ISBN 88-348-1084-8

L. 42.000
€ 21,69

Andrea Lippi

Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani

Una teoria, molte pratiche

G. Giappichelli Editore – Torino

Andrea Lippi

Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani

Una teoria, molte pratiche

G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2001 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN 88-348-1084-8

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM O ALTRI SISTEMI SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

«L'uomo non è nato insieme al mondo.
Il mondo esisteva già da prima.
L'uomo è solo un'opportunità che il mondo ha avuto
per organizzare alcune informazioni su di sé»

ITALO CALVINO, *Le cosmicomiche*, Einaudi, 1998.

Indice

pag.

Introduzione XI

Parte I
Valutazione e riforme amministrative

Capitolo 1
Rendimento amministrativo e valutazione dei risultati

1.1. Il problema. Burocrazia e sviluppo 3
1.2. Il concetto di rendimento amministrativo 14
1.3. La valutazione leva del cambiamento 26
1.4. Le riforme "managerialiste" 32
1.5. L'aziendalizzazione del settore pubblico 39

Capitolo 2
La valutazione nella riforma amministrativa italiana

2.1. La *policy* "managerialista" in Italia 47
2.2. La metafora delle due "teorie" della valutazione nella riforma italiana 59
2.3. Il controllo di gestione nell'impresa 65
2.4. Il controllo di gestione nei testi di legge 71
2.5. Le ipotesi e il disegno della ricerca 78

pag.

Parte II
Il caso dell'introduzione dei controlli di gestione

Capitolo 3
L'introduzione del controllo di gestione nei governi locali

3.1. I controlli di gestione nei governi locali *prima* delle leggi di riforma 85
3.2. I controlli di gestione nei governi locali *dopo* le leggi di riforma 91
3.3. Le differenze istituzionali nell'introduzione dei controlli di gestione 101
3.4. Le differenze territoriali nell'introduzione dei controlli di gestione 105
3.5. Le differenze temporali nell'introduzione dei controlli di gestione 122

Capitolo 4
I processi di messa in opera del controllo di gestione

4.1. Le strategie di progettazione e gli ambiti d'applicazione 131
4.2. Gli *stakeholders* dell'implementazione 142
4.3. Il ruolo dei valutatori: i "controller pubblici" 148
4.4. "Istruzioni per fare un controllo di gestione" 156

Capitolo 5
Gli impatti dei controlli di gestione

5.1. Pratiche di controllo di gestione 169
5.2. Il controllo di gestione nell'organizzazione amministrativa 180
5.3. Programmazione, *budgeting* e *decision making* 189
5.4. Finalità e impatti del controllo di gestione sull'amministrazione locale 195
5.5. Dirigere e governare con il controllo di gestione 200

Capitolo 6
Conclusioni: «Una teoria, molte pratiche»

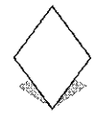
6.1. Istituzionalizzazione di una riforma 207
6.2. Controlli di gestione e governi locali 215
6.3. Burocrazia e aziendalizzazione 220

pag.

6.4. Razionalizzazione e apprendimento 225
6.5. Valutazione e sviluppo 228

Appendice – *Il controllo di gestione nelle amministrazioni locali dopo le leggi di riforma* 233

Bibliografia 247



Introduzione

In genere si tende a riflettere su qualcosa quando si comincia ad avere il sospetto che questa non funzioni più o, se non altro, non sia più come prima. Nelle società democratiche dell'Europa e del Nord America questo atteggiamento si è recentemente verificato a proposito delle istituzioni democratiche e del loro rapporto con i rispettivi ambienti politici, economici e sociali destinatari della loro azione. Una serie di fattori di crisi, di cui molti esogeni alle istituzioni in questione e altri tutti interni alle medesime e connessi con i percorsi di trasformazione dei singoli Stati nazionali, hanno infatti evidenziato nel corso degli ultimi trent'anni del Novecento una progressiva *crisi di razionalità* di questi sistemi dinanzi alle spinte alle quali essi venivano sottoposti sia dall'alto che dal basso.

Oggi, sia nel dibattito politico che nell'opinione pubblica, da un lato, sia nelle aule universitarie, dall'altro, è più probabile sentire alludere alle istituzioni come a scatole vuote, alla ricerca di nuovi ruoli e di rinnovate funzioni, che a strumenti razionali dell'esercizio dell'autorità deputate ad agire in maniera uniforme e secondo criteri di universalità, come nell'originaria idea di Stato diffusasi nel mondo occidentale. Rispetto a questo problema, più che interrogarsi sulle ragioni della perdita di legittimazione o sulla degenerazione di un modello, nelle scienze sociali attualmente si tende a cercare di comprendere quale sia la direzione verso la quale queste siano indirizzate e se la strada intrapresa conduca verso una loro trasformazione o se, invece, rappresenti un'inesorabile involuzione del modello razionale di esercizio dell'autorità e di divisione dei poteri.

Il problema pare avere assunto nel corso di questi ultimi anni, specie in Italia, delle proporzioni e ed una rilevanza non più procrastinabili, tanto che non può essere affrontato in termini globali, se non ricorrendo, come fanno sempre più analisti e studiosi provenienti da matrici disciplinari diverse, all'esame di alcuni specifici aspetti attraverso i quali prendere in esame questo fatto. Uno degli argomenti emergenti e maggiormente intriganti, in questa direzione, è

quello che affronta la crisi delle istituzioni sotto il profilo del loro *rendimento* nei termini delle prestazioni che esse sono in grado di offrire rispetto alle società che rappresentano e che amministrano.

L'incognita del rendimento delle istituzioni, per quanto attiene le loro funzioni politico amministrative, è relativa alla loro capacità di continuare a svolgere il proprio ruolo dinanzi alle mutate condizioni economiche, politiche e sociali all'interno delle quali gli Stati nazionali, e i loro livelli di governo sub nazionali, si sono trovati ad agire, dalla fine degli anni Settanta in poi, nei termini del loro consolidato modello di intervento pubblico, altrimenti noto come *welfare state*.

Quest'ultimo, non solo nella sua graduale trasformazione è divenuto sotto il profilo finanziario un costo non più sopportabile, tanto da imputare una sfida di efficienza e di competitività agli Stati che se ne sono assunti l'onere, ma la sua stessa organizzazione, nell'articolazione della tipologia dell'offerta pubblica e della successiva erogazione dei servizi, è progressivamente scaduta sia nell'efficacia rispetto ai formulatori del medesimo intervento, che nell'equità nei confronti dei destinatari, fino a mettere a repentaglio la stessa identità, la natura politica del *welfare state* e il valore della cittadinanza sociale (Rockman, 1998).

Il rendimento è divenuto, in altre parole, il terreno comune dei dilemmi dello stesso *sviluppo* delle società democratiche per quanto riguarda le incognite della loro riproduzione nei confronti della loro evoluzione storica. Il punto di arrivo di questa trasformazione implica, di conseguenza, per le donne e gli uomini del XXI secolo, una nuova incognita nel rapporto tra rendimento delle istituzioni, da un lato, e sviluppo delle società democratiche, dall'altro. Questo rapporto sembrerebbe determinato dal tipo e dal grado di influenza che le prime hanno nel condizionare il comportamento delle seconde, cosicché, partendo da questo assunto, lo sviluppo delle società democratiche, in termini di competitività economica, capacità di governo e benessere sociale, sarebbe in qualche modo connesso con il rendimento delle loro istituzioni.

Il problema del rendimento delle istituzioni è, allora, strettamente connesso con la tipologia delle loro azioni e con i modi attraverso i quali queste esercitano il loro potere. Particolare rilevanza assumono, coerentemente, tutti quegli aspetti concernenti il funzionamento, l'assetto organizzativo, l'esercizio delle prestazioni e le modalità di messa in opera dell'azione politico amministrativa. Questi assetti nelle amministrazioni pubbliche moderne sono meglio noti nella comune definizione di *burocrazia*.

Sotto il profilo del rendimento quest'ultima, infatti, ha rappresentato forse l'anello più debole delle istituzioni democratiche contemporanee, dando prova evidente di non essere all'altezza del compito assegnatole. Sorta all'interno dello Stato liberale come macchina impersonale preposta all'esecuzione di un intervento prevalentemente regolativo, durante il Novecento essa è divenuta, via via che il ruolo dello Stato scivolava lentamente da compiti di regolazione verso altri di prestazione, un'articolata e complessa organizzazione chiamata a gestire in linea diretta un'ampia tipologia di attività e a presiedere all'erogazione dell'offerta dei servizi pubblici (La Spina e Majone, 2000).

Anzi, sempre più dal dopo guerra ad oggi, nel senso comune il termine burocrazia è divenuto sinonimo di scarso rendimento, indice dei limiti e delle disfunzioni che l'esercizio di questa modalità organizzativa dell'intervento pubblico ha prodotto rendendo insoddisfatti tanto i destinatari quanto i committenti della sua azione. Le scadenti prestazioni amministrative, si è anche sostenuto, sono inoltre spiegabili con la degenerazione di questo modello, istituito come prototipo di razionalità e di coerenza, ma degradato in una disordinata pletora di strutture acefale fuori dal controllo sia della politica sia della società civile. Tutto ciò ha finito per influire pesantemente sul prestigio e sull'affidabilità del ruolo stesso della funzione amministrativa e sulla sua legittimazione sociale facendone, a tutti gli effetti, uno dei principali imputati dello *sviluppo* delle società democratiche.

Eppure, il modello della burocrazia era parso meno di un secolo fa allo stesso Max Weber (1961) una delle colonne portanti della modernizzazione delle società capitaliste, tanto da essere considerato una potente manifestazione della razionalità di regole universali e impersonali rispetto agli interessi individuali. Le caratteristiche funzionali del modello assicuravano, nelle intenzioni teoriche dei suoi sostenitori e nelle manifestazioni concrete della società di inizio secolo, una soluzione *adeguata* alle esigenze di impersonalità e uniformità dell'azione amministrativa, da un lato, e di regolazione dei processi produttivi, dall'altro. Entrambe questi aspetti avevano reso la burocrazia un modello efficiente ed esportabile, fino a farne un archetipo della modernità. Weber espresse nella nota metafora della "gabbia di ferro" la previsione della successiva espansione di questo modello nelle società capitaliste fino alla sua assunzione a matrice dominante sia per le organizzazioni amministrative sia per le organizzazioni produttive.

Alle soglie del Duemila il mito della burocrazia sembra, comunque, essere definitivamente tramontato e non ci sono governi nei paesi industrializzati che non stiano mettendo mano, se non lo hanno già fatto, a disegni di radicale trasformazione delle rispettive amministrazioni pubbliche. Il punto di svolta di questo fenomeno è stato proprio il problema del rendimento. Cercare di incrementare il risultato dell'azione amministrativa e di modificarne radicalmente le logiche di funzionamento, è divenuto, dagli anni Ottanta in poi, l'imperativo che ha associato i riformatori del settore pubblico.

Grande enfasi, di conseguenza, è stata posta su tutti quegli strumenti di direzione e di governo che potessero esaltare il rendimento e tutti gli altri aspetti del dirigere e del governare correlati ad esso: la responsabilità sui risultati, la soddisfazione dei destinatari, l'utilizzo delle risorse disponibili, il raggiungimento degli obiettivi programmati (Barzelay, 1996; Paquin, 1998).

Questo tipo di problema per tutto il Novecento aveva occupato le agende decisionali dei governi degli Stati occidentali senza addivenire mai ad una scelta chiara. Per oltre cinquant'anni, in parallelo con l'aumento dei sintomi di cattivo funzionamento, si provvedeva a soluzioni di medio raggio che potessero restituire all'azione amministrativa la *razionalità* perduta, recuperando o aggiornando il modello della burocrazia attraverso innesti e correzioni. Oggi, la ricerca di soluzioni alle *impasse* di rendimento spinge i riformatori in direzione opposta, verso modelli culturali e strumenti direzionali alternativi alla tradizionale matrice giuridico burocratica in direzione di cambiamenti radicali e del definitivo abbandono del modello burocratico. Il traguardo dello sforzo innovativo diviene sempre più quel bacino di idee, ideologie, strumenti applicativi ed esperienze concrete, sorte e sviluppatesi dalla fine degli anni Sessanta in poi, che genericamente vanno collocati sotto l'etichetta di *valutazione* [1].

La logica della valutazione è l'antitesi della logica della burocrazia. Se quest'ultima poneva, infatti, la sua enfasi su principi quali la standardizzazione dei processi produttivi, il riferimento ad un esercizio gerarchico dell'autorità, la determinazione *a priori* di obiettivi, decisioni e decisori, la conformità ad un sistema astratto di norme, l'uniformità degli schemi di applicazione e degli ordinamenti degli uffici, la valutazione va in senso drasticamente contrario. Nucleo centrale di un approccio valutativo dell'amministrazione pubblica è la centralità dei risultati: dunque la fissazione di obiettivi, la competenza, il ruolo discrezionale dei decisori, la responsabilità, la soddisfazione degli utenti. La valutazione si sviluppa come strumento di verifica dei comportamenti amministrativi, anziché della conformità degli atti, e quindi implica uno spostamento del baricentro dell'attenzione sulle capacità di plasmare e dirigere questi comportamenti verso i risultati attesi e sul miglioramento continuo degli obiettivi che determinano le aspettative sui risultati.

[1] Per valutazione faremo genericamente riferimento a quel complesso ed eterogeneo bacino di discipline e di metodologie finalizzate alla verifica dei risultati di un intervento i cui margini di applicazione, ambiti di ricerca ed obiettivi conoscitivi debbono essere fissati di volta in volta, che si è affermato dagli anni Sessanta in poi formalizzandosi in alcune strategie standard, come quelle che prenderemo in esame nel corso del volume.

Di conseguenza, lo scopo ultimo della valutazione è l'attivazione di una *capacità riflessiva* delle istituzioni in direzione del loro ruolo e del tipo di rapporto che esse intendono intrattenere, in termini di obiettivi e risultati, verso le società che rappresentano e amministrano (Donolo, 1997). La capacità riflessiva, a sua volta, implicherebbe, secondo questo disegno, un incremento del rendimento, attraverso l'esaltazione delle competenze e le capacità di chi governa e dirige l'azione politico amministrativa predisponendo tipologie di prestazione e modalità coerenti di organizzazione delle medesime in linea con i risultati e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

Per tutti questi motivi la valutazione è parsa ai più, riformatori e studiosi, contemporaneamente come la risposta all'interrogativo iniziale sui percorsi evolutivi delle istituzioni democratiche e come una leva del cambiamento amministrativo dalle notevoli probabilità di successo e dalle straordinarie potenzialità, molto più coriacea rispetto ad innovazioni che l'avevano preceduta, anche quelle che, magari, d'acchito sembravano più attraenti da un punto di vista teorico, ma che, poi, erano inesorabilmente naufragate all'atto pratico al momento della messa in opera. Era stata questa la sorte di innovazioni degli anni Ottanta dal forte afflato razionalista, quali la programmazione, o dalla partecipazione democratica, come la gestione delle risorse umane, ambiziosamente scagliate contro i bastioni della burocrazia e poi rispettivamente fagocitate dalla cultura amministrativa di tipo formalista, da un lato, e dalla sindacalizzazione, dall'altro.

Il fascino esercitato sui riformatori dalla valutazione è stato relativo alla sua novità. Le motivazioni apportate alla sua assunzione a paradigma di riforma si riassumono in due punti. Innanzitutto, la valutazione costituisce un sapere esperto privo di radici all'interno del tradizionale bacino culturale della burocrazia (il diritto amministrativo) e, per questo, pare al riparo da fattori di resistenza tipici di questi ambienti, come il formalismo. La valutazione, al contrario, affonda le proprie origini all'interno delle scienze economiche e sociali e in altre scienze storicamente lontane dalle istituzioni.

In secondo luogo, essa costituisce una strategia indiretta per aggredire il nucleo delle resistenze della burocrazia negli aspetti più consolidati, perché riguardante attività prive di un attuale corrispettivo nelle organizzazioni amministrative e, quindi, aggirando le iniziali barricate di chi intende resistere. L'esercizio delle attività di valutazione, in un secondo momento, infatti, non può non coinvolgere, nel suo funzionamento, tutta l'attività amministrativa ponendo sotto pressione assetti organizzativi, logiche di funzionamento, culture e comportamenti degli attori burocratici e sottoponendoli a scelte di cambiamento. Una strategia siffatta avrebbe, così, i numeri per riuscire laddove avevano fallito le strategie frontali.

Sulla base di questi assunti riformatori e studiosi hanno assegnato alla valutazione un compito ambizioso: quello di agire da grimaldello nei confronti delle burocrazie, allo scopo di scardinarne gli assunti più radicati e le logiche di funzionamento in modo da farle transitare verso modelli amministrativi differenti, fondati sull'autonomia e sulla responsabilità, come delle organizzazioni indipendenti e competenti.

Intesa da questo punto di vista la valutazione sta, allora, assumendo, sia nel senso comune all'interno di una certa retorica del cambiamento amministrativo, sia all'interno del dibattito scientifico, il significato di *leva dello sviluppo* delle società democratiche finanche essere, addirittura, identificata come sinonimo stesso di modernizzazione.

Partendo da quest'ultima ipotesi viene allora fatto di compiere un parallelo. La valutazione svolgerebbe nei confronti delle istituzioni e delle società "post industriali" quel ruolo di modernizzazione che il diritto e la burocrazia avevano svolto nei confronti di quelle industriali? Se questa affermazione fosse vera, o comunque empiricamente fondata, dovremmo porci allora alcuni interrogativi in merito a questo fenomeno. Innanzitutto, la valutazione costituisce un'altra delle "riforme mancate" oppure sta avviandosi ad essere una reale strada per lo sviluppo delle istituzioni nelle società democratiche, come si evincerebbe dalla sua recente evoluzione? E se sì, questo ruolo va in direzione di una restituzione di *razionalità* alla crisi delle istituzioni, per utilizzare la terminologia con la quale abbiamo iniziato, oppure la *capacità riflessiva* spinge le istituzioni verso soluzioni diverse, da identificare? Infine, se tutto ciò accade, attraverso quali processi esso si manifesta e grazie all'influenza di quali fattori? In che termini si verificano le condizioni di realizzabilità e di concreta applicazione della valutazione come metodologia di direzione e di governo?

Questi interrogativi rappresentano la riflessione sottostante questo libro. Nei confronti di questa formulazione riteniamo che l'elemento discriminante di questo fenomeno non risieda tanto nell'identità o nello scopo intrinseco della valutazione come approccio teorico o come metodologia o ideologia, quanto nel modo attraverso il quale essa viene proposta, fatta propria e applicata all'interno delle amministrazioni pubbliche. Per capire quale ruolo la valutazione possa svolgere all'interno delle istituzioni e delle società democratiche, in definitiva, è più importante sapere come questa si *istituzionalizza* all'interno delle medesime (amministrazioni e contesti politici e sociali) divenendo una pratica reale, se lo diviene, piuttosto che conoscerne la sua natura teorica e i principi che essa ispira o suggerisce ai riformatori.

L'istituzionalizzazione della valutazione da *teoria*, intendendo per teoria in senso lato il bacino di conoscenze, progetti politici, metodologie che la identificano come tale, a *pratiche* reali, secondo noi, costituisce l'ipotesi da verificare per comprendere il ruolo che essa è in grado di svolgere dinanzi al problema di sviluppo delle istituzioni.

In altre parole, è possibile rispondere alle domande sopra esposte solamente se si assume la vicenda della valutazione in una dimensione analitica di politica pubblica, attraverso la quale osservare inizialmente come venga collettivamente assunta ad *issue*, quindi come si traduca in decisioni e sia iscritta all'interno di alcuni provvedimenti legislativi (la riforma), i quali condurranno, a loro volta, alla sua implementazione all'interno delle singole istituzioni fino a generare un qualche impatto sull'organizzazione amministrante e sulla società amministrata.

L'introduzione della valutazione nel settore pubblico è, difatti, un fenomeno di *policy* che si sta espandendo a macchia d'olio. Non ha riguardato solamente l'Italia, anche se quest'ultima dimensione territoriale ci investe direttamente, ma è stata oggetto di interesse e di intervento di quasi tutti gli Stati delle democrazie dei paesi industrializzati. In tutti quanti la valutazione si è, difatti istituzionalizzata localmente attraverso processi di adattamento ai contingenti contesti politico istituzionali fornendo un contributo differente da caso a caso, a seconda delle specifiche dinamiche che presiedevano alla sua formulazione e alla successiva messa in opera.

Una comune matrice politica e culturale, difatti, accomuna le riforme dell'amministrazione pubblica nei singoli paesi dell'Europa e del Nord America. Questa comune matrice è ciò che usualmente indichiamo come *managerialismo*, intendendo con esso quel fenomeno di *globalizzazione* politica ed ideologica che ha investito le agende decisionali dei governi degli Stati in questione, spingendoli verso l'adozione di progetti di cambiamento del settore pubblico attraverso il trasferimento in essi di principi di direzione e di componenti organizzative tipiche di quello privato. Gli anni Novanta hanno portato anche in Italia il vento del *managerialismo*, che già da tempo spirava altrove, comportando anche nel nostro paese un intenso sviluppo di progetti di riforma ispirati ad un controllo dei risultati.

In questa modo la valutazione è stata assunta, come si direbbe nel linguaggio analitico del *policy making*, a *issue* di riforma all'interno del più ampio contenitore del *managerialismo* e, quindi, identificata come strumento *aziendale* da introdurre anche nell'amministrazione pubblica. Questo elemento fa sì che la valutazione, in qualche misura, sia stata assimilata, pur senza coincidere, ovviamente, con i principi di una auspicata *aziendalizzazione* del settore pubblico che i decisori politici, nel momento della formulazione delle riforme, hanno inteso per la pubblica amministrazione secondo una strisciante equazione (politica) che identifica la valutazione e il rendimento con le organizzazioni di mercato.

Rispetto agli interrogativi iniziali dobbiamo, allora, aggiungerne un'ulteriore incognita relativa al processo di confezionamento, in termini di policy, che ha visto immergere la valutazione nelle acque del *managerialismo* per assumere il significato di valutazione aziendale e quindi chiederci se questa, sia pure parziale, identificazione della valutazione con le logiche del mercato abbia reso l'amministrazione più "imprenditoriale" o più "valutativa" o tutte e due contemporaneamente.

Le origini ideologiche e gli intenti riformatori dei due progetti (valutazione, da un lato, *managerialismo*, dall'altro), non sono, d'altra parte, così dissimili. Li distanzia, è vero, la matrice ideologica che sta loro a monte (la prima più legata al *welfare state*, il secondo invece nettamente neo liberista), ma li accomuna il medesimo progetto di trasformazione della burocrazia in organizzazione autonoma e responsabile, anche se, a tutti gli effetti, fino al giorno in cui i *policy makers* hanno formulato questa riforma, l'unica valutazione prevalentemente esistente, almeno in Italia, era quella gestionale operata nel mondo delle imprese.

In questo ambito, infatti, la valutazione, dal momento in cui iniziò ad essere impiegata, dall'inizio degli anni Settanta in poi, ha svolto un importante ruolo di trasformazione dell'organizzazione produttiva favorendo lo sviluppo della capacità riflessiva all'interno delle logiche decisionali del management aziendale e contribuendo a far transitare le organizzazioni di mercato da un impianto di burocrazia meccanica, *fordista*, verso altri tipi di logiche produttive, classificate come *post fordista*.

Anche in questo caso potrebbe vigere, allora, un parallelo tra l'influenza svolta dalla capacità riflessiva (dunque dalla valutazione) nella trasformazione delle organizzazioni aziendali dal fordismo verso altri tipi di soluzioni adeguate alle esigenze di competizione economica, da un lato, e, dall'altro, l'influenza auspicata nelle riforme del settore pubblico nell'agognato cambiamento della funzione amministrativa verso soluzioni analoghe a quelle sperimentate nel settore privato ed adeguate rispetto alle istanze provenienti dagli ambiti economici, politici e sociali committenti e destinatari della sua azione. Se la valutazione ha agito in funzione propulsiva nel mondo delle imprese per sostenere queste ultime nel processo di abbandono della burocrazia meccanica (di tipo industriale), può essa svolgere un analogo contributo per le istituzioni nel sostenerle ad abbandonare l'analogo modello della burocrazia meccanica (di tipo amministrativo)?

L'interrogativo successivo conduce a chiederci quale sia il peso del contenitore *managerialista* sull'impiego della valutazione più o meno orientata verso una presunta *aziendalizzazione* del settore pubblico. Davvero l'esperienza delle organizzazioni produttive e i loro modelli funzionali possono rappresentare una strada dello sviluppo delle istituzioni e delle organizzazioni amministrative al

posto del modello della burocrazia? Bisogna sostituire il paradigma di autorità (razionalità burocratica) con un eventuale paradigma di scambio (razionalità di mercato)?

Stanti questi interrogativi, il quadro interpretativo attraverso il quale ci proponiamo di riflettere su questi fenomeni è, come accennato, quello dell'istituzionalizzazione. La letteratura sull'istituzionalizzazione (Peters, 1998) ha rappresentato, nel corso di questi ultimi anni, un paradigma emergente per cogliere le trasformazioni istituzionali nelle società contemporanee dinanzi alle innovazioni ed ai progetti di riforma. Gli obiettivi di un approccio di questo tipo sono relativi alla comprensione dei processi di adattamento e assimilazione delle innovazioni all'interno delle istituzioni e, dunque, a nostro parere, convergenti con i problemi dell'introduzione della valutazione all'interno della funzione amministrativa ed alla sua messa in opera nell'agire delle istituzioni democratiche, che rappresentano invece l'obiettivo specifico di questo volume.

Del resto, il problema dell'assimilazione delle innovazioni teoriche in contesti pratici, dell'influenza tra differenti ambienti sociali e dell'estensione di alcuni modelli istituzionali su certi altri è stato da sempre il problema dell'evoluzione delle istituzioni, nonché il filo conduttore della diffusione del fenomeno burocratico nello Stato-nazione e nelle società industriali. La burocrazia rappresentava, oltre cento anni fa, un modello organizzativo astratto relativamente adeguato che, da un punto di vista teorico, presentava alcune caratteristiche emergenti tali da poterlo considerare come applicabile a vari ambiti dell'organizzazione della società e delle istituzioni dell'epoca. La metafora *weberiana* della gabbia di ferro, con la quale abbiamo aperto questo ragionamento, intendeva rispondere proprio ad un quesito come questo, indicando le ragioni secondo le quali questa innovazione avrebbe abbandonato rapidamente i trattati teorici per *istituzionalizzarsi* e divenire un modello concreto e dominante.

Quest'argomentazione è stata, all'interno della letteratura neo istituzionalista, l'oggetto di un noto saggio di DiMaggio e Powell (1983), che pone alcune importanti premesse per il tipo di obiettivo che ci siamo posti. Gli autori, rivisitando l'immagine weberiana della gabbia di ferro, proposero infatti una chiave interpretativa per spiegare i fenomeni di adattamento e di assimilazione tra ambienti organizzativi e politici differenti, attraverso il concetto di *isomorfismo istituzionale*, identificando con esso il processo di attraverso il quale determinati ambienti istituzionalizzati assorbivano elementi innovativi provenienti da culture, programmi, altri ambienti produttivi estranei assumendone la *medesima forma*. Le ragioni dell'isomorfismo, secondo gli autori erano da individuare in alcuni fattori causali di tipo imitativo, coercitivo e normativo (cioè professionale).

Questi stessi fattori potrebbero essere costituire un'ipotesi interpretativa da

verificare empiricamente per spiegare almeno una parte del processo di *policy* che conduce all'introduzione della valutazione in Italia e in Europa. In entrambe i casi si assistono a fenomeni di coercizione (legislativa), imitazione tra *decision makers* di diverse arene e diversi sistemi amministrativi, e influenza da parte di agenzie professionali, che depongono a favore di una subitanea ed efficace espansione del binomio aziendalizzazione-valutazione in maniera non molto dissimile dal processo di espansione che aveva caratterizzato lo sviluppo della burocrazia meccanica nelle società industriali e negli Stati-nazione. I fenomeni di isomorfismo dovranno, perciò, costituire un oggetto di attenzione privilegiato per capire quali specifici processi e fattori possano determinare esiti di questo tipo per il destino delle istituzioni democratiche.

Nella stessa misura le letteratura sull'istituzionalizzazione ha anche elaborato una variazione sul tema di questa ipotesi cercando di cogliere, parallelamente ai fenomeni di omologazione, anche gli esiti opposti, come la localizzazione, la differenziazione inattesa, gli effetti perversi rispetto agli obiettivi posti, che si vengono a manifestare in seguito all'espansione di un modello. Le scienze sociali, infatti, hanno elaborato nel corso della loro storia una interpretazione del cambiamento istituzionale dicotomica e, a nostro avviso, fuorviante: o la riforma aveva avuto successo, o viceversa, aveva fallito del tutto. Solo recentemente si è affermata una terza via più gattopardesca, secondo la quale il cambiamento c'è stato, ma solo in apparenza, lasciando tutto come prima. Tutte e tre queste soluzioni ci impediscono di conoscere i diversi *gradi* di avanzamento (sia del successo sia del fallimento) e i fattori che hanno favorito il processo di istituzionalizzazione e il suo tipo di esiti locali.

Rispetto a queste iniziali formulazioni del problema, la letteratura sull'istituzionalizzazione ha anche contemplato una casistica di esiti differenziati cercando di cogliere un intero intervallo di situazioni ibride tra i due poli del successo e dell'insuccesso relative a specifici fattori di differenziazione locale di un modello comune applicato a differenti istituzioni e lì ri-adattato alle soluzioni locali. Questo secondo fenomeno è stato indicato come *allomorfismo istituzionale* per descrivere i processi attraverso i quali innovazioni uniformi a livello generale si modificano nei contesti organizzativi finendo per assumere *forme diverse*. Anche in questo caso l'aderenza rispetto al fenomeno osservato in questa ricerca è forte. L'introduzione di un'unica metodologia di valutazione all'interno delle amministrazioni locali conduce ad esiti assai differenziati in concomitanza con alcuni fattori che ne favoriscono la localizzazione e l'adattamento. Per questa ragione, anche *l'allomorfismo istituzionale* rappresenta un'importante ipotesi da verificare empiricamente per capire il grado e i fattori dell'adattamento locale.

Isomorfismo e allomorfismo istituzionale costituiranno, di conseguenza, i due confini concettuali all'interno dei quali articoleremo l'interpretazione della politica di riforma che conduce all'istituzionalizzazione della valutazione in ambito pubblico. Questa operazione, ovviamente, non sarà condotta in astratto, ma in relazione ad un caso empirico. L'unità di analisi è costituita dalla messa in opera in Italia di uno specifico strumento di valutazione all'interno del livello locale di governo (comuni e province).

Questo strumento, assai noto nella cronaca e per gli addetti ai lavori, ma forse sconosciuto al grande pubblico, è noto con il nome di «controllo di gestione» e rappresenta, senza dubbio, una brillante estrinsecazione delle caratteristiche esposte in questa introduzione. È, infatti, uno strumento aziendale per eccellenza, che non può non implicare, attraverso la sua adozione, *un'aziendalizzazione* dell'istituzione che lo adotta, con tutti i relativi problemi di adattamento di un sistema originato in ambito *profit* ad un contesto *non profit* complesso come un'amministrazione locale. Si tratta, inoltre, di un'innovazione in ambito valutativo della gestione di un ente locale sulla quale i riformatori hanno riposto gran parte delle loro speranze di trasformazione delle burocrazie in organizzazioni autonome e responsabili. Infine, l'attuazione del controllo di gestione rappresenta il più chiaro esempio di esperimento di valutazione in ambito pubblico in Italia e, per questo, sicuramente un oggetto di studio di assoluto interesse.

L'evidenza empirica della trattazione è, poi, costituita da un'indagine quantitativa, una *survey*, sull'attuazione del controllo di gestione svolta tra l'estate del 1996 e l'inverno del 1997 su un campione di circa trecento casi formato dalle province e dai comuni italiani con popolazione superiore ai ventimila abitanti[2]. Questa inchiesta, oltre ad avere costituito l'esperienza di ricerca del dottorato in Sociologia e ricerca sociale dello scrivente, ha rappresentato la prima esperienza di mappatura del fenomeno condotta in Italia. Questa sua peculiarità, oltre a farne uno strumento unico nel suo genere per il tipo di obiettivi eterodossi rispetto ai tradizionali impieghi dei questionari, raramente utilizzati per studiare l'implementazione di una riforma amministrativa, è stata quella di organizzare una base informativa di tipo strategico per ulteriori approfondimenti sul tema. Approfondimenti che sono stati compiuti in seguito a questa ricerca attraverso studi di caso in singoli enti locali individuati proprio attraverso questa inchiesta e poi utilizzati all'interno di due più ampi gruppi di ricerca, aventi come finalità conoscitive rispettivamente i processi di traslazione del controllo di gestione e la nuova dirigenza pubblica. In questo libro si documenteranno, perciò, solamente i dati dell'inchiesta quantitativa. Rimandiamo gli approfon-

[2] Vedi il questionario in appendice.

dimenti sui due temi specificati alle relative pubblicazioni all'interno delle quali sono stati trattati in maniera accurata: i volumi *Tradurre le riforme in pratica* (Gherardi e Lippi, 2000) e *La nuova dirigenza pubblica* (Cerase, 1999).

La struttura del libro rispetterà, di conseguenza, l'articolazione logica di un testo scientifico, esplicitando le ipotesi teoriche e il quadro interpretativo del problema sottostante nella prima parte e dedicando, invece, la seconda alla presentazione dell'evidenza empirica e dei dati della ricerca. Infine, nelle conclusioni si trarranno delle generalizzazioni sulla base dei riscontri empirici ottenuti rispetto alle formulazioni teoriche iniziali.

Più specificamente, nel *primo capitolo* si ricostruiranno le ipotesi interpretative del volume insistendo sui concetti di: rendimento, sviluppo e valutazione. In questo stesso ambito si prenderà in esame da vicino il quadro storico che ha orientato i paesi industrializzati verso le *policy* di riforma amministrativa di tipo *managerialista* e le successive interpretazioni che si possono dare a questo fenomeno. Il punto di arrivo sarà, di conseguenza, la presentazione del quadro interpretativo dell'istituzionalizzazione e dei relativi concetti di *isomorfismo* e *allomorfismo istituzionale*.

Una più dettagliata analisi del caso italiano è invece oggetto del *secondo capitolo*. In questa sezione del libro si affronterà in sintesi la vicenda delle riforme amministrative italiane dal punto di vista della loro evoluzione verso la valutazione. In questo caso il fuoco dell'analisi sarà interamente centrato sul tipo di istituzionalizzazione della valutazione che si è verificato in Italia a livello di determinazione della *issue,* di decisione e di provvedimenti adottati. In questo quadro si mostrerà come le peculiarità della dinamica di *policy making* italiano pone le condizioni per un *certo tipo* di attuazione. Una trattazione del controllo di gestione a fianco di altri strumenti omologhi, con particolare rilievo al ruolo che questo strumento di valutazione ha avuto nel mondo delle imprese, ed una cronologia analitica dei provvedimenti che costituiscono la cornice normativa dell'introduzione del controllo di gestione, integrano la ricostruzione storica della policy di riforma inserendo gli elementi conoscitivi necessari per affrontare nel dettaglio la sua messa in opera con i dati. Una rassegna delle principali domande conoscitive sul fenomeno alla luce delle ipotesi esplicitate chiude questa prima parte.

La seconda parte del libro è interamente dedicata al caso dell'implementazione del controllo di gestione all'interno dei governi locali italiani. I dati dell'indagine vengono, di conseguenza, commentati e discussi all'interno di tre specifici capitoli.

Il *terzo capitolo* si concentra esplicitamente sulla diffusione del controllo di gestione nel panorama amministrativo locale italiano cercando di enucleare i fattori che hanno favorito il suo radicamento e il suo sviluppo osservando le differenze e le continuità ad un livello macro. L'obiettivo di questa operazione è quella di cercare di comprendere se esistano delle tendenze comune ascrivibili al livello locale che determinino i diversi gradi di avanzamento della riforma e le ragioni di una più rapida o più completa attuazione tra un contesto istituzionale e l'altro, tra un ambito geografico e l'altro e, infine, tra differenti fasi della storia di questa riforma.

Il *quarto capitolo*, invece, privilegia aspetti più specificatamente processuali della messa in opera del controllo di gestione individuando attori e dinamiche prevalenti che hanno contraddistinto la realizzazione di questi strumenti di valutazione all'interno delle amministrazioni locali italiane. In questo specifico contesto l'analisi prenderà in considerazione le strategie e le professionalità che hanno permesso di adattare al settore pubblico una tecnologia tipica del privato giungendo a compimento.

Il *quinto capitolo*, infine, si concentra sugli aspetti micro dell'implementazione del controllo di gestione e, in particolare, sulle specifiche configurazioni organizzative e sulle soluzioni funzionali che gli enti hanno conferito a questi sistemi per utilizzarli all'interno ella loro specifica attività amministrativa. Il punto di arrivo di questa rassegna di risultati sarà quello di cercare di capire se e come il controllo di gestione venga davvero utilizzato all'interno delle amministrazioni locali e quali impatti abbia generato sull'amministrazione, sia dal punto di vista della direzione amministrativo, sia dell'indirizzo politico di governo, sia sulla comunità locale.

Questo tipo di presentazione ci permetterà di giungere al *sesto*, e conclusivo, *capitolo*, con una serie di evidenze empiriche sufficienti per trarre alcune considerazioni generali sull'oggetto di questo volume. In questa sede osserveremo, coerentemente con quanto fin qui espresso, che il ruolo della valutazione è strettamente connesso al *modo* attraverso il quale essa viene introdotta a livello di *policy*, in termini di decisione, ma anche, e soprattutto, in termini di messa in opera. Da questo punto di vista forniremo una descrizione generale sull'uso del controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali italiane ripercorrendo i fattori *isomorfici* ed *allomorfici* che ne hanno favorito l'istituzionalizzazione e ponendo alcune considerazioni sul modo di formulare ed attuare le riforme amministrative in Italia.

Questa base informativa ci condurrà alle risposte agli interrogativi sopra posti e osservare, in sequenza, se il controllo di gestione abbia, o meno contribuito ad aziendalizzare le amministrazioni locali, se la valutazione abbia o meno costituito una strada di allontanamento dalla burocrazia in direzione di modelli organizzati-

vi e funzionali alternativi, se questa sia stata realmente assorbita all'interno delle organizzazioni amministrative svolgendo quel ruolo di leva del cambiamento di cui abbiamo parlato o se, al contrario, sia finita per essere un'ennesima appendice della burocrazia e, infine, se la valutazione abbia davvero contribuito a sviluppare una capacità riflessiva nelle istituzioni tanto da costituire un modello, o se non altro, una strada da percorrere per risolvere il problema del *loro sviluppo* rispetto ai problemi di sviluppo delle società democratiche.

Il punto di arrivo sarà contrassegnato, di conseguenza, dal ruolo della capacità riflessiva nelle istituzioni democratiche. La valutazione ha ricondotto la funzione amministrativa in termini di razionalità o l'ha spinta in nuove direzioni di apprendimento da identificare?

Valutazione e riforme amministrative

1

Rendimento amministrativo e valutazione dei risultati

SOMMARIO: 1.1. Il problema. Burocrazia e sviluppo. – 1.2. Il concetto di rendimento amministrativo. – 1.3. La valutazione leva del cambiamento. – 1.4. Le riforme «manageriali-ste». – 1.5. L'aziendalizzazione del settore pubblico.

1.1. Il problema. Burocrazia e sviluppo

Per le società democratiche la burocrazia è oggi un problema. La problematicità trae le proprie origini da una comune e diffusa insoddisfazione nei più differenti ambiti economici, politici e nell'opinione pubblica per tutte le forme di organizzazione e svolgimento delle attività che siano gestite all'interno delle burocrazie amministrative.

Non è sempre stato così o, se non altro, l'insofferenza e lo scontento nei confronti della pubblica amministrazione non è mai stato di questo segno e di tale portata nel corso del tempo. La medesima storia delle burocrazie amministrative, dalla loro nascita, associata all'evoluzione dello Stato di diritto, fino ai recenti sviluppi attraverso trasformazioni storiche e ambientali profonde, è costellata di relazioni che ne denunziavano di volta in volta le patologie e le deficienze. A queste denunzie facevano usualmente seguito progetti di "ammodernamento", razionalizzazione, riallineamento rispetto agli scopi originari della funzione alla quale esse avrebbero dovuto assolvere.

C'è, tuttavia, una profonda frattura che separa questi tentativi di modernizzazione della struttura amministrativa dalla più recente impopolarità che contraddistingue l'azione del settore pubblico negli ultimi trent'anni del Novecento. Fino agli anni Settanta il problema dell'amministrazione pubblica era stato

interpretato, sia dagli addetti ai lavori sia dai riformatori, come una forma di devianza rispetto ad un comportamento atteso, un allontanamento derivante dall'ingolfamento di una macchina o dalla degenerazione di alcune sue componenti. La bontà del modello, in concomitanza con la matrice culturale giuridica che la sosteneva, non era in discussione. Si trattava di individuare i meccanismi correttivi e le forme di adeguamento dell'organizzazione burocratica alle nuove esigenze.

Questa tendenza, che ha riguardato praticamente tutti gli Stati dotati di un apparato burocratico posto alle dipendenze del potere esecutivo, a prescindere dal sistema giuridico di riferimento, si è particolarmente resa vera per quei paesi, come la Francia e l'Italia, che avevano posto le burocrazie al centro dell'organizzazione dello Stato profilandole come delle "impersonali macchine" di trasmissione e di attuazione dell'azione di governo (Fedele, 1998). In questi contesti nazionali, dove il "cono d'ombra" in cui si muoveva la burocrazia rispetto alla politica era particolarmente ampio, l'idea del ripristino di un ideale e originario disegno di razionalità, in condizioni di subordinazione e di imparzialità, è sempre stato il baricentro anche di ogni disegno di riforma [1].

Il fuoco dell'attenzione pubblica rimaneva, tuttavia, centrato sulla politica. Sui vari aspetti dell'esercizio dell'azione politica, dalla formulazione e scelta di merito nelle specifiche politiche pubbliche, alle forme di impiego democratico del potere fino alle differenti configurazioni istituzionali da assegnare allo Stato in ipotetici quadri di cambiamento, si erano costituite e alternate scuole di pensiero e animato il confronto all'interno delle arene decisionali.

Il primato della politica, per tutto il Novecento, ha attratto gli sforzi ideologici e le energie della società. In questo quadro, il modello organizzativo della burocrazia non era mai stato messo in discussione se non, in maniera residuale, per ribadire la necessità di un miglioramento o per un suo potenziamento [2]. Sul ruolo della burocrazia non si erano formati schieramenti sostanzialmente differenti e il bacino culturale dominante è stato, per tutto il periodo preso in questione, il diritto amministrativo, al quale andava il compito, apparentemente

[1] Come è stato osservato, l'orientamento delle riforme è stato sempre quello adeguare l'amministrazione pubblica alla differenti esigenze «recuperando le disfunzioni più evidenti» (Capano, 1992: 312).

[2] Il caso dell'Italia è indicativo, se facciamo mente locale alle singole riforme poste in essere dai vari governi, dotati di differenti orientamenti ideologici, ma col medesimo proposito di dover modernizzare la burocrazia, magari aggiornandola o innestandole di nuove funzioni, livelli gerarchici, strumenti normativi in un processo di accumulo senza mai detrazioni, fino a dedicarle un apposito "Ministero per la riforma burocratica" (1964).

privo di indirizzo ideologico, di formulare nuovi strumenti di regolazione della "macchina".

Questo tipo di atteggiamento è definitivamente sfumato, invece, ai giorni nostri, fino a sparire quasi del tutto, dal momento che sono pochi i riformatori o addirittura i difensori, della burocrazia amministrativa che non abbiano fatto i conti con un bilancio fallimentare di questo modello sociale di esercizio dell'autorità statale. Oggi non c'è ambiente politico o luogo figurativo delle comunicazioni di massa nel quale la burocrazia amministrativa non venga percepita come un fatto intrinsecamente negativo. Le critiche, anzi, convergono proprio *sull'adeguatezza* di quest'archetipo. Il "ritorno", per così dire, della burocrazia sulla scena del dibattito politico è stato caratterizzato dalla convergenza di un unico orientamento di insoddisfatti che si differenziano solamente per le diverse ricette (eliminarla del tutto o cambiarla radicalmente) che essi propongono. Al di là degli schieramenti e a prescindere, in ogni caso, dal tipo di accusa mossa contro l'oggetto, possiamo riassumere il problema della burocrazia come quello di una componente passiva delle società democratiche che, in qualche maniera, ne condiziona negativamente lo *sviluppo* (Ferrera, 1998).

Per prima cosa la burocrazia è un *problema di sviluppo* sotto il profilo *economico*, si è sostenuto, poiché il costo finanziario di questo *tipo* di settore pubblico incide inesorabilmente sulla competitività dei sistemi economici del capitalismo avanzato dinanzi alle spinte derivanti da economie emergenti e, di conseguenza, delle necessarie strategie di riaggiustamento da parte delle medesime strutture produttive del capitalismo nord americano ed europeo. La burocrazia amministrativa, in questo quadro, è stata intesa come una forma di organizzazione dell'intervento pubblico che si è rivelata avulsa nei confronti sia delle caratteristiche dei mercati sia delle configurazioni produttive e delle loro esigenze di trasformazione, incapace di offrire dei servizi adeguati, specie in termini di infrastrutture, rispetto ai medesimi sistemi economici fino a risultare, alla fin dei conti, un costo passivo (Rockman, 1998).

La burocrazia, si è poi affermato (Wamsley e Wolf, 1996), è un *problema di sviluppo politico* e *istituzionale*, allorché nei singoli ambiti nazionali, ma particolarmente in Italia, il settore pubblico non ha dato prova di essere in grado di implementare interi settori di politiche pubbliche decise a livello di governo e poi spesso dispersesi in infiniti rivoli fino ad annullarsi. Quest'incapacità di tradurre in fatti i programmi e le decisioni fissate dalla politica, resta una persistente lacuna del modello burocratico il quale, a tutt'oggi, continua a galleggiare in un ruolo separato che non è quello della macchina impersonale che lavora per i "piloti" della politica, né quello di un soggetto autonomo che risponde di un'azione distinta e coerente.

A ciò è necessario aggiungere la fragilità del disegno istituzionale delle burocrazie di questi ultimi decenni, specie quelle italiane, caratterizzate, come sono, da una tale complessificazione delle funzioni, da una moltiplicazione di strutture e di compiti e, infine, da un sistema normativo ingarbugliato e ridondante, tali da farne degli apparati che assorbono risorse e coinvolgono diversi livelli di governo, ma che sono privi di un'identità e di una responsabilità visibili al di sotto della generica etichetta "pubblica amministrazione".

La fragilità del disegno assume, inoltre, una particolare rilevanza nel continente europeo, dove il quadro istituzionale dell'unificazione, che mette sotto pressione la medesima identità e natura degli Stati-nazione e i loro sistemi istituzionali di rappresentanza e di governo, non può non riflettersi anche sulle loro forme organizzative, varie e differenti tra loro, ma accomunate dalla medesima matrice burocratica. Se quest'ultima ha, infatti, rappresentato per eccellenza la modalità di organizzazione dell'autorità dello Stato nazionale, è evidente che, nel momento in cui quest'ultimo è stato posto sotto pressione dai processi di convergenza istituzionale e dell'influenza del ruolo regolativo euro comunitario nel *policy making* nazionale e sub nazionale, anche la burocrazia sia stata messa in discussione e sottoposta a spinte sia dall'esterno, da parte della nascente e sempre più intrusiva burocrazia dell'Unione, sia dall'interno, da parte delle medesime istituzioni nazionali che si trovano a dover adeguare il proprio specifico sistema amministrativo agli standard comunitari rinunciando alla specificità nazionale della funzione amministrativa[3] (Righettini, 2001).

La burocrazia, infine, è stata indicata come un *problema di sviluppo sociale,* allorché le vengono imputate disfunzioni, carenze e rigidità che si riflettono sui destinatari dell'azione amministrativa e, di conseguenza, sui diritti di cittadinanza creando un sostanziale squilibrio tra soggetto che presiede all'organizzazione e funzionamento dell'intervento pubblico e soggetti destinatari di questo stesso intervento. In questa prospettiva, la burocrazia è stata progressivamente letta, in questi ultimi anni, come una fonte di diseguaglianza sociale, allorché impedisce, a causa del proprio (cattivo) stato di funzionamento, di beneficiare di diritti e ne lede lo stesso godimento creando disparità tra differenti gruppi sociali, mantenendo un atteggiamento di autorità nei confronti dei cittadini, rimanendo sostanzialmente refrattaria agli stimoli esterni ed ai bisogni degli utenti (Moro, 1998).

Per tutti questi motivi, la burocrazia amministrativa pare essere un candidato ideale per salire sul banco degli imputati dei problemi dello sviluppo delle so-

[3] Un passaggio che, come sappiamo, è stato particolarmente avvertito e doloroso per la Francia (Friedberg, 1994).

cietà democratiche occidentali, strette nel dilemma della conservazione di livelli di benessere per i propri cittadini, delle successive scelte politiche per rendere effettivi questi loro diritti di cittadinanza e la preservazione dei margini di competitività economica rispetto ai mercati emergenti necessaria a garantire la ricchezza per mantenere questi apparati (Okun, 1990). In questo noto *trade off* tra efficienza e cittadinanza la burocrazia sembra un attore sociale inadeguato. Le dinamiche ambientali che circondano questi apparati, infatti, sembrano essere troppo rapide e troppo mutevoli per le deboli capacità di risposta poste in essere da questi per affrontare le richieste che provengono dall'esterno.

Per comprendere, tuttavia, quale possa essere il ruolo negativo che viene imputato alle burocrazie, sia nel dibattito politico sia nelle scienze sociali, è necessario fare un passo indietro per osservare questo recente problema alla luce del *loro sviluppo* all'interno delle società democratiche, delle economie capitaliste e dello Stato di diritto fino al giorno in cui se ne è proclamata la loro manifesta inadeguatezza.

Il modello burocratico ha iniziato a scricchiolare in concomitanza di una serie di fattori ambientali e di trasformazioni del contesto all'interno del quale si è trovato ad agire. Eppure, questa stessa forma di organizzazione dell'autorità statale era parsa, meno di cento anni fa, un'efficace forma di affermazione dell'agire legale razionale e dell'attestarsi di un principio di astrattezza e universalità delle regole sugli interessi individuali. La burocrazia, sosteneva Weber (1961)[4], pur non rappresentando una peculiarità dell'organizzazione sociale del capitalismo, poiché aveva radici ancor più remote in altri tipi di economie, nel capitalismo aveva trovato la piena realizzazione in coincidenza con il principio di legalità e di razionalità. La razionalità dell'agire burocratico assicurava uniformità e standardizzazione all'azione dello Stato ponendosi come soluzione legittima e responsabile nei confronti degli interessi sociali. L'universalità delle leggi ne regolava *a priori* obiettivi, processi e risultati.

Questi aspetti rendevano l'organizzazione burocratica una potente matrice capace di generare prestazioni inusitate per quei tempi, assicurare quella necessaria universalità che si rendeva manifesta in una società ed un modello funzionale specializzato in grado di dedicare un complesso sistema di energie alla produzione *quantitativa.*

La cosiddetta ipotesi della "gabbia di ferro", formulata da Weber, secondo la quale la forza del modello burocratico sarebbe stata tale da inquadrare in un processo di progressiva razionalizzazione pressoché tutti gli ambiti della vita

[4] Weber dedica all'interno di *Economia e società* diversi paragrafi alla burocrazia. Una definizione esaustiva viene data, in particolare, nel par. 6 del III capitolo del primo volume.

economica, politica e sociale, fino a fare della burocrazia lo stereotipo della modernizzazione, sorgeva dal riconoscimento del principio di *adeguatezza* di questa soluzione rispetto alle caratteristiche dell'intervento pubblico che si andava profilando in quegli anni, vale a dire all'inizio del Novecento, e che si era già ampiamente affermato nel corso del secolo precedente.

La metafora della gabbia di ferro ebbe, tra le altre cose, il pregio di evidenziare il grado di diffusione attraverso il quale una determinata forma di organizzazione sociale del lavoro stava andando affermandosi, sia pure con le dovute sfumature, in differenti ambiti nazionali e in differenti settori di attività del capitalismo industriale. L'organizzazione dell'impresa *fordista*, in quegli stessi anni, ricalcava tratti salienti non così dissimili da quelli delle burocrazie amministrative:

i) adozione di strutture organizzative gerarchico funzionali dotate di un alto grado di *specializzazione* sia orizzontale sia verticale;

ii) forte ricorso alla *proceduralizzazione* ed alla *pianificazione* delle attività, attraverso una specificazione *ex ante* delle incertezze mediante norme codificate, tecnologie, piani di produzione ed organigrammi;

iii) assetto organizzativo *centralizzato* con netta *separazione* tra attività decisionali ed esecutive, con prevalenza quantitativa delle seconde;

iv) forte grado di *regolazione* delle forme di impiego, delle modalità di carriera e delle mansioni;

v) definizione di strategie produttive, in senso lato, di tipo *seriale* e *standardizzato* volte alla necessità di realizzare a basso costo grandi quantitativi di attività (beni, servizi o anche semplicemente atti).

Rispetto a queste caratteristiche, sia la versione *industriale* sia quella amministrativa, presentavano alcune variazioni rispetto all'ideal tipo della *burocrazia meccanica* (Scott, 1994) come, ad esempio, il tipo di compito o gli specifici contenuti dell'attività. L'una e l'altra forma, con le dovute semplificazioni, rappresentavano, però, l'organizzazione sociale *relativamente* efficiente e adeguata alle esigenze rispettivamente delle società industriali e degli Stati liberali. L'impersonalità e la regolazione dei rapporti di organizzazione del lavoro, da un lato, assicuravano un livello di imparzialità e pianificazione delle attività anche in presenza di attività complesse e di grandi numeri (sia in termini di volumi di attività che di quote di addetti). Dall'altro, la forte proceduralizzazione e il ricorso all'impianto gerarchico funzionale rendevano possibile la produzione di attività *standard* in forma seriale secondo un principio di pianificazione ed uniformità.

Questo tipo di impianto, come sappiamo, non mutò di molto anche quando lo Stato liberale declinò progressivamente, secondo diversi percorsi, verso regimi di massa fino a giungere alle democrazie occidentali del secondo dopo guerra. In questi contesti, ancora una volta, dinanzi a profondi stravolgimenti delle configurazioni istituzionali della politica, la burocrazia rimaneva sostanzialmente immutata, modellata, com'era, per l'esecuzione delle scelte degli organi di governo. All'indomani del secondo conflitto mondiale, l'organizzazione amministrativa si presentava, così, strutturata su quelle che potremmo definire delle *burocrazie di massa,* in coincidenza con altre forme di organizzazione sociale che presentavano delle analoghe premesse organizzative di tipo burocratico: l'economia, organizzata sul modello della burocrazia industriale *fordista*, e la politica, la cui rappresentanza era solidamente strutturata su alcuni partiti di massa, i quali, a loro volta, si fondavano su strutture organizzative analoghe.

Secondo Jessop (1993), questa coincidenza dell'affermazione della burocrazia come forma di organizzazione di massa dell'economia, della politica e dell'amministrazione delle democrazie occidentali avvenne in concomitanza con un preciso *tipo dello sviluppo* di queste società, che egli identifica come *fordista*. Questo tipo di sviluppo aveva implicato, a sua volta, l'articolazione di uno specifico *tipo* di *intervento pubblico*, il *welfare state,* che corrispondeva a quelle esigenze. Jessop conclude il proprio *excursus* storico etichettando *questo* contingente tipo di *welfare state* anch'esso *fordista*, ma che noi definiremo, in coincidenza con quanto appena detto, come *burocratico*.

Il *welfare state* burocratico si distingueva per il fatto di avere fondato i propri obiettivi sul modello organizzativo della burocrazia amministrativa. Ciò comportava l'istituzione di un sistema di protezione sociale orientato al soddisfacimento di alcuni bisogni fondamentali dei cittadini i quali, sulla base dei loro diritti, vedevano assolte dalla collettività funzioni di cura e di riproduzione sociale che da soli non sarebbero stati in grado di svolgere. La peculiarità dei servizi di *questo* specifico tipo *welfare state*, specie agli esordi (fine anni Cinquanta), era quello di fornire una risposta essenziale, spesso minima e seriale, per soddisfare bisogni primari secondo una logica *quantitativa*[5]. Di conseguenza, le burocrazie amministrative, le quali fino a quel momento avevano svolto un ruolo ispettivo e certificatorio, vengono adesso convertite ai nuovi scopi e chiamate a gestire in prima persona l'intervento pubblico, ma con i medesimi criteri funzionali: standardizzazione delle attività, forte regolazione, strutture gerarchico funzionali, ecc.

