

# IL PERCORSO DELLA VALUTAZIONE E CONTROLLO NEI MINISTERI ITALIANI

Matteo Turri<sup>1</sup>

*Ciò che è stato sarà  
e ciò che si è fatto si rifarà;  
non c'è niente di nuovo sotto il sole.*  
(Ecclesiaste cap 1, v. 9)

## 1. Introduzione

Com'è noto, i sistemi di valutazione sono tra gli assi portanti dei processi di riforma delle organizzazioni pubbliche, noti con il nome di New Public Management (NPM). Il tema centrale è quello della performance delle amministrazioni pubbliche, che, non potendo essere indagata tramite il risultati di bilancio, è inferita da sistemi di programmazione e controllo (obiettivi-output), con un orientamento ideale al futuro più che al passato (Pollitt, 2009, p.201). Definizione di obiettivi da raggiungere ed indicatori quantitativi di risultato sono i cardini che, fin dagli anni 80 (Hood, 1991, p. 4), hanno guidato la diffusione nelle pubbliche amministrazioni di un'ampia tipologia di strumenti di misurazione e valutazione.

Pur non essendoci dubbi che il NPM rimanga un paradigma di grande influenza per la pubblica amministrazione europea (Gualmini, 2008), da alcuni anni è presente in letteratura un numero crescente di interventi tesi a sottolineare i limiti delle riforme introdotte ed in qualche caso anche a teorizzare il superamento dei suoi principi base (Dunleavy et al., 2006). Uno degli ambiti maggiormente criticati del NPM attiene proprio ai sistemi di valutazione e misurazione delle performance che, fin dagli anni 90, hanno mostrato di incontrare difficoltà (Smith, 1995).

Una forte critica all'esplosione dell'utilizzo del performance management nel governo dei servizi pubblici (*targetworld*) è effettuata da uno degli autori che per primo contribuì a definire il concetto di NPM, Hood (2006, p. 515). Egli trova similitudini tra il performance management e i sistemi di pianificazione sovietica. Di certo non mancano difficoltà operative nell'implementazione di un sistema di misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche, a partire dal dilemma di un orientamento al miglioramento interno, alla garanzia esterna o alla trasparenza (Chelimsky, 1997), all'insidioso legame tra misurazione ed incentivi economici al personale (Rebora, 2007, p.30), al tema della formazione e del coinvolgimento del personale addetto alle operazioni di misurazione e valutazione (Del Bene e Marasca, 2009), fino al problema delle difficoltà di utilizzo dei risultati (Van Dooren e Van de Walle, 2008).

L'obiettivo di ricerca, che sarà illustrato più diffusamente nel secondo paragrafo, è di tipo esplorativo e ruota intorno al tema delle determinanti dell'efficacia dei meccanismi di misurazione e valutazione della

performance delle pubbliche amministrazioni. Nel terzo paragrafo verranno prese in esame le esperienze di valutazione - controllo strategico dei ministeri italiani, ricostruendo il loro percorso di sviluppo su un orizzonte temporale pluriennale, a partire dai primi anni 90 fino ad oggi. Il paragrafo successivo esaminerà l'impianto degli interventi legislativi (noti con il nome del Ministro Brunetta che li ha promossi) che nel 2009 hanno modificato lo scenario dei controlli nelle amministrazioni pubbliche italiane. Infine, sulla base degli elementi raccolti e delle indicazioni che emergono dalla letteratura, si discuterà il tema dell'efficacia dei meccanismi di misurazione e valutazione nei ministeri italiani.

## **2. Disegno di ricerca**

Il riordino del sistema dei controlli interni promosso dal Ministro Brunetta offre l'occasione per fare il punto sul processo, iniziato nel 1993, di introduzione nelle pubbliche amministrazioni italiane dei sistemi di valutazione e controllo, consentendo di verificarne l'aderenza ai principi del NPM ed i punti di debolezza emersi. L'esame dell'esperienza dei ministeri italiani lungo un orizzonte di oltre 15 anni offre un campo di analisi significativo almeno per due motivazioni. Innanzitutto, i ministeri presentano una forte differenziazione in ordine alle caratteristiche operative ed esercizio di autorità pubblica, di talché è possibile osservare l'efficacia dei sistemi di controllo in una pluralità di contesti; inoltre, in quanto precedenti analisi hanno segnalato radicate difficoltà allo sviluppo dei controlli in questo comparto dell'amministrazione pubblica (Dente, 1999; Ruffini, 1999; Turri, 2007; Natalini, 2009; Dente e Piraino, 2009).

L'analisi si giova dell'esame dei documenti prodotti dai Servizi di controllo interno (SECIN) e dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (CTS), delle Relazioni sullo stato della spesa inviate dai Ministeri alle Camere e di rapporti e documenti pubblici attinenti alla materia. Nell'esame, particolare attenzione sarà dedicata alle difficoltà emerse ed alla capacità di modificare (ed eventualmente migliorare) l'operato delle organizzazioni pubbliche.

La domanda di ricerca cui l'articolo mira a rispondere in modo esplorativo è duplice. Ci si chiederà anzitutto, alla luce delle esperienze di valutazione osservate nelle amministrazioni centrali, se l'impianto dei sistemi di misurazione e valutazione della performance abbia trovato modalità applicative efficaci. In secondo luogo, si verificherà se la legge Brunetta, sulla base di quanto emerge dal suo impianto legislativo, abbia recepito le esperienze emerse dal periodo precedente di implementazione della riforma o invece abbia percorso, con nuova e maggiore enfasi, le stesse traiettorie. Ciò peraltro tenendo conto delle limitazioni derivanti dal fatto che la riforma non ha ancora trovato applicazione concreta nelle amministrazioni.

## **3. L'esperienza dei controlli nelle amministrazioni centrali**

Il presente paragrafo affronta il tema della valutazione dei risultati nei ministeri con riferimento alle attività di valutazione-controllo strategico. Sono pertanto escluse le altre tipologie di controlli interni previsti dal d.lgs. 286/1999 (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione e valutazione del personale con incarico dirigenziale). L'analisi è strutturata su quattro periodi: dal 1993 al 1998, dal 1999 al

febbraio 2006, la XV legislatura da aprile 2006 a febbraio 2008 e la XVI legislatura fino ai primi mesi del 2010.

La riforma Amato-Cassese, nel sancire la separazione tra politica e amministrazione e nel ridefinire i principi del lavoro pubblico, introduce nei Ministeri<sup>2</sup> (art. 20 d.lgs. 29/1993) i servizi di controllo interno (SECIN) con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. Ai costituendi servizi il legislatore, con il susseguirsi di provvedimenti, assegna una pluralità poco omogenea di compiti che spaziano dal monitoraggio dei procedimenti amministrativi (l. 273/1995 e l. 59/1997) all'esame delle attività svolte e del raggiungimento degli obiettivi (l. 273/1995 e l. 94/1997), al miglioramento delle procedure di rilevazione della spesa (d.lgs. 279/1997 e d.lgs. 396/1997). Si configura così un sovraccarico di competenze per i SECIN cui sono affidate funzioni che attengono a profili di analisi differenti: efficienza economica, esame del raggiungimento degli obiettivi politici, imparzialità dell'azione amministrativa, regolarità amministrativa, oltre alle funzioni di valutazione del personale dirigente. A ciò si aggiunge il richiamo, in alcuni provvedimenti normativi, di una non meglio specificata terzietà di questo organo in contrasto con le modalità interne di nomina, finendo per configurare una funzione organizzativa frammentata e priva di identità.

Nei fatti, nel 1999 non tutti i Ministeri provvedono a costituirli (Ruffini, 1999) e l'attività sviluppata risulta modesta, concentrata sull'attivazione di meccanismi di monitoraggio dello stato di avanzamento dei programmi e sulla rilevazione degli assetti organizzativi e dei procedimenti amministrativi.

