

ETAS

# Valutare per governare

*Il nuovo sistema dei controlli  
nelle Pubbliche amministrazioni*

a cura di

GIOVANNI AZZONE

BRUNO DENTE

Prefazione di Franco Bassanini

ORGANIZZAZIONE & RISORSE UMANE

GESTIONE D'IMPRESA

Valu

La Pubblica amministrazione  
tra cambiamenti culturali e istituzionali

po

gove

ISBN 88-453-0960-6



9 788845 309601

PIRELLA GÖTTSCHE LOWE

## GLI AUTORI

**Giovanni Azzone** insegna Sistemi di controllo di gestione al Politecnico di Milano.

**Bruno Dente** insegna Analisi delle politiche pubbliche presso il Politecnico di Milano.

**Luciano Hinna** è professore associato di Pianificazione e controllo nelle Pubbliche Amministrazioni all'Università di Roma Tor Vergata, dove è anche docente di Revisione aziendale.

**Luca Lo Schiavo** lavora attualmente presso la Divisione Qualità del servizio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. È stato consulente di organizzazione e viceresponsabile del programma "Cento progetti al servizio dei cittadini", promosso dal Dipartimento della funzione pubblica.

**Mariateresa Provenzano**, dopo aver lavorato presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e, in qualità di dirigente presso una società internazionale di consulenza, svolge attualmente attività professionale nel settore della valutazione e dello sviluppo delle risorse umane.

**Giancarlo Vecchi** svolge attività di ricerca presso l'Istituto per la Ricerca Sociale, come responsabile del gruppo di lavoro Analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

ISBN 88-453-0960-6

Copyright © 1999 RCS Libri S.p.A.  
Prima edizione Etas: ottobre 1999

L'Editore potrà concedere a pagamento l'autorizzazione a riprodurre una porzione non superiore a un decimo del presente volume.  
Le richieste di riproduzione vanno inoltrate all'Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO),  
via delle Erbe 2 - 20121 Milano, tel. e fax: 02/809506

Finito di stampare nel mese di ottobre 1999  
dalla Cartolibreria Tiberina - Città di Castello (Perugia)  
per conto della RCS Libri S.p.A.  
via Mecenate 91 - 20138 Milano

	<b>Prefazione</b>	<b>IX</b>
	di Franco Bassanini	
	<b>Introduzione</b>	<b>XIII</b>
	di Giovanni Azzone e Bruno Dente	
<b>CAPITOLO I</b>	<b>La valutazione e il controllo strategico</b>	<b>1</b>
	di Bruno Dente e Giancarlo Vecchi	
	Premessa 1	
1.1	La distinzione politica-amministrazione e il ruolo della valutazione strategica 2	
1.1.1	Politica e amministrazione: alla ricerca dei principi distintivi 2	
1.1.2	La distinzione tra politica e amministrazione come separazione organizzativa 4	
1.2	I compiti della funzione di valutazione e controllo strategico 7	
1.2.1	Valutazione strategica e processi di direzione politica 7	
1.2.2	Le direttive politiche come strumento di direzione 10	
1.2.3	Gli elementi per la costruzione delle direttive politiche 12	
1.3	La valutazione strategica come valutazione delle politiche pubbliche 13	
1.3.1	Il percorso logico di analisi 13	
1.3.2	La valutazione ex post delle politiche: una breve introduzione 16	
1.3.3	Il monitoraggio e la valutazione attraverso gli indicatori di performance 18	
1.4	L'organizzazione della funzione 22	
1.4.1	Posizione e composizione degli organismi di valutazione e controllo strategico 22	
1.4.2	L'efficacia dei prodotti della valutazione: alcune semplici regole 25	

# **LA VALUTAZIONE E IL CONTROLLO STRATEGICO**

**Bruno Dente, Giancarlo Vecchi**

**Versione finale**

## **Indice**

### **Premessa**

- 1. LA DISTINZIONE POLITICA-AMMINISTRAZIONE E IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE STRATEGICA**
  - 1.1. Politica e amministrazione: alla ricerca dei principi distintivi
  - 1.2. La distinzione tra politica e amministrazione come separazione organizzativa
- 2. I COMPITI DELLA FUNZIONE DI VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO**
  - 2.1. Valutazione strategica e processi di direzione politica
  - 2.2. Le direttive politiche come strumento di direzione
  - 2.3. Gli strumenti per la costruzione delle direttive politiche
- 3. VALUTAZIONE STRATEGICA COME VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE**
  - 3.1. Valutazione strategica come valutazione delle politiche pubbliche. Il percorso logico di analisi
  - 3.2. La valutazione ex-post delle politiche: una breve introduzione
  - 3.3. Il monitoraggio e la valutazione attraverso gli indicatori di performance
- 4. L'ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE**
  - 4.1. Posizione e composizione degli organismi di valutazione e controllo strategico
  - 4.2. L'efficacia dei prodotti della valutazione: alcune semplici regole

Paper pubblicato in: Azzone, Giovanni e Dente, Bruno, a cura di, *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas, 1999, pp. 1-25.

## **PREMESSA**

Rispetto agli altri capitoli di libro, questa parte presenta caratteristiche specifiche. Infatti, la funzione di valutazione e controllo strategico può contare su ben poche esperienze nella pubblica amministrazione italiana; né, d'altra parte, può essere fatto un riferimento significativo verso le applicazioni riscontrabili nel settore privato, date le peculiarità del settore pubblico e alla luce delle motivazioni che saranno affrontate nel prossimo paragrafo.

La tesi che si intende sostenere è che la natura della funzione di valutazione e controllo strategico è quella di supportare il vertice politico nella valutazione delle politiche e nello sviluppo di meccanismi e strumenti per l'attuazione di una *politica amministrativa*. In altre parole, nella costruzione di processi di apprendimento istituzionale in grado di favorire i processi di trattamento dei problemi collettivi e il pilotaggio degli apparati nella gestione delle politiche.

Obiettivo del capitolo è quindi quello di definire i contenuti della funzione sulla base dei quali tentare una prima individuazione degli strumenti e delle modalità organizzative utilizzabili a tale scopo.

Il punto di partenza (primo paragrafo) è costituito dalla riflessione sulla distinzione tra politica e amministrazione; ciò permette di delineare i compiti specifici del vertice politico, nell'ambito dei quali individuare i riferimenti per la costruzione della funzione di valutazione e controllo strategico.

Il secondo paragrafo è dedicato alla discussione dei contenuti della funzione di pianificazione e controllo strategico, come complesso di attività a supporto dei compiti del vertice politico.

Il terzo paragrafo si occupa, invece, degli aspetti metodologici e degli strumenti utilizzabili per la valutazione delle politiche.

Infine, il quarto paragrafo fornisce alcune indicazioni per l'organizzazione della funzione.

## **1. LA DISTINZIONE POLITICA-AMMINISTRAZIONE E IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE STRATEGICA**

### ***1.1. Politica e amministrazione: alla ricerca dei principi distintivi***

Con il d.lgs. 29/1993 (e le modificazioni e integrazioni più volte intervenute nel corso degli anni), e ancor prima con la l. n. 142/1990, il criterio della separazione tra la sfera politica e quella amministrativa è venuto a costituire un principio fondamentale dell'ordinamento italiano. La stessa problematica ha avuto un ampio spazio anche negli interventi di riforma dei sistemi di governo che si è sviluppato negli altri Paesi dell'ambito OCSE.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. AAVV, *Riformare la pubblica amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Spagna*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1995; Vesperini, Giulio, a cura di, *I governi del maggioritario. Obiettivi e risultati*, Roma, Donzelli, 1998;

Questo dibattito ha posto in luce, pur nella diversità delle posizioni, l'esigenza di affrontare in modo parallelo due categorie di problemi dei sistemi politici.

La prima riguarda un tema ampiamente trattato dalla scienze politiche e costituzionali, e cioè quello del controllo democratico sugli apparati amministrativi. In altre parole, della ricerca di un equilibrio tra, da un lato, la responsabilità dei politici nei confronti delle attività dell'amministrazione, in quanto rappresentanti eletti dalla cittadinanza nell'ambito dei sistemi democratici di governo; e, dall'altro, il rispetto dei principi di imparzialità e legalità da parte della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche, evitando le forme perverse che può assumere l'ingerenza della politica e dei gruppi di pressione ad essa collegati. Un eccessivo spostamento del pendolo sul versante dell'autonomia amministrativa è visto negativamente, perchè potrebbe favorire derive tecnocratiche, oppure l'emergere di comportamenti autoreferenziali e il perseguimento di interessi propri da parte delle burocrazie (allo scopo di massimizzare il potere personale, le risorse controllate, il prestigio, ecc.), oppure infine quello che molti considerano un orientamento tipico degli apparati burocratici e cioè l'ostilità nei confronti delle innovazioni. Uno spostamento sul versante opposto condurrebbe, invece, ad un sostanziale indebolimento delle strutture burocratiche e alla loro incapacità nel tutelarsi dall'orientamento tipico della politica verso interessi di breve periodo, oltre che dalle pressioni di gruppi e soggetti che sollecitano trattamenti preferenziali, in contrasto con le norme legali politicamente legittimate.

