



saggi

siamo in: [Homepage](#) / [archivio](#)

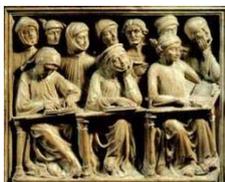
working paper

N° 2 2009

di [Lorenzo Caselli](#)

autori

archivio



Insegnare etica nelle Facoltà di Economia

recensioni

segnalazioni

eventi

link

saggi

⇒ [Gastone Ceccanti](#)

working paper

⇒ [Cristina Orso](#)
[Elisa](#)



scarica il plug-in gratuito
Acrobat Reader

Caritas in Veritate. Riflessioni di un tecnico

⇒ [Pier Maria Ferrando](#)

"Dalla carità al business": Prospettive di microcredito e micro finanza nei Paesi in via di sviluppo

⇒ [Pier Maria Ferrando](#)

Risorse immateriali e creazione di valore nell'offerta formativa post lauream dell'Università

⇒ [Federico Fontana](#)

Nota sul convegno AIDEA di Ancona. Nodi irrisolti e punti di ripartenza in tema di risorse immateriali

⇒ [Roberto Garelli](#)

Capitale intellettuale e creazione di valore pubblico locale

⇒ [Michela Marchiori](#)

Controlli interni e requisiti del Sarbanes-Oxley Act

⇒ [Riccardo Spinelli](#)

Le competenze: misurazione e valutazione di risorse intangibili ai fini di valorizzazione e sviluppo

⇒ [Sonia Ruggiero](#)

La valutazione e l'impatto della "prontezza ICT" nelle piccole e medie imprese

Luci e ombre della logistica distrettuale nell'interazione tra impresa e rete

[< indietro](#)



Capitale intellettuale e creazione di valore pubblico locale^(*)

Federico Fontana

Sommario: 1. Gli enti locali e la creazione di valore pubblico locale – 2. L'IC nella creazione di valore pubblico locale – 3. L'IC negli strumenti di pianificazione, controllo e comunicazione degli enti locali – 4. Alcune considerazioni critiche e indicazioni di prospettiva – Bibliografia

Abstract

The purpose of local authorities is to create public value in a financially sustainable way. To fulfil that purpose requires human, organizational, and relational capital – all forms of intellectual capital – which in turns create competence and confidence in the authority. Furthermore, the intellectual capital of the local authority must interact with that of its constituency. Here we study the relationship between these two forms of intellectual capital and their application to local authority planning, control and reporting documents, both conceptually and through an empirical research of Italian regional capitals. Our aim is three-fold: we describe the state of the art of intellectual capital internal and external reporting by local authorities, analyze its strengths and weaknesses, and try to provide some useful guidance for future developments.

1. Gli enti locali e la creazione di valore pubblico locale

La funzione distintiva degli enti locali è rappresentata dalla creazione di valore pubblico in condizione di economicità. In altri termini, ci si attende che essi soddisfino in modo efficace ed efficiente i bisogni pubblici dei cittadini, generando un differenziale positivo tra i benefici prodotti e i sacrifici richiesti e contribuendo allo sviluppo socio-economico della comunità e del territorio di riferimento. Nel contempo, ci si attende che essi perseguano, in modo durevole e dinamico,

^(*)Il presente saggio corrisponde, con alcuni aggiornamenti e adattamenti, all'omologa relazione presentata al XXXII Convegno AIDEA, *Le risorse immateriali nell'economia delle aziende*, Area tematica: *Risorse immateriali e servizi pubblici*, Ancona, 24-25 settembre 2009.

condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, acquisendo e utilizzando convenientemente le risorse pubbliche (Moore, 1995; Deidda Gagliardo, 2002).

Nelle aziende pubbliche e in particolare negli enti locali, la creazione di valore in condizione di economicità si caratterizza per alcune specificità e significativi livelli di complessità.

Un primo aspetto di rilievo riguarda la possibile convergenza, ma anche divergenza tra la creazione di valore pubblico locale, ossia la generazione di utilità nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, e la condizione di economicità aziendale, ossia il conseguimento degli equilibri economico, finanziario e patrimoniale della gestione dell'ente.

Infatti, la realizzazione di un differenziale positivo tra i benefici prodotti e i sacrifici richiesti ai cittadini non garantisce, di per sé, l'equilibrio economico aziendale, innanzitutto perché i benefici e sacrifici considerati sono solo in parte economici e per lo più extra-economici (Sòstero, 2003). Inoltre, minori sono i sacrifici richiesti, a parità di benefici, maggiore è l'utilità netta creata per i cittadini, ma minori sono i proventi della gestione dell'ente e, a parità di costi, minore è il relativo risultato economico. Altresì, maggiori sono i benefici e quindi i servizi prodotti, a parità di sacrifici, maggiore è l'utilità netta creata per i cittadini, ma maggiori sono anche i costi della gestione dell'ente e, a parità di ricavi e proventi, minore è il relativo risultato economico. Di conseguenza, possono manifestarsi possibili divari tra gli esiti del processo di creazione di valore pubblico e gli equilibri gestionali dell'ente.

Del resto, la condizione di economicità aziendale non riflette necessariamente la creazione di valore pubblico locale, come conseguenza delle molteplici modalità di remunerazione dell'attività dell'ente, che solo marginalmente avviene attraverso corrispettivi espressivi del valore riconosciuto dai cittadini ai servizi offerti, mentre la parte prevalente dei proventi della gestione è commisurata a prezzi politici o presenta natura tributaria, diretta o trasferita (Passaponti, 1986).

Nondimeno, la creazione di valore pubblico locale, espressiva della ragione d'essere dell'ente, e la condizione di economicità, necessaria per conferirgli durevole funzionalità, devono essere sistematicamente e stabilmente perseguite in modo congiunto. L'assenza non transitoria dell'una o dell'altra priverebbe infatti l'ente della propria ragione o della propria possibilità di esistenza. Di qui, l'esigenza di conseguire appropriati livelli di efficacia ed efficienza, favoriti dall'orientamento al *new public management* e strumentali al congruo soddisfacimento dei bisogni pubblici, da un lato, ed al conveniente impiego delle limitate risorse disponibili ed approntabili, dall'altro (Borgonovi, 1984; Farneti, 1995; Pollitt, Bouckaert, 2000).

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda l'elevato e distintivo grado di diversificazione dell'attività degli enti locali (Anselmi, 2003; Borgonovi, 2004). In proposito, tuttavia, non rileva soltanto la pluralità di funzioni esercitate e di servizi prodotti, già di per sé significativa in termini di aree e classi di soggetti di bisogno di riferimento, di contenuti e modalità di intervento nonché di competenze multidisciplinari e plurisetoriali richieste. Ancor più qualificante, sul piano della complessità gestionale, è il quadro delle relazioni, di diverso segno, che possono

entrare in gioco. Se per un verso la gestione degli enti locali si caratterizza per processi alimentati da risorse comuni, economie di scala e di scopo disponibili, sinergie variamente sfruttabili, per altro verso essa si connota per potenziali elementi intrinseci di competizione, antagonismo, tensione (Borgonovi, 2002). In proposito è possibile osservare, innanzitutto, che gli organi di governo dell'ente sono espressione elettiva di idee, valori, interessi ed istanze di una parte, oltretutto non necessariamente maggioritaria, della collettività di riferimento. Inoltre, per i meccanismi di remunerazione dell'attività dell'ente, in molti casi non vi è coincidenza tra gli utenti che fruiscono dei servizi prodotti e i contribuenti che concorrono al loro finanziamento. Altresì, tra i portatori dei vari bisogni serviti possono esistere spesso interessi antagonisti non facilmente componibili, siano essi funzionalmente correlati (si pensi a consumatori e commercianti, pedoni e automobilisti) o semplicemente concorrenti nell'allocazione delle limitate risorse disponibili. Proprio la composizione ad unità, in un'ottica sistemica e tendendo ad un equilibrio dinamico, della pluralità di interessi ed attese che caratterizzano la gestione dell'ente locale è una condizione fondamentale e critica per il successo del relativo processo di creazione di valore pubblico.

