

Salvatore Romanazzi

# Riforme manageriali e creazione di valore in ambito pubblico



Copyright © MMVIII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 a/b  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1561-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: gennaio 2008

*a mio padre,  
che vorrei tanto potesse leggere*

*e*

*a mia madre,  
per tutto quello che ha fatto per me*

Il titolo originario di questo lavoro era *“Riforme manageriali nelle aziende pubbliche e creazione di valore nelle pubbliche amministrazioni”*. Si trattava della tesi finale del corso di dottorato di ricerca in *“Economia Aziendale”* – XIX ciclo, frequentato e conseguito presso l’Università degli Studi di Bari. La redazione del lavoro di tesi è avvenuta con la supervisione del Docente-guida e Tutor Prof. Ferdinando Canaletti della stessa Università.

Questo lavoro, nella presente versione giunta a pubblicazione, pur mantenendo l’impianto della tesi di dottorato, è stato aggiornato e revisionato anche alla luce dei suggerimenti ricevuti dalla commissione esaminatrice, in sede di discussione il 7 giugno 2007.

## INDICE

	<b>INTRODUZIONE</b>	13
	 <u>Capitolo 1</u>	
	<b>LE RAGIONI DELL'ESISTENZA DELLE AZIENDE E DI QUELLE PUBBLICHE IN PARTICOLARE</b>	21
1.1	INTRODUZIONE ALL'AZIENDA	22
1.2	I BISOGNI DA SODDISFARE: <i>COSA</i> PRODUCONO LE AZIENDE	24
1.3	I CLIENTI / UTENTI E LA PLATEA DEGLI <i>STAKEHOLDERS: PER CHI</i> PRODUCONO LE AZIENDE	28
1.4	LE MODALITA' DI PRODUZIONE: <i>COME</i> PRODURRE	33
1.5	IL FUNZIONAMENTO DELL'AZIENDA PUBBLICA: IL COMPLESSO RAPPORTO TRA ORGANO POLITICO E ORGANO TECNICO	40
	 <u>Capitolo 2</u>	
	<b>PROBLEMATICHE EMERGENTI DI <i>CORPORATE GOVERNANCE</i></b>	47
2.1	GLI STUDI SULLA <i>CORPORATE GOVERNANCE</i>	48

2.2	LA <i>GOVERNANCE</i> IN AMBITO PUBBLICO	50
2.3	L'ALLARGAMENTO DEI PROCESSI DECISIONALI	54
2.4	VERSO IL C.D. <i>STAKEHOLDER APPROACH</i>	59
2.5	LO <i>STAKEHOLDER MANAGEMENT</i>	63
2.6	LA <i>STAKEHOLDER THEORY</i> NEL PENSIERO DI R. EDWARD FREEMAN	69
2.7	L'ASCOLTO DELLE ESIGENZE DEGLI <i>STAKEHOLDERS</i> : L'ESPERIENZA DELLA PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA " <i>ACCORDA LE TUE IDEE</i> " DELLA REGIONE PUGLIA	73
2.7.1	Introduzione	73
2.7.2	L'importanza della programmazione partecipata	74
2.7.3	La situazione di partenza come prima traccia per un'analisi comune	76
2.7.4	Linee operative	77
2.7.5	Le ragioni della scelta dell' <i>e-democracy</i> : il sito di Pugliaattiva	78
2.7.6	Il disegno delle politiche pubbliche attraverso l'indagine sociale	84
2.7.7	Sviluppi futuri	86

### Capitolo 3

	<b>LA VALUTAZIONE E IL MIGLIORAMENTO DELLA <i>PERFORMANCE</i> AZIENDALE</b>	89
3.1	INTRODUZIONE	90
3.1.1	La dottrina del Valore Aggiunto e della funzione	90

	sociale dell'azienda	
3.2	VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DELLA CREAZIONE DI VALORE	97
3.2.1	Creazione di valore: le specificità delle organizza- zioni pubbliche nel rafforzamento del <i>policy- making</i>	101
3.3	LE DIMENSIONI DELLA VALUTAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i>	102
3.4	SISTEMI DI MISURAZIONE E CONTROLLO DEI RISULTATI	108
3.5	<i>CUSTOMER SATISFACTION</i> E QUALITÀ DEL SERVIZIO NELL'UNIVERSITÀ: L'EVIDENZA EMPIRICA DALL'UNIVERSITÀ DI BARI	114
3.5.1	Introduzione alla <i>customer satisfaction</i> in ambito pubblico	114
3.5.2	<i>Student satisfaction</i> e qualità del servizio: l'approccio teorico	116
3.5.3	Livello di servizio e <i>customer satisfaction</i> nell'università	120
3.5.4	La metodologia <i>SERVQUAL</i>	125
3.5.5	<i>Student satisfaction</i> e qualità del servizio: il caso dell'Università di Bari	127
	<i>Determinanti della qualità del servizio</i>	129
3.5.6	Alcune considerazioni sul caso presentato	136
3.6	IMPORTANZA, FUNZIONI E PARTICOLARI- TÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE	137