Venendo alla seconda categoria di problemi, il dibattito che si è invece concentrato sui problemi di *governance* dei sistemi politici contemporanei ha posto invece in primo piano l'esigenza di migliorare le performance dei governi e delle amministrazioni.

Ciò che viene posto all'attenzione è la scarsa efficacia ed economicità dell'agire politico-amministrativo e l'esigenza di qualcosa di più di una semplice sua modernizzazione: si parla invece della necessità di una re-invenzione dei meccanismi e strumenti di governo di fronte alle caratteristiche dei problemi posti dalle società contemporanee. Il punto di partenza è costituito dal riconoscimento che la complessità sociale impone una differenziazione tra i compiti politici e quelli amministrativi nell'ambito delle più generali funzioni dello Stato; in questo senso, l'opportunità della separazione è data dall'esigenza di una maggiore specializzazione dei compiti e delle competenze per sviluppare al meglio le capacità di affrontare i problemi collettivi.

Per quanto concerne l'attività dei vertici politici, viene sottolineata l'esigenza di sviluppare le funzioni connesse alla ricerca della legittimazione per le politiche attuate e da attuare, funzioni rese critiche a causa della forte articolazione sociale, dell'indebolimento dei partiti e della frammentazione politico-amministrativa. Inoltre, il governare in un ambiente fortemente sollecitato da cambiamenti socio-economici, dalle interdipendenze derivanti dalla partecipazione ad entità sovranazionali e dagli effetti della globalizzazione dei mercati, suggerisce di supportare con adeguate risorse, in particolare organizzative, conoscitive e

---

Meny, Yves e Thoenig, Jean-Claude, a cura di, *Le riforme amministrative in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1991.

informative, le capacità di leggere i nuovi bisogni emergenti, di formulare nuove politiche, di cogliere nuove opportunità di intervento.

Sul versante amministrativo i principi che hanno influenzato gli interventi di riforma hanno stressato profondamente i temi della maggiore professionalizzazione delle burocrazie e di un sostanziale avvicinamento alle pratiche del settore privato (pur nel rispetto delle peculiari caratteristiche del servizio pubblico).

In particolare le idee avanzate dal movimento *del "new public management"*<sup>2</sup> si sono sviluppate a partire dall'assunzione che le capacità di realizzare i propri compiti da parte delle organizzazioni amministrative contemporanee, caratterizzate da forte complessità e dall'azione in un ambiente mutevole, possono essere migliorate attraverso pratiche e meccanismi in grado di de-burocratizzare il sistema gestionale pubblico. Seguendo questi criteri, le strutture pubbliche potrebbero perseguire migliori livelli di economicità nell'utilizzo delle risorse attraverso una forte riduzione e un conseguente appiattimento delle articolazioni organizzative; raggiungere più alti livelli di produttività attraverso una maggiore autonomia e imprenditorialità dei responsabili; ed ottenere più alti gradi di efficacia attraverso una più accurata definizione delle missioni organizzative, un maggiore impegno per sviluppo del personale, ed una costante attenzione alle esigenze degli utenti, reali e potenziali.

### **1.2. La distinzione tra politica e amministrazione come separazione organizzativa**

I problemi sopra richiamati e il dibattito sulle riforme amministrative consentono di delineare i tratti di un modello di riferimento per articolare la distinzione tra politica e amministrazione in termini di compiti e principi organizzatori differenziati. Sinteticamente, questo modello sottolinea in particolare le seguenti caratteristiche:

- a) una concettualizzazione della discriminante tra i compiti degli organismi politici e quelli degli apparati amministrativi imperniata sulla diversità **delle forme di legittimazione** dei due ambiti;
- b) una soluzione sotto il profilo della costruzione istituzionale basata sulla **separazione organizzativa** tra i due livelli.

Per quanto riguarda la definizione delle funzioni, il modello si basa su una riflessione circa le diverse forme di legittimazione che distinguono politica e amministrazione. Il ragionamento assume che il corpo elettorale dia mandati ai politici (prevalentemente) per attuare trasformazioni nell'attività pubblica, siano esse innovazioni o miglioramenti nelle modalità attraverso cui si affrontano i problemi collettivi. In questa direzione, la funzione principale dei politici non è quella di dirigere le organizzazioni amministrative, ma di interpretare e affrontare problemi collettivi; è quella di raccogliere domande e individuare opportunità di cambiamento, e la loro legittimazione si basa sulla capacità di mobilitare il consenso

---

<sup>2</sup> Cfr. per una sintesi delle posizioni di questo movimento: Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, Calif., University of California Press, 1992; Barzelay, Michael, "Performance auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", in OECD/PUMA, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris, OECD, 1996, pp. 15-56.



necessario (presso l'elettorato, i gruppi di interesse, altri politici) per supportare le opportunità di azione a disposizione. Diversamente, alle burocrazie professionali spetta il compito di garantire l'efficacia e la sostenibilità delle politiche già a regime, sulla base di una legittimazione incentrata sulle capacità professionali (e fondamentalmente prodotta attraverso il riconoscimento della specifica comunità professionale di cui fanno parte).

Ciò non significa, ovviamente, porre in secondo piano le esigenze di assicurare l'esercizio, da parte del vertice politico, della responsabilità nei confronti della complessiva attività pubblica; né, d'altra parte, dimenticare il ruolo che ha l'amministrazione quale recettore dei mutamenti nei problemi economico-sociali e nella promozione di innovazione. Questi richiami inducono, invece, all'esigenza di prestare una grande attenzione alla progettazione, da un lato, dei meccanismi istituzionali in grado di permettere l'esercizio della responsabilità dei politici nei confronti dell'agire amministrativo, evitando le eccessive intromissioni (e in questo caso il concetto di "cambiamento" come discriminante assume un'importante base logica per delineare i confini); e, dall'altro, delle modalità di interazione e collaborazione, in particolare per affrontare i problemi con collocazione incerta.

La seconda, caratteristica del modello consiste nella soluzione, dal punto di vista dell'assetto istituzionale, di una separazione organizzativa tra i due ambiti. I principi di questa costruzione, molti dei quali introdotti nel sistema italiano con le recenti riforme Bassanini, sono i seguenti:

- la definizione di funzioni e risorse specifiche a livello politico, che per le amministrazioni centrali dello stato può prevedere la costituzione di apparati serventi il ministro (e cioè strutture - il più possibile snelle - composte sia da personale permanente che da esperti); in particolare, il vertice politico deve comunque attrezzarsi per:
  - individuare e trattare i nuovi problemi da affrontare e le opportunità da cogliere, e quindi elaborare, progettare e sperimentare politiche innovative;
  - articolare le missioni delle articolazioni amministrative in politiche e specifiche linee di attività, in relazione ai problemi trattati;
  - sviluppare strumenti e processi per coordinare sia le politiche gestite direttamente dalla macchina sia quelle attuate attraverso altre modalità;
  - sovrintendere e indirizzare il vertice amministrativo e gli apparati, al fine di conseguire livelli minimi di funzionamento e perseguire i miglioramenti individuati come necessari per le politiche a regime;
- la ridefinizione della struttura direzionale e organizzativa, secondo cui:
  - viene creato un ruolo di interfaccia tra politica e amministrazione, nella figura del capo dell'apparato amministrativo (organismo monocratico quale il direttore generale; oppure il capo dipartimento, che nello Stato costituisce uno dei tasselli del superamento del modello ministeriale attraverso la cosiddetta "dipartimentalizzazione"); chi ricopre tale posizione è spesso nominato con contratto privatistico a tempo e generalmente scade (oppure deve essere riconfermato) con lo scadere del vertice politico; ad esso fa

riferimento tutta l'amministrazione, nel senso che ricopre le funzioni di capo gerarchico;

- le risorse e le strutture di staff (e quindi anche la gestione del personale, la ragioneria, l'organizzazione, gli approvvigionamenti, ecc.) sono portate sotto la responsabilità delle linee; in altre parole, il potere organizzativo spetta al capo dipartimento, sia per quanto riguarda l'utilizzo del personale che delle risorse (queste ultime dovrebbero essere definite in termini di budget globali, in modo tale da comprendere non solo le spese per l'attuazione delle politiche ma anche quelle per il personale, e quindi pure la retribuzione accessoria);
- l'implementazione di meccanismi di governo; in particolare, attraverso:
  - l'assegnazione delle risorse ai capi dipartimento secondo una articolazione per politiche e programmi/progetti (dove la distinzione è riferita al carattere continuativo delle prime e alla temporaneità dei secondi);
  - la realizzazione, in ambedue i livelli, di meccanismi di valutazione e controllo; a livello politico, mediante strumenti orientati all'analisi dei risultati raggiunti in rapporto alla natura complessiva dei problemi affrontati; a livello amministrativo attraverso un'attenzione a criteri di efficienza, economicità, qualità, così come di efficacia, nella gestione delle varie linee di attività attraverso cui vengono articolate le politiche.