Nel 1999 il Ministro Bassanini ridisegna gli assetti organizzativi dei ministeri, superando l'impostazione risalente alla legge Cavour (1853), con una serie di provvedimenti innovativi tra i quali la costituzione dei dipartimenti, l'accorpamento delle funzioni e la creazione delle agenzie. In questa cornice il d.lgs. 286/1999 abroga le precedenti disposizioni in materia di valutazione e riordina il sistema individuando quattro differenti tipologie di controllo. Tra queste, l'attività di valutazione-controllo strategico che, con lo scopo di adiuvarne l'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo da parte del vertice politico, verifica "*l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico*" (d.lgs. 286/1999). L'attività è svolta dai SECIN cui, al fine di sancire un ruolo esclusivamente interno e fiduciario, è assegnata la posizione organizzativa di uffici di diretta collaborazione con il Ministro. Contestualmente viene costituito il CTS, con il compito di adiuvarne la Presidenza del Consiglio nel coordinare l'attività dei diversi SECIN.

Mediante i SECIN, gli organi di indirizzo politico si dotano di un supporto professionale per verificare l'adeguatezza dell'azione amministrativa, fissare le priorità di intervento, definire i livelli di performance e valutare coloro che svolgono incarichi di vertice. La rinuncia del legislatore ad assegnare loro controlli di ordine finanziario risponde alla volontà di mantenere queste competenze presso il Ministero dell'Economia per facilitare l'opera di contenimento della spesa pubblica (Dente e Piraino, 2009).

Il focus dell'attività, il supporto al processo direzionale, ha il suo fulcro nella formulazione annuale della direttiva del Ministro; la valutazione è così subordinata ai processi di pianificazione. Le 4 direttive generali di indirizzo del Presidente del Consiglio del periodo considerato (ad ognuna delle quali è allegato un documento tecnico del CTS) confermano questa interpretazione. Le prime due (12 dicembre 2000 e 15

novembre 2001) contengono una generica indicazione di meccanismi di monitoraggio, insistendo sul ruolo dei SECIN nell'affiancare il Ministro nella stesura della direttiva annuale. La terza (8 novembre 2002), dopo aver delineato l'impianto del sistema di programmazione Ministeriale, stabilisce come agli obiettivi debbano essere associati indicatori quantitativi con espresso il proprio valore obiettivo. Infine, la quarta direttiva (27 dicembre 2004) concentra l'attenzione sul processo di programmazione strategica e sul controllo di gestione.

Pur mantenendo la denominazione delle precedenti unità, occorrono alcuni anni perché i nuovi SECIN si costituiscano. La soluzione organizzativa è quella di unità, nominate ed alle dirette dipendenze del Ministro, cui riferiscono in maniera riservata ed esclusiva, strutturate su due livelli con un organo di direzione ed una struttura di supporto organizzata secondo criteri gerarchici. Nell'anno 2004 sono 204 le unità di personale che operano nei 15 SECIN (CTS, 2004). La dimensione degli organi è differenziata e varia dalle 6 unità del SECIN del Ministero delle Politiche Agricole alle 34 persone del SECIN Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quanto alla composizione professionale, prevale il personale avente competenze di natura giuridico-contabile. Da un punto di vista operativo, l'attività di controllo si sviluppa solo marginalmente e si limita a meccanismi poco elaborati, basati sull'impiego diffuso di generici indicatori di avanzamento e di attuazione dei programmi di azione. Si arriva al paradosso che, pur distinguendo in modo molto netto la normativa tra la valutazione-controllo strategico ed il controllo di gestione, le tecniche sviluppate dal punto di vista metodologico si confondono. Tutto ciò in una situazione dove il sistema di programmazione, che ha la principale espressione nella direttiva annuale del Ministro, è nei fatti sviluppato solo in modo embrionale, con obiettivi parziali e poco elaborati in ordine sia alla copertura delle attività svolte, sia alla considerazione della loro effettiva complessità. L'esame dei contenuti di alcune direttive riportato nella tavola 1 riscontra questa situazione. La genericità degli obiettivi impiegati palesa la difficoltà di cogliere le caratteristiche specifiche del servizio erogato e la propensione per un impiego standardizzato e generico dei meccanismi di programmazione. Non diversamente, la genericità degli indicatori ed il loro riferimento alla realizzazione delle attività amministrative (e non al raggiungimento dei risultati ad esse connesse) qualifica il carattere di mero adempimento dei sistemi di controllo.

Si materializza un duplice deleterio abbraccio. Anzitutto, tra il sistema di valutazione e il sistema di programmazione, con il conseguente trascinarsi nella valutazione delle lacune esistenti nel sistema di programmazione. In secondo luogo, tra valutazione e controllo di gestione, verificabile nella prassi di giungere alla valutazione degli obiettivi strategici mediante il solo ribaltamento, privo di elaborazione, dei risultati degli indicatori operativi e dei programmi di azione.

A ciò si somma la tendenza del CTS a disegnare e proporre soluzioni di programmazione e controllo omogenee per tutte le amministrazioni, che pure hanno dimensioni e complessità di attività molto differenti (Rebora, 1999, p 129). Non stupisce pertanto la totale assenza di riscontri circa l'impiego, da parte dei Ministri, dei referti che annualmente i SECIN gli comunicano (Turri, 2007). Se il carattere riservato di questi documenti aveva come intento quello di tutelare il rapporto fiduciario tra ministro e SECIN, favorendone un impiego nei processi di direzione, l'assenza di ogni notizia sul loro contributo al processo decisionale palesa il fallimento del disegno attuato.

Tavola 1 – Direttive di indirizzo anno 2006

Ministero	Documento esaminato	Obiettivo strategico (di norma il raggiungimento dell'obiettivo strategico dipende dal raggiungimento dei connessi obiettivi operativi)	Obiettivo operativo (di norma il raggiungimento dell'obiettivo operativo è funzione del raggiungimento dei programmi di azione associati)	Indicatori abbinati ai programmi di azione
<b>Economia e finanza</b>	Direttiva 2006 in riferimento ai dipartimenti tesoro e ragioneria	Sviluppo dell'economia	(*) Istituzione di un sistema di prevenzione delle frodi su carte di pagamento	Numero di riunioni realizzate con le principali società operanti nel settore delle carte di pagamento
<b>Economia e finanza</b>	Direttiva 2006 in riferimento ai dipartimenti tesoro e ragioneria	Verifica e valutazione dell'impatto delle scelte politiche settoriali sull'intero sistema economico-finanziario	(*) Monitoraggio economicità delle prestazioni di policlinici universitari, istituti di ricovero a carattere scientifico e ospedali militari	Verifica in 30 strutture pubbliche (esame del numero di verifiche effettuate)
<b>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</b>	Direttiva anno 2006 e obiettivi operativi allegati	Interventi per le infrastrutture stradali)	(*) Fondo per la realizzazione di interventi in favore del sistema autostradale	Trasferimenti/stanziamento di cassa (erogazione della cassa disponibile)
<b>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</b>	Direttiva anno 2006 e obiettivi operativi allegati	Miglioramento del livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre	(*) Controlli sull'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e cose	N. controlli effettuati/controlli da effettuare (controlli sul territorio, sia amministrativi che tecnici, in collaborazione con le forze dell'ordine).
<b>Ministero degli interni</b>	Direttiva 2006	Migliorare la funzionalità e l'operatività del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco attraverso il riassetto normativo e organizzativo e il potenziamento tecnico-logistico	(*) Attuare la riforma del rapporto di impiego del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco di cui alla Legge n. 252/2004 e al Decreto Legislativo n. 217/2005	Grado di raggiungimento dei programmi di azione (non indicato nel documento)
<b>Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	Direttiva 2006. Ufficio del segretario generale	Valorizzazione del capitale umano	(**) Primo modulo di formazione archivistica e per la gestione documentale	Rispetto delle scadenze previste
<b>Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	Direttiva 2006. Ufficio del segretario generale	Innovazione tecnologica	(**) Nuovi assetti organizzativi e archivistici per l'adeguamento alla normativa del sistema di protocollo informatico e di gestione documentale	Rispetto delle scadenze previste
<b>Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	Direttiva 2006. Ufficio del segretario generale	Innovazione tecnologica	(**) Dematerializzazione della documentazione dell'Ufficio studi e rapporti istituzionali	Rispetto delle scadenze previste.

