il processo di modernizzazione sembrerebbe quindi definito attraverso il cambiamento del modo in cui l’Ente gestisce le proprie relazioni con l’ambiente politico, economico e sociale. Questo, sinteticamente, può essere letto come conseguenza della rilevanza acquisita sia dall’aspetto democratico, in termini di una svolta nel ruolo sia del politico che del cittadino (Naschold 1996), che ambientale, attraverso il riconoscimento della complessità del contesto locale che non permette all’Ente di governare da solo, né controllare direttamente il comportamento degli altri attori attivi localmente (Kickert 1997, Rhodes 1997). Entrambi questi elementi supportano l’idea delle relazioni inter-organizzative e del coordinamento come fattori necessari alla realizzazione degli obiettivi del singolo Ente, pur consci che il concetto stesso di rete non è facilmente specificabile. L’immagine di organizzazioni multiple e delle interdipendenze tra esse esistenti, sia formali che non, è quella che appare la più adatta (O’Toole 1997, Agranoff e McGuire 2001).

Se la gestione delle relazioni diventa uno dei compiti principali del vertice politico-manageriale, il focus del “public management” si sposta quindi sui processi cooperativi tra le organizzazioni perché

fondamentalmente “government operates through networks” (Metcalf 1993, p.292). Non quindi la rete così come era introdotta dal New Public Management, ossia come specifica forma di gestione, soluzione “ottima” per alcuni servizi, ma come un più ampio e completo schema concettuale di interpretazione del funzionamento dell'Ente.

5. Il controllo strategico dal NPM al Network

Appare ora interessante cercare di integrare le diverse architetture concettuali per l'interpretazione del fenomeno “Ente Locale” con i cambiamenti dei concetti di strategia e controllo, essendo questi nel NPM e nel Network significativamente distanti.

Nel passaggio da NPM a Network l'unicità dell'autorità al vertice dell'organizzazione non può più essere ipotizzata: questo non in termini di rappresentanza della volontà dell'ente, ma relativamente ai soggetti protagonisti del processo di definizione dei percorsi strategici. La struttura a rete, all'interno di un contesto non statico, presume la partecipazione sostanziale di nuovi soggetti nell'identificazione degli obiettivi a lungo termine e dei processi per raggiungerli.

In merito alla strategia, l'Ente nel NPM diventa una organizzazione autonoma dal punto di vista organizzativo e finanziario che si interroga sui propri obiettivi a lungo termine anche in merito ai bisogni dei “clienti”: la strategia è definita attraverso un processo formale di tipo top-down, dove il vertice politico identifica obiettivi di outcome (ma più spesso di output stante le difficoltà viste in precedenza) e le trasferisce, attraverso efficaci contratti di incentivazione, all'alta dirigenza. Nel Network invece la strategia, rimanendo naturalmente caratterizzata dalla definizione di obiettivi a lungo termine e dei caratteri distintivi dell'Ente, pone maggior enfasi sul ruolo e sul contributo dei diversi stakeholder nel medio-lungo periodo. Viene quindi riconosciuta pienamente l'esistenza di forti interdipendenze, di interessi contrastanti, di diversi valori che animano gli attori, pubblici e non, da un lato con l'ammissione della impossibilità di applicare un approccio di pianificazione razionale, dall'altro con l'acquisto di dignità dei concetti di strategia emergente e di apprendimento organizzativo anche nell'Ente locale. Il fulcro non è più nel rapporto tra politico e manager, perché non è possibile pensare ad una così netta distinzione tra i due ruoli (Minzberg 1996, Mussari 2000): le interazioni tra vertice politico-manageriale e comunità, ma soprattutto con le altre organizzazioni attive nella rete locale, vengono enfatizzate e ricercate. La luce non viene posta sulla singola relazione tra Ente e provider, ma su un più ampio spettro di relazioni sorte su strutture formali e non. Non è possibile, allora, fermare l'analisi all'interno dell'organizzazione per ottimizzarne la struttura e gestirla secondo meccanismi customer-oriented come propone l'approccio manageriale (Naschold and Daley 1999).

In merito al controllo strategico, invece, assistiamo con maggior forza al rifiuto della tradizionale immagine del sistema di controllo e una maggior coerenza con l'idea di controllo di gestione strategico.

I contributi offerti dalla letteratura in termini di governo delle reti non si soffermano su questo aspetto ma adottano solitamente una visione più ampia, evidenziando da un lato la difficoltà nell'identificare le specificità della governance delle reti (Agranoff e McGuire 2001), dall'altro cercando di descrivere il

controllo come principalmente legato ad aspetti di stampo istituzionale, normativo e culturale (Bruijn e ten Heuvelhof 1997, Kenis e Korssen-van Raaij 2003).

Si vuole invece tentare di specificare, dal punto di vista aziendale, quali caratteristiche assuma il controllo strategico nell'allontanarsi dalla prospettiva del NPM. Esso non porta alla creazione di un livello di controllo gerarchicamente superiore a quello della singola azienda, ma diventa sempre più controllo di gestione strategico, coerente con i caratteri della strategia "network". Mentre la nuova specificazione in termini strategici del controllo di gestione nasce dunque all'interno della singola azienda, e mantiene la sua validità al di là dell'interpretazione della stessa azienda all'interno di un approccio Network, essa si presenta decisamente coerente con la nuova interpretazione. Tenteremo quindi di descrivere in tale quadro concettuale il controllo, ipotizzando che avvenga una ri-definizione degli elementi informativi e organizzativi del sistema stesso che porteranno ad uno specifico processo di controllo strategico (Brunetti 1992).