[5] La tipologia delle prestazioni è ovviamente assai articolata: si può andare dalle case popolari alle pensioni, alla sanità o altro. Il denominatore comune di queste prestazioni rimaneva comunque quello di riuscire a rispondere al maggior numero di domande possibile.

Quando si verifica questo tipo di investitura nei confronti delle strutture amministrative dello Stato, che gestiscono interamente e in maniera accentrata le funzioni del *welfare state*, si è tuttavia verificato uno slittamento degli obiettivi della funzione amministrativa. Nella versione cosiddetta *liberale* dello Stato, alle burocrazie amministrative spettava essenzialmente un compito *esecutivo*, secondo una rigida distinzione di ruoli di decisione (politica) e di esecuzione (amministrativa). L'esecuzione delle direttive della politica era coerente con il ruolo dello Stato rispetto al contesto, ed al livello di sviluppo delle società e delle economie di quel periodo. Questo ruolo era quasi esclusivamente volto alla *regolazione* attraverso un limitato arco di interventi. Si tratta di operazioni ristrette ad alcune materie specifiche, circoscritte ad un compito autoritativo o, comunque, vincolato ad una serie di servizi elementari forniti in modo quasi paternalistico (Melis, 1998). Il compito esecutivo e la funzione regolativa della burocrazia ne facevano un apparato efficiente rispetto ai compiti dati [6].

Nelle democrazie di massa la burocrazia mantiene la medesima impronta, ma si modifica il ruolo dello Stato e, di conseguenza, la natura dell'intervento che essa doveva andare a presiedere con i medesimi mezzi. Dopo una prima fase pionieristica, dalla fine degli anni Sessanta l'evoluzione del *welfare state* condusse quest'ultimo a fornire sempre più servizi ed ad accentrare sempre più funzioni redistributive nei confronti dei cittadini assumendosi in linea diretta la gestione di queste attività. Il suo ruolo divenne sempre meno *regolativo* e sempre più di *prestazione*, in concomitanza con la necessità di prendere in carico intere branche di attività e di assumersene (o, meglio, far assumere alle burocrazie) *in toto* la gestione (Crozier, 1988) [7].

Amministrazione di regolazione e *amministrazione di prestazione* non condividono le finalità dell'intervento pubblico, ma condividono il modello di organizzazione e di esercizio delle loro funzioni: la burocrazia esecutiva. Lo spostamento del baricentro dell'azione dalla regolazione alla prestazione comporta, in questa fase, una profonda trasformazione degli assetti organizzativi, caratterizzata principalmente da una dilatazione sia in orizzontale (in termini di nuove

[6] Non per nulla il modello esecutivo della burocrazia ebbe due archetipi militari: nell'esercito napoleonico, in un primo momento, e in quello prussiano, in un secondo.

[7] La dicotomia di Crozier tra Stato di regolazione e Stato di prestazione è stata recentemente ripresa e ampliata da La Spina e Majone (2000: 15-31), i quali distinguono inizialmente tra Stato minimo e Stato gestore, come binomio "storico" che si ferma agli anni Sessanta e integrandolo con i più recenti concetti di Stato sociale e di Stato regolatore, facendo riferimento con quest'ultimo al sopravvenente ruolo delle Autorità indipendenti. Non bisogna dunque confondere la dizione "regolazione" come la utilizza Crozier (che coincide con i compiti dello Stato minimo) con quella utilizzata da La Spina e Majone.

materie di intervento di cui progressivamente lo Stato si prendeva la responsabilità) [8] sia in verticale (attraverso l'aumento sensibile di risorse umane impiegate nella gestione) [9]. Le burocrazie di massa rappresentano, di conseguenza, l'estensione del modello burocratico regolativo alle finalità di prestazione attraverso un carico di settori di intervento ed un aumento sensibile del volume di addetti e di strutture organizzative preposte all'attuazione ed alla gestione.

Le ragioni di questa evoluzione del modello burocratico, da struttura esecutiva snella "di regolazione" a struttura allargata "di prestazione", e le cause delle possibili degenerazioni, sono state affrontate e sviluppate in maniera approfondita all'interno della letteratura sulle amministrazioni pubbliche, sia in Italia che a livello internazionale (Fedele, 1998). Ai fini del ragionamento che stiamo svolgendo, e cioè che la burocrazia amministrativa sia stata interpretata, ad un certo punto del *suo* percorso di trasformazione, come un ostacolo dello *sviluppo delle società* nelle quali agivano e delle quali erano state espressione, ci sono alcuni punti di crisi che ci paiono rilevanti.

Un primo punto di crisi della burocrazia di prestazione è di tipo organizzativo e culturale (Battistelli, 1998; Cerase, 1999). L'impianto esecutivo mal si adatta a compiti complessi dove le attività non possono essere interamente pianificate a monte e la prestazione deve fare i conti con elementi di incertezza e momenti di discrezionalità decisionale disseminati lungo il percorso di svolgimento dell'attività e lungo la cascata gerarchica, non sempre in maniera proporzionale al potere decisionale assegnato formalmente. L'attività di direzione e gestione di prestazioni amministrative comporta, di conseguenza, molti momenti di *problem solving*, la necessaria circolazione e condivisione di informazioni tra differenti livelli, lo sviluppo di competenze specialistiche, la flessibilità nell'organizzazione degli uffici e del personale. La natura esecutiva delle burocrazie amministrative non permetteva tutto ciò e fin da subito mostrò i propri limiti e le rigidità connesse con le proprie caratteristiche dinanzi alle mutate pressioni. Le prestazioni amministrative gestite dalle burocrazie presentarono, nel corso del tempo, una serie di effetti indesiderati quali:

a) un costo, non solo finanziario, ma anche politico e sociale, molto elevato per mantenere in piedi strutture ridondanti rispetto ai servizi da erogare;

[8] Cioè l'ampliamento di nuovi settori amministrativi paralleli: ad esempio il numero dei Ministeri.

[9] Aumentando, di conseguenza, il numero degli uffici e, soprattutto, allungando le catene gerarchiche all'interno delle strutture.

b) una scarsa attenzione ai risultati dell'azione amministrativa ed un eccessivo, invece, culto dell'adempimento formale;

c) un rapido sviluppo, sul modello formale e fortemente regolato delle attività, di un modello informale costituito da prassi non sempre legali e totalmente fuori controllo.

Un secondo punto di crisi è di tipo politico (Dente, 1995). La burocrazia amministrativa era nata come "macchina" esecutiva delle decisioni degli organi politici. Questa originaria subalternità della burocrazia rispetto alla politica si era via via attenuata nel momento in cui politici e burocrati, con i rispettivi poteri decisionali e esecutivi, si erano progressivamente trovati seduti intorno ai medesimi tavoli decisionali dell'amministrazione di prestazione e, quindi, in qualche modo portati a condividere le responsabilità sulla gestione dei servizi del *welfare state* ed a confrontarsi con le necessarie capacità di presiedere alla loro erogazione. Al modello teorico di autorità formale tra politica e burocrazia secondo lo schema decisione-esecuzione, nel corso del tempo si sostituiscono pratiche informali fondate su un intero arco tipologico di situazioni ibride nelle quali la decisione e l'esecuzione vengono contrattate in maniera più o meno cooperativa tra due attori collettivi (politico e burocratico) che cercano di influenzarsi a vicenda (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Il terzo punto di crisi è, infine, di tipo sociale. La domanda di prestazioni nei confronti dello Stato amministrativo era andata progressivamente diversificandosi. In concomitanza con questo fatto, erano anche cambiati i parametri dell'idea stessa di prestazione. L'erogazione *quantitativa* di prestazioni seriali e standardizzate, tipica di ogni burocrazia, non risultava più conforme con la varietà di bisogni e di aspettative da parte dei destinatari delle prestazioni, i quali esprimevano adesso una domanda sempre più differenziata e sofisticata, orientata al soddisfacimento di bisogni anche non strettamente materiali orientandosi verso un'offerta *qualitativa* che tenesse conto di questi differenti fattori.

La frustrazione di questa richiesta di diversificazione dell'offerta ha così progressivamente condotto la domanda verso una crescente disaffezione e una generalizzata sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche intese come soggetti erogatori di prestazioni e come "garanti" degli interessi e dei diritti di cittadinanza sociale. L'insoddisfazione dell'utenza ha, quindi, contribuito a generare, percorsi di ricerca per fruire di simili prestazioni sia attraverso il ricorso ad alternative di mercato sia attraverso la definizione di scambi clientelari con le medesime amministrazioni per ottenere ciò che invece sarebbe stato a tutti gli effetti un diritto (Zincone, 1992).

La crescita e l'articolazione del settore pubblico, nel trentennio tra gli anni Cinquanta agli anni Settanta, aveva messo in mostra una serie di carenze e di

limiti propri di questa forma di organizzazione dinanzi alle crescenti e mutevoli istanze provenienti dall'esterno. Le burocrazie non riuscivano più, se non producendo gravi costi economici e sociali, a presiedere ad un intervento pubblico sempre più ramificato, evoluto nelle tipologie di prestazioni e nelle articolazioni della domanda.

Questo tipo di problema può essere riassunto in una sorta di sintomatologia ricorrente che concerne "il" problema amministrativo contemporaneo attinente al suo ipotetico cambiamento in termini di:

i) *decisioni* da assumere rispetto ai compiti da realizzare in un contesto dove il ruolo di *esecuzione* relativo a compiti *minimi e regolativi* passa progressivamente la mano ad un ruolo di *scelte discrezionali* relativo a compiti di *prestazione*, con i connessi problemi di *controllo* dell'azione e degli *interessi* che l'amministrazione, in quanto parte dello Stato di diritto, deve soddisfare, o se non altro cercare di farlo, una volta allentatosi nella pratica il principio di uniformità;

ii) *responsabilità* che l'amministrazione dovrebbe assumersi dinanzi all'evoluzione del proprio ruolo da *longa manus* esecutiva della politica, a soggetto autonomo cogestore dell'offerta pubblica dinanzi alla committenza politico istituzionale e alla domanda sociale, sia come capacità di assicurare il compimento dell'intervento pubblico (*responsiveness*), sia di rendere conto delle prestazioni svolte e dei mezzi impiegati (*accountability*);

iii) *legittimazione* che l'amministrazione deve avere nei confronti della propria azione, una volta che questa non viene più solo dal diritto e dalla natura regolativa, e quindi dall'impersonalità derivante dalla subordinazione gerarchica relativa all'esecuzione di decisioni superiori e in esclusiva obbedienza all'uniformità delle regole, ma le viene chiesto di rispondere in prima persona dell'operato delle prestazioni operate (legittimazione fondata non più sulla sola *autorità*, ma anche sulla *performance*).

L'insieme di queste carenze, che vennero progressivamente in luce nei singoli paesi, in concomitanza con la crescita dell'insoddisfazione e con il progressivo ridursi delle quote di finanze da destinare al mantenimento di queste strutture, evidenziarono chiaramente la difficoltà che un modello organizzativo rigido incontrava allorché veniva chiamato ad adattarsi a mutamenti ambientali come quelli descritti. Questo fatto parve rilevante fin da subito e si acuì via via nel corso degli anni successivi fino a far emergere come lo sviluppo delle società democratiche dovesse confrontarsi con un dilemma legato alla capacità dell'organizzazione dell'intervento pubblico di stare al passo con l'evoluzione del sistema economico, politico e con i mutamenti negli orientamenti della cosiddetta società civile.

Non è possibile in questa sede approfondire quale possa essere stata in passato, e come potrebbe continuare ad essere in futuro, l'influenza che il rendimento dell'amministrazione abbia avuto e potrebbe continuare ad avere sullo sviluppo economico e sull'integrazione tra istituzioni e società civile e se ciò possa costituire un altro dei dilemmi ai quali le donne e gli uomini che vivono nelle società democratiche del XXI secolo debbano trovare una "quadratura" del cerchio (Dahrendorf, 1995: 25) nel *trade off* tra competitività economica e benessere sociale. Quello che è certo è che, mentre sul fronte della società, della politica e dell'economia si è assistito nel corso della seconda metà del Novecento a profonde trasformazioni, il segmento sociale dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica è rimasto nettamente più indietro segnalandosi chiaramente proprio per la resistenza ad ogni "ammodernamento", riallinamento, imposto dall'esterno rispetto al consolidato modello della burocrazia esecutiva.

Quest'ultimo aspetto è ciò che superficialmente dall'opinione pubblica viene percepito come "il" problema di sviluppo con il quale abbiamo esordito. Nel corso di questo libro non ci soffermeremo su questo perdurante dilemma, ma sulle riforme che hanno inteso segnare una svolta e fornire una risposta al problema del rendimento delle amministrazioni nelle società democratiche.

Se la burocrazia, come è stato sostenuto, ha rappresentato un problema di sviluppo democratico, tanto da suscitare, come vedremo, un dispiegamento di riforme emanate a macchia d'olio praticamente in quasi tutti le democrazie europee e nordamericane, il nostro obiettivo sarà osservare come siano state realizzate e quali esiti abbiano dato le soluzioni rispetto allo specifico caso che costituisce l'unità di analisi della relativa indagine.

1.2. Il concetto di rendimento amministrativo

Il problema degli esiti delle prestazioni rispetto alle (diverse) aspettative che dai vari ambiti politici, economici e della società civile veniva rivolto alla funzione politico amministrativa, è stato rappresentato concettualmente all'interno delle scienze sociali con il termine *rendimento*. Il concetto di rendimento e il concetto di prestazione sono, in effetti, strettamente associati. Lo svolgimento di una prestazione, implica, come logica conseguenza, una riflessione sui suoi risultati, sulle conseguenze che essa ha generato. In questo senso, il rendimento ha direttamente a che fare con la capacità di generare un *output* e di rispondere della sua natura, sia quantitativa sia qualitativa. Ugualmente, il rendimento è relativo ad una prestazione anche rispetto alle aspettative iniziali antecedenti

alla prestazione che conducono alla generazione del medesimo *output*. Il rendimento di una prestazione è, in seconda analisi, un fatto relativo ad un *input*, cioè al tipo di richiesta che ha condotto a quel tipo di prestazione. *Input* e *output* costituiscono i confini di ogni prestazione amministrativa che si dà un'organizzazione per rispondere al problema posto con una soluzione adeguata (Vecchi, 2001).

È in questi termini che oggi giorno la maggior parte di noi si pone rispetto alla funzione amministrativa, con l'aspettativa che da essa si dipani un'attività che conduca ad un risultato che soddisfi le nostre esigenze iniziali. Questo tipo di atteggiamento, che conduce al tema della ricerca di questo libro, ha delle implicazioni e delle radici che ci proponiamo di approfondire in questo paragrafo.

Il fatto che il problema amministrativo sia oggi rappresentabile in termini di rendimento è lo specchio di un atteggiamento *riflessivo* che uomini e donne, appartenenti ai mondi della politica, della cosiddetta società civile o anche delle stesse scienze sociali, compiono interrogandosi sul *valore* delle loro istituzioni. Parlare di rendimento delle istituzioni è il sintomo di una necessità di cambiamento. Ci si interroga sulla funzionalità di qualcosa nel momento in cui si inizia a sospettare che questa non funzioni più. In questo senso, l'idea di rendimento può essere estesa a differenti ambiti della regolazione del rapporto tra società civile e istituzioni. Interrogarsi sul rendimento delle istituzioni significa, essenzialmente, cercare di ridefinire la funzione della sfera pubblica e le sue modalità di organizzazione. Si può applicare il concetto di rendimento a tutti gli ambiti dell'intervento pubblico, sia parlando di gestione amministrativa, sia di politiche pubbliche, sia di servizi alla persona o dell'azione decisionale di questo o quel livello di governo, tutte le volte che confrontiamo i risultati finali con gli obiettivi e le esigenze di partenza. Nella medesima misura, il rendimento può essere relativo anche a singoli punti di vista, sia sotto il profilo della gestione delle risorse (economico), sia del conseguimento degli obiettivi prefissati (politico), sia del soddisfacimento dei bisogni e di tutela dei diritti (sociale).

Detto in altre parole, rendimento è un po' la parola chiave del *dilemma dello sviluppo* analizzato nel paragrafo precedente e sembra attraversare trasversalmente vari aspetti contemporaneamente rappresentandone, in qualche maniera, il comune denominatore. Rifacendoci a questo concetto chiamiamo in causa, infatti, un problema di *effetti delle istituzioni* nei sistemi democratici per interrogarci sulla loro *capacità di risposta* ai problemi ed ai mutamenti dei loro interlocutori. In questa misura, non ci limitiamo a constatare un aspetto tecnico, strumentale, sul merito con il quale un'azione è stata portata a termine o un'istituzione ha agito in un determinato frangente, né ci vogliamo chiedere quale sia il *valore in sé* dell'istituzione. Ciò che ci vogliamo chiedere è, invece,

quale sia il *valore d'uso*, per così dire, di quest'istituzione rispetto alle richieste ed alle istanze che la circondano. Non è un ragionamento specialistico, ma una questione di principi attraverso i quali una società democratica vuole conoscere le capacità di darsi delle istituzioni e sul suo modo di rispondere ai propri bisogni attraverso di esse (Stame, 1998).

Come abbiamo accennato nel precedente paragrafo, il problema amministrativo relativo all'organizzazione burocratica dell'intervento pubblico è stato fino a poco tempo fa circoscritto ad una questione di allontanamento rispetto ad un modello che non era in discussione. I giudizi sulla scadente prestazione amministrativa erano, logicamente, essenzialmente rivolti alla forma e non al contenuto. Il valore dell'istituzione non era in discussione. L'amministrazione (organizzata sull'ideal tipo della burocrazia) era considerata un aspetto strumentale del rapporto tra società e Stato. I rimedi apportati, infatti, riguardavano soluzioni apparentemente funzionali e spesso ridotte a fatti tecnico-giuridici e concernenti aspetti procedurali lasciando quelli di *valore* alla politica.

Introdurre il criterio di rendimento per discutere sulle istituzioni significa estendere le considerazioni sul valore delle istituzioni dalla politica (la sfera delle decisioni) anche ai *modi* attraverso i quali quest'ultima rende operative le proprie decisioni, vale a dire l'amministrazione (la sfera della gestione), riconoscendo che il *metodo* con il quale una democrazia si organizza per rispondere alle istanze provenienti dalla società è un *problema di valori* esso stesso.

Recentemente Scharpf (1999: 13) ha utilizzato una dicotomia per distinguere il processo di legittimazione del ruolo delle istituzioni rispetto alle società che rappresentano e che amministrano. Da una parte c'è il tradizionale modello fondato sullo Stato-nazione, che Scharpf definisce una democrazia orientata *all'input*, come espressione della volontà *del* popolo. Si tratta di un sistema democratico nel quale il compito delle istituzioni è rappresentare i differenti interessi, le identità nazionali e le ideologie partigiane, garantendo l'ordine secondo la regola della maggioranza nella presa delle decisioni. La caratteristica della democrazia *dell'input* è l'idea di uno Stato che si esprime attraverso *l'autorità* e che ha il suo *core actor* nel parlamento, il quale si pone come arbitro delle negoziazioni di potere tra differenti gruppi di interessi e che fonda la propria legittimazione come espressione di una razionalità superiore e garante di un principio di universalità.

All'opposto della democrazia dell'*input* Scharpf colloca la democrazia orientata all'*output*, un governo *per* il popolo. La democrazia orientata all'*output* trae la legittimazione dalla capacità di risolvere i problemi che non possono essere affrontati individualmente né affidati al mercato ad altre forme di solidarietà sociale. Queste istituzioni cercano di ottenere consenso non attraverso la rappresentanza di specifiche identità collettive, nazionalità o *cleaveges* ideologici, ma attraverso le prestazioni e le politiche di intervento pubblico che le istituzioni democratiche svolgono. La loro legittimazione si fonda, infatti, sulla *performance*. Nella democrazia *dell'output* il baricentro è chi presiede all'intervento, vale a dire il governo. È questo il caso, sicuramente, dell'Unione Europea, che costituisce il caso di partenza del ragionamento di Scharpf, ma è anche il caso di altri livelli di governo sub nazionali, come le regioni e i governi locali, che sono sempre più deputati al coordinamento di intere politiche pubbliche o di significativi segmenti di esse. Nella democrazia dell'*output* la legittimazione è appunto fondata sui risultati che l'istituzione è condotta a generare per ottenere il consenso rispetto a differenti tipi di destinatari con interessi ed esigenze differenziate.

Le democrazie dell'*output* assegnano, perciò, sempre più il valore delle loro istituzioni non tanto più all'azione da parte del popolo, ma a ciò che l'istituzione *fa* per il popolo e ai *modi* attraverso i quali raggiunge questo scopo. Il declino dello Stato-nazione, talvolta presunto, più spesso verificato attraverso studi e ricerche, coincide con una progressiva perdita di legittimazione fondata sull'autorità a vantaggio dell'emergere di nuove istituzioni dotate di un carattere maggiormente funzionale, come le regioni, i governi locali e la medesima Unione Europea che, invece, fondano la loro legittimazione sul rendimento.

L'impiego del concetto di rendimento rappresenta, tuttavia, un fatto recente all'interno delle scienze sociali e, perciò, deve essere vagliato alla luce dei significati attraverso i quali è stato impiegato nelle formulazioni teoriche e successivamente reso operativo nelle indagini empiriche. Da un punto di vista semantico, il termine rendimento riferisce essenzialmente all'idea di una prestazione e, più specificatamente, alla prestazione unita all'effetto da essa generata[10]. *Rendere*, in questa accezione, implica due cose contemporaneamente: il dare qualcosa e il risultato dell'azione. Si tratta di un significato inizialmente meccanicistico. Si può, a buon conto, parlare del rendimento di una macchina allorché se ne osserva il moto e i risultati di questa sua azione. In questa maniera si può osservare, misurare e comparare i rendimenti delle macchine prese in esame per osservarne le differenze, comprenderne il valore e l'adeguatezza rispetto alle esigenze d'uso, individuarne gli effetti collaterali, progettarne nuovamente la configurazione.

Un secondo, e più diffuso, significato del concetto di rendimento è quello di utile. In questo caso l'accezione del termine è di tipo economico. Anche in questo caso si può parlare, a ragione, del rendimento di un investimento, di un ca-

[10] *Grande dizionario della lingua italiana*, De Agostini, Novara, 1990.

pitale, di una transazione, di un patrimonio. Metaforicamente, si tende ad estendere questo significato anche ad altri aspetti non strettamente monetari. Si parla di rendimento delle risorse umane, delle tecnologie o di altro. Utilizzando questo concetto applicato per estensione ad altri ambiti che non siano strettamente finanziari, si assegna ad essi un valore economico: l'utile che possiamo ricavare in termini di costi/benefici dall'oggetto di cui stiamo trattando. Anche in questo caso, la misurazione del rendimento, sulla base di un criterio di utilità, permette l'osservazione dei risultati, la loro comparazione, l'aderenza rispetto alle richieste iniziali e gli eventuali effetti collaterali, l'ispirazione per una sua nuova configurazione. Se estendiamo questo ragionamento ad altri oggetti della vita sociale che non siano solamente macchine o investimenti monetari, dunque anche alle istituzioni ed alle forme di organizzazione della loro azione, potremo compararle ed osservarne il loro *valore d'uso*.

Entrambe i significati, quello di effetto e di utile derivanti da una prestazione, riferiscono ad un risultato che si ottiene attraverso un ritorno di una quantità di energie profuse per ottenerne una restituzione sotto forma di utilità. Il fatto che questa restituzione possa essere maggiore, minore od uguale all'investimento iniziale è la variabile insita nell'organizzazione e nel processo di trasformazione degli *input* in degli *output*.

Il baricentro di questo concetto rimane, tuttavia, ancorato al rapporto tra un generico *input* ed un certo *output*. Dobbiamo perciò intendere il rendimento come la misura della prestazione che si viene a manifestare tra questi due elementi come *capacità di conversione* (Vedung, 1997) del primo nel secondo. Questo processo è stato fatto coincidere con l'azione delle istituzioni e con l'organizzazione amministrativa delle prestazioni. Le scienze sociali, tuttavia, hanno adoperato in vari momenti, e secondo differenti obiettivi, questo concetto senza dargli, però, un retroterra teorico, ma accettandolo, più semplicemente, come un'idea intuitiva, un concetto primitivo.

In tutti gli utilizzi disciplinari si riscontra, infatti, una comune origine dell'uso di questo termine riferito alla radice economica del suo impiego. Nell'interpretazione economico-aziendale (Rebora, 1999) del rendimento (e della sua verifica) si fa riferimento ad esso in ragione dell'utile che si può ottenere dalla *performance* dell'azienda. Quest'utile può essere di natura finanziaria, se l'oggetto in questione è un'organizzazione *profit*, ossia un'impresa. In questi casi, il termine rendimento vi viene applicato nel suo significato originario: la prestazione e l'effetto monetario derivanti dall'attività di impresa. Esso assume, invece, una sfumatura più metaforica quando lo si riferisce ad un'istituzione, ad un settore di *policy*, ad una prestazione amministrativa, laddove l'utile di un'amministrazione deve essere stabilito sulla base di un criterio che non è immediatamente identificabile. Il criterio di riferimento applicato alla prestazione amministrativa, negli studi di matrice economica è quello della *produttività*.

La produttività si misura, in genere, sull'impiego dell'*input* – risorse rispetto all'*output* – prodotto, vale a dire secondo un criterio di efficienza. La misurazione della produttività sotto il profilo dell'efficienza, come sappiamo, può declinarsi secondo molti modi e rispetto anche a diversi tipi di risorse, per cui l'unità di misura della produttività nell'amministrazione pubblica slitta più, in generale, sull'insieme dei modi attraverso i quali questa utilizza le proprie risorse (finanziarie, temporali, umane, tecnologiche) per realizzare il proprio obiettivo *non profit*.

Il criterio di efficienza può essere accompagnato anche da un criterio di efficacia, ovvero di perseguimento degli obiettivi. Anche questo secondo criterio è di origine aziendale, poiché riferito al piano di produzione di un'impresa, a sua volta legato all'incremento del profitto, anche se poi assume una sfumatura di carattere più tipicamente politica. Efficienza ed efficacia, in termini di rendimento, rimandano entrambe al sottostante, e più utilizzato, significato di produttività per indicare la più ampia *performance* di un'impresa sotto differenti profili, ma pur sempre nel rapporto tra l'*output* risultato e l'*input*-obiettivo assegnato.

Un'ulteriore estensione del concetto è, infine, relativo al rapporto tra lo stesso *output* e la domanda iniziale, il bisogno sociale dell'intervento. In quest'ultima accezione il rendimento viene dilatato al concetto di cittadinanza sociale ed ai bisogni espressi dai cittadini, poiché idealmente parte di un obiettivo di tipo politico, e quindi come ulteriore allargamento del concetto di efficacia.

Alla fin dei conti, in quest'accezione, il rendimento resta un criterio relativo all'utile (conseguente al risultato finale di una prestazione) che una società può trarre dalle sue istituzioni in merito a diversi aspetti quali: l'utilizzo delle risorse, la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati, la capacità di tutelare i diritti di cittadinanza sociale e soddisfare i bisogni; vale a dire una dimensione, economica, una politica ed una sociale. Nel momento in cui allarghiamo il ragionamento sul rendimento anche alle istituzioni, altro non stiamo facendo che allargare una logica di utilità ad ambiti, come lo Stato, il cui unico criterio di riferimento per giudicarne l'azione era inizialmente la sua conformità conseguente all'esercizio dell'autorità. Così facendo, di fatto, stiamo introducendo in vece del controllo di legittimità un succedaneo controllo sui risultati relativi ai termini di un utile derivante da un'ideale transazione. In parole più semplici, questa nozione di rendimento rimanda ad una logica "market" al posto di una

"hierarchy" [11], la logica dello scambio al posto di quella dell'autorità (e quindi della razionalità burocratica).

Su questa falsariga il concetto di rendimento applicato alle istituzioni pubbliche o, più in generale, all'intervento pubblico, rappresenta una metafora che è stata estesa anche per cercare di spiegare la loro prestazione nel contesto sociale in cui esse agiscono. Il più noto impiego di quest'accezione di rendimento è introdotta da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985: 99-105) nell'indagine sulle regioni italiane. Il rendimento istituzionale, in quest'esperienza, è indicato dal successo che un'istituzione ha conseguito in due differenti significati.

Il primo significato è relativo al successo politico amministrativo dell'azione di governo dell'istituzione per mezzo delle specifiche politiche pubbliche poste in essere e dinanzi alla istanze espresse dalla comunità locale. Questo concetto viene operazionalizzato dai ricercatori attraverso una batteria di indicatori quali: l'apertura nella ricezione delle richieste dei cittadini/utenti; la capacità di reazione rispetto ai problemi che si ponevano via via, la validità della gestione, i tempi di approvazione del bilancio e l'efficienza nell'amministrazione economica. Nella ricerca si osserva come le regioni italiane affrontano il problema del governo, sia a livello decisionale, sia sotto il profilo della gestione burocratico amministrativa secondo i risultati ottenuti nel rapporto con la società che le istituzioni regionali rappresentano e amministrano.

Il secondo significato è, invece, legato al successo della *policy* di riforma nel suo complesso in termini di efficacia, ovvero se gli attori chiamati in causa siano riusciti a portare a compimento il progetto iniziale (nell'arco di vent'anni, che è l'unità di rilevazione temporale dell'indagine). Questo tipo di rendimento è legato alla capacità di mettere in opera una riforma. Grazie a questa seconda sfumatura del concetto di rendimento, nell'indagine sulle regioni italiane Putnam e collaboratori (1993) giungono ad identificare differenti "velocità" di implementazione del disegno di attuazione delle regioni nel contesto nazionale identificando ambiti locali dove si è giunti prima e con maggiore completezza a portare a compimento l'istituzionalizzazione di un progetto innovativo tanto attraente sulla carta, quanto complesso da realizzare nella pratica.

[11] Da un punto di vista della "gerarchia" il concetto di rendimento non ha proprio luogo, perché esso, come anticipato, sopra fa comunque riferimento ad una transazione o ad una rendita. L'unico criterio di verifica dell'azione amministrativa dal punto di vista dell'autorità è il criterio di conformità, mentre in una logica di scambio essa è legittimata in virtù dell'utile che i contraenti delle istituzioni (cittadini, organi politici, organizzazioni produttive) traggono da essa.

Sotto entrambe i punti di vista, sia quello del successo dell'attività di governo, sia quello del successo della *policy* [12], l'impiego del concetto di rendimento all'interno dell'indagine vuole rispondere ad un lettore che si interroga sull'utilità di quest'innovazione istituzionale. La domanda soggiacente il disegno della ricerca era se le istituzioni regionali avessero *reso* rispetto alla loro capacità di governare, da un lato, e a quella di condurre a compimento il disegno iniziale, dall'altro. Gli studiosi compivano per conto del lettore una verifica dell'utilità che cittadini amministrati da quelle istituzioni, in primo luogo, e formulatori di riforma, in secondo, avevano tratto da quell'esperienza di istituzionalizzazione di un progetto di quel genere.

La riflessione, sia scientifica che politica, successiva questa pubblicazione ha prodotto in Italia un intenso dibattito critico sull'opportunità e sul metodo di compiere delle verifiche sul rendimento delle proprie istituzioni pubbliche e sull'utilità che se ne poteva trarre da esse. Al di là delle specifiche critiche di metodo sulla strategia di indagine, si era giunti (Bagnasco, 1994), in quello specifico caso, a stabilire degli indicatori affidabili per misurare il rendimento. Il lavoro del gruppo di ricerca di Putnam aveva avuto l'indubbio merito di avere spostato l'attenzione sul ruolo evolutivo delle istituzioni riguardo alla loro capacità di rispondere a delle istanze iniziali.

Se una società si dà delle istituzioni per rispondere a dei sopravvenuti bisogni, si sostiene nel saggio, si tratta allora di verificare se questa iniziativa sia stata realmente *utile* sotto entrambe i profili dell'azione di governo e dell'implementazione della *policy* di riforma e se, in termini di costi e benefici, sia stata "produttiva". La rilevanza di quest'esperienza è stata tale da suscitare un intenso dibattito scientifico nelle scienze sociali sull'importanza del livello locale delle istituzioni e sui differenti fattori che ne potessero favorire i differenti rendimenti (Bagnasco, 1996a). A partire da quell'esperienza, la verifica del rendimento delle istituzioni pubbliche è stata avvertita come una necessità e sulla falsariga di quella stessa indagine altre esperienze di ricerca (Simoni, 1997) hanno sviluppato le iniziali ipotesi individuando nuovi indicatori e fattori causali che potessero spiegare in maniera più precisa e maggiormente analitica il *grado d'utilità* delle istituzioni regionali a partire dai fattori ambientali, politici, culturali, che lo potessero favorire.

In queste ricerche gli autori interpretano il diverso rendimento offerto dalle istituzioni come l'effetto della differente quota di capitale sociale presente in quel contesto socio politico al quale gli attori possono attingere per riuscire a

[12] Sulla distinzione del concetto di rendimento come successo delle istituzioni tra capacità politica e successo delle riforme, vedi Ritaine (1998: 67-69).

raggiungere i rispettivi obiettivi e di conseguire quel determinato *output*. Il capitale sociale, in queste prospettive, è la variabile causale che spiega il rendimento delle istituzioni. Esso consiste in un patrimonio locale, facente riferimento a reti informali, relazioni fiduciarie, politiche, economiche ed anche organizzative, che esercitano un'influenza positiva sugli attori politico istituzionali permettendo loro di compiere azioni che, viceversa, non sarebbero stati capaci di fare senza quest'importante e specifico *background*. Il capitale sociale [13] è, in questa misura, un patrimonio simile ad un investimento compiuto da una comunità locale nel corso del tempo, attraverso l'accumulo di elementi informali che le permettono, in un secondo tempo, di riscuoterne i frutti in forma di valori, fiducia, reti di relazioni, contatti, fattori di socializzazione e condivisione di interessi e universi simbolici e altre risorse immateriali che si rifletteranno sulle istituzioni e su coloro i quali, al loro interno, si troveranno a svolgere specifiche prestazioni. Di conseguenza, il capitale sociale è, in ultima istanza, quel fattore locale la cui dotazione e il cui valore d'uso si riflette nel valore d'uso delle istituzioni e nella successiva utilità del loro specifico ruolo.

Si verifica, così, un rendimento per proprietà transitiva. Il rendimento del capitale sociale influenza le azioni degli attori politico amministrativi, il rendimento dei quali, a loro volta, determinerà il rendimento dell'istituzione rispetto alle domande di partenza. La quota e la qualità di capitale sociale presente in una comunità locale al di sotto dei legami e delle istituzioni formali, è una variabile latente in grado di influenzare le azioni di quest'ultime nel momento in cui gli attori appartenenti alle medesime istituzioni ed a quella comunità locale saranno in grado di attingere ad esse per raggiungere gli obiettivi fissati.

Rispetto a quest'argomentazione si possono compiere due osservazioni. La prima è relativa ai meccanismi causali di influenza. Inizialmente questa definizione di rendimento rimanda ad un fenomeno la cui osservazione può essere, di conseguenza, solamente indiretta. Il capitale sociale è un fattore che sta molto a monte del rendimento vero e proprio, che è costituito dagli *output* delle prestazioni. La proprietà transitiva attraverso la quale si intende giungere ad individuare questo fattore, operazionalizzato, oltretutto, in modo complesso e macchinoso, elude una serie di fasi e di componenti dell'azione politico amministrativa che potrebbero essere delle variabili intervenienti assai incisive, quali i processi decisionali, la tipologia degli attori e la natura delle regole del gioco. Questi ultimi aspetti, ma soprattutto il primo, costituiscono il nucleo del processo dell'azione istituzionale, anche nella duplice accezione utilizzata, ossia come azione di governo e come implementazione di un disegno di riforma. Per questa loro natura queste componenti non possono essere omesse.

[13] È opportuno sottolineare quanto annotato da Barbieri (2000) in merito al concetto di capitale sociale. Esistono due differenti accezioni del concetto, una relativa ad un capitale sociale individuale ed una di tipo collettivo, comunemente utilizzate come sinonimi, ma relative a fenomeni differenti. Il concetto di capitale sociale individuale è relativo al patrimonio di relazioni di cui un individuo può fruire di esse per quanto riguarda le proprie logiche di azione, come sottolineato nell'originaria definizione di Coleman. Diversamente il capitale sociale collettivo identifica il patrimonio di relazioni non per gli individui, ma per le istituzioni, le quali agiscono fruendo di esso.

Al contrario, la dizione di rendimento, almeno nella definizione originale con la quale abbiamo iniziato questo ragionamento, riferisce proprio ad una capacità di conversione di un *input* in un *output*. Questa capacità può fare riferimento, in ultima istanza, ad importanti risorse quali quelle costituite dal capitale sociale (reti di relazioni, fiducia, appartenenze, culture), ma, più che la loro esistenza a determinare il tipo di output finale, è il *modo* attraverso il quale gli attori in gioco dimostrano la loro capacità di utilizzarli per compiere le loro decisioni e selezionare i loro successivi comportamenti in ordine a raggiungere lo scopo prefissato. I modi definiscono il valore d'uso dell'istituzione e non sono degli epifenomeni dei valori iniziali. Il modo attraverso il quale i valori vengono decisi e messi in pratica e il processo che conduce a termine l'azione, sia pure messa in moto dal capitale sociale, rende quest'ultimo una condizione necessaria, ma non sufficiente, acciocché la proprietà transitiva si realizzi. In mezzo si manifesta una variabile interveniente costituita dai modi attraverso i quali l'istituzione agisce, che altro non è che la funzione amministrativa. Se pensiamo che quest'ultima possa essere impersonale, e quindi una variabile neutra, altro non facciamo, infatti, che ritenere la burocrazia quella macchina esecutiva (un fatto tecnico) che abbiamo visto non essere così nella pratica. Tra il capitale sociale e l'*output* ci sono molti momenti decisionali e ambiti di discrezionalità e incertezza che possono influenzare significativamente il risultato.

La seconda osservazione deriva in parte da quest'ultimo ragionamento. Il rendimento è, prima di ogni altra cosa, una capacità di fornire una risposta rispetto ad un obiettivo. Nelle pagine precedenti abbiamo visto come una prima interpretazione di ciò faccia coincidere questo fatto con la capacità di generare un utile. In quest'accezione le ricerche sul rendimento istituzionale delle regioni, e le successive elaborazioni, rimangono sostanzialmente ancorate a questo principio tipicamente economico. A ciò aggiungiamo che quest'estensione all'ambito socio politologico di un concetto economico viene spiegata dai ricercatori che vi fanno riferimento con un'altra estensione in ambito socio politologico di un concetto economico, quello di capitale (sociale), utilizzato per fare riferimento ad altri ambiti della vita collettiva non tipicamente economici, come le reti sociali, la fiducia, le norme, la cultura. Questi ultimi sono aspetti della vita collettiva tipicamente comportamentali, e non economici, per cui, co-

sì facendo, stiamo chiudendo il cerchio riducendo un problema sociale e politico ad un mero fatto di rendimenti economici.

Il rendimento delle istituzioni, a nostro avviso, è un concetto con una forte radice nel concetto di utilità, ma non si può ridurre esclusivamente a questo, schiacciando su di esso altri aspetti della vita sociale, politica e amministrativa di natura più strettamente comportamentale. I comportamenti della funzione amministrativa concernono, come sappiamo, la decisione e la realizzazione di queste stesse decisioni, che altro non è che la conversione da *input* ad *output*.

La capacità di risposta dell'istituzione dipende dal modo attraverso il quale nella funzione amministrativa decisori e realizzatori delle decisioni riescono a sfruttare le risorse e gli schemi d'azione a loro disposizione. Una gran parte di questi schemi che incanalano la loro azione sono determinati dalla burocrazia, che stabilisce formalmente ed *a priori*, è vero, ruoli, competenze, valori e procedure, ma senza esaurire lo spettro delle possibilità e, soprattutto, come è stato ampiamente dimostrato, senza impedire che si creassero *a posteriori* altrettanti comportamenti inattesi di tipo informale in alternativa ad essa. Durante la loro azione i *decision makers* possono egualmente attingere anche a risorse extra burocratiche quali quelle contenute nel capitale sociale. Tutti questi aspetti, tuttavia, rimandano ancora al modo attraverso il quale questi attori all'interno della funzione amministrativa decidono di dare corso al processo di conversione dell'*input* in *output*. La capacità amministrativa e il successivo rendimento, di conseguenza, sono variabili comportamentali relative alla risoluzione dei problemi connessi con l'utilizzo delle risorse formali (la burocrazia e l'autorità) ed informali (che genericamente indicheremo come capitale sociale) necessarie alla decisione ed alla realizzazione della prestazione.

Le scienze del comportamento hanno approfondito questi aspetti indicando il momento della decisione come la risoluzione di un problema. Come logica conseguenza, il rendimento coincide con la capacità decisionale di *problem solving* (Dente, 1991: 11). La risoluzione di un problema è, allora, relativa ai contesti d'uso ed ai processi attraverso i quali gli attori politico amministrativi all'interno delle istituzioni definiscono i modi attraverso i quali intendono addivenire alla soluzione. Le premesse decisionali dell'amministrare come attività di *problem solving* divengono una variabile critica del medesimo rendimento. Per risolvere i problemi, di conseguenza, i *decision makers* utilizzeranno le risorse a loro disposizione sotto forma di conoscenze in virtù della rielaborazione delle quali daranno vita al metodo che li condurrà all'*output* finale. La gestione delle conoscenze rappresenta la principale sfida della funzione amministrativa laddove i decisori politico amministrativi sono chiamati a ristrutturare i loro punti vista per individuare la soluzione maggiormente adeguata, o apparentemente appropriata rispetto a questo problema (Dente e LoSchiavo, 1999).

Osservato da quest'altro punto di vista, il rendimento istituzionale è strettamente legato alla sua funzione amministrativa e a tutti gli aspetti contestuali che possono agire su essa. Il rendimento è legato alle capacità di ristrutturare le conoscenze possedute, le risorse e gli schemi di azione presenti. La ristrutturazione di queste premesse decisionali conduce a delle *pratiche*, vale a dire a delle prassi dove il comportamento viene guidato da premesse decisionali frutto della rielaborazione locale delle premesse e risorse formali ed informali a loro disposizione. Le pratiche sono degli schemi cognitivi consolidati che guidano l'agire dei soggetti all'interno delle amministrazioni per orientare i comportamenti individuali nella scelta dei successivi corsi di azione. Il rendimento amministrativo è strettamente legato alle pratiche che gli attori pongono in essere nel tempo a partire dalle risorse e dalle condizioni all'interno delle quali si trovano ad agire e a decidere. La natura e la tipologia delle pratiche poste in essere all'interno dei contesti locali sono così il frutto di un progressivo processo di rielaborazione e di circolazione di conoscenze all'interno dell'amministrazione (Gherardi, 2000).

Il rendimento amministrativo sarà da intendersi come un processo di circolazione, condivisione, ristrutturazione delle premesse decisionali e delle conoscenze a disposizione dei *decision makers*, che possiamo genericamente indicare come apprendimento istituzionale (Gualmini, 1996). La capacità di un'istituzione generare un *output* in linea con le aspettative e con l'input che aveva condotto alle sue decisioni, in conclusione, è, infatti, il risultato di un'azione di rielaborazione cognitiva, prima, e negoziale, successivamente, attraverso le quali gli attori si attivano per trovare la soluzione al problema. Per questo motivo il rendimento è il prodotto di un precedente processo di apprendimento.

Riassumendo, abbiamo trattato due sviluppi differenti del medesimo problema. Un primo modo di interpretare il rendimento insiste sul grado di utilità che l'azione delle istituzioni, in termini macro, dà alla collettività di riferimento. Un secondo, invece, approfondisce gli aspetti critici legati al comportamento, alle decisioni ed alla capacità di cognitiva di risolvere i problemi attraverso un'azione di rielaborazione delle conoscenze da parte dei decisori. L'una e l'altra interpretazione sono complementari, poiché mettono in luce due aspetti diversi del medesimo processo. Entrambe le interpretazioni condividono la doppia accezione del rendimento, sia come capacità di governare sia come capacità di implementare una riforma. Rispetto a queste specifiche versioni tutti gli sviluppi che sono stati compiuti nelle scienze sociali conducono nella medesima direzione, che è quella di sviluppare la riflessione sul ruolo delle istituzioni nelle società democratiche.

1.3. La valutazione leva del cambiamento

Il rendimento di un'istituzione rimanda ad una sua attività di verifica e, più precisamente, al concetto di valutazione. La valutazione del rendimento della sfera pubblica pare costituire, in questo passaggio di secolo, una delle risposte più attraenti alla crisi delle istituzioni democratiche. Già Hirschman, alcuni anni fa (1982), indicava, tra le differenti strategie di sviluppo delle società democratiche occidentali, una necessaria verifica dell'azione di governo. La valutazione costituiva, egli affermava, assieme alla logica della competizione ed al decentramento decisionale, una delle leve dello sviluppo delle società democratiche. La ragione che sosteneva questa posizione era quella di restituire alle istituzioni la *capacità riflessiva* della propria azione, ossia di metterle in condizioni di riuscire a comprendere quali fossero stati gli effetti dell'intervento e, di conseguenza, sapersi fermare o cambiare rotta dinanzi agli errori o innovare introducendo nuove strategie d'azione.

Questo tipo di assunto inizialmente posto da Hirschman, venne ripreso e sviluppato nel corso del successivo decennio da tutti coloro i quali intravedevano in questa capacità riflessiva una delle vie di uscita al dilemma posto dalle burocrazie amministrative, fino a fare della valutazione un terreno di confronto per i temi dello sviluppo delle società democratiche (Tendler, 1992). Nel corso degli anni Ottanta e, sempre più, negli anni Novanta sono, difatti, aumentati, i contributi e gli studi che sono andati in direzione della valorizzazione di un momento della verifica dell'intervento pubblico parallelamente con il riconoscimento della criticità del medesimo rendimento.

Con il generico termine valutazione, tuttavia, intendiamo idealmente abbracciare un percorso storico di ricerca che ha progressivamente preso piede nelle scienze contemporanee rispetto al problema della verifica di un qualsiasi tipo di progetto o intervento. Da questo punto di vista, la valutazione non costituisce un filone omogeneo di contributi o una letteratura specializzata, quanto un approccio metodologico ai problemi del rendimento (Scriven, 1991).

Parleremo, così, genericamente, di valutazione come di un insieme di metodologie di verifica e di controllo dei risultati successivi alla realizzazione di un'attività progettata a scopi di interesse collettivo: politica pubblica, intervento terapeutico, erogazione di servizi, programmi educativi, ricerche scientifiche o altro ancora. La valutazione, rispetto a ciascuna di queste attività, si propone come un sapere esperto di tipo metodologico sotto forma di competenze, tecniche, ambiti di applicazione per la verifica dei risultati rispetto agli obiettivi posti e, soprattutto, per fornire un rendiconto informativo ai formulatori del medesimo intervento (Stame, 1998).

Per questo motivo non si può dare una specifica definizione di valutazione in astratto senza riferirsi all'oggetto ed al tipo di utilizzo che se ne vuole fare, proprio perché essa si configura come un metodo da modellare su obiettivi e contesti diversi di volta in volta. In questa misura assumiamo come definizione di valutazione quella che lascia più ampi margini di variabilità e di contestualizzazione possibili, ossia come quel bacino di competenze e di attività volte alla verifica di un risultato di un'attività rispetto a degli obiettivi o a delle aspettative predefinite (Suchman, 1967).

Più che le origini o la natura specifica di questo approccio, l'importanza e il fascino che ha suscitato, riescono nella rilevanza delle sue applicazioni e, soprattutto, nel fatto di costituire, magari solamente a parole, un potenziale metodo di decisione e di azione istituzionale. Il nucleo forte di quest'argomentazione scaturisce dalla funzione *riflessiva* di questo metodo. La valutazione pone l'accento sul fatto che la verifica dei risultati, e dei modi attraverso i quali vi si è arrivati, è un'informazione aggiuntiva che permette ai decisori, da un lato, ed ai fruitori dell'intervento, dall'altro, di conoscere il processo e il risultato per capire come correggerlo o riprogettarlo. L'assunto sottostante è il medesimo del concetto di rendimento. Non solo gli obiettivi dell'intervento, gli scopi di una *policy*, la natura politica di una decisione, costituiscono un valore dell'azione istituzionale, ma anche *i modi* attraverso i quali questa viene realizzata.

La valutazione non mette, infatti, in discussione solo gli obiettivi, ma anche, e soprattutto, i metodi attraverso i quali la decisione iniziale e i programmi vengono condotti a compimento. Questo fatto dovrebbe, quindi, mettere i decisori istituzionali in condizione di riflettere sulla loro funzione, sugli obiettivi fissati e sui modi utilizzati per raggiungerli, permettendo loro di cambiarli valorizzando i fattori positivi e deprimendo quelli negativi.

Ciò significa anche mettere in discussione l'assetto organizzativo e il principio di regolazione dell'intervento stesso. Se si presuppone che ogni intervento pubblico possa essere sottoposto a verifica dei risultati in modo che, successivamente, i *decision makers* possano correggere il contenuto delle decisioni o l'assetto logistico dell'organizzazione, allora dobbiamo assumere che l'organizzazione del medesimo intervento non è né data per scontata né predeterminata, ma è una variabile della medesima decisione dotata di un valore. Quindi l'azione riflessiva dovrebbe teoricamente rimettere in discussione pressoché tutte le componenti del processo, comprese le variabili organizzative della funzione amministrativa.

Detto in parole più semplici, l'utilizzo della valutazione non può non mettere in discussione il modello organizzativo della burocrazia. Quest'ultima, infatti, costituisce una forma di predeterminazione di tutte le variabili del processo:

una definizione normativa di obiettivi, risorse, azioni attraverso il principio della standardizzazione dei processi [14]. Per questo, la burocrazia, come forma di coordinamento non può prevedere una funzione riflessiva, perché si concretizza, prevalentemente, in un'azione esecutiva di una serie di disposizioni fissate *ex ante,* che chiedono solamente di essere applicate, e la correttezza della quale sarà verificata secondo un principio di conformità. Le disposizioni date sotto forma di standard non possono essere messe in discussione.

Viceversa, in una logica di valutazione le variabili dell'azione amministrativa (finalità, organizzazione, risorse, competenze, ecc.) sono tutte potenzialmente in discussione. Lo scopo della valutazione è mettere in condizioni i decisori di progettare nuovamente la configurazione del loro intervento, se necessario, ossia se si verifica attraverso la valutazione che lo scostamento tra obiettivi e prestazioni è molto alto; ricorrendo, al limite, anche a soluzioni drastiche degli assetti, purché ciò risponda ad una decisione di ottimizzazione della prestazione sulla base delle nuove conoscenze acquisite.

Da questo punto di vista i decisori potrebbero deliberare, ed anzi parrebbe assai verosimilmente che agiscano così, di modificare radicalmente l'assetto della burocrazia de-istituzionalizzando alcune parti o principi e provvedendo, eventualmente, a sostituirli con altri componenti istituzionalizzando aspetti e fattori provenienti dall'ambiente sociale o da quello organizzativo che sono risultati, alla fin fine di maggior peso nella determinazione del risultato, quali elementi presenti nel capitale sociale (reti, fiducia, valori) o pratiche informali sviluppatesi nell'organizzazione.

Si tratta, ovviamente, di una congettura, ma lo scopo della valutazione applicata all'amministrazione pubblica è proprio quello di esaltare il ruolo decisionale fornendo ai *decision makers* delle conoscenze approfondite sulla prestazione in funzione di premesse decisionali per migliorare l'attività di *problem solving* e poter ristrutturare nel miglior modo possibile i metaforici ingredienti dell'azione amministrativa. Il punto di partenza di questo ragionamento era, infatti, relativo alla rigidità ed all'autoreferenzialità mostrate dalla burocrazia amministrativa, con la successiva scarsa capacità di adattamento della funzione amministrativa rispetto agli obiettivi prefissati e alle esigenze provenienti dall'esterno. Gran parte delle cause di questi effetti erano, infatti, dovuti alle mutate condizioni ambientali nelle quali le burocrazie si erano conseguentemente trovate ad agire.

[14] L'espressione *standardizzazione dei processi* è stata codificata da Mintzberg in una tipologia delle forme di coordinamento di un'organizzazione e in particolare (§ 1.1) alla burocrazia ed alla sua peculiarità di pianificare *ex ante* l'intera attività attraverso il ricorso ad un sistema astratto di norme (per un approfondimento si veda Lippi, 2001b).

La valutazione, di conseguenza, fornisce un effetto retroattivo rispetto all'intervento compiuto permettendo ai decisori di conoscere le cause e gli effetti in modo da poterne modificare il funzionamento in virtù di un miglior conseguimento dei risultati ed un maggiore adattamento all'ambiente, alle mutate condizioni economiche, politiche e sociali dell'intervento pubblico ed alle spinte provenienti verso un adeguamento ai differenti parametri ed esigenze dello sviluppo delle società democratiche rispetto ai compiti del *welfare state*.

La valutazione, da questo punto di vista, è esattamente l'antitesi della burocrazia. Se quest'ultima si manifesta essenzialmente attraverso la standardizzazione *ex ante*, vale a dire attraverso la regolazione secondo l'espressione di un principio di razionalità decisionale superiore dato dall'universalità e dall'uniformità delle norme, la valutazione, al contrario, si pone come un metodo di direzione e di governo che si fonda sull'adattamento *ex post* dell'organizzazione agli obiettivi ed alle risorse, sull'allineamento dei comportamenti amministrativi con le esigenze provenienti dall'esterno ed i risultati raggiunti secondo razionalità decisionali locali e contingenti.

La valutazione, in definitiva, viene sviluppata in ambito amministrativo come metodo di gestire le conoscenze in virtù delle quali le amministrazioni non possono, se la utilizzano, non sottoporre a revisione e a modifiche gran parte del proprio assetto. È evidente, perciò, che la valutazione, nell'insieme delle sue differenti tipologie applicative, costituisce una potenziale leva di cambiamento nella misura in cui mette le istituzioni nelle condizioni di modificarsi a partire dalla conoscenza dei problemi e dalla successiva capacità di riflettere, attraverso la rielaborazione delle premesse decisionali, delle risorse e delle componenti per raggiungere l'obiettivo. Ciò permetterebbe all'istituzione di comprendere il proprio ruolo dinanzi agli interlocutori economici, politici e sociali e di modificarlo avvicinandosi in maniera incrementale alle istanze poste alle origini delle sue prestazioni attraverso un progressivo adattamento.

In seguito ad un applicazione della valutazione all'interno delle organizzazioni amministrative, ci si dovrebbe, quindi, logicamente attendere una sostanziale modifica dell'azione amministrativa e dell'assetto stesso della burocrazia, in misura non differente dal tipo di effetti che questa medesima operazione ha generato nel contesto delle imprese favorendo un allontanamento di queste dal medesimo archetipo della burocrazia meccanica verso soluzioni flessibili e strategiche.

Questo tipo di azione potrebbe costituire anche lo scenario del cambiamento, o di un'ipotetica riforma amministrativa, in cui il settore pubblico, in misura analoga a quanto avvenuto in ambito privato (§ 2.3), sperimenta soluzioni cen-

trate sull'autonomia decisionale, sulla flessibilità organizzativa e sulla responsabilità gestionale. Questo tipo di proposito si è fatto sempre più avanti all'interno delle agende decisionali dei riformatori e nei contributi degli studiosi prefigurando per la valutazione un ruolo di vero e proprio grimaldello da utilizzare per scardinare gli assunti più radicati della burocrazia amministrativa sottoponendola a pressioni derivanti dall'esercizio di strumenti di verifica dei risultati, sia sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse, sia sotto quello del conseguimento del perseguimento degli obiettivi, sia sotto quello della soddisfazione dei fruitori dei servizi. Gli effetti attesi, derivanti dall'applicazione della valutazione in ambito pubblico, sarebbero di conseguenza inerenti il comportamento della dirigenza, la valorizzazione della risorsa umana, la qualità dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa e dell'utilizzo delle risorse.

Per tutti questi motivi, da un punto di vista di riforme dell'amministrazione pubblica, la valutazione, dopo molte sconfitte dovute alla capacità della burocrazia di assorbire e ricondurre all'interno del proprio modello, quando non si trattava di eluderle del tutto opponendo strenue resistenze, ogni altra forma di innovazione che puntasse ad una sua razionalizzazione, ha senz'altro affascinato il legislatore italiano e, più in generale, i riformatori degli Stati democratici occidentali. Il suo retroterra metodologico ne fa un insieme di modelli assai solidi e contemporaneamente plasmabili ed adattabili, sotto differenti forme, alle differenti esigenze amministrative e, nello stesso tempo in grado di resistere, anche per via della sua origine così remota rispetto al tradizionale bacino culturale (il diritto amministrativo) dell'amministrazione pubblica, alle tipiche forme di resistenza messe in atto all'interno degli uffici. Ugualmente, gli ambiti di applicazione e le implicazioni derivanti dal suo utilizzo ne fanno degli strumenti potenzialmente assai incisivi per introdurre nel settore pubblico una *cultura dei risultati* contro la radicata *cultura degli adempimenti* (Osborne e Gaebler, 1994).