(\*) All'obiettivo strategico sono associati più obiettivi operativi. Se ne riporta a titolo esemplificativo uno solo.  
(\*\*) Si riporta la totalità degli obiettivi operativi assegnati per il 2006 a questo ufficio  
Fonte: Sito web del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. [iti web dei ministeri. [Ultima consultazione 24.02.2010]

La XVa legislatura prende atto delle difficoltà in cui versa la valutazione-controllo strategico ed interviene sulla materia lungo tre direttrici. Viene rafforzato il ruolo del CTS, attribuendogli funzioni di coordinamento dei meccanismi di programmazione e formazione del bilancio sotto l'ala della Presidenza del Consiglio (DPR 12 dicembre 2006, n.315). È riservata maggiore attenzione agli aspetti di trasparenza e accountability (legge finanziaria 2008) prevedendo la trasmissione al CTS dei rapporti annuali dei SECIN e

la pubblicazione da parte dei SECIN di rapporti annuali di performance. Infine, si rafforza la connessione del circuito programmazione-valutazione con la procedura di formazione del bilancio (legge 244/2007), disponendo che ogni Ministro trasmetta alle Camere una relazione sullo stato della spesa che, in riferimento ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, ragguagli sull'efficacia delle allocazioni e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa.

Nel concreto, la situazione operativa non subisce cambiamenti rilevanti. I SECIN sono interessati da problemi di ordine operativo dovuti all'avvicendamento dei loro membri, alla riorganizzazione dei ministeri (che da 14 divengono 18, con diffuse variazioni dei regolamenti di organizzazione) ed all'attivazione di compiti aggiuntivi assegnati dalla normativa. Il risultato è che il loro operato risulta paralizzato, tanto che il CTS (2008) verifica che il personale assegnato ad essi è quasi dimezzato rispetto al 2004 e che in 3 ministeri i SECIN non risultano nemmeno istituiti. Tra l'altro, l'introduzione a partire dal 2007 di una nuova struttura di bilancio basata su missioni e programmi (e non più su unità previsionali di base), pur rappresentando in prospettiva un elemento facilitante l'integrazione tra il processo di programmazione strategica e finanziaria, comporta, nell'immediato, maggiori incertezze e difficoltà operative. Particolarmente attivo è il CTS, che promuove incontri con i SECIN e produce documenti di indirizzo: la sua azione tuttavia non sortisce effetti concreti. Le relazioni sulla performance destinate ad essere comunicate all'esterno vengono, nei fatti, conglobate nella relazione sullo stato della spesa.

L'avvio anticipato della XVI legislatura nella primavera 2008 comporta una nuova riorganizzazione dei ministeri e la nomina di nuovi componenti dei SECIN, con conseguente rallentamento delle attività (tavola 2). La Direttiva generale di indirizzo del febbraio 2009 ribadisce la stretta connessione tra programmazione strategica e finanziaria ed auspica il potenziamento del controllo strategico e dei SECIN. Le linee guida del CTS suggeriscono di impostare le relazioni sullo stato della spesa per priorità politiche, risorse finanziarie, organismo personale, risultati raggiunti (anche in relazione alle rilevazioni effettuate dall'Istat in merito ai consumi pubblici) ed impatto dell'azione pubblica. Ancora una volta tuttavia gli intenti non vengono tradotti in realtà: solo tre ministeri approvano la direttiva annuale 2009 entro gennaio e a giugno tre amministrazioni non risultano averla ancora comunicata al CTS. La tavola 3 mostra la struttura delle relazioni della spesa così come desumibile dai materiali messi a disposizione sui siti web delle Camere. Anche in questo caso si riscontrano forti criticità: non tutte le amministrazioni hanno provveduto all'adempimento, le scadenze di presentazione non sono rispettate, le relazioni 2008 appaiono più disomogenee e meno curate di quelle pur lacunose dell'esercizio precedente, infine, il loro reperimento è possibile solo, e per giunta in modo difficoltoso, tramite i siti web delle Camere. Il loro contenuto è mediocre e poco significativo, con scarsa rispondenza tra obiettivi perseguiti ed informazioni fornite per verificarne il grado di realizzazione (Loiero e Gai, 2009). Lo stesso Ministro per l'attuazione del programma di governo non è soddisfatto delle relazioni, tanto da definirle meramente descrittive dell'attività amministrativa connessa alla spesa sostenendo che *“non hanno potuto fornire al Parlamento indicazioni chiare ed esaurienti sull'attività svolta dalle singole amministrazioni e sugli effetti delle politiche poste in essere”* (CTS, 2009). Sempre il Ministro constata che i dati di natura finanziaria sono parziali e non consentono di acquisire un quadro delle attività espletate, e che la mancanza di indicatori di risultato e impatto non permette una valutazione del grado di raggiungimento

degli obiettivi programmati. Inoltre, non si riscontrano elementi sufficienti per l'esame dell'adeguatezza dell'organizzazione e dei processi amministrativi ai compiti demandati (CTS, 2009).

Complessivamente, dopo 16 anni dalla loro attivazione, le attività di valutazione-controllo strategico risultano poco sviluppate nelle amministrazioni ed orientate su linee di sviluppo debolmente definite e divergenti. La sovrapposizione di interventi normativi con finalità difformi ha finito per configurare un insieme di adempimenti disomogeneo, lontano dai principi guida del d.lgs. 286/99, non in grado di rispondere alla crescente richiesta di accountability e di trasparenza, incapace di valutare l'operato delle amministrazioni e ancor di più di contribuire al loro miglioramento.

Tavola 2 – Secin e direttive nel biennio 2008-2009

Ministero	Il SECIN è segnalato sul sito web?	Contenuto della pagina web di riferimento	Data approvazione direttiva 2008	Data approvazione direttiva 2009
Affari esteri	<a href="http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Ministro/Funzioni">www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Ministro/Funzioni</a>	Contatti e descrizione attività	3 gennaio	2 gennaio
Interno	<a href="http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/uffici/scheda_15805.html">www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/uffici/scheda_15805.html</a>	Contatti e descrizione attività	24 gennaio	27 febbraio
Giustizia	<a href="http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_11_6.wp">www.giustizia.it/giustizia/it/mg_11_6.wp</a>	Descrizione dell'attività, contatti, documenti,	27 febbraio	10 marzo
Difesa	<a href="http://www.difesa.it/Ministro/Uffici+diretta+collaborazione/Servizio+di+controllo+interno+del+Ministero+della+Difesa.html">www.difesa.it/Ministro/Uffici+diretta+collaborazione/Servizio+di+controllo+interno+del+Ministero+della+Difesa.html</a>	Descrizione attività	7 gennaio	9 gennaio
Economia e delle Finanze	<a href="http://www.tesoro.it/ministero/Secin/index.asp">www.tesoro.it/ministero/Secin/index.asp</a>	Contatti	24 gennaio	Non presente
Sviluppo economico	<a href="http://www.sviluppoeconomico.gov.it/organigramma/uffici.php?sezione=organigramma&amp;tema_dir=tema2&amp;set=7">www.sviluppoeconomico.gov.it/organigramma/uffici.php?sezione=organigramma&amp;tema_dir=tema2&amp;set=7</a>	Contatti	10 gennaio (commercio internazionale)	14 luglio
Politiche agricole, alimentari e forestali	<a href="http://www.politicheagricole.it/Ministero/Organigramma/UfficiCollaborazioneMinistro/SegreteriaControlloInterno/default">http://www.politicheagricole.it/Ministero/Organigramma/UfficiCollaborazioneMinistro/SegreteriaControlloInterno/default</a>	Contatti	30 gennaio	16 marzo
Ambiente, tutela del territorio e del mare	<a href="http://www.minambiente.it/">www.minambiente.it/</a>	Descrizione dell'attività, contatti	Non presente	Non presente
Infrastrutture e trasporti	<a href="http://www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&amp;lm=3&amp;id=333">www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&amp;lm=3&amp;id=333</a>	Contatti	7 febbraio (infrastrutture) 22 gennaio (trasporto)	14 gennaio
Lavoro e Politiche sociali	<a href="http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/ilMinistro/uffici/Programmazionecontrollostrategico.htm#Monitoraggio">http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/ilMinistro/uffici/Programmazionecontrollostrategico.htm#Monitoraggio</a>	Descrizione dell'attività, contatti, documenti, pubblicazioni	8 febbraio	29 aprile
Salute	No	Non presente	7 gennaio	29 aprile (congiuntamente al Min. Lavoro e Politiche sociali)
Istruzione, Università e Ricerca	<a href="http://www.pubblica.istruzione.it/organizzazione/uffici_diretta.shtml">http://www.pubblica.istruzione.it/organizzazione/uffici_diretta.shtml</a>	Contatti	29 gennaio	Non presente
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	<a href="http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/UfficiDiDirettaCollaborazione/index.html">http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Ministero/UfficiDiDirettaCollaborazione/index.html</a>	Contati	31 gennaio	27 aprile

