

UNA NUOVA ARCHITETTURA DI BALANCED SCORECARD PER LE ORGANIZZAZIONI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

Introduzione

Un numero sempre maggiore di organizzazioni del settore pubblico nel mondo sta adottando la Balanced Scorecard o comunque un qualche sistema di gestione strategica (o solo di misurazione) della performance. Nell'ultimo periodo, anche in Italia è aumentata la sensibilità sull'argomento e si iniziano a vedere le prime applicazioni.

La Balanced Scorecard è uno strumento per la gestione strategica della performance che è stato pensato per le aziende orientate dal profitto. Quindi se si vuole applicarlo al settore pubblico è necessario adottare opportune modifiche per adattarlo a quelle che sono le esigenze della pubblica amministrazione. Di fatto, soprattutto nel mondo anglosassone, ma anche in quello scandinavo, sono state proposte ed applicate con successo alcune modifiche in tal senso. Quando si pensa al nostro paese, la prima domanda da porsi è se l'architettura della Balanced Scorecard di derivazione anglosassone sia adeguata a descrivere appieno la complessità delle relazioni tra organizzazione pubblica e comunità di riferimento che caratterizza la situazione italiana.

Oggi i Cittadini nella loro relazione con le organizzazioni del pubblico settore esercitano il ruolo di stakeholder (o portatori di interessi) multi-dimensionali. Se le organizzazioni pubbliche non sono pienamente coscienti di questa molteplicità, rischiano di fallire nel perseguimento della loro mission.

Lo scopo di questa riflessione è proporre una nuova architettura di Balanced Scorecard per la Pubblica Amministrazione italiana da utilizzare come base su cui sviluppare un modello consistente, applicabile e sostenibile, che tenga conto della particolarità del contesto nazionale.

La Balanced Scorecard nel settore privato

Facciamo innanzitutto un breve richiamo alla Balanced Scorecard per le organizzazioni profit-driven. L'architettura originale della Balanced Scorecard così come era stata pensata da Kaplan e Norton per le organizzazioni private prevede quattro prospettive: economico/finanziaria, clienti, processi interni e crescita ed apprendimento. Le quattro prospettive sono rappresentate in sequenza nella mappa strategica attraverso le relazioni causa effetto che collegano gli obiettivi strategici propri di ciascuna prospettiva tra loro e con quelli delle altre prospettive. E' da sottolineare come sia importante il concetto di sequenza. Questo è ulteriormente ribadito dalle quattro classiche domande a cui rispondere nel settore privato, come esemplificato nella figura successiva.

Prospettiva economico finanziaria	Quali sono i risultati che desideriamo ottenere per soddisfare gli azionisti dell'organizzazione?
Prospettiva dei clienti	Per raggiungere questi risultati quale proposta di valore per il cliente dovremo generare?
Prospettiva dei processi interni	Per generare una proposta di valore per i nostri clienti che ci permetta di ottenere i risultati finanziari desiderati, in quali processi interni dovremo eccellere?
Prospettiva della crescita ed apprendimento	Come dovranno essere le persone, la tecnologia informatica ed il clima di azione per eccellere in quei processi che ci consentiranno di generare una proposta di valore ai nostri clienti tale da permetterci di raggiungere i risultati finanziari auspicati?

Figura 1 (adattamento da Kaplan e Norton)

Queste sono le domande fondamentali per le aziende profit-driven. Le risposte a queste domande permettono di descrivere la strategia lungo le quattro prospettive della Balanced Scorecard.

Nel settore privato la prospettiva di risultato (o di outcome) è quella economico/finanziaria: l'organizzazione esiste per creare profitto e valore.

La Balanced Scorecard nel settore pubblico

Viste queste premesse, è possibile applicare la Balanced Scorecard nel pubblico? Direi proprio di sì, anzi è più che auspicabile. L'importante è applicare intelligentemente i concetti che stanno alla base della BSC e non farsi confondere dalle differenze nel fine ultimo dell'organizzazione. Il concetto fondamentale della Balanced Scorecard

è quello di legare i risultati desiderati (la performance attesa) a quelli che pensiamo essere i driver della performance all'interno dell'organizzazione. Questo si esplicita attraverso le relazioni causa effetto utilizzabili indipendentemente dalle finalità ultime dell'organizzazione. L'importante è "ordinare" le prospettive, che si decide di considerare, nella giusta posizione all'interno della mappa strategica.

E' chiaro che una architettura di Balanced Scorecard basata sulla sequenza propria delle organizzazioni dedite al profitto non è proponibile nel settore pubblico: il fine ultimo delle organizzazioni del settore pubblico non è quello di creare profitto, ma, in generale, di creare valore pubblico per la comunità in cui operano. Quindi se si vuole utilizzare la Balanced Scorecard nella pubblica amministrazione è necessario modificarne l'architettura originaria per adattarla alle esigenze differenti a cui debbono rispondere le organizzazioni pubbliche. Scorrendo la letteratura sulle applicazioni della Balanced Scorecard nel settore pubblico e vari "case study", soprattutto relativi al mondo anglosassone, si può notare come non venga mai evidenziata una chiara distinzione tra organizzazioni che producono servizi (come gli ospedali) ed organizzazioni che, in aggiunta, gestiscono la "cosa pubblica" su delega del cittadino (ad esempio gli enti locali, gli enti governativi e, nel caso italiano, le aziende sanitarie locali).