Tutti questi aspetti hanno fatto della valutazione un importante caposaldo per quanti abbiano intravisto in questo modo di intendere la qualificazione dell'intervento pubblico una via d'uscita alla crisi delle istituzioni e una leva del cambiamento del vicolo cieco del rapporto tra istituzioni e società democratiche (§ 1.1).

Un'applicazione della valutazione a metodo di direzione e di governo dell'azione amministrativa sarebbe, in primo luogo, una potente leva di legittimazione del settore pubblico. La valutazione costituisce, infatti, una forma di relazione tra interno ed esterno, tra committenti, destinatari e attori protagonisti dell'azione amministrativa, contribuendo alla circolazione ed alla comunicazione di conoscenze, e dunque indirettamente a circuiti di apprendimento collettivo, che permetterebbero di superare la tradizionale *autoreferenzialità* della burocrazia. Questa tesi (House, 1993) concepisce la valutazione come una potente forma di *legittimazione* sociale e politica delle istituzioni, riconducendole ad una funzione dialogica con i loro interlocutori e mettendole in condizioni di apprendere da sole i propri percorsi evolutivi, senza ricorrere a schemi di cambiamento astratti e progettati a prescindere dalle condizioni di realizzabilità.

In secondo luogo, la valutazione richiama le istituzioni verso la loro specifica responsabilità dell'azione amministrativa, nel momento in cui, parafrasando un'espressione cara a Wildavsky (1987), svolge il ruolo di «dire la verità al potere» facendo sì che ogni attore amministrativo sia chiamato a rispondere dei risultati in termini di *responsabilità*. La responsabilità rappresenta nello stesso tempo un traguardo e un'innovazione della funzione amministrativa inchiodata al sistema delle gerarchie della burocrazia. La responsabilizzazione degli attori politici e dirigenziali, da un lato, con la conseguente revisione in forma cooperativa per le specifiche sfere di influenza, nel rapporto tra politica e amministrazione, rappresenterebbe l'affermazione di modelli decisionali completamente nuovi, con probabili effetti benefici sulla qualità dei risultati.

Infine, la terza questione riguarda gli *interessi* che l'azione amministrativa deve perseguire. La degenerazione del modello burocratico aveva, infatti, messo in luce la proliferazione di canali di rappresentanza e di soddisfazione di interessi particolari, extra legali e sovrapponentisi con un ideale, ma non reale, principio di universalità dello Stato. Rispetto a questo problema, le democrazie occidentali avevano il loro punto di forza nell'affermazione di una razionalità superiore rispetto alla rappresentanza degli interessi diffusi nella società. Quest'obiettivo della burocrazia è stato disatteso nei fatti, dal momento che i servizi erogati dalla burocrazia hanno spesso favorito interessi particolari, oltre ai propri ed esclusivi interessi di conservazione e di riproduzione. In un'ottica di valutazione, al contrario, la funzione amministrativa si allinea non con le identità e con un più universale principio di universalità che le regoli e faccia da arbitro rispetto a questo (un interesse generale) con gli interessi che via via emergono e che pongono istanze, problemi, alle istituzioni affinché le risolvano. Per questo motivo è la natura degli interessi che definiscono l'output che via via la funzione amministrativa deve soddisfare.

Tutte queste considerazioni hanno cercato di sintetizzare in poche parole le progressive attenzioni che, da parte del mondo politico e di quello scientifico, sono state rivolte alla valutazione. Si tratta, tuttavia, di riferimenti astratti ed ideali. Un percorso di questo tipo non può chiudersi se non con un interrogativo sulla realizzabilità di tutti questi principi all'interno dei contesti politico amministrativi dei settori pubblici delle società democratiche, con un particolare pensiero all'Italia. Il valore teorico della valutazione non è in discussione ma, fin

qui, rimane appunto un fatto di principi. La potenzialità e la sua effettiva azione di leva di cambiamento devono, perciò essere verificate nella sua introduzione all'interno delle amministrazioni pubbliche. È in questo trasferimento *dalla carta alla pratica* che, secondo noi, si pongono i criteri per cercare di comprendere la sua reale aderenza rispetto ai problemi posti e comprendere la sua natura, una volta che, declinata secondo specifici metodi e strumenti, opera all'interno delle organizzazioni amministrative o, più genericamente, viene proposta ad esse perché la facciano propria e la adattino alla specifica funzionalità del loro agire.

Nel corso delle successive pagine e, più in generale, all'interno dei contenuti di questo libro, non tratteremo perciò in analitico la valutazione da un punto di vista teorico. La nostra attenzione sarà perciò rivolta alla sua versione pratica: alle *policy* che la faranno propria per introdurla all'interno del settore pubblico a partire dai programmi e dal suo modo di confezionamento in termini di programmi e di scelte. Quali orientamenti contenutistici e quali formati di *policy* vengono assegnati alla valutazione per farne una riforma dell'amministrazione pubblica?

1.4. Le riforme "managerialiste"

Alla fine degli anni Settanta il dilemma del rendimento delle burocrazie raggiunse una soglia che, sia nelle arene decisionali, sia nell'opinione pubblica, venne considerato non più sopportabile. A partire da questo periodo, inizialmente in maniera circoscritta, poi in modo sempre più diffuso, gli esecutivi degli Stati occidentali iniziarono a prefigurare dei progetti di radicale trasformazione dell'amministrazione pubblica che avessero per obiettivo, prima di ogni altra cosa, un incremento del suo rendimento. Questa operazione politica dette vita a ciò che comunemente viene indicato come "l'era delle riforme" degli Stati-nazione (Caiden, 1991). Si tratta di un periodo di riforme, iniziato alla fine degli anni Settanta e prolungatosi, contaminando i singoli paesi, fino ai giorni nostri. In questo lasso di tempo la produzione di progetti di riforma della burocrazia non ha avuto eguali rispetto al passato per intensità e volume di provvedimenti adottati. Quest'indirizzo politico volto alla formulazione di una nuova ondata di progetti riformatori ha segnato, ad oltre vent'anni di distanza, una frattura netta tra i periodi storici delle riforme orientate al "riammodernamento della macchina" (§ 1.1) e la successiva stagione che presenteremo nelle pagine successive.

L'origine di questa svolta fu di natura politica. Il denominatore comune di

questo orientamento, dapprincipio patrimonio esclusivo della destra liberista, successivamente oggetto di un'adesione più o meno sfumata da parte di schieramenti anche di differente matrice ideologica, era stato senz'altro il rendimento amministrativo, inteso inizialmente soprattutto sul lato della razionalizzazione delle risorse, e poi esteso ad altre forme di misurazione e verifica (Peters e Savoie, 1998). L'intento iniziale era quello di operare un cambiamento attraverso un consistente taglio della spesa pubblica ed una riallocazione più efficiente delle risorse. Questo tipo di scelte condurranno, più o meno coerentemente con quest'impostazione, anche all'adozione di strumenti di valutazione del rendimento. I progetti politici di cambiamento volti alla qualificazione del rendimento, di conseguenza, introducono nell'amministrazione pubblica criteri e logiche di funzionamento inusitate per le burocrazie amministrative perché provenienti dal settore privato.

L'"era delle riforme" si aprì dunque all'incirca nel 1980 con la riforma amministrativa del neo eletto governo Thatcher in Gran Bretagna, il quale dette il via ad un ampio progetto di revisione della funzione amministrativa attraverso un tentativo di innestare sul modello burocratico, quando non si tentava di estirparlo del tutto, logiche di azione, strumenti gestionali e modelli organizzativi utilizzati all'interno delle imprese (Gray e Jenkins, 1995).

La formulazione di una *policy* di riforma di questo segno, comportò fin da subito un'esigenza progettuale molto chiara, data dalla necessità di individuare nella *policy community* di coloro i quali propugnavano un intervento di questo genere, esponenti in grado di dare fattibilità e spessore contenutistico al principio di fare agire la burocrazia come se fosse un'azienda. Il passaggio successivo fu il reclutamento, nello schieramento dei riformatori, di esperti, *opinion leaders*, accademici e consulenti di impresa, in grado di mettere a disposizione il loro sapere specialistico per riprogettare la burocrazia sui modelli funzionali del settore *profit* adattandone strumenti e principi alle esigenze del settore *non profit*.

Facendo leva anche su un chiaro posizionamento ideologico in materia di politica economica di tipo neo liberista, i sostenitori della riforma, prima in Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda, e poi via via anche negli altri Stati occidentali, non fecero fatica a dare vita ad un'ideologia del settore pubblico che, fondando il cambiamento sul principio della produttività, affermasse una consistente riduzione delle funzioni e dei compiti della pubblica amministrazione, dei volumi di finanziamenti e di addetti e che smantellasse, alla fin dei conti, il modello di intervento pubblico organizzato sulla burocrazia. Questa scuola di pensiero si dette come obiettivo la formazione di un nuovo ceto dirigenziale di impronta "imprenditoriale", meglio noto come New Public Management (NPM). Di conseguenza l'insieme dei principi teorici e dei

riferimenti, anche simbolici, che facevano riferimento alla logica del NPM e dei suoi propugnatori fu identificato come *managerialismo* (Naschold, 1996; Pollitt, 1998).

Oggi, per *managerialismo* intendiamo un sistema di credenze, dottrine, progetti, circoli associativi, progetti di riforma che si sono sviluppati dall'inizio degli anni Ottanta e per tutti gli anni Novanta a partire dagli Stati anglosassoni, dotati di un sistema giuridico di "common law", contaminando, in un secondo momento, anche gli altri Stati europei dotati di sistemi giuridici e amministrativi fondati sul diritto per codici. In questo senso si può dire che il *managerialismo* sia stata, a tutti gli effetti, un'ideologia del cambiamento amministrativo che ha contribuito ad un fenomeno nuovo per le istituzioni dei sistemi democratici occidentali: la *globalizzazione* e la tendenziale omologazione dei sistemi amministrativi attraverso la sostituzione del modello della burocrazia con quello dell'azienda, fondato sulla verifica del rendimento (Pollitt, 1998).

Il *managerialismo* è un'ideologia del cambiamento soprattutto dal punto di vista politico, perché, specie inizialmente, questo tipo di orientamento si identificò con chiarezza con lo schieramento ideologico neo liberista accompagnandosi a scelte politiche economiche e sociali di riduzione dello stato sociale e di *deregulation*. La matrice filosofica del *managerialismo* è la medesima del liberismo "thatcheriano": il "darwinismo sociale", vale a dire quella dottrina della società affermatasi negli Stati uniti negli ultimi venti anni del secolo diciannovesimo, che sosteneva il principio dell'emancipazione individuale e della competizione orientata al merito ed alla capacità dei singoli di emergere sulle masse attraverso il meccanismo della selezione naturale. Le élite sono composte, secondo questa dottrina, da coloro i quali sono riusciti ad affermarsi sugli altri. Neoliberismo e darwinismo sociale condividono molti assunti, quali: la possibilità di svincolare individui e imprese dai laccioli delle regole per dare loro la possibilità di emergere "imprenditorialmente" affermando le loro capacità di emergere e di sfruttare le opportunità date dall'ambiente per far parte delle *élites* (Pollitt, 1991).

In termini di riforma amministrativa il *managerialismo* eredita questa impostazione affermando che la funzione amministrativa deve abbandonare il modello burocratico fondato sulla regolazione delle carriere e delle mansioni per lasciare spazio alla meritocrazia ed alla capacità dei singoli per formare un'élite di manager dell'intervento pubblico[15]. In questa prefigurazione di un nuovo modello di organizzazione della funzione amministrativa, tuttavia, il *managerialismo* combina contemporaneamente due diversi filoni "ideologici del management d'impresa".

[15] L'esperienza statunitense in questo caso è illuminante – Osborne e Gaebler (1994).

In primo luogo, il *managerialismo* affonda le proprie radici nel *neo taylorismo* (Pollitt, 1991), quando sostiene che la funzione amministrativa deve assolutamente essere svincolata da criteri egualitaristi per dare spazio ai meriti e alla formazione di veri e propri *managers* competitivi affermando che l'unico elemento di giudizio della bontà o valore del rendimento della funzione pubblica resta comunque, sotto tutti i profili, il criterio della produttività. Secondo la produttività devono essere organizzati gli uffici, assegnati compiti e –responsabilità, somministrati incentivi e salari. Si tratta di una visione dell'organizzazione amministrativa che comporta un brusco allontanamento dalla burocrazia weberiana e, in particolare, dalla regolazione dei rapporti di lavoro, dalla proceduralizzazione e dal criterio di uniformità. Nello stesso tempo, tuttavia, quest'opzione rappresenta anche un distacco assai netto dall'evoluzione della burocrazia weberiana dello Stato liberale nella burocrazia di massa dello Stato sociale del secondo dopoguerra. L'orientamento prevalente è quella di una rinuncia allo *Stato gestore* (La Spina e Majone, 2000) attraverso un'ampia campagna di *esternalizzazione* di intere branche di attività verso altre organizzazioni private affermando il principio di un comune modello "imprenditoriale", sia nel settore pubblico, sia in quello privato, per l'organizzazione dell'intervento pubblico (Aucoin, 1990).

In secondo luogo, il *managerialismo* attinge consistentemente alle teorie del "management professionale" (Hood, 1991: 6) sviluppatesi nella teoria d'impresa negli anni Sessanta e Settanta attraverso l'acquisizione degli strumenti e delle metodologie sviluppatesi in quel periodo. Si tratta delle funzioni di *staff* aziendali progettate e introdotte per fornire supporto alle decisioni del *management*: controllo di gestione, *marketing*, controllo di qualità, avanzate tecniche di gestione e di valutazione del personale. Un'eguale operazione fu così proposta dai sostenitori del *New Public Management* quando decisero di trasferire all'interno del settore pubblico le medesime funzioni di *staff* per migliorare la programmazione e il controllo del "ciclo produttivo pubblico" per raggiungere lo stesso tipo di obiettivi: superare gli elementi di crisi delle burocrazie (§ 1.1), quali la scarsa responsabilità sui costi e sugli obiettivi, la scadente circolazione delle informazioni, l'autoreferenzialità verso gli utenti e la standardizzazione dei prodotti, l'eccessiva regolamentazione del processo produttivo, la mancanza di controllo sui risultati dell'azione amministrativa.

Il *managerialismo*, tuttavia, non è stato esclusivamente un'ideologia di tipo politico ma, in senso lato, ha anche finito per essere, nel suo evolversi nel corso del tempo e da paese a paese, la *retorica del cambiamento*. L'idea di trapiantare strumenti del management aziendale all'interno del settore

pubblico parve fin da subito, anche ad esecutivi di differente orientamento ideologico, una possibile soluzione ai dilemmi creati dalla burocrazia. Di conseguenza, successive riforme orientate all'impresa ed al trapianto di principi di management aziendale all'interno dell'impresa, furono poste in essere anche da altri stati europei (Mény e Wright, 1994), fino a diventare un patrimonio culturale relativamente comune. Il processo di contaminazione tra le agende decisionali dei governi in materia di riforme amministrative, che si verificò a partire dalla metà degli anni Ottanta in poi, testimonia tutt'oggi come il *managerialismo* da fenomeno politico sia divenuto, anche, nel corso del tempo un fenomeno di *globalizzazione* culturale.

Per questo motivo, come hanno recentemente sostenuto Gherardi e Jacobsson (2000), il *managerialismo* ha finito per essere, nell'Europa degli anni Novanta, un vettore di comunicazione culturale e professionale, in maniera non così dissimile dal ruolo che aveva svolto il latino nel medioevo, vale a dire quello di un linguaggio universale (il *managerialese*) che permetteva ai riformatori di comunicare tra loro condividendo, attraverso questo codice, le differenti esperienze che si venivano a creare nei singoli Stati, dotati, com'erano, di differenti sistemi giuridici e differenti tradizioni amministrative. Il comune riferimento al modello organizzativo dell'impresa, le solide reti accademiche costituite da alcune celebri *business school* e l'accessibilità delle informazioni attraverso i manuali di consulenza aziendale, ne hanno fatto in breve tempo un linguaggio internazionale per tutti coloro i quali condividevano il medesimo problema del cambiamento amministrativo. A questo si deve aggiungere che il linguaggio della riforma conduceva, in certi paesi, come l'Italia, per la prima volta, l'innovazione su di un territorio disciplinare (anglofono) che non era più quello del diritto amministrativo, permettendo, di conseguenza, di poter introdurre innovazioni provenienti dall'economia e dalle scienze sociali e di spiazzare quello che nell'amministrazione pubblica era sempre stato il linguaggio della resistenza al cambiamento, il *burocratese*, inteso come degenerazione del linguaggio *legalistico*.

Anche in considerazione di ciò, il *managerialese* è stato un codice alla portata di tutti ed estremamente appetibile dinanzi alle difficoltà di operare delle riforme sostanziali del funzionamento delle burocrazie che non potevano più confrontarsi né con ulteriori revisioni del modello iniziale di impersonalità e subordinazione, ripetutamente fallite, né tantomeno escogitare forme alternative. Trasferire metaforicamente dal mercato allo Stato, e più concretamente dai manuali di economia aziendale a quelli di scienza dell'amministrazione, una serie di contenuti e di principi della direzione di impresa era sembrato, a molti decisori governativi, al punto in cui si trovavano, un'operazione più facile che cercare di scrivere nuove

ricette. Il modello aziendale si presentava come un esempio chiaro, già sperimentato in altro campo e, per questo, oltre che un cambiamento a forte contenuto simbolico, dava maggiori garanzie anche dal punto di vista della legittimazione e dei costi di realizzazione.

Come conseguenza alla sua rapida diffusione ed all'appetibilità dei suoi prodotti innovativi, il *managerialismo* non ha mai rappresentato un'ideologia coerente e compatta, ma un linguaggio pervasivo e adattabile alle culture amministrative dei singoli Stati all'interno dei quali il nucleo dei principi del "trasferimento del privato nel pubblico" venivano recepiti e iscritti nelle agende decisionali. Si può parlare, in questa misura, di differenti stagioni del *managerialismo* tracciando una linea di separazione tra la sua versione radicale, neo liberista, della prima ora, e la versione dell'espansione negli altri Stati del continente europeo, che risente di una profonda contestualizzazione dei principi iniziali agli specifici contesti politico amministrativi. Le variazioni sul tema, secondo Hood (1995a), sono state molte e, talvolta, anche di notevole portata e coerenti con (OECD, 1995):

– il periodo storico in cui la riforma ad indirizzo "managerialista" era stata emanata: vengono istituite riforme a più alto tasso di managerialismo nel periodo "fine anni Settanta-inizio anni Ottanta" piuttosto che nel successivo decennio "anni Ottanta-anni Novanta";

– il tipo di orientamento della maggioranza di governo che l'aveva adottata: più radicale la destra liberista o conservatrice (Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Canada), e più attenuate le riforme delle maggioranze ad indirizzo social democratico (Svezia, per prima, e paesi scandinavi in generale, Spagna, Grecia), e dei governi a guida conservatrice di "centro" (Germania, Italia, Svizzera, Portogallo, Paesi Bassi) [16];

– con il tipo di assetto politico amministrativo: le riforme meno "manageriaiste" vengono adottate in contesti in cui lo Stato ha un più forte assetto centralista e una forte burocrazia (Francia, Germania, Italia);

– con la forza delle tradizioni amministrative nazionali: l'efficacia dell'attuazione delle riforme avviene in concomitanza con paesi a forte tradizione amministrativa (Francia, Svezia, Norvegia, Germania) e paesi con debole tradizione amministrativa (Italia, Paesi Bassi, Belgio, Stati Uniti);

– con i differenti sistemi giuridici: la riforma "managerialista" si sviluppa

[16] Da questa lista sono stati esclusi gli Stati Uniti i quali hanno progettato la riforma managerialista con le presidenze di destra (Reagan e Bush), ma l'hanno poi sviluppata e messa in opera solo con la presidenza democratica di Clinton (e soprattutto del vicepresidente Gore).

più nei paesi con sistema di *common law* che in quelli di diritto per codici di derivazione napoleonica;

– e, infine, con l'enfasi, assegnata dai riformatori sulla necessità di razionalizzare la produttività amministrativa: la riforma viene adottata con maggiore enfasi negli stati (Gran Bretagna, Svezia e Italia) dove il problema del rendimento della propria burocrazia viene avvertito con maggiore allarme.

Queste variazioni sul tema mettono in luce come siano esistiti almeno due – tre tipi di orientamenti managerialisti e come questa tipologia sia andata inesorabilmente ad assomigliare con la tipologia dei differenti Welfare States dei paesi occidentali (Esping Andersen, 1990): un tipo liberista – radicale che tendeva a sostituire "lo Stato con il mercato" (paesi anglosassoni), un tipo socialdemocratico (prevalentemente scandinavo) che intendeva razionalizzare il proprio sistema amministrativo per affrontare forti costi di prestazione, e un tipo conservatore che ha cercato di contestualizzare il NPM all'interno del proprio assetto amministrativo (paesi europei continentali).

Al di là di queste variazioni locali, tuttavia, il nucleo teorico della politica *managerialista* è rimasto sostanzialmente intatto. Il punto centrale di ogni riforma rimane l'idea di migliorare l'amministrazione pubblica a partire da un incremento del suo rendimento. Questa premessa implica alcune importanti conseguenze, la prima delle quali è che per fare ciò si rende necessario contestualizzare la funzione amministrativa in una logica di verifica delle produttività, e quindi contribuire allo smantellamento del modello burocratico (fondato sul principio di autorità) attraverso una sua sostituzione con un modello aziendale (fondato sul principio dello scambio).

Ogni politica amministrativa *managerialista* si è, difatti, concentrata su alcune strategie, tutte quante orientate ad una forma di miglioramento e verifica del rendimento amministrativo. Il nucleo "managerialista" è perciò riassumibile in alcuni punti essenziali (Hood, 1991; Pollitt, 1991):

i) affermazione del principio di sussidiarietà delle prestazioni amministrative tra organizzazioni del settore pubblico ed altre organizzazioni sia *non profit* (esternalizzazioni), sia *profit* (privatizzazioni) volto alla riduzione della spesa pubblica anche attraverso il taglio di personale e unità organizzative "improduttive";

ii) enfasi verso la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e misurazione delle *performances* e successiva responsabilizzazione della dirigenza amministrativa sul rendimento (Barberis, 1998);

iii) introduzione di elementi professionali nella selezione del personale e di criteri meritocratici di competizione nella promozione e incentivazione della dirigenza amministrativa simile a quella settore privato, con conseguente introduzione di un sistema di contrattualizzazione della dirigenza di tipo privatistico e forte riduzione dell'influenza dei sindacati;

iv) netta separazione professionale della sfera dirigenziale amministrativa (*manager*) dalla funzione politica (*administrator*) di *decision making* attraverso l'adozione di strumenti aziendali in termini di bilancio, *budgeting* e controllo della gestione delle risorse;

v) scomposizione delle burocrazie accentrate in organizzazioni autonome ed indipendenti dotate di un sistema di finanziamento il più possibile proprio ed orientate ad una logica di *marketing* e di competizione economica tra loro e con il settore privato nell'erogazione dei servizi pubblici orientati al cliente.

Riassumendo, l'opzione *managerialista* rappresenta un fenomeno pervasivo ed estremamente appetibile per i riformatori degli Stati occidentali. La soluzione di ricorrere al mercato per risolvere ai problemi dello Stato comporta, da un lato, l'abbandono definitivo dei residui progetti di miglioramento della burocrazia attraverso il miglioramento della programmazione e, dall'altro, una proliferazione di soluzioni innovative che consistono specificatamente nel trasferimento in ambito pubblico di singoli strumenti originatisi e sviluppatesi nell'ambito privato in differenti periodi. La valutazione fa, per l'appunto, parte di questo secondo bacino.

1.5. L'aziendalizzazione del settore pubblico

L'elemento di rilevanza di ogni ipotetica trasformazione dello Stato amministrativo da burocratico ad aziendale, tuttavia, non può limitarsi alla definizione della *policy* e dei contenuti dei progetti, bensì alle loro realizzazioni. Il problema centrale di una riforma amministrativa orientata al rendimento è dato dai modi attraverso i quali questa politica si traduce in realtà e, se sì, con quali risultati. Più che sul progetto *managerialista* in quanto tale, l'attenzione si deve spostare, perciò, sui fenomeni conseguenti questa decisione identificabili come *aziendalizzazione* del settore pubblico.

Il fenomeno del cambiamento della burocrazia rispetto a differenti modelli sociali, politici e culturali (come, ad esempio, il "mercato") non è tuttavia originale rispetto all'argomento trattato in questo volume e viene usualmente concettualizzato negli studi come un fatto intrinseco alla stessa burocrazia ed alle sue trasformazioni compatibilmente con gli ambienti e con le società all'interno delle quali si è trovata ad agire. In questa misura, il problema *dell'azienda-*

lizzazione coincide con il problema *dell'istituzionalizzazione* di un nuovo modello di organizzazione dell'intervento pubblico [17].

Hood e Jackson (1994), in proposito, riprendendo la tesi weberiana sull'esistenza di modelli burocratici nelle società precapitaliste, sottolineano, invece, come anche nelle società capitaliste la funzione amministrativa, pur rimanendo ancorata su di un modello burocratico, alla fin fine sia sempre stata influenzata da tre differenti e più radicati modelli di organizzazione sociale dell'esercizio dell'autorità dello Stato: un modello militare, che sta all'origine delle burocrazie amministrative dell'Ottocento, un modello confessionale/paternalista, proveniente dalle organizzazioni religiose e affermatosi soprattutto in concomitanza con i compiti dei *welfare state*, ed un modello di mercato, coincidente con il *managerialismo*. Queste tre differenti influenze sul modello burocratico hanno condotto all'istituzionalizzazione di differenti norme ed assetti all'interno (la gerarchia, per il modello militare, la cura e l'etica per il modello confessionale e la valutazione della produttività per il modello del mercato).

Rispetto a quest'argomentazione, il tema dell'*aziendalizzazione* del settore pubblico può essere letto come un processo di istituzionalizzazione di determinate logiche funzionali economico aziendali all'interno della pubblica amministrazione. La presunta *aziendalizzazione*, quindi, può essere interpretata come un fenomeno di istituzionalizzazione. Come tale cercheremo di trattarlo all'interno di questo saggio alla luce delle dimensioni analitiche che ciò comporta.

Le riforme istituzionali sono state sovente descritte come episodi di imitazione o di copiatura. Il caso tipico che viene addotto in proposito è costituito dall'importazione della burocrazia insieme allo Stato di diritto tra un paese e l'altro all'interno del processo di modernizzazione (ad esempio nelle ex-colonie europee). La burocrazia italiana stessa si è sviluppata, sull'impronta napoleonica, come imitazione di quella francese, e così è accaduto nel corso del XIX secolo in concomitanza con l'emergere degli Stati-nazione e con lo sviluppo del potere esecutivo. Questo fatto è stato uno dei temi ricorrenti delle società occidentali allorché gli Stati hanno esportato i loro regimi e le loro organizzazioni amministrative nel resto del mondo, oppure quando alcuni hanno iniziato a dotarsi, a causa di influenze economiche e politiche presenti, di assetti organizzativi o di norme tipici di altri. Il problema dell'espansione della burocrazia e del-

[17] Non possiamo, per ragioni di sintesi, trattare in questa sede nel dettaglio letteratura sull'istituzionalizzazione, nota anche come neo istituzionalismo. Ci limitiamo a rimandare ai più celebri volumi che ne approfondiscono gli aspetti teorici e i risvolti disciplinari: Meyer e Zucker (1989); DiMaggio e Powell (1991); Meyer, Scott *et al.* (1992); Scott e Meyer (1994); Scott (1995); Peters (1999); Lanzalaco (1995).

la sua istituzionalizzazione in altri ambiti e su altri tipi di ordinamenti istituzionali e di organizzazioni sociali, è ugualmente riconducibile alla medesima formulazione weberiana della "gabbia di ferro".

Continuando nel corso del tempo, ed estendendo questo concetto anche ad altri ambiti della vita sociale, Sévon (1996) ha mostrato come il Giappone nel dopo guerra abbia inizialmente copiato dall'Europa il modello della burocrazia amministrativa, e come quest'ultima si stia ispirando, nel nome del *managerialismo* [18], alle dottrine aziendali del Nord America, che a loro volta traggono spunto dai principi (per esempio il *total quality management*) che hanno fatto la fortuna delle imprese giapponesi.

Si può, anzi, anche pensare alle riforme *managerialiste* come a fenomeni radicati nei processi di organizzazione e di influenza reciproca tra Stati-nazione e ambienti sociali istituzionalizzati (siano essi costituiti da organismi sovranazionali o da particolari settori produttivi o altro ancora), in maniera non tanto difforme dal tipo di radicamento istituzionale che era stato riscontrato per lo sviluppo dei mercati rispetto alle strutture sociali degli ambienti in cui si erano sviluppati. L'aziendalizzazione, in questo modo, potrebbe costituire un'altra fase del radicamento delle istituzioni nella società e nell'economia in cui si sono sviluppate.

Partendo da queste ipotesi Thomas, Meyer e collaboratori (1987) hanno dimostrato le continuità e le similarità dei sistemi costituzionali ed organizzativi che accomunano differenti sistemi politico amministrativi. In modo ancora più stringente Brunnsson (1994) ha teorizzato le influenze e gli adattamenti reciproci rispettivamente del settore privato su quello pubblico (*company-ization*) e di quello pubblico su quello privato (*politic-ization*).

Dei due concetti formulati da Brunnsson, il primo rimanda al tema centrale di questo libro: l'aziendalizzazione (o *company-ization*) del settore pubblico. Questo processo di adattamento "dello Stato rispetto il mercato" può essere assimilato con successo ad un altro più ampio concetto, formulato da DiMaggio e Powell (1983), che riprende l'istituzionalizzazione dei modelli organizzativi e che riassume in maniera efficace tutti gli esempi sopra esposti: l'*isomorfismo istituzionale*. Il punto di partenza di quest'idea è proprio l'originaria metafora della "gabbia di ferro" weberiana, che DiMaggio e Powell "rivisitano" per trarne alcune implicazioni di tipo esplicativo sui fenomeni di omologazione e tra-

[18] Hood (1995b) ha sollevato in proposito un'interpretazione tipicamente antropologica, come quello dei "cargo cult" per descrivere il fenomeno culturale di trasferimento, a volte anche a livello di vendita porta a porta, dei principi aziendali nella burocrazia attraverso i consulenti di direzione aziendale.

sformazione delle istituzioni dopo che il modello della burocrazia aveva palesato nella pratica impreviste trasformazioni nel corso del suo potente processo di espansione adattandosi, come abbiamo descritto sopra, agli ambienti sociali, culturali, economici e politici più disparati e venendo, di conseguenza, riplasmato finanche a distorcere le sue iniziali caratteristiche di uniformità, razionalità dell'agire legale, universalità delle norme, ecc.

L'isomorfismo istituzionale è, infatti, da intendersi, secondo gli autori, come quel processo di istituzionalizzazione attraverso il quale un dato ambiente sociale, in seguito a specifici fattori relativi a condizioni particolari, assume elementi inizialmente estranei, li incorpora e li fa propri come dati per scontati [19]. I fattori causali addotti dai due ricercatori statunitensi sono relativi a tre diversi tipi di isomorfismo:

i) un adattamento di tipo *coercitivo*, allorché un attore è in grado, per mezzo del potere o dell'autorità, di obbligare altri attori organizzativi a conformarsi al proprio od ad un altro modello prefissato e portato a prototipo, per esempio se così prescritto da legge;

ii) un adattamento di tipo *imitativo*, allorché deliberatamente alcuni attori organizzativi decidono di ispirarsi a modelli di altri considerando quei modelli funzionali migliori o idonei alle loro esigenze;

iii) un adattamento *normativo*, allorché subentrano degli attori professionali, come consulenti o specialisti, che spingono le organizzazioni ad omologarsi tra loro o ad adeguarsi ad un modello teorico prescritto.

Le riforme ad impronta *managerialista* possono essere interpretate come espressione di tutti e tre i tipi indicati dai due scienziati sociali nordamericani. Sono, infatti, prescrizioni che ciascuno Stato somministra con varie ricette alle proprie amministrazioni pubbliche (i. coercitivo). Si tratta, però, anche di processi d'imitazione che Stati amministrativi mettono in moto gli uni gli altri (i. imitativo). Infine, esse chiamano in causa processi di globalizzazione culturale operate da attori professionali che traducono i contenuti delle norme rendendole praticabili (i. normativo) [20]. Osservato in prospettiva di policy di riforma amministrativa il processo di *istituzionalizzazione isomorfica* coincide con il lato *top down* della messa in opera della medesima.

[19] Letteralmente isomorfismo = ισος, uguale; cioè stessa forma.

[20] Si pensi ad esempio al ruolo di diffusione e di standardizzazione della necessità di una riforma dei settori pubblici in senso aziendale da parte di organismi "professionali" sovranazionali come l'OECD, la banca mondiale o il fondo monetario internazionale, o accademici, come La London School of Economics, tanto per fare qualche esempio (Sahlin Andersson, 1996).

L'isomorfismo, in questa misura pare essere ben rappresentato dai fenomeni di globalizzazione politico amministrativa descritti dal managerialismo. Peters (1998) ha descritto l'insieme delle riforme managerialiste come un processo di contaminazione tra le agende decisionali degli esecutivi dei differenti Stati evidenziando il carattere imitativo dell'isomorfismo tra i singoli governi nazionali [21]. Nello stesso tempo questo fenomeno può essere interpretato anche dal punto di vista dell'isomorfismo coercitivo, perché effetto di un obbligo di Legge, ma anche dal punto di vista di isomorfismo normativo, perché mediata e diffusa da grandi agenzie professionali (accademiche e consulenziali).

Questo stesso fenomeno è stato analizzato da Radaelli (1998) nel *policy making* eurocomunitario. Radaelli descrive come a livello europeo determinate politiche pubbliche, o aree di policy, siano l'esito di processi d'isomorfismo tra i differenti Stati dell'Unione Europea. Il fenomeno analizzato è quello del *policy transfer*, vale a dire il processo attraverso il quale determinate politiche pubbliche o certi tipi di programmi vengono trasferiti tra le agende decisionali di diversi tipi di governi mediante osservazione, copiatura, imitazione di *issues*, decisioni, attori, poste in gioco. Da questo tipo di meccanismi scaturisce una sostanziale convergenza, in senso positivo, del tipo di politiche pubbliche poste in essere da differenti Stati nazionali o livelli di governo sub nazionali, oppure, al contrario, quando gli *stakeholders* decidono di non imitare affatto osservando gli impatti negativi delle esperienze altrui. Infine, DiMaggio (1983) e DiMaggio e Anheier (1990), avevano precedentemente evidenziato come negli Stati Uniti le influenze delle burocrazie statali verso l'associazionismo culturale e verso le organizzazioni del volontariato spingessero queste ultime all'omologazione verso le prime attraverso l'erogazione dei finanziamenti e dei sussidi statali alle attività culturali ed ai servizi sociali contribuendo ad una loro "burocratizzazione".

Sulla base di queste descrizioni, crediamo di poter avanzare l'ipotesi che le politiche di stampo cosiddetto managerialista possano essere osservate come manifestazione di effetti di isomorfismo [22] e che la dinamica di globalizzazione che ha condotto queste ultime a essere riproposte da un paese all'altro, sia pure con alcune variazioni sul tema, debba essere ascritto a questo tipo di spiegazio-

[21] Questa tendenza all'omologazione ed alla convergenza verso il managerialismo tra differenti stati è stata registrata attraverso analisi di tipo comparativo dei principali studi sulle riforme compiuti negli anni Novanta (Olsen e Peters, 1996).

[22] L'esempio più evidente è dato dalle cosiddette carte dei servizi, sperimentate per la prima volta dal governo Major, in gran Bretagna (*citizen charters*) e poi esportate *ex abrupto*, con le dovute modifiche di contestualizzazione, dunque di istituzionalizzazione, da uno stato all'altro, in Italia, in Francia e in Spagna (Ruffini, 1999).

ne, ragion per cui d'ora possiamo considerare l'isomorfismo istituzionale una prima ipotesi da verificare attraverso i dati empirici della ricerca nella seconda parte di questo volume.

L'istituzionalizzazione, però, non è stata intesa in letteratura esclusivamente come un processo lineare o causale (Tolbert e Zucker, 1997), ma anche come un concetto che tiene conto degli effetti indesiderati che possono scaturire da un processo di adattamento e del ruolo *bottom up* che viene esercitato da parte di coloro che si dovrebbero adattare. Accanto a fattori *esogeni* di influenza, ci possono essere delle condizioni *endogene* di accoglienza del nuovo modello che ne favoriscono e sostengono l'assunzione. L'istituzionalizzazione di una nuova pratica o di un nuovo modello non è solo un fatto "dall'alto verso il basso", ma anche un processo di costruzione di sistemi di relazione (Scott, 1987: 495), e quindi "dal basso verso l'alto".

Nello studio sulle istituzioni questo tema è stato più volte affrontato a proposito di differenti problemi. Una prima strada è data dal concetto di *decoupling* (Meyer e Rowan, 1977). Secondo questo concetto l'adattamento avviene solo parzialmente: l'elemento innovativo viene interiorizzato all'interno dell'organizzazione senza, però, che questa lo assuma per il significato e il ruolo che aveva precedentemente, ma conferendogli un nuovo valore. Ciò che viene interiorizzato dall'organizzazione viene *sconnesso* dal contesto precedente e ricontestualizzato in altri contesti di significato. Ogni amministrazione assume dall'esterno un elemento dotato di una propria razionalità, ma lo sconnette dai suoi fini iniziali attribuendogliene di nuovi.

Si tratta di un fenomeno di *sradicamento (dis-embedding)* e di *ri-radicamento (ri-embedding)* da un ambiente all'altro in cui ciò che cambia è il senso dell'azione e dell'oggetto che viene trasportato nel sistema di relazione e nel tessuto istituzionale in cui viene ripiantato. L'istituzionalizzazione, in questo senso non è semplicemente *one way,* ma biunivoca: non c'è solo un adeguamento di un'organizzazione all'ambiente, ma anche un adattamento dell'elemento esterno alle condizioni interne all'organizzazione o al campo organizzativo nel quale viene inserito. Questo fatto apre ad esiti imprevisti non solo per l'organizzazione, ma anche per l'ambiente creando una legittimazione sia per la prima sia per il secondo.

Una seconda strada è, quindi, indicata da quei fattori *endogeni*, tipici del ricevente, che mediano e rendono possibile il *de-coupling*. Meyer (1996) parla dell'esistenza di *altri* che sono in grado per una data organizzazione (o contesto organizzato) di mediare e trasmettere quell'elemento nuovo. Questi *altri* possono essere costituiti da professionisti, o associazioni, o attori politici: in ogni caso essi saranno, riprendendo *in toto* la terminologia di G.H. Mead, degli "altri significativi" per chi sta implementando quella riforma. La riforma somiglia

perciò ad un processo di *socializzazione* dove specifici *altri significativi* in quella data situazione sono in grado di confezionare l'oggetto e di renderlo maggiormente adeguato per facilitarne l'assunzione. Il ruolo e l'influenza di questi *altri*, che non si pongono più a livello macro, ma molto più vicino al livello locale, o al limite sovra locale, è forse più importante dell'ambiente razionalizzato che ha fornito quello stesso modello. Detto con un esempio, nella "giapponesizzazione" di un'azienda occidentale è molto più importante il consulente aziendale "della porta accanto" e il modo attraverso il quale propone ai suoi clienti di adattare le innovazioni ai loro bisogni, che il sistema produttivo giapponese che ha generato quell'innovazione.

Gli "altri significativi" sono dunque dei *filtri* in grado di modificare a livello locale l'elemento globale e di renderlo maggiormente adottabile in quella specifica contingenza. Il loro ruolo è quello di *standardizzare* l'innovazione, confezionarla secondo linguaggi, forme tecnologiche, soluzioni organizzative, norme e quant'altro la renda riconoscibile e appetibile da parte di chi la riceve. È così possibile che le organizzazioni, al fine di recepire una data innovazione dall'esterno, standardizzino prima di ogni altra cosa se stesse (Brunnson e Sahlin Andersson, 1997) e il loro ambiente. La *standardizzazione* è, in sostanza, un processo di legittimazione a livello locale di fenomeni più globali. Il ruolo degli *altri significativi* è perciò quello di rendere più moderne e legittimate le organizzazioni che agiscono in un certo modo (Jacobsson, 1996).

Dunque, accanto ad un processo di trasmissione *top down*, l'*isomorfismo istituzionale*, se ne può associare un secondo, *bottom up*, di diversificazione e di adattamento locale e che chiameremo per analogia *allomorfismo istituzionale*. *Allomorfismo* letteralmente significa "assumere una forma diversa", cioè diversificarsi, diventare altro "rispetto a". Il morfema *allo–* [23] implica infatti una diversificazione; esso significa "altro", ma anche "diverso". Ciò significa che quel dato elemento viene ricontestualizzato a seconda degli altri, degli interlocutori, che lo mediano e lo adattano a quel dato ambiente contribuendo a localizzarlo. In questa maniera l'elemento estraneo viene situato nel tessuto dell'organizzazione e svincolato (*de-coupled*) dal suo iniziale significato, ricontestualizzato nei significati e nelle funzioni del nuovo ambiente. Ciò porta a trasformare l'elemento inizialmente omogeneo in qualcosa di eterogeneo. *Allomorfismo* significa, infatti, diversificare secondo il tessuto istituzionale e contingente in cui si svolge l'azione (Lippi, 2000).

Questo non significa tuttavia che ogni organizzazione, ogni campo, che incorpora l'elemento dall'esterno poi assuma una versione tutta propria, cioè una de-

[23] *Alter* in latino, αλλος in greco, cioè altro.

clinazione particolaristica[24]. Diversamente, *allomorfismo istituzionale* non significa che ogni organizzazione fa a modo proprio, ma che esistono dei fattori (attori, culture, linguaggi, istituzioni, regole) che sono in grado di *standardizzare* e *diversificare* lì e in quello specifico momento il contenuto più generale. *L'allomorfismo istituzionale* non comporta anarchia, dispersione, frammentazione, ma *selezione sistematica* dettata da "altri istituzionali", contingenti e specifici.

In sostanza, esistono degli spazi intermedi di negoziazione e di comunicazione che fanno venire meno il concetto stesso di confine organizzativo e sostituiscono l'organizzazione con un flusso di oggetti, linguaggi, od idee, che vengono trasmessi e fatti propri in questo o quel dato ambiente (Czarniawska e Joerges, 1996). Le riforme stesse possono coincidere con processi di adattamento reciproco tra *micro* e *macro*, attraverso l'imposizione di determinate prescrizioni *top down* e la selezione dal basso di soluzioni localmente definite da fattori determinanti per il loro adattamento. In questo senso, esse possono essere descritte come fenomeni di globalizzazione che, però, attecchiscono solo localmente attraverso un potente intervento di fattori situazionali presenti in quel luogo (Czarniawska e Joerges, 1996; Gherardi e Lippi, 2000).

L'allomorfismo istituzionale, perciò, si può valere di alcuni fattori determinanti, al pari dell'altro più noto concetto di isomorfismo istituzionale, che ne favoriscono la manifestazione: il *de-coupling* e gli "altri significativi". Questi fenomeni di allomorfismo istituzionale subentrano allorché a livello locale si presentano le condizioni perché si verifichino. L'allomorfismo descrive, in conclusione, un processo di diversificazione che si sviluppa a partire dall'attuazione di un modello comune che si differenzia localmente da contesto a contesto a seconda delle condizioni di influenza di tipo politico, economico, culturale, che permettono l'azione del *de-coupling* e degli altri significativi.

In conclusione, le riforme, così come tutti i processi di adattamento di un ambiente verso innovazioni, progetti e modelli predeterminati, può avvenire attraverso due tipi di percorsi differenti, ma non mutuamente esclusivi. Questi due percorsi, di omologazione, da un lato, e di differenziazione, dall'altro, possono sovrapporsi o succedersi l'un l'altro, come due forze contrapposte che prevalgono l'una sull'altra, ma non sono contrastanti. L'istituzionalizzazione rappresenta, piuttosto, la risultante dell'azione di entrambe le forze, cosicché in questa misura si debbono intendere i fenomeni di istituzionalizzazione delle innovazioni teoriche, come la valutazione, o la trasformazione di modelli esistenti, come la burocrazia. I loro processi empirici devono essere, di conseguenza osservati concretamente a partire dalle specifiche politiche pubbliche sulla base di questa piattaforma teorica.

[24] Questo sarebbe *idiomorfismo* (da ιδιος cioè "proprio", "particolare").

2

La valutazione nella riforma amministrativa italiana

SOMMARIO: 2.1. La *policy* "managerialista" in Italia. – 2.2. La metafora delle due "teorie" della valutazione nella riforma italiana. – 2.3. Il controllo di gestione nell'impresa. – 2.4. Il controllo di gestione nei testi di legge. – 2.5. Le ipotesi e il disegno della ricerca.

2.1. La *policy* "managerialista" in Italia

Il processo di globalizzazione politica e culturale dell'Europa amministrativa degli anni Ottanta contamina anche l'Italia coinvolgendola, nel corso del decennio successivo, nel disegno di cambiamento "aziendale" della pubblica amministrazione in direzione di riforme orientate alla valutazione.

Un'esplicita adesione dell'Italia al *managerialismo*, tuttavia, non è riscontrabile, se non in questi ultimi anni, in concomitanza con il maggiore impegno delle istituzioni politiche verso il cambiamento e con l'attenuarsi del nucleo più radicale dell'ideologia *neo liberista*. La contiguità dell'Italia, in termini di *decision making* politico, rispetto al processo d'istituzionalizzazione della valutazione di stampo "economico aziendale" avviene in un quadro politico e culturale molto differente dai paesi pionieri, come la Gran Bretagna o la Svezia, e fortemente influenzato da variabili contestuali (D'Albergo, 1995).

Innanzitutto, non si rintraccia nel progetto di cambiamento maturato in Italia nel corso di questi ultimi dodici anni, una mano sola od un orientamento politico distinto e univoco. Al contrario, le riforme della P.a. sono state oggetto delle agende decisionali di molti differenti governi appartenenti a tutti i diversi schieramenti politici degli esecutivi succedutisi ordinatamente nell'"èra delle riforme": centro conservatore, "tecnici", centro destra e centro sinistra. Quest'ete-

rogeneità, sia pure incrinata da un crescente coinvolgimento politico negli ultimi anni, rispecchia l'assenza, nel corso del tempo, di una matrice ideologica specifica all'interno delle *policy communities* che hanno poi legiferato sulla riforma amministrativa.

In secondo luogo, la *policy* di riforma in Italia, se non in un secondo momento e, soprattutto, come vedremo nei prossimi capitoli, nella sua fase d'implementazione, non ha avuto un diretto contatto con gli ambienti intellettuali del *New Public Management* anglosassone o scandinavo. Il contatto con i contenuti *managerialisti* è stato sempre di carattere indiretto, trasmesso dall'osservazione delle riforme altrui, attraverso meccanismi di copiatura, o dall'esperienza personale di osservatori o da specifiche agenzie di socializzazione, accademiche e consulenziali.

La *policy* managerialista in Italia è stata, in definitiva, il risultato di una mediazione culturale [1] operata da un'élite intellettuale, in prevalenza giuridica, che da sempre si occupava della burocrazia. In questa maniera, i disegni di riforma votati nelle arene legislative sono stati il frutto di *opinion maker* d'indubbio prestigio e di un ristretto gruppo di addetti ai lavori dinanzi ad un'opinione pubblica, anche quella specializzata, che avvertiva come remoti gli accadimenti delle riorganizzazioni del settore pubblico degli altri paesi. Questa *élite* accademica costituirà la *policy community* di gran parte dei provvedimenti legislativi adottati (Capano, 2000).

Questo insieme di elementi potrebbe far pensare, e a tratti può avere dato l'impressione dinanzi all'opinione pubblica, che le recenti riforme amministrative sviluppatesi dalla fine degli anni Ottanta in poi, non corrispondano ad un medesimo progetto managerialista, o che siano l'esito di un processo di formulazione e di decisione autonomo, anziché di una contaminazione, riflesso di un orientamento culturale locale e di tipo giurisprudenziale, anziché internazionale ed economico aziendale, e che sia, infine, la soluzione politica italiana ad un problema italiano, anziché essere considerata la traduzione locale di un problema internazionale con radici più profonde nei dilemmi dello sviluppo delle società democratiche occidentali.

Il provincialismo politico e culturale del *managerialismo* italiano non ne svilisce, tuttavia, l'importanza e la portata, in termini di cambiamento atteso, anche se presenta alcune peculiarità, o contraddizioni, dal punto di vista della formulazione della *policy*, che più avanti affronteremo nel dettaglio. Ciò non toglie che il periodo preso in considerazione, e in particolare dal 1993 in poi, sia stato contraddistinto da una produzione riformatrice dotata di un'intensità sia qualitativa sia quantitativa mai vista prima. Queste riforme amministrative rappresentano, a tutti gli effetti, una svolta rispetto al passato, sia per il tipo di contenuto, la trasposizione di principi economico aziendali all'interno del settore pubblico, sia per il cambiamento atteso che esse ambiscono a generare in termini di impatto per invertire i circoli viziosi della burocrazia.

[1] La gran parte dei documenti emanati in funzione di accompagnamento alle normative innovative nel corso degli anni Novanta contengono una specifica sezione dedicata alle riforme negli altri paesi, con particolare riferimento, ovviamente, al NPM britannico. In particolare si veda proprio i documenti pubblicati dal DFP sotto la guida del ministro Cassese riguardo al controllo di gestione (DFP, 1993) e della Carta dei servizi (DFP, 1994).

La portata innovativa, la rilevanza politica, l'ambizione riformatrice dei provvedimenti di riorganizzazione del pubblico impiego emanati in Italia, contraddistinguono una vera e propria nuova fase della storia delle riforme dell'amministrazione pubblica. Si può, anzi, riprendere ed estendere una tesi formulata da Capano (1992: 307-310), secondo la quale le politiche di riforma si sono dispiegate secondo alcuni cicli prevalenti, ciascuno caratterizzato di volta in volta da un distinto orientamento ideologico dal punto di vista degli obiettivi e delle innovazioni introdotte. La riforma degli anni Sessanta poneva, infatti, l'enfasi sul ruolo della *programmazione* come soluzione alle disfunzioni della burocrazia, quella degli anni Settanta esaltava l'aspetto della sua *democratizzazione*, quella degli anni Ottanta era orientata alla *razionalizzazione delle strutture* e, infine, quella degli anni Novanta si fonda sulla svolta dell'*aziendalizzazione* delle amministrazioni pubbliche attraverso la sostituzione di gran parte dei principi funzionali della burocrazia con quelli dell'impresa.

Il punto di partenza della *policy* di riforma amministrativa in Italia, tuttavia, presenta alcune particolarità che ne fanno un'esperienza *sui generis*. Contrariamente a ciò che è avvenuto negli altri paesi – soprattutto quelli che avevano un *Welfare State* evoluto e costoso, come i paesi scandinavi, la Francia o i medesimi paesi anglosassoni – nella fase di formulazione del problema l'accento della necessità del cambiamento non viene posta inizialmente (1988-1992) sulla razionalizzazione delle risorse. Questo tipo di orientamento sarà maggiormente presente nelle scelte compiute successivamente, in concomitanza con l'ingresso della *issue* del *deficit* pubblico nelle agende decisionali. Piuttosto, praticamente fin da subito, il problema viene immediatamente identificato con una *crisi di sistema* che l'amministrazione pubblica italiana pare offrire agli osservatori.

Il sistema amministrativo italiano nel corso degli anni Ottanta e Novanta viene, infatti, giudicato, all'interno di alcuni celebri studi, come pressoché irrecuperabile, sia dal punto di vista dei risultati sia dal punto di vista dell'architettura e dei principi di funzionamento. Lo stato dell'amministrazione viene descritto come quello di una degenerazione di un modello sociale di esercizio

dell'autorità dove «il distacco tra i poteri pubblici e i cittadini», e i loro interessi individuali o collettivi, poneva i secondi in una «condizione di subordinazione» e i primi in una posizione di «supremazia *fuori da ogni controllo*». Lo stato amministrativo «permetteva a sé stesso ciò che reprimeva nel privato» [2].

Una buona parte delle cause di questa crisi del sistema amministrativo italiano è comune con i dilemmi delle burocrazie e dello sviluppo delle società democratiche, dal momento che un grosso sintomo è stato costituito, prima di ogni altra cosa, da una seria crisi di risultati, al quale si associa, adesso, una denuncia di abuso di autorità da parte dei pubblici poteri. A questo dobbiamo aggiungere alcune patologie tipiche della burocrazia di questo paese, che rappresentano dei fattori di aggravio, e che possiamo sintetizzare in alcuni punti quali:

i) un *problema culturale*, che possiamo etichettare con il termine "adempimentalismo" dell'azione amministrativa, consistente in un radicato atteggiamento legalistico degli operatori, ma in particolar modo della dirigenza, tanto da ridurre ad un problema di procedura formale qualsiasi aspetto sostanziale dell'attività rendendo evanescente ogni responsabilità sui risultati dell'azione stessa (Cerase, 1992);

ii) un *problema relazionale* all'interno delle organizzazioni burocratiche che vede l'affermazione di modelli informali sovrapposti ad un pedissequo schema autoritativo formale, fortemente regolato da un ridondante e macchinoso *corpus* di norme, eluso da pratiche autogene che hanno favorito la coltura di nicchie di potere individuale e di comportamenti illegali, con particolare riferimento al rapporto tra decisori politici e decisori dirigenziali, rendendo l'azione amministrativa opaca (Ferraresi, 1980);

iii) un *problema strutturale* dell'architettura del sistema amministrativo italiano imperniato su di una pluralità di organizzazioni dotate di compiti e logiche funzionali estremamente parcellizzate, con potenti effetti di sovrapposizioni di competenze, ma nello stesso acefale, perché dipendenti da uno Stato ancora teoricamente centralista (Cassese, 1994).

Tutti questi aspetti mettono fin da subito in luce come il problema delle amministrazioni pubbliche italiane non sia soltanto quello di un recupero di produttività rispetto ad una manifesta difficoltà a rispondere alle domande, quanto di un più complessivo crollo funzionale di un sistema, che nella produttività ha avuto, *anche*, uno dei suoi punti di maggiore debolezza, ma che sembra palesare patologie assai più profonde di quelle individuate per gli altri Stati.

[2] Giannini dal "Rapporto sullo stato della pubblica amministrazione" (1980), citato in DFP (2000).

A testimonianza della sfiducia collettiva nei confronti della burocrazia italiana, basti ricordare alcuni titoli dei saggi e delle ricerche pubblicati in questo periodo, accomunati da un medesimo pessimismo che sfiora la retorica: "un'amministrazione bloccata" (Cerase, 1990), "l'improbabile riforma" (Capano, 1992), la "danza degli elefanti" (Arcuri, Ciacia e La Rosa, 1994), "l'innovazione difficile" (Bifulco e de Leonardis, 1997), "lo Stato introvabile" (Cassese, 1998).

Rispetto a questo tipo di *formulazione del problema,* le decisioni adottate e tradotte in testi di legge hanno cercato di fornire una terapia congruente col sintomo individuato (la crisi di sistema), nell'intento di giungere ad una trasformazione profonda del settore pubblico. L'insieme dei provvedimenti deliberati dal parlamento nel decennio tra il 1988 e il 1998, infatti, spinge verso la riconversione della funzione amministrativa in una logica di responsabilità e di verifica del rendimento non dissimile dalle riforme degli altri Stati europei. Il nucleo della riforma italiana concentra la propria attenzione su alcuni aspetti che vengono considerati centrali, quali: (i) il recupero del rapporto con i cittadini, (ii) la riqualificazione della dirigenza amministrativa e lo sviluppo delle risorse umane, (iii) il decentramento decisionale, (iv) la separazione delle funzioni decisionali politiche da quelle dirigenziali, (v) il principio di sussidiarietà, la privatizzazione e l'esternalizzazione di funzioni e (vi) la semplificazione dei procedimenti amministrativi (DFP, 1993a).