Merita altresì osservare che i rapidi e incisivi cambiamenti che con crescente intensità coinvolgono i correlati piani socio-economico, scientifico-tecnologico, politico-culturale comportano, per un verso, l'ampliamento, la differenziazione e l'evoluzione dei bisogni pubblici e, per altro verso, la proliferazione dei tipi e dei gradi di possibile ed utile risposta. Ne consegue che gli enti locali presentano caratteri sempre più compositi, in funzione dei molteplici ruoli che, di volta in volta, assumono (Anselmi, 2005): quello produttivo che compete loro in qualità di aziende di servizi (per le attività realizzate direttamente), quello di regia che appartiene loro in qualità di *holding* pubbliche (per le attività realizzate attraverso istituzioni, aziende speciali, consorzi, società partecipate), quello di regolazione che è loro proprio in qualità di *authority* locali (in relazione alla componente autoritativa dell'attività svolta).

Ulteriormente, meritano di essere ricordate le complementari dimensioni, istituzionale, politica e aziendale, che altresì contraddistinguono gli enti locali (Borgonovi, 1991; Buccellato *et alii*, 2004).

La dimensione istituzionale, derivante dall'appartenenza degli enti locali al sistema delle amministrazioni pubbliche, rileva per l'insieme di regole che ne compongono l'ordinamento e che concorrono a definirne, ma altresì a qualificarne e delimitarne tanto gli ambiti di attività, sul piano sia funzionale che territoriale, quanto l'autonomia statutaria e regolamentare, organizzativa e gestionale, finanziaria e patrimoniale (Zangrandi, 1994; Reborà, 1999; Anselmi, 2003).

La dimensione politica, derivante dalla modalità elettiva di selezione degli organi di governo *pro tempore* degli enti locali, rileva per la sistematica ricerca del consenso che anima la definizione delle finalità perseguite, delle loro scale di priorità, delle scelte di allocazione delle risorse, delle forme di gestione dei servizi e, in generale, di qualsiasi aspetto rientrante nella funzione imprenditoriale pubblica. Quest'ultima, peraltro, deve sistematicamente armonizzarsi, per trovare effettiva attuazione, con la funzione direzionale, a sua volta espressa dalla

struttura tecnico-amministrativa dell'ente (Volpato, 1987; Bertini, 1995; Mussari, 2002).

Le dimensioni istituzionale e politica, con i caratteri di diverso segno che ne discendono (si pensi, per un verso, a legalità, trasparenza, responsabilità, condivisione, ma, per altro verso, a formalismo, rigidità, miopia strategica, lentezza decisionale e operativa), influenzano ovviamente quella aziendale, condizionando sia l'acquisizione e l'impiego delle risorse, sia la realizzazione delle risposte produttive dell'ente e, quindi, tanto le condizioni di economicità della gestione, quanto le modalità e le risultanze del processo di creazione di valore pubblico (Borgonovi, 2004).

Da ultimo, ma non per importanza, giova osservare che lo sviluppo socio-economico, a cui la creazione di valore pubblico tende, dipende solo in parte dall'attività svolta dall'ente locale, trovando determinanti altrettanto importanti nei ruoli assunti e nei contributi offerti dagli altri attori del sistema (Kickert, 1997): famiglie, imprese, altre amministrazioni pubbliche, organizzazioni *non profit*. I loro atteggiamenti e comportamenti influenzano le risultanze della gestione dell'ente e i più generali esiti del processo di creazione di valore pubblico locale. Conseguentemente, si rivela decisivo un approccio alla *public governance* da parte dell'ente locale, ossia la sua volontà e capacità di giocare nei confronti degli altri attori sociali un importante ruolo di attrazione, animazione, coinvolgimento, facilitazione, connessione, armonizzazione, regolazione, favorendone ed orientandone l'attività e lo sviluppo individuale e collettivo.

2. L'IC nella creazione di valore pubblico locale

Gli elevati e crescenti livelli di complessità e dinamismo interni ed esterni con cui gli enti locali si devono misurare rendono determinante la disponibilità e lo sviluppo di appropriate risorse di conoscenza, fonti ad un tempo di competenza e di fiducia (Vicari, 1991). Il patrimonio cognitivo dell'ente locale, analogamente a quanto avviene per qualsiasi azienda, sta infatti all'origine ma è altresì il frutto del funzionamento aziendale, configurandosi come l'insieme dinamico delle capacità potenziali a disposizione dell'ente per realizzare la sua funzione distintiva, dall'utilizzo del quale discendono le condizioni che ne definiscono l'identità, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, i processi di creazione di valore pubblico e i percorsi di sviluppo (Coda, 1991; Ferrando, 1998).

Il sistema, composito ed evolutivo, delle risorse di conoscenza dell'ente locale ne costituisce il capitale intellettuale (*IC*), al quale concorrono, in modo integrato, il capitale umano, il capitale organizzativo e il capitale relazionale (Brooking, 1996; Edvinsson, Malone, 1997; Stewart, 1997; Sveiby, 1997).

I caratteri peculiari degli enti locali, la loro natura pubblica, la loro dimensione politica, la loro funzione distintiva, la diversificazione della loro attività, la molteplicità di ruoli assunti nel contesto socio-economico rappresentano le principali variabili che concorrono a delinearne l'*IC*, a qualificarne gli elementi

costitutivi e le relazioni che tra gli stessi si instaurano, nonché le modalità di loro acquisizione, formazione e gestione.

Il capitale umano è costituito dall'insieme delle conoscenze individuali che si esprimono in termini di competenze, esperienze, capacità e abilità delle persone e, quindi, risultano incorporate nel sistema umano dell'ente. Vi rientrano conoscenze di tipo imprenditoriale, manageriale, professionale ed operativo, di cui sono detentori i componenti della compagine dell'ente, siano essi esponenti degli organi di governo o di direzione, appartenenti alla struttura tecnico-amministrativa o collaboratori a vario titolo.

In proposito merita osservare che gli esponenti degli organi di governo eletti (sindaco o presidente, consiglieri, eventualmente assessori) sono scelti dai cittadini sulla base degli ideali, dei valori, degli interessi e dei bisogni di cui si fanno interpreti, portavoce, promotori. Le altre figure, siano esse appartenenti alla compagine di governo (*cd.* assessori tecnici), di direzione od operativa andrebbero selezionate (anche nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica previste dall'ordinamento) sulla base dell'apporto imprenditoriale, manageriale, professionale od esecutivo offerto. Particolarmente rilevante, poi, è la capacità di attrarre e trattenere soggetti dotati di spiccate competenze e capacità e di promuoverne lo sviluppo e l'impegno professionale, attraverso appropriate politiche di organizzazione e gestione del personale, sistemi di valutazione, motivazione, incentivazione effettivamente premianti, progressivi miglioramenti degli ambienti e degli strumenti di lavoro nonché del clima organizzativo dell'ente.

Il capitale organizzativo è costituito dall'insieme delle conoscenze, tacite ed esplicite, contenute in *routine*, *software*, *database*, manuali, procedure e meccanismi operativi del sistema organizzativo, da cui scaturisce la cultura aziendale, che qualifica il modo di essere e di operare dell'ente.