Questa riconcettualizzazione del rapporto politica-amministrazione in termini di cambiamento/continuità e di separazione organizzativa, oltre a demarcare in modo sufficientemente chiaro gli ambiti di autonomia, offre l'opportunità di definire una serie di funzioni per la valutazione e il controllo strategico.

Infatti, il compito dei vertici politici di elaborare riforme, cogliere opportunità, sperimentare nuove politiche in risposta a domande e bisogni insoddisfatti, sovrintendere all'attività degli apparati amministrativi, pone l'esigenza di supportare queste attività con adeguate risorse conoscitive ed informative.

Inoltre, l'esigenza di governare le interazioni con l'apparato amministrativo, pone la necessità di realizzare meccanismi di monitoraggio e valutazione in grado di fornire elementi sull'andamento delle attività, così come sulla capacità del vertice amministrativo di perseguire le missioni e gli obiettivi affidati.

## 2. I COMPITI DELLA FUNZIONE DI VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO

### 2.1. Valutazione strategica e processi di direzione politica

Come anticipato, la sostanziale assenza di esperienze di applicazione, nell'amministrazione italiana, della funzione di valutazione e controllo strategico implica una riflessione ancora per tentativi sugli orientamenti da assegnare a questa funzione. Ed anche i riferimenti provenienti da recenti analoghe iniziative in altri contesti (ad esempio negli Stati Uniti il programma di *strategic planning* avviato, per le agenzie federali, nell'ambito del *Government Performance and Result Act*)<sup>3</sup> necessitano di una contestualizzazione per il caso italiano, se si vogliono evitare sterili esercizi imitativi, ovvero l'importazione di strumenti privi dei necessari riferimenti circa i problemi di cui dovrebbero costituire la soluzione.

Il punto di partenza per definire i contenuti di questa funzione (e i compiti degli organismi ad essa dedicati) è quello di sviluppare la tesi secondo cui la valutazione e il controllo strategico costituiscono una risorsa a supporto del vertice politico per:

- realizzare i compiti riguardanti l'individuazione e il trattamento dei problemi collettivi; detto in modo sintetico, ciò significa costruire le modalità attraverso cui le domande e i bisogni vengono recepiti ed tradotti in politiche, mobilitare consenso sulle soluzioni praticabili, agire a sostegno delle attività di produzione legislativa, strutturare i processi di governo che accompagnano l'attuazione degli interventi e le relazioni con gli altri attori, ecc.;
- assicurare il controllo democratico sugli apparati amministrativi, e cioè rendere coerente l'attività amministrativa con le missioni delle istituzioni e i risultati attesi delle politiche.

Il primo tipo di compiti ha a che fare con la capacità di affrontare la questione delle relazioni tra relazioni tra l'interno delle istituzioni e l'ambiente esterno. Le trasformazioni nelle domande e nei bisogni della società richiedono una costante attenzione all'efficacia delle politiche e all'esigenza di introdurre modifiche e innovazioni; così come l'evoluzione scientifica e tecnologica può offrire opportunità di miglioramento dei processi produttivi e dei servizi erogati. Il vertice politico ha bisogno, quindi, di un supporto per leggere ed interpretare ciò che accade fuori e, di conseguenza, progettare su queste basi le politiche da attuare. Qui sta l'importanza delle *survey* sugli utenti, degli esercizi di *benchmarking*, delle ricerche di valutazione sulle politiche. Ma si potrebbero richiamare anche, per avvalorare l'utilità di tali strumenti, le difficoltà o più spesso l'impossibilità per gli utenti di ricorrere all'*exit* e la scarsa efficacia delle modalità predisposte per raccogliere le forme di *voice*; l'uscita dal servizio pubblico è spesso impraticabile, non solo per l'assenza di altri fornitori ma anche per gli alti costi che ciò potrebbe comportare (es. servizi sociali); mentre le opportunità di far giungere le proprie preferenze o i propri

---

<sup>3</sup> Cfr. General Accounting Office, *Agencies' Strategic Plans Under GPRA*, Washington, Gao, 1997; General Accounting Office, *The Results Act. An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans*, Washington, Gao, 1998.

reclami sono modeste, e finiscono per premiare molto più i piccoli gruppi organizzati e l'associazionismo tematico (di mestiere, di volontariato, di tempo libero, ecc.), rispetto alla generalità degli utenti (senza contare che è venuto sostanzialmente meno il ruolo di trasmissione della domanda rivestito dai partiti politici). In questa prospettiva, l'obiettivo del confronto con altre amministrazioni non dovrebbe essere tanto quello di andare alla ricerca di standard, che soffrono dell'effetto perverso di appiattare le prestazioni sulla media, indebolendo la tensione verso le *best practices*; quanto quello di ottenere punti di riferimento per riflettere sull'adeguatezza di ciò che si sta facendo, anche eventualmente per riflettere sul fatto che si sta facendo troppo per un certo problema, a scapito di un altro altrettanto meritevole di tutela. Inoltre, qui risiede anche la rilevanza del ricorso agli esperti esterni, che dovrebbero ricoprire il ruolo di diffusori di innovazione e favorire il raccordo con l'economia e la società. In questo senso, è evidente anche il significato che assumono le modalità per favorire l'istituzionalizzazione delle innovazioni attraverso il coinvolgimento della comunità scientifica e professionale.

Il secondo tipo di compiti riguarda, invece, l'esigenza di considerare la funzione di valutazione e controllo strategico come uno strumento di direzione in grado di strutturare un dibattito ed una riflessione sull'andamento delle attività, con riferimento sia agli aspetti di contenuto (che temi bisogna affrontare, su cosa è necessario intervenire), che su quelli strumentali (come organizzare e gestire le cose per migliorare le prestazioni).

In un contesto di separazione organizzativa tra politica e amministrazione, il primo problema da affrontare è quello del disegno dei meccanismi di coordinamento e di interfaccia tra gli organismi politici e quelli gestionali. In altre parole, ciò che potremmo raffigurare come le interazioni orizzontali ("alto-alto") e verticali ("alto/basso" e "basso/alto") tra le componenti delle strutture istituzionali. L'interpretazione dei problemi collettivi, la definizione delle missioni e la loro traduzione in politiche, il loro "taglio" in relazione alle articolazioni organizzative – comprese le modalità di gestione attraverso agenzie e società partecipate –, la definizione di priorità in relazione alla rilevanza dei risultati da ottenere e alle risorse disponibili; sono queste attività che implicano per il vertice politico un'attività di coordinamento al proprio interno e di indirizzo e pilotaggio della componente burocratica e/o professionale.<sup>4</sup>

In secondo luogo, la definizione di uno specifico punto di imputazione delle responsabilità amministrative, e cioè la costituzione della posizione di capo dipartimento o di direttore generale, necessita della previsione dei meccanismi e degli strumenti attraverso cui gli indirizzi vengono a questi trasmessi (possibilmente in modo che risultino chiari e coerenti) e da questi utilizzati come risorsa per dirigere gli apparati. D'altra parte, è necessario che gli stessi meccanismi possano favorire la comunicazione tra l'amministrazione e gli organismi politici; la

---

<sup>4</sup> Si vedano, ad esempio, le esperienze condotte da alcune Università italiane, che costituiscono attualmente uno dei principali riferimenti in tema di pianificazione e valutazione strategica. Cfr. Rebora, Gianfranco, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati, 1999.

competenza tecnica e il rapporto diretto con utenti, rende il personale burocratico detentore di conoscenze ed informazioni estremamente ricche per le decisioni strategiche sulle politiche.

In terzo luogo, si tratta di riconoscere l'esigenza per le amministrazioni pubbliche di creare una specifica occasione nel corso dell'anno per concentrare l'attenzione di politici e burocrati anche su una categoria di politiche, quelle *amministrative*, che ricevono generalmente una scarsa attenzione ma che sono di estrema rilevanza – specie nei momenti in cui più forti sono le esigenze di discontinuità rispetto al passato. In questo senso si può sostenere che una delle missioni della funzione di valutazione e controllo strategico è quella di implementare la *politica amministrativa* delle istituzioni.