Fonte: Sito web del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. [iti web dei ministeri. [Ultima consultazione 24.02.2010]

#### 4. Implicazioni sul sistema dei controlli degli interventi legislativi intervenuti nel corso del 2009

Nel 2009, il combinato normativo (legge 15/2009 – decreto legislativo 150/2009) voluto dal Ministro Brunetta ridisegna l'impianto dei controlli nelle amministrazioni pubbliche. L'intervento legislativo ha un orizzonte molto ampio, ed interviene in modo rilevante sull'ordinamento del lavoro pubblico, sulla programmazione e controllo e sulla valutazione del personale. Per quanto attiene la valutazione-controllo

strategico, il perno della riforma è nel *Ciclo di gestione della Performance*, ovvero nella somma annuale del *Piano della performance* che individua gli obiettivi dell'amministrazione ed i connessi indicatori e della *Relazione sulla performance*, che a consultivo si sofferma sui risultati organizzativi ed individuali degli indicatori, rilevando gli scostamenti rispetto alle previsioni. Un secondo elemento di rilievo è rappresentato dal riordino degli organi di valutazione. In ogni amministrazione, in sostituzione dei SECIN, è istituito un *Organismo indipendente di valutazione della performance* (di seguito OIV) nominato dal vertice politico, avente il compito di misurare e valutare la performance, validare la relazione sulla performance, monitorare il funzionamento complessivo del sistema di controlli interno e proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice. Presso OIV opera una struttura tecnica atta alla misurazione della performance. A livello nazionale è inoltre istituita la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (di seguito CIVIT), cui sono assegnati numerosi compiti, tra i quali il coordinamento e la sovrintendenza sull'operato degli OIV, il supporto tecnico e metodologico delle diverse fasi del ciclo di gestione della performance, lo stimolo dell'innovazione e la sperimentazione in materia di programmazione e controllo, la definizione del programma triennale della trasparenza. La CIVIT non sostituisce il CTS (con cui rimangono aree di sovrapposizione) e ospita la funzione per l'integrità nelle amministrazioni, avente il compito di promuovere la legalità e la trasparenza.

In assenza di dati sulla concreta attuazione della legge, è possibile identificare gli elementi di continuità e di discontinuità con le precedenti disposizioni normative. Non vi è dubbio che i primi siano preponderanti rispetto agli elementi di novità pure presenti. In linea con le precedenti riforme, viene ribadito il legame stretto tra obiettivi, indicatori ed esame degli scostamenti: il piano della performance, nel sostituire la direttiva annuale del ministro (con la novità di possibili aggiornamenti in corso di esercizio), ne conferma il carattere di riferimento prioritario per il sistema di valutazione. In accordo con la l. 244/2007, si prevede che il piano della performance sia definito in coerenza con gli obiettivi di bilancio; inoltre, la centralità del ruolo del Ministero dell'Economia è ribadita dalla previsione che il piano e la relazione sulla performance gli siano trasmesse. Inoltre, in sintonia con le passate disposizioni del CTS, vengono codificate le caratteristiche degli obiettivi: rilevanza rispetto ai bisogni della collettività, specificità e misurabilità, annualità, comparabilità rispetto agli standard ed alle performance passate. Permane inoltre la previsione che il sistema di valutazione si avvalga delle risultanze del sistema di controllo di gestione, mettendo così in evidenza la dipendenza degli OIV nel reperire fonti informative dai settori dell'amministrazione oggetto del controllo. Infine, un elemento di continuità nei fatti è dato dalla previsione che gli adempimenti previsti dalla riforma non debbano comportare nuovi oneri per la finanza pubblica.

Elementi di discontinuità rispetto al passato emergono non tanto nell'impostazione complessiva del disegno voluto dalla riforma, quanto da alcune importanti correzioni:

- aumenta l'orizzonte temporale che prevede la declinazione degli obiettivi (definiti prima dell'inizio di ogni mandato) su base triennale e non più annuale;
- si sancisce la stretta connessione tra strumenti di valutazione dell'organizzazione e degli individui, che invece il d.lgs 286/1998 volutamente assegnava a funzioni e logiche differenti;

- si prevedono, per la misurazione della performance, profili di risultato ampi, comprendenti la capacità delle politiche attivate di soddisfare i bisogni della collettività, la soddisfazione e partecipazione degli utenti, la modernizzazione e il miglioramento dell'amministrazione, l'efficienza nell'impiego delle risorse, la qualità dei servizi erogati e la promozione delle pari opportunità;
- si introduce il principio di trasparenza, disponendo tra l'altro la pubblicazione sul web del piano e della relazione sulla performance e la loro presentazione alle associazioni dei consumatori e agli utenti.

Un altro elemento di discontinuità è rappresentato dal ruolo dell'OIV e del CIVIT. Il primo organo, pur nell'ambito di un rafforzamento delle proprie funzioni (rispetto al SECIN), non risulta privo di ambiguità. Accanto alla misurazione della performance, che è la sua principale funzione, l'OIV assume carattere di terzietà rispetto all'amministrazione, derivante dell'obbligo di comunicare le criticità riscontrate in merito allo stato dei controlli interni alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la Funzione Pubblica e alla CIVIT. Esso tuttavia conserva un legame fiduciario con il Ministro che su questa base lo nomina (pur su criteri dettati dal CIVIT) e risulta legato da un legame di collaborazione con la dirigenza dell'amministrazione valutata, che gli fornisce la principale fonte informativa (il controllo di gestione) e stende la relazione sulla performance che esso è chiamato a validare.

Molto marcata nel testo di legge è poi la rilevanza delle funzioni assegnate alla CIVIT e l'attenzione alla sua autonomia. La disposizione che gli esperti nominati nella CIVIT dal Consiglio dei Ministri debbano ottenere parere favorevole delle Commissioni parlamentari espresso a maggioranza dei due terzi e la previsione di una revisione esterna del proprio operato a 5 anni dalla costituzione rafforzano il profilo di autorevolezza dell'organo. Le sue funzioni sono molto più incisive rispetto a quelle assegnate al CTS: tra queste vi sono la redazione con scadenza annuale di una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e la verifica della corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance. Rimane il dubbio di come la CIVIT si porrà nei confronti della Corte dei Conti, che ha il compito di verificare il funzionamento dei controlli interni dal 1994 (legge 20, art. 4).

In definitiva, l'esame del testo di legge sembra suggerire la duplice volontà del legislatore di confermare l'impianto precedente, innestando però degli elementi correttivi. Resta il fatto che un bilancio della dimensione innovativa della riforma dipenderà da come sarà concretamente declinata. Temi centrali, quale l'effettiva integrazione del ciclo della performance con il sistema di programmazione finanziaria e di bilancio ed il raccordo con i controlli interni esistenti sono demandati alle direttive della CIVIT.

## **5. La valutazione-controllo strategico nei ministeri italiani: NPM a metà del guado**

In poco più di 15 anni, il sistema di pianificazione e valutazione nei ministeri italiani ha visto il susseguirsi di tre interventi di riforma. Nell'attesa di giudicare l'applicazione delle novità introdotte dal Ministro Brunetta, vi sono elementi sufficienti per esprimere alcune considerazioni sulle esperienze precedenti. Anzitutto, emerge che il disegno riformatore, varato da Amato-Cassese, ripreso e ampliato da Bassanini ed oggetto di revisione con i provvedimenti varati nella XV legislatura, mostra una solida

assonanza con il paradigma del NPM. Non a caso Ongaro (2002, p. 397), nel ricostruire i cardini degli interventi di riforma ispirati ai principi del NPM introdotti nelle amministrazioni italiane, non ha alcun dubbio nell'identificare la valutazione-controllo strategico.