Sotto quest'ultimo profilo, particolarmente rilevante è la capacità di superare o quantomeno attenuare le rigidità e gli ostacoli al cambiamento indotti dal modello gestionale e organizzativo burocratico, tuttora prevalente nel contesto delle amministrazioni pubbliche. Questo modello, frutto di una cultura orientata alla correttezza dell'adempimento, implica la distribuzione istituzionale e formale dei ruoli, richiede certezza dello schema normativo e competenze prevalentemente amministrative, prevede una responsabilizzazione formale e un controllo sulla legittimità degli atti. Il modello burocratico, particolarmente idoneo a garantire risposte uniformi nel tempo e nello spazio in un contesto caratterizzato da relativa semplicità e stabilità, entra in crisi nel momento in cui il quadro di riferimento diviene complesso e dinamico, in quanto non adattivo, carente sul piano quantitativo e qualitativo degli interventi, sempre meno sostenibile sul piano economico-finanziario. Risulta conseguentemente opportuno lo sviluppo di un modello gestionale e organizzativo di tipo manageriale pubblico, retto da una cultura ispirata al conseguimento del risultato, che implica la programmazione delle attività sulla base di obiettivi chiaramente definiti, richiede flessibilità sul piano organizzativo e competenze multidisciplinari, predilige una responsabilizzazione gestionale e un controllo dei risultati.

Il capitale relazionale è costituito dall'insieme delle conoscenze diffuse nell'ambito dei rapporti che si sviluppano tra l'ente e l'ampia gamma dei propri *stakeholder*, da cui traggono origine la reputazione e la credibilità, la legittimazione e il consenso e, conseguentemente, l'immagine dell'ente nell'ambiente socio-economico di riferimento.

In quest'ambito è fondamentale il rapporto che si instaura tra l'ente e la comunità locale, composta dai cittadini e dagli operatori economici e sociali del territorio, considerati singolarmente, ma altresì confluenti in associazioni rappresentative (sociali, politiche, culturali, religiose, sportive, sindacali, settoriali, ...), i quali assumono, a seconda dei casi, la veste di elettori, utenti, contribuenti, fornitori, *partner*, finanziatori, gruppi di pressione, dando vita a flussi relazionali che si differenziano, di volta in volta, per finalità, motivazioni, modalità, contenuti. Decisivi, ai fini della creazione di valore pubblico locale, sono l'orientamento alla *public governance* e la capacità dell'ente di promuovere il coinvolgimento e la partecipazione delle varie classi di *stakeholder*, di favorire la collaborazione di e tra portatori di interessi comuni e complementari nonché di comporre armonicamente le posizioni, i bisogni e le istanze potenzialmente divergenti o antagonisti (Kickert, 1997), facendo leva e contribuendo allo sviluppo del capitale sociale della comunità (Pendenza, 2000; Putnam, 2005).

Di tutto rilievo risulta, altresì, il quadro di relazioni che il singolo ente locale instaura con altre amministrazioni pubbliche, sia nell'ambito della ripartizione funzionale delle competenze assegnate ai diversi livelli di governo (comuni, province, regioni, amministrazioni statali), sia nell'ambito della collaborazione interistituzionale (tra enti omologhi e non) necessaria per dare efficace ed efficiente attuazione a interventi e progetti, soprattutto se di ampio respiro e di area vasta. A seconda dei casi, risulta determinante la capacità dell'ente di giocare attivamente, sviluppando appropriate competenze progettuali e relazionali, il proprio ruolo di promotore o *partner* delle iniziative intraprese, a migliore garanzia della loro utilità, qualità, sostenibilità, economicità.

Da ultimo, ma non per importanza, rilevano i rapporti che l'ente locale intrattiene con istituzioni, aziende, consorzi e società partecipate, attraverso cui viene attuata una quota talora significativa, se non addirittura preminente, della propria attività. In quest'ambito, ai fini della creazione di valore pubblico in condizione di economicità, risulta fondamentale la capacità dell'ente di giocare positivamente un ruolo di regia, indirizzando, coordinando e controllando in modo appropriato, sul piano tanto strategico-operativo quanto economico-finanziario, la realizzazione delle opere e la produzione dei servizi esternalizzati.

Le componenti umana, organizzativa e relazionale dell'IC sono tra loro strettamente correlate ed avvinte da relazioni sistemiche, essendo tra loro interdipendenti e condeterminanti (Roos *et alii*, 1997; Stewart, 1997).

Queste componenti sono accomunate dal fatto di essere basate sulla conoscenza, suscettibile di molteplici modalità di formazione ed evoluzione (Ferrando, 1995; Nonaka, Takeuchi, 1995), che la rendono difficilmente (in modo lento e/o oneroso) acquisibile, sia nel caso di autoproduzione, sia nel caso di acquisizione esterna, ed anche alquanto aleatoria, in termini di possibile rapida deperibilità (per dispersione, imitazione, obsolescenza) e di incertezza di

rendimento (nel se e nel quanto). Ciò nondimeno, il contenuto cognitivo dell'IC lo rende fortemente specifico e tale da determinare significativi tratti distintivi nel comportamento dell'ente e nella sua capacità di fronteggiare i crescenti gradi di complessità e dinamismo con cui si deve misurare (Ferrando, 1998).

La capacità di governo della complessità e del dinamismo si esprime complementariamente in termini di competenza e di fiducia (Vicari, 1992; Buttignon, 1996; Lipparini, 1998).

In particolare, la competenza, sia essa individuale od organizzativa, si risolve nella capacità dell'ente di individuare, affrontare, soddisfare e risolvere i problemi di gestione interni ed esterni, insiti nella creazione di valore pubblico in condizione di economicità. A livello aziendale complessivo, competenze appropriate contribuiscono alla razionale progettazione ed attivazione del portafoglio strategico, consentendo, ad esempio: di selezionare utilmente le aree di bisogno su cui intervenire, definendo le relative scale di priorità e scelte di allocazione delle risorse; di dimensionare adeguatamente la gestione sul piano orizzontale (in termini di diversificazione dell'attività), verticale (in termini di fasi operative da realizzare internamente), spaziale (in termini di unità operative da avviare) ed interaziendale (in termini di alleanze strategiche da promuovere); di pianificare e realizzare opportunamente gli investimenti utili, selezionando e attivando le fonti di finanziamento necessarie; di definire il più appropriato assetto organizzativo, operando il migliore coordinamento e controllo delle diverse attività e del sistema nel suo complesso. A livello di singola area di intervento, competenze appropriate si traducono nella capacità di congegnare e realizzare combinazioni produttive appropriate, selezionando opportunamente ed acquisendo economicamente le risorse necessarie, conseguendo idonei livelli di efficienza nei processi operativi, rispondendo efficacemente ai bisogni della comunità locale ed ai problemi del territorio.

A sua volta, la fiducia, sia essa espressa all'interno o dall'esterno, concorre a migliorare la capacità dell'ente di interagire con i propri *stakeholder*. All'interno la fiducia attiene alla coesione e alla motivazione dei soggetti che costituiscono (a vario titolo) la compagine dell'ente, si fonda sull'insieme di idee, valori e convinzioni condivisi che definiscono la cultura organizzativa, concorre a garantire condizioni di equilibrio dinamico al sistema aziendale, favorisce l'ordinato svolgersi dei processi di gestione. All'esterno la fiducia attiene all'immagine dell'ente presso l'ampia gamma dei suoi interlocutori attuali e potenziali, dipende in larga misura dalle modalità di svolgimento e dall'esito delle relazioni intrattenute dall'ente con tali soggetti, oltre che da progetti di comunicazione espressamente finalizzati a formare e sostenere la reputazione e la credibilità dell'ente, concorre a garantire condizioni di equilibrio dinamico al rapporto tra l'ente e l'ambiente socio-economico di cui è parte.