Si pensi, ad esempio, alla politica del personale, declinata nei suoi aspetti di reclutamento (articolazione dei meccanismi di selezione, analisi delle competenze e del potenziale, ecc.), di valorizzazione (organizzazione delle carriere, incentivazione, formazione), di qualità del lavoro e di gestione. Oppure, alla politica del decentramento decisionale e a quella della costruzione delle funzioni direzionali (la costruzione dei meccanismi di pianificazione e controllo, la delega delle responsabilità a dirigenti, la riforma del bilancio, ecc.). Ancora, all'analisi dei costi di struttura, e cioè di quelle spese (affitti, pulizie, comunicazioni, manutenzioni, ecc.) in relazione alle quali un attento monitoraggio può permettere significativi risparmi, anche attraverso una opportuna gestione delle forme di acquisto di beni e servizi. Inoltre, alla politica dell'informatizzazione delle strutture, ed altre ancora.

Tirando le fila delle riflessioni svolte, possiamo delineare per la funzione di valutazione e controllo strategico il compito dell'attuazione di una politica amministrativa nelle istituzioni, attraverso:

- la promozione di meccanismi e modalità di interazione tra vertice politico e vertice amministrativo, basati su discussioni rapportate all'andamento delle politiche e alle esigenze di innovazione in rapporto alle trasformazioni dei bisogni collettivi;
- lo sviluppo di forme di individuazione e interpretazione dei problemi sociali;
- l'articolazione delle missioni e delle politiche in relazione alle strutture organizzative;
- la definizione delle priorità d'azione;
- l'istituzionalizzazione delle innovazioni virtuose in azioni a regime;
- la copertura dei problemi di amministrazione (politiche di supporto).

## **2.2. Le direttive politiche come strumento di direzione**

Alla luce delle considerazioni svolte, sembra evidente come l'importanza della riflessione sull'introduzione della valutazione e del controllo strategico sta più sui processi che può essere in grado di innescare e sui contenuti, che non sugli strumenti.

Sotto questo profilo, le proposte possono essere varie, e fare riferimento sia a strumenti di pianificazione strategica di medio periodo, sia a strumenti quali la *direttiva annuale del ministro* prevista dello schema di decreto legislativo per l'amministrazione centrale dello Stato (in attuazione degli articoli 3, 14, 16 e 20 del d.lgs. 29/1993).

L'aspetto importante, per richiamare quanto espresso nel paragrafo precedente, è quello di non affidare a tale strumento compiti eroici, oppure considerarlo un mero esercizio di definizione di scenari futuri. Si devono cioè evitare sia l'elaborazione di linee troppo generali, sia le attenzioni troppo incentrate sull'attività micro, di responsabilità specifica dei dirigenti. Il valore aggiunto di questi strumenti è invece basato, a nostro parere, sul contributo al funzionamento attuale, di breve periodo, delle istituzioni. In particolare, sul dibattito che può innescare per definire ciò di cui la politica intende e può occuparsi (evidenziando nel contempo ciò di cui non intende e ciò di cui non può occuparsi).

La direttiva annuale potrebbe essere uno strumento generalizzabile a tutte le amministrazioni, tenendo conto delle differenze e dell'esigenza di alcuni adeguamenti (ad esempio, in materia di organizzazione dei documenti di bilancio, così da permettere – come in parte è avvenuto per il bilancio dello Stato – una organizzazione per politiche e relativi centri di responsabilità).

In questo senso, potrebbe diventare il fulcro di un processo di pianificazione e controllo coinvolgente tanto il livello politico che il livello amministrativo.

***La struttura di una direttiva potrebbe essere articolata secondo il seguente schema:***

- a) il quadro delle priorità condivise per il periodo di riferimento, secondo una articolazione che individui sia i risultati attesi per le politiche che i temi su cui dovranno essere perseguite innovazioni;***
- b) gli obiettivi minimi di funzionamento e la gestione dei fattori-chiave dell'organizzazione;***
- c) i progetti di miglioramento;***
- d) le modalità di valutazione dell'attuazione della direttiva.***

Il primo punto richiama l'esigenza di operare forme di coordinamento (nei termini di perseguimento della coerenza sui risultati attesi, di individuazione delle carenze da colmare, di eliminazione della ridondanza) innanzitutto a livello della direzione politica, inducendo quindi le componenti del vertice politico ad una discussione sulle priorità da perseguire e sulla coerenza dei risultati attesi in relazione alle missioni e alle politiche di cui l'istituzione è responsabile. Le priorità riguardano certamente l'articolazione degli obiettivi per le politiche a regime, e quindi gli indirizzi per le varie unità organizzative di primo livello dell'apparato burocratico. Ma comprendono anche le iniziative da intraprendere in relazione a problemi

percepiti ma non ancora affrontati, e le esigenze principali di sperimentazione di modalità innovative di intervento.

E' evidente, poi, che una definizione chiara delle priorità costituisce una risorsa per impostare gli indirizzi per l'amministrazione e favorire il coordinamento anche a quel livello.

Il secondo punto definisce invece una delle due forme possibili dell'intervento della politica sull'attività ordinaria dell'amministrazione. La politica è responsabile di fronte ai cittadini non solo per le innovazioni, ma anche per la garanzia di livelli minimi e massimi di funzionamento (ad esempio, la domanda che può essere soddisfatta per l'educazione negli asili nido o in un reparto ospedaliero; la tempestività delle procedure; la qualità ambientale; ecc.) e per la capacità di affrontare gli aspetti critici dell'operare amministrativo (i meccanismi di controllo di gestione o di incentivazione del personale, ad esempio).

Il terzo punto dell'intervento del vertice politico nelle politiche a regime può essere considerato quello relativa alla promozione e allo stimolo del miglioramento delle performance, sia con riferimento all'efficacia delle prestazioni che all'efficienza dei processi produttivi. In questa direzione, le modalità di gestione per progetti possono essere le più indicate per operare, attraverso la mobilitazione di risorse specifiche per periodi definiti, interventi che acquisiscono un carattere di singolarità e attenzione specifica.

Infine, la parte relative ai meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'attuazione della direttiva assume un duplice significato. Nella fase definitoria, costituisce un essenziale momento per il dialogo tra politica e amministrazione; infatti, la definizione degli obiettivi e dei risultati attesi implica una riflessione su quali siano le criticità prioritarie da affrontare e le misure che meglio possono esprimere l'adeguatezza dei processi e i livelli di risultato auspicati. Nella fase di giudizio, sta alla base delle riflessioni sui successi e gli insuccessi del passato e sulle cose che devono essere fatte per affrontare le nuove dimensioni dei problemi.

Accanto a questi contenuti "di base" della direttiva annuale, può anche essere immaginata l'elaborazione, ad esempio ad inizio mandato, di un quadro strategico pluriennale, attraverso cui determinare le missioni di medio periodo (3/5 anni) che l'istituzione intende affrontare e perseguire.

Il quadro strategico pluriennale potrebbe definire, innanzitutto, uno scenario dei problemi complessivi che si tratta di affrontare, considerati in una prospettiva di evoluzione nel periodo considerato. Sulla base di tale scenario potrebbe essere disegnata un'agenda con i seguenti elementi:

- una definizione chiara delle missioni di fondo;
- l'esplicitazione delle finalità e degli obiettivi generali da perseguire attraverso le politiche attuate o attraverso nuove politiche la cui elaborazione o effettiva implementazione è richiesta dall'individuazione di nuovi problemi;
- una descrizione di come queste finalità e questi obiettivi generali potrebbero essere raggiunti, sulla base delle risorse che si ritengono disponibili e di quelle che è necessario mobilitare;

- l'identificazione delle criticità e dei fattori chiave che, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, potrebbero influenzare il raggiungimento di fini ed obiettivi; così come delle innovazioni e dei cambiamenti che si ritiene necessario perseguire;
- l'individuazione delle esigenze informative necessarie per monitorare e valutare l'attuazione del piano strategico e la variazione degli scenari.

In questo senso, la parte pluriennale della direttiva avrebbe la funzione non solo di fornire la base per la definizione degli indirizzi relativi all'attività delle strutture amministrative, ma anche di delineare gli elementi a sostegno delle proposte di innovazione e miglioramento.

### ***2.3. Gli elementi per la costruzione delle direttive politiche***

L'elaborazione e gestione delle direttive politiche si basa su una serie di attività e strumenti. Innanzitutto, la mappatura delle politiche e la definizione dei centri di responsabilità.

La mappatura delle politiche consiste nell'individuazione e definizione delle funzioni/obiettivo attuate dall'istituzione. Si tratta di identificare le varie linee di attività e di aggregarle (o disaggregarle), in relazione ai problemi affrontati. Le politiche si distinguono per il fatto di essere riferite a clienti esterni (es. politica industriale), oppure per essere dirette a supportare l'attività dell'organizzazione (es. politica del personale).