Nel passaggio da NPM a Network l'unicità dell'organizzazione come soggetto che identifica e realizza le linee strategiche non può più essere ipotizzata, il che essenzialmente costituisce il punto chiave ai fini del disegno del sistema di controllo. La struttura a rete, all'interno di un contesto non statico, presume infatti la partecipazione sostanziale di nuovi soggetti nell'identificazione degli obiettivi a lungo termine e dei processi per raggiungerli. Questi soggetti si pongono in una posizione di attiva dialettica con l'Ente Locale, perseguendo allo stesso tempo ciascuno i propri specifici scopi e complessivamente concorrono a quelli dell'Ente.

Le conseguenze per il sistema di controllo sono estremamente rilevanti, perché il riconoscere e legittimare la significativa influenza degli altri soggetti costituisce in qualche modo un punto di non ritorno: inglobare le relazioni tra Ente e attori esterni secondo le modalità previste dal modello Network, infatti, mette in crisi proprio il disegno del sistema delle responsabilità. Già con il NPM, in realtà, uno spiraglio in questa direzione si era aperto e lo schema delle responsabilità aveva subito cambiamenti rispetto al precedente modello burocratico. Seppur con modalità molto differenziate, anche nel NPM si assiste ad una apertura dell'Ente verso l'esterno, facendo sorgere i primi interrogativi in merito alle relazioni di responsabilità tra Ente ed i suoi principali stakeholders, i cittadini (Caperchione e Pezzani 2000). La soluzione in questo caso appare però più facilmente delineata attraverso la previsione di specifici contratti che, grazie ad una alta attenzione alla dimensione "risultato" atteso, regolano le relazioni rendendo possibile un efficace – quantomeno dal punto di vista teorico – disegno delle linee di responsabilità.

Nel Network Approach, proprio perché si riconosce contemporaneamente la dimensione processuale della strategia ed il ruolo attivo di soggetti diversi dalla singola organizzazione, una forte incertezza coinvolge direttamente uno degli elementi principali del sistema di programmazione e controllo aziendale, ossia l'individuazione dei soggetti cui compete la responsabilità dei risultati (Paolini 1993, Brusa 2000). Gli aspetti fondanti tale approccio, infatti, sembrano mettere in luce come in una rete inter-organizzativa nessun attore possa essere ritenuto singolarmente responsabile di un risultato (Rhodes 1997, O'Toole 1997, Agranoff e McGuire 2001). Emergono allora non solo importanti questioni in merito alla

democraticità dell'azione pubblica e alle caratteristiche istituzionali proprie dell'Ente, ma anche criticità significative proprio nella progettazione di un sistema di controllo.

L'idea che a livello strategico la ripartizione delle responsabilità organizzative non possano completamente fare capo ad unità interne alla singola azienda sembra inevitabilmente portare alla previsione esplicita di unità inter-aziendali attive nell'ambito del processo strategico. Si ritiene quindi che dovrebbe essere riconosciuta la rilevanza di tali unità e, coerentemente con le nozioni di strategia emergente e di apprendimento organizzativo, esse dovrebbero avere carattere permanente. Queste però non vanno a costituire un livello gerarchicamente sovra-ordinato e quindi di un'altra organizzazione il cui fine sia il coordinamento del sistema locale, ma bensì si ipotizza l'identificazione di tali unità che costituiscono uno spazio riconosciuto di contatto e integrazione tra le stesse organizzazioni.

Due, almeno, le precisazioni necessarie. La prima in termini di soggetti che compongono tale unità, che sono individuati nei vertici politico e manageriale dell'Ente e nei vertici delle altre organizzazioni, attivi nel processo strategico interno della propria azienda. In questo modo essi dovrebbero essere in grado di realizzare una efficace integrazione tra le istanze e le linee di sviluppo di lungo periodo della propria organizzazione e quelle degli altri attori, nonché raccogliere input informativi in merito all'avanzamento dei progetti strategici. Il secondo punto riguarda riflessioni in merito al livello strategico in cui tali unità si inseriscono, perché si ritiene importante riflettere sul fatto che le scelte strategiche in oggetto possano riguardare l'Ente nel suo insieme o singole aree di attività. Infatti, pur avendo riconosciuto la rilevanza del processo strategico a tutti i livelli dell'organizzazione, si vuole in questa sede mantenere il focus sul ruolo del vertice organizzativo, che non è direttamente coinvolto al livello più basso dei singoli nuclei di attività. Oggetto quindi del coordinamento in queste unità inter-aziendali di vertice si ritengono essere sia le linee di sviluppo complessivo dell'Ente che più specifiche aree coinvolte in questo ampio disegno. Essendo infatti molto esteso l'insieme dei compiti assolti dall'Ente e quindi dei settori in cui esso è presente, appare verisimile un percorso che porti a definire un sottoinsieme di questi ad alta rilevanza strategica per i quali attivare tali unità. Nel caso della identificazione e sviluppo delle linee strategiche di un singolo settore, si prevede quindi la partecipazione del politico e del top-manager di riferimento, mentre nel caso che oggetto sia la strategia complessiva dell'Ente sono naturalmente gli organi di rappresentanza ed i top-manager con responsabilità generale che diventano protagonisti.