	<u>Capitolo 4</u>	
	<b>NUOVE FORME DI RENDICONTAZIONE PER GLI <i>STAKEHOLDERS</i></b>	147
4.1	<i>ACCOUNTABILITY</i> : IL PERCORSO VERSO UN <i>REPORTING</i> PER GLI <i>STAKEHOLDERS</i>	148
4.2	IL <i>REPORTING</i> SOCIALE. IL BILANCIO SO- CIALE IN PARTICOLARE.	156
4.2.1	Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nel settore pubblico	167
4.3	LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELL'U- NIVERSITA': L'ESPERIENZA DELL'UNIVER- SITA' DI BARI	173
4.3.1	La rendicontazione sociale nell'università	174
4.3.2	L'esperienza del bilancio sociale nell'Università di Bari	176
4.3.3	Breve descrizione del modello di bilancio sociale adottato dall'Università di Bari	179
4.3.4	Alcune considerazioni sull'esperienza di rendicon- tazione sociale dell'Università di Bari	183
4.4	LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NEL SET- TORE DELLE <i>UTILITIES</i> : L'ESPERIENZA DELLA " <i>ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A.</i> "	184
4.4.1	La politica sociale dell'Acquedotto Pugliese	186
4.4.2	Il percorso verso la sostenibilità e il rapporto so- ciale dell'Acquedotto Pugliese	188
4.4.3	Gli <i>stakeholders</i> di AQP	191
4.4.4	L'esposizione dei principali dati economico- finanziari	192
4.4.5	Il Valore Aggiunto	195
4.4.6	Alcune considerazioni sul caso presentato	198



<u>Capitolo 5</u>		
	<b>UNA NUOVA SFIDA PER IL MANAGEMENT PUBBLICO: DAL <i>CITIZEN RELATIONSHIP MANAGEMENT</i> AL <i>CITIZEN LIFETIME VALUE</i></b>	201
5.1	<i>CUSTOMER RELATIONSHIP MANAGEMENT</i>	202
5.1.1	Strumenti a disposizione per un'organizzazione <i>CRM oriented</i>	204
5.2	DAL <i>CUSTOMER</i> AL <i>CITIZEN</i> RELATION- SHIP MANAGEMENT	205
5.3	IL <i>CITIZEN</i> RELATIONSHIP MANAGEMENT	208
5.4	IL <i>CUSTOMER LIFETIME VALUE</i>	212
5.5	IL CLV IN AMBITO PUBBLICO: VERSO IL <i>CITIZEN LIFETIME VALUE</i>	214
	<b>ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	221
	<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b>	229



## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare lo stato dell'arte relativamente alle nuove tendenze in atto nel contesto aziendale. La prospettiva maggiormente utilizzata è quella della creazione di valore, anche se non inteso nel senso strettamente economico, ma un valore più ampio che si discosta dalle tradizionali grandezze determinate in azienda. Si tratterà in particolare, e da diversi punti di vista, della creazione di valore sociale, della capacità dell'azienda di rispondere alle aspettative ed alle necessità dei portatori d'interesse che nella moderna letteratura aziendalistica vengono definiti *stakeholders*. Il lavoro, pur partendo sempre da un punto di vista aziendalistico generale, si focalizza in particolare sulle aziende che operano nel settore pubblico. La scelta non è casuale e neppure obbligata a seguito del percorso formativo seguito dal sottoscritto, anche nell'ambito del corso di dottorato. Si tratta di una scelta ragionata, che parte dal convincimento che siano soprattutto, anche se non esclusivamente, le aziende pubbliche a dover soddisfare bisogni espressi dai portatori d'interesse. Esse hanno una responsabilità che la dottrina più recente ha definito "sociale". Potrebbe fin da questo punto obiettarsi che in letteratura (e se ne discuterà nel prosieguo) anche l'impresa in senso stretto operante nel settore privato ed orientata al profitto è considerata come attore sociale, come organismo dalle molteplici finalità<sup>1</sup>. Certo, si è anche autorevolmente affermato che la sola responsabilità sociale di un'azienda è quella di generare profitti<sup>2</sup>, ma il dibattito dottrinale è stato mol-

---

<sup>1</sup> sul punto si veda, tra gli altri, Vicari S., *L'impresa vivente. Itinerario in una diversa concezione*, Milano, Etas Libri, 1991

<sup>2</sup> Milton Friedman (1970), testualmente scrisse: "there is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud."

to ricco di contributi sul punto e non si tratta di una questione neppure tanto recente.