Contemporaneamente alla mappatura delle politiche, devono essere definiti i centri di responsabilità. In altre parole, per ogni ufficio dirigenziale di primo livello devono essere identificate le politiche di cui questo è responsabile in via propria (è cioè il capo di imputazione unico), e le politiche che vedono invece responsabilità condivise tra più strutture.

Il terzo strumento fondamentale è costituito dalla realizzazione degli strumenti che costituiscono i "nervi" per l'acquisizione delle informazioni e delle conoscenze utili alla progettazione di nuove politiche, al monitoraggio delle politiche a regime, all'individuazione dei livelli di domanda richiesti dalla società, alla definizione dei miglioramenti necessari, agli indirizzi per i criteri minimi da seguire nella gestione delle politiche di amministrazione.

Si tratta, evidentemente, delle metodologie e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione delle politiche, di cui si occuperà il prossimo paragrafo.



### 3. LA VALUTAZIONE STRATEGICA COME VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

#### 3.1. Valutazione strategica come valutazione delle politiche pubbliche. Il percorso logico di analisi

Le attività di monitoraggio e valutazione sono alla base dei compiti assegnati alla valutazione strategica. I paragrafi successivi presentano sinteticamente le caratteristiche dell'approccio dell'analisi delle politiche pubbliche, quale modello di riferimento per l'impostazione delle ricerche e degli strumenti a supporto della valutazione strategica.

Sotto il profilo metodologico, infatti, acquisiscono centralità in questa prospettiva il concetto di "politica pubblica", quale unità di analisi attraverso cui interpretare l'azione amministrativa; e di efficacia, quale dimensione principale per l'elaborazione di giudizi sull'andamento delle politiche

Lo stabilire quale funzione prioritaria del vertice politico l'attenzione alla trasformazione dei problemi collettivi implica dal punto di vista concettuale la definizione di una specifica categoria in grado di cogliere questa finalizzazione e le dimensioni di complessità dell'agire secondo questa prospettiva.

Il concetto di politica pubblica quale unità di analisi per definire e valutare l'attività del vertice politico offre, sotto questo profilo, una serie di vantaggi.

Una *politica pubblica* è definita come l'insieme delle azioni, tra cui quelle svolte dalle organizzazioni formalmente pubbliche, che hanno relazione con la capacità di soddisfare le domande, i bisogni o le opportunità che vengono considerate, in determinati periodi storici e in determinati contesti, meritevoli di attenzione da parte delle istituzioni pubbliche.

Una politica pubblica è messa in opera per cambiare lo stato naturale o l'evoluzione di una realtà economica, sociale o fisica; in questo senso, essa contiene una interpretazione dei problemi rilevati e una ipotesi che lega attività e prodotti da un lato, e gli impatti auspicati dall'altro. In altre parole, la definizione di politica pubblica introduce il concetto di "efficacia" quale dimensione essenziale della valutazione: il giudizio relativo al successo o all'insuccesso di una politica ha a che fare, cioè, con la sua capacità di trasformare nella direzione voluta lo stato della situazione-problema; solo a partire dall'analisi dell'efficacia possono trovare poi significato le indagini sull'efficienza e l'economicità. Sotto il profilo dell'analisi, inoltre, ciò comporta che i fenomeni da sottoporre a valutazione siano quelli per i quali è possibile argomentare che il loro mutamento sia effettivamente condizionato dalle azioni attuate.

**Politica Pubblica**

**E' l'insieme delle azioni compiute da una pluralità di attori, tra cui le organizzazioni formalmente pubbliche, volte a risolvere un problema collettivo, e cioè a fornire una "soluzione" a un bisogno, ad una domanda o ad una opportunità insoddisfatta.**

In questi termini, la valutazione strategica si differenzia dal riferimento al sistema produttivo della pubblica amministrazione, terreno specifico dei sistemi di controllo di gestione, per interpretare le attività pubbliche come azioni in risposta a problemi cui devono trovare soluzione.

In questo senso, tuttavia, gli obiettivi della valutazione possono essere molteplici. Per descrivere il tipo di domanda che un valutatore può porsi e individuare poi il disegno di analisi più adeguato, è opportuno fare riferimento al percorso logico del "*policy cycle*". Il ciclo di una politica può essere concettualizzato secondo le seguenti fasi:<sup>5</sup>

- Definizione del problema di *policy* e formulazione della politica: identificazione di bisogni, domande, opportunità meritevoli di intervento pubblico; concezione dei contenuti della politica pubblica, e cioè individuazione di un modello di causalità che lega le ipotesi di intervento con risultati attesi rispetto al problema di base;
- Disegno operativo della politica: definizione del target specifico di popolazione o territorio, dei risultati operativi attesi, delle risorse politico-amministrative (politiche, normative, economiche, conoscitive, organizzative) necessarie per l'implementazione;
- Attuazione della politica: processi di trasformazione di input in output; relazioni tra i soggetti, istituzionali e non, coinvolti;
- Output della politica: prodotti realizzati dalle attività di attuazione della politica;
- Impatti della politica: effetti della politica sul comportamento o sulla condizione dei soggetti beneficiari e destinatari degli interventi;
- Risultati della politica: cambiamenti nella condizione della situazione-problema affrontata, dovuti agli interventi della politica; conseguenze inattese.
- Effetti della valutazione della politica sui processi decisionali: efficacia della valutazione nella considerazione del problema da parte degli attori coinvolti nei processi decisionali.

In relazione a queste fasi, possono essere identificate le principali dimensioni della valutazione delle politiche.

Sotto il profilo della formulazione, una politica può essere valutata in relazione alla **coerenza** delle assunzioni proposte; in altre parole, l'attenzione è posta sulla coerenza logica del modello di causa-effetto sostenuto dalle teorie utilizzate. Nello stesso tempo, lo stadio della concezione di una politica implica anche un processo decisionale attraverso cui gli interventi vengono posti nell'agenda politica. L'analisi

---

<sup>5</sup> Cfr. Bussmann Werner, Kloeti Ulrich, Knoepfel Peter, éditeurs, *Politiques Publiques. Évaluation*, Paris, Economica, 1998.

del processo di formulazione ha l'obiettivo, quindi, di tematizzare gli attori coinvolti.

Nella fase della programmazione operativa, la valutazione ha il compito di giudicare **l'adeguatezza** delle risorse messe a disposizione delle strutture amministrative (finanziarie, organizzative, ecc.) e delle disposizioni regolamentari e gli indirizzi d'azione, da un lato, rispetto agli obiettivi e ai risultati attesi di una politica, e, dall'altro.

La fase di attuazione racchiude le attività di traduzione degli input in output e i processi di interazione che coinvolgono le strutture amministrative di implementazione con altre istituzioni eventualmente intervenienti e altri attori sociali coinvolti (beneficiari degli interventi, destinatari di regole di comportamento e di finanziamenti, esperti, interessi organizzati, attori rappresentanti di interessi diffusi, ecc.). Questa fase è particolarmente importante ai fini della individuazione dei fattori critici che influenzano gli esiti delle politiche, e quindi il loro successo. Data la complessità dei meccanismi di attuazione, la **valutazione dell'implementazione** delle politiche costituisce una risorsa conoscitiva rilevante ai fini della generalizzazione delle politiche o della loro riprogettazione.

Le successive fasi logiche del ciclo delle politiche introducono al cuore della valutazione ex-post.

L'analisi dei prodotti realizzati è rilevante ai fini di due dimensioni fondamentali della valutazione: la valutazione dell'efficacia; e la valutazione di sostenibilità economico-finanziaria.

La **valutazione dell'efficacia** risponde all'esigenza conoscitiva primaria circa l'utilità di una politica, e cioè la capacità dei prodotti erogati di dare risposta ai bisogni e alle domande sociali che stanno alla base dell'azione pubblica. In questo senso, l'analisi di efficacia precede logicamente (se non cronologicamente) quella di efficienza, poiché per comparare i costi unitari di due prodotti è necessario che essi siano omogenei, e pertanto tale giudizio è possibile solo a parità di livello delle prestazioni. L'efficacia è valutata in relazione ad almeno tre fattori. Innanzitutto in base agli impatti ottenuti, e cioè alla modificazione dei comportamenti (voluti o imprevisti) dei soggetti destinatari e dei soggetti beneficiari, a causa dei prodotti degli interventi realizzati. Ma successivamente in rapporto a risultati fatti registrare, e cioè alla trasformazione, voluta o imprevista, ascrivibile agli interventi attuati della situazione della domanda o dei bisogni *rispetto ai risultati attesi* (verifica) ed *alla situazione attuale del problema affrontato* (validazione).<sup>6</sup>

La valutazione della sostenibilità degli interventi rinvia, invece, all'analisi delle dimensioni di **efficienza** e di **economicità**. Per efficienza (produttiva e gestionale) si intende la capacità di sfruttare in modo ottimale le risorse disponibili; mentre l'economicità è riferita alla capacità di ridurre gli oneri a carico del bilancio pubblico per l'acquisizione dei fattori di produzione.