Ci troviamo dunque di fronte ad una sorta di "responsabilità" trasversale in merito alla realizzazione delle linee strategiche proprie dell'Ente, ciò a prescindere da un mantenimento in capo al singolo attore di una esplicita responsabilità che, nel caso dell'Ente è quello di promuovere il coordinamento in tempi e modi adeguati alle esigenze e aspettative della comunità locale. Non è quindi applicabile un sistema di controllo fondato su un inequivocabile abbinamento responsabilità-risultato, soprattutto nel caso si voglia identificare i risultati secondo i più rigidi parametri di misurabilità introdotti dal NPM. I risultati attesi dovranno invece essere definiti, sia a livello sovra-ordinato che funzionale, consci sia che l'obiettivo è "in movimento" sia che al suo raggiungimento concorreranno diversi attori⁸.

La progettazione di gruppi di vertice trasversali presuppone inoltre l'idea che l'Ente e le altre aziende decidano di dedicare parte delle loro risorse, soprattutto umane, al proprio processo strategico che è anche di rete. Queste unità andranno a definire quali le linee di sviluppo a medio-lungo periodo e su questa base

quali variabili strategiche, all'interno dello spazio così allargato, saranno oggetto del controllo. Tale momento di definizione e confronto, nonché di identificazione delle aree di sovrapposizione, costituisce per i soggetti partecipanti una straordinaria occasione per un più efficace sviluppo del processo strategico.

L'adozione di un sistema di controllo di gestione strategico vede inoltre alla sua base un ampio sistema informativo che raccoglie i dati sui quali ri-costruire sia i principali percorsi del funzionamento dell'azienda, sia il processo di ricognizione delle alterazioni ambientali. Non vi è ovviamente la pretesa che quest'ultimo sia completo: non può e non lo deve essere perché è più conveniente puntare l'attenzione sugli aspetti in quel momento essenziali e rilevanti per l'azienda (Paolini, 1995). Questo anche in termini di monitoraggio delle attività poste in essere da questi ultimi, poiché l'idea del Network non fa cadere la distinzione tra Ente e "altri", che invece rimane ben presente e porterà il primo a comprendere nel monitoraggio ambientale le attività poste in essere dagli altri attori, perché con loro e attraverso di loro si realizzano le linee strategiche. Non sarà il loro intero spettro d'azione ad essere oggetto del controllo, ma evidentemente la parte rilevante per la strategia dell'Ente nello specifico intervallo temporale.

Tale monitoraggio si realizzerà prevedibilmente mantenendo alta l'attenzione su un insieme di dati che comprenderà sia input che output propri ed altrui, demandando ad un secondo momento l'analisi della loro coerenza con gli outcome strategici. Si ritiene dunque importante distinguere chiaramente tra queste due fasi, data la complessità di una adeguata individuazione dei risultati-outcome strategici e del loro rigido collegamento con eventuali obiettivi in termini di input o output. L'ampliamento dell'unità di analisi dalla singola azienda ad un insieme di aziende porterà inoltre i set di misure a ricercare anche parametri rappresentativi dello sviluppo dell'area locale, coerenti con le indicazioni strategiche dell'Ente e del network di aziende coinvolte, e non solamente a focalizzarsi su variabili chiave di controllo trasversali alle varie organizzazioni. Dal fatto che la realizzazione degli obiettivi strategici dell'Ente dipenda dall'attività di più organizzazioni, consegue infatti che per una valutazione complessiva sia necessario spostare il focus dal contributo dei singoli al livello più ampio della rete (Provan e Milward 1995).

Le difficoltà di implementazione di un sistema così "allargato" non possono tuttavia portare ad ipotizzare la progettazione di un sistema di controllo completamente integrato tra le varie aziende (Enti Locali, imprese ed altre organizzazioni attive nel territorio), come invece sembrerebbe suggerire la dimensione "network". Accade che differenze non solo in termini di finalità tra i vari attori, ma anche in termini di sistemi operativi utilizzati, risultino ostacoli probabilmente insuperabili. Come visto, infatti, oltre alle criticità intrinseche all'approccio Network in merito all'identificazione dei soggetti coinvolti e delle loro interdipendenze, la definizione del sistema di controllo presenta tra i punti critici anche la precisazione di un appropriato set di misure, delle relazioni causali tra misure e prestazioni dei soggetti, tra queste ultime e la performance aziendale.

Tali difficoltà, comunque, non sembrano portare ad accettare la visione di un modello "Network" assolutamente privo di conseguenze se non a livello di interpretazione teorica dell'Ente. Stante invece le criticità evidenziate, l'applicazione del Network cambierà parzialmente il sistema, come visto ad esempio attraverso la formazione di gruppi di soggetti di vertice politico e manageriale delle diverse

organizzazioni cui affidare responsabilità per obiettivi inter-organizzativi. Questi ultimi saranno identificati, più facilmente in questo caso rispetto a quanto accade nella singola organizzazione, attraverso parametri di outcome, poiché indicatori di output perdono sostanzialmente di significato a livello allargato: non vi è infatti un soggetto in riferimento al quale attribuire “prodotti” offerti, ma più attori i quali, ciascuno attraverso i loro output, concorrono alla realizzazione di obiettivi strategici – quindi di outcome.