I dati raccolti mostrano che il sistema di misurazione e valutazione della performance implementato nei ministeri italiani ha però dato risultati insoddisfacenti, meramente cerimoniali, privi di utilità nelle amministrazioni. Come riconoscono i documenti ufficiali, la verifica degli obiettivi è attualmente limitata nella gran parte dei casi alla sola attuazione dei programmi di spesa e le relazioni di performance non consentono una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, ma si limitano a una mera descrizione dell'attività amministrativa per la spesa dei fondi assegnati (Presidenza del Consiglio, 2009, p. 15). L'esame dei documenti mette inoltre in luce come le analisi effettuate si concentrino sulle attività svolte presso gli uffici centrali dei ministeri trascurando invece le funzioni erogate tramite i servizi e le strutture territoriali (prefetture, sovrintendenze, amministrazione giudiziaria e penitenziaria, altri uffici periferici, ...). Diversi studi concordano con un'analisi severa sullo stato dei sistemi di valutazione nei ministeri: Natalini (2009, p.1) denuncia applicazioni parziali ed in larga misura insoddisfacenti; Dente e Piraino (2009, p. 15) constatano la presenza di fallimenti e Minelli et al. (2008, p. 20) verifica l'assenza di conseguenze delle amministrazioni.

L'analisi condotta consente di individuare i fattori ostativi ad un pieno sviluppo dei sistemi di valutazione: inadeguatezza del costrutto metodologico adottato alle attività svolte dai ministeri, legame tra valutazione e controllo di gestione, poco interesse da parte dei potenziali utilizzatori a partire dagli organi di indirizzo politico e, infine, applicazione solo parziale dei principi del NPM alle amministrazioni valutate.

In merito al primo punto, l'esperienza della valutazione nei ministeri fornisce elementi che inevitabilmente finiscono per mettere in discussione il postulato metodologico su cui essa si fonda, ovvero che la valutazione-controllo strategico sono subordinati all'esistenza di un efficace sistema di pianificazioni, capace di programmare l'intero insieme delle future attività. Come osservato da Spano (2009, p. 139), non vi è dubbio che il disegno metodologico adottato sia conforme alle migliori esperienze delle imprese. Tuttavia, non stupisce che l'adozione di tecniche di programmazione e controllo sviluppate nel settore delle imprese industriali di per sé garantisca scarso valore aggiunto nell'ambito delle attività svolte nelle amministrazioni centrali. Non si tratta di considerazioni universali. Mentre per alcune attività è vantaggioso giovare di tali strumentazioni, ad esempio la programmazione di grandi opere a cura del Ministero delle Infrastrutture o i processi di informatizzazione e digitalizzazione avviati da alcune amministrazioni, altre attività ministeriali hanno caratteristiche di interazione tacite (Beardsley et al., 2006 - Costa, 2009), ovvero sono sottoposte alla continua influenza reciproca di situazioni oggettive e soggettive, tali da rendere pressoché impossibile la loro pianificazione dettagliata a preventivo. Si tratta di attività, quali gli interventi di concertazione tra parti svolta dal Ministero delle Attività Produttive o le trattative in sede diplomatica in capo al Ministero degli Esteri o ancora i provvedimenti inerenti il prelievo fiscale di competenza del Ministero dell'Economia, che non consentono di distinguere linee di demarcazione tra aspetti riconducibili al sistema istituzionale, al sistema politico e al funzionamento economico aziendale. Attività che per loro stessa natura non si prestano ad essere pianificate in modo preordinato, poiché il loro risultato dipende da come si combinano fabbisogni che

emergono durante l'interazione dei diversi attori coinvolti. Attività in ambienti connotati da alto grado di incertezza, che attengono alla dimensione del problem solving e del rischio/opportunità. Dimensioni, quest'ultime, frequenti in presenza di funzioni ad alta intensità di utilizzo di autorità pubblica, tipiche delle attività ministeriali.

Noordegraaf e Abma (2003), riflettendo sul legame tra meccanismi di performance measurement e l'attività amministrativa in base alla routinarietà ed al portato di ambiguità dei processi operativi, introducono tre classificazioni:

- attività canoniche, con limitati gradi di ambiguità e basate su standard consolidati che sono rilevabili con meccanismi di previsione, misurazione e comparazione della performance;
- attività in transizione, nelle quali vi sono elementi di novità o comunque soggetti a interpretazione, apprezzabili mediante valutazioni esperte di carattere esclusivamente qualitativo;
- attività non canoniche, non routinarie e conflittuali rispetto alle quali non solo è difficile individuare la relazione tra input e outcome, ma la cui stessa definizione risulta problematica e richiede interpretazioni fortemente arbitrarie, che debbono tenere in conto degli interessi divergenti degli stakeholder.

Le pratiche di *Management by Objectives and Results* implementate sulla base dei principi del NPM presuppongono invece esclusivamente attività fondate su obiettivi razionali, incentivi del personale coerenti, efficienza degli apparati ed assenza di comportamenti fraudolenti (Christensen and Laeliggreid, 2006). Le attività dei ministeri presentano un forte grado di disomogeneità che non consente un'applicazione generalizzata di sistemi operativi di rilevazione della performance impostati sull'equazione obiettivi, indicatori, scostamenti. Le conseguenze di una limitata attenzione alle caratteristiche delle attività oggetto di valutazione non inficiano solo l'efficacia dei meccanismi di rilevazione della performance, ma creano altresì il rischio di favorire la diffusione di incentivi organizzativi impropri. La tendenza dei sistemi di controllo a focalizzarsi solo su un limitato numero di output misurabili, a discapito di altre dimensioni intangibili, ha infatti conseguenze rilevanti in termini di orientamento del servizio e di apprendimento organizzativo da parte del personale dipendente (Diefenbech, 2009, p.9). In questo solco si aprono spazi per la degenerazione dei sistemi di misurazione della performance che vedono una crescente attenzione in letteratura (Smith, 1995 – Perrin, 1999 – Turri e Mezzera 2010).

La difficoltà metodologica rilevata è aggravata dalla pratica di alimentare la valutazione-controllo strategico con i risultati dell'attività di monitoraggio dei sistemi di controllo di gestione. Al di là delle verifiche dell'effettivo funzionamento del controllo di gestione nei ministeri e quindi della disponibilità delle informazioni, vi è un problema metodologico a monte. Il controllo di gestione ha per sua natura una funzione operativa, legata alle esigenze direzionali dei manager, con finalità differenti dalla valutazione; la sovrapposizione con il controllo di gestione rischia di fornire informazioni marginali quando non fuorvianti. Usando una metafora, il controllo di gestione offre al guidatore informazioni sui parametri di funzionamento dell'autovettura, mentre diverso è il compito della valutazione, che ragiona sulla bontà della direzione di marcia intrapresa. Vi sono naturalmente delle interazioni tra i due sistemi, ma è errato ritenere che, conoscendo lo stato della vettura, vi sono elementi per giudicare la bontà della direzione di marcia.