Al di là degli specifici provvedimenti, emerge con chiarezza un progressivo interesse da parte dei legislatori ad individuare nella logica della valutazione dei risultati una leva del cambiamento, o per lo meno un agente propulsivo per ulteriori innovazioni che potessero entrare nel nucleo dei problemi strutturali della burocrazia. Se prescindiamo, infatti, dalla diversa natura giuridica e dagli ambiti settoriali interessati da tutti gli interventi normativi promulgati in questi anni, osserviamo come tutti quanti siano attraversati dal medesimo filo rosso della verifica dei risultati e del ruolo della valutazione come agente della trasformazione della burocrazia in organizzazioni autonome e responsabili. Alla valutazione spetta l'ambizioso compito di "invertire la rotta" contribuendo a trasformare i circoli viziosi della degenerazione della burocrazia in altrettanti circoli virtuosi di cambiamento.

È in primo luogo orientata alla valutazione la riforma a proposito del rapporto tra cittadinanza e amministrazione pubblica. L'indirizzo dei riformatori è quello di spingere l'amministrazione su di un duplice versante di verifica: da un lato quello della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa sotto il profilo dei servizi e della verifica della soddisfazione dei bisogni degli utenti, dal-

l'altro attraverso la conoscenza e l'organizzazione dei bisogni medesimi. Quest'attività di rendicontazione dovrebbe ricondurre ad una nuova legittimazione del settore pubblico e ed ad un recupero dei diritti di cittadinanza squalificati dall'operato delle burocrazia di massa. È dello stesso tenore ogni altra forma di alleggerimento del carico normativo, semplificazione delle procedure e deregolamentazione dell'azione amministrativa in un'ottica di smantellamento del principio di "standardizzazione dei processi" (§ 1.1).

In secondo luogo, rientra in una logica di valutazione dei risultati l'intera razionalizzazione del pubblico impiego che si è dipanata in seguito al d.lgs. n. 29/1993. La contrattualizzazione dei rapporti di impiego pubblico, unitamente all'introduzione di forme di responsabilizzazione dell'azione dirigenziale e di incentivazione selettiva del personale rimandano, ancora una volta, a logiche di direzione per obiettivi e di valorizzazione del potenziale umano. Nella stesse misura la separazione delle competenze politiche ed amministrative deve essere interpretata come una forma di valutazione rispettivamente delle politiche pubbliche e della gestione amministrativa.

È del medesimo segno, inoltre, l'adozione di una logica di sussidiarietà, sia attraverso la privatizzazione o l'esternalizzazione di intere branche di attività, sia attraverso l'introduzione di strumenti tipicamente aziendali volti alla verifica della produttività.

Infine, devono essere ovviamente ricondotte in una logica di valutazione dei risultati anche le successive forme di decentramento e di autonomia delle singole strutture secondo un tipico assioma *managerialista* volto alla disaggregazione delle catene gerarchiche in organizzazioni indipendenti.

Tutti questi differenti provvedimenti sono riassumibili in una logica di valutazione del rendimento. Questa viene proposta dal legislatore come strumento attraverso il quale obbligare la dirigenza pubblica ad una differente logica di azione, mettendola nelle condizioni di spostarsi verso assetti e modelli comportamentali simili a quelli di una dirigenza di tipo privato. Se andiamo al di là del testo normativo e degli specifici provvedimenti adottati di volta in volta in differenti climi politici nazionali, si osserva con chiarezza che tra essi non c'è soluzione di continuità e che, a tutti gli effetti, a partire dalla legge n. 400/1988, per adottare un riferimento temporale, fino alle più recenti "leggi Bassanini", emerge un comune riferimento alla valutazione del rendimento come impulso del possibile cambiamento. In questo senso, la *policy* italiana può essere sintetizzata come un progetto che ha nella valutazione gli elementi innovativi principali sia nei confronti di un ideale orientamento aziendalista, sia nei confronti del recupero di legittimazione e

di funzionalità dell'amministrazione pubblica nel contesto della società italiana.

Rispetto a questo tipo di scelte, che uniscono differenti testi legislativi disegnando una sorta di percorso trasversale che individua di volta in volta le innovazioni legate più o meno direttamente ad un'attività di valutazione (le autonomie locali, la riforma di singoli settori – sanità, giustizia, finanze – la dirigenza, ecc.), ci sono alcuni aspetti critici riguardanti il formato di questa politica pubblica e i successivi impatti attesi che devono essere sottolineati.

Si tratta, innanzitutto, di una policy che rappresenta un tipico esempio di *incrementalismo disgiunto* (Lindblom, 1965), vale a dire un processo di decisione l'esito complessivo del quale, osservato *a posteriori*, è interpretabile come la risultante di tendenze differenti, la composizione di un progressivo adattamento verso obiettivi che vengono ridefiniti via via. In questo senso una *policy* incrementale non risponde ad un disegno predeterminato, ma è la sommatoria di interventi singoli non necessariamente coerenti. La riforma amministrativa italiana, in effetti, rappresenta, un tipico avanzamento progressivo verso degli obiettivi che, dal punto di vista dell'osservatore, rappresentano più il frutto di un avvicinamento incrementale verso i contenuti della riforma, che la conseguenza di una razionalità politica predefinita. Molti specifici provvedimenti, e tra questi sicuramente l'istituzione dei controlli interni, che prenderemo in esame più avanti, sono stati inseriti dai legislatori più volte all'interno di testi di legge differenti, come iterati riferimenti che rappresentano, probabilmente, la volontà di rispondere contemporaneamente a due problemi. Vincere, da un lato la resistenza delle *lobby* burocratiche più conservatrici che tendevano, evidentemente, ad ignorare il contenuto del provvedimento per disattenderne l'esecuzione e, dall'altro, ridefinire il problema di partenza alla luce degli effetti verificati per ribadire l'importanza del contenuto.

Una logica unitaria e un disegno predefinito attraverso i singoli testi e la copiosa letteratura grigia di origine ministeriale che accompagna l'emanazione di questi provvedimenti, è rintracciabile però solo *a posteriori*, come abbiamo fatto sopra, attraverso un processo logico di astrazione in cui s'intende reperire una matrice comune. Questa comunanza di orientamenti non esiste nella pratica ed emerge, con una certa nettezza, che un progetto iniziale di questa riforma non è mai esistito, vuoi per via dell'eterogeneità degli esecutivi che hanno presieduto a questi progetti, vuoi perché a tutti gli effetti si è proceduto con una strategia dei "piccoli passi", adottata prudenzialmente per aggredire il problema un po' alla volta ritenendolo eccessivamente esteso rispetto alle ambizioni.

Questa caratteristica rende, tuttavia, la politica di riforma un fenomeno di complessa identificazione, perché articolato nel tempo e farraginoso nelle deci-

sioni adottate, con intervalli temporali, tra un testo e l'altro (sul medesimo argomento), anche di qualche anno. L'andamento altalenante costituisce, di conseguenza, una peculiarità del *managerialismo* italiano fatto di una varietà di interventi legislativi che coprono aspetti circoscritti alternandoli l'un l'altro: ora la deregolazione e la delegificazione, ora le autonomie locali, ora la dirigenza amministrativa, ecc.

Questo tipo di andamento costituisce nello stesso tempo un elemento di forza e di debolezza di questa politica pubblica. Sotto il profilo dei vantaggi, ciò ha permesso la formulazione di poste in gioco e l'ingresso di attori diversificati, la ridefinizione di obiettivi, la mobilitazione delle risorse in un'attività di tipo crescente. Si tratta, infatti, di un andamento discontinuo, ma tendenzialmente in aumento, che riflette un progressivo impegno politico da parte dei *decision makers,* a conferma che la politica "dei piccoli passi" ha complessivamente ottenuto quell'allargamento del consenso che si cercava inizialmente. Dovendo risolvere un problema all'interno del quale le decisioni presentavano, in un primo momento, più vincoli e incognite che elementi di certezza e risorse a disposizione, è evidente che un andamento diluito, privo di picchi, ha permesso una più accurata comprensione delle difficoltà, una più ponderata definizione degli obiettivi ed una mobilitazione di interessi e risorse rispetto alle poste in gioco che andavano crescendo sempre più. Ciò ha costituito un indubbio vantaggio rispetto a problemi di così ampia portata ed a soluzioni così ambiziose.

Accanto a quest'aspetto, ci sono tuttavia alcuni elementi di debolezza che vengono usualmente sottolineati nella letteratura che ha approfondito questi temi (D'Albergo e Vaselli, 1997). Per prima cosa, l'assenza di un disegno unitario o di un progetto politico chiaro e definito da parte dei riformatori, ha senza dubbio creato molte ambiguità e non ha conferito visibilità e rilevanza alla riforma, la quale per l'opinione pubblica rimane, contrariamente a quanto accaduto negli altri paesi, ancora perlopiù come un fatto "tecnico". Rispetto a questa critica, alcuni osservatori hanno sottolineato come l'assenza di una strategia iniziale abbia indebolito ogni singola iniziativa ponendo le premesse per sovrapposizioni, ambiguità, moltiplicazione e spreco delle energie nella fase di implementazione dei singoli provvedimenti. In questo modo, la messa in opera della politica pubblica continua ad essere relegata a situazioni episodiche ed ad un eccesso di metodologie in competizione tra loro. L'assenza di un disegno mette in moto differenti centri istituzionali privi di un coordinamento. Non c'è consonanza nel promuovere il disegno riformatore, né una direzione delle operazioni, cosicché provvedimenti da attuare e relativi attuatori si sovrappongono in maniera disordinata.

In secondo luogo, una politica pubblica così incrementale e costellata di singoli episodi, non risulta incisiva quanto un progetto definito sicché, in definitiva, le innovazioni e il cambiamento finiscono per interessare sempre singoli aspetti della burocrazia (il pubblico impiego e i contratti, le amministrazioni locali, la programmazione, la contabilità, la semplificazione) senza intaccare il "nucleo duro" dell'organizzazione burocratica, lasciando le innovazioni come se fossero indipendenti e non integrando mai i collegamenti tra i singoli aspetti in modo da farne un progetto sistematico. In questa maniera si assiste ad un annacquamento degli obiettivi scalfendo il modello della burocrazia solo in superficie.

La critica che viene condotta rispetto a questo tipo di orientamento non solo è consistente rispetto all'oggetto, ma è particolarmente aderente al tema della valutazione. In questo secondo e specifico ambito, infatti, si osserva come l'introduzione di strumenti di valutazione, come la carta dei servizi, ad esempio, oppure i medesimi controlli interni, siano stati introdotti senza avere alle spalle un disegno di riforma più ampio che prendesse in considerazione le premesse, vale a dire gli aspetti organizzativi della burocrazia: i modelli gerarchico funzionali, la logica di coordinamento fondata sulla regolazione. In questo modo, strumenti e sistemi di valutazione di chiara matrice economico aziendale sono stati innestati su un modello organizzativo e funzionale che è ancora quello della burocrazia minando, già nelle premesse, le condizioni per una loro utilizzazione di successo, come accaduto nella vicenda delle carte dei servizi (Lo Schiavo, 1996).

La politica dei "piccoli passi" ha tenuto conto più della rilevanza dell'innovazione in se stessa che del contesto e degli effetti collaterali che la sua istituzionalizzazione in questi stessi avrebbe potuto creare. Questo elemento rafforza la rilevanza e la criticità dell'istituzionalizzazione di innovazioni di questo genere all'interno del settore pubblico (§ 1.5), ma sottolinea come l'assenza di un disegno preordinato abbia messo a repentaglio fin da subito l'implementazione delle riforme in un ambiente che si suppone, abbastanza logicamente, ostile.

A ciò si deve aggiungere, infine, un elemento ulteriore dato non dall'opportunità, ma dalla natura intrinseca di questi stessi strumenti, ovvero di gran parte delle innovazioni. Molte di esse rappresentano delle novità assolute per il mondo amministrativo e per il settore pubblico. La loro provenienza di natura aziendale implicava processi di decifrazione e reinterpretazione, adattamento, trasformazione applicativa dal settore *profit* a quello *non profit* che necessitavano di periodi di sperimentazione e di maturazione. Si è cominciato a riformare la burocrazia non solo partendo da aspetti periferici, anziché dal cuore del sistema, ma soprattutto, si è partiti dalle innovazioni più complesse, a più alto tasso di appartenenza economico aziendale (e quindi con maggiori costi di deci-

frazione e adattamento) ipotecando tanto l'efficacia della specifica innovazione quanto, più in generale, la credibilità e la possibilità di condurre a termine tutta l'operazione (Dente, 1995).

Ulteriori considerazioni in merito a quest'argomento possono, inoltre, essere condotte per quanto riguarda i livelli di governo ai quali si è applicata una strategia di questo genere. La *policy* incrementale ha, infatti, coinvolto prevalentemente amministrazioni e strutture burocratiche situate alla periferia del sistema amministrativo italiano. Anche in questo caso si tratta di un fattore di controtendenza del nostro paese rispetto al resto d'Europa. Negli altri Stati – ma in particolare in Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia – la riforma è stata applicata o contemporaneamente su entrambe i livelli (centrale e locale) o inizialmente a livello centrale e poi trasmessa alle periferie, rispettando, anche in direzione di una sua demolizione, la coerenza interna del modello burocratico. In Italia, al contrario, si è seguita una logica opposta iniziando, prevalentemente dalle periferie, in versione sperimentale, e poi cercando di trasferire al centro le innovazioni adottate in un secondo tempo.

Questo sbilanciamento sul livello locale di governo deve però essere osservato come il risultato di differenti tendenze. In primo luogo si deve ricordare che il livello locale di governo in Italia fosse afflitto da un ritardo legislativo cronico (Rotelli, 1990). Il perdurare di questa situazione e l'insistita marginalità per molti decenni di una riforma degli enti locali nelle agende decisionali, aveva paradossalmente collocato questo aspetto in prima fila facendone un candidato ideale per una sperimentazione[3].

Il tema della riforma del governo locale, rappresentava, in secondo luogo, uno dei punti cardinali di un progetto di radicale cambiamento in direzione di un'accentuazione del grado di autonomia e di responsabilità economica e decisionale di questi istituti e stata riscontrata in ogni Stato. Come è stato osservato (Cochrane, 1991), il *managerialismo* thatcheriano ha finito per cogliere i suoi principali successi proprio su questo livello di governo. Infine, l'eredità dell'esperienza riformatrice delle regioni ha reso in Italia la riforma dei governi locali un fatto attraente ed un elemento di convergenza da parte di coloro i quali, delusi dal tentativo di decentramento e di affermazione di autonomia di governo degli istituti regionali, aveva individuato nei comuni e nelle province degli eredi di quell'esperienza rinnovando lo spirito del decentramento e dell'autogoverno che aveva animato l'iniziativa di vent'anni prima.

[3] Come è stato fatto notare da differenti analisti, è anche vero che la candidatura del governo locale nella riforma amministrativa è stata anche il risultato delle pressioni delle lobby burocratiche delle amministrazioni centrali, che volevano allontanare il cambiamento il più possibile dal "cuore" del sistema amministrativo procrastinando il più possibile la riforma.

In un siffatto quadro, alla fine degli anni Ottanta la convergenza di interessi diversi (orientamenti managerialisti, promotori del decentramento delusi dall'esperienza delle regioni, *lobby* burocratiche interessate ad allontanare dal centro la riforma dell'amministrazione pubblica), in concomitanza con il parallelo svolgersi in altri paesi di una riforma che aveva un medesimo oggetto di attenzione, aveva favorito un processo decisionale per esclusione, che potremmo definire a *garbage can* (Cohen, March e Olsen, 1976), individuando nel governo locale l'oggetto iniziale di ogni sperimentazione.

Risulta abbastanza ovvio, di conseguenza che gli enti locali siano stati individuati fin da subito come dei veri e propri laboratori del cambiamento istituzionale catalizzando differenti spinte innovative sia sul piano della rappresentanza e delle forme di governo, sia sul piano delle forme di gestione. Dopo un decennio di differenti interventi riformatori, il livello locale di governo, ma in particolare i comuni, rappresentano oggi la novità istituzionale di maggiore rilevanza nel contesto italiano, per via dell'istituzionalizzazione, al loro interno, di strumenti e componenti organizzative aziendali, sia per i loro effetti sull'attività amministrativa sia nelle logiche di funzionamento nei rapporti tra politica e amministrazione e tra amministrazione e utenti, sia nelle modalità funzionali dell'organizzazione di uffici e servizi.

L'incrementalismo della *policy* di riforma e il processo decisionale a *garbage can* devono, infine, essere associati ad un terzo elemento problematico della riforma italiana: la cultura amministrativa. Riguardo a quest'aspetto, differenti osservatori hanno sottolineato come l'enfasi retorica sul cambiamento abbia tenuta alta, da un lato, l'attenzione pubblica verso questo tema investendo positivamente le amministrazioni interessate e i loro promotori politici, ma che, dall'altro, non sia stata sufficientemente accompagnata dai fatti, sicché, in particolare in alcuni settori, uno degli esiti dell'emanazione di una riforma di questo tipo è stato più volto a fornire legittimazione (un *make up*) a centri di potere esistenti che *aziendalizzare* sostanzialmente compiti, strutture e dirigenti dell'amministrazione italiana (D'Albergo e Vaselli, 1997: 14-18; Battistelli, 1998).

Ciò che è mancato, si sostiene, nella *policy* managerialista italiana, è un'eguale attenzione da parte dei riformatori verso la fase di formulazione e di implementazione della riforma. Ancora una volta, si sottolinea, l'enfasi è andata troppo sulla formulazione e sulla decisione dei provvedimenti, in un eccesso di formalismo che ha lasciato in ombra del tutto la realizzazione del progetto. Come conclude Panozzo (2000), il contesto della riforma italiana è quello di "Managers per decreto", vale a dire l'apparente cambiamento attraverso una serie di deliberazioni di vago sapore aziendale, ma di sostanziale formalismo le-

galistico che ha limitato il processo di contaminazione *managerialista* ad una ricodifica giuridica dei principi aziendali nella fase di *decision making* disinteressandosi, in maniera complice, tanto dell'attuabilità quanto dell'attuazione di questi stessi progetti.

Le ragioni di questa critica, riscontrabile in modo più o meno strisciante in tutta la letteratura economico aziendale, sono relative, ancora una volta, alla forte impronta giuridica ed all'influenza che dagli ambiti accademici giurisprudenziali è stata fatta nei confronti dei contenuti *managerialisti* fino ad "addomesticare" eccessivamente nei codici linguistici e nei parametri interpretativi giuridici, innovazioni di tutt'altro segno: vino nuovo negli otri vecchi. A ciò bisogna aggiungere la resistenza culturale (sapere centrato sul diritto contro quello centrato sull'economia) della *lobby* burocratica italiana. Il punto di convergenza di queste critiche è che la resistenza culturale verso questo tipo di innovazioni è talmente radicata da svilire il valore della contaminazione della cultura economica e della valutazione del rendimento ponendo le premesse per una sua applicazione adempimentale, anziché sostanziale. Un invito, neanche tanto celato, alle amministrazioni locali a reinterpretare nei canoni noti della burocrazia i contenuti ignoti della riforma.

In conclusione, la *policy* managerialista italiana pare offrire alcuni elementi di originalità ed alcuni difetti giudicati dagli addetti ai lavori come compromettenti per la riuscita dell'intera iniziativa (Capano, 2000).

Dal punto di vista degli elementi di originalità l'incrementalismo del processo di formulazione della politica pubblica ha permesso l'allargamento del consenso intorno ad obiettivi che non godevano certo dell'appoggio delle *élite* amministrative italiane e ha favorito un processo di progressiva ridefinizione degli scopi e dei contenuti delle riforme permettendo un adattamento "in corso d'opera" rispetto alle esigenze ed alle esperienze concrete di implementazione.

Dall'altro, tuttavia, la disomogeneità di questa politica pubblica rende quest'intervento riformatore precario e farraginoso ponendolo su di un piano incerto che ha condotto, in passato all'elusione della portata innovativa di altri cicli di riforma amministrativa, inesorabilmente dispersisi in un rivolo di adempimenti formali che ne hanno snaturato il significato. Infine, il peso culturale della cultura legalistica con annesse le incertezze derivanti da un processo di mediazione e di ricodifica dei progetti realizzati negli altri Stati d'Europa, rendono l'*aziendalizzazione* un fenomeno la cui reale esistenza può essere riscontrata solamente attraverso la ricerca empirica.

2.2. La metafora delle due "teorie" della valutazione nella riforma italiana

Per comprendere il tipo di influenza del quadro della riforma amministrativa che ha condotto all'introduzione di strumenti di verifica dei risultati nel settore pubblico, è necessario prendere in esame il tipo di effetti che un contesto legislativo di questo genere ha avuto nei confronti della successiva messa in opera.

Ogni politica pubblica, e quindi anche una politica di riforma, si fonda su di un programma articolato secondo differenti dimensioni, sia politico-ideologiche, sia normative. Nell'analisi delle politiche pubbliche l'insieme di queste conoscenze viene genericamente indicato come il *frame* cognitivo, ossia la cornice conoscitiva, il bagaglio interpretativo, anche a carattere simbolico, che guida gli attori di una politica pubblica nel corso del suo svolgimento rispettivamente nelle fasi di messa a fuoco dei problemi, di presa delle decisioni e di successiva messa in opera (Mény e Thoenig, 1996: 143). Di fatto, questo retroterra coincide con l'insieme delle conoscenze (norme formali e informali, simboli, linguaggi, valori, ideologie) condivise dagli attori in gioco e che costituiscono il loro comune riferimento di decisione e d'azione [4].

L'attività di *framing* cognitivo si manifesta specificatamente nel corso della formulazione del problema e nella definizione della *issue* all'interno delle arene decisionali, ma non si esaurisce in questa fase, accompagnando le decisioni e le scelte nel corso del processo di realizzazione. Per questa ragione, l'identificazione del *frame* cognitivo all'interno del quale l'obiettivo della politica pubblica è stato contestualizzato, può rappresentare un interessante indicatore del tipo di comportamenti che gli attori stessi adottano rispetto al problema in questione (Bobbio, 1996).

L'importanza dell'esistenza di un *frame* è particolarmente avvertita quando la definizione della *issue* è un fatto controverso, perché riflette conflitti tra ideologie contrapposte, o quando il tema da definire è troppo ampio, vago, oppure sfuggente, come potrebbe essere il caso della riforma amministrativa. Nel suo svolgimento gli aspetti retorici e simbolici sono assai rilevanti e spesso, come nel caso italiano, i riformatori vi fanno ricorso per legittimare la loro azione e cercare adesioni e consenso (Lippi, 1995). Queste cornici cognitive possono influenzare in maniera assai incisiva le decisioni e i comportamenti dei riformatori sulla base delle precedenti assunzioni, degli schemi culturali e cognitivi, dell'impronta ideologica adottata che fornisce le premesse decisionali per la successiva azione. Conoscere il

[4] Ciò è quanto Capano (2000: 186-187) ha recentemente definito un *paradigma di policy*, inteso come il sistema di significati e di pratiche istituzionalizzate che orienta, in termine di valori fondanti, i decisori di una policy di riforma.

frame cognitivo della valutazione all'interno della politica pubblica che la promuove, ad esempio, ci può indicare, di conseguenza, il tipo di esiti che ci possiamo attendere da essa.

La tipologia, l'orientamento ideologico, l'ampiezza e la ricchezza simbolica dei *frames* cognitivi consolidati e condivisi che predefiniscono e influenzano l'implementazione di una riforma, di conseguenza, possono avere una forte influenza sul tipo di istituzionalizzazione che da essa può derivare (Olsen, 1991). Una *policy* debole o incrementale, piuttosto che una definita e puntuale, può offrire differenti margini di azione ai riformatori a seconda della chiarezza (o dell'ambiguità), dell'ampiezza (o della chiusura) dei temi trattati, dell'unitarietà (o dispersione) dei testi provvedimentali sui quali si snoda l'azione di messa in opera. La conclusione di questo ragionamento è che l'istituzionalizzazione di una riforma, può dipendere molto dal tipo di *frame* cognitivo che sta a monte delle decisioni e della loro attuazione.

Il segmento centrale della cornice cognitiva della riforma che abbiamo preso in esame è costituito da quell'insieme di testi normativi, programmi politici, documenti attraverso i quali i primi governi (soprattutto quello britannico) deliberarono di introdurre la valutazione nelle amministrazioni pubbliche dei loro rispettivi paesi (§ 1.4). A questo iniziale *frame* è necessario aggiungere tutti quei testi (saggi, libri divulgativi, circolari, articoli su riviste specializzate) che comunicarono e seguirono quelle esperienze iniziali permettendo la diffusione dell'ideologia "di valutazione manageriale". In un secondo tempo, questi stessi documenti, anche attraverso l'azione di socializzazione svolta da opinionisti, consulenti, osservatori e anche grazie ai centri produttori di conoscenza, come le università, che avevano condotto studi e ricerche su questi temi, divennero la cornice cognitiva di tutte le altre riforme di egual segno che si stavano diffondendo nei diversi Stati (§ 1.5).

Detto con una metafora, l'insieme dei riferimenti cognitivi che condizionano le decisioni possono essere trattati come una "teoria" implicita data dall'insieme di conoscenze istituzionali, etiche e valoriali che precondizionano le scelte e i comportamenti in quel campo. La "teoria", vale a dire la decisione, anticipa la "pratica", vale a dire la messa in opera.

Una "teoria" non è necessariamente un fatto omogeneo, perché essa rappresenta l'insieme, non necessariamente ordinato, di elementi conoscitivi formali, come una legge o un libro in cui si spiega come applicare la direzione d'impresa al settore pubblico, e di aspetti conoscitivi più strettamente informali, come valori e interpretazioni prevalenti condivisi all'interno di una specifica arena decisionale o all'interno di un'organizzazione. Al limite, si può parlare dell'esistenza di più "teorie", come se fossero delle ideali "ricette". Assumeremo perciò in senso lato la "teoria" come l'insieme delle prescrizioni più o meno esplicitate nelle normative, nei programmi e nelle retoriche che anticipano le decisioni e le pratiche degli *stakeholders* della policy offrendone una rappresentazione in forma di *problem solving* (finalità, metodologie, strumenti, impatti attesi, ecc.).

Torniamo per un attimo indietro al problema della valutazione. Come abbiamo descritto nelle pagine precedenti, la logica della valutazione dei risultati non solo ha costituito in questi anni uno degli elementi di punta della riforma del settore pubblico nei vari stati d'Europa. In molti di essi, come l'Italia, essa è stata interpretata come una leva strategica del cambiamento. La valutazione rappresenterebbe, quindi, secondo i parametri descritti in precedenza, una "teoria" della riforma amministrativa: in essa si anticipa il cambiamento che si dovrà attuare. L'introduzione della logica della valutazione, di conseguenza, vuoi per la difficoltà intrinseca al tipo di innovazione da applicare, vuoi per l'ampiezza del cambiamento che ambisce a generare, non può limitarsi semplicemente alla sua prescrizione all'interno di alcuni testi di legge.

I riformatori, se vogliono vedere andare in porto la loro operazione, devono arricchire il *frame* cognitivo della politica pubblica attraverso un rinforzo della retorica del cambiamento producendo ulteriori conoscenze che vanno a definire il quadro delle decisioni e dei comportamenti di coloro che andranno a realizzare ed ad operare in quel contesto. Si nota allora come, accanto ad una normazione primaria peraltro già ridondante, emerga un filone di cosiddetta "letteratura grigia", dove si specifica che cosa si debba fare per attuare la riforma e come (normazione secondaria, circolari esplicative, regolamenti attuativi, documenti programmatori, relazioni, testi divulgativi prodotti e diffusi attraverso convegni e seminari). L'introduzione della valutazione nelle amministrazioni pubbliche italiane, e in particolare in quelle locali, non solo è stata interpretata come un fatto strategico per la rilevanza nel quadro complessivo del sistema amministrativo, ma è stata sicuramente una *policy* dotata di un abbondante produzione retorica (Battistelli, 2000).

Rispetto a questo punto bisogna osservare una distinzione molto importante, già accennata nei precedenti paragrafi, ma che prendiamo in esame più approfonditamente qui di seguito. Le "teorie" della valutazione, come quelle *manageriali-ste*, non sono tutte uguali, e variano contestualmente con la tipologia delle istituzioni degli Stati nazione. Ora, i modelli amministrativi europei variano essenzialmente secondo tre differenti tipi (§ 1.4), ma ai nostri fini interessa soprattutto la dicotomia[5] tra modello anglosassone e modello continentale (Fedele, 1998).

Molte sono le differenze che separano questi due tipi di amministrazione pubblica. Di conseguenza, anche la logica della valutazione parrebbe dover se-

[5] Accantonando momentaneamente il modello scandinavo che possiede una propria specificità storica che lo allontana dagli altri due.

guire questo tipo di separazione; anche se è opportuno ricordare che l'idea di introdurre la valutazione nel settore pubblico è stata istituzionalizzata, in ogni caso, temporalmente prima nel contesto anglosassone e poi, successivamente, in quello continentale.

Questi due modelli hanno fatto emergere anche differenti contestualizzazioni della *policy* di riforma, enfatizzando aspetti diversi e assegnando anche diversi significati alla valutazione, come sottolineato da Pollitt e Bouckaert (1995: 6) nella loro ricognizione sull'applicazione del *total quality management*. Si tratta, per usare la metafora di questo volume, di due diverse "teorie".

Nel primo orientamento (anglosassone) la valutazione ha un carattere fortemente *interno*, *orientata al produttore*, volto a concepire l'attività del valutare prevalentemente come un momento di verifica di un *contratto di mercato*, verso un destinatario che può essere di volta in volta definito "*client*" o "*customer*". Questo tipo di valutazione amministrativa risponde essenzialmente all'interrogativo del management "in quali margini di produzione è stata erogata quella data prestazione?" [6]. Lo scopo è quello di ottimizzare il risultato migliorando, con esso, anche la soddisfazione del rapporto con il destinatario, considerato parte integrante del "ciclo di produzione". Si tratta, dunque, di una valutazione con una forte connotazione gestionale non molto dissimile dalle esigenze di verifica del rendimento che si possono manifestare nella direzione di un'impresa.

Nel secondo orientamento (continentale) la valutazione subisce invece le influenze dell'impronta culturale delle burocrazie weberiane e del conseguente superamento della tradizionale autoreferenzialità del modello burocratico per un'apertura verso l'esterno. Questo tipo di valutazione, che si riscontra in Italia, Germania e Francia, presenta, rispetto alla precedente, una forte connotazione di tipo *esterno*, *orientata al cittadino*, relativa ad un ideale *contratto sociale* tra lo Stato amministrativo e i destinatari della sua azione. Il suo scopo è essenzialmente quello di sancire e ribadire un contratto di democrazia tra l'amministrazione e gli utenti (sia interni sia esterni). L'interrogativo al quale essa risponde è di carattere essenzialmente garantista: «c'è stato un rispetto degli accordi e una soddisfazione dei bisogni nei rapporti amministrativi?» [7]. L'assunto

[6] Questa preoccupazione è anche quella che emerge dalla riforma nordamericana nella prima *National Performance Review* del governo degli Stati Uniti, firmata dal vice presidente Gore "From the red tapes to the results" e tradotta in italiana con l'esplicito titolo "Come progettare una P.a. che lavori meglio e spenda meno" (1993).

[7] Prevalentemente tra cittadini e burocrazia amministrativa, ma anche tra differenti enti pubblici o tra diversi uffici della medesima amministrazione.

sottostante quest'approccio è che le istituzioni possano non assolvere ad una funzione democratica, sfuggendo al controllo pubblico, rendendosi necessaria una verifica di *rendimento* dal punto di vista economico, politico e sociale. Non è difficile rintracciare, al di sotto di quest'atteggiamento, la crisi di sistema della P.a. italiana (§ 2.1). Questa seconda logica manifesta un'esigenza di verificare il rendimento per quanto attiene le sue conseguenze sulla democraticità dell'azione amministrativa.

Se la preoccupazione della valutazione *orientata al produttore* è quella di ottimizzare un rapporto di democrazia ottimizzando una prestazione sul lato dell'offerta, quella della valutazione *relativa al cittadino* è invece quella di garantirne la rispondenza ai bisogni di quella stessa prestazione sul lato della domanda [8].

Soffermiamoci adesso sul caso italiano. La "teoria" della valutazione che si è sviluppata in Italia nella prima metà degli anni Novanta rientra perfettamente nell'orientamento "del contratto sociale": l'idea di fondo è quella di instillare all'interno della burocrazia amministrativa una «cultura dei risultati per garantire il ruolo democratico delle istituzioni» (DFP, 1993:4) e di aderenza alle istanze (bisogni sociali) delle comunità amministrate.

Questo fatto è deducibile sia dalle normative e dai numerosi riferimenti di Legge, sia dalla letteratura grigia e dalla retorica che emerge dall'attività preparatoria ed accompagnatoria delle normative. Le innovazioni istituite rientrano nei principi della cosiddetta "valutazione ex post" recentemente sistematizzati dalla legge n. 286/1999 nella dizione di controllo strategico e si dividono in tre differenti strumenti: il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza (nuclei di valutazione) e la valutazione della qualità e della *customer satisfaction* (carte dei servizi) (Dente e Vecchi, 1999).

Ciascuno dei tre strumenti è stato istituito nella funzione sopra espressa. Alla carta dei servizi ed alla verifica della qualità, il compito di verificare il soddisfacimento dei bisogni e di garantire i diritti di cittadinanza sociale nella parità del rapporto tra domanda e offerta di servizi. Ai nuclei di valutazione, il compito di monitorare le risorse umane per incentivarne le prestazioni, valorizzarne il potenziale, contribuire alla nascita di una dirigenza autonoma e responsabile attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati loro e delle ri-

[8] Le due *teorie* in realtà non si escludono ma si sovrappongono. Un esempio su tutti: lo stesso documento, le *Citizen's charter*, è stato messo a punto inizialmente come *standard* di prestazione "aziendale" in UK e poi divenuto nelle omologhe emanazioni italiane *Carte dei servizi* prevalentemente un documento di garanzia della democraticità dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini (LoSchiavo, 1996).

sorse impiegate. Ai controlli di gestione, infine, il complesso compito di fornire un dettagliato monitoraggio: (i) dell'uso delle risorse amministrative; (ii) della programmazione e successiva verifica degli obiettivi; (iii) della razionalizzazione delle funzioni di indirizzo politico e di direzione amministrativa in una logica di rispettiva responsabilità.

Tutte e tre queste iniziative sono state il filo conduttore degli anni Novanta. Deliberate in differenti forme (dal punto di vista della natura giuridica)[9], queste attività di valutazione hanno seguito una logica incrementale di progressiva ridefinizione relativa alla necessaria dissipazione dell'ambiguità che si era creata dopo l'emanazione di primi criptici testi normativi.

La valutazione della dirigenza e i controlli della gestione, dopo avere fatto ingresso di sfuggita in alcuni testi di Legge, furono "ufficialmente" iscritti nell'agenda della riforma nel 1993, poi ripresi da direttive e ulteriori emanazioni successive, fino ad una ricomparsa nel 1995, ulteriormente riconfermati all'interno del d.lgs. n. 59/1997 e, infine, definitivamente ratificati nel successivo d.lgs. n. 286/1999.

Le carte dei servizi, invece, fecero capolino inizialmente nel 1993 con una direttiva dell'allora ministro della Funzione pubblica Cassese, quindi vennero applicate all'ambito dell'amministrazione sanitaria attraverso un'apposita legge (legge n. 273/1995). Dopo un periodo di latenza sono state riprese e ratificate dal legislatore nella funzione del controllo strategico. Inutile sottolineare che sia carte dei servizi, sia nuclei di valutazione, sia controlli di gestione sono stati accompagnati da un'intensa attività definitoria che ha sostenuto i già reiterati interventi normativi con una produzione documentale abbondante che ha avuto lo scopo di costruire il *frame* cognitivo per delimitare di volta in volta (Gherardi e Lippi, 2000) funzioni ed articolazioni dell'oggetto in questione.

Tra tutte e tre queste innovazioni, il controllo di gestione rappresenta senza dubbio quella più evoluta e la più ambiziosa in termini di cambiamento atteso. Prima di tutto perché ha rappresentato, a tutti gli effetti, la più ardita sfida della riforma italiana ed è, in qualche maniera, divenuta all'interno del dibattito il simbolo della valutazione, condensando su di sé aspetti retorici che teoricamente neanche gli pertinevano, ma che, per le sue caratteristiche funzionali e per gli obiettivi di leva del cambiamento che gli sono stati affidati dai legislatori, ne hanno fatto quasi il simulacro dell'*aziendalizzazione* del settore pubblico. Per questo motivo, coerentemente col più ampio orientamento italiano di sperimentare le innovazioni prima nelle periferie, esso è stato introdotto inizialmente nei governi locali, e poi esteso anche ad altri contesti. Rimane, tuttavia, il livello locale di governo l'ambito privilegiato di applicazione di questi sistemi, come mostreremo nello studio di caso che si trova nei successivi capitoli di questo libro.

[9] Decreti legislativi per nuclei di valutazione e controllo di gestione, inizialmente ricondotti sotto la logica dei controlli interni, normazione secondaria (direttiva del ministro della FP per le carte dei servizi.

In secondo luogo, i controlli di gestione sono un'innovazione dotata di una propria intrinseca architettura fortemente *economico aziendale*, il cui adattamento alle finalità amministrative rappresentava già di per sé stessa una sfida, e le cui potenzialità in termini di impatti si pongono per ambizioni nettamente al di sopra sia dei nuclei di valutazione sia delle carte dei servizi. Anzi, il controllo di gestione, in qualità di sistema sviluppato su di una base tecnologicamente ed organizzativamente evoluta, è assolutamente in grado di integrare e supportare le altre due attività di valutazione, cosa che non è invece viceversa possibile. Pare, perciò, evidente che si tratti di un'innovazione di assoluto interesse e di particolare strategicità all'interno dell'amministrazione pubblica. Prima di entrare nel merito della sua implementazione ne prenderemo in considerazione da vicino il suo *frame*: le caratteristiche morfologiche e le implicazioni nell'articolazione normativa.

2.3. Il controllo di gestione nell'impresa

Il controllo di gestione è un argomento di moda, poiché nel linguaggio dei riformatori ha assunto il significato antinomico del termine burocrazia, allorché viene inteso come sinonimo di: produttività, dirigenza manageriale, responsabilità sui risultati, flessibilità organizzativa e gestione analitica della spesa pubblica. Al di là degli aspetti retorici, è opportuno osservarne le origini e l'architettura per comprenderne le implicazioni, le difficoltà di ricodifica in ambito pubblico, i possibili impatti che può suscitare, l'"attrazione fatale" che ha esercitato sui *policy makers* e su molti amministratori e dirigenti pubblici.

Il controllo di gestione è un tipico "oggetto aziendale" nel senso che è nato interamente all'interno del privato e all'interno del mondo imprenditoriale ha subito molte mutazioni prima di essere esportato anche ai settori *non profit*. L'origine di questo strumento di direzione aziendale è, tuttavia, estremamente interessante perché permette di comprenderne la rilevanza. Il controllo di gestione, assieme ad altre funzioni aziendali affermatesi nel corso degli anni Settanta, come il *marketing*, la *customer satisfaction*, la gestione delle risorse umane, il *total quality management*, deve essere iscritto all'interno di un processo di cambiamento organizzativo e direzionale che ha trasformato il modo di

fare impresa nel mondo occidentale, prima nel Nord America, poi anche in Europa, all'interno della transizione del capitalismo da industriale a terziario.

Com'è noto (Piore e Sabel, 1984), questa transizione è avvenuta attraverso un lungo processo di riconversione delle strategie produttive e della scelta dei mercati in concomitanza con alcuni fattori legati alla competitività internazionale ed ai cosiddetti fenomeni di globalizzazione economica che hanno profondamente messo in crisi il modello industriale *fordista* nella parte centrale del XX secolo (1.1). La transizione dal fordismo al post fordismo ha segnato l'affermazione di forme di capitalismo alternative al tradizionale modello di produzione industriale, mediante differenti tendenze evolutive contraddistinte da una progressiva diversificazione delle strategie produttive [10] (Regini, 2000), da un progressivo radicamento dei sistemi produttivi all'interno dei contesti sociali e politici locali (Albert, 1995), e da una profonda attenzione a modelli organizzativi che privilegiavano il *problem solving*, come il *total quality management*, di origine giapponese (Dore, 1990).

Ciò che è rilevante, ai fini di questa trattazione, è che, al di là della specifica evoluzione dei differenti modelli e settori imprenditoriali, nel mondo del privato si assiste nel corso degli anni Settanta e Ottanta, ad una lenta, ma inesorabile, mutazione dal modello industriale *fordista* verso un'organizzazione (definita in alternativa *post fordista*) dove i processi produttivi risultavano flessibili, il decentramento decisionale sempre più accentuato, la standardizzazione dei processi produttivi allentata e, infine, dove prendeva progressivamente l'attività di valutazione della gestione, sia in direzione della qualità dei prodotti, sia nei confronti della segmentazione dei mercati.

Questi ultimi aspetti, conseguentemente, divennero fattori strategici di successo. Dal punto di vista organizzativo questo fatto fu il riflesso dell'investimento in funzioni di supporto (*staff*) alle decisioni della dirigenza. Queste attività, come il controllo di gestione, costituirono in termini organizzativi la risposta alla crisi di razionalità decisionale dei modelli industriali fondati sulla burocrazia meccanica ed alle relative rigidità legate all'eccessiva regolazione delle procedure e alla standardizzazione dei prodotti.

Nel corso degli anni Settanta le funzioni organizzative del controllo, così come le altre citate in precedenza, svolsero un crescente ruolo strategico nel fornire ai manager delle imprese, chiamati ora a formulare strategie produttive in contesti turbolenti e competitivi, conoscenze sullo stato del rendimento aziendale rispetto alle aree giudicate da loro rilevanti. Il monitoraggio dell'andamento del processo produttivo aziendale permetteva ora alla dirigenza dell'impresa di poter: (i) avere una rappresentazione cognitiva dell'andamento del rendimento dell'impresa; (ii) valutare gli scostamenti per programmare nuove strategie e correggere le deviazioni.

[10] La specializzazione flessibile, produzione di massa flessibile e la produzione diversificata di qualità.

Il controllo di gestione si affermò, così, nel corso degli anni Settanta, anche grazie da un'ampia maturazione delle tecnologie informatiche, come una soluzione adeguata un *deficit* conoscitivo e decisionale da parte delle dirigenze aziendali. Il suo successivo sviluppo e la sua diffusione all'interno delle imprese di differenti dimensioni, si manifestò, dunque, allorché fu plasmato, in maniera variabile, in conformità con le differenti finalità e le variate configurazioni gestionali delle imprese. Dopo una graduale evoluzione di quasi vent'anni, il controllo di gestione oggi possiede un riconoscimento teorico all'interno della letteratura economico-aziendale fino a costituire uno dei capisaldi della nuova teoria del management aziendale (Santesso e Ferrarese, 1990).

Il controllo di gestione va inteso, attualmente, come un sistema di misurazione e rendicontazione della produttività di un'azienda. Lo scopo "conoscitivo" per il quale è stato introdotto ha esaltato la sua relazione con il management aziendale e, in particolare, con la fase della programmazione degli obiettivi e dell'assegnazione dei *budgets* ai dirigenti. Verificare gli obiettivi di produzione e valutare l'utilizzo del budget assegnato sono, contemporaneamente, il momento strategico iniziale e finale di un ciclo di valutazione di cui il controllo di gestione rappresenta il mezzo d'esercizio.

Espresso con un'efficace metafora, il controllo di gestione svolge il medesimo ruolo di un computer di bordo nei confronti del pilota di un aereo o del quadro comandi di un'automobile rispetto al guidatore. Il controllo di gestione, al manager di area, al direttore generale, al consiglio di amministrazione, fornisce uno spaccato in corso di "come gira la macchina" (Hinna, 1993).

Il controllo di gestione si vale perciò sostanzialmente di tre fasi fondamentali: il *budgeting*, allorché si scelgono gli obiettivi e si contrattano i *budget* da assegnare ai dirigenti; il *measuring*, in cui si raccolgono e si elaborano statisticamente i dati attraverso un archivio informatico; il *reporting*, che costituisce la parte finale del ciclo di programmazione e controllo allorché si esamina il rapporto sullo stato della situazione per assumere nuove decisioni sugli obiettivi da formulare (o riformulare) o sulle eventuali correzioni in corso d'opera da apportare alla strategia di produzione.

Rispetto a queste fasi, il controllo di gestione richiede alcune condizioni di partenza. Innanzitutto, una contabilità economica organizzata per centri di costo, vale a dire un'architettura analitica del piano dei conti aziendali che riporta le voci analitiche di spesa per ciascuna specifica attività o sequenza dell'attività

produttiva. In secondo luogo, un sistema informativo evoluto (possibilmente in rete) in grado di contenere ed elaborare in tempo reale molte e diverse informazioni, perché la capacità di gestire la complessità è un requisito di un sistema di questo tipo. Inoltre, esso richiede la predisposizione di un'efficace batteria di indicatori che misurano le prestazioni. Accanto a questi requisiti, di tipo tecnico, ce ne sono altri legati al fattore umano. Il controllo di gestione è un sistema di condivisione delle informazioni. Per questo, necessita della più ampia collaborazione tra valutatori e valutati nell'individuazione dei fattori informativi rilevanti e nella compilazione dei dati nel momento della misurazione. Infine, è assolutamente necessario che la dirigenza sia in grado di leggere un rapporto di produzione per poter prendere le decisioni.

Tutti questi aspetti evidenziano la criticità e la delicatezza di un sistema di questo tipo che si fonda, come si vede, sulla coerenza e combinazione di alcune diverse componenti, il cui allineamento è veramente decisivo per l'efficacia del metodo. Se queste componenti tecnologiche ed organizzative non riescono, per vari motivi, a dare un contributo all'altezza delle esigenze della funzione del controllo, quest'ultimo rischia seriamente di rimanere un inutile orpello.

Il ciclo della programmazione e del controllo permette la misurazione delle prestazioni di un'azienda sulla base di parametri fissati in relazione agli obiettivi gestionali e al budget destinato a quell'attività, attraverso una serie di indicatori che vengono adottati per misurare la *prestazione*, e grazie ad un sistema informativo che raccoglie, trasmette ed elabora sistematicamente i dati acquisiti. I risultati vengono poi assemblati in rapporti di gestione (*reports*), trasmessi, a loro volta, alla direzione che aveva precedentemente fissato gli obiettivi e i parametri. Il passaggio successivo è l'analisi degli scostamenti e la decisione sugli obiettivi gestionali e dei successivi parametri. Sulla base di queste caratteristiche un controllo di gestione può variare significativamente da caso a caso, ma sempre rispetto ad alcuni elementi di fondo (Anthony e Young, 1992):

i) si tratta di un ciclo che può funzionare con periodo variabile, ma che deve essere assolutamente efficiente tra la misurazione e la rendicontazione, altrimenti perde significato;

ii) può essere modellato a seconda dell'organizzazione in maniera flessibile privilegiando certe aree piuttosto che certe altre e, di conseguenza, può essere cambiato in corso d'opera a seconda delle esigenze e applicato con differente intensità ai differenti segmenti dell'organizzazione;

iii) necessita comunque di una buona progettazione in ogni suo elemento a causa della *discrezionalità* di ogni sua parte e una buona dose di inventiva nell'individuare criteri di misurazione significativi, che "parlano" bene di come stiano andando le cose.

Il controllo di gestione è, comunque, uno strumento di valutazione dominato dalla *variabilità* (Azzone, 1999). Quest'ultimo può essere applicato sotto una varietà di declinazioni, di articolazioni tecniche e di criteri di misurazione: la discrezionalità è la norma, tanto è vero che si parla usualmente di *controlli di gestione*, al plurale. A dispetto di quanto recita il testo di legge, che ne descrive pedissequamente le componenti, in realtà i controlli di gestione variano su di una serie di applicazioni assai mutevoli, a seconda delle circostanze, delle impostazioni indicate o degli obiettivi dell'impresa che l'adotta. Anche per questo, il loro trasferimento in ambito pubblico, per quanto appetibile per gli usi che prefigurò, fin da subito, alcuni interrogativi di fattibilità (Laurent, 1991).

In primo luogo, un controllo di gestione è uno strumento che lavora per la rilevazione della produttività assumendo, visto il settore in cui opera, che lo scopo principale sia quello di incrementare il profitto. Il controllo di gestione opera sui dati registrati con la contabilità economica, ma che è stata introdotta nel settore pubblico solo di recente (§ 2.1). All'interno di un'amministrazione che abbia solo una contabilità finanziaria – che invece è sempre stata la norma del settore pubblico – la realizzazione di questo strumento di valutazione della gestione è assai più ardua, se non addirittura priva di senso (§ 5.1).

A questo si aggiunga che la nozione di rendimento di un controllo di gestione, almeno inizialmente, è quella del rapporto costi/benefici di tipo monetario: lo scopo della valutazione è la comprensione di un unico fattore che è la produttività in senso economico, la riduzione dei costi per aumentare i profitti. In questi margini, realizzare un sistema di questo tipo non è difficile. Lo è molto di più quando si tratta di agganciarlo a criteri di valutazione molto più complessi, come la capacità di realizzare degli obiettivi fissati dai politici o la rispondenza ai bisogni dell'utenza, senza aggiungere che i servizi pubblici sono spesso attività molto più diversificate e complesse[11] delle linee di produzione di un'azienda. Nel privato i parametri e gli indicatori intendono rispondere principalmente alla risposta "quanto costa fare una certa cosa". Nel settore pubblico l'idea di produttività economica non esiste in questa forma e non pare essere neanche l'unico obiettivo. Lo scopo dell'introduzione del controllo di gestione è, invece, rilevare una produttività composita (efficienza, efficacia) (Mattalucci e Vino, 1988). Questa dilatazione di criteri e ambiti applicativi può pesare assai

[11] Un'azienda può valersi di differenti linee produttive, ma pur sempre limitate ad un numero contenuto. Un governo locale gestisce una quantità estremamente eterogenea di attività: si va dai servizi anagrafici ai servizi sociali e culturali, alla manutenzione delle strade, ai cimiteri e altro ancora. L'offerta pubblica di comuni e province è diversificata per la loro stessa natura di Comune e di Provincia. Al limite, si potrebbe trattare di differenti aziende.

sulla possibile riuscita. Insomma, è un'operazione più facile da intuire concettualmente che poi da applicare concretamente alla realtà quotidiana degli enti locali (Marcon, 1996).

In terzo luogo, il controllo di gestione "economico" lavora espressamente per il management dell'organizzazione dando più o meno per scontato che gli obiettivi della dirigenza e quelli del consiglio di amministrazione coincidano con, o comunque rappresentino, dei decisori omogenei. Nella realtà, i principali utilizzatori di un controllo di gestione nell'impresa sono i dirigenti e i consiglieri di amministrazione. Il controllo di gestione nel settore pubblico si propone qualcosa di diverso. Nel governo locale tra dirigenti e amministratori c'è una differenza profonda. La legge sottolinea che lo scopo del controllo di gestione è favorire la funzione di indirizzo del politico e quella gestionale del dirigente, ma si tratta di un'innovazione, un adattamento del modello originario. In conclusione tra controllo di gestione di tipo *profit* e di tipo *no profit* c'è già uno scarto in partenza, perché il nella transizione da settore privato a settore pubblico acquista nuove caratteristiche assegnategli *motu proprio* dal legislatore.

In conclusione, si può provare ad avanzare un interrogativo di carattere generale sulla riuscita di un trapianto del controllo di gestione dall'ambito *profit* del settore industriale a quello *non profit* (e più complesso) degli enti locali. Il controllo di gestione è uno strumento di valutazione mutevole e complesso. La sua mutevolezza è data in parte dalla variabilità delle sue applicazioni come un "abito cucito addosso" a ciascuna organizzazione e dal fatto che nel corso del tempo su di uno schema base si sono articolate molte varianti. È comunque difficile rintracciare, al di là di un comune denominatore di componenti, un modello unitario perché si tratta di una pluralità di soluzioni. Ci si chiede a quali di questi modelli (presenti e documentati in letteratura) si sia fatto riferimento, quando si è "trapiantato" nel settore pubblico uno strumento che già in origine è multiforme [12].

La complessità è, secondariamente, intrinseca con i requisiti richiesti per farlo funzionare. Requisiti che nelle imprese vengono individuati con fatica e che non è detto siano replicabili nel pubblico. Quale possa essere la difficoltà di adattare uno strumento già in partenza delicato e trasversale nell'ambito relativamente semplice dell'impresa a un ambito assai più complesso, come quello dell'amministrazione pubblica, con in aggiunta tutte le possibili resistenze culturali e comportamentali che possono essere poste da parte di attori organizzativi che mai, prima di ora, avevano visto operare uno strumento di valutazione di questo tipo, è abbastanza facile da presumere.

[12] Questo tipo di interrogativo ha accompagnato per altro tutta l'intera vicenda del controllo di gestione negli enti locali, fin dagli esordi (Zangrandi, 1986).

Infine, si ricordi che il controllo di gestione ha rappresentato uno degli effetti di una lunga evoluzione del modello imprenditoriale dal fordismo al *post* fordismo ed è quindi maturato nel corso del tempo insieme con le trasformazioni dei sistemi produttivi e delle organizzazioni aziendali. Si può imporre per legge una transizione analoga alle amministrazioni pubbliche?

2.4. Il controllo di gestione nei testi di legge

Il controllo di gestione ha rappresentato, nel corso di tutti gli anni Novanta, una delle principali sfide innovative nel campo delle riforme amministrative, chiamando i suoi promotori legislativi ad uno sforzo di formulazione notevole, testimoniato dalla fatica e dalla farraginosità del processo di definizione normativa attraverso il quale essi sono giunti, nel corso di quasi un decennio, a metterne a punto le caratteristiche prescrittive, gli obiettivi funzionali e, in definitiva, la medesima identità.

Questo faticoso processo di identificazione e determinazione dal punto di vista normativo è stato il riflesso della difficoltà che i riformatori, a livello di formulazione e di approvazione dei testi di legge, hanno avuto nel decodificare le funzioni e le implicazioni di questa forma di valutazione dal suo ambito dell'impresa al nuovo contesto operativo delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, degli enti locali.

La difficoltà del legislatore si era manifestata soprattutto verso la portata innovativa dei medesimi testi di legge, dal momento che sia sotto il profilo dei significati, sia sotto quello delle applicazioni, sia, ancora, dal punto di vista del contesto normativo di riferimento, il controllo di gestione costituiva un "oggetto misterioso", una novità pressoché assoluta, priva di precedenti e di elementi contestuali che ne facilitassero la comprensione e la successiva attuazione. Lo sforzo di formulazione e di decisione, per tutto il periodo in cui si è continuato ad emanare norme che contenevano disposizioni in questa direzione, è stato principalmente quello di cercare di far capire di cosa si trattasse e per quali motivi lo si dovesse attuare.

Da questo punto di vista, la formulazione di una politica di riforma di questo genere è andata incontro a due tipi di problemi. Il primo problema è stato relativo alla necessaria traduzione da un linguaggio economico ad uno giuridico, con le incertezze e le ambiguità delle azioni di traduzione, che un'innovazione

di questo genere comportava. Non tutti i termini tecnici di matrice economico aziendale (magari anche in inglese), tanto per fare un esempio, possedevano, anche solo a livello semantico, un corrispondente giuridico, e spesso si è proceduto a traduzioni per similarità e per ricontestualizzazioni (Gherardi e Lippi, 2000). Componenti, caratteristiche, finalità del controllo di gestione aziendale non potevano essere trasferite alla lettera nel settore pubblico, e ciò comportava, una volta superato l'aspetto di superficie, procedere a delle riconversioni e a degli adattamenti, rispetto al sistema giuridico istituzionale ed alla morfologia dell'amministrazione pubblica italiana, di meccanismi funzionali e criteri tipicamente imprenditoriali. Quest'operazione di ricodifica ha implicato, nel corso di tutto il decennio all'interno del quale si è continuato a programmare l'introduzione del controllo di gestione, ripensamenti, chiarificazioni, spiegazioni alternative, conflitti di interpretazione.

È accaduto, così, che inizialmente il legislatore abbia accennato solo in generale all'obbligatorietà ed all'importanza di questi strumenti all'interno della legge n. 142/1990 e, soprattutto, nel d.lgs. n. 29/1993, insistendo soprattutto sulle finalità e le funzioni innovative di *razionalizzazione* dell'azione amministrativa (§ 2.2). È stato solo alla metà degli anni Novanta, in particolare con il d.lgs. n. 77/1995, che nelle normative si è iniziato a specificare, magari in maniera anche un po' pedissequa, che cosa si dovesse intendere per controllo di gestione in ambito pubblico e di quali componenti dovesse essere costituito. Infine, è nell'ultima parte del decennio che, ritornando ancora una volta sull'argomento (d.lgs. n. 59/1997 e d.lgs. n. 286/1999), il legislatore razionalizza le formulazioni precedenti sistematizzandole in alcuni testi che le chiariscono specificando ulteriormente il valore strategico direzionale dello strumento nel quadro: (i) delle riforme attuate; (ii) delle altre forme di valutazione introdotte nel frattempo. Ciò è accaduto, però, solamente nei mesi immediatamente a ridosso della redazione di questo libro. La ricerca che si presenterà nei prossimi capitoli testimonia dell'attività di realizzazione di controlli di gestione che è avvenuta in assenza di questo più chiaro quadro e che è durata quasi dieci anni.