Avendo portato il cuore del sistema di controllo dall'interno del singolo Ente ai suoi confini, alle sue interrelazioni con gli altri soggetti ed ai rapporti con i risultati di questi ultimi, il processo stesso verrà inevitabilmente in parte modificato.

In primo luogo poiché è lo stesso schema [risorse → azioni → risultati] risulta di difficile specificazione, non solo perché non è sempre possibile monitorare i risultati intesi come outcome strategici, ma soprattutto perché è problematica la ricostruzione della stessa catena logica. Accade infatti che proprio per gli aspetti fondanti del Network, ad uno stesso risultato concorrano più soggetti in più momenti e secondo diversa intensità, così che non sia in realtà possibile evidenziare relazioni lineari parziali alle quali applicare detto schema. I rapporti causali tra azioni dei soggetti e performance strategica costituiscono dunque un altro dei principali punti critici⁹, ed in via derivata da questi il disegno di un insieme di misure che descrivano tali azioni in modo da sostenere efficacemente il monitoraggio degli obiettivi strategici. È infatti elevato il rischio di definire un set di grandezze quali-quantitative sbilanciato nella rappresentazione delle prestazioni dei singoli soggetti senza riuscire a costruire un altrettanto efficace collegamento con la performance strategica, oppure, nel caso opposto, nella identificazione degli outcome strategici con un debole collegamento con le azioni dei singoli. In entrambi i casi il sistema di controllo verrebbe a perdere di efficacia, ed è quindi indispensabile tentare di equilibrare questi due aspetti, avendo chiaro che è intrinseco nello schema del Network soprattutto la frequenza con cui si presentano situazioni del secondo tipo (mentre nel primo caso la problematica rientra in un'area ampiamente indagata in letteratura, rappresentata dai lavori di Hrebiniak e Joyce -1986- sulla management myopia e la più ampia rassegna di Goold e Quinn -1990a- sui paradossi del controllo strategico).

In secondo luogo, si avranno conseguenze sul peso relativo delle diverse fasi in cui sviluppa il processo (antecedente, concomitante, consuntivo). Si tenterà di analizzare quindi quali siano le peculiarità conseguenti all'adozione del nuovo schema.

Quello che viene definito controllo “consuntivo” richiama sostanzialmente quella che nella prima parte abbiamo descritto come la tradizionale visione del controllo, un controllo post-azione (Newman 1975) basato sull'ottica obiettivo. Esso ha ad oggetto i risultati finali dell'attività, e li confronta, una volta realizzati, con gli obiettivi definiti ex-ante. Come già ampiamente visto, tale logica si presenta del tutto inadeguata ed inefficace all'interno di una nozione di strategia in senso processuale, ed è quindi in pieno contrasto con la visione di strategia adottata nella tesi.

È tuttavia importante introdurre il concetto di controllo consuntivo perché è quello che storicamente più appartiene alla logica gestionale della Pubblica Amministrazione, coerentemente con il sistema di contabilità finanziaria di stampo prettamente autorizzatorio. Al diritto-dovere dell'organo rappresentativo

di approvare preventivamente la destinazione delle risorse all'interno dei vari spazi di attività dell'Ente, consegue una verifica sull'effettivo rispetto di queste indicazioni che avviene appunto attraverso un confronto tra quanto stanziato e quanto effettivamente speso e che può per definizione avvenire solo al termine del periodo di riferimento. Il pericolo dunque di tradurre in toto questa logica anche nel processo strategico, già presente nelle altre aziende (Paolini 1993), è quindi particolarmente elevato, perché coerente con quella su cui si basa il metodo gestionale tradizionalmente applicato. Come per le imprese, tuttavia, il processo di controllo nell'Ente locale vedrà sempre la presenza anche tale controllo, non solo perché inscindibilmente legato alle caratteristiche istituzionali proprie dell'Ente, ma anche per la sua utilità nella ricostruzione storica degli accadimenti e nell'avvio di processi incentivanti per i manager (Brusa 2000). Ai fini del supporto alla strategia esso è però inadeguato, e deve essere necessariamente integrato dal controllo preventivo e quello concomitante.

Nel primo caso, valutando l'idoneità dei programmi operativi a contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici (Brusa 2000), si ricerca una coerenza interna tra i programmi a breve termine e quelli di lungo, bilanciando quelle che potrebbero anche rivelarsi esigenze contrapposte (Goold e Quinn 1990a), poiché alcuni apparentemente brillanti risultati di breve periodo potrebbero non solo non favorire, ma addirittura contrastare il percorso strategico. Nella rete, l'attività di coordinamento ed integrazione prevista in questa fase si arricchisce in particolar modo poiché più soggetti vi partecipano, quantomeno quelli maggiormente coinvolti nella strategia complessiva dell'Ente o in quella di alcune singole aree funzionali. Il processo di controllo vede in questo caso attività principe il coordinamento non solo verticale tra i piani a breve e quelli a lungo della singola azienda (come in coerenza con il NPM), ma anche e soprattutto orizzontale tra i piani delle diverse organizzazioni. La dimensione "politica" della negoziazione e della intermediazione tra differenti istanze viene quindi fortemente in luce, ma si ritiene senza dimenticare l'apporto che "dal basso" può ricevere dalle informazioni elaborate dal sistema di controllo. Costruire dunque momenti di confronto nei quali l'interazione non sia guidata esclusivamente dalla dialettica politica su vaghi intenti d'azione, ma che trovi anche contenuto negli specifici report forniti dal sistema di controllo.