La competenza e la fiducia e le risorse da cui promanano si influenzano reciprocamente innescando potenziali circoli virtuosi (o, viceversa, viziosi). Elevati (scarsi) livelli di competenza, cui corrispondono appropriate (inadeguate) risposte ai problemi interni ed esterni di gestione, alimentano (dissipano) la fiducia nei confronti dell'ente da parte dei soggetti che con esso interagiscono, i quali vedono appagate (disattese) le loro aspettative di proficuo soddisfacimento

dei propri bisogni. Del resto, elevati (scarsi) livelli di fiducia, interna ed esterna, cui corrispondono stabili (precarie) interrelazioni tra l'ente e i suoi vari *stakeholder*, favoriscono (ostacolano) la formazione, l'accumulo e l'attivazione di competenze nei diversi processi gestionali, risultando più agevole (arduo) instaurare e intrattenere rapporti con finanziatori accessibili, fornitori affidabili, *partner* qualificati, dipendenti selezionati, contribuenti, utenti e cittadini soddisfatti (Fontana, 2001).

Nel suo insieme, quindi, l'*IC* conferisce alla gestione dell'ente caratteri di competenza e di fiducia, offrendo un positivo contributo alla creazione di valore pubblico in condizione di economicità, attraverso la realizzazione di attività che soddisfino in modo efficace ed efficiente i bisogni pubblici serviti e promuovano lo sviluppo socio-economico della comunità e del territorio amministrati.

Tuttavia, come già osservato, lo sviluppo socio-economico dipende solo in parte dall'attività svolta dall'ente locale, trovando determinanti altrettanto importanti nei ruoli assunti e nei contributi offerti dagli altri attori del sistema. Inoltre, come nel caso dell'ente locale, anche per questi ultimi l'*IC* rappresenta una determinante decisiva per il loro successo ed, altresì, per il loro contributo alla creazione di valore pubblico locale. Del resto, stanti le interrelazioni che avvengono i vari attori socio-economici, anche le rispettive risorse di conoscenza risultano tra loro variamente correlate, componendo, a livello di sistema, l'*IC* della comunità considerata.

Nell'economia della conoscenza, l'*IC* è una variabile rilevante della creazione di valore non solo per le singole persone ed aziende, private e pubbliche, ma anche per le comunità locali, regionali e nazionali (Edvinsson, Bounfour, 2004; Bounfour, Edvinsson, 2005; Edvinsson, 2006). Da esso dipendono, infatti, la produzione di ricchezza, la crescita socio-economica, il livello di benessere e di qualità della vita della collettività.

Cosicché, l'ente locale può utilmente intervenire, in modo diretto e indiretto, per favorire la generazione, la diffusione, il consolidamento e lo sviluppo dell'*IC* della propria comunità. A titolo esemplificativo, possono rivelarsi utili interventi finalizzati a incoraggiare l'istruzione superiore e la formazione professionale, a sostenere centri e progetti di ricerca, a realizzare o potenziare infrastrutture e promuovere innovazioni tecnologiche (in particolare nel settore delle *ICT*). Non meno importanti possono tuttavia rivelarsi politiche, spesso trasversali (riguardanti la pianificazione territoriale e l'urbanistica, i lavori pubblici, la sicurezza, ma comprendendo altresì strutture e servizi in campo culturale, sportivo, turistico, ricreativo, ...), finalizzate a migliorare complessivamente la qualità, intrinseca e percepita, dell'ambiente e del vivere sociale, che possono favorire l'attrazione di qualificati insediamenti produttivi e di significativi flussi di lavoratori della conoscenza. Queste politiche possono del resto rientrare in quelle più ampie di *marketing* territoriale, tendenti alla valorizzazione del territorio, accrescendone la capacità di mantenere e incrementare le risorse disponibili e congiuntamente di attrarne di nuove, attivando un circolo virtuoso soddisfazione – attrazione – valore (Valdani, Ancarani, 2000).

Particolarmente rilevante, in quest'ambito, è la relazione che può instaurarsi tra l'*IC* dell'ente e l'*IC* della comunità. Per un verso, le risorse di competenza e di

fiducia dell'ente qualificano, con segno e intensità diversi secondo il loro grado di appropriatezza, le risultanze delle politiche e degli interventi direttamente e indirettamente finalizzati allo sviluppo dell'IC della comunità. Per altro verso, quest'ultimo, interagendo con l'IC dell'ente (nelle attività di *front line*, negli eventi e progetti a concorso plurimo, nei rapporti interistituzionali, nei processi di comunicazione, ...), lo può variamente influenzare, con effetti di segno alterno, incoraggiandone e sostenendone o meno lo sviluppo. Si realizza, quindi, una relazione circolare che, se favorevolmente attuata, può risultare potenzialmente fertile e vitale.

3. L'IC negli strumenti di pianificazione, controllo e comunicazione degli enti locali

Lo sviluppo del proprio IC è una condizione essenziale per l'ente locale, ai fini del migliore concorso alla creazione di valore pubblico locale, la quale trova, tra le principali determinanti e risultanti, cui l'azione dell'ente andrebbe quindi orientata, lo sviluppo dell'IC della comunità di riferimento. Conseguentemente, rappresentando lo sviluppo del proprio IC e di quello della propria comunità *performance* qualificanti per l'ente locale, entrambi dovrebbero rientrare, per essere attivamente e positivamente governati, nei suoi processi decisionali ed attuativi ed essere inseriti nei suoi sistemi informativi, di controllo e di comunicazione.

In proposito sono stati sviluppati diversi modelli di possibile ed utile riferimento. Si pensi all'*Intangible Assets Monitor* (Sveiby, 1997), alla *Balanced Score-card* (Kaplan, Norton, 1996), al *Business Navigator* (Edvinsson, Malone, 1997), all'*IC Index* (Roos et alii, 1997), all'*IC-dVAL* (Bounfour, 2003), al *National IC Index* (Bontis, 2002), al *Cities' IC Benchmarking System* (Viedma, 2004), ma altresì alle linee guida per gli *IC Statements* proposte dal governo danese e quelle contenute nel progetto *Meritum* promosso dalla Commissione Europea, solo per citare alcuni tra i più noti. Questi modelli presentano significativi aspetti che li accomunano (la rilevanza strategica dell'IC, la sua specificità al contesto, l'*accountability* interna ed esterna secondo un approccio di ampio respiro e di lungo termine), ma che altresì li differenziano (la struttura dei *report*, le classi di indicatori, le fasi di implementazione) e, quindi, non compongono ancora un quadro consolidato e di generale accettazione (Zambon, 2003; Chiucchi, 2004). Ciò nondimeno, essi dimostrano la crescente attenzione per l'*IC reporting* ed offrono soluzioni cui anche gli enti locali possono ispirarsi.

Pare quindi interessante verificare se e come l'IC (nelle diverse accezioni, negli elementi costitutivi, nelle modalità gestionali, nel concorso alla funzionalità aziendale e alla creazione di valore pubblico) formi oggetto di rendicontazione interna ed esterna da parte degli enti locali italiani.

Specificamente si intende analizzare la considerazione o meno dell'*IC* nei principali documenti di pianificazione, controllo e comunicazione pubblicati sui siti *web* istituzionali dei comuni capoluogo di regione italiani.

Nel contesto degli enti locali (che oltre ai comuni comprendono le province, le città metropolitane, le comunità montane e isolate e le unioni di comuni), il riferimento ai comuni pare particolarmente significativo, stanti il pregnante ruolo istituzionale loro assegnato e la loro particolare vicinanza ai cittadini. La considerazione, poi, dei comuni capoluogo regionali consente di riferire l'analisi ad un campione, relativamente circoscritto ma significativo, di enti che, seppure caratterizzati da alcuni tratti comuni, si differenziano per una pluralità di aspetti, che vanno dalla dimensione, comunque media e grande (dai circa 35.000 abitanti di Aosta agli oltre 2,7 milioni di Roma) e tale da collocarli oltre la soglia della complessità, ai caratteri geografici, territoriali e socio-economici (coprendo sostanzialmente tutte le aree significative del Paese). Essi compongono, quindi, un campione sufficientemente rappresentativo della varietà che caratterizza il sistema delle autonomie locali ed in specie i maggiori comuni italiani.