Il secondo problema, collegato in qualche modo con il primo, è stato di tipo comunicativo: ovvero cercare di far capire anche al pubblico delle amministrazioni locali, dopo che pian piano diveniva chiaro all'interno della *policy community* dei riformatori, che cosa fosse e a cosa potesse servire. Questa difficoltà comunicativa è stata in parte legata alla novità assoluta dei contenuti del sistema di valutazione in questione e, in parte, relativa all'ambiente, la burocrazia, all'interno del quale s'intendeva istituzionalizzarla.

All'interno delle burocrazie, infatti, non esistevano precedenti di questo tipo, né esistevano le premesse culturali, né le competenze tecniche, né le capacità

manageriali perché si potesse cogliere al volo, senza un periodo di assimilazione, imprevedibile per legge – e senza che si innescassero effetti perversi di rifiuto, distorsione dei contenuti, sostituzione con surrogati – di cosa si trattasse e come si potesse procedere alla sua attuazione in maniera lineare, come sarebbe potuto accadere per qualsiasi altro tipo di testo di legge che avesse introdotto innovazioni non troppo dissimili dalla quotidianità. Il controllo di gestione no. A coloro che si trovavano a dover realizzare all'interno dei singoli enti locali questo tipo di strumenti, esso chiedeva un salto nel buio, con tutti i rischi del caso e le comprensibili reticenze.

Questo tipo di situazione era, in qualche maniera, connessa con il tipo di strategia *top down* della riforma: diventare «manager per decreto» (§ 2.1), valutatori a norma di legge. Ogni amministrazione locale non poteva essere a conoscenza del processo di trasmissione culturale che aveva coinvolto l'Italia passando per altri Stati europei, né essere al corrente dei passaggi e dei meccanismi di ricodifica attraverso i quali i legislatori avevano adattato lo strumento aziendale all'ambito degli enti locali. A questi ultimi, l'innovazione "controllo di gestione" si presentava, nei testi delle Gazzette ufficiali, a "scatola chiusa". Anche per questo motivo, per vincere le resistenze insistendo a reiterare una norma dinanzi all'indifferenza dei più, come vedremo nei prossimi capitoli, e dinanzi alle difficoltà interpretative ed alle lacune causate dalle prime normative in cui si accennava a quest'operazione, il legislatore aveva preferito ripetersi giungendo per piccoli passi ad una definizione omogenea, maggiormente coerente e condivisa all'interno della *policy community*.

La doppia traduzione innovativa, dall'ambito economico dell'impresa e degli addetti ai lavori di quel mondo, all'ambito giuridico dei legislatori, inizialmente, e, successivamente, da questi ultimi verso il pubblico delle amministrazioni locali, aveva creato nel corso del tempo incomprensioni, difficoltà interpretative, resistenze, ambiguità che avevano minato fin da subito la realizzazione di questa innovazione.

È a partire da questa doppia difficoltà di decifrazione e comunicazione del significato e delle funzioni che si sviluppò l'introduzione della valutazione negli enti locali secondo due caratteristiche dominanti: l'andamento incrementale (§ 2.1) e la ridondanza delle comunicazioni (leggi e documenti accompagnatori) (§ 2.2).

Sotto il profilo dell'incrementalismo, il controllo di gestione rappresenta un esempio particolarmente evidente. L'insieme dei testi di legge, almeno quelli principali, che fanno in varia misura cenno a questo tipo di valutazione, individuano una sorta di curva dell'attenzione che i riformatori hanno dato a questo strumento.

Si inizia con la legge n. 142/1990 di riforma delle autonomie locali, all'interno della quale si prevede, tra le varie forme di disciplinamento delle funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa, l'importanza e la necessità di introdurre strumenti di rendicontazione del perseguimento dei risultati. Per la verità, all'interno di altre normative antecedenti erano già comparsi dei riferimenti a questo tipo di valutazione. Infatti, sia nella legge quadro sul pubblico impiego del 1983 (legge n. 347/1983) e in due successi decreti che avevano lo scopo di esplicitare i contenuti di quella legge (il d.l. n. 318/1986 e il d.p.r. n. 494/1987), sia in un testo normativo antecedente (il d.p.r. n. 421/1979), si accennava alla necessità di introdurre strumenti di valutazione non dissimili da quelli che poi avrebbero previste le successive normative. Va sottolineato, a onor del vero, che lo spazio e la rilevanza assegnati a queste innovazioni, all'interno di questi testi di legge, sono stati giudicati nel corso del tempo, dagli addetti ai lavori, come assolutamente marginali.

La legge n. 142/1990 che riformò le autonomie locali, infatti, introdusse in maniera piuttosto chiara il tema del decentramento e della responsabilità accennando alla necessità di operare una valutazione dei risultati dell'azione politico amministrativa, nelle due differenti funzioni di indirizzo e di direzione amministrativa. È qui che si individuarono i governi locali come i potenziali laboratori dell'azione amministrativa. Questa normativa agì, tuttavia, rispetto al tema della valutazione ed alla vaga possibilità di prevedere all'interno della P.a. degli strumenti di controllo interno, solo a livello di principi, creando una cornice generale all'interno della quale emersero alcuni specifici provvedimenti in tal senso.

Una migliore specificazione del ruolo della valutazione dei risultati venne, infatti, esplicitata dalla delega legislativa (legge n. 421/1992) che il parlamento fece nei confronti del governo nell'ottobre del 1992. L'art. 18 di questo documento segnò *l'incipit* del *managerialismo* italiano, così come noi lo abbiamo conosciuto. Il governo venne chiamato a formulare sotto l'egida della «produttività», dell'«efficienza» e della «razionalizzazione aziendale», un ampio disegno di revisione del pubblico impiego. In questo ambito fu inserito anche il controllo di gestione, intendendolo come una forma di valutazione dei risultati dell'azione amministrativa. Il testo di delega indicava, al fine di perseguire gli obiettivi della gestione, l'adozione di strumenti di verifica dei risultati, valutazione e responsabilizzazione dei dirigenti, di programmazione dell'attività tra dirigenti e responsabili di governo, di controllo e contenimento della spesa. Era l'embrione dei controlli di gestione.

Il successivo d.lgs. n. 29/1993 dette attuazione e sviluppò i temi della riforma auspicata dalla precedente legge delega individuando la messa a punto dei controlli interni come espressione della volontà del parlamento. L'art. 20 di questo

testo normativo introduceva l'importanza dei controlli interni «con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione delle risorse pubbliche».

All'interno del d.lgs. n. 29/1993 avvenne una progressiva identificazione del controllo di gestione e se ne disciplinava, per la prima volta, l'introduzione indicando la funzione di valutazione. Si trattava, comunque, a ben vedere, di un riferimento ambiguo e generico. Generico, innanzitutto, perché che cosa fossero i controlli interni non veniva detto, se non per affermare quale fosse la loro più ampia funzione amministrativa. Ambiguo perché il termine utilizzato era quello di controllo interno, che teoricamente avrebbe dovuto ricomprendere anche l'attività dei nuclei di valutazione della dirigenza, creando una sovrapposizione semantica tra i due termini ed una formale confusione tra competenza di controlli di gestione e dei nuclei di valutazione medesimi all'interno della funzione del controllo interno che fu sbrogliata solo dopo alcuni anni di fraintendimenti e di incertezze.

Una prima ambiguità consisteva nella sovrapposizione tra controllo di gestione e nuclei di valutazione. Le prime interpretazioni che venivano date all'interno del mondo amministrativo intendevano le due espressioni come sinonimi, come se fossero state due modi differenti per esprimere il medesimo concetto: i controlli interni si sarebbero potuti estrinsecare attraverso una generica attività di valutazione messa in opera da un apposito organo o ufficio, denominato nucleo di valutazione. La confusione tra valutazione della dirigenza e la valutazione della gestione era palese (Scognamiglio, 1998).

La spiegazione della differente dizione semantica della normativa rispetto alla dottrina economico aziendale, vero problema del fraintendimento che condusse alla confusione con il nucleo di valutazione, era dettata dalla seconda ambiguità che il legislatore intese poi assolutamente fugare. L'espressione controllo interno è un'etichetta che esplicitamente i riformatori adottarono per segnare una distinzione fondativa con un altro tipo di controllo, quello esterno operato dagli organi di controllo sulla legittimità e sulla conformità degli atti rispetto alla legge, che indicavano un'altra cosa. La possibilità, reale, concretizzata da coloro i quali intendevano più o meno volontariamente eludere l'innovazione riconducendo al principio del controllo di legittimità le più ampie ambizioni della valutazione dei risultati, condusse il legislatore ad associare al termine controllo, che rimanda all'idea di un'ispezione, di una forma di esercizio dell'autorità, l'aggettivo interno, proprio per specificare che non si trattava di un'altra cosa, finendo involontariamente per rendere ancora più misterioso e criptico l'oggetto da introdurre nell'amministrazione locale (Borgonovi, 1995).

Per sfuggire alle possibili resistenze ed alla forza d'attrazione della cultura

del legalismo e del controllo centralista, radicata all'interno della burocrazia (e vero e proprio bersaglio della riforma), si fece ricorso ad una dizione che specificasse che si trattava d'altro, ma senza rendere però chiaro, a questo punto che cosa fosse davvero. Per dissipare quest'ambiguità il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri (DFP) dette nel corso del medesimo anno il via ad un'intensa produzione documentale per spiegare (DFP, 1994) la differenza tra controllo interno (della gestione) e controllo esterno (di legittimità sulla gestione).

Questa forma di comunicazione dei principi della valutazione contro l'esercizio del controllo burocratico condusse all'emanazione di alcuni decreti legge (n. 143 del maggio e n. 232 del luglio del medesimo anno) di assoluta urgenza in cui si specificava cosa fossero i controlli di gestione. L'art. 9, d.l. n. 232/1993 dichiara esplicitamente che i servizi di controllo interno

> «hanno il compito di verificare [...] la corretta gestione delle risorse, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione. I servizi di controllo interno determinano almeno annualmente, i parametri di riferimento».

Questo tentativo di chiarificazione normativa andò deluso a causa della non conversione del suddetto decreto in legge. In seguito a questo strumento accadde, di conseguenza, che il controllo di gestione fu relegato nel limbo dell'ambiguità e lì giacque ancora per un anno e mezzo, allorché il d.lgs. n. 77/1995, nel quadro di un complessivo riordino della contabilità e del bilancio in senso aziendale, cioè promuovendo pian piano i principi di una contabilità economica e di una gestione autonoma della finanza, previde espressamente ed obbligatoriamente l'adozione di funzioni di controllo della gestione. Il d.lgs. n. 77/1995 riprende quanto detto nel precedente decreto e completa dicendo che:

> «il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e la qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza, ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi (Art. 39, comma 2)».

La portata innovativa di questo testo, almeno sulla carta fu veramente notevole, se si pensa che, sempre sulla carta, gli unici parametri di riferimento ai quali si era sempre conformata la P.a. nella valutazione del suo operato erano stati l'«imparzialità e il buon andamento» espressi nell'art. 97 Cost. Il legislatore infatti non si limitava ad indicare la necessità di mettere in opera questi strumenti, ma indicava che l'intera attività amministrativa doveva essere sottoposta a monitoraggio continuo elencando in maniera anche piuttosto pedissequa le sue caratteristiche:

> «la misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione intrapresa» (art. 40, 2° comma), e i rapporti finali che hanno lo scopo di «verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare la gestione dei servizi di cui sono responsabili» (art. 41).

A seguito del d.lgs. n. 77/1995 il controllo di gestione assunse un'identità ed una funzione maggiormente definite, ma rimase ancora iscritto all'interno delle ambiguità derivanti dalla doppia definizione del controllo interno. Il principio della valutazione dei risultati e della necessità di introdurre un sistema di controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali fu ribadito nell'art. 11 (1° comma, lett. c), d.lgs. n. 59/1997.

Infine il d.lgs. n. 286/1999 ha recentemente cercato di dissipare definitivamente le ambiguità intorno al significato del controllo interno specificando, più concretamente, la nozione di controllo strategico ed integrando le funzioni di valutazione della dirigenza e della qualità dei servizi secondo i parametri di efficienza, efficacia e rispondenza i bisogni degli utenti. Al controllo di gestione finalmente il testo di legge dedica un intero articolo (l'art. 4) esprimendo nel dettaglio la sostanza e le finalità del suo funzionamento, specificando la sua declinazione all'interno del più ampio quadro del controllo interno e specificando, sempre all'interno di questo quadro, la sua diversità rispetto ai nuclei di valutazione.

In questa misura, il controllo di gestione è stato esplicitato come una vera e propria funzione di direzione amministrativa e assimilato di molto all'originale modello aziendale, intendendolo come strumento di programmazione e di verifica dei risultati. Alla fine di questo complesso *iter* normativo, si giunge così alla definizione del sistema di controllo di gestione come una forma di valutazione strategica dell'azione amministrativa, riportandolo all'idea di supporto dei "piloti" della macchina amministrativa, che aveva ispirato la messa a punto dei sistemi di controllo di gestione nelle imprese. Il controllo di gestione, si afferma nel testo di legge, ha appunto lo scopo di colmare una lacuna conoscitiva sullo stato dei servizi pubblici, sotto differenti profili, in modo da poter mettere al corrente i *decision makers* amministrativi sui risultati della loro azione e progettare le successive azioni e correggere gli scostamenti da quelle già intraprese rispetto agli obiettivi programmati.

Il d.lgs. n. 286/1999 sembra sciogliere tutti i dubbi che si erano affollati intorno a quest'innovazione. Si tratta di una soluzione formale che giunge, tuttavia, dopo quasi un decennio di tentativi e approssimazioni, a tal punto che viene da chiedersi quale possa essere stato il contributo degli altri testi normativi che

lo hanno preceduto. Se guardiamo il percorso non come una convergenza verso quest'ultimo traguardo, ma come la somma di differenti interventi, si vede bene, quindi, come questa dinamica abbia in realtà creato obiettivi intermedi e soluzioni provvisorie ambigue e non sempre coerenti. Ricordiamo, inoltre, che il controllo di gestione è stato prescritto all'interno di testi dalla differente portata comunicativa. Alcuni di essi erano estremamente generici, vaghi e si soffermavano solo sui principi, lasciando all'interpretazione una serie di interrogativi sulla reale morfologia e sulle metodologie da adottare per raggiungere quegli obiettivi. Altri invece sono stati pedissequi ed entravano eccessivamente nel dettaglio con pignoleria concentrandosi nella specificazione di forme, compiti e procedure (a danno dell'importanza degli obiettivi) secondo un adagio corrente delle burocrazia: la standardizzazione dei processi. Infine, questo tipo di orientamento aveva conferito al controllo di gestione l'ambizioso compito di invertire i circoli viziosi della burocrazia in direzione della razionalizzazione della gestione, certamente, ma anche, e soprattutto, come anticipato in precedenza, verso un recupero della funzione amministrativa nei rapporti con i committenti ei destinatari della sua azione (§ 2.2), secondo una logica che abbiamo definito, del contratto sociale.

Un simile *frame* cognitivo ha rappresentato la piattaforma di un processo di implementazione che non è iniziato adesso, ma almeno nove-dieci anni fa. Questo flusso di intervento e la dilatazione della riforma in un arco così ampio di tempo ci mette nelle invidiabili condizioni di cercare di capire che cosa è accaduto sul piano della sostanza prima di questo intervento risolutore sul piano della forma. Come si è manifestata nella "pratica" una materia così rarefatta nella "teoria"?

2.5. Le ipotesi e il disegno della ricerca

Le scienze politico-sociali hanno dedicato alle riforme amministrative un'attenzione residuale. Le strategie di ricerca hanno sempre, infatti, privilegiato raggi d'azione circoscritti e ambiti concettuali micro utilizzando la metodologia dello studio di caso, isolando specifici enti, o addirittura uffici, all'interno dei quali si osservavano *ex post* gli effetti che l'innovazione aveva generato, o non aveva generato, a partire da una serie di aspettative. Il punto di arrivo di questi studi è stato spesso simile: presentare l'esito della politica di riforma secondo categorie dicotomiche. O la riforma era andata in porto o non era stata applicata. Queste due interpretazioni prevalenti sono state associate nel corso del tempo da una terza, più "gattopardesca", secondo la quale la riforma era stata applicata, ma solo in superficie, da un punto di vista formale. Nella sostanza tutto era rimasto come prima.

La ricerca che si presenta in questo volume va in direzione opposta. L'obiettivo è quello di presentare non solo gli effetti all'interno delle singole organizzazioni amministrative, ma anche il fenomeno dell'implementazione della *policy* nel suo complesso. Da questo punto di vista, siccome non esistono nella realtà casi di totale successo o totale insuccesso, divengono particolarmente rilevanti i differenti *gradi di avanzamento* della messa in opera del programma iniziale per cercare di capire quali possano essere stati i fattori contestuali e quali gli elementi di processo che abbiano favorito o frenato (o addirittura impedito) la sua realizzazione.

Questo tipo di assunto metodologico è supportato dal tipo di *policy* presa in esame, parlando, cioè della riforma che promuove la valutazione nel settore pubblico locale italiano. Non è pensabile, se non a costo di rendere del tutto opaca l'informazione, studiare la riforma senza tenere conto della lentezza, dell'ambiguità e dell'incertezza che ha circondato la fase di formulazione e decisione di questa politica pubblica attraverso quel passaggio di trasmissione di conoscenze tra ambienti internazionali e nazionali, e da questi a quelli locali, che abbiamo ricostruito nel primo paragrafo di questo capitolo.

Rispetto a questo tipo di rappresentazione del problema, ci sono alcuni interrogativi che ci paiono maggiormente consistenti rispetto alla mera constatazione se la riforma italiana sia stata migliore o peggiore di quelle emanate ed implementate nel resto d'Europa e se abbia sortito effetti positivi o se sia da considerare un altro fallimento da inserire nel cimitero dei cambiamenti mancati. Lo scopo di questo saggio è quello di analizzare l'implementazione di uno specifico programma che introduce il controllo di gestione, con l'obiettivo di cercare di comprendere le ragioni dei diversi gradi di avanzamento che hanno condotto a determinati (ma pur sempre provvisori) esiti nel cambiamento delle burocrazie e, più in particolare, nell'impatto che la valutazione ha generato sul modo di dirigere e amministrare il governo locale.

L'obiettivo conoscitivo dell'indagine – e di questo libro – è stato quello comprendere come una società democratica che si dà un obiettivo per modificare la propria capacità di rispondere ai propri bisogni attraverso le istituzioni, sia stata realmente capace di farlo assumendo, da un lato, il rendimento come criterio fattuale di giudizio della qualità di un'istituzione e trapiantando in ambito pubblico metodologie, competenze e strumenti tipici del settore privato.

Nel corso delle pagine che hanno preceduto questo paragrafo abbiamo contribuito alla ricostruzione del problema della riforma e del quadro storico contestuale che ha condotto, anche in Italia, alla predisposizione di un articolato progetto di cambiamento ad ispirazione managerialista. All'interno di questo specifico contesto, abbiamo osservato come i governi locali siano stati scelti come

laboratori locali per applicare la valutazione. Di conseguenza, l'introduzione del controllo di gestione è divenuta l'unità di analisi all'interno della quale esplorare gli obiettivi sopra descritti. Due ordini di ipotesi hanno supportato l'interpretazione del contesto all'interno del quale è andata svolgendosi l'implementazione della politica pubblica.

La prima è relativa all'oggetto della riforma, vale a dire al *modo* attraverso il quale il controllo di gestione sia stato realizzato a partire da un *frame* cognitivo legislativo incrementale nel tempo e stratificato nei significati (intreccio tra testo managerialista e ricodifica giuridica). Abbiamo definito "teoria" della riforma questo *frame* cognitivo che precede l'azione degli attori. Conoscere come questa *teoria* abbia condotto a delle *pratiche* reali, e se sì, attraverso l'esercizio di quali fattori e per mezzo di quali processi oppure, viceversa, se queste ultime siano state totalmente slegate dalla prima, è un primo problema, a nostro avviso, estremamente consistente. Rispetto a ciò la nostra ipotesi è che nel passaggio da "teoria a pratica" si verifichino dei processi di conversione che sono il frutto dell'azione di fattori locali specifici relativi agli attori ed alle organizzazioni che stanno compiendo la messa in opera. Per quanto riguarda la riforma che introduce il controllo di gestione riteniamo che in questo processo risieda la spiegazione del fenomeno dell'avanzamento del processo di implementazione.

La seconda ipotesi è, invece, relativa al più ampio fenomeno dell'aziendalizzazione derivante dall'introduzione della valutazione aziendale e, quindi, degli impatti successivi all'uso del controllo di gestione. In quest'ambito abbiamo introdotto il fenomeno delle riforme e, in particolare delle riforme *managerialiste*, come fenomeni di isomorfismo istituzionale, vale a dire come processi di omologazione e di adattamento che si verificano in concomitanza con alcuni fattori che ne favoriscono la manifestazione, quali la coercizione derivante da una legge, l'imitazione e la presenza di professionisti. Accanto a questo concetto, abbiamo introdotto la sua antitesi, l'allomorfismo istituzionale, inteso come quel fenomeno di diversificazione che scaturisce da processi di apparente omologazione. Anche in questo caso ci sono fattori quali la socializzazione, la condivisione di significati, la socializzazione che conducono in questa direzione. Attraverso l'osservazione dell'analisi del controllo di gestione vogliamo verificare l'esistenza di fenomeni isomorfismo e di allomorfismo istituzionale e cercare di capire quale possa essere il loro valore esplicativo rispetto al fenomeno osservato

Queste argomentazioni saranno organizzate sull'evidenza di una ricerca empirica. Il materiale empirico è costituito da una *survey*. L'indagine, realizzata per mezzo di questionari postali, si è svolta attraverso ripetute spedizioni a ragionieri capo ed a segretari comunali e provinciali di un campione di 558 enti nel semestre tra l'agosto del 1996 e il febbraio dell'anno successivo.

Il questionario (vedi appendice) a sua volta è stato costruito sulla base di una serie di interviste esplorative con un *focus group* formato da alcuni testimoni privilegiati operanti in "consolidate" realtà di controllo di gestione, quali i comuni di Bologna, Modena, Vicenza. Il campione finale ammonta, quindi, a 292 enti locali, pari al 52% c/a del campione iniziale, che era costituito dalla totalità delle province e da tutti i comuni con una popolazione superiore ai ventimila abitanti. Una cifra considerevole, considerato che le percentuali storiche di ritorno di questionari postali, così articolati e complessi come questo oltretutto, non superano solitamente il 30%, anche se dobbiamo segnalare una distorsione a favore delle province e dei comuni capoluogo di provincia, vale a dire municipalità di dimensioni medio grandi, a danno dei comuni di dimensioni minori.

La ragione che ha condotto ad escludere fin dall'inizio i comuni con una popolazione al di sotto dei ventimila abitanti è stata, invece, relativa al fatto che le dimensioni del centro abitato condizionavano conseguentemente i volumi di servizi e di finanziamenti ricevuti, ponendo anche delle più deboli premesse per l'istituzione di strumenti di valutazione della gestione, laddove la complessità gestionale andava drasticamente riducendosi. Per questo motivo abbiamo assunto la cifra dei ventimila abitanti come soglia arbitraria al di sotto della quale escludere una quota [13] di enti locali che, probabilmente, non avrebbero aggiunto niente di più in termini di rilevanza e di contenuti.

Il questionario, peraltro articolato su quasi sessanta domande, ha cosi offerto una base di dati sulla quale abbiamo compiuto delle elaborazioni statistiche in prevalenza mediante la tecnica delle tabelle di contingenza, a parte un paio di applicazioni della tecnica multivariata delle scale cumulative. La scelta di quest'ultima è stata condizionata dalla struttura del questionario e dalle ipotesi del lavoro, ovvero quello di costruire degli insieme ordinali di variabili in grado di descrivere e di permettere l'interpretazione dell'avanzamento del processo di messa in opera.

I dati sono stati scomposti in tre strategie di presentazione: una macro, nella quale si presenta la diffusione dell'attuazione della riforma (§ 3.0), una micro, nella quale si specificano fin nel dettaglio gli impatti e le articolazioni dei sistemi di valutazione all'interno delle organizzazioni amministrative (§ 5.0), ed una strategia di tipo processuale, all'interno della quale si descriveranno attori e fasi dell'implementazione dei sistemi (§ 4.0).

[13] Solo scendendo a 15.000 abitanti avremmo dovuto includere nel campione almeno altri trecento enti dilatando quest'ultimo e senza aggiungere niente di più nel totale degli oltre ottomila comuni italiani, dal momento che la stragrande maggioranza dei comuni italiani oscillano sotto i cinquemila abitanti.

Rispetto a questi tre ambiti di risultati cercheremo, di conseguenza di rispondere ad alcuni obiettivi di carattere più operativo, che costituiscono l'ossatura della presentazione e che riprenderemo nelle conclusioni (§ 6.0).

In primo luogo cercheremo di capire quanti controlli di gestione a seguito delle politiche di riforme sono stati attuati, e in concomitanza di quali fattori che ne hanno favorito la realizzazione. Su questa base, cercheremo di entrare nel dettaglio per cercare di comprendere se i controlli di gestione in ambito pubblico siano differenti da quelli del privato, se abbiano lasciato traccia del loro operare sia sull'assetto delle burocrazie locali sia sull'agire di politici e dirigenti delle medesime amministrazioni. Insomma, sarà nostro obiettivo cercare di capire se la valutazione è divenuta una pratica reale dell'amministrare o se, invece, è rimasta un'appendice della teoria, ossia lettera morta.

In secondo luogo vogliamo capire come è stato realizzato il controllo di gestione, e cioè in quale maniera, attraverso quali passaggi strategici e grazie all'intervento di quali attori prevalenti le amministrazioni sono riuscite a raggiungere l'obiettivo datosi e di riuscire a realizzare l'iniziativa intrapresa riuscendo a decodificare i testi di legge ed a convertire alle esigenze del pubblico terminologie e finalità tipiche del privato.

In terzo luogo, i dati avranno l'obiettivo di descrivere se il progetto abbia condotto ad un'effettiva aziendalizzazione dell'amministrazione locale attraverso un processo di adattamento e se il controllo di gestione stia svolgendo nel pubblico quel ruolo che aveva svolto nel privato nella transizione da fordismo a post fordismo, da organizzazione rigida a organizzazione riflessiva.

Infine, l'ultimo interrogativo iscritto nei dati è relativo al ruolo della valutazione rispetto allo sviluppo delle società democratiche, in questo caso quelle locali, e se abbia contribuito al miglioramento del rendimento e dello sviluppo delle capacità delle istituzioni di affrontare e governare le decisioni pubbliche in una logica di *problem solving* e in un rapporto d'apprendimento sociale rispetto alle comunità locali amministrate. L'ultima interpretazione che cercheremo di trarre dalla ricerca sarà, di conseguenza, quella di capire se la valutazione è parte integrante della modernizzazione e se spinge la burocrazia verso organizzazioni amministrative autonome e responsabili o se, invece, è destinata ad esserne un'altra vittima.

II

Il caso dell'introduzione dei controlli di gestione

L'introduzione del controllo di gestione nei governi locali

SOMMARIO: 3.1. I controlli di gestione nei governi locali *prima* delle leggi di riforma. – 3.2. I controlli di gestione nei governi locali *dopo* le leggi di riforma. – 3.3. Le differenze istituzionali nell'introduzione dei controlli di gestione. – 3.4. Le differenze territoriali nell'introduzione dei controlli di gestione. – 3.5. Le differenze temporali nell'introduzione dei controlli di gestione.

3.1. I controlli di gestione nei governi locali *prima* delle leggi di riforma

Comuni e province vengono considerati nel senso comune, in quanto amministrazioni pubbliche, delle grandezze invariabili. Come tali, viene fatto di supporle rispettivamente uniformi anche nel cambiamento. Spesso, invece, il modo con il quale esse si adattano alle pressioni esterne ed alle innovazioni normative muta notevolmente in seguito ad alcuni fattori che segnano, successivamente, una sostanziale differenziazione nel loro agire di governo. Lo scopo di questa prima sezione di risultati sulla messa in opera dei controlli di gestione è ricostruire i gradi di avanzamento dell'attuazione della riforma sul territorio italiano rispetto al campione dei quasi trecento enti locali intervistati. Rispetto a quest'obiettivo cercheremo di costruire la mappa della riforma e gli elementi contestuali che ne hanno modellato l'istituzionalizzazione da un punto di vista macro, cercando di cogliere le cause delle differenziazioni. Si tratta di un'operazione unica nel suo genere, dal momento che nelle scienze sociali l'analisi degli ambienti locali viene più tipicamente praticata rispetto a fenomeni di cambiamento concernenti temi quali i sistemi di governo, le strutture produtti-

ve, le culture politiche o altro. La nostra ipotesi è, invece, che anche l'implementazione delle riforme amministrative, e in particolare questa che introduce la valutazione, abbia non solo una relazione con quel tipo di variabili, ma debba essere analizzata come un processo di sviluppo locale.

Più in generale, sia nel senso comune sia tra gli addetti ai lavori, siamo portati ad interessarci del cambiamento all'interno delle istituzioni solo quando questo è previsto da una legge. Rispetto a questo fatto, siamo, piuttosto, portati a stigmatizzare se questo non si è verificato del tutto, o se non corrisponde alle nostre aspettative. Spesso, invece, bisogna riscontrare che il processo di innovazione inizia *prima* dell'emanazione di una legge, e che quest'ultima rappresenta solo una fase della sua istituzionalizzazione.

Il controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali, infatti, ha iniziato a diffondersi anche prima che esistesse un atto autoritativo del parlamento che ne disciplinasse l'adozione secondo i termini di legge. È d'altra parte arduo stabilire, nella stessa misura, che cosa si debba intendere per "prima della legge", visto che non c'è n'è stata una sola e che la politica di riforma orientata in tal senso è stata contraddistinta da un crescendo legislativo. In questo caso adotteremo un criterio arbitrario assumendo come spartiacque il d.lgs. n. 29/1993. Questo testo di legge, infatti, è quello che enuncia per primo e con maggiore chiarezza la necessità dell'introduzione di strumenti "di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti". Tutte le normative che lo precedono si sono poste o obiettivi di carattere generale (razionalizzazione del pubblico impiego – il legge n. 347/1983 e successivi d.lgs. n. 318/1986 e d.p.r. n. 494/1987), o l'introduzione di innovazioni per così dire *a latere* rispetto alla valutazione (la programmazione – il d.p.r. n. 421/1979), o inquadravano il controllo di gestione all'interno di un altro obiettivo (la riforma degli enti locali – legge n. 142/1990). Risulta così difficile stabilire in quale misura questo tenue quadro normativo, specie se poi confrontato con il più manifesto e insistito insieme di provvedimenti degli anni Novanta, possa essere stato un effettivo stimolo per attuare un'innovazione già all'apparenza così criptica e poco attraente.

Per questa ragione, tutti i controlli di gestione realizzati prima del succitato decreto n. 29/1993, o il processo di messa in opera dei quali è iniziato a prescindere dall'esistenza di questa normativa, possono essere considerati forme di cambiamento spontaneo. Dobbiamo, così, constatare come l'introduzione del controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali fosse iniziata già qualche anno prima che i legislatori ne disciplinassero l'adozione attraverso un testo normativo..

A monte dei provvedimenti ufficiali, infatti, si possono rintracciare delle pratiche ufficiose, delle sperimentazioni, che hanno alimentato la *policy community* dei riformatori attraverso la loro esperienza. Queste esperienze, che possiamo definire "pionieristiche", si sono fondate su risorse e condizioni uniche nel loro genere. Si tratta di casi isolati i quali avevano potuto fare leva sulle opportunità messe loro a disposizione direttamente da fattori contingenti quali: i) altre istituzioni, come il DFP che danno vita ad alcune sperimentazioni, ii) attori locali, quali agenzie di consulenza aziendale mobilitate da amministratori in cerca di emancipazione amministrativa e di autonomia nei confronti delle burocrazie centrali.

I casi pionieri costituiscono comunque degli esempi *sui generis*, dal momento che la natura e le finalità dell'attuazione e dell'utilizzo della valutazione della gestione, in queste amministrazioni locali, era stata fin dal principio molto eterogenea, sia all'interno dello stesso gruppo, sia nei confronti delle esperienze successive. Questi itinerari di sperimentazione renderanno un certo prestigio a questi stessi enti, alcuni dei quali ottennero grazie a queste vicende una certa visibilità attraverso pubblicazioni che riferivano di quelle esperienze oppure grazie a testi e manuali d'introduzione del controllo di gestione, messi a punto dai medesimi protagonisti. Rientrano nel primo gruppo regioni come la Lombardia (Giorgi, 1993) e la Toscana (Dini, 1993), comuni come quello di Bologna (Negro, 1992), quello di Carpi (Matteucci e Pecchi, 1990), le province di Ferrara (Ravelli *et al.*, 1994), Ravenna (Bruzzo e Morigi, 1987), Pistoia (Galligani, 1991). Possono essere invece essere inseriti nel secondo gruppo altre esperienze come quelle del comune di Vicenza (Bellesia, 1999) e quello di Modena. Questi sono solo alcuni esempi, dal momento che le esperienze innovative che hanno fatto, per così dire, "letteratura", sono molte di più (si veda in particolare Visco Comandini e Volpe, 1986; AA.VV., 1996).

Gli esperimenti di controllo di gestione negli enti locali e nelle regioni sorsero in Italia già alla fine degli anni Settanta, quando, in concomitanza con l'origine oltre manica del *New Public Management*, alcuni ardimentosi amministratori trassero lo spunto per iniziare, di propria esclusiva iniziativa, a discutere della possibilità di trasferire strumenti e metodologie di segno aziendale all'interno della pubblica amministrazione. Si trattava, tuttavia, di casi sporadici o di semplici abbozzi (comuni di Genova, Como, Torino). Per avere delle consistenti sperimentazioni in tal senso bisogna aspettare la metà degli anni Ottanta. In questa seconda fase le sperimentazioni di controllo di gestione parvero più consistenti e, soprattutto, in crescendo in concomitanza di due fattori specifici.

Il primo è un progetto formativo [1] a cura del DFP che permise la diffusione di principi di direzione aziendale all'interno di un ristretto gruppo di dirigenti

[1] Denominato FEPA: funzionalità ed efficienza nella pubblica amministrazione.

amministrativi selezionati in diversi enti locali italiani. Lo scopo dell'iniziativa formativa era assolutamente d'avanguardia e incontrò diverse resistenze, anche a livello ministeriale, naufragando qualche anno dopo la sua attivazione. Quest'iniziativa di formazione, che si sviluppò nel periodo a cavallo tra 1985 e il 1988, tuttavia, contribuì a diffondere tra una ristretta élite di dipendenti delle amministrazioni locali una conoscenza di base sulle funzioni e sull'applicazione di alcuni strumenti di valutazione aziendale, indicati fin da subito come controlli di gestione, in ambito pubblico. Laddove i frequentanti dei corsi trovarono, all'interno dei propri enti, le condizioni favorevoli per proseguire la sperimentazione e provare a mettere in pratica i contenuti teorici appresi durante i corsi, l'innovazione giunse anche a termine divenendo una realtà operativa[2].

Il secondo fattore è invece contraddistinto dalla volontà politica di alcuni amministratori locali, i quali andavano in cerca di strumenti di emancipazione gestionale che permettessero loro di conoscere con maggiore dettaglio il funzionamento della loro "macchina" amministrativa. Questo tipo di intenti rispecchiava, in definitiva, un desiderio di autonomia che verrà in parte gratificato e incentivato, rafforzando gli stimoli per proseguire e attraendo altre esperienze, dalla legge n. 142/1990. Al di là di questo specifico intento, tuttavia, si può provare a sintetizzare le esigenze di queste amministrazioni in due obiettivi:

i) cercare di controllare la propria spesa pubblica per capire "quanto si sta spendendo e per che cosa" al di là delle categorie di bilancio imposte dalle amministrazioni centrali;
ii) cercare di controllare la qualità e la soddisfazione dei propri utenti per alimentare il consenso e qualificare il rapporto tra cittadinanza e istituzioni locali.

È difficile generalizzare, ma i casi sopra citati, che ammontano a grosso modo una quindicina di amministrazioni locali, devono probabilmente essere iscritti all'interno di una tendenza di decentramento e di ricerca di autonomia di governo maturata nel corso degli anni Settanta, favorita dall'esperienza innovativa delle Regioni, da parte dei governi locali guidati dalle sinistre (Dente, 1985; D'Amico, 1988), i quali avevano come obiettivo la necessità di emanciparsi e svincolare la propria gestione dal centralismo dello Stato e, quindi, del governo.

[2] L'applicazione del progetto Fepa all'interno degli enti, com'è testimoniato dalle vicende della provincia di Novara e del comune di Schio (Lippi, 1998a; Gherardi e Lippi, 2000), era stata, tuttavia, anche laddove si era manifestato un pieno consenso all'interno dell'amministrazione, tutt'altro che facile e lineare.

Anche per questo motivo, la gran parte delle esperienze di questo tipo era concentrata in contesti locali e regionali prevalentemente segnati dalla geografia elettorale di quel periodo, e quindi localizzate nelle cosiddette "regioni rosse" (Emilia Romagna, Toscana). È anche vero, tuttavia, che le sperimentazioni, in questa direzione, erano state molte di più di quelle rintracciabili con chiarezza, dal momento che quelle citate sono state le esperienze che erano andate più o meno in porto con successo. I progetti sperimentali di valutazione dei costi e dei rendimenti erano stati in quel periodo presumibilmente un po' di più, dislocati geograficamente sia in altri ambiti del centro nord (per esempio la provincia di Milano) sia nelle regioni del sud (per esempio i comuni di Cava dei tirreni e il comune di Lecce).

All'origine di questo tipo di tendenza stava una precedente innovazione amministrativa il cui esito, in termini di applicazioni, non fu tra i più brillanti: la programmazione. Quest'ultima aveva rappresentato, nel contesto delle riforme amministrative degli anni Ottanta (la cosiddetta "legge quadro" del 1983), una fonte di aspettative e di investimento da parte di coloro i quali volevano emancipare il modello burocratico locale attraverso una potente razionalizzazione dei processi decisionali verso un'esaltazione della pianificazione dell'azione amministrativa. La programmazione, nei pochi casi in cui era stata recepita e realizzata con successo, di conseguenza, spingeva le amministrazioni che la interpretavano come uno strumento di autonomia decisionale, verso la ricerca di innovazioni complementari che ne valorizzassero e ne consolidassero l'uso. La valutazione, per sua natura, costituisce lo strumento di verifica dei risultati rispetto agli obiettivi programmati, ponendosi come candidato ideale immediatamente a ridosso di un utilizzo direzionale e strategico della programmazione.

La ricerca di indipendenza decisionale da parte dei vertici locali si era andata poi ulteriormente rafforzando con l'ingresso della legge n. 142/1990 che creava le condizioni legislative per legittimare il desiderio di autonomia gestionale. In una ricerca svolta dall'ANCI (1992) sull'applicazione di questa stessa normativa, infatti, già risultava che il 60% (N = 1447) dei comuni intervistati avesse già previsto in Statuto l'adozione di un controllo di gestione e che maggiore adesione fosse risultata nei comuni più piccoli dei 10.000 abitanti (!)[3]. Questo dato, ancorché descrivere una realtà formale (si tratta solo di atti, non di concreti sistemi di valutazione) è, a nostro avviso, un indicatore assai efficace del fatto che lo strumento sembrava assai *appetibile*. Il desiderio di emancipa-

[3] Col paradosso che in contesti così piccoli forse sistemi di valutazione così avanzati non avrebbero neanche avuto bisogno di essere introdotti.

zione da parte delle amministrazioni locali evidentemente era maggiore delle paure che poteva generare l'introduzione di strumenti così innovativi.

Un notevole contributo conoscitivo della diffusione del fenomeno in questo periodo immediatamente a ridosso del d.lgs. n. 29/1993 fu dato da una seconda ricerca, sempre condotta all'inizio degli anni Novanta (Zuliani *et al.*, 1993), su 70 amministrazioni locali[4]. Gli autori rilevarono una forte concentrazione geografica delle sperimentazioni in Emilia Romagna. Benché la loro analisi di carattere economico aziendale si fosse dedicata espressamente a sistemi di generica valutazione, applicata a vari ambiti di valutazione della produttività, e non solo sullo specifico dei controlli di gestione, che già esistevano, ma che ancora non erano ufficializzati, il dato presentato nel volume pubblicato a seguito di quell'indagine è di assoluta importanza poiché testimonia un'inaspettata vivacità innovativa sul fronte gestionale da parte delle amministrazioni locali (Filacchione, 1993). La ricerca descrive, al di là degli specifici casi e della proliferazione di terminologie e di applicazioni vigenti, una crescita dell'interesse per tutte le forme di valutazione della gestione (sotto differenti punti di vista) e l'introduzione di strumenti più o meno ad ispirazione aziendale che vengono pian piano messi in opera in questo periodo (vedi anche Negro, 1992).

Anche in questo caso, tuttavia, risulta che nelle esperienze più avanzate (circa 25 casi) l'idea di giungere a sistemi di valutazione della gestione fosse scaturita da situazioni assai variabili, in assenza di una normativa specifica. Questo fatto riferisce di una situazione fluida sotto tutti i punti di vista. Solo poco meno di un terzo dei comuni intervistati, infatti, aveva espressamente posto come obiettivo quello di istituire un controllo di gestione, mentre le ragioni che avevano condotto all'innovazione tutti gli altri andavano dalla necessità di riorganizzare la pianta organica, alla valutazione di servizi, alla ritraduzione del bilancio, alla distribuzione degli incentivi. Insomma, un intero *arco* di tipologie aziendali che testimoniano, concludono gli autori, di una notevole "sensibilità" in questa direzione. Ciò che gli sperimentatori cercavano era, in definitiva, un'opportunità di emancipazione organizzativa e di autonomia decisionale a partire da strumenti di razionalizzazione degli strumenti e valutazione della gestione.

Da queste informazioni su ciò che è avvenuto prima dei decreti n. 29/1993 e n. 77/1995 emerge allora un quadro abbastanza chiaro, che rafforza l'idea che l'assunzione del controllo di gestione a legge dello Stato sia avvenuta attraverso un complessivo processo nel quale queste esperienze locali abbiano avuto una certa influenza sul legislatore. È innegabile, vuoi per i contatti avuti con il DFP,

[4] Si tratta di 66 comuni e 4 province, prevalentemente del Centro-Nord (59 casi), 14 dei quali della sola Emilia Romagna.

vuoi perché a monte di ciascuna sperimentazione stava un *opinion leader* accademico che aveva in qualche maniera appoggiato il progetto facendo poi da tramite, che la *policy community* che ha condotto al successivo testo di legge, abbia tratto le proprie considerazioni sull'opportunità di introdurre il controllo di gestione dopo aver preso visione dei risultati di questa piccola popolazione di pionieri. Ciò che è interessante sottolineare è che, in ogni caso, il controllo di gestione, così come più in generale tutte le strategie aziendali appena citate, non siano sorte improvvisamente dalla sera alla mattina, ma che nel corso di dieci anni siano cresciute all'interno di veri e propri "laboratori" locali.

Bisogna, tuttavia, aggiungere che si trattò, prima di ogni altra cosa, di esperienze spontanee, o semi spontanee, che marciavano in direzione della valutazione della gestione e di una dirigenza manageriale, cercando canali di aggiornamento e compiendo l'operazione di ricodifica dal privato al pubblico, per proprio conto. Una sorta di *managerialismo* "fai da te" che, solo in qualche caso, si è poi rivelato di successo, ma che testimonia una notevole vitalità innovativa; sia pure concentrata nei ristretti numeri descritti. Secondariamente, i casi di questo genere, così come anche gli altri esempi svolti in questo periodo, divergono assai sul tipo di applicazione, ponendosi spesso solamente *a posteriori* obiettivi e interrogativi su quanto fatto. La loro iniziativa, tuttavia, non andrà dispersa, come vedremo, costituendo un patrimonio esperienziale di pratiche di valutazione, sia pure forse non molto ortodosse dal punto di vista dottrinale, che permetterà loro di divenire, successivamente, degli *opinion leader*.

3.2. I controlli di gestione nei governi locali *dopo* le leggi di riforma

Con l'emanazione della l. 142/90 e del d.lgs. n. 29/1993 il controllo di gestione uscì dall'anonimato e diviene un obbligo di legge. Per capire in che modo questa disposizione sia divenuta realtà dobbiamo prima di ogni altra cosa conoscere la diffusione della sua messa in opera: quanti e quali governi locali abbiano dato corso ad un controllo di gestione, comprendendo in questo gruppo sia coloro che hanno implementato una normativa specifica (inizialmente il d.lgs. n. 29/1993), sia quelli che hanno iniziato a realizzare un sistema di questo genere prima delle riforme. Sulla base di questa informazione di contesto, proseguiremo, per cercare di capire quali fattori ne spiegano in qualche maniera i differenti comportamenti e diversi *gradi* del cambiamento.

Lo scopo è quello di ottenere una descrizione dello *stato di avanzamento*

dell'introduzione del controllo di gestione. Quest'ultimo consiste (§ 2.4 e § 5.1), infatti, della combinazione di diverse componenti separate ed opera, oltretutto, in maniera ciclica. È arduo verificare la presenza (il successo) del controllo di gestione, come se si trattasse di un oggetto che si possiede o che si possa acquistare come un prodotto. Ad un'ipotetica domanda se si abbia o meno un sistema di controllo della gestione non si può rispondere semplicemente "si ce l'ho" oppure "no, non ce l'ho". La valutazione è una pratica di direzione amministrativa che si sviluppa e si utilizza nel corso del tempo: ci sono vari gradi di avanzamento e cicli di utilizzo sempre più evoluti. Non se ne può dare una rappresentazione categoriale, ma piuttosto una di tipo ordinale.

Per rispondere a questo interrogativo nei questionari era stata posta all'inizio una domanda *filtro*[5] che chiedesse ai governi locali intervistati di posizionarsi su di una scala ordinata di sei differenti situazioni "di messa in opera". La prima modalità indicava la totale estraneità alla riforma, la seconda esprimeva uno stato di passività all'interno della quale si era già deliberato di procedere verso l'innovazione, la terza modalità di risposta individuava, inoltre, coloro i quali stavano lavorando operativamente alla realizzazione, la quarta e la quinta indicavano coloro che invece avevano realizzato con pieno o con parziale successo il processo di introduzione (utilizzo continuo o discontinuo), infine, l'ultima modalità di risposta prevedeva, in seguito all'istituzione, anche un eventuale successivo abbandono.

Queste sei diverse situazioni di messa in opera sono state, in sede di ricodifica dei dati, ridotte a quattro perché l'utilizzo discontinuo (quinta modalità) rappresentava una sottigliezza analitica difficilmente distinguibile empiricamente dall'utilizzo continuo (quarta modalità); mentre l'ultima modalità era praticamente caduta nel vuoto individuando due soli casi (i comuni di Grosseto e Corato) che avevano dichiarato di avere successivamente abbandonato l'impresa[6]. La frequenza ordinata dell'avanzamento ha identificato due situazioni di estraneità (la prima e la seconda modalità di risposta) e due di partecipazione (le terza e la quarta). Questo tipo di informazione, in realtà, non ci diceva niente di più sul reale coinvolgimento al di là di ciò che veniva dichiarato e di come veniva interpretata la medesima domanda dai rispondenti. Per ottenere una conoscenza maggiormente approfondita, si è, allora, proceduto a riclassificare le dichiarazioni degli intervistati incrociandole con la domanda che chiedeva loro

[5] Vedi in appendice la domanda 1.

[6] Sottolineiamo, peraltro, che il comune di Corato era probabilmente uno degli enti aggregati al progetto FEPA del DFP, poiché ha dichiarato di avere installato e dismesso il sistema tra il 1984 e il 1986.

se esistesse nell'amministrazione un/una addetto/a (permanente o provvisorio) che seguisse da vicino il processo di introduzione.

L'ipotesi sottostante questa verifica era data dal fatto che la presenza di una persona dedicata all'innovazione fosse un elemento discriminante per l'individuazione di un *reale* coinvolgimento, a prescindere da ciò che fosse stato effettivamente dichiarato. Se non fosse esistito un addetto, ufficialmente o ufficiosamente investito di questo ruolo, ne sarebbe conseguito che quell'innovazione sarebbe stata assai precaria. La combinazione delle due informazioni (quattro possibilità di avanzamento e esistenza o meno di un addetto) ha fornito una conoscenza maggiormente solida sul coinvolgimento delle amministrazioni nell'attuazione del controllo di gestione. Si è ottenuto, in questa maniera una tipologia che suddivide la popolazione degli enti locali intervistati in tre gruppi (Tabella 3.1):

i) gli enti locali che non avevano affatto introdotto un controllo di gestione, denominati Estranei;

ii) gli enti locali che stavano in qualche maniera realizzando il sistema di controllo di gestione, denominati Contaminati;

iii) gli enti locali che invece a tutti gli effetti avevano già introdotto un sistema di controllo di gestione e lo stavano utilizzando a regime, denominati Attivati.

Tabella 3.1 – *Tipologia di avanzamento del controllo di gestione negli enti locali (province e comuni con popolazione > 20.000 ab.)*

	%	N
Estranei	48,3	(141)
Contaminati	23,3	(68)
Attivati	28,4	(83)
Totale	100	(292)

Il primo tipo è quello definito degli Estranei, ovvero gli enti locali i quali, sia a livello di dichiarazioni che di successive verifiche, risultavano nel periodo delle interviste[7] *completamente al di fuori* del processo di introduzione del controllo di gestione. Per queste amministrazioni il controllo di gestione è come se

[7] Dal luglio del 1996 al febbraio 1997.

non fosse mai esistito. Queste amministrazioni locali ammontano a circa il 48%, quindi poco meno della metà della popolazione indagata.

Accanto a questo tipo possiamo individuare il suo opposto, ovvero quello che raggruppa le organizzazioni il coinvolgimento delle quali all'interno del processo di introduzione del controllo di gestione poteva dirsi pieno, anche se è problematico stabilire con esattezza se si possa individuare un preciso confine al di qua o al di là del quale l'innovazione potesse dirsi *finita*. Probabilmente, stante anche il fatto che si tratta di un'innovazione assai recente, anche quegli enti che avevano dichiarato di avere, per così dire, *finito* stavano vivendo ancora una fase di sperimentazione[8]. Abbiamo definito questo tipo di coinvolgimento nell'implementazione della riforma Attivati per indicare che si tratta di realtà amministrative in movimento. Gli Attivati ammontano a poco meno di un terzo degli intervistati, circa il 28%. Questi ultimi sono gli enti che al momento dell'intervista avevano raggiunto un grado di avanzamento tale da poter già utilizzare lo strumento secondo un ciclo completo.

In mezzo a questi due tipi estremi si trova il tipo intermedio degli enti locali la cui contiguità con l'*attivazione*, da un lato, e con l'*estraneità*, dall'altro sembravano egualmente ambigue. Con questo tipo s'individuano le realizzazioni del controllo di gestione il cui grado di avanzamento era progressivo, ma ancora ampiamente in corso d'opera. Lontani da una condizione di totale passività, ma anche dal completamento.

La dizione Contaminati, utilizzata per individuare questo gruppo di enti, fa riferimento ad una definizione di Zucker (1987) che introdusse il concetto di *contagio di legittimazione* per descrivere quelle situazioni di isomorfismo istituzionale apparente nelle quali esistono degli elementi che legittimano l'organizzazione a conformarsi ed a recepire elementi provenienti dall'ambiente, ma sull'esito finale della reale introduzione dell'innovazione all'interno dell'amministrazione, non possiamo dire niente di più. Secondo il concetto di contagio istituzionale il processo di messa in opera è iniziato e procede grazie e per mezzo di un elemento coercitivo (la legge), ma non sappiamo se l'implementazione raggiungerà un esito finale. Detto in altre parole, l'implementazione è appena iniziata e non sappiamo se mai verrà portata a compimento e se il controllo di gestione conoscerà qualche ciclo di funzionamento.

[8] All'interno del questionario, tra l'altro, era stata aggiunta una specificazione (domanda 7), per quelli che si erano dichiarati in fase di preparazione, che chiedeva lo stadio di avanzamento dei lavori. Il risultato, a conferma di quanto appena detto, documenta come in un lavoro preliminare di progettazione e studio ci fossero ben i 2/3 degli intervistati e che solo il rimanente 1/3 fosse ad un livello di preparazione più avanzato.

Il tipo Contaminati, che rappresenta grossomodo il 23% degli intervistati, è stata ottenuto aggregando quei governi locali che avevano dichiarato di *non* avere fatto ancora niente, *ma* di essere nei prodromi dell'introduzione (la seconda modalità della domanda filtro) *e* nei quali risultava essere *già* presente un responsabile addetto al controllo di gestione; *e* quei governi locali che invece affermavano di essere *già* in una fase di preparazione del controllo di gestione (la terza modalità della domanda filtro), *ma* che *non* avevano ancora un addetto che seguisse il progetto; cosa che è garanzia di un processo quanto mai insicuro.

I Contaminati rappresentano un gruppo di riformatori di tipo residuale: tutti quei governi locali sull'esito del coinvolgimento dei quali niente di più si poteva dire se non che si può ottimisticamente supporre che sarebbero potuti essere forse gli "attivati di domani". Quest'informazione, tuttavia, non ci deve far presumere una tendenza costante. Si sarebbe potuto trattare anche di potenziali Estranei. Il valore descrittivo dei Contaminati va ricercato, perciò, proprio nel loro essere *residuali* nella difficoltà, aderente alla complessità delle cose e della realtà, di individuare secondo categorie mutuamente esclusive un processo di cambiamento[9].

Ad un primo acchito il quadro del coinvolgimento nell'introduzione del controllo di gestione è netto e la tipologia appena descritta è la base per ogni successivo ragionamento. L'introduzione dei controlli di gestione all'inizio del 1997 era un fatto che riguardava solamente *una ridotta porzione* del settore pubblico locale: meno di un terzo dei comuni e delle province intervistati si erano *effettivamente mobilitati* nella messa in opera. Questa cifra può salire alla metà circa degli intervistati se adottiamo un punto di vista estensivo e consideriamo anche i cosiddetti Contaminati.

Il dato può risentire di alcune distorsioni relative al campione in oggetto. È, inoltre, presumibile che una buona parte di coloro che non hanno nemmeno risposto al questionario appartengano al tipo degli Estranei, o tutt'al più ai Contaminati. Questo risultato resta, tuttavia, un dato sufficientemente verosimile alla realtà se rapportato all'analogo rapporto che la Corte dei conti aveva stilato (1998) per il biennio 1996-1997. Secondo la Corte dei conti, infatti, i comuni, sulla totalità degli oltre 8.000 comuni italiani, che non avevano ancora istituito il servizio alla fine del 1997 erano esattamente il 64% del campione ($N = 1195$)

[9] Si tenga presente che, tra coloro i quali si erano collocati inizialmente ($N = 81$) – prima della ricodifica – nelle categorie di enti che stavano ancora preparando il controllo di gestione (terza modalità di risposta della domanda filtro), il 60,5% fosse in fase di studio e progettazione e che solo il restante 39,5% stesse realizzando operativamente o addirittura sperimentando l'innovazione realizzata.

che avevano risposto alle sollecitazioni a informare sul proprio stato di avanzamento. Questa percentuale rappresenta, nell'economia dei censimenti dell'organo in questione, un decremento rispetto al 79% dell'anno precedente ed è, quindi segno di una discreta riduzione degli Estranei nel corso di un anno.

Dobbiamo sottolineare, tuttavia, che circa il 53,7% degli intervistati di questo campione apparteneva ad una categoria di enti al di sotto dei 20.000 abitanti, che era la soglia discriminante per la costruzione del nostro campione della nostra indagine. Solamente il rimanente, e vale a dire 196 (37 Contaminati + 159 Attivati) comuni al di sopra dei 20.000 abitanti, avevano, nel censimento della Corte dei conti, in questo biennio contemporaneo alla nostra indagine, proceduto all'implementazione un controllo di gestione. Il dato non è molto distante [10] dai 114 (55 contaminati e 59 attivati) comuni coinvolti nella riforma (§ 3.3) individuati in questa indagine (Tabella 3.2).