Fulcro del processo di controllo rimane però in ogni caso il controllo concomitante (o controllo di direzione di marcia – Newman 1975), poiché in questa fase il fine è il monitoraggio dell'andamento della gestione attraverso i risultati intermedi, segnalando eventualmente la necessità di un'azione correttiva prima che le operazioni di gestione siano definitivamente portate a termine. Dal concetto di strategia qui adottato discende naturalmente che tale attività di monitoraggio sia il più frequente possibile, perché cambiamenti o aggiustamenti dell'azione costituiscono la normalità e non l'eccezione. Il controllo non si articola dunque in tempificazioni fisse, ma di fronte a segnali anche deboli (Ansoff 1980) si concretizza attraverso analisi e report approfonditi di aspetti particolari, per poi desumerne o suggerirne i possibili effetti su tutto il processo strategico in corso (Paolini 1993).

In particolare, tale controllo risulterà applicabile nelle situazioni in cui i cambiamenti delle condizioni ambientali confermano comunque gli obiettivi precedentemente definiti, mentre nel caso di cambiamenti tali da rendere necessaria una revisione degli obiettivi il controllo agirà attivando nuovamente il processo

di formulazione della strategia. In quest'ultimo caso il controllo concomitante vero e proprio ripartirà successivamente la revisione degli obiettivi.

In entrambi i casi, quello cioè in cui si applica propriamente il controllo di direzione di marcia e quello in cui si è di fronte ad una riformulazione anche parziale delle linee strategiche, è verisimile attendersi che parte di tali momenti di “verifica” non potranno che essere allargati agli altri componenti la rete, perché è il procedere complessivo di tutti gli attori che porta l'Ente vicino ai risultati strategici.

Si ritiene dunque che l'aver fatto acquisire centrale rilevanza alle interdipendenze nell'ambito del processo di definizione e controllo della strategia, vada sostanzialmente a modificare il processo di controllo in due direzioni: la prima, in termini di un allargamento del processo a più soggetti, la secondo attraverso una più ampia attività di negoziazione richiesta sia nella definizione degli obiettivi che nella identificazione delle azioni correttive. Il vertice politico-manageriale acquisirà sempre maggior luce nel suo essere interfaccia con gli altri vertici, ma le relazioni non potranno essere solamente costruite come confronto politico poiché il sistema informativo adeguatamente progettato fornisce importanti elementi di confronto sulla coerenza tra linee guida, piani, risultati raggiunti e raggiungibili.

La stessa relazione interna tra vertice politico e manageriale potrebbe inoltre essere arricchita attraverso l'utilizzo interattivo anche dei tradizionali strumenti, più verosimilmente immaginato realizzarsi “alla rovescia” rispetto all'originaria proposta di Simons (1990, 1991). Le caratteristiche del processo di controllo strategico così definito porteranno infatti il management da un lato ad interagire sempre più spesso con gli organi politici, portando all'inserimento di variabili tecniche anche nei processi politici, dall'altro a servirsi degli strumenti di controllo in modo interattivo, ossia cercando intergire con maggior frequenza su determinati strumenti così da porre nella sfera d'attenzione dell'organo politico elementi cruciali per la realizzazione del progetto strategico che vengono particolarmente evidenziati dagli strumenti scelti¹⁰.

6. Conclusioni

Come in parte avvenuto con l'evoluzione del controllo di gestione strategico, il passaggio da un approccio di tipo NPM ad un approccio Network porta il sistema di controllo aziendale a concentrare l'attenzione dall'interno all'esterno, dal singolo ente ai suoi confini ed alle interrelazioni con gli altri soggetti. Ciò non autorizza però a considerare il sistema svuotato dei suoi contenuti per far spazio a meccanismi di tipo unicamente istituzionale, normativo e culturale. Valgono in tal caso le stesse riflessioni evidenziate nell'ambito dell'evoluzione del concetto di controllo di gestione strategico: dopo aver messo in luce che lo schema tradizionale impostato sulla rigida sequenza obiettivi-azioni-risultati presentava evidenti limiti, non ci si è diretti verso un esclusivo affidamento all'approccio visionario o a quello dell'apprendimento perché in una organizzazione manageriale complessa essi apparivano inappropriati a supportarne la guida (Brunetti 1997). Allo stesso modo, spostare lo schema concettuale d'analisi dell'Ente Locale verso il Network Approach porta ad una parziale ri-definizione del sistema di controllo di gestione strategico che, forte dei suoi elementi costitutivi, non può svuotarsi nel delegare i suoi caratteri principali ad aspetti di tipo unicamente relazionale.

Le conseguenze in termini di maggior ambiguità derivanti dalla crescita del numero di attori coinvolti, sembrano poter essere affrontate attraverso l'adozione di un proprio sistema di controllo di gestione strategico. Gli effetti invece in termini di ampliamento dello spazio di analisi, di sfumature dei confini della singolo Ente, di definizione di un'area locale nella quale diversi attori sono attivamente coinvolti, richiedono uno specifico approfondimento. È perciò possibile ipotizzare che:

- l'incertezza collegata a questo ampliamento sia affrontata con una maggior attenzione alla gestione dei rapporti con altri attori (pubblici e non, e prima di tutto comunità locale) ed un coinvolgimento maggiore di membri esterni all'Ente, rappresentanti di questi, nonché dedicando risorse a team di vertice inter-aziendale focalizzati sui processi strategici;
- la sfumatura dei confini organizzativi spinge verso tentativi di integrazione orizzontale dei sistemi di controllo; il raggio d'azione del controllo manageriale si amplia, portando non solo ad uno stile gestionale più cooperativo che competitivo, ma all'utilizzo di un sistema fondato su aspetti interattivi inter-aziendali e centrato su risultati e obiettivi di area locale, più che di singola azienda; il più ampio set di misure così derivante costituisce la base di confronto tra i gruppi di vertice delle diverse organizzazioni nella loro attività di gestione strategica.