Per concludere, è essenziale sottolineare come la valutazione sia da considerare come una risorsa strategica, di tipo conoscitivi e informativo, per i processi di *policy making* e *policy development*. Ciò significa riflettere sul ruolo, e quindi **sulla**

---

<sup>6</sup> Cfr. Fischer, Frank, *Evaluating Public Policy*, Chicago, Nelson-Hal Publisher, 1995.

**qualità, delle analisi di valutazione** condotte, sia sotto il profilo delle metodologie utilizzate che del processo di elaborazione e diffusione dei giudizi.<sup>7</sup>

### **3.2. La valutazione ex-post delle politiche: una breve introduzione**

La valutazione, a fini strategici, delle politiche a regime e dei documenti di indirizzo politico fa riferimento, in generale, ai principi che caratterizzano i disegni di ricerca relativi alla valutazione dei risultati e dei processi di attuazione.

I disegni di valutazione in questo caso possono far ricorso ad un'ampia serie di modelli di ricerca ex post. Tra i disegni di ricerca orientati alla valutazione dei risultati, il movimento dell'*evaluation research* ha sviluppato approcci sia di tipo quantitativo che qualitativo. Un ruolo significativo in questo ambito giocano i disegni di ricerca diretti alla misurazione degli impatti netti degli interventi. Per la loro progettazione e attuazione sono seguite una serie di procedure strettamente connesse alla logica della ricerca scientifica, al fine di ridurre e controllare le possibili distorsioni nella rilevazione e interpretazione delle informazioni; qui il centro della riflessione è costituito dalla determinazione di quali risultati siano da attribuire effettivamente alla politica (e non, invece, all'influenza di altre variabili), e se questi confermano le ipotesi di cambiamento della situazione-problema che stanno alla base dell'intervento.

I disegni di ricerca orientati alla valutazione dei processi di attuazione sono invece caratterizzati dal prevalente ricorso all'analisi qualitativa. In particolare, l'analisi dei casi-studio e l'*implementation research* costituiscono il principale riferimento metodologico per questo approccio, che pone al centro dell'attenzione l'analisi dei fattori che influenzano gli esiti delle politiche, ed in particolare lo studio delle caratteristiche dei vari soggetti coinvolti e delle interazioni tra questi.<sup>8</sup>

In molti casi - come in quello della valutazione retrospettiva dell'attuazione dei documenti di indirizzo - l'attività di analisi deve sottostare vincoli che possono impedire il ricorso a ricerche costose in termini di tempo e risorse finanziarie; in particolare i vincoli possono essere i seguenti: di regolarità (elaborare rapporti di valutazione *almeno* ogni anno); di tempestività (produrre i rapporti rispettando i tempi dei processi decisionali); di fattibilità e di flessibilità (estendere la valutazione alle principali politiche, assicurando un'agevole implementazione, anche sotto il profilo dei costi); ed eventualmente quello di comparabilità (i risultati delle rilevazioni devono offrire l'opportunità di realizzare esercizi di *benchmarking*).

---

<sup>7</sup> Cfr. Dente, Bruno e Radaelli, Claudio M., "Valutazione e scienza politica: un dialogo possibile", in Regonini, Gloria, a cura di, *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, pp. 145-185.

<sup>8</sup> Cfr. Government Accounting Office, *Designing Evaluation*, Washington, GAO, 1991; Wholey Joseph S., Hatry Harry P. and Newcomer Kathryn E., eds. *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass, 1994; Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. and Lipsey, Mark W., *Evaluation. A Systematic Approach*, 6th edition, Thousand Oaks, Sage, 1999; Yin, Robert, *Case Study Research*, Newbury Park (Ca), Sage, 1989.

Sotto queste condizioni, sia la valutazione dei risultati che l'analisi di attuazione hanno l'esigenza di far ricorso a disegni di ricerca più semplici; mentre i casi di studio permettono una grande flessibilità per la valutazione dei processi, l'analisi dei risultati delle politiche può utilizzare con una buona efficacia approcci basati sulla tecnica degli indicatori di performance (peraltro sufficientemente flessibili per misurare anche fattori caratteristici dei meccanismi di implementazione).

Nei paragrafi successivi discuteremo, seppure in modo molto sintetico, i fondamenti della valutazione mediante indicatori di performance.

### **3.3. Il monitoraggio e la valutazione attraverso gli indicatori di performance**

Gli indicatori di performance sono una tecnica per la valutazione dell'attività amministrativa che ha conosciuto una notevole fortuna negli ultimi anni. La ragione di un tale successo risiede in una serie di fattori rilevanti per le organizzazioni che intendono sottoporre le loro politiche ad una sistematica attività di monitoraggio e di valutazione.<sup>9</sup>

Innanzitutto, a differenza di altre metodologie, permette di sottoporre a misurazione tutti i prodotti utilizzati dalla pubblica amministrazione. Infatti, le istituzioni intervengono nella realtà economico-sociale attraverso:

- 1) *le norme imperative e di divieto* (controllo del rispetto e punizione di coloro che le violano);
- 2) *i permessi e autorizzazioni* per le attività private (da concedersi a condizioni specifiche, per attività che altrimenti sarebbero vietate);
- 3) *i trasferimenti finanziari* (trasferimento di risorse finanziarie a coloro che ne hanno diritto, con controllo quindi delle situazioni di legittimità);
- 4) *gli incentivi positivi e negativi* (in genere di natura economica, e soprattutto contribuiti; vengono concessi o riscossi per specifiche azioni o omissioni);
- 5) *la comunicazione* (per orientare i comportamenti);
- 6) infine, con l'offerta diretta di *beni e servizi* (per cui l'attività della p.a. è in molti casi assimilabile alle imprese private).

Inoltre, può basarsi in gran parte su informazioni già esistenti presso le organizzazioni, cosa che concorre, assieme alla semplicità del sistema informativo che alimenta i flussi di dati, alla relativa economicità del meccanismo.

Per indicatore si intende una misura sintetica quantitativa, coincidente con una variabile o composta di più variabili, in grado di fornire la rappresentazione di un fenomeno e di riassumerne l'andamento. In altre parole, l'indicatore non misura necessariamente un fenomeno, bensì un elemento di questo in grado di rappresentarne una dimensione significativa. In questo senso, l'utilizzo di uno

---

<sup>9</sup> Cfr. Dente, Bruno, a cura di, *L'efficacia dei poteri locali*, Bologna, Il Mulino, 1991; Audit Commission, *Local Authority Performance Indicators*, London, HMSO, 1995; Smith, Peter, ed., *Measuring in the Public Sector*, London, Taylor & Francis, 1996; Ammonds, David N., *Municipal Benchmarks. Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Thousand Oaks, Sage, 1996.

strumento quantitativo non impedisce l'evidenziazione di aspetti qualitativi del fenomeno analizzato.

I modi per categorizzare gli indicatori possono essere vari, in relazione alle finalità dell'analisi. In generale, la letteratura individua più frequentemente i seguenti tipi:

- Indicatori di *efficacia esterna* di una politica, che misurano il rapporto tra prodotti erogati e domande/bisogni/opportunità da soddisfare; nel caso di servizi produttivi, l'efficacia può essere misurata in relazione all'andamento della produzione e degli utili di esercizio;
- Indicatori di *efficacia interna* e/o di realizzazione progettuale che misurano la capacità di trasformare gli input in output e di rispettare gli obiettivi stabiliti nella realizzazione dei prodotti;
- Indicatori di *domanda*, che le caratteristiche e l'andamento della domanda delle varie attività;
- Indicatori di *qualità*, relativi alle caratteristiche dei prodotti (es.: gamma di servizi) e dei processi di realizzazione ed erogazione degli stessi (es.: tempestività), nonché alla soddisfazione degli utenti;
- Indicatori di *economicità*, che misurano la capacità di ottimizzare il costo dell'approvvigionamento degli input o di eliminarne gli sprechi;
- Indicatori di *efficienza gestionale*, che misurano i costi unitari dei prodotti;
- Indicatori di *efficienza produttiva*, che misurano la produttività del personale o degli impianti.

Nell'ambito di questa tipologia, è comunque importante ricordare la distinzione, già più volte sottolineata, tra risultati e processi di attuazione. In altre parole, gli indicatori – per essere funzionali alla rilevazione delle criticità, debbono essere costruiti anche in funzione della rilevazione dei fattori che condizionano i risultati.