Nella classificazione della Corte dei conti emergono più comuni Attivati che nella nostra rilevazione rispetto ai Contaminati, anche se si nota che, poi, alla fin fine si tratta in maggioranza di realtà amministrative di dimensioni medio piccole, mentre la rilevanza dei sistemi di controllo della gestione è ovviamente maggiore negli enti locali di dimensioni medio grandi, e cioè vale a dire sopra i ventimila abitanti. La valutazione della gestione si rende, teoricamente, maggiormente necessaria in contesti dove la complessità dei servizi, le dimensioni organizzative, il volume di finanza locale, le quote d'addetti, sono tali da giustificare l'utilizzo di sistemi di questo tipo. In ambiti più piccoli, con qualche migliaio di abitanti, la totalità di servizi, risorse e dipendenti sono drasticamente ridotti, sicché la rapida attuazione del controllo di gestione è un fatto, ancora una volta, più simbolico che sostanziale. Prima di trarre trionfali conclusioni sull'andamento della riforma, come invece faceva il rapporto della Corte dei conti (1998), bisognerebbe entrare nel dato e discriminare la rilevanza politica dei singoli enti e contestualizzare la riforma con le esigenze dell'amministrazione. È, infatti, evidente, che le amministrazioni che necessitavano maggiormente di strumenti di valutazione della gestione e che, per questo, dovevano affrontare maggiori difficoltà, erano anche quelle che si erano mobilitate percentualmente meno.

Il fatto, invece, che nel censimento della Corte dei conti, rispetto alla nostra indagine, i comuni Attivati fossero più dei Contaminati è spiegabile col fatto che i nostri dati erano più vecchi di circa dieci dodici mesi. Le due rilevazioni possono essere allora lette, raffrontando le due ricerche, quasi come una sequenza temporale. Una buona parte dei Contaminati giunge in porto installando definitivamente un sistema di questo tipo, e una quota residuale invece rimane "in mezzo al guado" [11].

[10] Tenendo conto che la nostra rilevazione si è conclusa nel febbraio del 1997 e il censimento della Corte dei conti nel dicembre dello stesso, cioè circa dieci mesi dopo.

Tabella 3.2 – *L'introduzione dei controlli di gestione nei comuni > 20.000 abitanti a confronto tra censimento della Corte dei conti e la nostra indagine*

Ricerca '96-'97	*%*	*N*	*Corte dei conti '97-'98*	*%*	*N*
Estranei	47,2	(102)	Estranei	51,1	(204)
Contaminati	25,4	(55)	Contaminati	9,2	(37)
Attivati	27,3	(59)	Attivati	39,7	(159)
Totale comuni	100	(216)	Totale comuni	100	(400)

Fonte: Corte dei conti, 1998.

Ugualmente, la descrizione può essere fatta per le province. Il censimento della Corte dei conti esplicita come, nel biennio 1997-1998, le province che avevano introdotto il controllo di gestione fossero il 67% alla fine del 1997, contro il 58% dell'anno precedente (Tabella 3.3). Anche in questo caso si riscontra un incremento, anche se la nostra indagine e il censimento "ufficiale" stavolta vanno in senso diametralmente opposto. In particolare, nella nostra indagine le province classificate tra gli Estranei sono esattamente il 51,0%, che è la stessa cifra che la Corte dei conti riscontra per gli Attivati, e viceversa; mentre i Contaminati sono percentualmente circa gli stessi. Questa volta l'aumento consistente nel censimento della Corte dei conti può essere, solo in parte, dato dal lasso di tempo che separa le due rilevazioni. La ragione sostanziale può essere invece data dalla consistenza del campione. Nel nostro caso sono solo 76 sul (totale di 105) le province che avevano risposto, mentre nell'altro caso erano la quasi totalità. Il distacco tra i due dati può essere quindi il frutto di un effetto combinato: distorsione campionaria dei rispondenti e di tempo intercorso.

[11] Nella rilevazione della corte dei conti la classificazione è differente nella forma, ma assai simile nella sostanza. Gli enti contaminati vengono definiti come enti che hanno istituito formalmente il servizio ma non lo hanno attivato, mentre gli attivati sono coloro che hanno istituito e attivato il servizio. Le due classificazioni, alla fin dei conti, sono omologhe, e quindi confrontabili.

Tabella 3.3 – *L'introduzione del controllo di gestione nelle province a confronto tra censimento della Corte dei conti e la nostra ricerca.*

Ricerca '96-'97	*%*	*N*	*Corte dei conti '97-'98*	*%*	*N*
Estranei	51,3	(39)	Estranei	32,0	(32)
Contaminati	17,2	(13)	Contaminati	17,0	(16)
Attivati	31,5	(24)	Attivati	51,0	(50)
Totale province	100	(76)	Totale province	100	(98)

Fonte: Corte dei conti, 1998.

Se consideriamo, però, la sintesi di questi risultati e mettiamo insieme tutti e due i tipi di enti locali (Tabella 3.4), osserviamo che le due ricerche descrivono un fenomeno assai simile. Gli Estranei sono praticamente la medesima quota in entrambe le indagini, e sono poco meno della metà degli enti intervistati. I Contaminati sono più che dimezzati nell'indagine della Corte dei conti rispetto alla nostra indagine e gli Attivati sono passati dal 28,4% al 42,0%. Parte di questo dislivello tra queste due categorie di diverso avanzamento della riforma possono essere date dal tempo e dal diverso coinvolgimento, nei due campioni delle province, che evidentemente sembrerebbero essere più avanti.

Tabella 3.4 – *L'introduzione del controllo di gestione nelle province e nei comuni al di sopra dei 20.000 abitanti a confronto tra il censimento della Corte dei conti e la nostra ricerca*

Ricerca '96-'97	*%*	*N*	*Corte dei conti '97-'98*	*%*	*N*
Estranei	48,3	(141)	Estranei	47,4	(236)
Contaminati	23,3	(68)	Contaminati	10,6	(53)
Attivati	28,4	(83)	Attivati	42,0	(209)
Totale comuni e province	100	(292)	Totale comuni e province	100	(498)

Fonte: Corte dei conti, 1998.

Il dato più importante non è tanto il livello di avanzamento della riforma quanto la coincidenza tra enti che stanno implementando la riforma ed enti passivi. Questi ultimi, nel 1998 costituivano poco meno della metà della popolazione; un dato che ci permette di trarre le prime considerazioni generali sull'implementazione della riforma.

Innanzitutto, l'introduzione del controllo di gestione è un fatto di un'*élite* di governi locali. Gli Estranei erano, in questa fase, ancora molti e la valutazione del controllo di gestione sembra essere stata un patrimonio di un ristretto gruppo, sia pure in crescendo, di enti locali, che stavano progressivamente appropriandosi di questa innovazione. Secondariamente, attraverso il riscontro tra le due diverse rilevazioni otteniamo un elemento di rassicurazione che i Contaminati siano davvero gli Attivati "futuri". In questa misura, abbiamo un'ulteriore corroborazione sulla validità della tipologia dell'avanzamento confrontando amministrazioni che non hanno fatto niente con quelle che invece sono giunte più o meno ad uno stadio significativo tale da considerare operativo lo strumento di valutazione e, infine, con quelle che sono in mezzo al guado e possono avvicinarsi progressivamente al traguardo. Di questa quota abbiamo così appurato che una gran parte pare giungere a termine e una percentuale residuale è rimasta "per strada".

Questo dato deve essere interpretato alla luce di due attenuanti. La prima è che questi risultati testimoniano una realtà rilevata circa tre-quattro anni dopo il primo testo di legge, ma immediatamente a ridosso del d.lgs. n. 77/1995, che reistituiva nuovamente il controllo di gestione.

Considerando che l'attuazione delle normative in materia di amministrazioni pubbliche richiede tempi tradizionalmente lunghi e che l'atteggiamento prevalente degli operatori pubblici è sempre stato quello di attendere il più possibile, dopo l'emanazione di una norma dal contenuto fortemente innovativo, gli strascichi normativi (circolari ministeriali, regolamenti attuativi) (§ 2.4), forse non bisogna essere così pessimisti e supporre che probabilmente di questo passo nel giro di qualche anno, e soprattutto tenendo conto dell'ulteriore "rinforzo normativo" del d.lgs. n. 286/1999, è presumibile che gli Estranei vadano a diminuire fino a scomparire.

La seconda è che non si possiedono pietre di paragone per fare una comparazione sistematica su altre riforme, perché non esistono informazioni in tal senso, anche se la sensazione è che l'implementazione del controllo di gestione abbia fin qui complessivamente avuto una *risposta* quantitativamente maggiore di altre riforme. Alla luce di queste considerazioni – e data anche l'intrinseca difficoltà e lentezza di assimilazione dello strumento – il dato degli Attivati non è così negativo. Altre riforme amministrative avevano subito sorti assai peggiori.

In sostanza, dire che si tratta di un'implementazione di un'*élite* non significa che la riforma del controllo di gestione abbia coinvolto categorie mutuamente

esclusive (c'è/non c'è), ma che esistono differenti gradi di istituzionalizzazione relative al differente recepimento della medesima innovazione. Questa popolazione di organizzazioni si struttura secondo differenti gradi di avanzamento, il più evoluto dei quali è *l'élite* degli Attivati, ma la cesura tra le tre categorie non è definitiva, perché si tratta di un processo. Gli uni possono influenzare gli altri.

Interpretiamo allora l'*élite* come l'espressione di gruppi di amministrazioni, che si sono mobilitate per realizzare il controllo di gestione: lo hanno percepito come risorsa e se ne sono appropriate. Esse hanno accumulato un vantaggio temporale e un *capitale esperienziale*. In questo senso, la *tipologia del coinvolgimento* non è solo una fotografia statica dell'avanzamento del fenomeno, ma è anche, in qualche misura, la premessa per cercare di conoscere il tipo di relazioni che possono sussistere tra: i) *l'élite* e l'oggetto della riforma; ii) *l'élite* e tutte e le altre amministrazioni.

In altre parole, dire che la riforma si istituzionalizza attraverso diversi livelli di partecipazione è un'informazione di base, ma non è sufficiente. Dobbiamo individuare i fattori che determinano le tre condizioni di estraneità, contaminazione e attivazione degli enti locali. Solo così possiamo conoscere quali siano realmente le condizioni che hanno favorito e reso possibile la messa in opera e l'utilizzo della valutazione. Partendo da queste considerazioni cerchiamo di disaggregare il dato generale secondo alcune dimensioni causali relative alle differenze *istituzionali*, *territoriali* e *temporali* dell'implementazione: (i) il tipo di governo locale (differenza istituzionale), (ii) l'area geografica (differenza territoriale), con particolare attenzione alle correlazioni geo politiche e geo economiche di questa variabile, e (iii) i periodi delle riforme, vale a dire gli anni raggruppati secondo l'emanazione tra un decreto legislativo e l'altro (differenza temporale). Ciascuno di questi fattori possiede delle forti specificazioni per potere influenzare l'adesione, o meno, alla riforma. Esaminiamoli brevemente.

La *differenza istituzionale*. Ogni ente locale è influenzato dai diversi profili giuridico amministrativi che, in qualche maniera, ne diversificano le funzioni e ne strutturano gli assetti e i comportamenti. Si tratta di capire se il diverso tipo di ente locale (comune e provincia) da un lato, e la rilevanza politico amministrativa dell'ente locale (comuni capoluogo e comuni non capoluogo con popolazione superiore ai 20.000 abitanti) dall'altro, possano incidere sul diverso grado di avanzamento dell'innovazione e sull'istituzionalizzazione della riforma.

La *differenza territoriale*. Ogni governo locale è radicato all'interno di coordinate territoriali che non sono solo unità geografiche, ma di sviluppo, perché mettono in relazione l'amministrazione osservata con l'ambiente politico, economico, sociale e culturale della comunità locale con la quale interagisce. È perciò presumibile, parallelamente a quanto riscontrato per altri ambiti di studio intorno al concetto di territorio – come le ricerche sulle maggioranze politiche o sul *rendimento* delle istituzioni, o i distretti industriali – che esistano delle continuità geografiche che ci permettono di capire quale possa essere la relazione tra istituzionalizzazione della riforma e ambito territoriale.

La *differenza temporale*. Abbiamo già esaminato nel corso di questo volume (§ 2.4) come la variabile tempo assuma un significato strategico in concomitanza con il carattere fortemente incrementale della *policy* che istituisce il controllo di gestione. Anche in questo caso l'intento è cercare di comprendere se siano esistite delle relazioni tra i periodi storici successivi a determinati testi di legge (d.lgs. n. 29/1993 e d.lgs. n. 77/1995) e l'istituzionalizzazione della riforma. L'interrogativo sottostante è che siano esistite diverse "ondate" di enti che hanno introdotto il controllo di gestione, ovvero se la decisione di mettere in opera un controllo di gestione sia stata influenzata dal periodo e dal tipo di legge e, se sì, in che modo.

3.3. Le differenze istituzionali nell'introduzione dei controlli di gestione

Iniziamo la rassegna della diversificazione della riforma partendo dalle differenze istituzionali. Province e comuni svolgono *statutariamente* funzioni e perseguono compiti assai diversi. In particolare, le prime hanno una funzione di coordinamento e di indirizzo, soprattutto in riferimento alla gestione dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato, mentre ai secondi spetta la gestione dei medesimi trasferimenti e la gran parte delle erogazioni dei servizi rispetto alla comunità locale. Tuttavia, i comuni, al di là del dato giuridico formale, nella realtà non possono essere considerati come un attore amministrativo omogeneo, mentre le province, con alcune eccezioni, lo sono. La differenza maggiore è tra comuni capoluogo di provincia e altri tipi di comuni (sempre con popolazione superiore ai ventimila abitanti), cioè tra *centri e periferie*. La rilevanza politico amministrativa, il volume di finanza pubblica, le quote di addetti, la tipologia dell'offerta pubblica e, in parte, anche i differenti numeri in termini di abitanti, distaccano nettamente i primi dai secondi. La distinzione porta con sé differenze nel personale, nei trasferimenti finanziari e così via [12].

[12] È una differenza che è emersa anche nella raccolta dei dati (ci sono state risposte assai diverse tra i due tipi di comuni). Province e comuni capoluogo hanno risposto circa per il 73%

L'ipotesi sulla quale verte l'analisi è che si tratti realmente di tre diversi tipi di governi locali le cui diversità non emergono affatto, o emergono solo in parte, stando al dettato giuridico, ma che nell'evidenza saltano chiaramente agli occhi. Province, comuni capoluogo di provincia (che da ora in avanti chiameremo per brevità *capoluoghi*) e altri comuni non capoluogo (che chiameremo *altri comuni*) sono realmente tre tipi di organizzazioni differenti e non c'è nessuna ragione per continuare a pensarli come una realtà uniforme racchiusa sotto la generica etichetta di Ente locale.

Osservati nell'introduzione del controllo di gestione, in effetti, questi tre tipi di governi locali manifestano nettamente la loro differenza (Tabella 3.5). Nei capoluoghi prevalgono nettamente gli Attivati (c/a 43%), che invece decrescono nettamente negli altri comuni (19% c/a), mentre ricrescono nelle province (c/a 32%).

Queste ultime, nella nostra indagine, somigliano assai più agli altri comuni di quanto si potrebbe pensare che vi potessero essere affini i capoluoghi (per il fatto d'essere entrambe comuni). La percentuale di Estranei nelle province e negli altri comuni, infatti, è praticamente identica (51% c/a). Le province, infatti, paiono essere piuttosto radicalizzate tra chi è "in" nel processo di introduzione e chi è "out" (i capoluoghi al contrario si distribuiscono in maniera più continua), mentre gli altri comuni si distinguono per il più alto di Contaminati (28% c/a).

Di fatto, se vogliamo adottare una prospettiva estensiva associando Attivati e Contaminati, si vede come l'*élite* degli enti impegnati nella valutazione sia individuabile prevalentemente proprio nei capoluoghi, dove troviamo addirittura 2/3 degli intervistati contro poco meno della metà degli stessi negli altri due tipi di governi locali. Viceversa, se associamo i Contaminati agli Estranei vediamo come gli altri comuni siano più indietro o semplicemente più "disorientati", dunque *periferici*.

mentre negli altri comuni > 20.000 abitanti solamente il 25% ha rispedito indietro il questionario. Si riscontra, inoltre, una differente *visibilità* tra province e comuni capoluogo da un lato, e tutti gli altri comuni, dall'altro. Tra l'altro, per i primi due tipi è stato tra l'altro possibile utilizzare un indirizzario ufficiale dei ragionieri capo mentre nel secondo caso non esiste. Si tratta di un indirizzario fornito dall'Associazione per la Pianificazione e il controllo (AsPiC) e proveniente da dati ministeriali.

Tabella 3.5 – *Introduzione del controllo di gestione nei diversi tipi di enti locali*

	Provincia	*Comune capoluogo*	*Altro comune > 20.000 abitanti*	*Totale*
Estranei	51,3	37,7	52,5	48,3
Contaminati	17,1	19,5	28,8	23,3
Attivati	31,6	42,9	18,7	28,4
Totale	100	100	100	100
N	(76)	(77)	(139)	(292)

Chi^2 = 16.513; d.f. = 4; *p-value* = 0.002.

In questi tre tipi di amministrazioni si trovano tre diversi tipi di istituzionalizzazione della riforma. A partire da condizioni di uguaglianza (sulla carta) essi manifestano (nella pratica) livelli di avanzamento dell'innovazione eterogenei: più avanzati i capoluoghi, che costituiscono il nucleo dell'*élite*, un po' più in ombra le province, periferici gli altri comuni.

Questo tipo di risultato è spiegabile con una tendenza all'innovazione tipica delle città capoluogo dove per prime, già negli anni Ottanta, si era riscontrata una ricerca di qualificazione dei servizi e dei rapporti con la cittadinanza e di strumenti di autonomia della gestione delle proprie risorse. Il dato è, d'altra parte, in controtendenza con il censimento dello stesso periodo compiuto dalla Corte dei conti (Tabella 3.3), dove emerge chiaramente che percentualmente sono, invece, le province ad emergere dal punto di vista innovativo, per cui il dato sulle province un po' "più arretrate" rispetto ai capoluoghi va forse ponderato e considerato con maggiore equilibrio.

Una verifica ulteriore (Tabella 3.6) ci mostra anche che mentre gli Estranei e i Contaminati si concentrano per oltre 2/3 nei comuni più piccoli di 50.000 abitanti, cioè in centri relativamente piccoli, gli Attivati si distribuiscano in maniera più continua tra centri abitati di differenti dimensioni individuando un sostanziale 22% di essi in città medio grandi, tra 100.000 e 300.000 abitanti, a fronte di percentuali di Contaminati e di Estranei per la medesima categoria collocate su cifre assai più basse (c/a 7%). Dunque queste città medio-grandi sono effettivamente dei contesti di governo locale che non sono afflitti, come le città metropolitane, da problemi di alta complessità e che perciò hanno il tempo e il modo di introdurre le sperimentazioni, ma che contemporaneamente hanno più risorse delle periferie [13].

[13] Si tenga poi presente che la dimensione dell'organizzazione (con molte risorse uma-

Tabella 3.6 – *Introduzione del controllo di gestione in comuni di diverse dimensioni per numero di abitanti* [14]

	Estranei	*Contaminati*	*Attivati*	*Totale*
Tra 20.000 e 50.000 abitanti	69,3	69,1	42,4	61,9
Tra 50.000 e 100.000 abitanti	22,8	20,0	27,1	23,3
Tra 100.000 e 300.000 abitanti	7,9	7,3	22,0	11,6
Tra 300.000 e 500.000 abitanti	–	1.8	3,4	1,4
Oltre 500.000 abitanti	–	1.8	5,1	1,9
Totale	100	100	100	100
N	(101)	(55)	(59)	(215)

Chi^2 = 21.555; d.f. = 8; *p-value* = 0.006.

Ciò non toglie, tuttavia, che i primi segnali in direzione dei controlli di gestione siano venuti proprio da comuni al di sotto dei 20.000 abitanti. Come anticipato in precedenza (§ 3.1), nella ricerca condotta dall'ANCI (1992) emergeva come oltre $^3/_4$ dei comuni che avevano previsto il controllo di gestione in Statuto prima ancora del d.lgs. n. 29/1993 (che a loro volta costituivano il 60% del campione intervistato) fosse composto da enti sotto i 10.000 abitanti (!). I piccoli comuni, in definitiva, sembrano essere stati attratti dagli strumenti di valutazione della gestione, in termini di valori assoluti [15], più o meno come i comuni più grandi, se non fosse che i secondi, rispetto ai primi, hanno impegnato molto più tempo.

ne, finanziarie e tecnologiche) influisce solo apparentemente sull'attivazione. Si tratta di una relazione *spuria*. La vera variabile indipendente è proprio il *tipo giuridico di ente*, che determina le dimensioni e tutto il resto. Quindi, la relazione tra dimensione e attivazione è nettamente crescente per i capoluoghi e nettamente decrescente per gli altri comuni. Gli altri comuni, a questo punto, sono svantaggiati nel promuovere l'innovazione perché dotati di minore autonomia finanziaria, perché probabilmente non possono disporre del personale che vorrebbero. Se non ci sono le risorse necessarie ed adeguate per intraprendere questo sviluppo, o se queste risorse sono appena sufficienti a tenere insieme la struttura, si capisce la marginalità di questo tipo di istituzioni locali rispetto al controllo di gestione.

[14] Le classi dei comuni devono intendersi a partire dall'unità successiva alla decina (es. tra 50.000 e 100.000 abitanti, la classe successiva inizia dal 100.001 abitante).

[15] Ma molto meno in percentuale dal momento che i comuni sopra i 20.000 abitanti sono molto meno, poco meno di 600 su oltre ottomila unità.

Il criterio dei 20.000 abitanti, che ha agito da discrimine per la costruzione del nostro campione, può costituire un'immaginaria linea di confine oltre la quale la complessità amministrativa rende le scelte pubbliche maggiormente bisognose di un sistema di valutazione che supporti le conoscenze dei *decision makers*. Alla fin dei conti, quindi, il controllo di gestione, almeno inizialmente, ha suscitato l'interesse di molte realtà amministrative locali di piccole dimensioni, anche al di là di una reale necessità di direzione politico-amministrativa.

Interpretiamo l'attrazione che il controllo di gestione ha esercitato, specie nei primi tempi, verso le piccole municipalità, come il risultato del forte valore *simbolico* della sua adozione. Il suo inserimento in Statuto, documento delle "buone intenzioni" in cui vengono compilati e annoverati gli elementi di principio di un governo locale, è un fatto legittimante: le riforme amministrative hanno, tra le altre cose, anche una forte influenza simbolica sull'opinione pubblica per diffondere informazioni sul "paese delle meraviglie" che si vorrebbe che diventasse l'amministrazione pubblica (Czarniawska, 1989). Da questo punto di vista lo Statuto non può *non* contenere uno strumento di valutazione che, sul piano dei *frame* cognitivi, è *sinonimo di efficienza*, a prescindere dal fatto che possa essere utile, adeguato e pertinente con le esigenze di quell'amministrazione. Nello stesso tempo i comuni di dimensioni minori, come abbiamo visto sopra, scontano maggiormente le difficoltà di realizzazione, rischiando di non riuscire a condurre in porto l'iniziativa (Contaminati). Finché il controllo di gestione rimane un ordine del giorno dell'agenda politica esso esercita sugli amministratori un notevole fascino.

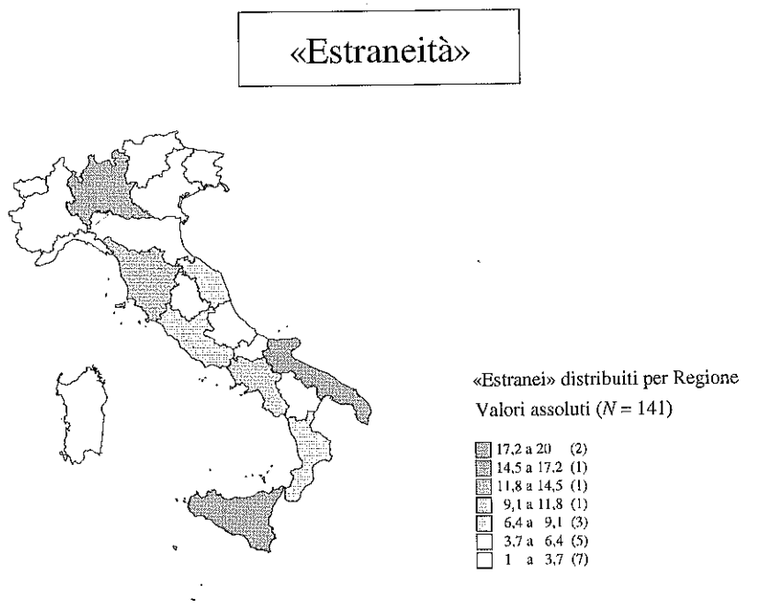
3.4. Le differenze territoriali nell'introduzione dei controlli di gestione

La variabile territoriale, nella letteratura sociologica e politologica degli anni Novanta, ha trovato un discreto riscontro in alcuni studi sulle influenze delle comunità locali sulle istituzioni e sui processi di modernizzazione in Italia. Queste indagini hanno sempre privilegiato temi tangenti gli aspetti amministrativi delle istituzioni, quali: lo sviluppo economico (Bagnasco, 1991), culturale (Bagnasco, 1996a), politico (Ricolfi, 1990) od elettorale (Cartocci, 1987). Non esistono riferimenti di ricerche che cercano di comprendere le influenze locali sulle istituzioni e il loro conseguente rendimento anche per l'amministrazione, oltre che per la politica (Putnam *et al.*, 1993). Ciò rafforza ancora una volta l'atteggiamento, radicato sia nel senso comune sia nelle sedi scientifiche, volto

a considerare l'amministrazione come un epifenomeno rispetto alla politica, la quale, del governo locale, viene interpretata, sia dagli addetti ai lavori sia nel comune sentire, come la parte "nobile", perché sede dei "valori", mentre l'amministrazione sarebbe mera sede di esecuzione tecnica, macchina impersonale (§ 1.2).

Il secondo fattore di differenziazione dell'introduzione del controllo di gestione nei governi locali intende, invece, rispondere a quest'interrogativo. Se, infatti, osserviamo la distribuzione sul territorio italiano di Estranei, Contaminati e Attivati non possiamo non rilevare le profonde differenze che, a livello, di regioni[16], si manifesta nei tre differenti gradi di avanzamento della riforma (Figure 3.1, 3.2, 3.3).

Figura 3.1 – *Distribuzione dei governi locali Estranei rispetto all'introduzione del controllo di gestione*



[16] Si tratta di una rappresentazione meramente indicativa tuttavia data la sostanziale differente densità di governi locali per Regione (da un minimo di 2 come nel caso della Valle d'Aosta ai 30-40 della Lombardia e della Sicilia).

Figura 3.2 – *Distribuzione dei governi locali Contaminati rispetto all'introduzione del controllo di gestione*

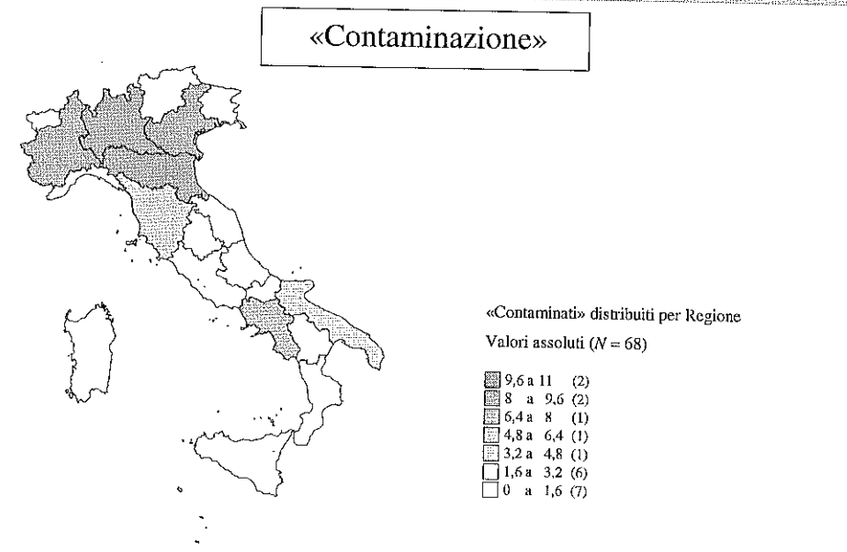


Figura 3.3 – *Distribuzione dei governi locali Attivati rispetto all'introduzione del controllo di gestione*

Guardando questa distribuzione in valori assoluti [17], si notano tre prevalenze: l'attivazione riguarda alcune specifiche regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria e il Nord-Est); l'estraneità domina invece al Sud (Puglia, Sicilia); mentre la contaminazione emerge nelle medesime regioni dove si rilevano però anche situazioni con una notevole attivazione (Lombardia, Emilia Romagna) [18]. Questo tipo di descrizione necessita, a nostro avviso, di un'organizzazione concettuale di un livello superiore alla ricerca di comunanze e di eventuali fattori causali che aiutino ad interpretare quello che pare il dato più rilevante di questo indicatore di tipo geografico, che è la profonda *localizzazione* della riforma in alcune aree del paese. A questo scopo, utilizzeremo alcune ipotesi che sono state utilizzate nelle scienze sociali per spiegare lo sviluppo locale, iniziando dalla tesi del capitale sociale, che prende in esame l'attuazione di un'altra riforma (quella delle regioni), per passare a fattori di tipo geopolitico (le sub culture territoriali) e geo economico (le aree ad economia diffusa).

L'ipotesi del capitale sociale

La ricerca sul rendimento istituzionale delle regioni svolta da Putnam, Leonardi e Nanetti (1993), di cui abbiamo già anticipato (§ 1.2) in parte i contenuti, ha avuto come scopo quello di cercare di comprendere come sia stata applicata la riforma del decentramento nello Stato italiano a partire dall'istituzionalizzazione delle regioni nel quadro costituzionale del nostro paese. A vent'anni dall'emanazione delle regioni, infatti, gli autori dell'indagine si proponevano di verificare quale potesse essere stato il grado di rendimento, in termini di efficacia, di questa riforma. Il decentramento, come vent'anni dopo la valutazione, infatti, costituiva una speranza del cambiamento delle istituzioni del nostro paese e, sia pure ponendo la gran parte della loro attenzione più sulla politica che sull'organizzazione della burocrazia, i ricercatori giungono ad individuare alcuni fattori nella comunità locale di riferimento che condizionano la prestazione di ciascuna istituzione regionale, nel suo rendimento e, in particolare, nella capacità di mettere in opera l'idea innovativa dell'auto governo regionale e di tradurlo in una realtà operativa.

[17] Alcune regioni (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Molise, ecc.) sulla cartina dell'Italia risultano quasi sempre "bianche" perché dotate di un numero di casi (enti locali) troppo ridotto. L'osservazione in valori assoluti dovrà concentrarsi sulle regioni più grandi.

[18] Ricordiamo ciò che abbiamo anticipato nell'Introduzione e cioè che la spedizione dei questionari ha visto una discreta distorsione nelle percentuali di ritorno per quanto riguarda le regioni del Centro-Sud: Lazio, Abruzzo e Sardegna.

Gli indicatori utilizzati in questa ricerca sono molteplici, alcuni dei quali insistono anche su aspetti relativi ai servizi pubblici ed ad attività tipicamente amministrative, ma la ricerca, nel suo complesso, insiste soprattutto su aspetti contestuali quali il grado di *civicness* e di modernizzazione, le radici storiche, la struttura politica e il retroterra culturale di ciascun ambiente locale. Tutti questi aspetti insieme costituiscono la variabile utilizzata per spiegare le differenti *performance* riformatrici, che è la differente dotazione di *capitale sociale* presente in ciascuna comunità locale.

Questa ricerca prende in esame il rendimento sotto entrambe i profili della capacità di governo e della capacità di implementare una riforma innovativa conducendo a compimento il disegno iniziale. Per quanto riguarda la nostra indagine, siamo portati a valorizzare, in questa sede, la seconda accezione, essendo interessati a verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo di singoli contesti locali. L'indagine sul rendimento delle regioni italiane, pur essendo stata bersaglio di alcune severe critiche, specie sul lato metodologico, rimane comunque un riferimento che non può non essere tenuto in considerazione in questa sede. Si tratta dello studio più contiguo a quello che si sta proponendo, con il paradosso che proveremo ad applicare la scala di rendimento alla messa in opera di un sistema di valutazione (sic!) del rendimento (Tabella 3.7).

Partendo dai differenti indicatori utilizzati gli autori sintetizzano tutti i dati raccolti in una scala di rendimento con nove diverse posizioni nelle quali vengono distribuite le venti regioni italiane. La scala era il risultato di tutte le elaborazioni fatte. Si tratta di uno strumento costruito empiricamente sulla base di una serie di risultati. Abbiamo, di conseguenza, provato ad applicare quella scala ai nostri risultati di avanzamento aggregati a livello regionale, per vedere se c'è una qualche coincidenza Per ragioni di numerosità dei casi, però, abbiamo ridotto le categorie da nove a sei [19]. In questo modo abbiamo costruito *ex post* una scala del rendimento della capacità di condurre a termine della riforma sui controlli di gestione applicando le categorie utilizzate da Putnam e dagli altri ricercatori nella loro indagine.

[19] Alcune regioni hanno troppi pochi casi di enti locali per cui certe categorie rimanevano vuote o quasi.

Tabella 3.7 – *L'introduzione del controllo di gestione nei governi locali secondo la scala di rendimento (elaborazione da Putnam et al., 1993)*

	Rendimento istituzionale						
	1 Massimo	*2 Alto*	*3 Medio alto*	*4 Medio basso*	*5 Basso*	*6 Minimo*	*Totale*
Estranei	19,4	32,8	33,8	64,7	84,4	72,7	48,3
Contaminati	36,1	21,3	27,0	17,6	12,5	21,8	23,3
Attivati	44,4	45,9	39,2	17,6	3,1	5,5	28,4
Totale	100	100	100	100	100	100	100
N	(36)	(61)	(74)	(34)	(32)	(55)	(292)

Chi^2 = 66.622; d.f. = 10; *p-value* = 0.000.

Legenda 20: scala del rendimento istituzionale (1) massimo: Emilia Romagna; Umbria; (2) Alto: Toscana, Friuli Venezia Giulia, Piemonte; (3) medio-alto: Lombardia, Trentino Alto Adige; Veneto, Liguria; (4) medio-basso: Valle d'Aosta, Marche, Lazio, Abruzzo, Basilicata; (5) basso: Puglia, Molise, Sardegna; (6) minimo: Campania, Calabria; Sicilia.

Osservando la tabella nel suo insieme, si nota che la corrispondenza è parziale. Infatti, solamente per le categorie estreme (massimo rendimento/attivazione e minimo rendimento/estraneità) emerge una connessione evidente. Nel complesso, le celle, spostandosi da un estremo verso l'altro, mostrano una certa gradualità, ma ci sono anche diversi salti. Il tipo Attivati decresce al decrescere del rendimento, anche se le prime due posizioni praticamente si equivalgono. Ugualmente il tipo Estranei cresce in maniera inversamente proporzionale al calare della scala del rendimento, anche se la categoria "basso" di quest'ultima è nettamente più alta della categoria "minimo". Il tipo Contaminati, però, è totalmente al di fuori da ogni linearità e, sia pure costituendo un caso intermedio, riesce difficile decifrare i valori altalenanti. Eccetto un paio di gradi della scala (massimo e basso), infatti, i Contaminati rimangono costanti, e non possono proprio essere spiegati in questa analisi.

A parte ciò, il dato che balza agli occhi è che la distribuzione non rappresenta una tendenza lineare, ma una dicotomia tra due aree: Centro-Nord e Centro-Sud. Nella prima la riforma risulta complessivamente in corso di messa in opera, mentre nella seconda, invece, risulta complessivamente ferma. Si tratta di un'informazione abbastanza generica che, oltre a ribadire una nota disuguaglianza dello sviluppo tra Nord e Sud dell'Italia, non dice niente di più sulla variabilità interna alle due aree. La distribuzione si divide in due gruppi omogenei di rendimento: massimo, alto e medio alto, da una parte, e medio basso, basso e minimo dall'altra. Nel primo gruppo gli Estranei non sono più del 33% e nel secondo sono tutti oltre il 60%. Nel primo gruppo gli Attivati non scendono sotto il 39%, mentre nel secondo si aggirano su una media del 9% c/a.

Alla fin fine l'interpretazione di questi dati è che il rendimento nell'implementazione della riforma è connesso con la presenza di capitale sociale nelle aree del Centro-Nord e, al contrario, con l'assenza del medesimo, nel Centro-Sud. La differente quota di capitale sociale presente nelle comunità locali spiegherebbe anche il differente comportamento nell'implementazione delle riforme.

La conclusione banalizza la più complessa morfologia del fenomeno descritta nella distribuzione della tipologia di avanzamento. Può darsi che la numerosità dei casi, la differenza istituzionale tra le diverse istituzioni studiate (regioni da un lato, enti locali, dall'altro) e l'oggetto della riforma presa in considerazione (l'istituzione del governo regionale, da un lato, l'introduzione della valutazione dall'altro) non rendano applicabile la scala da quel contesto al nostro. Certo è, tuttavia, che questo tipo di effetto, applicato al nostro caso ed a questo tipo campione, risulta evidente solo in maniera generica. È necessario, quindi, rivolgersi ad altri tipi di spiegazioni per cercare di comprendere il fenomeno.

L'ipotesi delle sub culture politiche

Una seconda ipotesi per analizzare il diverso andamento territoriale dell'introduzione del controllo di gestione è costituito dalla teoria sulle sub culture politiche (Cartocci, 1987; 1994). Questo tipo di studi non si distacca molto dagli studi precedenti, ma ha da sempre rappresentato un filone autonomo e, per questo motivo, può conferire alla nostra descrizione un valore conoscitivo aggiunto. Secondo quest'approccio, in Italia esistono delle radicate e latenti appartenenze ideologiche all'interno delle comunità locali che hanno contribuito a riprodurre modelli di rappresentanza e di governo locale consolidati nel tempo. Questi comuni orientamenti hanno condotto a rafforzare specifici modelli di relazione politica tra elettori e maggioranze, tra cittadini e governi locali, volti a determinare sia l'orientamento ideologico che il tipo di contenuto delle istituzioni. Il perdurare, declinato solamente in questi ultimi dieci anni, di contesti locali di questo tipo rappresenta, alla fin dei conti un terreno che differenzia

[20] La iniziale classificazione di Putnam a 9 categorie è stata ridotta qua a 6 a causa della sotto rappresentazione del Centro-Sud e della scarsa presenza di governi locali indagati in altre (ad esempio, la Basilicata).

profondamente la storia e l'agire delle specifiche istituzioni. Secondo questa ipotesi, anche nel caso della valutazione dobbiamo, allora, attenderci una certa influenza sugli esiti della sua messa in opera parallelamente con il diverso atteggiamento, le differenti risorse e le capacità mostrate dalle istituzioni immerse in differenti sub culture politiche locali.

Alla teoria delle sub culture politiche è stata data una definizione operativa nel corso degli anni Settanta nelle ricerche sul comportamento elettorale dell'Istituto Cattaneo. Il risultato di queste indagini, fu la messa a punto di una tipologia empirica sulle subculture prevalenti che cercheremo di riprodurre con i dati a nostra disposizione. Secondo questa tipologia, l'Italia è divisa in quattro zone geo politicamente omogenee[21]: la zona industriale (Nord-Ovest e Lombardia), la zona bianca (Nord-Est), la zona rossa (Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) e il Sud (tutte le altre regioni centro meridionali). Le zone indicano la dominanza sub culturale della sinistra (zona rossa) e della sub cultura democristiana (zona bianca), la frammentazione nella zona del triangolo industriale e un'egemonia sub culturale del voto di scambio al Sud. La tipologia evidenzia che nei primi due casi è prevalsa una comune continuità di governo, rispettivamente delle sinistre e della DC, dalla fine della guerra fino a pochi anni fa. Questa continuità non si è verificata nella zona industriale, mentre il Sud è accomunato da una matrice di governo di tipo clientelare (Tabella 3.8).

La tipologia delle sub culture, applicata al nostro campione, mette in evidenza molte più differenze rispetto all'analisi precedente. La dicotomia tra nord e sud rimane praticamente invariata, ma la prima categoria viene scomposta in tre differenti tendenze. Il Sud è ancora chiaramente al di fuori dalla messa in opera della riforma. La zona bianca e la zona rossa si somigliano molto: gli Attivati raggiungono, nel primo caso, il 50% e, nel secondo, il 42%. In entrambe, si concentra la maggior parte di controlli di gestione individuati. La zona industriale mostra anch'essa livelli di coinvolgimento elevati, ma minori rispetto alle altre due aree del Centro-Nord.

[21] Inizialmente le zone erano sei, poi ridotte a quattro aggregando nell'unica categoria Sud anche la categoria Isole e l'area della Capitale, cioè Roma e il Lazio, che invece erano separate e che furono aggregate perché numericamente troppo scarse, in termini di popolazione rispetto alle altre, e dunque statisticamente incomparabili.

Tabella 3.8 – *L'introduzione del controllo di gestione nei governi locali aggregati secondo le sub culture politiche dell'Istituto Cattaneo (Cartocci, 1987)*

	Zone geopolitiche				
	Zona industriale	*Zona bianca*	*Zona rossa*	*Sud*	*Totale*
Estranei	35,3	27,8	32,1	75,7	48,3
Contaminati	29,4	22,2	25,9	17,8	23,3
Attivati	35,3	50,0	42,0	6,5	28,4
Totale	100	100	100	100	100
N	(68)	(36)	(81)	(107)	(292)

Chi^2 = 59.606; d.f. = 6; *p-value* = 0.000.

Legenda: zona industriale: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria; zona bianca: Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia; zona rossa: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche; sud: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Nel complesso, emerge che l'introduzione della valutazione si è concentrata storicamente nelle zone (bianca e rossa) nelle quali si è manifestata una maggiore continuità politica e sono emerse forti sub culture politiche locali. Per quanto riguarda la zona rossa e, in particolare, l'Emilia Romagna, sappiamo (§ 3.1) che la tempestiva attivazione del controllo di gestione si era manifestata in concomitanza con un desiderio di emancipazione gestionale e di ricerca di autonomia iniziata dagli amministratori molto prima che nel resto d'Italia. Questa spiegazione non può, tuttavia, essere utilizzata per la zona bianca dove, invece, quest'ambizione di rivalsa verso il governo centrale non si era mai manifestata fino alla comparsa della Lega Nord sul palcoscenico della politica italiana e, cioè, con la scomparsa della sub cultura democristiana.

Stanti queste diversità, l'interpretazione della comune tendenza può essere data dalla profonda coesione sociale e politica delle due aree rispetto agli schieramenti di governo locale ed alla successiva stabilità e continuità che, nel corso del tempo, hanno messo gli amministratori e le rispettive dirigenze locali nelle condizioni di operare scelte, anche sperimentali, e di intraprendere investimenti che non avrebbero potuto neanche immaginare di fare in situazioni di instabilità politica nelle maggioranze, assenza di consenso da parte della cittadinanza e con la continua necessità di guardarsi le spalle dalle opposizioni.

La stabilità politica, in realtà, aveva da sempre costituito una caratteristica tipica delle aree di sub cultura bianca e rossa (Cartocci, 1994). Per quasi cinquant'anni ciò ha permesso la riproduzione di uno specifico ceto politico, profondamente radicato nei tessuti sociali della comunità locale e il consolidamento di una matrice ideologica comune. Ciò ha condotto, soprattutto, anche alla formazione all'interno delle amministrazioni di *routines* organizzative e di relazioni tra politici e dirigenti improntate sulla reciproca fiducia e istituzionalizzatesi in prassi gestionali di condivisione dei problemi inerenti il governo locale. Anzi, ciò ha provocato un fenomeno specifico, vale a dire la creazione di meccanismi di cooptazione della dirigenza da parte dei politici e la colonizzazione della burocrazia da parte di questi ultimi attraverso la creazione di un personale amministrativo "fedele" agli orientamenti ideologici degli amministratori, ponendo le premesse per una logica cooperativa tra la sfera politica e quella amministrativa.

Detto in altre parole, le sub culture potrebbero aver posto delle premesse per il superamento del modello burocratico e, in particolare, del suo assetto come macchina impersonale, verso modelli di relazione politico amministrativa informali, verso pratiche decisionali consensuali e culture amministrative localistiche orientate verso i "risultati della gestione", piuttosto che verso la conformità degli atti, come sarebbe dovuto essere in teoria. Tutti questi aspetti giustificherebbero l'insorgenza di capacità gestionali tipicamente locali ed orientate in generale alla sperimentazione di innovazioni che valorizzano l'autonomia del governo locale e la perpetuazione del consenso nella comunità locale. La valutazione parrebbe la logica conseguenza di questo spirito innovativo in ambienti che, comunque, avrebbero lasciato amministratori e dirigenti nelle condizioni di ideale tranquillità per una sperimentazione.

Questa spiegazione è, però, limitata dal fatto che è molto legata al passato. Gli effetti che abbiamo provato a descrivere sono relativi alla continuità ed alla stabilità politica manifestatesi nel corso di mezzo secolo, condizionando lo sviluppo e il mantenimento di queste subculture nelle due aree. La sopravvivenza delle sub culture è in declino: nella zona bianca è oramai definitivamente sparita insieme al dissolversi della Democrazia Cristiana e, progressivamente, altrettanto sta facendo la sub cultura cosiddetta rossa nelle aree amministrate dai partiti di sinistra (Feltrin e Morisi, 2000).

Il fatto che la messa in opera del controllo di gestione sia stata influenzata dalle sub culture può essere indicativo, ma deve essere letto come dato di scenario e non può essere affatto utilizzato come un fattore di spiegazione di un processo che avviene in tempo reale, quanto come premessa storica del clima amministrativo che ha preceduto gli anni Novanta. Nella zona bianca si sono

alternate nuove maggioranze; e questo dato non può essere utilizzato come indicatore del presente, dacché nel frattempo si sono inseriti nuovi soggetti politici. Nella medesima misura è difficile stabilire quale sia lo stato delle sub culture della zona rossa dopo profonde trasformazioni nelle forme, nelle organizzazioni di rappresentanza e nel sistema partitico nazionale in un periodo di transizione come quello preso in considerazione.

Da questo punto di vista, l'analisi non ci dice molto di più sull'orientamento verso la valutazione promosso da questo o da quello schieramento politico né se l'impronta data sia frutto di un orientamento *managerialista* di tipo neo liberista, e quindi di tipo conservatore, o se, invece, sia l'effetto di scelte di tipo socialdemocratico volte alla riqualificazione del *welfare state*.

La sola conclusione che ci permettiamo di trarre è che, in effetti, le sub culture danno una descrizione di contesto sui fattori che hanno favorito l'attuazione della riforma. La stabilità politica, unitamente con un clima cooperativo creatosi tra amministratori e dirigenza e con una tradizione orientata all'innovazione (per l'Emilia Romagna in particolare), sembrano essere stati elementi che hanno posto le condizioni storiche perché si sviluppasse prima, e in maniera più omogenea, un processo di messa in opera della valutazione negli enti locali. Questo sviluppo si è concentrato nelle zone di sub cultura (ex) bianca e (quasi *ex*) rossa differenziandole segnatamente dal resto dell'Italia. Su questo sviluppo non possiamo però dire niente di più se non che possa essere interpretato come un effetto del passato.

L'ipotesi delle economie locali

Una terza ipotesi interpretativa è quella che mette in relazione, infine, lo sviluppo degli strumenti aziendali orientati alla valutazione negli enti locali con l'analogo sviluppo territoriale della cosiddetta economia diffusa (Bagnasco, 1991, 1996a). Gli studi su questo genere di influenze locali sullo sviluppo rimanda alle analisi sul tipo di struttura economica del nostro paese e sulle sue trasformazioni intercorse tra gli anni Settanta e gli anni Novanta.

Quest'approccio sottolinea come nel corso del tempo sia venuto costituendosi e rafforzandosi in Italia un tipo di sviluppo economico profondamente radicato su risorse locali e istituzionalizzatosi all'interno di tessuti di relazione tipicamente extra economici, quali ad esempio la famiglia, le appartenenze e le sub culture politiche, le relazioni fiduciarie ed amicali.

Questi fattori ambientali propri di quelle specifiche comunità locali, avevano posto le premesse per l'affermazione di un vitale capitalismo di piccola e media impresa manifatturiera che faceva dell'innovazione e della flessibilità dei pro-

dotti uno dei suoi punti di forza. Le caratteristiche dell'economia diffusa consistevano essenzialmente in una notevole capacità innovativa in ambienti economicamente dominati da modelli di solidarietà locale, circoscritta in alcuni specifici ambiti territoriali dominati dalla specializzazione produttiva (distretti industriali), da un legame cooperativo con i governi locali, dalla loro dislocazione decentrata sul territorio italiano lontano dalle grandi città e dalle aree industriali tradizionali in province del centro nord, e in particolare del Veneto, dell'Emilia Romagna, della Toscana e delle Marche (Cossentino *et al.*, 1996). Questo tipo di evoluzione ha rappresentato per l'Italia una delle vie di svolta verso il post fordismo e il superamento della logica della burocrazia meccanica nell'organizzazione della produzione. Svolta che è stata (anche) il frutto dell'esercizio di strumenti di valutazione, come il controllo di gestione, che favorivano lo sviluppo di capacità manageriali e di strategie orientate alla flessibilità.

La piccola e la media impresa ha, quindi, costituito nel corso di questi ultimi anni, un'importante costola della risposta alla crisi *fordista* del sistema industriale. La sostituzione di modelli organizzativi di impronta "burocratica" con modelli alternativi, la flessibilità rispetto alle turbolenze dei mercati, la specializzazione manifatturiera e, soprattutto, la capacità riflessiva sviluppata da questi sistemi di imprese che devono fronteggiare mercati turbolenti e in continua trasformazione, rappresentano le principali "conquiste" di questo cambiamento. La transizione economica di questo tipo è avvenuta, perciò, attraverso una profonda capacità di innovazione e di introduzione di modelli direzionali ed organizzativi che superavano le tradizionali rigidità dell'organizzazione della produzione affermatasi nei decenni precedenti.

Quest'ipotesi può essere, allora, applicata anche per i contesti amministrativi locali. In questo caso si tratterebbe di vedere se esiste una relazione tra strutture economiche di tipo *post fordiste*, quali quelle dell'economia diffusa, e amministrazioni locali che implementano la valutazione. A favore di quest'ipotesi gioca il fatto che la valutazione (cioè il controllo di gestione), in qualche misura, era già parte del mondo industriale circostante l'amministrazione. Anche solo per imitazione, una tendenza alla conformazione potrebbe essere data dalla presenza di modelli reali a portata di mano e dalla testimonianza dell'effetto che la valutazione ha avuto nei confronti della transizione positiva di quegli ambienti organizzativi verso soluzioni flessibili ed adeguate alle esigenze. Si tratta di una congettura forse un po' fantasiosa, ma surrogata da un secondo dato di fatto che corrobora l'argomentazione.

L'affermazione delle economie diffuse è stata possibile anche grazie ad un saldo rapporto di fiducia, comunicazione e condivisione di responsabilità e *problem solving* con i medesimi governi locali (regioni, province e comuni) che

hanno sostenuto in termini di politiche pubbliche locali la loro capacità innovativa.

Si potrebbe perciò pensare che anche nel caso dell'aziendalizzazione dell'amministrazione locale, come processo inverso all'influenza delle istituzioni sui meccanismi economici, e sulla capacità di istituzionalizzare la valutazione come strumento di direzione di governo, possano avere giocato i medesimi fattori (Tabella 3.9). Se proviamo a raggruppare tutti i casi (comuni e province) che operano vicino a distretti industriali, o in compresenza con aree dotate di una relativamente forte caratterizzazione ad economia diffusa, si può fare il confronto sul differente grado di istituzionalizzazione del controllo di gestione

Tabella 3.9 – *L'introduzione del controllo di gestione a confronto tra aree ad economia diffusa e altri aree economiche*

	(1) Aree a distretto industriale	*(2) Altre aree economiche*	*Totale*
Estranei	33,3	57,1	48,4
Contaminati	28,6	20,7	23,5
Attivati	38,1	22,3	28,0
Totale	100	100	100
N	(105)	(184)	(289)

Chi^2 = 15.518; d.f. = 2; *p-value* = 0.000.

Legenda: (1) enti locali nelle province di: Cuneo, Alessandria, Asti, Biella, Novara, Vercelli, Varese, Lecco, Bergamo, Brescia, Sondrio, Lodi, Cremona, Verona, Padova, Rovigo, Treviso, Belluno, Vicenza, Pordenone, Udine, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Forlì, Ravenna, Pistoia, Prato, Lucca, Pisa, Siena, Arezzo, Perugia, Pesaro, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Teramo, Pescara; (2) tutti gli altri enti locali intervistati.

Gli enti locali che operano nei pressi di distretti industriali, in effetti, rilevano un livello di coinvolgimento rispetto alla riforma oggetto di questa ricerca, un po' superiore a tutti gli altri. Se osserviamo insieme Contaminati ed Attivati, non possiamo non notare come nel primo caso gli enti alle prese con un controllo di gestione siano oltre i $^3/_4$, mentre nel secondo caso sfiorano il 45%. In egual misura, si vede con chiarezza che negli enti locali in aree ad economia diffusa il valore degli Attivati sia nettamente sopra la media complessiva di questa categoria (38% contro 28%). Viceversa, per la condizione di estraneità.

La relazione, abbastanza accentuata, anche se non fortissima, tra innovazione ed economia diffusa, mette chiaramente in evidenza come l'ipotesi di una qualche similarità tra le caratteristiche dello sviluppo delle economie locali e l'innovazione orientata alla valutazione nelle rispettive amministrazioni comunali e provinciali, non possa essere rigettata.

Può darsi che ci sia una convergenza d'interessi tra l'uno e l'altro ambiente che spinge ad una reciproca contaminazione fino a rendere isomorfici i due ambiti, privato e pubblico, dando vita a quel fenomeno di istituzionalizzazione incrociata che Brunnsson (1994) descrive rispettivamente come *politic-ization* e *company-ization*, ma, in effetti, questo tipo di affermazione richiederebbe ulteriori verifiche. Stanti così le cose, non abbiamo sufficienti elementi per affermare con certezza che tra istituzioni locali ed economie locali di questo tipo ci sia una reciproca influenza. La letteratura socio economica ha ben evidenziato come le istituzioni abbiano favorito lo sviluppo di questi sistemi economici, ma nulla sappiamo sulla relazione inversa: quanta influenza possa avere avuto il modello organizzativo della piccola impresa sull'*aziendalizzazione* del governo locale. L'ipotesi rimane affascinante, ma con i dati in nostro possesso non possiamo fare niente di più che avanzare un forte sospetto che richiede una verifica empirica più accurata. Per questa ragione teniamo in considerazione anche quest'ipotesi, ma non possiamo utilizzarla come spiegazione del fenomeno osservato.

Una tipologia territoriale della riforma

Tutte e tre le ipotesi (capitale sociale, sub culture politiche ed economie diffuse), di conseguenza, si avvicinano alla spiegazione del problema da noi posto all'inizio del paragrafo sfiorandolo senza esaurirlo in maniera soddisfacente. Ciascuna delle tre ipotesi che abbiamo colto dalla letteratura sociologica e politologia, mette in evidenza un aspetto del medesimo problema, che è l'esistenza, a livello locale, di fattori e processi che favoriscono lo sviluppo dell'innovazione e la promozione della valutazione come strumento di governo. Tutti quanti fanno corrispondere in maniera più o meno dettagliata e convincente l'esistenza di un fattore comune ad alcune aree locali (che possiamo indicare vagamente come autogoverno) che indica che, a tutti gli effetti, esistano tre specifici ambiti territoriali italiani di governo locale che abbiano praticato con successo la valutazione prima degli altri e geograficamente rintracciabili in certe aree del Centro-Nord del paese e, nella fattispecie, in Toscana, Umbria, Emilia Romagna, Veneto e parti della Lombardia e del Piemonte.

Le ipotesi prese in considerazione utilizzano spiegazioni dotate di retroterra teorici e paradigmatici diversi per spiegare un problema comune, sia che facciano riferimento ad un patrimonio storico culturale di coscienze civiche (capitale sociale), sia che lo interpretino come l'effetto della presenza di sub culture politiche locali che hanno segnato queste stesse tradizioni orientandole verso la stabilità politica, sia che, infine, argomentino questo fatto con la possibile reciproca influenza con lo sviluppo delle economie diffuse.