Tra i documenti considerati, stante l'assenza riscontrata di specifici *IC report* elaborati e pubblicati dagli enti selezionati, rientrano tutti gli strumenti, sia obbligatori che facoltativi, disponibili sui siti *web* istituzionali (alla data del 31 marzo 2009), siano essi di pianificazione (piani strategici comunque denominati), di controllo (relazioni previsionali e programmatiche, piani esecutivi di gestione e relativi referti) e di comunicazione esterna (bilanci sociali, ambientali e di sostenibilità). Il riferimento ai documenti disponibili *online*, inoltre, offre già di per sé indicazioni utili sulla sensibilità delle singole amministrazioni alla più ampia diffusione, in chiave di *accountability*, delle informazioni in essi contenute e quindi al sostegno, per questa via, del proprio capitale relazionale.

Sotto quest'ultimo profilo si riscontra, in effetti, un elevato livello di trasparenza informativa, essendo complessivamente 16 su 21 (ossia il 76%) gli enti che pubblicano piani strategici, altrettanti quelli che pubblicano bilanci sociali e 12 (57%) quelli che pubblicano documenti di controllo (si veda il riepilogo in fig. 1). Degno di nota risulta, in particolare, l'impegno di 7 enti (il 33% del totale), i quali pubblicano contestualmente sia piani strategici, sia documenti di controllo, sia bilanci sociali, seguito da quello di altri 10 comuni (48%) che pubblicano almeno due dei tre tipi di documenti considerati. Non meno significativo è il livello di *disclosure online* dimostrata dai comuni appartenenti alle varie classi demografiche (individuate secondo i criteri fissati dal Ministero dell'Interno) ed alle diverse aree geografiche (distinte secondo la classificazione Istat).

Fig. 1 – Documenti pubblicati sui siti web istituzionali dai comuni capoluogo regionali

	N. enti	Numero (%) abitanti totali	Numero (%) di enti che pubblicano:		
			Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
Totale	21	8.908.992 (100%)	16 (76%)	12 (57%)	16 (76%)
Classi demografiche (Min. Interno)					
<i>Sino a 100.000 ab.</i>	6	344.644 (4%)	4 (67%)	3 (50%)	3 (50%)
<i>Da 100.000 a 250.000 ab.</i>	6	776.325 (9%)	4 (67%)	4 (67%)	6 (100%)
<i>Da 250.000 a 500.000 ab.</i>	4	1.538.107 (17%)	4 (100%)	2 (50%)	4 (100%)
<i>Oltre 500.000 ab.</i>	5	6.249.916 (70%)	4 (80%)	3 (60%)	3 (60%)
Aree geografiche (Istat)					
<i>Nord</i>	9	3.205.412 (36%)	6 (67%)	8 (89%)	7 (78%)
<i>Centro</i>	4	3.343.505 (38%)	3 (75%)	3 (75%)	4 (100%)
<i>Sud</i>	8	2.360.075 (26%)	7 (88%)	1 (13%)	5 (63%)

Fonte: dati rilevati ed elaborati dall'autore.

Sul piano demografico, la classe di comuni che, in generale, si distingue per il più alto grado di diffusione informativa è quella compresa tra 250.000 e 500.000 abitanti, dove la totalità degli enti pubblica sul web sia piani strategici che bilanci sociali e la metà di essi anche documenti di controllo. In ogni caso, anche la classe che presenta il grado di *disclosure* relativamente minore, quella sino a 100.000 abitanti, comprende enti che, per i due terzi, sono impegnati nella pubblicazione di piani strategici e, per la metà, nella diffusione degli altri tipi di documenti considerati.

Sul piano geografico, l'area centrale è quella che, complessivamente, si caratterizza per la più ampia trasparenza informativa, con la pubblicazione di bilanci sociali da parte della totalità degli enti ed, altresì, di piani strategici e documenti di controllo da parte di tre quarti degli stessi. Segue l'area settentrionale che, oltre a presentare livelli comunque cospicui di *disclosure* strategica (nel 67% dei casi) e sociale (78%), si distingue per la più elevata diffusione *online* di documenti di controllo (con un'incidenza dell'89%). Quest'ultimo ambito comunicativo è quello che maggiormente penalizza, invece, l'area meridionale (con un'incidenza del 13%), la quale peraltro presenta un più congruo livello di *disclosure* sociale (63%) e soprattutto si distingue, a livello nazionale, per il più elevato grado di elaborazione e diffusione di piani strategici

(88%), coerentemente, del resto, con l'esigenza di colmare il *gap* socio-economico che separa quest'area del Paese da quelle centro-settentrionali.

A fronte dei ragguardevoli livelli di trasparenza informativa registrati dalla generalità dei comuni capoluogo regionali e dalle loro classi demografiche e geografiche, è possibile verificare se, che cosa e come venga comunicato con riferimento all'*IC* dell'ente e della comunità.

A livello generale, pare innanzitutto interessante osservare che in tutti i 12 documenti di controllo accessibili *online* vi sono riferimenti, seppure differenziati, all'*IC*. Questa situazione è pressoché confermata anche nell'ambito dei documenti di pianificazione strategica, con una sola eccezione su 16 piani disponibili (pari al 6%), mentre maggiori vuoti informativi si riscontrano nei bilanci sociali, dove 7 dei 16 documenti pubblicati (44%) non contengono elementi significativi in materia, essendo strettamente dedicati alle politiche di protezione sociale o di tutela ambientale (si veda anche il quadro riepilogativo in fig. 2).

Sempre a questo livello di analisi, è altresì significativo che tutti i piani strategici contenenti gli elementi informativi ricercati si riferiscano all'*IC* della comunità amministrata, considerato in via esclusiva in 14 casi (corrispondenti all'88% del totale), di cui 12 (75%) piuttosto approfonditi e 2 (13%) alquanto sommari, e combinato con l'*IC* dell'ente in un solo caso (avente un'incidenza del 6%), peraltro caratterizzato da contenuti non particolarmente dettagliati. Si tratta, del resto, di un'evidenza per nulla sorprendente stante la principale finalizzazione dei documenti di pianificazione strategica, che sono appunto orientati a delineare l'impatto delle politiche pubbliche locali sulla comunità e sul territorio di riferimento e sul relativo sviluppo socio-economico. Maggiormente differenziati e bilanciati, per quanto rileva in questa sede, si presentano i contenuti dei bilanci sociali e, ancor più, dei documenti di controllo. Infatti, dei primi, 2 (pari al 13%) sono esclusivamente focalizzati sull'*IC* dell'ente, 3 (19%) considerano soltanto l'*IC* della comunità e 4 (25%) fanno riferimento ad entrambe queste accezioni; in tutti i casi tranne uno (6%) si registra inoltre un buon grado di approfondimento. Per quanto riguarda, poi, i documenti di controllo, sono 3 (pari al 25%) quelli che considerano o l'una o l'altra figura di *IC* e 6 (50%) quelli che si riferiscono ad entrambe; anche questi presentano contenuti piuttosto approfonditi, con due sole eccezioni (17%).

Avendo riguardo alle classi demografiche, non si riscontrano particolari divari nell'attenzione, mediamente piuttosto elevata, dedicata dai comuni considerati all'*IC*. Soltanto nell'ambito dei bilanci sociali il numero di enti che presentano documenti privi di riferimenti significativi è compreso tra il 33% e il 50%. Alcune sensibili differenze si riscontrano nella considerazione esclusiva dell'*IC* (in specie del capitale umano) dell'ente, che è più marcata negli comuni appartenenti alle classi dimensionali minori (sino a 250.000 abitanti). Il riferimento esclusivo all'*IC* della comunità risulta piuttosto elevato in tutte le classi demografiche, registrando una frequenza compresa tra il 50% e il 100% soprattutto nei documenti di pianificazione strategica. Non mancano, tuttavia, i casi di congiunta considerazione delle due accezioni di *IC*, i quali, in particolare nell'ambito dei documenti di controllo e dei bilanci sociali, risultano equamente distribuiti nelle varie classi dimensionali di enti.