La funzionalità della valutazione attraverso gli indicatori di performance viene raggiunta nel momento in cui il sistema informativo può mettere a disposizione una adeguata *serie storica* di dati relativi ad ogni indicatore. In questo modo la valutazione può basarsi su una "comparazione *over time*", e cioè sulla un processo di costruzione del giudizio basato sulla confronto del risultato di un periodo con i periodi precedenti (anno, semestre, trimestre, ecc.). In altre parole, si confronta il risultato numerico di un indicatore con quello dei periodi passati per determinarne gli scostamenti e ragionare sugli *andamenti nel tempo* di quel dato fenomeno. A questo proposito, tuttavia, è necessario inserire una sottolineatura: l'analisi degli scostamenti non è fatta nella logica di un "controllo di conformità" a fini sanzionatori. L'obiettivo della valutazione è la misura della *performance* e non della *conformance*: si tratta quindi di ottenere, da un lato, una serie di dati per realizzare un quadro "*del dove si è e del dove si sta andando*"; e dall'altro lato, una *analisi delle eccezioni* rispetto al funzionamento normale, e cioè dei casi di successo da cui poter imparare elementi utili alle innovazioni che conducono a miglioramenti nelle *performance*.

La tecnica degli indicatori può essere efficacemente utilizzata per applicazione specifica della comparazione *cross-section*, e cioè per esercizi di *benchmarking*. Il *benchmarking* è una attività di ricerca e analisi strutturata che coinvolge più organizzazioni (tenendo presenti comunque una serie di caratteristiche di omogeneità), ed è finalizzata soprattutto a far emergere le *best practices* nella attuazione delle politiche e dei relativi processi attuativi, operando misurazioni sulle performance e valutazioni comparate tanto in riferimento a singole attività che in riferimento ad aggregazioni delle stesse. L'esercizio può essere strutturato per condurre a veri e propri sistemi di *rating*, attraverso cui definire i punteggi raggiunti dai vari enti e le classifiche in relazione alle performance di attuazione e gestione delle politiche.

Il *benchmarking*, peraltro, è utile anche per riflettere sul posizionamento che si ritiene opportuno per la propria organizzazione, in relazione anche al mix di attività che si intendono realizzare. In altre parole, l'opportunità del confronto non sta solo nell'individuare i punti di eccellenza, ma nell'indurre a riflessioni sull'adeguatezza delle risposte approntate in relazione all'articolazione dei bisogni espressi dalla collettività.<sup>10</sup>

La progettazione e l'utilizzo dei sistemi di indicatori di performance necessitano di particolari attenzioni, sia sotto il profilo metodologico che su quello delle relazioni con l'organizzazione.

Sotto il profilo metodologico è opportuno sottolineare i seguenti aspetti.

Il primo problema da affrontare è connesso alla limitata capacità dei sistemi di indicatori di performance nel distinguere con rigore tra i risultati che possono essere attribuiti esclusivamente agli interventi di una politica, e quelli che invece possono essere influenzati da altre variabili. Gli indicatori di performance tendono a rilevare prevalentemente informazioni relative agli effetti "lordi" (*gross outcomes*) piuttosto che agli impatti netti, e cioè le variazioni registrate nei comportamenti o nella condizione della popolazione/situazione target, rispetto a determinati parametri (la situazione registrata in un periodo temporale precedente, oppure quella ipotizzata senza intervento).

Per affrontare queste minacce alla significatività dei giudizi, è opportuno far fronte alla portata di alcune aree critiche delle analisi.<sup>11</sup>

Una prima serie di considerazioni riguarda la capacità di costruire indicatori in grado di rilevare una serie di fattori cruciali per la validità della valutazione. Innanzitutto, il set di indicatori relativi ad una politica deve essere elaborato in modo coerente con le *ipotesi di cambiamento* sulla base delle quali la politica è stata disegnata; in altre parole, una politica è costruita con riferimento a teorie che contengono: a) *ipotesi* sulle relazioni causali tra stato del problema ritenuto insoddisfacente, interventi e

---

<sup>10</sup> Cfr. per una applicazione alle politiche comunali, Barbieri D., Delli G., Vecchi G., "Comparing Metropolitan Performance: The Italian Experiment", paper presentato alla 3a Conferenza dell'European Evaluation Society, Roma, 29-31 ottobre 1998.

<sup>11</sup> Cfr. Blalock, Ann Bonar, "Evaluation Research and the Performance Management Movement: from Estrangement to Useful Integration?", in *Evaluation*, n. 2, 1999, pp. 149.

cambiamenti desiderati nelle condizioni della situazione-problema; b) *assunzioni* sulle caratteristiche e sui comportamenti delle unità target (persone o fenomeni), sulle caratteristiche che devono avere sia l'intervento che le modalità della sua implementazione, sulle caratteristiche dell'ambiente in cui si interviene. Gli indicatori, ed in particolare quelli di efficacia, devono quindi essere progettati per testare questa costruzione teorica. Inoltre, il set di indicatori dovrebbe contenere anche misurazioni tali da permettere di tenere sotto controllo l'influenza sugli effetti rilevati di variabili esogene, così da limitare il più possibile la potenzialità esplicativa di ipotesi alternative rispetto a quella originaria. Ciò significa, in altre parole, che la misurazione degli effetti "lordi" può essere considerata (in particolare se sostenuta da una sufficiente letteratura a sostegno) una proxy ragionevole e soddisfacente degli impatti netti, solo se sarà ben argomentato il perché entro certi limiti si possano ritenere ininfluenti gli effetti di altre variabili. Infine, è opportuno inserire indicatori in grado di rilevare l'eventuale formazione di conseguenze indesiderate.

Un secondo aspetto riguarda la validità delle misurazioni; il basarsi su informazioni prevalentemente già prodotte dalle organizzazioni e il disporre in molti casi solo di misure indirette sulle variabili da valutare, non deve oscurare l'esigenza che le misurazioni: a) costituiscano effettivamente (le migliori) proxies delle variabili-chiave; b) siano rilevate correttamente; c) permettano la comparabilità degli indicatori nel tempo e, possibilmente, anche *cross-section* (tra diverse unità organizzative).

Un'ulteriore caratteristica da circoscrivere è la tendenza dei sistemi di indicatori a misurare risultati di breve termine; oltre all'importanza, in generale, del prestare attenzione anche ai risultati di medio-lungo termine, si deve sottolineare che determinati aspetti delle politiche sono giudicabili – per quanto concerne l'efficacia esterna – solo dopo alcuni anni dall'implementazione degli interventi (es.: efficacia della formazione professionale).

Sempre in tema di aspetti critici da tenere in considerazione, un'attenzione specifica deve essere mantenuta sugli aspetti di processo, e cioè sulle caratteristiche dell'implementazione delle politiche. Il riferimento ai soli risultati degli interventi, può infatti oscurare il fatto che: a) le ipotesi sulle relazioni causa-effetto implicano anche assunzioni sulle specifiche modalità di attuazione (risorse, procedure, ecc.), per cui è opportuno tenere monitorata la correttezza delle azioni; b) la complessità della fase di attuazione è data anche dalla necessità di governare le interazioni nell'ambito del network attori intervenienti (pubblici e privati, partner e avversari), per cui è opportuno monitorare e valutare quali sono i fattori che in questo processo condizionano positivamente o negativamente i risultati, e quindi quali azioni intraprendere per indirizzare favorevolmente le politiche.

Nel caso, infine, che determinati fenomeni non riescano ad essere internalizzati nel sistema di indicatori di performance, è opportuno integrare le misurazioni con altri tipi di indagini (ad esempio, per analizzare aspetti della qualità dei servizi, della soddisfazione degli utenti, ecc.). In questo senso, è opportuno sottolineare che l'utilizzo, in determinati fasi critiche di una politica, di approcci di valutazione più approfonditi e rigorosi può essere indispensabile.



Per quanto concerne le relazioni con l'ambiente organizzativo, è necessario che nell'implementazione dei sistemi di indicatori e nella lettura dei risultati siano contrastata l'insorgenza di una serie di effetti indesiderati. La tabella sottostante ne evidenzia alcuni.

**EFFETTI INDESIDERATI DA EVITARE NELL'UTILIZZO DI SISTEMI DI INDICATORI:<sup>12</sup>**

- *effetto tunnel*: l'organizzazione si concentra sulle attività coperte dagli indicatori, a scapito di altre importanti attività;
- *sub-ottimizzazione*: i risultati di un settore dell'organizzazione, misurati dagli indicatori, inibiscono o contrastano la performance di altri settori;
- *miopia*: l'organizzazione si concentra sui risultati a breve termine, senza preoccuparsi delle condizioni future;
- *effetto Bubka*: un settore adotta una strategia di lento miglioramento, pur in presenza di opportunità e risorse per miglioramenti più significativi e decisivi;
- *convergenza*: l'organizzazione esprime una tendenza a posizionarsi sulla media raggiunta da altre organizzazioni, pur avendo opportunità e possibilità per tendere all'eccellenza;
- *ossificazione*: l'organizzazione esprime riluttanza verso le possibilità di innovazione;
- *comportamenti tattici*: l'organizzazione adotta strategie di manipolazione per distorcere i risultati relativi ad un dato indicatore;
- *autoreferenzialità*: il sistema di indicatori è interpretato come una fine in sé stesso, senza valutare l'utilità per i processi decisionali e il governo delle politiche.