Accanto ai precedenti fattori ostativi allo sviluppo della valutazione, di stampo prevalentemente metodologico, vi è un terzo ostacolo: il disinteresse da parte degli utilizzatori, a partire dal vertice politico, per gli esiti della valutazione. Esaminando la documentazione, a partire da quella elaborata dai SECIN e dal CTS, si riscontra la totale assenza di riferimenti all'impiego dei referti della valutazione e al loro contributo ai processi di direzione politica. Dente e Piraino (2009) nel constatare lo “*scarso radicamento della funzione di programmazione e controllo nelle amministrazioni*” ne individuano una causa nella pretesa dei SECIN (incoraggiata dal CTS) di avere come interlocutore il Ministro, la cui attenzione è focalizzata maggiormente sulle dimensioni politiche, e non il capo di gabinetto che invece, presidiando il funzionamento dell'amministrazione, avrebbe potuto essere il reale acquirente dei risultati della valutazione. Di certo vi è il sostanziale disinteresse del vertice politico agli esiti del sistema di valutazione, che la rende una funzione di routine, cui si stenta a trovare un senso se non in chiave di adempimento ad un obbligo di legge che non contribuisce al sistema delle decisioni (Meyer and Gupta, 1994, p.313). Una sorta di rituale, privo di valenze innovative, che oltretutto distoglie l'attenzione dai problemi reali, favorendo la sconnessione delle pratiche valutative dai meccanismi di funzionamento (Power, 1997). Si tratta di una problematica attuale non solo in riferimento ai ministeri italiani: se la dottrina del NPM ha avuto successo nel diffondere nelle organizzazioni pubbliche obiettivi e misurazioni della performance, è infatti controversa la tematica del suo effettivo contributo al miglioramento dei servizi pubblici (Patton, 1997, p.20 - Van de Walle and Van Dooren, 2008, p. 2).

Ultimo fattore ostativo allo sviluppo della valutazione -controllo strategico è legato al fatto che essa ha assunto l'impianto suggerito dal NPM, ma è stata implementata in amministrazioni centrali che viceversa ne hanno respinto altri cardini, quali lo snellimento delle strutture organizzative, la creazione delle agenzie, l'ampio impiego di contratti nelle relazioni interistituzionali e la costituzione di forme di mercato e quasi mercato nella gestione di servizi pubblici. Il caso delle agenzie è paradigmatico: previste dal d.lgs. 300/1999 nel numero di 12 al fine di de-verticalizzare le amministrazioni e portare all'esterno dalle strutture ministeriali funzioni a prevalente vocazione operativa, trovano ormai applicazione solo in 5 casi (le 4 agenzie fiscali e l'agenzia industrie difesa). Ciò ha comportato la limitazione delle attività di *contracting-in* (Gualmini, 2006, p. 63), ovvero di negoziazione di obiettivi tra amministrazione centrali e agenzie, che avrebbe favorito lo sviluppo di processi di pianificazione e rilevazione della performance. Viceversa, il permanere del coacervo di funzioni con elevata valenza politica e di servizio ha finito per rendere vani gli sforzi di pianificare e rilevare la performance. Già nel 1999 Dente individuava questo pericolo, identificandolo con l'inusuale metafora della coda che muove il cane, mettendo in luce la fragilità di un costruito fondato sulla pretesa che la modifica dei controlli consentisse di riformare le amministrazioni. L'enfasi esclusiva sui controlli, non accompagnata da una revisione degli assetti istituzionali, dei processi organizzativi e della cultura professionale, non solo non è efficace, ma condanna i sistemi di controllo all'irrelevanza. In sostanza, è mancato un cambiamento organizzativo di sistema, poiché si è confidato che l'applicazione di tecniche manageriali in materia di controllo potesse da sola rappresentare un fattore di cambiamento dell'amministrazione, pur essendo le stesse slegate dal contesto nelle quali erano state sviluppate.

L'esame nei processi di riforma internazionali (Pavan e Reginato, 2004 – Arnaboldi, 2009), a partire dal programma “next steps” in Gran Bretagna, mostra invece l'importanza di poter disporre di entità organizzative (agenzie operative) ben definite e libere dai condizionamenti politici. Di contro, le difficoltà incontrate dalle misure del Planning programming and Budgeting System (PPBS) negli USA già negli anni 70, segnalano i pericoli di un'eccessiva fiducia in meccanismi razionali di pianificazione, incapaci di fronteggiare le imponderabili dinamiche ambientali e di misurarsi con i meccanismi politici di composizione degli interessi. Secondo Jones e Pendlebury (2001, p. 86) il fallimento del PPBS non dipende da difficoltà operative legate alla mancanza di dati, tecniche di misurazione o formazione, ma ha la propria origine nella volontà di adottare un sistema di pianificazione e decisione altamente codificato e adeguato a sistemi decisionali centralizzati, lineari e verticistici, eppure incapace di confrontarsi con meccanismi decisionali negoziali e pluralistici.

La riforma Brunetta interviene in questo quadro, non mettendo in discussione le architravi del modello di valutazione delle precedenti riforme, ma, al contrario, insistendo sul concetto di performance, collocandosi pertanto in continuità con le esperienze passate (Rebora, 2009, p. 137). Il ricorrere della parola performance in tutto il documento, la fiducia neo-positivista nella possibilità di programmare con scadenza triennale l'operato della pubblica amministrazione, la pretesa di individuare standard di riferimento, senza curarsi dell'intrinseca complessità e intersoggettività delle attività valutate, denunciano la volontà intransigente di adottare gli schemi concettuali del NPM nell'impostazione dei sistemi di valutazione. Soprattutto la riforma varata nel 2009 ancora una volta sceglie di imporre uno schema indifferenziato per l'insieme delle attività dei ministeri, non riconoscendo le loro specificità. Ciò costituisce un'applicazione fideistica dei principi del NPM che non trova riscontro nella tradizione di public management più avanzata. Già nel 2003 Pollit (p.50) afferma che il NPM ha migliori possibilità di realizzare i propri enunciati quando è applicato ad ambiti con caratteristiche di *publicness* minori di altri. Se il NPM è, in estrema sintesi, il tentativo di rendere le amministrazioni pubbliche più simili alle imprese e orientate al mercato, non stupisce che esso sia più facilmente applicabile a quei settori pubblici più omogenei ai privati, concentrati cioè sulla produzione di servizi piuttosto che sulla regolazione e sul supporto all'elaborazione delle politiche.

Il dato veramente innovativo del d.lgs. 150/2009 è il rafforzamento delle funzioni di controllo da parte del CIVIT che configura una spinta centralistica (Capano, 2009, p. 129) e prende atto dell'indolenza delle singole amministrazioni e dell'incapacità delle riforme di incidere sui processi di funzionamento delle amministrazioni. Il rischio è di dare nuova linfa non alla valutazione propriamente intesa, ma agli adempimenti ad essa connessi, per conformarsi ad obblighi imposti dall'esterno in una logica top-down. Che questa sia la china che si rischia di imboccare lo testimonia la prescrizione della d.lgs. 150/2009 che dispone, in caso di mancata adozione del Piano della performance, il divieto di versare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano (per omissione o inerzia) e sospende la possibilità per tutta l'amministrazione di procedere ad assunzioni e conferire incarichi di collaborazione. In sostanza, il testo di legge afferma che l'assenza del Piano della performance, ovvero del documento che dovrebbe reggere la delega tra vertice politico e amministrazione, non è un problema di governance del ministero, la cui soluzione deve chiamare in causa anzitutto il vertice politico e l'alta dirigenza, ma limita

invece le proprie conseguenze a provvedimenti di interdizione della spesa che, per loro stessa natura, si prestano ad essere aggirati con la giustificazione di garantire lo svolgimento ordinario dell'attività.