Si pensi, ad esempio, al documento di rendicontazione sociale forse oggi più conosciuto e diffuso: il bilancio sociale. La prima esperienza italiana di *reporting* sociale si deve fare risalire al bilancio sociale della Merloni (1978), poi accantonato per qualche tempo, ma in seguito tornato al centro dell'attenzione tanto nel mondo aziendale, quanto nel dibattito tra gli studiosi. Gli ultimi anni hanno visto un proliferare di contributi sull'argomento. Per tutti, però, si cita il contributo del Prof. Paolo Emilio Cassandro del 1972 in cui l'Autore già esprime l'esigenza di un "bilancio oggettivo dell'impresa"<sup>3</sup>, che non deve sostituire gli ordinari documenti di rendicontazione normativamente previsti, ma dovrebbe essere affiancato per cogliere aspetti dell'attività aziendale che altrimenti risulterebbero trascurati.

Pertanto, le questioni etico-sociali in azienda non sono un fatto recente come l'intensificarsi del dibattito degli ultimi anni potrebbe portare a pensare. Particolare attenzione, in questo lavoro, sarà posta riguardo le aziende pubbliche e si farà cenno anche alle aziende dei servizi pubblici (*utilities*). La ragione è da ricercarsi nell'essenza di tali aziende. Esse esistono ed operano fondamentalmente in quanto vi sono dei bisogni pubblici da soddisfare. In questo settore, specie con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, ha sempre dominato una visione ed una cultura prevalentemente amministrativista che spesso sfociava

---

<sup>3</sup> Cassandro P. E., "Il bilancio oggettivo dell'impresa", in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, settembre-ottobre 1972, pp. 462-465. Successivamente, può si può affermare che è il 1984 l'anno fondamentale in cui vedono la luce tre importanti contributi in cui si tratta del bilancio sociale:

- ✓ Gabrovec Mei O., *Il valore aggiunto dell'impresa*, Libreria Goliardica, Trieste, 1984
- ✓ Matacena A., *Impresa e ambiente: il bilancio sociale*, CLUEB, Bologna, 1984
- ✓ Vermiglio F., *Il bilancio sociale nel quadro evolutivo del sistema d'impresa*, Grafo, Messina, 1984

Su tutti, estremamente interessante è la trattazione presente nel citato contributo della Prof.ssa Ondina Gabrovec Mei, riassumibile nel *match*: "bilancio sociale" vs. "socializzazione del bilancio".

nell'autoreferenzialità: si finiva per valutare e giudicare sé stessi. La cultura dell'adempimento ha per lunghi anni permeato l'azione di queste aziende, conferendo maggiore importanza più al rispetto delle regole che ad una seria valutazione dell'operato in termini di analisi costi/benefici.

La svolta deve farsi risalire al periodo a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, anche a causa delle note inchieste giudiziarie che hanno coinvolto politici, esponenti di aziende pubbliche ed amministratori pubblici in generale. Si è fatta sentire, più forte che in passato, l'esigenza di sapere cosa fa esattamente la Pubblica Amministrazione, con quali mezzi, attraverso quali procedure e per ottenere quali risultati. Il momento di cambiamento era chiaramente in atto, cioè le Pubbliche Amministrazioni dovevano necessariamente cominciare a dar conto della propria azione ad una pluralità di portatori d'interesse<sup>4</sup>, abbandonando approcci tradizionalmente autoreferenziali.

A rendere ancor più cruciale il momento di svolta che si attraversava, c'era anche la questione delle scarse risorse finanziarie a disposizione. Fino a quel momento, infatti, la gran parte delle aziende pubbliche operava impiegando risorse pubbliche ma spesso con la convinzione che, seppure si fosse ecceduto nelle spese, queste sarebbero comunque state coperte in qualche modo *ex-post*, si può dire "a piè di lista".