---

<sup>12</sup> Cfr., fra l'altro, Bonem J. and Carter N., "On the Performance of Performance Indicators", paper prepared for Gapp, CNRS, ENS Cachan, 1997.

## 4. L'ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE

### 4.1. Posizione e composizione degli organismi di valutazione e controllo strategico

Sotto il profilo dell'organizzazione della funzione, è necessario sottolineare l'esigenza di un forte legame con il vertice politico, proprio per ribadire il principale compito che consiste nella capacità di riportare al vertice politico le interpretazioni su ciò che, da un lato, il "fuori" dell'amministrazione richiede in termini di soddisfazione di bisogni, oppure offre in termini di opportunità favorevoli; e ciò, che dall'altro lato, il "dentro", e cioè l'apparato burocratico, evidenzia quanto a fattori critici da affrontare.

Opportunamente, il decreto legislativo prevede che nelle amministrazioni statali tali strutture, denominate servizi di controllo interno, facciano parte degli uffici di diretta collaborazione con il ministro. Nelle altre istituzioni di governo (regioni, province, comuni, ecc.) ci si dovrebbe invece aspettare, in coerenza con il principio sopra espresso, una collocazione in posizione di staff al presidente o al sindaco (o altra analoga posizione). A questo proposito, un riferimento interessante è costituito dal modello organizzativo del Comune di Milano. In questo caso, è prevista la costituzione di un Nucleo per il controllo interno, composto unicamente da esperti esterni, in posizione di staff al Sindaco e alla Giunta.

Un secondo aspetto fondamentale che caratterizza la funzione richiama quanto affermato in precedenza circa gli obiettivi della valutazione strategica. Per sottolineare come questi compiti costituiscano uno strumento di supporto per il governo delle politiche e delle istituzioni, gli uffici e i soggetti preposti a tali compiti **debbono riferire in via riservata agli organi di vertice politico**. In altre parole, i risultati delle attività non sono realizzate a fini di pubblicizzazione o di *accounting* verso terzi esterni, bensì allo scopo di produrre risorse informative e conoscitive per l'attività di direzione politico-amministrativa.

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi, la consistenza e le caratteristiche operative delle strutture dipendono ovviamente dalla tipologia di ente. Nei ministeri e nelle amministrazioni più grandi (regioni, province, grandi e medi comuni, ecc.) gli elementi opportuni sono comunque:

- a) presenza di professionalità adeguate, in grado di progettare, dirigere e attuare con efficacia le attività di valutazione e controllo strategico;
- b) un budget a disposizione del nucleo di esperti per la realizzazione delle indagini a supporto delle attività di valutazione e controllo;
- c) risorse organizzative interne, in grado di realizzare le attività nel rispetto delle esigenze di tempestività e di accuratezza.

Un fattore di successo è costituito dalla presenza di competenze a tempo pieno. Queste ovviamente possono essere disponibili all'interno dell'ente; ad esempio tra dirigenti in servizio, che nel caso debbono essere collocati nella nuova posizione; oppure reperite all'esterno. In mancanza di professionalità disponibili a tempo pieno, la soluzione è quella di costituire un nucleo di esperti esterni, in grado di assicurare comunque un tempo minimo alla funzione.

E' evidente che la presenza di esperti esterni costituisce anche un'occasione importante per l'interazione tra la macchina amministrativa e l'esterno. Promuovere l'interazione fra esperti e dirigenti significa in questo senso favorire l'internalizzazione delle innovazioni di cui gli esperti possono essere portatori.

Se il nucleo è composto da esterni, tuttavia, non è opportuna la presenza nel nucleo di valutazione di personale interno, poiché mentre gli esperti esterni sono autonomi nell'esercizio della funzione (nel rispetto dei contratti sottoscritti), per il personale interno continua a valere (e deve valere) il rapporto di dipendenza dal vertice politico.

Una seconda risorsa a supporto della funzione è costituita dalla previsione di un budget specifico per la realizzazione delle attività, da utilizzare a discrezione del responsabile dell'organismo. In questo modo possono essere anche affidati incarichi ad hoc ad esperti o strutture esterne per la realizzazione di specifiche indagini (ad esempio la valutazione sulla sperimentazione di una politica innovativa, la definizione di scenari futuri, l'individuazione di *best practices* da imitare, ecc.).

Infine, una ulteriore risorsa organizzativa è costituita dalla possibilità di costituire una specifica struttura di supporto alla funzione, in grado di realizzare le attività necessarie al buon funzionamento dei vari compiti. Ad esempio, la gestione del sistema informativo per le rilevazioni connesse al monitoraggio dell'attuazione delle direttive politiche, l'istruttoria per la preparazione dei documenti di indirizzo, ecc.

Un prezioso apporto (ad esempio, per gli aspetti tecnico-metodologici) potrebbe essere fornito dalla funzione di controllo di gestione o da altri organismi in grado di produrre utili flussi informativi ed elaborazioni appropriate.

Un altro aspetto rilevante per una buona progettazione della funzione riguarda le competenze da coinvolgere. Tra i profili necessari possiamo sottolineare:

- le competenze in materia di valutazione delle politiche, in grado di apportare conoscenze specifiche di tipo tecnico-metodologico;
- le competenze in tema di modernizzazione e innovazione amministrativa;
- le competenze organizzative e giuridiche in materia di valutazione del personale;
- le competenze economiche, per affrontare le tematiche di economicità ed efficienza.

**L'ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO STRATEGICO DEL COMUNE DI MILANO (1999)**

- Costituzione di un Nucleo di controllo interno collocato alle dirette dipendenze del Sindaco e della Giunta
- Composto da soli autorevoli esperti esterni, nel numero massimo di cinque
- Si occupa del controllo strategico, e cioè dello stato di attuazione degli obiettivi nel rispetto dell'efficacia, dell'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa
- Sono invitati alle riunioni il direttore generale e il responsabile della funzione controllo di gestione

**L'ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE DI VALUTAZIONE NELL'UNIVERSITA' DI BOLOGNA (1999)**

- Nucleo di valutazione con 5 esperti esterni, dotato di budget per la realizzazione delle indagini a supporto della valutazione; il Nucleo è posto in staff al Rettore;
- Incarichi a strutture per indagini ad hoc;
- Utilizzo di strutture interne (Servizio di controllo di gestione, Osservatorio statistico, ecc.)

**4.2. L'efficacia dei prodotti della valutazione: alcune semplici regole**

Un approccio errato alla valutazione è quello che intende l'analisi come un sostituto dei processi decisionali; in altre parole, ipotizza che compito della valutazione sia di produrre decisioni politiche.

Una visione più coerente con i processi decisionali pubblici suggerisce, invece, di considerare la valutazione come una risorsa conoscitiva e informativa. Le politiche sono l'esito dell'interazione fra attori, i quali mobilitano risorse per orientare e condizionare questi esiti. Ogni variazione significativa delle risorse è dunque potenzialmente in grado di modificare gli assetti delle interazioni fra attori. La valutazione può quindi giocare un ruolo rilevante per produrre risorse di conoscenza sulle politiche finalizzate all'apprendimento istituzionale.

In questo senso, la valutazione strategica dovrebbe avere il compito di favorire forme di apprendimento a supporto del vertice politico per governare i rapporti con l'apparato amministrativo e per sviluppare la capacità di affrontare i problemi collettivi.

Per favorire questo ruolo, è bene che i valutatori prestino attenzione ad alcuni fattori chiave. Innanzitutto, individuare il "cliente" della valutazione, e cioè il destinatario delle analisi. Il valutatore non è, generalmente, un attore dei processi decisionali (anche se gli esperti possono diventarlo), né può interpretarsi come soggetto indipendente. L'efficacia della valutazione può invece essere alimentata facendo riferimento alle esigenze informative e conoscitive dei decisori, e orientando le analisi alle domande da questi espresse. In secondo luogo, i rapporti di valutazione debbono contenere non solo i risultati delle analisi, ma anche i suggerimenti su come andare avanti (cosa fare in futuro e come); devono, cioè, essere orientati al *problem*

*solving*. In terzo luogo, i prodotti della valutazione devono essere realizzati in tempi coerenti con le esigenze decisionali degli attori coinvolti nei processi decisionali; così come i risultati debbono essere presentati secondo modalità tali da rendere semplice la lettura e facilmente comprensibili le conclusioni proposte.