L'aggregazione geografica dei dati mostra, a sua volta, un'attenzione al tema dell'IC considerevole ed equamente distribuita. Solo i bilanci sociali registrano l'assenza di contenuti specifici in un numero di casi mediamente compreso tra il 40% e il 50%. Il riferimento esclusivo all'IC dell'ente, peraltro mai riscontrabile nei documenti di pianificazione strategica, è altresì distribuito in misura relativamente omogenea, con incidenze comprese tra il 13% e il 33%. Del resto, il riferimento esclusivo all'IC della comunità, in specie nei piani strategici, ricorre, con buoni livelli di approfondimento, con frequenze comprese tra il 67% e l'83% dei casi. La contestuale considerazione dell'IC dell'ente e della comunità è soprattutto rinvenibile nei documenti di controllo (dal 25% al 100%) e, in subordine, nei bilanci sociali (dal 14% al 40%), con frequenze relative crescenti procedendo da nord a sud, le quali tuttavia sono principalmente imputabili al minore numero di tali documenti predisposti da parte degli enti meridionali.

Gli esiti dell'analisi quantitativa svolta mettono in luce una spiccata e diffusa sensibilità al tema dell'IC da parte dei comuni capoluogo regionali, considerati complessivamente e per classi demografiche e geografiche. In particolare, l'IC della comunità forma oggetto, spesso esclusivo, di considerazione nei documenti di pianificazione strategica, mentre l'IC dell'ente trova più frequentemente spazio, per lo più combinato con il precedente, negli strumenti di controllo e di comunicazione esterna.

I documenti esaminati si prestano, tuttavia, anche ad un'analisi qualitativa dei contenuti dedicati all'IC, riferita non solo al grado di approfondimento, mediamente piuttosto elevato, ma anche al significato ad esso attribuito ed agli aspetti effettivamente considerati.

Fig. 2 – Considerazione dell'IC nei documenti pubblicati sui siti web istituzionali

Situazione complessiva			
Totale (21 comuni)	Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
<i>N. documenti pubblicati</i>	16 (100%)	12 (100%)	16 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	1 (6%)	–	7 (44%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC dell'ente</i>	–	1 (8%)	–
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	2 (17%)	2 (13%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	2 (13%)	–	1 (6%)
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	12 (75%)	3 (25%)	2 (13%)
<i>Alcuni riferimenti IC dell'ente e della comunità</i>	1 (6%)	1 (8%)	–
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	5 (42%)	4 (25%)
Distribuzione demografica			
Sino a 100.000 ab. (6 comuni)	Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
<i>N. documenti pubblicati</i>	4 (100%)	3 (100%)	3 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	–	–	1 (33%)
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	–	1 (33%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	1 (25%)	–	–
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	2 (50%)	–	–
<i>Alcuni riferimenti IC dell'ente e della comunità</i>	1 (25%)	1 (33%)	–
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	2 (67%)	1 (33%)
Da 100.000 a 250.000 ab. (6 comuni)	Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
<i>N. documenti pubblicati</i>	4 (100%)	4 (100%)	6 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	–	–	3 (50%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC dell'ente</i>	–	1 (25%)	–
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	2 (50%)	1 (17%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	–	–	1 (17%)
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	4 (100%)	–	–
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	1 (25%)	1 (17%)
Da 250.000 a 500.000 ab. (4 comuni)	Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
<i>N. documenti pubblicati</i>	4 (100%)	2 (100%)	4 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	–	–	2 (50%)
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	4 (100%)	1 (50%)	1 (25%)
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	1 (50%)	1 (25%)
Oltre 500.000 ab. (5 comuni)	Piani strategici	Documenti di controllo	Bilanci sociali
<i>N. documenti pubblicati</i>	4 (100%)	3 (100%)	3 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	1 (25%)	–	1 (33%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	1 (25%)	–	–
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	2 (50%)	2 (67%)	1 (33%)
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	1 (33%)	1 (33%)

(continua)

Distribuzione geografica			
Nord (9 comuni)	<i>Piani strategici</i>	<i>Documenti di controllo</i>	<i>Bilanci sociali</i>
<i>N. documenti pubblicati</i>	6 (100%)	8 (100%)	7 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	1 (17%)	–	3 (43%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC dell'ente</i>	–	1 (13%)	–
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	1 (13%)	1 (14%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	–	–	1 (14%)
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	5 (83%)	3 (38%)	1 (14%)
<i>Alcuni riferimenti IC dell'ente e della comunità</i>	–	1 (13%)	–
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	2 (25%)	1 (14%)
Centro (4 comuni)	<i>Piani strategici</i>	<i>Documenti di controllo</i>	<i>Bilanci sociali</i>
<i>N. documenti pubblicati</i>	3 (100%)	3 (100%)	4 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	–	–	2 (50%)
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	1 (33%)	–
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	1 (33%)	–	–
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	2 (67%)	–	1 (25%)
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	2 (67%)	1 (25%)
Sud (8 comuni)	<i>Piani strategici</i>	<i>Documenti di controllo</i>	<i>Bilanci sociali</i>
<i>N. documenti pubblicati</i>	7 (100%)	1 (100%)	5 (100%)
<i>Senza contenuti significativi</i>	–	–	2 (40%)
<i>Analisi approfondita del solo IC dell'ente</i>	–	–	1 (20%)
<i>Alcuni riferimenti al solo IC della comunità</i>	1 (14%)	–	–
<i>Analisi approfondita del solo IC della comunità</i>	5 (71%)	–	–
<i>Alcuni riferimenti IC dell'ente e della comunità</i>	1 (14%)	–	–
<i>Analisi approfondita IC dell'ente e della comunità</i>	–	1 (100%)	2 (40%)

Fonte: dati rilevati ed elaborati dall'autore

Avendo riguardo all'IC della comunità, ricorrente soprattutto nei piani strategici, è innanzitutto possibile riscontrare tre impostazioni parzialmente differenti: quella che lo individua come la principale, se non esclusiva, determinante della creazione di valore pubblico locale, cui va quindi pressoché integralmente finalizzato l'impegno strategico dell'ente (è il caso di 5 enti su 12 che hanno approfondito la tematica, pari al 42%); quella che lo considera una delle determinanti dello sviluppo socio-economico, cui orientare una parte significativa dell'agire strategico (4 enti, corrispondenti al 33%); quella, infine, che lo qualifica come il *fil rouge* che accomuna e connette trasversalmente le varie strategie perseguite (3 enti, pari al 25%). Così, ad esempio, nel piano strategico di Torino, viene "affermato un nuovo modello di sviluppo in cui l'elemento centrale per la creazione del valore è la conoscenza (...) ed è in questa prospettiva che si sviluppano le 12 direzioni d'intervento". In modo più composito, "l'obiettivo generale che si pone il piano strategico di Venezia è quello di costruire (...) una città caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti – nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali – e dall'alta qualità dei suoi assetti fisici e

ambientali”. Nel piano strategico di “*Bolzano – Città a misura d’uomo*”, poi, lo sviluppo di risorse di conoscenza attraversa le 5 vocazioni definite ed orientate a “*sviluppare l’economia, facilitare gli insediamenti di vita compatibili, posizionare e comunicare, organizzare, governare la città*”.