Gli aspetti di criticità sono indubbiamente numerosi, e l'aver descritto quali siano le possibili conseguenze non può non far riflettere sulle difficoltà di progettazione di un sistema di controllo che monitori non solo le azioni della singola azienda, ma anche quelle poste in essere dalle altre, almeno le più significative che partecipano alla rete. La stessa individuazione dei risultati di tali azioni dovrebbe avvenire sulla base di un sistema integrato così da permettere una diagnosi in merito all'evolversi delle linee strategiche sulla base degli interventi dell'insieme di aziende.

Non sembra opportuno spingersi oltre ad una maggior strutturazione della proposta, essendo l'immediato sviluppo della ricerca diretto all'analisi di casi di specie di Enti Locali Italiani attraverso i due distinti approcci teorici, così da identificare e specificare gli elementi alternativamente distintivi del processo di definizione e controllo della strategia.

Bibliografia

- Agranoff R e McGuire M, 2001, "Big questions in Public Network Management research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.11, no. 3, pp.295-326
- Airoldi G, 1980, *I sistemi operativi*, Giuffrè, Milano
- Allison GT, 1982, "Public and Private Management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects", in *Current Issues in Public Administration*, Frederick S. Lane (ed.), St. Martin's Press, New York
- Amigoni F (a cura di), 1995, *Misurazioni d'azienda : programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano
- Amigoni F, 1979, *I sistemi di controllo direzionale. Criteri di progettazione e di impiego*, Giuffrè, Milano
- Amigoni F, 1988, "Il controllo strategico: l'esperienza delle grandi imprese", in *I sistemi di pianificazione programmazione e controllo, vol.II*, Baraldi S. e C. Devecchi (a cura di), Giappichelli Editore, Torino
- Ansoff I, 1980, "Strategic Issue Management", *Strategic Management Journal*, vol.1, no. 2, pp. 131-148
- Anthony RN, 1965, *Planning and control systems. A framework for analysis*, Harvard University, Boston
- Argyris C e Schon DA, 1978, *Organizational Learning: a theory of action perspective*, Addison-Wesley Reading, MA
- Asch D, 1989, "Strategic Control: an overview of the issue", in *Readings in strategic management*, D. Asch e C. Bowman (ed), MacMillan, Houndmills
- Aucoin P, 1990, "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, vol.3, no. 2, pp.115-137
- Bergamin Barbato M, 1991, *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino
- Bruijn JA de e ten Heuvelhof EF, 1997, "Instruments for Network Management", in *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*, Kickert WJM, Klijn EH e Koppenjan JFM (eds), Sage, London
- Brunetti G, 1992, *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, 8° ed, Franco Angeli, Milano
- Brunetti G, 1997, "Il controllo di gestione: un primo riesame alla luce dei problemi attuali", in *Scritti di economia aziendale in memoria di Raffaele D'Oriano*, Cedam, Padova
- Bryson J, 1988, *Strategic planning for Public and Nonprofit Organisations. A guide to strengthening and sustaining organisational achievement*, Jossey-Bass, San Francisco
- Bubbio A, 1993, "Il controllo strategico in un ambiente perturbato", *L'impresa*, vol. 2, p. 54-62
- Cerbioni F, 2000, *Il budget nel sistema di controllo di gestione*, Giappichelli Editore, Torino
- Coda V, 1988, *L'orientamento strategico d'impresa*, Utet, Torino
- Considine M. e J.M. Lewis, 2003, "Bureaucracy, Network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand", *Public Administration Review*, 63(2):131-140
- Denhardt RB e Denhardt JV, 2000, "The New Public Service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol 60. no. 6, pp. 549-559
- Farneti G, Mazzara L e Ravioli G, 1996, *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino
- Farneti G., 1995, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli
- Favotto F (a cura di), 2001, *Economia Aziendale. Metodi misure casi*, McGraw-Hill, Milano