Ciascuna di queste tre ipotesi ha degli elementi di fondatezza, ma richiede una buona dose di supposizioni per essere accettata come soddisfacente rispetto al compito assegnatole. Tutte e tre riferiscono del medesimo fatto: l'esistenza di un fattore specifico che permette la localizzazione dell'innovazione, che teoricamente avrebbe dovuto svilupparsi in maniera uniforme sul territorio nazionale, in quanto legge dello Stato, ma che, in pratica, si manifesta in maniera omogenea in alcune aree ben precise. In sostanza, abbiamo notato come l'attuazione del controllo di gestione si sia concentrata prima in determinati contesti locali dell'Italia Centro settentrionale, più o meno corrispondenti con alcuni aspetti specifici che si sovrappongono come se fossero dei sottoinsiemi: regioni a forte rendimento istituzionale intersecate con le aree ad economia diffusa e con le zone bianca e rossa delle sub culture politiche.

Attraverso queste differenze si è, infatti, proceduto nelle scienze sociali alla spiegazione di fenomeni che non concernevano la vita tipicamente organizzativa delle amministrazioni e il loro funzionamento. Capitale sociale, sub culture ed economia diffusa sono stati utilizzati, invece, per spiegare le reciproche interconnessioni tra politica ed economia e tra queste ultime due e la società e le sue istituzioni. In alcuni casi queste teorie sono state tra loro intrecciate ed utilizzate in modo incrociato sicché, in termini generali, facendo riferimento a fenomeni innovativi e di autogoverno di queste aree si tende nel parlare comune quasi ad utilizzare in maniera intercambiabile i tre concetti, benché afferenti a teorie diverse e indicanti diversi fenomeni.

Tutti e tre i concetti, comunque, sono intesi per spiegare fatti relativi all'economia, alla politica ed alla società, ma non all'amministrazione che, rispetto a questi ambiti, rimane un interstizio apparentemente considerato come neutrale. Verrebbe fatto di considerare, perciò, il mutamento amministrativo come una conseguenza, un epifenomeno, di questi tre ambiti.

Riteniamo, perciò, che tutte e tre le analisi compiute mettano a fuoco il problema della differenziazione e della *localizzazione* della messa in opera del controllo di gestione. Nessuna di queste tre spiegazioni ci pare assolutamente superiore alle altre perché facente riferimento ad un'idea del mutamento amministrativo che è considerato un epifenomeno di fattori esterni, mentre abbiamo visto che l'amministrazione non è né impersonale né un fatto tecnico (§ 1.3). L'importanza dei tre contributi va, invece, cercata, secondo noi, nella descrizione

dell'amministrazione come di un ambito della società che, proprio perché non tecnico né impersonale, è in interazione, radicato, nella comunità locale. Se così avviene, l'amministrazione partecipa *in propria misura* ai mutamenti locali attraverso un proprio specifico contributo godendo di effetti da parte di aspetti politici, economici e sociali, ma anche reagendo verso di essi e influenzandoli. Le analisi sopra descritte specificano, forse, una relazione biunivoca e il loro pregio è quello di avere argomentato con maggiore chiarezza e con migliore accuratezza l'iniziale mappatura dell'esordio di questo paragrafo. Rispetto a questo problema riteniamo di poter concludere questo ragionamento con due riflessioni.

La prima, di carattere generale, è relativa alla geografia delle amministrazioni locali. Come anticipato in questo volume, le scienze sociali si sono spesso interessate alla geografia della politica e dell'economia, insistendo sul ruolo culturale delle istituzioni locali e mostrando le influenze rispetto a questi sistemi. Un'analoga operazione non è mai stata compiuta, invece, per le amministrazioni, tradizionalmente considerate, in assenza di un paradigma di razionalità, un epifenomeno della politica, dell'economia o della società e della loro influenza. Le descrizioni fin qui svolte dimostrano il contrario: le innovazioni amministrative, anche quelle più apparentemente tecniche, presentano una loro morfologia territoriale.

La seconda, più specifica nel solco di quest'indagine, è che le ipotesi prese in considerazione forniscono spiegazioni di contesto, plausibili e scientificamente prestigiose, che rimandano, però, ad aspetti troppo generali e troppo a monte rispetto al fenomeno osservato. La sensazione che si ricava, da queste analisi, è che più che la presenza di fattori strutturali (capitale sociale, sub culture, economie diffuse), che sono concetti statici e inesorabilmente volti al passato dei fenomeni di cui intendono spiegare la causa, la caratteristica rilevante sia nella *localizzazione*, vale a dire nel processo attraverso il quale l'innovazione si realizza in quel contesto amministrativo. La nostra interpretazione è che l'introduzione del controllo di gestione sia più un fatto di *modi*, attraverso i quali si realizza, che di *condizioni* strutturali che la favoriscono.

Sulla base di queste considerazioni, abbiamo riepilogato il dato descritto nelle mappe iniziali di questo paragrafo alla luce delle ipotesi esaminate concorrendo ad una sintesi che cercasse di mettere in luce il più possibile in maniera analitica le differenze territoriali dell'istituzionalizzazione di questa riforma. La suddivisione del territorio italiano in otto differenti aree con differenti gradi di avanzamento nell'introduzione del controllo di gestione tiene contemporaneamente conto di tutti e tre i fattori locali di autogoverno esplicitati nelle tre precedenti analisi e dell'esigenza di raggiungere un livello di generalizzazione e di sintesi maggiori rispetto a quelle stesse mappe.

Si tratta di una tipologia di natura assolutamente empirica, anche perché volta a creare classi numericamente omogenee volte ad ottenere otto raggruppamenti che descrivono i diversi gradi di avanzamento della riforma (Tabella 3.10) sul territorio italiano: Nord-Ovest, Lombardia, Nord-Est, Emilia Romana, Toscana e Umbria, Centro (Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Sardegna), Sud centrale (Campania e Sicilia), Sud periferico (Basilicata, Calabria, Puglia). Questi ambiti intendono descrivere la *localizzazione* del controllo di gestione sul territorio nazionale con lo scopo di raggiungere un livello di sintesi e di accuratezza maggiore rispetto alla mappa iniziale e che tenga conto delle influenze dei "sotto insiemi territoriali" individuati con le tre ipotesi del capitale sociale, delle sub culture politiche e delle economie diffuse.

Tabella 3.10 – *L'introduzione del controllo di gestione in otto aree di governo locale*

	Aree territoriali								
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*	*(7)*	*(8)*	*Totale*
Estranei	29,0	40,5	27,8	20,0	33,3	69,2	72,1	81,1	48,3
Contaminati	32,3	27,0	22,2	36,7	17,9	15,4	20,9	18,9	23,3
Attivati	38,7	32,4	50,0	43,3	48,7	15,4	7,0	–	28,4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	(31)	(37)	(36)	(30)	(39)	(39)	(43)	(37)	(292)

Chi^2 = 70.193; d.f. = 14; *p-value* = 0.000.

Legenda: (1) Nord-Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria); (2) Lombardia; (3) Nord-Est (Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia); (4) Emilia Romagna; (5) Toscana e Umbria; (6) Centro (Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Sardegna); (7) Sud centrale (Campania e Sicilia); (8) Sud periferico (Basilicata, Calabria, Puglia).

Rispetto a questa rappresentazione del problema, si possono allora compiere alcune considerazioni di carattere generale. L'introduzione del controllo di gestione è effettivamente localizzata in alcune specifiche aree del Centro-Nord le quali, tuttavia, non sono affatto omogenee, ma risentono l'influenza di fattori locali che ne determinano un diverso coinvolgimento rispetto alla riforma osservata.

I più alti livelli di attivazione si riscontrano proprio in queste aree, anche se la Lombardia e il Nord-Ovest sembrano lievemente più attardate rispetto al Nord est, dell'Emilia Romagna ed alla Toscana. In questi ambiti dobbiamo sottolineare una maggiore dislocazione dell'innovazione in aree di provincia e in

zone ad economia diffusa. Curiosamente, poi, il controllo di gestione si è diffuso, o, comunque, ha trovato un'applicazione percentualmente superiore nei dintorni delle aree metropolitane (Torino, Milano, Bologna, Firenze) rispetto ai rispettivi comuni baricentro dell'area.

A fare da contraltare a questi valori nella seconda metà degli anni Novanta il Centro[22] e il Sud, mostrano un ritardo ancora maggiore. Rispetto a quest'ultimo, in particolare, va sottolineato che i casi di attivazione erano assolutamente concentrati nella Sicilia orientale nel napoletano. Ciò giustifica la separazione tra due diversi sud: uno periferico, del tutto estraneo alla riforma, ed uno, invece, più centrale rispetto a questa.

3.5. Le differenze temporali nell'introduzione dei controlli di gestione

Un terzo fattore che può aiutare a comprendere come il controllo di gestione sia andato diffondendosi per l'Italia in maniera così differenziata, può essere fatto risalire alla componente temporale, se identifichiamo quest'ultima con "il tempo della riforma": i suoi cicli scanditi dalle normative. Come sappiamo, i controlli di gestione sono stati previsti e iscritti in più testi di legge che hanno dettato la loro introduzione secondo una sequenza temporale individuando delle cesure nel processo di messa in opera tra un decreto legislativo e l'altro (§ 2.4). Si può, così, osservare se ciascuna di queste normative abbia favorito, o meno, l'aumento della diffusione del controllo di gestione e la sua istituzionalizzazione all'interno delle amministrazioni locali.

Da un punto di vista descrittivo si nota subito come i prodromi di quest'innovazione siano stati davvero prolungati. Una serie di tentativi e di sparute iniziative hanno preceduto i d.lgs. n. 29/1993 e d.lgs. n. 77/1995, ma è solo dopo quest'ultimo decreto che il fenomeno diviene, per così dire, di massa, cioè quantitativamente rilevante (Tabella 3.11). La tabella mostra dei "picchi", vale a

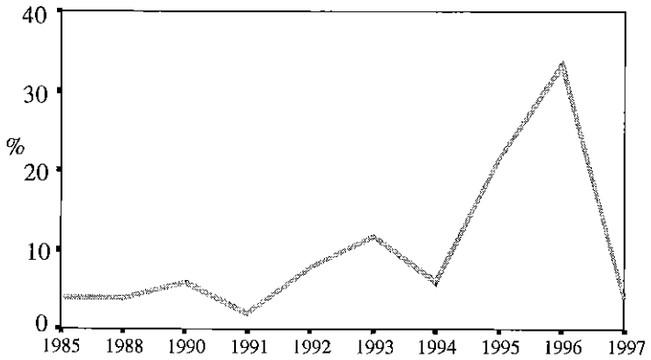
[22] La categoria Centro risente di alcune distorsioni del campione, dal momento che Abruzzo, Lazio e le stesse Marche sono state le regioni con il più basso ritorno di questionari. Rispetto ai pochi casi in nostro possesso, da qui la necessità di aggregarli, i valori di ritardo rispetto al resto del Centro-Nord pare notevole. Il comportamento degli enti locali del Lazio, che hanno risposto poco alle sollecitazioni dei questionari e che dichiarano di aver fatto molto poco anche rispetto alla riforma, può essere interpretato con una cultura tipicamente ministeriale delle amministrazioni locali, tradizionalmente succubi del centro, cioè di Roma. Spesso, in queste aree, si attende si seguire ciò che fa il ministero, prima di rendere l'iniziativa da soli.

dire degli anni dove si registra un aumento dell'ingresso in funzione di controlli di gestione, in corrispondenza con gli anni di emanazione delle leggi: il 1990 (legge n. 142), il 1993 (d.lgs. n. 29), il 1995 (d.lgs. n. 77). Non è assolutamente possibile che, a fianco della deliberazione di una nuova normativa, si verifichi immediatamente l'implementazione e la conclusione della sua messa in opera, praticamente fin da subito, nello stesso anno. Prima che una nuova legge venga recepita e poi applicata, passano dei mesi. Le amministrazioni sono solite attendere più tempo possibile e la realizzazione di un sistema di valutazione come il controllo di gestione, come vedremo più avanti, richiede del tempo.

La spiegazione che proviamo a fornire è di tipo diverso. Le normative in questione hanno un forte valore legittimante, che inducono quegli enti i quali, per vario motivo, avevano iniziato ad abbozzare un progetto di questo tipo, senza portarlo a termine, a completarlo. Gli aumenti di controlli di gestione in questi anni in cui vengono anche emanate delle leggi che ne prescrivono l'adozione, sono piuttosto dati dal fatto che queste ultime "risvegliano" processi di innovazione assopiti o in corso d'opera. Non si tratta di attivazioni conseguenti alla *nuova* legge, ma delle attuazioni precedenti. In questo modo l'incrementalismo della riforma funziona un po' come il richiamo di un vaccino: dà ratifica di quanto detto in precedenza. Ogni legge agirebbe da "rinforzo": i controlli di gestione completati nel 1990 sono quelli iniziati negli anni Ottanta e legittimati dalla legge n. 142/1990; quelli entrati in funzione nel 1993 sono quelli nati in applicazione della medesima legge n. 142/1990 e poi "rimasti per strada", quelli "arrivati" nel 1995 sono quelli "partiti" con il d.lgs. n. 29/1993, e così via fino alle recenti normative n. 59/1997 e al recentissimo d.lgs. n. 286/1999. March e Olsen hanno sostenuto (1983) che le riforme di successo sono quelle reiterate: riproposte, magari in maniera un po' ambigua, come nel nostro caso, di volta in volta come se fossero delle "esche" che i riformatori gettano in acqua nella speranza che "abbocchino" pesci diversi.

Tabella 3.11 – *L'ingresso in funzione dei controlli di gestione in serie temporale*

Serie temporale dei controlli di gestione implementati



($N = 51$)

Nota: Negli anni 1990, 1993, 1995 e 1997 c'è stata una legge sul controllo di gestione.

1997 = fino al mese di febbraio.

I controlli di gestione entrati in funzione nel 1990 sono il doppio dell'anno dopo. Quelli entrati in funzione nel 1993 sono quasi il doppio che quelli del 1994. Infine, quelli del 1995 sono più di quelli del 1993 e del 1994 messi insieme. Il 1996 vede una progressiva crescita e poi, nel 1997[23], subentra il d.lgs. n. 59/1997.

In definitiva, ci troviamo dinanzi a tre grandi fasi di attivazione del controllo di gestione, che raggruppano le iniziative messi in cantiere in ciascuna di esse. Un vero e proprio calendario delle riforme. Il gruppo di coloro che lo hanno attuato prima delle leggi, quello in seguito alle stesse e, infine, il gruppo di coloro che invece non sono ancora riusciti a portarlo a compimento. Denomineremo i primi *first movers*, i secondi *new comers* e, infine, i terzi, *laters*.

I *first movers* ("pionieri" che hanno messo in opera un controllo di gestione tra il 1985 e il 1993) sono gli innovatori a prescindere da ogni forma di prescrizione legislativa. Si tratta di comuni e di province che hanno visto nel controllo di gestione fin da subito una risorsa di tipo direzionale e/o politica e che hanno

[23] Ma la nostra rilevazione si concluse in febbraio.

deciso di sperimentarla prima ancora di ogni legificazione nazionale. È importante sottolineare che per questi enti, e soprattutto per i promotori all'interno di questi, il controllo di gestione fosse soprattutto un'idea attraente, ma niente più di questo. Il loro sforzo di conversione dalle funzionali aziendali e il coraggio innovativo è stato assoluto. Si tratta, in gran parte di amministrazioni locali che avevano fin da subito colto il carattere sperimentale in veste pioneristica (§ 3.1), ma non solo, perché tra questi si annoverano enti che deliberatamente avevano deciso di anticipare i legislatori mostrando poca fiducia nell'intervento dello stato e nei tempi di un'eventuale riforma di questo genere decidendo di "far da soli". Gli enti *first movers* sono dei veri e propri inventori del controllo di gestione, sia pure assistiti da *opinion leader* accademici e da consulenti e sulla scorta di materiale documentario. La loro esperienza è rimasta unica e rende queste amministrazioni un'*élite* di veterani.

Il secondo gruppo è quello dei *new comers*, vale a dire dei subentrati, i sopraggiunti, nel processo di messa in opera del controllo di gestione a seguito dell'emanazione del testo di legge. Si tratta di quegli enti che, nel nostro campione, hanno iniziato a mettere in opera un controllo di gestione dopo che erano già stati pubblicati i d.lgs. n. 29/1993 e d.lgs. n. 77/1995. Per ragioni di correttezza dobbiamo separarli in due specifici sotto gruppi, ovvero quelli che sono sopraggiunti a seguito del primo decreto legislativo, vale a dire dal 1993 in poi, e quelli che invece sono sopraggiunti a seguito del secondo, dopo il 1995. Li distingueremo denominandoli rispettivamente *new comers* del n. 29/1993 e del n. 77/1995.

I primi sono dei realizzatori del controllo di gestione della prima ora, dei veri e propri entusiasti. Il decreto prevedeva, infatti, l'introduzione del controllo di gestione senza specificare esattamente come dovesse essere applicato e attraverso quali articolazioni della sua architettura. Chi ha inteso mettere in opera d'acchito il d.lgs. n. 29/1993 si è assunto un onere di decifrazione e di invenzione forse superiore ai suoi predecessori, che non avevano una legge di riferimento e si muovevano nella più assoluta libertà. Questo gruppo, non per niente, si riduce ad una manciata di casi. Viceversa, i secondi, coloro che hanno applicato il d.lgs. n. 77/1995 si sono trovati davanti le esperienze degli altri e alcuni anni di sperimentazioni dalle quali prendere esempio. L'attuazione era già facilitata o, meglio, guidata dalla normativa. Questo secondo tipo di *new comers* ha adottato una strategia più attendista: "scolari diligenti" che hanno applicato la lezione appresa. Questo decreto legislativo, inoltre, come evidenziato in precedenza (§ 2.4), specificava in maniera pedissequa per la prima volta che cosa fosse il controllo di gestione e come lo si dovesse attuare, mentre il precedente decreto legislativo lasciava del tutto aperta ogni interpretazione. Perciò, chi ha

iniziato ad occuparsi del controllo di gestione a seguito del d.lgs. n. 77/1995 è stato senz'altro avvantaggiato dal legislatore.

Infine, il terzo gruppo di enti che hanno intrapreso la realizzazione del controllo di gestione sono, rispetto ai primi due ed al calendario scandito dall'emanazione delle normative dei *laters*, "ritardatari", dal momento che non erano ancora riusciti a condurre a termine la messa in opera dell'innovazione. Questi ultimi possono essere sia enti che non erano riusciti materialmente a raggiungere l'obiettivo, sia enti che stavano attendendo, secondo la logica esposta in precedenza, un ulteriore stimolo o incentivo o sanzione (un'altra legge?) per giungere in porto. Non disponiamo dei dati necessari a questo scopo, ma, sulla base delle riflessioni condotte, possiamo fare delle illazioni che alcuni di questi possano essere arrivati all'obiettivo finale in concomitanza delle successive deliberazioni legislative (il d.lgs. n. 59/1997 per i più tempestivi, il d.lgs. n. 286/1999 per i più attardati). L'etichetta *laters* non identifica, tuttavia, una connotazione di valore negativa. Si può interpretare questo fatto, in mancanza di ulteriori prove dall'evidenza, che si tratti di opportunismo o di lentezza.

In termini generali, la distribuzione tra questi tre/quattro gruppi di promotori dell'innovazione non è molto lontana dalla metafora di una corsa ciclistica. Ci sono alcuni fuggitivi che sono partiti per primi, accompagnati da alcuni inseguitori e, infine, dal gruppone di tutti gli altri (Tabella 3.12).

Gli attivati sono solamente il 15%, mentre i *laters* sono più della metà degli intervistati (57%). Infine i *new comers* sono complessivamente il 28% c/a, ma di questa quota il 25% appartengono alla generazione che ha messo in funzione il controllo di gestione dopo il d.lgs. n. 77/1995. I più ritardatari di tutti, comunque, è opportuno ricordarlo, sono gli Estranei, vale a dire tutti quegli enti locali che al momento dell'intervista non avevano neanche mai sentito parlare di una cosa di questo tipo. Purtroppo la collocazione temporale della ricerca non è in grado di dirci niente di più sui successivi avanzamenti della messa in opera del controllo di gestione a seguito del d.lgs. n. 59/1997 e, soprattutto, del più importante d.lgs. n. 286/1999, per cui non sappiamo se e come il gruppo degli enti che hanno messo in opera il controllo di gestione solo dopo il d.lgs. n. 77/1995 abbiano in qualche maniera raggiunto il loro obiettivo, o se si siano sparpagliati in altri sotto gruppi[24].

[24] Una verifica incrociata tra la tipologia del coinvolgimento e questi ultimi dati confermano che la categoria *laters* coincide per larga parte con la categoria contaminati. Ciò significa che questi ultimi, in qualche misura rappresentano effettivamente i futuri "attivati" rimasti, però, in corso d'opera.

Tabella 3.12 – *Messa in opera dal controllo di gestione rispetto alle leggi*

	%	N
First movers (prima del d.lgs. n. 29/1993)	15,1	(18)
New comers (dopo il d.lgs. n. 29/1993)	2,8	(3)
New comers (dopo il d.lgs. n. 77/1995)	25,2	(30)
Laters	57,6	(68)
Totale	100	(119)

Quello che è interessante rispetto al nostro ragionamento è cercare di capire se tra un gruppo e l'altro ci possano essere state delle influenze e delle differenze in termini di efficacia e di efficienza, vale a dire se tra l'aver implementato il controllo di gestione prima della riforma o dopo, ci sono delle differenze. La categoria *laters*, ad esempio, potrebbe aver tratto beneficio dalle esperienze dei loro predecessori ed essere stata più efficiente perché ha impiegato meno tempo. Viceversa i predecessori stessi possono avere raggiunto il loro obiettivo più dei loro successori ed essere stati più efficaci.

Osservando la corrispondenza tra la data di inizio e di completamento della messa in opera (Tabella 3.13) emerge con chiarezza che la quota di coloro che hanno iniziato e completato il loro processo di introduzione del controllo di gestione prima dell'avvento del d.lgs. n. 29/1993 è esattamente la metà di tutti coloro che hanno iniziato prima e senza l'avvento di questo decreto. Contemporaneamente, non ci sono enti che avendo iniziato a seguito del d.lgs. n. 29/1993 riescono a condurre in porto l'iniziativa prima della pubblicazione del successivo decreto n. 77/1995 (si tratta di soli due anni di tempo). La maggior parte (2/3) di questi enti ha, infatti, completato la messa in opera solo dopo il 1995. Questa cifra, però si dimezza se si osservano coloro che hanno iniziato a mettere in opera il controllo di gestione dopo il d.lgs. n. 77/1995. Tra questi ultimi, coloro i quali sono riusciti a mettere in funzione il sistema di valutazione scendono a poco meno di 1/3 degli intervistati.

Tabella 3.13 – *Raggiungimento dell'obiettivo di introdurre un controllo di gestione degli enti che hanno iniziato prima o dopo l'emanazione delle leggi*

		Inizio della messa in opera del Cdg all'interno dell'ente			
		Prima del d.lgs. n. 29/1993	Dopo il d.lgs. n. 29/1993	Dopo il d.lgs. n. 77/1995	Totale
Completamento messa in opera del controllo di gestione all'interno dell'ente	Prima del d.lgs. n. 29/1993	50,0	–	–	14,0
	Dopo il d.lgs. n. 29/1993	10,0	–	–	2,8
	Dopo il d.lgs. n. 77/1995	13,3	66,7	27,7	28,0
	Non ancora entrati in funzione	26,7	33,3	72,3	55,1
	Totale	100	100	100	100
	N	(30)	(12)	(65)	(107)

Chi^2 = 63.823; d.f. = 6; *p-value* = 0.000.

La rilevanza di questo dato è che chi ha iniziato senza alcuna specifica normativa ha avuto sicuramente più tempo complessivamente di tutti gli altri prima che queste attività divenissero norma di legge (alcuni enti avevano addirittura iniziato tra il 1987 e il 1990). Tuttavia, ben il 50% di questo gruppo di *first movers* è riuscito a giungere a termine contro quote assai inferiori degli altri due gruppi. Se ne deduce che è più facile mettere in opera un sistema di valutazione di questo tipo senza la legge, che grazie e attraverso quest'ultima.

La ragione è evidente: è più difficile implementare il controllo di gestione se si deve decifrare una legge ambigua e fortemente innovativa che traduce in linguaggio giuridico principi economico aziendali, piuttosto che andare direttamente alle medesime fonti economico aziendali senza passare dal diritto. I *first movers*, in poche parole, hanno dovuto scontrarsi con la difficoltà di adattare il controllo di gestione dall'impresa all'ente locale attraverso una rilettura e un riadattamento dei testi canonici del *managerialismo*, che era il loro *frame* cognitivo, e i consulenti aziendali, che erano i loro interlocutori primari, nella realtà operativa delle amministrazioni. Tutti i loro successori hanno avuto come *frame* cognitivo e come interlocutori non il *managerialismo* nei suoi testi divulgativi né gli economisti, ma i testi di legge e i giuristi, per cui hanno dovuto interpretare nella forma giuridica un principio funzionale di tipo economico (§§ 2.1 e 2.4). La mediazione culturale dell'*élite* giuridico amministrativa italiana, e la successiva ricodifica dei principi *managerialisti* nella logica legislativa della riforma è stata un fattore di freno piuttosto che di accelerazione della riforma medesima.

Tuttavia, si potrebbe pensare che i successori dei *first movers* avessero potuto giovarsi della loro esperienza appoggiandosi o sfruttando opportunisticamente il lavoro di coloro che avevano dissodato il terreno. Al contrario, i dati dimostrano tutto il contrario: l'efficacia di questi ultimi non è alta. Chi ha iniziato a seguito dei decreti è come se avesse iniziato per la prima volta senza sfruttare le esperienze precedenti, anche se, come vedremo nel capitolo quarto, si sono verificate delle relazioni e dei contatti tra i primi e i secondi. Tuttavia, l'esistenza delle leggi ha fatto sì che i *new comers* abbiano avuto come riferimento per l'implementazione, e quindi anche come *frame* cognitivo, la legge, e non le esperienze degli altri. È per questo, secondo noi, che dobbiamo considerare *first movers* e *new comers*, come due realtà di controllo di gestione davvero differenti.

Se confrontiamo questo dato di efficacia della riforma con un dato di efficienza, osservando il tempo impiegato per attuare la riforma. In termini di durata la media di messa in opera del controllo di gestione è di 1,8 anni, circa. Il valore medio è indicativo dello sforzo che si impiega a realizzare un'iniziativa complessa come un sistema di valutazione della gestione di questo genere. Il dato pare credibile. Tuttavia, se osserviamo a confronto i *first movers* con tutti gli altri, vediamo la sostanziale differenza nella durata della messa in opera tra i primi e i secondi, che sono un pochino più efficienti. L'87% dei *new comers* ha impiegato fino a due anni per implementare un controllo di gestione, mentre all'interno di questo periodo individuiamo solo il 73% dei *first movers*. I *new comers* impiegano un po' meno degli altri, che invece registrano un $^1/_4$ di casi che hanno impiegato fino a cinque anni. Infine la categoria *laters*, che non ha terminato ma è ancora in corso d'opera al momento della rilevazione, nella stragrande maggioranza (77%) è al lavoro da circa due anni, mentre una residua quantità è dispersa nel corso del tempo, finanche a dieci anni prima. La gran parte dei *laters* è presumibile che non sia lontana dal completamento, se la media di 1,8 anni per mettere in opera il controllo di gestione vale anche per questi, mentre la residua parte di *laters* che sta impiegando più di due anni, probabilmente è definitivamente "persa per strada".

Tabella 3.14 – *Tempo impiegato per implementare il controllo di gestione nelle diverse categorie di enti che hanno messo in opera o meno i decreti legislativi*

		First movers	*New comers (tutti)*	*Laters (*)*	*Totale*
Tempo impiegato	0	20,0	21,2	–	9,3
per la messa in	1	40,0	54,5	57,6	54,2
opera del	2	13,3	12,1	22,0	17,8
controllo di	3	6,7	6,1	6,8	6,5
gestione	4	6,7	6,0	5,1	3,7
espresso in	5	13,3	–	–	1,9
numero di anni	6	–	–	–	–
all'interno	7	–	–	1,7	1,9
dell'ente	8	–	–	1,7	1,9
	9	–	–	1,7	0,9
	10	–	–	3,4	1,9
	Totale	100	100	100	100
	N	(15)	(33)	(59)	(107)

Chi^2 = 32.002; d.f. = 6; *p-value* = 0.000.

(*) N.B.: La categoria *laters* descrive, al contrario delle altre due, enti che ancora non hanno terminato. Il tempo dichiarato è quello impiegato per giungere ad un certo punto della fase di messa in opera.

4

I processi di messa in opera del controllo di gestione

SOMMARIO: 4.1. Le strategie di progettazione e gli ambiti di applicazione. – 4.2. Gli *stakeholders* dell'implementazione. – 4.3. Il ruolo dei valutatori: i "controller pubblici". – 4.4. "Istruzioni per fare un controllo di gestione".

4.1. Le strategie di progettazione e gli ambiti di applicazione

Non è possibile installare un controllo di gestione all'interno di un'azienda o di un'amministrazione pubblica eseguendo alla lettera le istruzioni di un progetto, come si potrebbe fare con un apparecchio meccanico o uno strumento tecnico. Al contrario, per giungere a far funzionare una tecnologia di valutazione di questo genere si rendono necessarie alcune fasi (Azzone, 1999) di elaborazione di obiettivi e di loro traduzione in metodi da applicare, alla luce dell'analisi del contesto organizzativo all'interno del quale si dovrà operare la valutazione, da un lato, e delle esigenze del *management* dell'ente e dei vincoli posti dal contesto medesimo, dall'altro.

Rispetto agli obiettivi che si vogliono conseguire, piuttosto, coloro i quali vorranno giungere alla messa a punto di un sistema di gestione che risulti adeguato alle esigenze di controllo interno, dovranno procedere attraverso un adattamento progressivo di componenti tecniche e di fattori ambientali fino a renderne completa l'assimilazione e soddisfacente il funzionamento dopo alcuni cicli di sperimentazione. Questi requisiti fanno del controllo di gestione una tecnologia da realizzare per gradi, come una sorta di "abito cucito" addosso e, alla fin fine, differente da ogni altro sulla base delle caratteristiche dell'indossatore.

Ciò può in parte spiegare il disastroso esito, nel periodo immediatamente a ridosso dell'emanazione del d.lgs. n. 77/1995 del coordinamento dei nascenti controlli interni operato da amministrazioni centrali ed organi di controllo esterno come la Corte dei conti, che di questo coordinamento è stata fin da subito la legittima titolare. Quest'iniziativa avveniva, infatti, sia mediante circolari sia mediante la potestà regolamentare secondo una logica di uniformità e di standardizzazione *a priori* di componenti, obiettivi, uffici e architetture tipiche della burocrazia; fatto che andava contro i principi medesimi del controllo interno e della valutazione, da un lato, e che rendevano impraticabili le soluzioni suggerite dopo una prima lettura perché eccessivamente rigide e generiche, irrispettose delle caratteristiche particolari, dei vincoli e delle esigenze di ciascun ente che avrebbe dovuto metterle in pratica (Scognamiglio, 1998).

La costruzione dei controlli di gestione all'interno degli enti locali, piuttosto, si è realizzata attraverso un processo di messa in opera dove il livello di discrezionalità decisionale da parte degli attori chiamati in gioco nelle singole amministrazioni è stata una variabile strategica nella definizione dell'esito e del valore dell'innovazione. La messa in opera del controllo di gestione non è un fatto, per così dire, né scontato né automatico, ma necessita di un sottostante ambiente positivo nei suoi confronti in termini di volontà politiche, competenze, capacità, atteggiamenti culturali, caratteristiche funzionali e tecnologiche che condizionano il tipo di percorso che i realizzatori intraprenderanno per giungere all'obiettivo. L'insieme di questi requisiti, infatti, costituisce il terreno (§ 2.4) sul quale si verranno a determinare le dinamiche che condurranno al coinvolgimento di determinati attori amministrativi, piuttosto che di certi altri, alla mobilitazione di un certo tipo di risorse, piuttosto che di certe altre, alla manifestazione di alcuni specifici vincoli, di logiche e di pratiche locali definite attraverso l'interazione tra tutte queste componenti al fine di riuscire a giungere a destinazione.

Questo fatto diventa particolarmente critico se teniamo conto della sottostante specificità di questo processo nell'ambito pubblico dove, a queste iniziali condizioni comuni a qualsiasi azienda, si associano ulteriori difficoltà relative alla necessità di definire per la prima volta un oggetto simile nel contesto della burocrazia, con le già accennate difficoltà di conversione da privato a pubblico e di incertezza che ogni innovazione sconta nei primi tempi.

Alla luce di queste considerazioni preliminari la conoscenza dei processi di implementazione dei controlli di gestione diviene fondamentale per capire se sono esistiti specifici fattori che hanno permesso il conseguimento del risultato, non necessariamente noti, comuni ai diversi enti. In questo capitolo descriveremo i processi di messa in opera del controllo di gestione, soffermandosi non

tanto sulle singole e specifiche dinamiche di ciascuna organizzazione o di ogni vicenda, quanto sulle comunanze, vale a dire sui fattori che hanno permesso lo svolgimento del processo. Questi fattori saranno descritti nel corso del capitolo e si raggruppano in quattro parti: (i) le strategie di progettazione e gli ambiti di applicazione; (ii) gli attori organizzativi del processo, promotori, "altri significativi", gruppi di lavoro; (iii) i valutatori, cioè i professionisti del controllo di gestione; (iv) le dinamiche prevalenti che hanno permesso di aggirare ostacoli e di acquisire le risorse necessarie al completamento del lavoro come, ad esempio, la strategia dell'imitazione tra un ente e l'altro, il ricorso alle consulenze, alle reti negoziali ed ai gruppi di lavoro inter amministrativi, alla formazione ed alla comunicazione e condivisione di conoscenze tra addetti ai lavori.

Le strategie di progettazione indicano l'esistenza di differenti punti di partenza per avvicinarsi al problema. Nella ricerca sull'utilizzo dei sistemi di valutazione all'interno delle amministrazioni locali diretta da Zuliani all'inizio degli anni Novanta, i ricercatori sottolineavano l'esistenza di tre differenti scuole, o approcci del "problema" controllo di gestione (1993: 54):

1. «quella che pone al centro dell'attenzione la valutazione della razionalità organizzativa e che tende a finalizzare il controllo al recupero di strumenti informativi e di analisi per la responsabilità della dirigenza e per il soddisfacimento degli obiettivi aziendali posti»;
2. «quella che [...] tende a ricostruire obiettivi e strumenti delle singole politiche pubbliche e valutare, di conseguenza i risultati e il soddisfacimento dei bisogni dell'utente»;
3. «quella che analizza le condizioni di produzione e di domanda dei singoli servizi secondo un'ottica microeconomica che privilegia l'adozione di strumenti per l'analisi dei costi e dell'efficienza produttiva».

Questi tre filoni rappresentano le diverse letture del problema della valutazione che erano state compiute, soprattutto a livello accademico, e sotto un profilo assolutamente teorico, all'interno delle discipline che studiano i mutamenti dell'intervento pubblico. Non facciamo fatica a rintracciare un approccio tipicamente economico aziendale nel terzo tipo, così come una matrice politologica nel secondo e, infine, un impianto tipico della scienza dell'amministrazione, nel primo.

Il primo dei tre approcci ha un'impostazione che definiremo "manageriale". Il controllo di gestione, secondo questo bacino di letteratura è interamente orientato al miglioramento della prestazione all'interno della struttura organizzativa. In questa prospettiva lo strumento ha una forte valenza direzionale. Lo scopo del controllo di gestione è essenzialmente responsabilizzare i dirigenti ed implica senz'altro un cambiamento della struttura organizzativa (Marcon, 1996; Balducci, 1996).

Le condizioni organizzative sono, per questa scuola, decisive, per cui l'obiettivo implicito di un controllo di gestione è quello di generare circoli virtuosi all'interno delle burocrazie amministrative creando le condizioni di interazione e di adeguamento dell'organizzazione agli obiettivi. Lo scopo è la riprogettazione stessa dell'organizzazione amministrativa fuori dalla burocrazia. È un obiettivo tipicamente *managerialista*. Il controllo di gestione viene configurato come strumento di direzione globale dell'ente. Per riprendere una metafora alla quale abbiamo già fatto cenno (§ 2.3) il controllo di gestione, da questo punto di vista, svolge esattamente la funzione di un *computer di bordo* della macchina amministrativa che permette ai piloti, politici e dirigenziali, di poter valutare il funzionamento, correggerne le prestazioni e impostare nuovi piani di navigazione.

Per questa ragione il sistema di controllo di gestione deve essere applicato in maniera globale a tutta l'organizzazione ed ha, come fine ultimo, la funzione di introdurre la cultura della valutazione e la logica della responsabilità direzionale all'interno dell'amministrazione pubblica (Mattalucci e Vino, 1988).

Il secondo approccio è quello delle politiche pubbliche. Questo secondo filone (Dente e Giorgi, 1985; Dente, 1987) sposta l'attenzione dall'organizzazione amministrativa al suo intervento pubblico. Il controllo di gestione, in questa differente logica, rappresenta lo strumento di valutazione dei risultati delle politiche pubbliche del governo locale. Il suo scopo è valutare l'intervento pubblico legato alla soluzione di un problema. Rispetto a questo, il controllo di gestione è lo strumento di verifica del grado di risoluzione del medesimo sulla base degli obiettivi fissati e della soddisfazione dei bisogni iniziali. È un controllo orientato all'efficacia e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. Quello che interessa non è il funzionamento dell'amministrazione, ma le sue politiche pubbliche. Le esperienze di carattere sperimentale sviluppate nel corso degli anni Ottanta in questa direzione (Matteucci e Pecchi, 1990) testimoniano della priorità di misurare prima di tutto la realizzazione dei progetti.

In questo modo, il controllo di gestione ha una declinazione specializzata, misurando le funzioni delle unità organizzative finalizzate alla raccolta di una serie di informazioni *ad hoc*, seguendo il progetto relativo della *policy* analizzata. Quando il progetto viene portato a termine, il controllo di gestione ne fornisce una sintesi della prestazione sulla quale il politico potrà essenzialmente valutare il raggiungimento degli obiettivi posti all'inizio e decidere ulteriori azioni politiche. Da questo punto di vista si vede con chiarezza che il controllo di gestione ha una chiara visione di governo e di verifica del *welfare state*, con il compito di emancipare l'offerta pubblica dando ai manovratori della macchina la possibilità di modificare, ampliare o ridurne la tipologia.

Infine, il terzo approccio rilevato da Zuliani, subisce l'influsso della letteratura economico aziendale sulla Pubblica amministrazione, cercando di tradurre, letteralmente, metodologie e linguaggi *profit* nei loro corrispettivi *non profit*. L'approccio economico aziendale obbedisce alla più logica implicazione del *managerialismo* che comporta, a sua volta, l'applicazione al settore pubblico dei parametri del mercato.

L'approccio economico aziendale, di conseguenza, è stato patrimonio dell'accademia e delle agenzie di consulenza e di formazione di contenuti manageriali, che hanno contribuito alla diffusione di una letteratura d'impresa applicata al settore pubblico. Questi centri di produzione del sapere "aziendale" partono con discreto margine di vantaggio rispetto a tutte le altre, anche se non si tratta di un approccio omogeneo e di una letteratura circoscritta.

Come sottolinea lo stesso Zuliani, infatti, esistono per lo meno due differenti "scuole" sotto questo approccio. La prima è la scuola cosiddetta dei «costi di produzione», che vede nel sistema di controllo di gestione essenzialmente lo strumento della rilevazione dei costi unitari del ciclo di produzione dell'amministrazione. Si tratta di una versione del sistema di valutazione profondamente orientata sul versante contabile. L'elemento centrale di quest'impostazione è la contabilizzazione di ogni specifico aspetto della gestione amministrativa e la possibilità di gestire l'ente pubblico con le medesime modalità di finanziamento di un'azienda autonoma.

La seconda, invece, è più marcatamente legata all'analisi della «domanda dei servizi simulando l'esistenza di mercati pubblici» di scambio di prestazioni. Lo scopo del controllo di gestione è quello di analizzare la tipologia di offerta pubblica in relazione compiendo delle analisi di efficacia e di efficienza dei servizi pubblici. L'oggetto della valutazione sono i servizi pubblici: le loro modalità di fruizione e il rapporto tra domanda ed offerta.

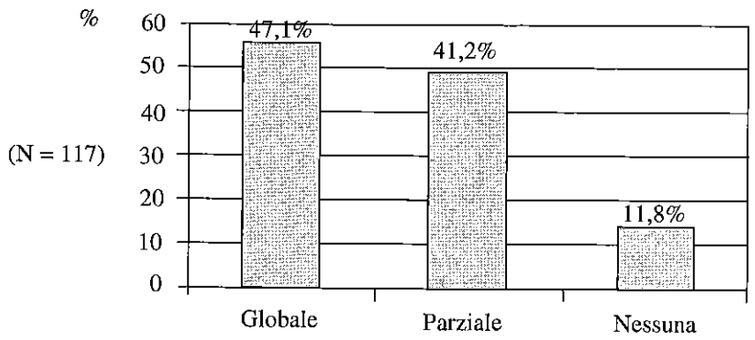
Questi tre approcci (manageriale, delle politiche pubbliche e economico aziendale) rappresentano un'efficace astrazione concettuale formulata per individuare le differenti impostazioni che si possono seguire nella progettazione di un sistema di valutazione di questo tipo quando lo si deve calare in un ambito, come le burocrazie amministrative, che inizia per la prima volta ad affrontare questi temi, tenendo conto della iniziale mutevolezza che già di per sé presentava del privato e dell'influenza della Legge che disciplina e ritraduce tutti questi contenuti e confrontandosi con nuovi elementi di incertezza e variabilità.

Queste visioni teoriche di progettazione danno l'idea della profonda incertezza che deve avere assalito amministratori, consulenti e dirigenti che si sono via via trovati a mettere in opera una normativa che li spingeva in questa direzione circondati, come devono essere stati, di opportunità così eterogenee ed

espressione di ambienti culturali così diversi. È vero che, al di là delle sfumature accademiche e delle specifiche declinazioni concettuali che già gli autori di quella ricerca avevano volutamente fatto per cercare di capire quali tipi di finalità fossero alle spalle delle specifiche sperimentazioni compiute prima del d.lgs. n. 29/1993, il controllo di gestione possiede un nucleo immutabile e che, egualmente, si vale di un'identità comune ed indiscussa. Tuttavia, ciò non attenua il grado d'incertezza e di discrezionalità che si sono affollati sulla decisione strategica di progettare, e quindi impostare, un controllo della gestione in una certa maniera piuttosto che in un'altra.

Alla prova dei fatti, dinanzi a questo dilemma le amministrazioni locali paiono aver seguito tre tipi di strategie di progettazione che emergono percentualmente in maniera distinta (Tabella 4.1): o hanno scelto di applicare il controllo di gestione a tutto l'ente, o solo a certe parti di esse o, infine, non si sono poste il problema in fase di progettazione e sono andate avanti in maniera pragmatica senza porsi l'interrogativo di quale specifica declinazione dare al sistema. Definiremo il primo atteggiamento come *strategie globali* e il secondo *strategie parziali*. Infine, il terzo tipo di atteggiamento è interpretabile sia come segno di una mancanza di idee chiare sul da farsi, e quindi si contava di procedere in maniera più o meno improvvisata, sia come il sintomo di lentezza nel passaggio dalla fase di deliberazione a quella di progettazione [1].

Tabella 4.1 – *Strategie prevalenti di progettazione del controllo di gestione*



[1] Si tratterebbe, in altre parole, di Contaminati che avevano appena iniziato e ancora non si erano posti questo tipo di interrogativi.

Per quanto riguarda questa terza possibilità, tuttavia, notiamo che si tratta di una minima parte (11,8%) dei 117 governi locali appartenenti agli Attivati ed ai Contaminati, anche se pare evidente che possano appartenere più ai secondi che ai primi.

Le altre due strategie percentualmente pressappoco si equivalgono ammontando rispettivamente quelle di tipo globale al 47% e al 41% quelle parziali. Dunque, utilizzando l'etichetta strategia globale vogliamo riferirci all'applicazione del sistema di valutazione fin da subito a tutta la gestione amministrativa e, viceversa, consideriamo parziale ogni applicazione del controllo di gestione che sia stata svolta su uno specifico aspetto della medesima (fattore produttivo, uno specifico settore o dipartimento, un servizio pubblico, una precisa politica pubblica o altro).

Questi due gruppi rappresentano due vie che discriminano il campo delle possibili scelte. Sono due strade alternative: una che vede l'innovazione come un fatto sistemico che va ad incidere su tutta l'organizzazione, e che quindi presumibilmente dovrà avere anche un effetto di tipo globale sulla medesima, ed una che invece la intende come un problema specifico di una precisa area e che, perciò, si presume che dovrà avere effetti circoscritti a quella stessa. Questo bivio iniziale divide le realtà amministrative in due tipi di processi e di esiti separati. Da questa scelta in poi, i percorsi di attuazione, gli attori coinvolti, le modalità di utilizzo e gli impatti attesi, possono mutare di parecchio da un caso all'altro. Osserviamo così, che a partire da una definizione di controllo di gestione tutto sommato omogenea nel mondo dell'impresa – nella quale non c'è la medesima complessità delle linee di attività di un ente locale e dove, alla fin fine, non si pone neanche una scelta di tipo parziale/globale come quella vista sopra – iniziano già a sorgere due applicazioni amministrative alternative.

Se osserviamo questo fatto relativamente al fattore amministrativo, ovvero ai tipi di enti locali coinvolti, notiamo, quindi, che le strategie di progettazione parziali prevalgono tra i capoluoghi. Questi ultimi, evidentemente, esprimono l'esigenza di applicare il controllo di gestione ad un settore ben definito. Viceversa, le strategie di progettazione globale emergono nelle province le quali, a loro volta, paiono non avere la medesima esigenza di *verificare* aspetti di esercizio di specifici ambiti, e i negli altri comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, per i quali, comunque, questa tendenza pare più contenuta (Tabella 4.2). Infine, coloro i quali non hanno optato per alcuna strategia sono più del doppio negli altri comuni sopra i ventimila abitanti rispetto alle province ed ai capoluoghi, segno evidente che in queste amministrazioni: o ci sono le idee meno chiare sul da farsi, o il ritardo nei confronti delle altre nell'iniziare il processo è stato tale da trovarle impreparate dinanzi ad una dichiarazione di questo tipo.

Tabella 4.2 – *Strategie prevalenti di progettazione del controllo di gestione secondo i tipi di enti locali*

Strategie di progettazione	*Provincia*	*Comune capoluogo*	*Altro comune > 20.000 ab.*	*Totale*
Globale	63,6	36,8	43,8	47,1
Parziale	30,3	55,3	37,5	41,2
Nessuna	6,1	7,9	18,8	11,8
Totale	100	100	100	100
N	(33)	(38)	(48)	(119)

Chi^2 = 9.205; d.f. = 4; *p-value* = 0.056.

Se, poi, ci riferiamo al fattore temporale di attuazione della riforma, osserviamo come le strategie di progettazione globale siano state nettamente preferite da quegli enti che hanno iniziato la messa in opera del sistema di valutazione *dopo* i due decreti legislativi (Tabella 4.3), o se non altro all'indomani del d.lgs. n. 29/1993. Ciò è quanto chiede, forse in maniera non particolarmente limpida, lo stesso decreto legislativo. È abbastanza evidente, di conseguenza, che coloro i quali hanno avuto come *frame* cognitivo di riferimento per implementare un controllo di gestione la normativa, abbiano optato per una strategia di progettazione di tipo globale, anche se non sono la totalità, ma solo l'80% di essi. Viceversa, la strategia di tipo parziale è maggiormente praticata dalle amministrazioni che hanno svolto la messa in opera prima che il controllo di gestione divenisse una norma di legge. In questi casi emerge una maggiore propensione all'introduzione del sistema di valutazione circoscritto ad alcuni ambiti *ad hoc*, forse anche in funzione sperimentale.

Tabella 4.3 – *Strategie di progettazione globale o parziale secondo i periodi di implementazione*

Implementazione del controllo di gestione	*Strategia di progettazione globale*	*Strategia di progettazione parziale*	*Totale*
Prima del d.lgs. n. 29/1993	19,2	40,0	28,9
Dopo il d.lgs. n. 29/1993	80,8	60,0	71,1
Totale	100	100	100
N	(52)	(45)	(97)

Chi^2 = 5.068; d.f. = 1; *p-value* = 0.024.

Infine, una terza tendenza che separa le strategie dell'uno e dell'altro tipo emerge con nettezza anche riguardo al fattore territoriale (Tabella 4.4). Le strategie di progettazione parziale sembrano essere state adottate maggiormente nelle aree (§ 3.4) di sperimentazione consolidata e remota nel tempo: Toscana-Umbria (24,5%), Emilia Romagna (18%). Al contrario, la strategia globale si è diffusa maggiormente nel Nord-Est (21,4%) e nel Nord-Ovest (25%); mentre, infine, l'assenza di strategie specifiche sembra essere un fatto che riguarda principalmente gli enti locali del cosiddetto Sud centrale (35,7%). Queste prevalenze non sono particolarmente indicative ma, unite agli altri dati, cominciano a darci un quadro più definito del tipo di impostazioni che sono state date a questo tipo di strumento di valutazione.

Tabella 4.4 – *Strategie di progettazione secondo le aree territoriali*

Aree territoriali	*Strategia di progettazione globale*	*Strategia di progettazione parziale*	*Nessuna strategia di progettazione*	*Totale*
Nord-Ovest	21,4	12,2	7,1	16,0
Lombardia	12,5	14,3	–	11,8
Nord-Est	25,0	14,3	14,3	19,3
Emilia Romagna	14,3	18,4	7,1	15,1
Toscana-Umbria	14,3	24,5	14,3	18,5
Regioni del Centro	10,7	6,1	7,1	8,4
Campania e Sicilia	–	6,1	35,7	6,7
Sud	1,8	4,1	14,3	4,2
Totale	100	100	100	100
N	(56)	(49)	(14)	(119)

Chi^2 = 34.580; d.f. = 14; *p-value* = 0.002.

Se proviamo a fare un passo indietro e a rivedere le tre differenti scuole del controllo di gestione, facciamo fatica a ritrovare nella pratica, gli orientamenti della teoria, anche se, in effetti, un discrimine piuttosto evidente separa l'approccio che abbiamo definito *manageriale* – che implica certamente l'applicazione del controllo di gestione a tutto l'ente in funzione strategico direzionale e che possiamo in qualche maniera rintracciare nella strategia di progettazione globale – da tutti gli altri i quali, in qualche misura, corrispondono ad approcci di tipo parziale. Vero è che i due d.lgs. n. 29/1993 e n. 77/1995 spingono in una

direzione non troppo dissimile da questo stesso approccio, ma nello stesso tempo identificare questi ultimi con il primo è decisamente una forzatura, perché un così chiaro grado di specificazione di finalità, funzioni ed articolazioni organizzative all'interno dei testi di legge non c'è. Per comprendere meglio se tra teorie e pratiche si è verificata una maggiore aderenza e se e come la strategia di progettazione parziale sia stata aderente a queste "scuole" teoriche identificate dalla ricerca diretta da Zuliani, si può scendere in profondità e osservare i singoli ambiti di applicazione delle strategie parziali (Tabella 4.5).

Tabella 4.5 – *Gli ambiti di applicazione del controllo di gestione tra strategia di progettazione globale e parziale*

Ambiti di applicazione	*%*	*N*
Strategia *globale* (tutto l'ente)	47,1	(56)
Strategia parziale: *ambiti contabili*	7,6	(9)
Strategia parziale: *specifici servizi*	26,1	(31)
Strategia parziale: *politiche pubbliche*	0,8	(1)
Strategia parziale: *fattori produttivi*	6,7	(8)
Nessuna strategia	11,8	(14)
Totale	100,0	(119)

Le strategie parziali si disciplinano secondo specifici micro orientamenti: fattori produttivi, politiche pubbliche, precisi servizi pubblici, voci contabili. La strategia parziale meno applicata è quella che orienta il sistema di controllo di gestione alla valutazione delle politiche pubbliche (adottato da un solo caso). Percentuali molto basse tuttavia caratterizzano anche scelte di tipo economico (ovvero strategie che si applicano a fattori produttivi ed ad ambiti con rendiconti (entrambe sotto il 10%), mentre una quota decisamente più consistente, che si aggira intorno al 30% dei casi, riguarda coloro che hanno intrapreso una strategia riferita alla contabilizzazione dei costi all'interno di specifici settori. Vale a dire una versione contabilista dei servizi pubblici.

Diviene, allora, interessante osservare di quali servizi si tratti. In questo caso, si vede con chiarezza che quel 26% di enti locali che avevano intrapreso un controllo di gestione di questo genere, avesse in realtà molto chiaramente presente il tipo di finalità alle quali si voleva predisporre la valutazione: la verifica dei costi dei servizi a domanda individuale (vedi Tabella 4.6), quali gli asili nido, la pubblica istruzione, l'assistenza sociale. L'idea sottostante è quella di intendere il controllo di gestione come uno strumento di verifica dell'offerta di *welfare* locale.

Tabella 4.6 – *Gli ambiti di applicazione parziale del controllo di gestione nella strategia parziale di verifica dei servizi*

Servizi monitorati dal controllo di gestione	*%*	*N*
Asili nido	15,2	(7)
Farmacie pubbliche	2,2	(1)
Assistenza sociale	10,9	(5)
Cultura, musei e biblioteche	8,7	(4)
Lavori pubblici	6,5	(3)
Bilancio e finanza	4,3	(2)
Mercati	2,2	(1)
Sport e impianti sportivi	4,3	(2)
Servizi a domanda individuale in generale	4,3	(2)
Pubblica istruzione	13,0	(6)
Viabilità e urbanistica	6,5	(3)
Personale ed organizzazione	2,2	(1)
Archivio e protocollo	2,2	(1)
Economato ed uffici tecnici	10,9	(5)
Altro	6,5	(3)
Totale	100	(46)

N.B.: Le percentuali sono state calcolate sulle risposte, è una variabile a risposta multipla, il numero complessivo dei casi è 28.

Presi nell'insieme, si vede allora come la strategia parziale prevalente è quella che applica una visione economico aziendale al *welfare state*. Si tratta di un filone di applicazioni d'impronta abbastanza *managerialista* (sicuramente più affine al managerialismo d'oltremanica di quanto siano state le successive normative italiane) e che intendeva, visto che si è trattato di un'impronta sviluppatasi soprattutto agli esordi della storia dei controlli di gestione pubblici, cercare di capire attraverso la valutazione quanto costasse l'offerta pubblica relativa ai diritti di cittadinanza (§ 2.2). Non è un caso, di fatto, che questo orientamento, fosse stato oggetto soprattutto dai comuni capoluogo, vale a dire enti con volumi di servizi e di spesa più consistenti di tutti gli altri, delle regioni che cercavano una maggiore autonomia, come l'Emilia Romagna e la Toscana.

Ad esclusione di quest'orientamento, tutti gli altri approcci paiono assolutamente privi di un'aderenza empirica sostanziale, e sembrano relegati alla concettualizzazione accademica con la quale abbiamo esordito in questo paragrafo.

In fin dei conti, dunque, le strategie praticate si riducono a due: una globale, che applica il sistema di valutazione a tutto l'ente, ed una parziale, prevalentemente associata alla verifica dei costi dei servizi a domanda individuale. La prima pare avere un indirizzo maggiormente "manageriale" della seconda, e in parte più aderente anche al dettato legislativo. Viceversa, la seconda è sicuramente più *naif*, più il riflesso di esigenze e di capacità assolutamente locali, specchio fedele di orientamenti amministrativi che cercano di differenziarsi il più possibile dagli indirizzi nazionali.

Entrambe, infine, testimoniano della potenziale molteplicità d'interpretazione che si possono verificare nella realtà amministrativa allorché si è posti dinanzi al dilemma di realizzare un sistema di valutazione e di progettarlo per farlo funzionare, anziché solo in obbedienza ad un'esigenza di uniformità delle burocrazie centrali. In secondo luogo, quest'analisi segna una prima discrasia tra la teoria, sia accademica sia legislativa, e la pratica. Nel corso della presentazione dei dati cercheremo di evidenziare l'influenza di queste scelte iniziali sia sul proseguimento della messa in opera, sia sugli impatti derivanti dal funzionamento di questi metodi di valutazione.

4.2. Gli *stakeholders* dell'implementazione

La messa in opera di un'innovazione all'interno di un'organizzazione e, in particolare, di un'amministrazione pubblica, è un fenomeno che può chiamare in causa differenti *stakeholders* e diversi processi attraverso i quali l'innovazione stessa cessa di essere un'idea e diviene progressivamente un fatto reale. All'interno dell'ente locale, in poche parole, è necessario che qualcuno dia *l'imprimatur* alla nuova iniziativa prendendosene carico e dandogli un profilo operativo specifico. Costui o costei, svolgono, infatti, un ruolo di "altro significativo" (§ 1.5). In questa maniera, il fatto che il controllo di gestione sia stato promosso e preso in carico da un assessore, piuttosto che da un dirigente o un semplice funzionario, può fare la differenza sul tipo di risultati dell'azione messa in cantiere. Per questo motivo, abbiamo ritenuto opportuno cercare di capire chi fosse stato, in ciascun ente, il promotore specifico e attraverso quali gruppi di lavoro avesse condotto l'introduzione del controllo di gestione.