Seppure caratterizzato in modo differente, l’*IC* della comunità viene descritto, dalla pressoché totalità degli enti considerati, nelle sue modalità gestionali (nel 100% dei casi) e nel conseguente impatto atteso sul piano della creazione di valore pubblico locale (nel 92% dei casi). Sotto il primo profilo rilevano le azioni, sia del comune che degli altri attori sociali, utili per acquisire, formare, diffondere, difendere e far progredire le risorse di conoscenza della comunità di riferimento. Sotto il secondo profilo vengono evidenziati i benefici rinvenibili in termini di sviluppo economico, sostegno occupazionale, coesione sociale, qualità ambientale, benessere urbano.

Meno diffusa ed approfondita è invece l’esplicita individuazione degli elementi costitutivi dell’*IC* della comunità, la quale si focalizza, laddove presente, sul capitale umano e relazionale (è il caso, ad esempio, dei piani strategici di Torino e Cagliari e della relazione previsionale programmatica di Milano). Si tratta, tuttavia, di una carenza riconducibile alla natura dei documenti considerati che non rappresentano propriamente degli *IC report*.

Facendo riferimento all’*IC* dell’ente, considerato soprattutto nei documenti di controllo, è sostanzialmente unanime la sua considerazione come variabile critica e determinante decisiva dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione amministrativa. Nondimeno, anche a questo proposito, stante la natura dei documenti considerati, sono sostanzialmente assenti riferimenti dettagliati ai suoi elementi costitutivi. Oltretutto, in alcuni casi (2 su 7, pari al 29%), l’attenzione è esclusivamente focalizzata sul capitale umano, senza dare evidenza alla componente strutturale – organizzativa e relazionale – dell’*IC*. Inoltre, mentre vengono generalmente descritte le azioni dirette alla gestione delle risorse di competenza e di fiducia dell’ente (soprattutto in termini di politiche di selezione e reclutamento, formazione e crescita professionale, valorizzazione e motivazione del personale, sviluppo organizzativo, innovazione tecnologica, semplificazione amministrativa), minore spazio è dedicato alla chiara presentazione e determinazione dei risultati attesi (che compaiono in 3 documenti, con un’incidenza del 43%).

Due ulteriori criticità, comuni alla considerazione dell’*IC* sia dell’ente che della comunità, meritano di essere evidenziate.

In primo luogo emerge una tenue coerenza, quantomeno nell’ambito dei documenti pubblicati sui siti *web*, tra le indicazioni contenute nei piani strategici, nei documenti di controllo e negli strumenti di comunicazione esterna. Avendo riguardo all’*IC* della comunità, gli indirizzi espressi nei piani strategici trovano riscontro nei documenti di controllo nel 33% dei casi (4 su 12) e nei bilanci sociali nel 25% dei casi (3 su 12); un solo comune (Bologna) presenta una sostanziale coerenza trasversale tra tutti i tipi di documenti pubblicati. Rispetto all’*IC* dell’ente, che è pressoché assente dai piani strategici e molto poco trattato nei bilanci sociali, il livello di coerenza è ulteriormente ridotto. Tra gli effetti di questo

disallineamento informativo rientra anche la mancata considerazione del legame esistente tra l'IC dell'ente e quello della comunità di riferimento.

Questa criticità, peraltro enfatizzata dalla mera considerazione dei documenti disponibili *online*, è piuttosto rilevante, in quanto l'assenza dagli strumenti di controllo direzionale degli aspetti inseriti nei piani strategici rischia di limitarne, se non comprometterne, la concreta attuazione, non favorendo la traduzione della strategia in azione. Del resto, la mancata considerazione nei piani strategici degli aspetti contenuti nei documenti di controllo direzionale rischia di attenuarne, se non vanificarne, l'effettivo impatto, rendendoli di (più) corto respiro. In ogni caso, l'assenza degli aspetti considerati dai documenti di comunicazione esterna se non penalizza, sicuramente non agevola la loro diffusione, condivisione e credibilità.

Altrettanto rilevanti sono le parziali modalità di rappresentazione dell'IC sia dell'ente che della comunità che, nei documenti considerati, si traduce in talora articolate e dettagliate descrizioni, ma in pressoché assenti determinazioni quantitative. Solo nei documenti di controllo, per lo più con riferimento all'IC dell'ente, si incontrano valori ed a volte indicatori, quasi sempre monetari, espressivi dell'impegno finanziario rivolto alla sua gestione ed al suo sviluppo. Praticamente assenti sono, invece, indicatori sintomatici espressivi dei tratti distintivi delle risorse di conoscenza considerate, della loro consistenza, composizione e dinamica, del loro contributo alla funzionalità dell'ente ed allo sviluppo socio-economico.

Anche questa criticità, a sua volta potenzialmente accentuata dalla considerazione dei soli documenti pubblicati sui siti *web* istituzionali, è piuttosto rilevante, in quanto un'informativa interna ed esterna, esauriente e trasparente presuppone una rappresentazione composita, ad un tempo qualitativa e quantitativa, monetaria ed operativa, che espliciti in modo comprensibile e dimostrabile gli elementi costitutivi dell'IC, i loro processi di gestione organizzata, la loro partecipazione ai percorsi strategici perseguiti e il loro contributo alla creazione di valore pubblico locale.

4. Alcune considerazioni critiche e indicazioni di prospettiva

L'importanza e la centralità dell'IC nella creazione di valore pubblico locale emergono chiaramente sia dall'analisi concettuale che dalla verifica empirica effettuate in materia. In proposito è possibile richiamare alcune considerazioni critiche e formulare prime indicazioni di prospettiva intorno all'inserimento dell'IC nel sistema di *governance* e nei modelli di *reporting* interno ed esterno dell'ente locale.

Come suggerito dalla migliore dottrina economico-aziendale e come positivamente sperimentato dagli enti locali più innovativi, l'IC dell'ente è una variabile critica e una condizione rilevante per il suo successo, concorrendo tanto all'economicità gestionale quanto alla creazione di valore pubblico locale.

Quest'ultima, tuttavia, dipende altresì dal contributo degli altri attori del sistema socio-economico, il quale trova a sua volta una determinante decisiva nell'IC della comunità. L'IC dell'ente e della comunità, essendo all'origine delle *performance* gestionali e di valore pubblico locale, dovrebbero formare oggetto privilegiato di attenzione negli schemi cognitivi, nei modelli decisionali, nei meccanismi operativi e nei processi relazionali dell'ente; in una parola nel suo sistema di *governance*.

La guida e il monitoraggio dell'IC dell'ente e della comunità presuppongono la conoscenza e l'analisi dei loro elementi costitutivi, delle relazioni che tra gli stessi si instaurano, delle loro modalità di acquisizione, formazione ed evoluzione, dei nessi causali che li connettono alle risultanze gestionali ed allo sviluppo dell'ambiente socio-economico di riferimento. In sostanza, si rendono necessari appropriati sistemi di *reporting*, in grado di presidiare sul piano sia qualitativo che quantitativo il fenomeno dell'immaterialità che permea l'ente e la sua comunità.

In proposito, in presenza di una pluralità di modelli e linee guida non ancora consolidati, si rivelerebbe utile una loro convergenza verso un'impostazione di base unitaria (Zambon, 2003), ancorché necessariamente flessibile, stante la specificità dell'IC che caratterizza ogni ente ed ogni comunità locale. Tale convergenza può essere favorita sia dall'ulteriore approfondimento della ricerca scientifica, sia dall'intervento di organismi ed autorità competenti in materia (tra cui, in particolare, la Commissione Europea, il Governo nazionale, gli ordini e le associazioni professionali e gli *standard setter* nazionali e internazionali).

Sempre a livello di sistema, per favorire la sensibilizzazione degli enti locali, lo sviluppo da parte loro delle necessarie competenze e la diffusione di buone pratiche nella gestione, ma altresì nella pianificazione, nel controllo e nella comunicazione dell'IC, possono rivelarsi utili progetti promozionali attuabili a livello sia regionale che nazionale (in particolare su iniziativa del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministero per lo sviluppo economico, avendo rispettivamente riguardo all'IC dell'ente e della comunità).