- Flitman A, 1996, "Reporting for Strategic control", *Management Decision* vol. 34, no. 3, pp.62-71
- Gallinaro S, 1990, *Teorie del controllo*, Franco Angeli, Milano
- Gherardi S e Zan L, 1997, "Le decisioni e la pianificazione", in *Manuale di Organizzazione Aziendale*, Vol. 3, Costa G e Nacamulli RCD (a cura di), Utet, Torino
- Goold M e Quinn JJ, 1990a, "The paradox of strategic controls", in *Strategic Management Journal*, vol. 11, pp.43-57
- Goold M, 1991, "Strategic Control in the decentralized firm", *Sloan Management Review*, Winter, pp. 69-81
- Goold M.e Quinn JJ, 1990b, *Strategic control. Milestones for Long Term Performance*, The Economist Books. Hutchinson, London
- Guarini E, 2000, "L'informativa esterna sui risultati negli Enti Locali: contributi teorici ed evidenze empiriche in alcuni paesi", in *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, Caperchione E e Pezzani F (a cura di), Egea, Milano
- Guthrie J e English L, 1997, "Performance information and program evaluation in the Australian public sector", *International Journal of Public Sector Management*, vol.10, no.3, pp. 154 - 164
- Guthrie J, 1993, "Australian Public Sector Accounting: Transformations and Managerialism", *Accounting Research Journal*, vol.6, no.2, pp. 15-25
- Hofstede G, 1981, "Management control of public and not-for-profit activities", *Accounting, Organizations and Society*, vol.6, no.3, pp.193-211
- Hood C, 1991, "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, pp.3-19
- Hood C, 1995, "The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109
- Hrebiniak LG e Joyce WF, 1986, "The strategic importance of managing myopia", *Sloan Management Review*, Fall, pp. 5-14
- Hurst EG, 1982, "Controlling Strategic plans", in *Implementation of Strategic Planning*, Lorange P (ed), Prentic-Hall, Englewood Cliffs, NJ
- Ittner CD e Larcker DF, 1997, "Quality strategy, strategic control systems, and organizational performance", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22., no. 3/4, pp. 293-314
- Joyce P, 2000, *Strategy in the Public Sector. A guide to Effective Change Management*, John Wiley & Sons Ltd, West
- Kenis P e Korssen-van Raaji D, 2003, *A typology of control mechanisms for networks*, Paper presentato al 19° EGOS Colloquium, Copenhagen Business School, 2-5 luglio
- Kickert WJM, 1997, "Public Governance in Netherlands: an alternative to Anglo-American "Managerialism"", *Public Administration*, vol. 75, Winter, pp.731-752
- Kickert WJM, Klijn EH e Koppenjan JFM (eds), 1997, *Managing complex networks*, London:Sage
- Klijn EH e Koppenian JFM, 2000, "Public Management and policy networks: foundations of a network approach to governance", *Public Management: an international journal of research and theory*, vol. 2, no. 2, pp. 136-158
- Kloot L e Martin J, 2000, "Strategic performance management: a balanced approach to performance management", *Management Accounting Research*, vol. 11, pp. 231-251
- Kluvers R., 2003, "Accountability for performance in local government", *Australian Journal of Public Administration*, 62(81):57-69
- Langfield-Smith K, 1997, "Management control systems and strategy: a critical review, Accounting", *Organizations and Society*, vol. 22, no. 2, pp. 207-232
- Lapsley I e Pallot J, 2000, "Accounting, management and organizational change: a comparative study of local government", *Management Accounting Research*, vol. 11, pp.213-229

- Lindblom CE, 1959, "The science of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 19, Spring, pp. 79-88
- Lorange P, 1980, *Corporate planning: an executive viewpoint*, Prentice-Hall, New Jersey
- Lorino P, 1992, *Il controllo di gestione strategico*, Milano, Franco Angeli
- Marcon G 1978, *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Giuffrè, Milano
- Martelli A, 1997, "La strategia", in *Manuale di Organizzazione Aziendale. Vol.2*, G Costa e Nacamulli RCD (a cura di), Utet, Torino
- Metcalfe L, 1993, "Public management: from imitation to innovation", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 52, no. 3, pp. 292-304
- Mintzberg H, 1978, "Patterns in Strategy Formation", *Management Science*, vol. XXIV, no.9, pp. 934-948
- Mintzberg H, 1994, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Prentice Hall International, Hertfordshire
- Mintzberg, H, 1996, "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, May – June, pp. 75-83
- Mussari R, 1991, *Considerations on Performance Measurement in Public Administration*, Paper presentato il 1 maggio 1991 al Department of Accounting, Faculty of commerce, Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canada
- Mussari R, 2000, "Some considerations on the significance of the assets and liabilities statement in Italian Local Government accounting reform", in *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Caperchione E e Mussari R (a cura di), Kluwer Academic Publishers, Boston
- Naschold F e Daley G, 1999, "The interface management frontier: modernizing Local Government. Part three", *International Public Management Journal*, vol. 2, no. 1, pp.69-89
- Naschold F, 1996, *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Walter de Gruyter, Berlin
- Newman WH, 1975, *Constructive Control. Design and use of control systems*, Prentice-Hall, New York
- Normann R, 1977, *Management for Growth*, Chichester, Wiley, (trad. it. Le condizioni di sviluppo dell'impresa, 1979, Etas Milano)
- O'Toole L, 1997, "The implications for democracy in a networked bureaucratic world", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, no. 3, pp. 443-460
- Olson O, Guthrie J e Humphrey C, 1998, "International experiences with 'New' Public Management Financial Management (NPFM) reforms: new world? Small world? Better world?", in Olson O, Guthrie J e Humphrey C (eds), *Global warning: debating international developments in new public financial management*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo
- Osborne D e Gaebler T, 1992, *Re-inventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass.
- Ouchi W, 1979, "A conceptual framework for the design of organisational control mechanisms", *Management Science*, vol. 25, no. 9, pp. 833-848.
- Palmer A, 1993, "Performance measurement in local government", *Public Money and Management*, October-December, pp. 31-36
- Paolini A, 1995, "L'analisi del quadro ambientale", in *Strumenti di analisi gestionale. Il profilo strategico*, 2° ed, Marchi L, Paolini A e Quagli A, Giappichelli Editore, Torino
- Paolini A., 1993, *Il controllo strategico. Uno schema d'analisi*, Milano, Giuffrè Editore
- Persiani N, 2002, *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano
- Quinn J, 1980, *Strategies for Change: Logic Incrementalism*, Irwin, Homewood