Un'analisi approfondita sulle problematiche connesse alla assimilazione di pratiche e tecniche manageriali in organizzazioni pubbliche è sviluppata da Lozeau e al. (2002) sulla base degli studi sull'integrazione delle culture. L'analisi adotta uno schema interpretativo articolato su quattro possibili alternative e fondato sulle modalità con cui può essere sanato il gap tra portato di innovazione delle tecniche e caratteristiche dell'organizzazione. Due sono le ipotesi estreme: (a) la tecnica attua una trasformazione radicale dell'organizzazione che assume in toto i portati della tecnica oppure (b) la cooptazione o corruzione della tecnica che fallisce nel proprio intento, venendo catturata dalle routine e dal sistema di potere dell'organizzazione. Accanto a queste due situazioni, gli autori individuano due ulteriori alternative: (c) l'integrazione (*customization*) tra tecnica ed organizzazione, con l'adattamento della tecnica alle peculiarità dell'organizzazione e, contemporaneamente, l'attivazione di cambiamenti incrementali nell'organizzazione ed infine (d) l'adozione superficiale, solo a fini cerimoniali e di facciata, della tecnica, senza alcun cambiamento nell'organizzazione. Leggendo sulla base di questo schema l'esperienza dei ministeri italiani si constata come in passato si sia verificata un'adozione della valutazione superficiale e sconnessa dal reale funzionamento delle amministrazioni (ipotesi d). L'accelerazione imposta dal decreto Brunetta non sembra andare nella direzione di integrazione e adattamento (ipotesi c), poiché l'articolazione organizzativa dei ministeri e il loro assetto di governance non risulta modificata, ma nel contempo crea alcune barriere ad una adozione solo cerimoniale delle tecniche (ipotesi d). L'obiettivo dell'intervento legislativo è quello, mediante l'adozione di tecniche di valutazione, di innescare un cambiamento radicale nelle pubbliche amministrazioni (ipotesi a). Tuttavia, in presenza di un rilevante gap tra tecnica ed organizzazione, le alternative maggiormente favorite (Lozeau e al., 2002) sono la corruzione della tecnica (ipotesi b) o l'adozione cerimoniale delle tecniche (ipotesi d).

## **6. Conclusioni**

L'introduzione dai primi anni 90 della valutazione-controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche italiane ha seguito un percorso a stadi, caratterizzato da periodici interventi normativi, ma accomunato dalla adesione ai principi del NPM secondo lo schema pianificazione degli obiettivi - rilevazione degli scostamenti. Di fronte alla constatazione dell'insuccesso nel percorso compiuto, nel paper si sono rilevati i principali fattori ostativi. Assodata la differenziazione tra le attività svolte nelle amministrazioni centrali, futuri studi potranno essere indirizzati a verificare se quei settori di amministrazioni che, per le proprie caratteristiche, si trovano meno esposti ai fattori ostativi abbiano registrato un maggiore sviluppo dei sistemi di valutazione strategica.

Quanto alle riforme introdotte dal ministro Brunetta, il loro impianto presenta le medesime debolezze delle riforme precedenti, con la rilevante eccezione di una maggiore apertura alla trasparenza e al confronto con gli utenti che può costituire uno stimolo rilevante per l'accettazione dei loro risultati nei processi di governo dei ministeri. Ancora una volta però, l'enfasi maggiore è stata riposta sulla prima parte del ciclo di

performance, vincolando la possibilità di valutare l'operato dei ministeri all'esistenza di un sistema di pianificazione capace di codificarne preventivamente l'attività; ciò tuttavia, in assenza di una più ampia riforma degli assetti istituzionali, della struttura organizzativa e delle funzioni assegnate ai ministeri appare allo stato difficile da realizzare. L'insegnamento di Scriven (1973) (centrato sull'assunto che la valutazione di un'attività può avvenire a prescindere dalla formulazione e dal contenuto dei suoi obiettivi), ormai da decenni assimilato nella valutazione delle politiche pubbliche, continua a rimanere estraneo alla concezione valutativa adottata nella pubblica amministrazione italiana.

La traiettoria riformatrice emergente sembra assegnare alla valutazione, e più in generale all'enfasi sulla performance, la funzione non di risorsa per il miglioramento delle amministrazioni, ma piuttosto di elemento rassicurante capace di infondere fiducia. La soluzione metodologica adottata risulta così esposta al rischio di limitare il suo contributo a costruito culturale, contro l'insicurezza generata da scenari ambientali in evoluzione sempre più rapida (Van de Walle e Robersts, 2008) e contro la percepita incapacità dell'amministrazione di fornire risposte adeguate alle esigenze dei cittadini. In realtà, l'adozione di soluzioni standardizzate e generalizzate, che sono alla base della sua capacità rassicurante, rischia di risultare priva della necessaria considerazione dei processi amministrativi, finendo per favorirne un'applicazione cerimoniale e per incrementare così la sfiducia nelle amministrazioni.

## Bibliografia

- Arnaboldi, M. (2009) *L'esperienza del Regno Unito: il progetto Next Steps* in Butera, F. e Dente, B.
- Beardsley S.C., Johnson B.C., Manyika J.M., (2006) *Competitive advantage from better interactions*, McKinsey Quarterly, 2
- Change Management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta. Milano: Franco Angeli.
- Capano G., Gualmini E. (a cura di) (2006) *La pubblica amministrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino
- Capano, G. (2009) *Come sempre si legifera invece di governare*. Risorse Umane, 4-5, p. 125-132
- Chelimsky, E. (1997). *The coming transformations in Evaluation*. In Chelimsky E. & Shadish W. (Eds.), *Evaluation for the 21th Century* (pp. 1-26). Thousand Oaks: Sage.
- Christensen, T and Laeligg Reid O. (2006) *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*. International Public Management Journal, Volume 9, Issue 2 July 2006 , pages 113 – 139
- Costa, G. (2009) *Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*. Risorse Umane, 4-5, p. 157-171
- CTS (2004) *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive Terzo Rapporto*. Documento disponibile online .  
[http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/pubblicazioni/testo\\_terzo\\_rapporto.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/pubblicazioni/testo_terzo_rapporto.pdf)  
(ultimo accesso: 26.12.2009)
- CTS (2008) *La pianificazione strategica nei ministeri. Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006 -aprile 2008*. Documento disponibile online  
[http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/allegati\\_comitato\\_torchia/rapporto\\_completo\\_2008.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/allegati_comitato_torchia/rapporto_completo_2008.pdf) (ultimo accesso: 26.12.2009)
- CTS (2009) *Linee guida per i secin ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008*. Documento disponibile online
- Del Bene, L. e Marasca, S. (2009) *Misurare la performance per migliorare la gestione*:
- Dente, B. (1999) *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*. Relazione presentata al convegno "I controlli delle gestioni pubbliche" Perugia, 2-3 dicembre 1999
- Dente, B. e Piraino, N. (2009) *La parabola dei controlli interni nella amministrazioni dello Stato*. In Butera F. e Dente B. (a cura di) *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta* (p. 275-299). Milano: Franco Angeli
- Diefenbach, T. (2009) *New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'*. Public Administration doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x
- Dunleavy, P, Margetts, H., Bastow, . and Tinkler, J. (2006) *New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory 16.3 (2006): 467-494
- Farneti, G. (2009) *Programmare e controllare? E' necessario, lo impone il federalismo, ma non solo*. I risultati di una ricerca "Azienditalia", n. 4
- Farneti, G., E. Padovani, M. Soldati, (2007) *L'approccio dei comuni capoluogo di provincia alla programmazione, contabilità economica e pianificazione strategica*, in Azienditalia, n. 4,
- Giani, M., Minelli, E. e Turri, M. (2005) *Nuove metodologie di analisi del valore pubblico: un'applicazione al settore politiche del lavoro della Provincia di Varese* Azienda Pubblica, N.3