A livello di singolo ente, a fronte di una già significativa attenzione dedicata alle risorse di conoscenza, come dimostrano anche gli esiti della verifica empirica effettuata, emergono alcuni utili spazi di razionalizzazione.

In primo luogo, andrebbero introdotti dove mancanti ed affinati dove presenti i metodi e gli strumenti di *IC reporting*, i quali, oltre alla necessaria rappresentazione descrittiva, dovrebbero consentire la determinazione quantitativa, attraverso indicatori monetari ed operativi, delle energie dedicate e delle *performance* conseguite (in specie in termini di *outcome* e di *impact*) nella gestione dell'IC dell'ente e della comunità di riferimento.

In ogni caso, non essendo le risorse di conoscenza fini a se stesse, ma significative ed utili in quanto determinanti della funzionalità dell'ente e della creazione di valore pubblico, l'*IC reporting* può essere opportunamente incorporato negli strumenti di pianificazione, controllo e comunicazione riguardanti la complessiva gestione dell'ente e la sua *performance* globale.

Inoltre, affinché gli strumenti di pianificazione e controllo concorrano concretamente a supportare i processi di governo e direzione dell'ente, si rende necessaria la loro integrazione, riguardante anche, ma non solo, i contenuti

relativi all'IC (Fontana, Rossi, 2005). In particolare, l'integrazione tra le dimensioni strategica ed operativa e tra queste e quelle economica e finanziaria è imprescindibile ai fini del sistematico monitoraggio e dell'efficace guida della gestione dell'ente. Altrettanto importante è l'integrazione tra gli strumenti di pianificazione e controllo e i documenti di comunicazione esterna, quali bilanci sociali, ambientali e di sostenibilità. Questa relazione risponde non solo all'esigenza di rendere fondati, trasparenti e credibili i processi comunicativi attuati, ma di consentirne un utilizzo attivo nell'ambito della *governance* dell'ente.

Le indicate soluzioni di integrazione risultano indispensabili per conferire caratteri di significatività, rilevanza e funzionalità al complessivo sistema di *reporting* interno ed esterno, evitando la proliferazione di una moltitudine di supporti autonomi e distinti, magari singolarmente ben congegnati, i quali tuttavia rischiano di comporre un quadro strumentale eccessivamente affollato, ridondante e dispersivo, inevitabilmente rigido, oneroso e di scarsa utilità, in quanto sostanzialmente estraneo ai reali processi di governo e direzione dell'ente locale.

L'approntamento delle indicate condizioni, a livello di sistema e di singolo ente, appare quindi importante per favorire l'effettivo sviluppo dell'IC e per migliorare progressivamente, per tale via, le *performance* gestionali e di valore pubblico degli enti locali, contribuendo ad affermarne il ruolo di attori-chiave del progresso sociale ed economico.

Bibliografia

- Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (2005), (a cura di), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali. L'azienda Comune*, Giuffrè, Milano.
- Bertini U. (1995), *Scritti di politica aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Bontis N. (2002), "National intellectual capital index: intellectual capital development in the Arab region", *UN Development Program Research Initiative*, New York.
- Borgonovi E. (1984), (a cura di) *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi E. (1991), "La logica aziendale per realizzare l'autonomia istituzionale", *Azienda Pubblica*, n. 2, 1991.
- Borgonovi E. (2004), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bounfour A. (2003), "The IC-dVAL approach", *Journal of Intellectual Capital*, vol. 4, n. 3.
- Bounfour A., Edvinsson L. (2005), *Intellectual capital for communities, nations, regions and cities*, Butterworth-Heinemann, Burlington.

- Brooking A. (1996), *Intellectual Capital. Core Asset for the Third Millennium Enterprise*, International Thomson Business Press, New York.
- Buccellato A., Asquer A., Spano A. (2004), "Il governo delle aziende pubbliche: la dimensione istituzionale, politica ed economica", *Azienda Pubblica*, n. 4.
- Buttignon, F. (1996), *Le competenze aziendali*, Utet, Torino.
- Chiucchi M.S. (2004), *Sistemi di misurazione e di reporting del capitale intellettuale: criticità e prospettive*, Giappichelli, Torino.
- Coda V. (1991), *Comunicazione e immagine nella strategia dell'impresa*, Giappichelli, Torino.
- Deidda Gagliardo E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Giuffrè, Milano.
- Edvinsson L. (2006), "Aspects on the city as a knowledge tool", *Journal of knowledge management*, vol. 10, n. 5.
- Edvinsson L., Bounfour A. (2004), "Assessing national and regional value creation", *Measuring business excellence*, vol. 8, n. 1.
- Edvinsson L., Malone M.S. (1997), *Intellectual Capital*, Piatkus, London.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino.
- Ferrando P.M. (1995), "L'impresa ed il processo di creazione del valore", in Fadda L., Ferrando P.M., Fontana F., Zuccardi Merli M., *Complementi di economia aziendale*, 2ª ed., Giappichelli, Torino.
- Ferrando P.M. (1998), "Risorse e risorse immateriali", in Ferrando P.M., Fadda L., Dameri R.P., *Saggi sull'immaterialità nell'economia delle imprese*, Giappichelli, Torino.
- Fontana F. (2001), *Le risorse immateriali nella comunicazione aziendale*, Giappichelli, Torino.
- Fontana F., Rossi M. (2005), *Il controllo interno*, Giuffrè, Milano.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), *The balanced score-card*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kickert W.J.M. (1997), "Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'", *Public Administration*, Vol. 75, Winter.
- Lipparini A. (1998), (a cura di), *Le competenze organizzative*, Carocci, Roma.
- Moore M.H. (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge.
- Mussari R. (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova.
- Nonaka I., Takeuchi H. (1995), *The knowledge-creating company*, University Press, Oxford.
- Passaponti B. (1986), *I prezzi politici nei servizi di pubblica utilità*, Servizio Editoriale Universitario, Pisa.
- Pendenza M. (2000), *Cooperazione, fiducia e capitale sociale*, Liguori Editore, Napoli.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, University Press, Oxford.
- Putnam R. (2005), *The Evolution of Social Capital*, University Press, Oxford.
- Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.

- Ross J., Ross G., Dragonetti N.C., Edvinsson L. (1997), *Intellectual Capital. Navigating the new business landscape*, MacMillan, London.
- Sòstero U. (2003), *L'economicità delle aziende*, Giuffrè, Milano.
- Stewart T.A. (1997), *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*, Currency Doubleday, New York.
- Sveiby K.E. (1997), *The New Organizational Wealth. Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*, Berrett-Koehler, San Francisco.
- Valdani E., Ancarani F. (a cura di) (2000), *Il marketing territoriale nell'economia della conoscenza*, Egea, Milano.
- Vicari S. (1991), *L'impresa vivente*, Etas, Milano.
- Vicari S. (1992), "Risorse aziendali e funzionamento dell'impresa", in *Finanza Marketing Produzione*, n. 3.
- Viedma J.M. (2004), "CICBS: a methodology and a framework for measuring and managing intellectual capital of cities", *Knowledge Management Research & Practice*, vol. 2, n. 1.
- Volpatto O. (1987), *Amministrare oggi l'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Zambon S. (2003), *Study on the measurement of intangible assets and associated reporting practices*, online: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/brs/competitiveness/2003-study-intangassets-full_en.pdf.
- Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano.

Federico Fontana

Professore Associato di Economia Aziendale
DITEA – Dipartimento di Tecnica ed Economia delle Aziende
Facoltà di Economia, Università degli Studi di Genova
Via Vivaldi, 2
16126 Genova
email: fontana @ economia.unige.it