Generalmente le architetture proposte per la Balanced Scorecard e per la mappa strategica sono pensate per il primo tipo di organizzazione, ma poi sono applicate ad entrambi i tipi di organizzazione. Le loro caratteristiche possono essere riassunte come segue:

- Viene considerata un'ulteriore prospettiva: quella della mission

Questo è corretto. Le organizzazioni del settore pubblico sono orientate dalla loro mission e non dalla generazione di profitto. Agiscono per perseguire la loro mission di miglioramento della società e non considerano i riconoscimenti finanziari come fine ultimo da perseguire.

- Il cittadino, o la comunità, è considerato come un cliente

Non c'è nulla di male nel considerare i cittadini come clienti, vederli come fruitori di servizi ad alto livello. Qualche volta, quando abbiamo a che fare con un'organizzazione pubblica vorremmo proprio essere trattati con tutte le attenzioni che certe aziende private riservano ai propri clienti. Ma la "metafora del cliente", seppure di importanza fondamentale per il rinnovo della Pubblica Amministrazione, da sola non è in grado rappresentare la complessità dei rapporti tra Settore Pubblico e Comunità

- Generalmente la prospettiva economico finanziaria e quella del cliente sono poste allo stesso livello

Questo viene fatto per elevare il ruolo e l'importanza della prospettiva del cliente e per ridurre l'influenza degli indicatori finanziari. La questione vera, però, è un'altra: la prospettiva finanziaria è una prospettiva di "input" o di "risultato" per l'organizzazione? Per molte organizzazioni pubbliche la prospettiva finanziaria è una prospettiva di input in quanto i fondi a disposizione sono spesso assegnati politicamente, seguendo logiche differenti da quelle legate alla proposta di valore verso i clienti, tipiche del settore privato.

- Qualche volta viene aggiunta una prospettiva relativa all'autorità

Qualche volta si considera una ulteriore prospettiva: quella dell'autorità superiore. La funzione di questa prospettiva è quella di rappresentare il cittadino nella sua dimensione di "proprietario" della cosa pubblica. Questo è un significativo passo avanti, ma non è ancora abbastanza. O meglio, potrebbe essere abbastanza per le organizzazioni pubbliche che producono servizi, ma non per quelle che gestiscono in delega la cosa pubblica. Questo modo di disegnare l'architettura della Balanced Scorecard risente dell'influenza di quanto teorizzato dal New Public Management (NPM).

Il New Public Management (NPM)

Il New Public Management è un nuovo paradigma di gestione della cosa pubblica emerso all'inizi degli anni Novanta con i lavori di Hood e quelli di Osborne e Gaebler per "reinventare" il governo. Il NPM è stato influenzato dalle idee di Peter Drucker sul "governo imprenditoriale", enunciate a partire dal 1968 con il libro "The age of discontinuity". Il NPM rappresenta una critica a tutto campo all'idea di Weber sulla burocrazia, si è guadagnato l'approvazione di importanti organismi internazionali quali l'OCSE, ed ha portato a notevoli cambiamenti nella Pubblica Amministrazione in paesi quali la Gran Bretagna, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Senza entrare nel merito in modo più approfondito, l'idea del NPM è quella di incoraggiare una cultura orientata dalla performance, dal risultato, in un settore pubblico meno centralizzato e più orientato a vedere il cittadino come cliente. Si rimanda ai lavori degli studiosi citati e alle pubblicazione OCSE per un approfondimento di queste tematiche.

Tornando alla Balanced Scorecard, un'impostazione, come quella delineata seguendo i principi guida enunciate dai teorici del NPM, porta ad una geografia della mappa strategica dove la prospettiva dei processi interni e le altre prospettive sono allineate solo con un set parziale di "risultati desiderati" e questo può portare a conseguenze negative sulla performance dell'organizzazione, specialmente a lungo termine.

Una nuova architettura di BSC per la Pubblica Amministrazione

Per attuare una gestione veramente "olistica" della performance è necessario pensare ad un'architettura che tenga conto della complessità delle relazioni tra comunità ed organizzazione pubblica, superando i paradigmi del NPM, certamente innovativi rispetto alla visione burocratica dell'organizzazione pubblica, ma limitanti in quanto troppo sbilanciati a favore di una visione, diciamo, eccessivamente imprenditoriale del settore pubblico. Visione che poi è stata spesso deformata in un eccesso di aziendalizzazione. A questo proposito sono molto importanti le riflessioni che cattedratici come Vigoda, Wray ed Epstein stanno portando avanti sui concetti di collaborazione e partecipazione del cittadino, soprattutto quando questi vengono collegati alla gestione della performance. La nuova architettura per costruire la mappa strategica delle organizzazioni del settore pubblico si compone di cinque prospettive:



Figura 2 - Le 5 prospettive della BSC per la Pubblica Amministrazione

Fin qui niente di nuovo sotto il sole. Quasi tutte le organizzazioni pubbliche che hanno adottato la BSC hanno aggiunto una prospettiva "cappello" relativa alla mission dell'organizzazione. Alcune organizzazioni pubbliche già considerano le risorse finanziarie come un input e la gestione di queste risorse è parte integrante della prospettiva dei processi interni. Un esempio classico è la Città di Charlotte, l'ente locale che da tempo ha interiorizzato i concetti di gestione della performance attraverso la Balanced Scorecard. Comunque è importante sottolineare una volta di più quanto sia importante posizionare la prospettiva delle risorse finanziarie come una prospettiva di input e non come una prospettiva di risultato. La novità che voglio introdurre sta nel considerare la prospettiva della comunità suddivisa ed organizzata in quattro dimensioni:

- 1) il Cittadino come Cliente**
- 2) il Cittadino come Proprietario**
- 3) il Cittadino come Soggetto alle leggi**
- 4) il Cittadino come Partner**

Perché così tante dimensioni? Perché le differenti relazioni che la Pubblica Amministrazione ha con i cittadini e le varianti di comportamenti della cittadinanza all'interno ed all'esterno dell'organizzazione pubblica, possono essere usati per migliorare i risultati attesi nella gestione della cosa pubblica. Queste dimensioni si rinforzano mutuamente e rinforzano la motivazione dei dipendenti nell'impegnarsi per il successo dell'organizzazione. Queste dimensioni rappresentano i differenti ruoli di stakeholder assunti dalla cittadinanza in relazione con l'organizzazione pubblica e con cui l'organizzazione pubblica deve confrontarsi.



Figura 3 - La nuova architettura di Balanced Scorecard

1) il Cittadino come Cliente

E' importante considerare il Cittadino come cliente in un ambiente complesso. Le regole democratiche, i criteri di trasparenza, la richiesta di accountability forzano i manager e le autorità pubbliche a trattare la Cittadinanza in maniera migliore che in passato. Questa è la dimensione della responsiveness, che potremmo tradurre della "capacità di risposta" dell'organizzazione, attraverso l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati o gestiti.

2) il Cittadino come Soggetto alle leggi

Proteggere la cittadinanza con le leggi significa non solo migliorare il benessere sociale, ma anche minimizzare i rischi e gli effetti dell'incertezza che possono condizionare le performance dell'organizzazione. E' un mezzo oppure un fine? La mia opinione è che sia un fine, parte integrante del perseguimento della mission dell'organizzazione.

3) il Cittadino come Proprietario

I Cittadini pagano le tasse, votano i loro rappresentanti e agiscono tramite intermediari per controllare la cosa pubblica. Questa è la dimensione dell'accountability delle organizzazioni del settore pubblico. In questa dimensione si tiene conto di come le organizzazioni rispondono ad una autorità superiore in termini di qualità del servizio erogato ed in termini di economicità dello stesso.

4) Il Cittadino come Partner

E' la dimensione del coinvolgimento della cittadinanza, della partecipazione, del senso civico e della collaborazione. Alcuni considerano il coinvolgimento dei cittadini più come un processo che come un risultato. Io sono tra coloro che lo considerano un obiettivo strategico "alto", una condizione del benessere sociale a lungo termine.

I cittadini dovrebbero essere coinvolti sia come individui (risultati che derivano dalla prevenzione e dal senso civico) sia come parte di gruppi organizzati (risultati che derivano dalla collaborazione). Vigoda, ad esempio, sottolinea che: "Studi recenti hanno mostrato che le azioni spontanee ed il volontariato (entrambi basati sulla motivazione intrinseca) sono strumenti utili per le organizzazioni del settore pubblico per superare le difficoltà di budget e promuovere l'efficacia nel contesto pubblico"

Allineare obiettivi, misure ed iniziative delle altre prospettive con un set bilanciato di risultati attesi nelle quattro dimensioni della comunità potrebbe rappresentare un ulteriore passo avanti nella progettazione di un efficace sistema bilanciato di gestione della performance nel settore pubblico. Questo permetterebbe infatti di bilanciare:

- un approccio passivo con le relazioni attive
- il breve termine con il lungo termine
- la capacità di risposta con la collaborazione
- la soddisfazione del cittadino con il suo contributo al miglioramento del servizio

E' proprio partendo dalla considerazione del ruolo del cittadino di stakeholder multi-dimensionale che è possibile individuare i processi interni strategici per l'organizzazione pubblica, per sostenere un miglioramento continuo nel tempo in presenza di risorse finanziarie sempre più limitate. Questi processi possono essere esplicitati nei relativi "cluster" per ciascuna dimensione del cittadino, attraverso la mappa strategica e misurati con la balanced scorecard.

Fabrizio Bocci

Ce.Ri.S.Ma.S.

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

fabrizio.bocci@unicatt.it

Cell. 335 7089751