A partire, invece, dagli inizi degli anni '90 vi è stata una presa di coscienza che ha portato a constatare come le risorse pubbliche non fossero infinite, ma anzi cominciassero a scarseggiare. L'entità del debito pubblico di quegli anni ne era una prova. Ecco allora sorgere l'esigenza espressa dall'opinione pubblica di conoscere in maniera trasparente dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni. Queste ultime erano chiamate ad agire im-

---

<sup>4</sup> a questo punto, in realtà, i portatori d'interesse erano già stati definiti come "stakeholders" da R. Edward Freeman che nel suo "Strategic Management – A Stakeholder Approach" del 1984 già si esprimeva in maniera abbastanza nitida sul concetto, definendo gli *stakeholders* come "any group or individual who is affected by or can affect the achievement of an organization's objectives".

prontando la propria azione al principio, anch'esso molto dibattuto in dottrina, di *AccountAbility*<sup>5</sup>. Ancora, come accennato le risorse cominciavano a scarseggiare, ed è forse in quest'epoca che gli aziendalisti hanno fatto il loro ingresso a pieno titolo negli ambienti della Pubblica Amministrazione. Fino a quel momento, l'attenzione degli studiosi ed osservatori di economia d'azienda, pur non trascurando l'azienda pubblica, si era forse concentrata su aspetti più tecnico-contabili. Gli aspetti manageriali erano riservati, se così si può sintetizzare, agli amministrativisti il cui approccio però guarda più al rispetto delle regole e trascura giudizi di valore sull'agire dell'azienda. Il momento, dunque, ha meglio indirizzato l'interesse degli studiosi di economia aziendale per la Pubblica Amministrazione. D'altronde, non si sarebbe potuto procedere diversamente: da un lato vi erano costi sempre più elevati dovuti anche all'aumento del livello dei bisogni da soddisfare, mentre dall'altro le risorse si contraevano sempre più. Si rendeva pertanto pressoché indispensabile il passaggio dalla semplice "amministrazione" ad una più completa e complessa "gestione"<sup>6</sup> di tali aziende.

Questo è stato il punto di svolta che ha portato ad una stagione di riforme e che, ancora oggi, vede le aziende pubbliche alle prese con l'implementazione di processi che anche soltanto fino ad un ventennio fa, probabilmente non sarebbero neppure stati pensabili. Il mutamento è radicale: oggi si parla sempre meno di amministrazioni pubbliche e sempre più spesso di aziende pub-

---

<sup>5</sup> sul punto: Farneti G., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 2004; molto chiaro anche R. E. Freeman (1984), *op. cit.*, che si esprime l'esigenza "The focus needs to be on how value is created"; Pavan A., Reginato E., *Prospettive di accountability ed efficienza nello Stato italiano*, Giuffrè, 2005; Pavan A., Reginato E., Fadda I., "Accountability perspectives in local government accounting systems: an international comparison", paper presentato in occasione della conferenza tenutasi all'Università di Siena il 7-8 settembre 2006, organizzata dall'EIASM "4th International Conference On Accounting, Auditing And Management In Public Sector Reforms"

<sup>6</sup> dove per gestire traduciamo, in maniera forse soltanto parzialmente completa ed approssimativa, il verbo inglese "to manage" che è qualcosa di più ampio.

bliche, gestite da managers che ispirano il loro operare a quello dei managers delle imprese del settore privato.

Il quadro normativo, seppure con i necessari ed opportuni adattamenti, resta. Così come rimangono le regole. Continuano ad esistere, e spesso vengono anche ampliati, i margini di discrezionalità di chi gestisce l'azienda pubblica. Si pensi, a titolo di mero esempio, alla privatizzazione del pubblico impiego risalente proprio ai primi anni '90 (decreto 29 del 1993). Oggi, a seguito di quella riforma, seppure rivista ed aggiornata diverse volte, il dirigente pubblico agisce "con i poteri del privato datore di lavoro". Questo a sostegno del prevalente carattere di managerialità che assume la figura del dirigente pubblico, rispetto ad un passato in cui per lungo tempo è stato soltanto amministratore.

Il presente lavoro di tesi porta ed analizza anche alcuni casi. Si tratta di esperienze concrete, in qualche caso vissute in prima persona dal sottoscritto, di cambiamento verso una gestione manageriale – quando non proprio imprenditoriale – di aziende pubbliche.