- Gualmini, E. (2006) *I Ministeri* In Capano G., Gualmini E. (a cura di) *La pubblica amministrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino
- Gualmini, E. (2008) *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States*, in *Public Administration*, 1, 86, p. 54-75
- Hood, C. (2006) *Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services*. *Public Administration Review*. Volume 66 Issue 4, Pages 515 - 521
- Hood, C. (1991) *A Public Management for all Seasons?*, *Public Administration*, 69, 1, pp. 3-19.
- [http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/LINEE\\_GUIDA\\_2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/LINEE_GUIDA_2009.pdf) (ultimo accesso: 26.12.2009)
- Jones. R. e Pendlebury, M. (2000) *Public sector accounting*. Harlow: Pearson Education Limited
- Mayer, M. W., & Gupta, V. (1994), *The performance paradox*. *Research, Organizational Behavior*, 16, pp. 309-369
- Lozeau D.; Langley A.; Denis J.-L. (2002) *The corruption of managerial techniques by organizations*. *Human Relations*; 55, 5; 537-564
- Loiero, R. e Gai, A. (2010) *Le relazioni annuali sullo stato della spesa: prime brevi considerazioni sull'applicazioni dell'articolo3, comma 68, della legge finanziaria 2008*, Amministrazione in cammino. Documento disponibile online: [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/\\_contentfiles/00016300/16374\\_Relazio%20ne%20sullo%20stato%20della%20spesa%20\\_2\\_.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/_contentfiles/00016300/16374_Relazio%20ne%20sullo%20stato%20della%20spesa%20_2_.pdf)
- Minelli, E. . Reborà G., Turri M (2008) *The risk of failure of controls and levers of change: an examination of two Italian public sectors*. *Journal of Accounting & Organizational Change*. Vol. 4, Issue 1 pp. 5-26 ISSN: 1832-5912
- Monteduro, F. (2009) *Performance-based accountability ed efficacia della pa: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*. *Azienda pubblica*. 1, pp. 63-86
- Mussari, R. (1994) *Il management delle aziende pubbliche*. Padova: Cedam
- Natalini, A. (2009) *Controlli interni: la terza riforma*. Documento disponibile online: [http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Valutazion/Studi--ric/Natalini\\_Controlli-interni.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Valutazion/Studi--ric/Natalini_Controlli-interni.pdf)
- Noordegraaf M., Abma T. (2003), *Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity*, *Public Administration*, 81, pp. 853-871.
- Patton, M. (1997). *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Pavan A. e Reginato, E. (2004) *Programmazione e controllo nello stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*. Gestione per obiettivi e contabilità economica. Milano: Giuffrè Editore
- Perrin, B. (1998) *Effective Use and Misuse of performance Measurement*, *American Journal of Evaluation*. 19:3, pp.367-380
- Pezzani F. (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005;
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press/McGraw-Hill
- Pollitt, C. 2009 *Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?* *Public Administration*. Volume 87 Issue 2 , Pages 198-218
- Power M.K. (1997), *The audit society*, Oxford: Oxford University Press.

- Presidenza del Consiglio - Ministero per l'attuazione del Programma di Governo (2009) *Relazione alle Camere sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta*. Documento disponibile presso il Ministero per l'attuazione del Programma di Governo
- Rebora, G. (1999) *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Milano: Guerini e. Associati
- Rebora, G. (2007) *I fattori all'origine della crisi dei controlli: i contributi degli studi recenti*. In Rebora, G. (a cura di) "La crisi dei controlli: imprese e istituzioni a confronto" Pearson Education Italia
- Rebora, G. (2009) *Chi gestirà il cambiamento?* Risorse Umane, 4-5, p. 137-141
- Scriven, M. (1973) *Goal-free Evaluation* in House E. R. (a cura di) *The Evaluation of Social Programs*, Beverly Hills: Sage
- Smith P. (1995) *On the unintended consequences of publishing performance indicators in the public sector*, International Journal of Public Administration, 18, pp. 277-310.
- Spano, A. (2009) *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*. Milano: Giuffré
- Turri, M. (2007) *I fattori di crisi dei controlli nel caso dei ministeri*. In Rebora, G. (a cura di) "La crisi dei controlli: imprese e istituzioni a confronto" Pearson Education Italia
- Turri, M. (2008) *Il controllo successivo sulla gestione della corte dei conti: esame di un referto (la gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari del governo) in ottica economico aziendale*. Rivista della Corte dei Conti, n. 1/2008
- Turri, M., Mezzera, A. (2010) *Il controllo successivo sulla gestione promosso dalla Corte dei Conti*. Azienda pubblica (in corso di pubblicazione)
- Van De Walle, S., Roberts, A. (2008) *Publishing Performance Information: an illusion of control?* In Van Dooren, W. , Van de Walle, S. (2008) (Eds.) *Using public sector performance information*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W. , Van de Walle, S. (2008) (Eds.) *Using public sector performance information*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Tavola 3 – Relazioni sullo stato della spesa disponibili sui siti web delle Camere. Fonte: Sito web Camere dei Deputati e Senato della Repubblica [ultima consultazione 24.02.2010].

Data presentazione (la legge prevede il 15.06) e fonte	Esercizio	Amministrazione	Numero pagine	Livello di dettaglio degli indicatori	Indicatori	Esempio
12.06.2008, sito web Senato	2007	Ministero Esteri	188	Obiettivi strategici	Descrizione qualitativa degli risultati conseguiti	
26.06.2008, sito web Camera e Senato	2007	Ministero Economia	119	obiettivi operativi.	Descrizione qualitativa dei risultati ottenuti. Presenza di indicatori di risultato	(pag. 16) Effettuato monitoraggio procedura dei disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia e definizione della strategia di uscita
16.07.2008, sito web Camera e Senato	2007	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	78	obiettivi strategici	Descrizione dei risultati conseguiti. Indicatori di realizzazione finanziaria e indicatori di processo.	(pag. 32) Effettuati controlli amministrativi e tecnici su 17.733 veicoli per il trasporto merci sia nazionale che esteri su tutto il territorio nazionale. Effettuato il monitoraggio sugli interventi per la sicurezza delle ferrovie. Emanato il decreto di riparto e di impiego delle risorse. Attivate in 2 autoscuole la nuova modalità di esame informatizzato per il conseguimento della patente A e B.
18.07.2008, sito web Senato	2007	Ministero dello sviluppo economico	160	Ministero sviluppo economico: % di raggiungimento indicatori di processo Ministero commercio internazionale: descrizione del raggiungimento dei piani di azione		
27.09.2008, sito web Camera e Senato	2007	Ministero della difesa	132	Obiettivi strategici	Esito attività	Conclusa o rimandata
16.10.2008, sito web Camera e Senato	2007	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	224	Ministero lavoro: stato di realizzazione obbiettiva operativi Ministero salute: descrizione qualitativa del raggiungimento delle priorità politiche Ministero solidarietà sociale: % realizzazione obiettivo operativo		
30.09.2008, sito web Senato	2007	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	92	Obiettivi operativi	Esame rispetto dei tempi di realizzazione e stanziamenti programmati. Analisi e motivazione degli scostamenti.	
30.09.2008, sito web Senato	2007	Ministero Ambiente	256	Obiettivi strategici	Indicatori di processo e di realizzazione finanziaria	(pag. 30) N. soggetti coinvolti nell'azione di pianificazione % di avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo
30.05.2009, sito web Senato	2007	Ministero Interni		Obiettivi strategici	Descrizione qualitativa dei risultati conseguiti	
21.09.09, sito web Camera	2008	Ministero della difesa	30	Priorità politiche	Indicatori di processo	(pag. 26) Ore di moto unità navali-mezzi aerei, n° esercitazioni, n° pattuglie. Spese di investimento effettuate.

<b>Data presentazione (la legge prevede il 15.06) e fonte</b>	<b>Esercizio</b>	<b>Amministrazione</b>	<b>Numero pagine</b>	<b>Livello di dettaglio degli indicatori</b>	<b>Indicatori</b>	<b>Esempio</b>
23.09.09, sito web Senato	2008	Ministero per i beni e le attività culturali	112	Obiettivi strategici		Descrizione qualitativa dei risultati conseguiti
23.09.2009, sito web Senato	2008	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	15		(pag. 15) “L’amministrazione ha ritenuto di non poter integralmente utilizzare lo schema proposto dal CTS in quanto la compilazione avrebbe richiesto la comparazione di elementi non confrontabili, in conseguenza degli scenari di riscontro che rendono non percorribili soluzioni di raffronto”	
24.09.09, sito web Camera	2008	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	18	Centro di responsabilità amministrativa		Descrizione dell’attività svolta
30.09.09, sito web del Senato	2008	Ministero dello sviluppo economico	50	Obiettivi strategici		Percentuale di realizzazione
16.10.2009	2008	Ministero della giustizia	63	Programmi esecutivi di azione – equivalenti agli obiettivi operativi		Descrizione qualitativa degli risultati conseguiti
24.11.09, sito web Camera	2008	Ministero degli affari esteri	134	Obiettivi strategici		Descrizione qualitativa degli risultati conseguiti

<sup>1</sup> Università degli Studi di Milano, [matteo.turri@unimi.it](mailto:matteo.turri@unimi.it)

<sup>2</sup> Precedentemente, ma in riferimento agli enti locali, la l. 142/90 prevedeva “*forme di controllo economico interno della gestione*”.