- Rebora G e Meneguzzo M, 1990, *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, Utet, Torino
- Rebora G., 1999b, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati
- Reid M, 2000, "Local Government – Service Delivery or Governance?", *Public Sector*, vol.17, no. 2, pp. 2-6
- Rhodes RAW, 1997, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia
- Ryan N., 2001, "Reconstructing citizens as consumers: implication for new modes of governance", *Australian Journal of Public Administration*, 60(3):104-109
- Schreyogg G e Steinmann H, 1987, "Strategic control: a new perspective", *Academy of Management Review*, vol. 12, no. 1, pp. 91-103
- Sharpe LJ, 1970, "Theories and values of local government", *Political Studies*, vol. XVII, no.2, pp. 153-174
- Simons R, 1991, "Strategic orientation and top management attention to control systems" *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 49-62
- Simons R, 1995, *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press, Boston
- Simons R, 2000, *Performance Measurement & Control System for Implementing Strategy. Text & Cases*, Prentice Hall, Upper Haddle River
- Simons, R., 1990, "The Role of Management Control Systems in Creating Competitive Advantage: New Perspectives", *Accounting, Organisations and Society*, vol. 15, no. 2, pp. 127-143
- Stacey RD, 1991, *The chaos Frontier. Creative strategic control for business*, Butterworth-Heinemann, Oxford

Note

¹ Pur essendosi sviluppata con alcune peculiarità nei diversi contesti locali, se ne ritrovano tratti comuni in tutti i paesi, così da essere opportunamente identificata come un movimento di carattere internazionale (Hood 1991, Hood 1995)

² Pur non inserendosi specificatamente nell'ambito del controllo strategico, Newman individua tre tipi di controllo collegati alle specificità delle attività che diventano oggetto del controllo: controllo della direzione di marcia – o steering control (è possibile prevedere i risultati e quindi intraprendere l'azione correttiva prima che l'operazione sia definitivamente portata a termine); controllo sì-no (l'attività non può passare alla fase successiva se non ha superato una prova di verifica, si tratta della richiesta di approvazione per continuare l'attività stessa); controllo post-azione (solo nel momento in cui l'azione è portata a termine è possibile quantificare i risultati e confrontarli con lo standard).

³ Infatti “the choice by top managers to make certain control systems interactive provides signals to organizational participants about what should be monitored and where new ideas should be proposed and tested.” (Simons 1990, p. 137).

⁴ Art. 1, comma 2, del D.Lgs. 286/1999 richiamato dall'art. 147, comma 3, del D.Lgs. n. 287/2000.

⁵ Questa è l'acronimo più comunemente usato, sebbene altri autori si riferiscano allo stesso fenomeno con termini quali “managerialism” (Naschold 1996, Kickert 1997) o semplicemente “Public Management Reform” (Metcalf 1993).

⁶ Non appare in questa sede opportuno identificare altri elementi a supporto dell'ampia diffusione del movimento, quali una reale maggior efficienza o efficacia dell'azione pubblica, da un lato perché ad oggi non vi sono evidenze dei suoi risultati complessivi (Boston 2001), dall'altro perché sono numerose e significative le perplessità in merito alle effettive reazioni del suo sviluppo (per tutti, Power 1997).

⁷ Vedasi, a chiara esemplificazione di questa riflessione, il recente Special Issue (n.3/2003) dell'Accounting, Auditing & Accountability Journal, dedicato alle “Public private partnerships – PPPs”, strumenti che hanno recentemente ricevuto una forte enfasi all'interno delle proposte del NPM di modifica della modalità di fornitura dei servizi pubblici.)

⁸ Si avranno quindi immediate conseguenze anche sugli altri sistemi operativi, in particolare su quello retributivo, dove non si potrà legare in modo semplicisticamente meccanicistico gli obiettivi alla retribuzione (così come suggerito da Goold e Quinn 1990a in ambienti ad elevata turbolenza).

⁹ Tale aspetto di complessità non è peculiare del modello del Network, ma presente frequentemente nella costruzione del sistema di programmazione e controllo aziendale, costringendo a volte il sistema a dirottare il focus sulla misurazione delle risorse (Brusa 2000). Peculiare del Network appare però il fatto che ciò accada per la pressoché totalità delle situazioni strategicamente rilevanti ed inerenti l'attività di governo del vertice aziendale.

¹⁰ L'utilizzo del termine “alla rovescia” vuole riferirsi alla proposta di Simons secondo il quale è il top-management a scegliere alcuni strumenti di controllo per utilizzarli in modo “interattivo” con i subordinati, così da mantenere alto il livello di attenzione organizzativa sugli aspetti che egli reputa cruciali per la realizzazione della strategia. Si ritiene infatti che da un acritico trasferimento della proposta di Simons ci si potrebbe aspettare che sia l'organo politico ad usare interattivamente alcuni strumenti di controllo nei confronti del manager, mentre qui si propone che sia quest'ultimo a farlo allo scopo portare contributo alla discussione “politica” attraverso informazioni proprie elaborate dal sistema di controllo.