Si discuterà il caso della Regione Puglia come buona pratica di programmazione partecipata. Questa Regione, infatti, ha posto in essere una campagna d'ascolto delle esigenze espresse dagli *stakeholders* denominata "accorda le tue idee". Un primo passo, certo suscettibile di diverse azioni migliorative ma comunque apprezzabile, verso politiche realmente pensate per soddisfare le esigenze della collettività di riferimento.

Successivamente, verrà esaminato il caso dell'Università di Bari. L'Università, sebbene già oggetto di attenzione da parte degli aziendalisti<sup>7</sup>, sembra non potersi ancora definire come vera e propria azienda. Tuttavia, complice il recente processo di riforma dell'intero sistema universitario nazionale che ha introdotto

---

<sup>7</sup> si vedano i contributi di: Bernabè F., *La managerializzazione dell'università italiana. Le potenzialità della system dynamics.*, CEDAM, Padova, 2003; Palumbo R., *L'università nella sua dimensione economico-aziendale. Evoluzione sistemica e modelli razionalizzanti.*, Giappichelli, Torino, 1999; Del Sordo C., *Il controllo direzionale nelle università. Dal sistema di bilancio alla Balanced Scorecard*, FrancoAngeli, Milano, 2006

diverse novità che spingeranno gli atenei a competere tra loro, occorre anche per quest'istituzione pensare alla qualità del servizio erogata e, di conseguenza, a valutazioni della *performance*. Lo si farà esponendo alcuni risultati di ricerche<sup>8</sup> condotte sul campo, che mostrano la *performance* "aziendale" dell'università attraverso gli occhi del suo principale "cliente" e *stakeholder*: lo studente. Si è scelta l'Università nella convinzione che si tratti di un attore sociale di grande rilevanza e che la sua azione debba anzitutto rispondere ad esigenze di carattere sociale; inoltre, aspetto non secondario, non bisogna dimenticare che l'Università opera pur sempre impiegando risorse pubbliche. Pertanto, un processo di valutazione della sua *performance* si rende necessario. Come altrettanto necessario è che l'università sia in grado di operare in maniera *AccountAble*, cioè trasparente.

Nel caso di specie, si tratterà dell'Università di Bari esponendo anche il percorso e l'esperienza che hanno portato al primo *report* sociale d'Ateneo. Esperienza, quest'ultima, indubbiamente d'avanguardia, specie in Italia dove sono soltanto 4 le università ad aver redatto ad oggi un *report* sociale.

Inoltre, non meno importante, si farà cenno al settore delle *utilities*. I servizi pubblici, come noto, hanno conosciuto anch'essi una stagione di profondi cambiamenti<sup>9</sup>. Si pensi che in molti casi si è passati da un regime di sostanziale monopolio ad una qualche forma di mercato più vicina a quella concorrenziale, nella convinzione che questa fosse la via per un miglioramento della *performance* aziendale e, per diretta conseguenza, per ottenere l'erogazione di un servizio migliore e più rispondente alle reali esigenze dei clienti/utenti. Forte è dunque, anche nel settore delle *utilities*, la valenza sociale dell'azione aziendale. Aspetti, questi, che come spesso accade nelle altre aziende, risultano tra-

---

<sup>8</sup> per una trattazione più ampia ed articolata, si veda: Petruzzellis L., D'Uggento A. M., Romanazzi S., "*Student Satisfaction and Quality of Service in Italian Universities*", in *Managing Service Quality*, Vol.16 No.4, 2006, pp.349-364

<sup>9</sup> sul punto, se ne tratta ampiamente in: Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2006



scurati negli ordinari documenti di rendicontazione. Si è pertanto analizzato il caso della “Acquedotto Pugliese s.p.a.”, società per azioni a totale partecipazione pubblica (Regione Puglia), che vanta una esperienza di rendicontazione socio-ambientale già pluriennale: i primi reports sociali ed ambientali, infatti, risalgono al 1999. Come si vedrà, tale esperienza di rendicontazione, pur interessante da un punto di vista della metodologia e dei contenuti dei reports, si contrappone alla scarsa visibilità e diffusione che viene data a questi documenti una volta redatti. Dunque, un ulteriore problema molto attuale nel dibattito dottrinario viene posto: la comunicazione dei risultati per rendere conoscibile ciò che è stato fatto, come anche ciò che non è stato fatto rispetto a prefissati obiettivi.

Il lavoro si conclude con la trattazione di una delle nuove sfide che il management pubblico si troverà presto ad affrontare: il *Citizen Lifetime Value*, in tutto simile al *Customer Lifetime Value* tanto utilizzato nell’ambito delle imprese *profit oriented*.