Gli attori promotori del controllo di gestione

Da un punto di vista teorico si sarebbe portati a pensare che i promotori di un'innovazione di questo genere possano essere prevalentemente limitati a quegli attori organizzativi che in qualche misura, vuoi per le responsabilità politico decisionali, vuoi per l'interesse diretto in termini di competenze direzionali, siano stati chiamati a farlo (Tabella 4.7).

Tabella 4.7 – *I promotori del controllo di gestione all'interno dell'ente locale*

Attori della messa in opera	*%*	*N*
Amministratori (sindaci, presidenti giunte provinciali, assessori)	17,1	(20)
Ragionieri capo e dirigenti settori finanze, bilancio, program.ne	47,0	(55)
Dirigenti a capo di specifici settori e/o *city manager*	17,1	(20)
Funzionari e altro personale operante in specifici settori o servizi	10,3	(12)
Segretari generali (comunali o provinciali)	3,4	(4)
Altro (revisori dei conti)	5,2	(6)
Totale	100,0	(117)

Ebbene, nella realtà sembra invece che i promotori del controllo di gestione all'interno dei singoli enti siano stati molto differenziati tra un caso e l'altro individuando una serie piuttosto ampia. Si tratta, beninteso, nella stragrande maggioranza degli enti locali, di figure di vertice, politico o amministrativo.

Il dato più eclatante è però che poco meno della metà dei promotori individuati (47%) siano stati ragionieri capo o equivalenti dirigenziali[2]. Ciò non esclude che nella pratica il vertice politico abbia dato un mandato, anche informale, a questi ultimi affinché si prendessero in carico quest'innovazione, ma ciò non toglie che, in qualche misura, una delega così diretta sia significativa del fatto che evidentemente il ragioniere capo sia stata ritenuta la figura amministrativa più competente. Se questo è vero, in ogni caso noi siamo dinanzi ad uno strumento di tipo politico direzionale (§ 2.4) introdotto da uno specialista della contabilità. Pare perciò evidente che, magari anche involontariamente, il ragioniere capo o un equivalente responsabile delle risorse finanziarie, sia stato naturalmente portato a spostare sul baricentro della contabilità[3] il progetto ini-

[2] Responsabili del bilancio o delle finanze, a seconda delle dizioni utilizzate.

[3] Il controllo della gestione è un fatto *anche* contabile, ma non solamente tale.

ziale, fosse esso indirizzato alla strategia globale. Alla fin fine, al ragioniere capo viene compiuta un'estensione di competenza. Il fatto di possedere conoscenze sul bilancio pubblico – fondato sul criterio della contabilità finanziaria, ma non su quello della contabilità economica, sulla quale dovrebbe canonicamente lavorare un sistema di controllo di gestione – parrebbe essere stato un requisito anche per occuparsi della valutazione della gestione. In modo più o meno strisciante, quest'ultima è stata intesa come un compito della ragioneria.

È vero che numericamente i promotori-ragionieri capo corrispondono su per giù alla quantità di strategie di progettazione parziale[4], tuttavia riteniamo che ciò sia il riflesso di un fenomeno culturale e l'espressione di una relazione di potere. Da un lato la ragioneria viene interpretata come sinonimo di valutazione. Questo perché la valutazione non possiede un proprio corrispondente all'interno dell'ente locale. Non sapendo chi potesse occuparsi di valutazione, e talvolta forse ignorandone anche i contenuti, viene fatto di associarla al campo semantico apparentemente più prossimo: la ragioneria. Dall'altro lato è presumibile che il ragioniere capo esercitasse al momento della scelta un potere conferitogli dal controllo di una *zona d'incertezza*: il bilancio.

Un governo locale, come dichiarato da un testimone privilegiato, non può fare, infatti, a meno del ragioniere capo, mentre può rimanere temporaneamente (anche per lunghi periodi) senza un dirigente, od un organo politico o lo stesso segretario generale. Dunque, il potere e il prestigio del ragioniere capo si configuravano già tali all'interno dell'amministrazione che in qualche maniera questi era già legittimato a porre *l'imprimatur* all'innovazione.

A partire da questo dato maggioritario, gli altri promotori individuati, a questo punto, risultano residuali. Per il 17% dei casi è il politico che si fa promotore. Nella stessa percentuale è uno specifico dirigente che si occupa di altra materia che non siano le finanze[5]. In misura ancora minore (circa il 10%), i promotori del controllo di gestione sono stati addirittura degli specifici funzionari o impiegati di livelli inferiori che operavano in diversi settori amministrativi. Costoro possono essere stati investiti di questo incarico da un superiore, magari dal medesimo ragioniere capo. Un'innovazione così strategica, come la valutazione della gestione, interamente delegata ad un ruolo amministrativo non di vertice, è un segno che può essere interpretato come disinteresse del vertice politico amministrativo o come "patata bollente" che scende lungo la scala gerarchica. Attraverso contatti diretti è stato possibile conoscere che in certi casi si

[4] Ma non tutte le strategie parziali sono di tipo contabile, § 4.1.

[5] Per lo più il capo del personale, ma anche altri profili.

tratta di personale interessato che si propone "dal basso" (§ 4.3), ma una delega così ampia testimonia lo stesso di una deresponsabilizzazione dei vertici.

Infine, una residua quota di promotori del controllo di gestione sono stati i segretari (comunali e provinciali); vale a dire le figure che per competenza sono decisamente più lontane dai contenuti della valutazione, ma la loro residualità è segno anche della progressiva emarginazione dai processi decisionali degli enti locali (Tabella 4.8).

Tabella 4.8 – *I promotori del controllo di gestione all'interno dell'ente locale*

Attori della messa in opera	*Provincia*	*Comune capoluogo*	*Altro comune > 20.000 ab.*	*Totale*
Amministratori (sindaci, presidenti giunte provinciali, assessori)	27,3	13,2	13,0	17,1
Ragionieri capo e dirigenti settori finanze, bilancio, program.ne	45,5	63,2	34,8	47,0
Dirigenti a capo di specifici settori e/o *city manager*	9,1	5,3	32,6	17,1
Funzionari e altro personale operante in specifici settori o servizi	12,1	7,9	10,9	10,4
Segretari generali (comunali o provinciali)	3,0	2,6	4,3	3,4
Altro (revisori dei conti)	3,0	7,9	4,3	5,2
Totale	100	100	100	100
N	(33)	(38)	(46)	(117)

Chi^2 = 18.639; d.f. = 10; *p-value* = 0.045.

Se osserviamo questo dato in relazione con il fattore amministrativo e con il fattore temporale della riforma, posiamo trovare qualche parziale conferma che il tipo di promotore possa avere avuto un'influenza anche sul tipo di messa in opera alla luce delle specifiche differenze. Il ragioniere capo è maggiormente promotore dell'innovazione nel caso dei capoluoghi (63%), mentre nelle province prevalgono come promotori gli amministratori (27%). Negli altri comuni, infine, emergono contemporaneamente come promotori gli altri tipi di dirigenti (32%) e i ragionieri capo (34%). Inoltre, dai dati emerge anche come la dominanza percentuale del ruolo di promotore del ragioniere capo a confronto con tutti gli si attenua dopo il d.lgs. n. 29/1993; fatto che rafforza la scansione temporale tra le strategie parziali e globali.

I gruppi di lavoro

Un secondo indicatore dell'importanza assegnata all'interno degli enti al controllo di gestione è relativa ai gruppi di lavoro permanenti che hanno presieduto alla realizzazione dello strumento, una volta che il promotore ne aveva fatto un esplicito riferimento. Rispetto a questo dato rientriamo all'interno di categorie gerarchiche note e la realtà torna a confermare le aspettative che si potrebbero avere sulle modalità di *decision making* all'interno di un ente locale. I gruppi di lavoro che hanno proceduto all'implementazione, infatti, solo in pochi casi superano i tre-quattro componenti per raggiungere isolate situazioni in cui si arriva anche a sette otto membri. Al contrario, avviene in percentuali minime che il gruppo non esista proprio, e che quindi tutta l'operazione del controllo di gestione sia stata condotta da una persona sola.

La moda della distribuzione (Tabella 4.9) indica nel numero tre la composizione maggiormente frequente. Resta il fatto, tuttavia, che la maggior parte degli enti (77%) abbia avuto gruppi di lavoro non superiori a quattro persone. Gruppi di lavoro più grandi sono delle eccezioni, per cui viene fatto di pensare che la ristrettezza dei gruppi di lavoro re-introduca un fattore di gerarchia amministrativa che, invece, nei dati osservati nel paragrafo precedente, pareva essere passata in secondo piano. Infatti, se osserviamo quali siano stati i componenti prevalenti di questi gruppi, vediamo con chiarezza come questi siano per lo più formati dal vertice dell'amministrazione. Il componente più frequente, tuttavia, rimane, ancora una volta il ragioniere capo (22%), seguito dal segretario (14%), l'assessore al bilancio (13%). Questi tre costituiscono l'élite decisionale finanziaria e contabile dell'ente.

Si noti, tuttavia, che la percentuale di ragionieri capo presenti nei gruppi di lavoro è inferiore, sia percentualmente che in valore assoluto, a quella del ragioniere capo come promotore del controllo di gestione. La figura del ragioniere capo, a pensarci bene, è quasi indispensabile in un gruppo di lavoro di questo tipo (§ 5.1). Ci saremmo aspettati una maggiore frequenza di questo ruolo direzionale all'interno di un gruppo di lavoro che, evidentemente, senza un responsabile con competenze di questo genere, non avrebbe proprio potuto mettere in opera un controllo di gestione. Meno giustificabile, da un punto di vista teorico è, invece, quanto abbiamo descritto nelle pagine precedenti, vale a dire il fatto che questo possa essere stato percentualmente addirittura il promotore prevalente del sistema di valutazione, senza poi contribuire nella stessa misura nella messa in opera. Ne consegue, a nostro parere, che l'influenza del ragioniere capo è maggiore sotto il profilo del prestigio che sotto quella delle conoscenze effettive possedute.

Tabella 4.9 – *Numero e tipo dei componenti dei gruppi di lavoro sul controllo di gestione*

Numero componenti del gruppo di lavoro	*%*	*N*	*Membri dei gruppi di lavoro*	*%*	*N*
Uno	9,8	(11)	Assessori al bilancio/programmazione	13,4	(54)
Due	18,8	(21)	Sindaci/Presidenti della Giunta	9,7	(39)
Tre	29,5	(33)	Segretari generali	14,9	(60)
Quattro	20,5	(23)	Ragionieri Capo	22,9	(92)
Cinque	12,5	(14)	Dirigenti in generale (compresi direttori generali)	11,2	(45)
Sei	3,6	(4)	Responsabili CED o uffici statistici	9,5	(38)
Sette	4,5	(5)	Consulenti	1,0	(4)
Otto	0,9	(1)	Responsabili di controlli di gestione (*controller*)	12,4	(50)
			Altri non specificati	5,0	(20)
Totale	100	(112)	Totale	100	(402)

Nota: la colonna "Membri dei ..." riporta una domanda a risposta multipla, le percentuali indicate sono state compiute sulla numerosità totale delle risposte, il numero dei casi indagati è 118.

Tutti gli altri componenti, in secondo luogo, paiono di minore importanza. L'unica cosa da sottolineare è la sorprendente assenza, sotto forma di una bassissima percentuale, di partecipazione ai gruppi di lavoro da parte di consulenti esperti di valutazione e/o di direzione aziendale. Questo dato è assolutamente inatteso poiché sia nei contatti con i testimoni privilegiati prima dell'inchiesta, sia nella letteratura specializzata, la presenza e l'influenza dei consulenti risulta essere un fatto determinante. Il controllo di gestione difficilmente può essere realizzato, in linea teorica, così come si era costatato per i ragionieri capo, senza una fonte esperta di tipo aziendale, considerando anche il massiccio investimento che le agenzie di consulenza e i centri specializzati per le imprese hanno compiuto sul controllo di gestione nel pubblico attraverso l'offerta di corsi di formazioni e di percorsi consulenziali.

L'interpretazione che diamo di questo dato è che si possa trattare di un'omissione più o meno intenzionale. Il consulente, infatti, *non è parte* dell'amministrazione. Spesso la sua presenza è episodica e probabilmente viene percepito come una figura in transito, non decisiva. Nella logica (burocratica) dei rispondenti, infatti, chi non è inquadrato nella pianta organica dell'ente in realtà non è parte integrante delle attività di questo, anche se contribuisce da esterno.

4.3. Il ruolo dei valutatori: i "controller pubblici"

Uno *stakeholder* del tutto particolare è costituito, in questa specifica vicenda, da coloro i quali, più o meno esplicitamente, sono andati scoprendosi, nel corso dell'implementazione di questi sistemi di valutazione all'interno dei singoli enti, come addetti specialisti del controllo interno. Si tratta di una ristretta popolazione di aspiranti professionisti del controllo di gestione nel settore pubblico, per questo denominati *controller* pubblici, l'identità e le azioni dei quali sono divenute strategiche nel quadro della riforma che stiamo studiando.

Il loro *status* di dipendenti pubblici ad aspirazione professionale, ne fa delle figure di transizione tra lo stereotipo del burocrate e quello del *manager*. Egualmente, le loro competenze costruite sul campo e le loro esperienze di lavoro, ne hanno fatto delle figure inusitate per il settore pubblico: quella del valutatore. Essi introducono, infatti, un "sapere" assolutamente inusitato, specialistico e di tipo professionale all'interno di contesti, come le burocrazie, che non conoscevano altra configurazione organizzativa che la gerarchia "a canne d'organo" e l'identificazione lavorativa del sistema delle qualifiche funzionali.

Con questa loro specializzazione professionale, invece, i responsabili dei controlli di gestione pubblici vanno ad affiancare altre figure per così dire *di staff*, che sono state introdotte con la recente ondata di riorganizzazione dell'amministrazione, come gli esperti di organizzazione, i comunicatori pubblici, o gli esperti informatici. Insomma, i responsabili dei controlli di gestione paiono essere in qualche maniera una delle componenti strategicamente tra le più rilevanti di un embrione di "tecnostruttura" di cui le amministrazioni pubbliche, e nel nostro caso i governi locali, sembra che vadano a dotarsi.

All'apparenza i responsabili di controlli di gestione sono dipendenti pubblici come tutti gli altri[6] o, se non altro, lo sono in partenza, prima che il controllo di gestione sia stato implementato all'interno dell'ente. È durante la messa in opera che costoro divengono degli *stakeholders* strategici della riuscita dell'iniziativa. Ci sono, tuttavia, sia elementi ascritti sia altri acquisiti, che ne fanno dipendenti pubblici caratterizzati da alcune sistematicità. Ci soffermeremo sugli aspetti di *status* posseduti *prima* dell'ottenimento dell'incarico di controller e quelli invece "conquistati" da questi "professionisti pubblici", i quali nel 58% dei casi sono oramai ufficialmente tali, mentre nei rimanenti 25,6% e 16,2% si reputano "provvisori" o "aspiranti futuri".

[6] Non esiste una relazione tra caratteristiche degli intervistati e caratteristiche strutturali delle organizzazioni che li assumono. In sostanza non è che governi locali First Movers di una certa zona piuttosto che di una certa altra abbiano un determinato tipo di addetto/a al controllo o viceversa. Questi dati sono statisticamente indipendenti.

Età e genere dei controller

Per prima cosa i *controller* pubblici sono prevalentemente giovani e in maggioranza (circa 2/3) uomini. La sorpresa non è quest'ultimo fatto, ma il primo. Si sarebbe potuto presumere, infatti, che il controllo di gestione, vale a dire uno strumento strategico di valutazione e direzione politico amministrativa, potesse venire affidato a "mani esperte" di comprovata fiducia, a personale "in carriera", come accade per gli incarichi dirigenziali. Accade, invece, il contrario. Il 40% degli intervistati ha meno di quarant'anni e coloro che superano i cinquanta, esattamente coloro che sono nell'età di un incarico dirigenziale, sono solo un quarto degli intervistati. Da ciò si deduce che i controller sono soggetti ancora in ascesa, e non persone che hanno già una carriera alle spalle.

Ci sono due spiegazioni a questo problema. Primo, evidentemente il controllo di gestione non è ancora considerato segno di *status* dirigenziale ma, essendo una novità, viene inizialmente affidato ad un giovane per sperimentarne gli effetti. In secondo luogo, l'effettiva complessità dello strumento e la necessaria familiarità con le tecnologie informatiche – fatto che esclude automaticamente tutti coloro i quali, per ragioni d'età, non hanno familiarità con questo tipo di cose – richiedono un giovane alla guida dello strumento. Alla fin fine, questo fatto può essere considerato come segnale di investimento[7] e di rinnovamento generazionale nella tipologia della dirigenza locale. L'alto numero di trentenni (38%) è un primo indicatore della formazione di una fascia di dipendenti pubblici specializzati che si allontanano dalla figura del burocrate generalista verso quella del professionista specializzato (Tabella 4.10).

Tabella 4.10 – *Responsabili del controllo di gestione ripartiti per età e genere*

Età	*Uomini*	*Donne*	*Totale*
Oltre 50 anni	27,9	19,4	25,0
41-50 anni	39,7	19,4	32,7
31-40 anni	30,9	52,8	38,5
25-30 anni	1,5	8,3	3,8
Totale	100	100	100
N	(68)	(36)	(104)

Chi^2 = 9.452; d.f. = 3; *p-value* = 0.024.

[7] Una interpretazione più maliziosa vedrebbe questo fatto come un segno di resistenza al cambiamento: uno strumento nuovo nelle mani di un giovane è già in parte delegittimato.

Il fatto che siano, poi, in maggioranza uomini potrebbe stupire coloro i quali ritengono che il controllo della gestione, così come la ragioneria, alla quale, come abbiamo visto (§ 4.2), viene talvolta erroneamente assimilato, appartenga a una di quelle professioni "di cura" e di "relazione" e subisca, cioè, una connotazione di genere e quindi assegnato alla sfera del femminile (Gherardi, 1994). Non è così. Benché nel settore pubblico ci sia una sostanziale prevalenza di donne in queste mansioni "tipicamente amministrative e contabili" (Cerase, 1993). I ruoli di responsabilità sono attribuiti agli uomini. Se il controllo di gestione è la porta per una carriera manageriale, come parrebbe dai dati descritti sopra, ne consegue che esso possa essere un ruolo potenzialmente maschile[8].

Il titolo di studio e la cultura formativa

Più interessante è, tuttavia osservare, il percorso esperienziale seguito dai valutatori per divenire tali. Il primo elemento è dato dal titolo di studio, ossia dal tipo di sapere ritenuto come requisito per intraprendere una professione di valutatore pubblico. Anche su questo tema l'idea del burocrate si incrina abbastanza. La tradizionale laurea in Giurisprudenza, che ha da sempre caratterizzato lo stereotipo del dirigente delle burocrazie amministrative italiane, lascia il passo ad una pluralità di percorsi formativi, con la netta predominanza del "nuovo sapere managerialista": l'Economia (Tabella 4.11).

All'interno di una popolazione complessivamente dotata di un'istruzione assai elevata (solamente una piccola porzione inferiore al 20% ha solo il diploma superiore), la laurea in Economia e commercio spicca per il 43% dei casi. Se a queste competenze di tipo economico aggiungiamo i citati diplomati che provengono in maggioranza dagli istituti tecnici commerciali, notiamo come il sapere di matrice aziendale e contabile sia davvero dominante. Si sottolinea, però, come il diploma di ragioneria sia un requisito sufficiente per divenire controller prevalentemente per le coorti di età più avanzate,

Partendo da questo dato, si vede come i *controller* che possiedono una formazione di matrice giuridica siano solamente una minoranza abbastanza residuale (un 20% c/a), perché a fianco dell'Economia vengono valorizzati operatori provenienti da altre lauree: scienze politico sociali, ingegneria o altro ancora[9].

[8] La maggior parte dei responsabili dei controlli di gestione con qualifiche di carriera più avanzate sono uomini più anziani, mentre le donne prevalgono in quelle più giovani. Quindi, in un certo senso, sembrerebbe che ci sia una sorta di suddivisione del candidato ideale al controllo di gestione che ricalca pienamente le diseguaglianze di genere: l'uomo in carriera e la donna giovane.

[9] Resta il fatto tuttavia che coloro che provengono da lauree di tipo socio politico sono quasi tutti uomini e che al contrario prevalgono le donne tra i laureati in giurisprudenza.

Tabella 4.11 – *Titoli di studio dei responsabili di controlli di gestione*

Tipo di titolo di studio	*%*	*N*
Diploma superiore (*)	15,9	(17)
Laurea Economia e commercio	43,0	(46)
Laurea Giurisprudenza	20,6	(22)
Laurea Scienze politiche, Sociologia, Statistica	15,0	(16)
Altre lauree	5,6	(6)
Totale	100	(107)

(*) NB: la categoria diploma superiore, ad eccezione di un paio di maturità liceali, si tratta quasi esclusivamente di istituto tecnico commerciale.

In sostanza, i vertici politico amministrativi degli enti locali hanno cercato di selezionare degli addetti al controllo di gestione il più lontano possibile da una cultura giuridica, per evitare soprattutto lo schiacciamento del significato di controllo della gestione con il più noto (nella burocrazia) significato di controllo di legittimità di chiara provenienza giuridica. Se non è un tentativo vero e proprio di introdurre competenze e saperi di tipo aziendale, questo è sicuramente l'indicatore della volontà di de-giuridicizzare, per così dire, il più possibile la competenza amministrativa dei dirigenti pubblici.

Lo status occupazionale e le mobilità di carriera

Il secondo elemento relativo alla carriera dei valutatori è inerente lo status che essi occupano all'interno dell'amministrazione. In termini di inquadramento funzionale notiamo la difficoltà, da parte dei vertici amministrativi, di riuscire ad utilizzare le categorie canoniche delle qualifiche funzionali per dare una collocazione omogenea a questi addetti (Tabella 4.12): la posizione di carriera è, tutto sommato, assai differenziata anche se tende a concentrarsi nettamente tra il primo livello della carriera dirigenziale e l'ottava Qualifica Funzionale del funzionariato (70% degli intervistati). Il sistema delle qualifiche, che risale al 1983, ed ampiamente superato alle soglie del Duemila, di per se stesso non è particolarmente esplicativo, ma in questo caso diventa interessante. Le qualifiche del funzionariato rappresentano solo formalmente una stratificazione gerarchica, che è poi avulsa dal reale ruolo svolto. È solamente un inquadramento formale relativo alla remunerazione. Più significativa è, invece, la frattura tra inquadramento tra le qualifiche funzionali e quelle dirigenziali. Tra questi due

tipi di controller le differenze sono sostanziali e degne di particolare nota. Chi è classificato nelle posizioni dirigenziali gode di una responsabilità che prelude ad un rapporto di lavoro di tipo privatistico. Sempre più simili ai dirigenti di un'impresa. Questi controller sono dei *manager in pectore*. Chi invece è classificato nel funzionariato, aspira a divenire un dirigente, fatto che testimonia che occuparsi del controllo di gestione sia un'opportunità per passare dall'uno all'altro: con il controllo di gestione si fa carriera.

Tabella 4.12 – *Status di carriera dei responsabili di controllo di gestione*

Inquadramento di carriera	*%*	*N*
VI Qualifica Funzionale	0,8	(1)
VII Qualifica Funzionale	7,6	(9)
VIII Qualifica Funzionale	29,7	(35)
I Livello dirigenziale	39,0	(46)
II Livello dirigenziale	13,8	(16)
Segretario generale	5,9	(7)
Non risponde	3,4	(4)
Totale	100	(118)

Dobbiamo sottolineare, tuttavia, che questo dato, se per un verso conferma che tutto sommato il controllo viene ritenuto uno strumento da affidare ad una persona di responsabilità sulla quale investire (dirigente o funzionario qualificato [10]), contemporaneamente mette in mostra un altro 30% di addetti che sono inquadrati in qualifiche inferiori (VII o meno ancora) o addirittura di vertice, come il segretario generale o il II livello dirigenziale. Se è, dunque, vero che il o la responsabile del controllo di gestione rappresenta un investimento per l'amministrazione, è vero anche che ciò vale solo per una quota di essi. È, infatti, improbabile che valutatori impiegati in qualifiche inferiori all'VIII siano il segno di un investimento o abbiano delle *chance* di carriera.

[10] Per consuetudine l'VIII QF individua in maniera abbastanza automatica un ruolo di responsabilità di capo servizio o capoufficio.

Reclutamento e mobilità tra pubblico e privato

La creazione della figura dei *controller* pubblici è, tuttavia, un interessante fenomeno di reclutamento e di mobilità di personale tutto interno al settore pubblico. Il possibile trapianto da privato a pubblico non avviene certamente attraverso le competenze di un *manager* professionista trasferito nell'amministrazione, ma piuttosto mediante un amministrativo trasformato in manager professionista. Le amministrazioni locali non importano, se non in minima parte, controller del settore privato in quello pubblico, ma cercano di assumere risorse umane giovani da formare oppure di riqualificare operatori alle nuove competenze provenienti dal privato (Tabelle 4.13 e 4.14).

Tabella 4.13– *Esperienza lavorativa precedente all'attività di controller*

Attività lavorative precedenti a quelle di controller	*%*	*N*
Si, nel privato	18,6	(22)
Si, nel pubblico	47,5	(56)
Si, come lavoro autonomo	2,5	(3)
No, nessuna esperienza precedente	31,4	(37)
Totale	100	(118)

Infatti, la stragrande maggioranza dei responsabili del controllo di gestione che avevano già avuto un'esperienza lavorativa precedente a quell'attuale proveniva dal settore pubblico (quasi la metà). Solamente una piccola parte degli intervistati accedeva a questo ruolo giungendo dal privato e portando con sé un passato "aziendale". Ci sarebbe potuto attendere che il controllo di gestione potesse essere il frutto anche di un'assunzione di personale con esperienza di tipo privatistico (lavoratori autonomi, come ex consulenti, o ex dirigenti d'impresa); non è stato così.

Al contrario, i *controller* non paiono proprio rispondere a logiche "di importazione", tanto più che quei pochi che vengono dal privato avevano alle spalle esperienze lavorative estremamente differenziate: si tratta di persone con percorsi *curriculari* di responsabilità operativa (capi ufficio), se non di tipo meramente esecutivo (operai e/o tecnici), ma certamente non dirigenti o specialisti del controllo di gestione. Alla fin dei conti, le amministrazioni locali non hanno importato persone con esperienze dirigenziali, ma, al limite, persone con com-

petenze specifiche di carattere tecnico. Non sono *managers*, né specialisti del controllo di gestione d'impresa, ma operatori occupati in mansioni inferiori, impiegatizie od addirittura esecutive, i quali traggono un beneficio, in termini di garanzie, nel passaggio da privato a pubblico che, invece, un dirigente o uno specialista di *staff* non avrebbe sicuramente trovato sotto il profilo della remunerazione. A ben pensarci, infatti, non ci sarebbero state neanche le ragioni retributive in grado di giustificare una transizione da privato a pubblico da parte di dirigenti o controller d'impresa (!).

A parte questo, invece, è interessante sottolineare che, per la stragrande maggioranza, i *controller* che non provengono dal privato e che non siano alla prima occupazione, vengano, invece, da altre amministrazioni! Esiste una mobilità *infra settoriale* (nel pubblico, e in particolare all'interno del pubblico locale), piuttosto che *inter settoriale* (tra pubblico e privato). È, allora, verosimile pensare che si tratti di persone che sono state attratte in queste amministrazioni *dopo* che già erano entrate nel settore pubblico: selezionate per cooptazione nel ruolo di *controller*. Per accedere al ruolo di responsabile di controllo di gestione sembrerebbe più importante appartenere *già* al settore pubblico, più che avere un'esperienza aziendale. Ugualmente, è probabile che si sia trattato, almeno per qualcuno di loro, di persone che avevano già avuto un'esperienza nel ramo e che perciò erano entrate in contatto con l'amministrazione in cui lavoravano e per questo individuate e reclutate.

Infine, in seguito alla prevalente giovane età, molti dei controller risultano al loro primo impiego, segno definitivo che i vertici politico amministrativi, piuttosto che importare competenze e risorse umane provenienti dal privato, hanno preferito investire su risorse provenienti dal pubblico, magari più fresche e scevre da ogni esperienza, per formarle, poi, sul campo.

Sotto il profilo del reclutamento, si deve osservare come la gran parte dei responsabili dei controlli di gestione abbia assunto questo ruolo non per concorso, ma per cooptazione. Coloro i quali sono arrivati al controllo di gestione per concorso sono solamente una minima parte degli intervistati (16%). Tutti gli altri hanno seguito percorsi differenti; con una netta prevalenza di quelli (la metà) che sono stati assegnati al controllo di gestione su espressa decisione del vertice politico e di quelli che, invece, hanno dichiarato di aver seguito percorsi d'altro genere (circa 1/4), legati alla propria esperienza lavorativa ed alle competenze professionali sviluppate sul campo (Tabella 4.14).

Tabella 4.14– *Modalità di accesso al ruolo di responsabile di controllo di gestione secondo l'esperienza lavorativa precedente*

Modalità di accesso al ruolo di controller *all'interno dell'ente locale*	*Lavorava nel privato*	*Lavorava nel pubblico*	*Lavorava come autonomo*	*Nessuna attività precedente*	*Totale*
Per concorso	22,7	20,4	33,3	5,9	16,8
Per chiamata diretta	22,7	3,7	33,3	5,9	8,8
Su proposta del vertice politico amministrativo	50,0	55,6	–	47,1	50,4
Altro	4,5	20,4	33,3	41,2	23,9
Totale	100	100	100	100	100
N	(22)	(54)	(3)	(34)	(113)

Chi^2 = 22.502; d.f. = 9; *p-value* = 0.007.

In sostanza, esclusi quei pochi entrati a fare il controllo di gestione per concorso, tutti gli altri sono stati reclutati espressamente sulla base delle loro caratteristiche o sulla base dell'interesse mostrato. Basti sottolineare anche in questo caso come i percorsi, per così dire, più legati a vicende personali riguardano proprio coloro che già lavoravano nel pubblico (e quindi responsabili di controlli di gestione di altri enti o cose simili) o persone che non avevano nessuna esperienza lavorativa alle spalle, ovvero persone fortemente motivate; così come è rilevante osservare che in definitiva tra coloro che sono alla loro prima esperienza lavorativa ben il 47% ha iniziato a fare il controllo di gestione perché richiesto dal vertice politico dirigenziale dell'amministrazione.

Riassumendo, il quadro complessivo su questi *stakeholders* dell'implementazione della riforma mette in luce l'esistenza di figure eterodosse ed innovative, rispetto al tradizionale quadro di immobilismo della P.a. Si tratta di "valutatori in corso d'opera" i quali, e questo è il punto più importante, sono divenuti tali grazie e attraverso la loro esperienza di partecipazione ai gruppi di lavoro e di contribuzione alla messa in opera del progetto. Questi professionisti si sono formati sul campo e le loro competenze di valutazione sono il risultato delle loro capacità personali unitamente con gli orientamenti delle amministrazioni locali di collocare in questi ruoli personale giovane, alla prima esperienza o proveniente già dal settore pubblico.

4.4. "Istruzioni per fare un controllo di gestione"

L'ultima sezione di dati sulla messa in opera del controllo di gestione all'interno degli enti locali riguarda le azioni che da parte di organizzazioni, promotori, gruppi di lavoro, responsabili di controlli di gestione, vale a dire la popolazione dell'implementazione della riforma descritta nelle pagine precedenti, sono state poste in essere per cercare di raggiungere gli obiettivi. La realizzazione del sistema di controllo di gestione, passando dal progetto alla pratica reale, deve per forza concretizzarsi in una serie di scelte che fanno sì che la teoria diventi una pratica. Una volta abbandonato il testo di legge, formulato un progetto, individuato un promotore che si fa carico di diffondere all'interno dell'ente l'innovazione, un gruppo di lavoro che operativamente portasse avanti il progetto disegnando l'architettura del sistema e, infine, emerso anche un responsabile più o meno effettivo, è verosimile credere che per "fare" il controllo interno e metterlo in opera fino a condurlo a completamento, si fosse dovuto intraprendere alcune azioni che sostenessero e/o aiutassero la medesima messa in opera, aggirando i vincoli e cercando di acquisire risorse altrimenti non ottenibili con canali tradizionali, ossia seguendo le procedure canoniche della burocrazia.

Abbiamo scherzosamente denominato queste azioni "istruzioni" perché riflesso dei contesti di pratica all'interno dei quali si apprende a fare un controllo di gestione. Le "istruzioni" sono state, infatti, identificate durante le interviste in profondità con i testimoni privilegiati e poi sottoposte a tutti gli altri enti intervistati per mezzo del questionario (vedi Appendice). Le "istruzioni" presentate qui di seguito sono: i) copiare e imitare, ii) associarsi, iii) retificare, iv) frequentare corsi di formazione, v) produrre e condividere conoscenze su quanto fatto.

«Copiare ed imitare i controlli di gestione già esistenti»

Come abbiamo anticipato nel corso della presentazione dei testi di legge e della letteratura economico aziendale sul controllo di gestione, non è possibile realizzare quest'ultimo semplicemente eseguendo delle istruzioni da un manuale od applicando un modello teorico predefinito. Le normative sono criptiche e ambigue, e la manualistica sul controllo di gestione d'impresa esige, comunque, uno sforzo aggiuntivo d'interpretazione e di riadattamento.

Dinanzi a quest'impossibilità, una strategia apparentemente efficace pare ispirarsi a controlli di gestione reali in alcuni enti, al posto di quelli scritti sulla carta, per trarne spunto, imitarli e magari riprodurli in maniera abbastanza somigliante all'interno della propria organizzazione. In quest'ultimo caso, laddove il meccanismo di imitazione sfocia addirittura in una vera e propria copiatura, si tratta di un trasferimento vero e proprio del controllo di gestione tra un'organizzazione e l'altra; solo che, invece di essere un trapianto da privato a pubblico, si tratta di un trasferimento tutto interno al settore pubblico. Il meccanismo di ispirazione, o di copiatura, tra un ente e l'altro è così riassumibile nella categoria dell'isomorfismo istituzionale di tipo imitativo (§ 1.5).

In realtà, un'opzione di questo genere è stata praticata solamente da una minoranza di amministrazioni locali. Solo il 39% di queste ha dichiarato di ispirarsi espressamente a sistemi di valutazione già esistenti altrove assurti a modelli *da imitare* (Tabella 4.5). Questi modelli appartengono in prevalenza al settore pubblico ma, tra questi, la stragrande maggioranza appartiene, abbastanza logicamente, al settore pubblico locale. In questi casi, vale la pena notare, la messa in opera del controllo di gestione alla fin fine avviene avendo per riferimento non più la legge o un progetto politico, ma un ente di riferimento (e, soprattutto, dai promotori del controllo di gestione in esso presenti) che agisce da "altro significativo", socializzando i nuovi Attivati ai principi ed ai metodi della valutazione della gestione (§ 1.5).

Tabella 4.15 – *Imitazione di modelli esistenti di controlli di gestione*

Imitazione di modelli di controlli di gestione esistenti	*%*	*n*
A controlli di gestione di altri enti locali	30,1	(34)
A controlli di gestione di altre amministrazioni pubbliche	4,4	(5)
A controlli di gestione di aziende	4,4	(5)
A nessuno	61,1	(69)
Totale	100	(113)

In altre parole, quando si decide di ispirarsi ad un modello reale si preferisce un'amministrazione locale piuttosto che un altro tipo di organizzazione, pubblica o privata, e questo oltre che nel buon senso, è presumibile che risieda nell'atteggiamento da parte di chi "imita" di fidarsi più di un "pari" che è riuscito a raggiungere l'obiettivo piuttosto che fare da soli o copiare un'organizzazione che appartiene ad un altro settore produttivo od ha una diversa finalità. In questo modo, tutti coloro che hanno raggiunto l'obiettivo ("ce l'hanno fatta") divengono un riferimento per gli altri.

Ne consegue che divenire un modello per altri sia stata fonte di prestigio e, magari, anche di guadagno, visto che il meccanismo di imitazione e copiatura

può avvenire attraverso corsi di formazione, lezioni, consulenze, progetti "chiavi in mano" che alcuni dirigenti amministrativi avanzano nei confronti dei loro colleghi di altri enti: un piccolo mercato della valutazione tutto interno al settore pubblico locale. Gli *imitati* e gli *imitatori* si pongono come offerta e domanda secondo condizioni caratterizzate: dalla vicinanza (si copia il vicino perché è più facile – l'Emilia Romagna sembrerebbe essere stato un denso reticolo di imitazioni) e dalla "notorietà" del modello da imitare.

Particolarmente "ricercati "come modelli da imitare sono stati tutti quegli enti locali che avevano iniziato queste esperienze di valutazione a livello di sperimentazione già alla fine degli anni Ottanta, e che hanno lasciato traccia all'interno di specifiche pubblicazioni (ad esempio, i comuni di Modena e di Bologna, la provincia di Ferrara). Più in generale, si può dire che tutti quelli che abbiamo definito *first movers* siano stati cercati più di altri, perché avevano avuto maggior tempo per farsi pubblicità e perché costituivano, nel loro genere, delle sperimentazioni. Alla fin fine questo gruppo di governi locali "pionieri" ha fatto "scuola". Generalmente, tuttavia, ad una ricognizione superficiale sull'identità degli imitati rispetto agli imitatori, si vede come la vicinanza, possa essere stato il fattore determinante per scelte di questo genere. Si nota, di contro, come gli enti che hanno dichiarato di essersi ispirati ad un modello presente in un'impresa privata siano stati solamente quattro comuni di dimensioni minori (Jesolo, Pontassieve, San Giovanni Lupatoto, Vigevano).

Va poi detto, facendo mente locale a quanto scritto a proposito sul fattore temporale (§ 3.5), che gli imitatori prevalgono nettamente (70,5%) nella categoria delle amministrazioni che hanno iniziato ad implementare il controllo di gestione dopo il d.lgs. n. 77/1995, ma che, al momento dell'intervista, non avevano ancora condotto a termine la messa in opera (cosiddetti *laters*). Si tratta degli enti che sono arrivati dopo un nutrito gruppo di avventurosi sperimentatori e che cercano, per questo motivo, di trovare agio nell'imitarli, anche se, in termini di efficacia, questa operazione di copiatura non mette loro in condizione di essere maggiormente tempestivi, mentre ci informa che questa stessa modalità di implementazione attraverso ispirazione tra un ente e l'altro prende il via in maniera consistente dal 1995 in poi, quando il controllo di gestione cessa di divenire un fenomeno d'élite, e si trasforma in un fatto di massa (Tabella 4.16).

Tabella 4.16 – *Imitatori del controllo di gestione secondo il fattore temporale*

	Imitatore	*Non imitatore*	*Totale*
First movers	6,8	20,3	15,0
New comers n. 29/1993	–	4,3	2,7
New comers n. 77/1995	22,7	29,0	26,5
Laters	70,5	46,0	55,8
Totale	100	100	100
N	(44)	(69)	(113)

Chi^2 = 8.344; d.f. = 3; *p-value* = 0.039.

Segnaliamo infine, sempre in riferimento ai fattori di istituzionalizzazione descritti nel capitolo terzo che gli *imitatori* prevalgono nettamente negli altri comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti (54%), mentre rimangono assai bassi nei capoluoghi (18%) e nelle province (27%) (Tabella 4.17). I comuni di minori dimensioni, insomma, dimostrano di agire per azione riflessa dei più grandi e prestigiosi (ad esempio i comuni delle aree metropolitane di Bologna e Torino).

Tabella 4.17 – *Imitatori del controllo di gestione secondo le differenti istituzionali*

	Imitatore	*Non imitatore*	*Totale*
Provincia	27,3	27,5	27,4
Comune capoluogo	18,2	42,0	32,7
Altro comune > 20.000 abitanti	54,5	30,4	39,8
Totale	100	100	100
N	(44)	(69)	(113)

Chi^2 = 8.589; d.f. = 2; *p-value* = 0.014.

«Riunirsi in associazioni»

Quella dei responsabili dei controlli di gestione potrebbe non essere solamente una *comunità* occupazionale, vale a dire un gruppo corporativo dipendenti riuniti in un albo (come i segretari comunali e provinciali), ma una *comunità di pratica*, ovvero rete, più o meno formalizzata, di relazioni e di gruppi

dove si condividono culture, competenze, relazioni *a prescindere dalla definizione formale* (leggi in questo caso l'inquadramento gerarchico). La comunità di pratica si distingue proprio dal fatto che i suoi membri sono dei pari non sul piano della forma (perché condividono un titolo di studio o svolgono una determinata professione), ma sul piano della sostanza (Lave e Wenger, 1991).

I membri di una comunità di pratica sono, e diventano, tali sulla base della loro capacità di scambiare conoscenze con altre persone le quali, magari svolgendo professioni diverse, con alle spalle differenti percorsi di studio e con profili occupazionali anche differenziati, di fatto, si trovano ad avere un interesse concreto nel mettere in comune le loro esperienze per trasmettersi e comunicare competenze acquisite attraverso l'esperienza, la cui rilevanza magari risulta latente o incomprensibile ad un occhio profano, ma non tra coloro che svolgono quella attività (Brown e Duguid, 1995). I valutatori sono senz'altro una comunità di pratica [11].

Le comunità di pratica, in poche parole, sono una forma di aggregazione e comunicazione di tipo informale che si viene a formare tra persone eterogenee per provenienza che riconoscono progressivamente tra loro di condividere delle esperienze professionali e di competenza relative alla loro attività professionale. Queste conoscenze sono per lo più implicite, ovvero legate all'esperienza soggettiva o molto specializzate, perché riferite a specifiche mansioni o a percorsi professionali *ad hoc*.

Il caso dei controller pubblici può rientrare in questa categoria. Inizialmente si tratta di dipendenti pubblici come gli altri, che occupano profili lavorativi e che possiedono competenze molto differenti. In comune, tuttavia, hanno l'esperienza di *problem solving* della messa in opera del controllo di gestione. Gli interrogativi, i dubbi, le scoperte, le comunicazioni acquisite attraverso l'esperienza di chi ha dovuto confrontarsi con una certa teoria del controllo di gestione con il compito di farla divenire una pratica, ha vissuto un'esperienza ed ha accumulato delle competenze professionalizzanti che possono essere condivise ed arricchite solo con coloro i quali si trovano nelle medesime condizioni. L'appartenenza a comunità di pratica può, comunque, istituzionalizzarsi in attività formali, ma la sua caratteristica è proprio la fluidità e l'elasticità delle appartenenze.

[11] Il mestiere di valutatore è un tipico ruolo trasversale e specializzato. L'associazione italiana di valutazione (AIV) riunisce competenze e professioni molto lontane tra loro accomunate dal sapere pratico del valutare, altrimenti difficilmente codificabile come conoscenza autonoma e ufficiale.

Il versante formale ha, comunque, una sua rilevanza, ma non viene sentito come fondamentale. Un primo tipo di istituzionalizzazione delle comunità di pratica sono le associazioni professionali che si vengono a creare intorno a questo settore della valutazione. Tuttavia, i risultati quantitativi dell'inchiesta hanno totalmente disatteso le cognizioni iniziali ottenute attraverso i contatti con i cosiddetti testimoni privilegiati.

Le dichiarazioni di essere esplicitamente iscritti ad associazioni professionali si riducono ad un manipolo di valutatori particolarmente "infervorati". Finché si tratta di essere simpatizzanti od orbitanti all'ambiente professionale dei controller, la stragrande maggioranza degli intervistati dichiara di sentirsi parte di un denso reticolo di scambi e di contatti dove si comunicano esperienze e conoscenze. Quando, però, bisogna dichiarare formalmente se si fa parte di associazioni specifiche o di centri di studio dediti al controllo di gestione le adesioni subiscono un brusco calo.

In realtà, siamo al corrente dell'esistenza di ben quattro aree associative che hanno agito in questo periodo, di cui una sola (l'AsPiC) investe esclusivamente controller, ma che in qualche maniera tendono a riunire e a far incontrare *professionisti, consulenti e produttori di conoscenza*. Altre due importanti realtà individuate sono la SVIMAP e il COGEST, due centri associativi che in qualche maniera fanno capo ad esponenti accademici, mentre una quarta realtà associativa, l'ASFEPA, rappresenta lo sviluppo associativo dei dipendenti pubblici che nel corso degli anni Ottanta (§ 3.1) avevano preso parte ai corsi di formazione gestiti dal DFP e denominati Funzionalità ed Efficienza nella Pubblica Amministrazione (FEPA).

È possibile che nel corso del tempo queste realtà associative siano cresciute ulteriormente, così come che se ne siano aggiunte alte. Dobbiamo, tuttavia, sottolineare che, al di là, dei piccoli numeri di aderenti "ufficiali" rilevati attraverso la nostra indagine, si tratta di un'attività associativa densa, specie se pensiamo a quanto è circoscritto il tema, il controllo di gestione, nel più ampio quadro delle riforme amministrative e delle possibilità associative che si possono venire a creare. A dispetto dei risultati, e verificando con mano la vivacità e il volume delle iniziative promosse da queste associazioni, riunirsi in associazioni sembra essere una strategia assai efficace per sostenere la messa in opera del controllo di gestione .

«Costituire network di relazione con "altri significativi"»

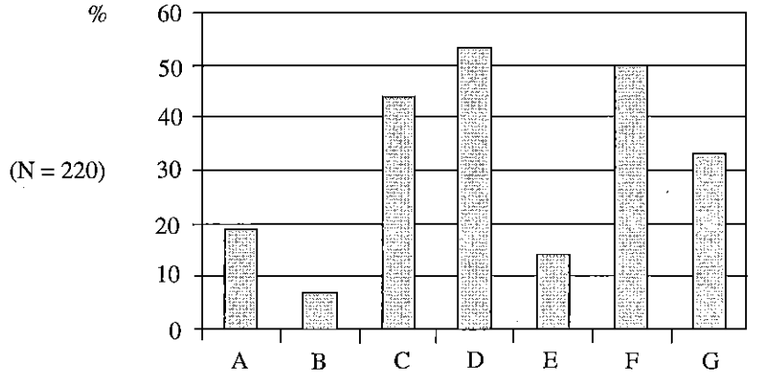
Qualcosa di simile all'associazionismo e derivante dall'esistenza di una comunità di pratica, è l'esistenza di *network*, più o meno, formali, stabili tra i sin-

goli dipendenti. Rispetto alle associazioni, i *network* sono delle attività di relazione ed espressione di comunità di pratica tipicamente informali che consistono di contatti più o meno continui tra specifici addetti alla messa in opera all'interno di diverse realtà amministrative. Il *network* agisce, in questa maniera, come una risorsa di relazioni e di contatti da utilizzare sia attraverso la costituzione di gruppi di lavoro, sia semplicemente come opportunità di scambio, confronto e comunicazione. Anche in questo caso, tuttavia, le conoscenze precedenti alla messa a punto del questionario testimoniavano dell'esistenza di reti di relazioni tra controller (e non solo) che sostenevano l'implementazione del controllo di gestione. Di fatto, interpellati formalmente, quasi tutti smentiscono di fare parte di reti di questo genere, anche se siamo a conoscenza che nel biennio 1995-1997 reti di questo genere, si sono sviluppate sia nel Nord-Est sia in Emilia Romagna. Più concretamente i dipendenti pubblici, abituati all'aspetto formale delle cose, danno un peso minore a questi fenomeni di quanto gliene diano gli scienziati sociali e, al momento di dichiarare esplicitamente qualcosa di tipicamente informale, non ne considerano l'esistenza e l'importanza.

Fatto sta che attraverso altre domande del questionario si è chiaramente capito che il contatto orizzontale tra colleghi di diverse amministrazioni è, in realtà, una pratica abbastanza consolidata. Poco meno dei 2/3 degli intervistati ha affermato di avere avuto già un'esperienza precedente con i controlli di gestione, prima di iniziare a mettere in opera il proprio. Questo tipo di esperienza è maturata attraverso "visite" a controlli di gestione esistenti e attraverso il passa parola tra colleghi di diversi enti locali. Il 70% di questi ultimi per così dire "esperiti" afferma, comunque, di essere, e di essere stato, in contatto con colleghi di altre amministrazioni, e quindi di avere in qualche maniera acquisito oralmente, o per osservazione diretta, questo tipo di esperienza, fatto che testimonia ancora una volta della sostanziale attenzione alla propria specializzazione da parte dei medesimi e della volontà di essere inseriti in una rete di contatti.

Bisogna anche sottolineare, però, che le reti di contatti con altri controller non rappresentano le uniche forme di *networking*. I contatti possono, infatti, svilupparsi con altri tipi di soggetti professionali esterni all'amministrazione (Tabella 4.18). L'universo dei contatti e delle possibili reti che si possono venire a creare intorno all'ente che sta implementando il controllo di gestione è l'insieme di quelli che abbiamo definito (§ 1.5) gli "altri significativi" dell'innovazione.

Tabella 4.18 – *Gli "altri significativi" del controllo di gestione*



Legenda:
A = esperti contabili e commercialisti;
B = consulenti legali;
C = consulenti di organizzazione e direzione aziendale;
D = colleghi controller degli enti locali;
E = controller che operano in imprese private;
F = esperti e consulenti di software;
G = accademici in generale

L'universo di questi contatti e delle reti con "altri significativi" è un forte fattore di socializzazione, anche se si nota con chiarezza che, ancora una volta, percentualmente gli altri controller pubblici sono gli interlocutori preferiti per la costituzione di reti di relazione e di scambio di conoscenze. Altrettanta fiducia riscuotono quei professionisti che detengono conoscenze esclusive e assolutamente necessarie per chi si occupa di valutazione: da una parte consulenti d'organizzazione e di direzione aziendale, i quali, di fatto, spiegano agli enti locali che cosa si debba intendere per controllo di gestione, grazie alla loro esperienza nel settore *profit*, e dall'altra tutti coloro che operando nel campo dell'informatica permettono la realizzazione di *software* necessari per la costruzione di archivi per la messa a punto del sistema di valutazione.

Una discreta influenza sulla messa in opera del controllo di gestione pare essere esercitata anche da vari accademici, per lo più economisti, ma anche delle discipline giuridiche, e ricercatori che mettono a servizio delle amministrazioni lo-

cali le loro conoscenze dando vita a reti di relazioni e di fiducia piuttosto stabili. Non dimentichiamo che questo specifico tipo di reti di relazioni avevano permesso la nascita e lo sviluppo dei primissimi prototipi di controlli di gestione.

Questi interlocutori paiono essere stati perciò degli "altri significativi" particolarmente apprezzati e frequentati. Ad essi seguono figure evidentemente ritenute meno adatte per scambiare conoscenze: i commercialisti e tutti i professionisti della contabilità, i controller che operano all'interno di imprese private e, infine, gli esperti di legge. Per quanto riguarda i primi è lecito supporre che nelle amministrazioni locali ci siano state sufficienti competenze ragionieristiche per affrontare problemi contabili. Gli aspetti relativi alla contabilità economica ed al passaggio a questa da quella finanziaria sono stati piuttosto discussi con esperti di altro tipo, come i consulenti di direzione aziendale.

Nella stessa misura i controller delle imprese non sono stati mai considerati degli interlocutori particolarmente ricercati, secondo una tendenza oramai evidente secondo la quale, pur trasferendo strumenti dal privato al pubblico, questi due settori rimangono assolutamente indipendenti. Il settore pubblico, casomai, si "aziendalizza" da solo trapiantando competenze che attinge da alte fonti (accademiche, associative) e non dai contatti diretti con le imprese.

Infine, gli esperti di legge non vengono proprio considerati, se non da una piccolissima percentuale di intervistati degli altri significativi utili per quest'obiettivo, specie se facciamo riferimento alla tendenza di fondo che anima questo tipo di professionisti e gli enti locali che implementano i sistemi di valutazione: allontanarsi il più possibile dalla burocrazia e dal diritto amministrativo.

«Frequentare corsi di formazione»

La cifra di coloro i quali partecipano alla messa in opera del controllo di gestione in qualità di addetti ufficiali od ufficiosi ha preso parte anche ad un seminario, ad un *workshop* od ad un corso di formazione per apprendere conoscenze nuove in materia (47%). Egualmente, coloro i quali hanno preso parte ad un seminario od ad un *workshop* su problemi inerenti queste attività sono il 53% degli intervistati. Le due cifre sono considerevoli, ma non altissime se si considera la diffusione di queste conoscenze nella pubblica amministrazione, cioè quasi nulla. In questa misura dobbiamo però sottolineare come i dipendenti pubblici siano andati a cercare fonti di competenze e conoscenze necessarie a raggiungere il loro obiettivo al di fuori dell'ente e, soprattutto, lontano dalle conoscenze della burocrazia. Che la cifra dei frequentanti corsi di formazione e occasioni di incontro oscillino sulla metà rappresenta una piattaforma di enti locali che cercano di attingere nuove conoscenze per arricchire la loro capacità

di risolvere il problema e condurre in porto l'iniziativa.

Sottolineiamo, però, che nell'uno e nell'altro caso le preferenze siano abbastanza diversificate. Per quanto riguarda i seminari e i vari tipi di incontri pubblici sull'argomento vediamo (Tabella 4.19) che i temi contabili sono in assoluto quelli preferiti (72,9%). Si tratta del problema al quale abbiamo già accennato: la necessità di convertire un sistema di contabilità finanziaria ad una di tipo economico, necessaria per un sistema di valutazione della gestione (§ 5.1). Altri tipi di seminari particolarmente frequentati sono quelli inerenti un altro problema particolarmente sentito, vale a dire l'interpretazione delle leggi e dei regolamenti (64%) laddove si trattava di capire che cosa potesse essere il controllo di gestione e come potesse essere legittimata una funzione di controllo interno. Più staccati, invece, paiono analoghi incontri sulla programmazione e i rapporti tra politica e amministrazione (49%) e la qualità dei servizi (53%), mentre decisamente residuali paiono le iniziative relative allo *status* dei controller ed alla loro professionalità (24%). Se escludiamo quest'ultima categoria notiamo, allora, che la media dei frequentanti si alza di molto.

Tabella 4.19 – *Partecipazione a seminari e corsi specializzati*

Workshop e seminari su:	*%*	*N*
Interpretazione delle leggi e dei regolamenti	64,4	(118)
Rapporti tra politica e amministrazione, *budgeting* e programmazione	49,2	(118)
Qualità dei servizi	53,4	(118)
Professionalità e carriera degli addetti ai controlli di gestione	24,7	(118)
Bilancio, ragioneria, contabilità	72,9	(118)

Non molto diversamente la frequenza di corsi di formazione è un fatto che coinvolge in maniera differente i protagonisti dell'implementazione del controllo di gestione, anche se le preferenze paiono assai più omogenee, dal momento che i corsi di formazione sono tipi d'impegni sul piano della sostanza assai più onerosi, rispetto al seminario o alla conferenza pubblica. La maggiore preferenza, anche in questo caso, comunque, spetta ancora i temi relativi alla contabilità (65%), seguita stavolta da aspetti relativi alla professionalità dei controller pubblici (50%). Più staccato, invece pare il tema inerente l'interpretazione delle leggi (45%) (poiché, se uno partecipa ad un corso di formazione, si immagina che questo tipo di problema iniziale lo abbia già risolto). Infine i temi della qua-

lità dei servizi e della programmazione e del *budgeting* tra politica e amministrazione rimangono ultimi tra le preferenze (rispettivamente 36% e 37%).

Tabella 4.20 – *Partecipazione a corsi di formazione specializzati*

Corsi di formazione su:	%	N
Interpretazione delle leggi e dei regolamenti	45,8	(118)
Rapporti tra politica e amministrazione, *budgeting* e programmazione	36,4	(118)
Qualità dei servizi	37,3	(118)
Professionalità e carriera degli addetti ai controlli di gestione	50,8	(118)
Bilancio, ragioneria, contabilità	65,3	(118)

Complessivamente si nota, comunque, che la scelta di partecipare a corsi di formazione sia stata seguita in maniera abbastanza numerosa e diversificata. L'indicazione generale che se ne trae è che i controller, e più in generale gli enti locali, siano ricorsi a questo tipo di fonti conoscitive per risolvere due problemi tipicamente amministrativi che stanno "a monte" dell'introduzione della valutazione: capire cosa volesse dire la legge e cercare di decifrare la contabilità. Questi due, rispetto agli altri tre temi, non sono specificamente inerenti il problema del controllo di gestione, quanto i requisiti che lo precedono. Ci sentiamo di prevedere che, nel corso del tempo, una volta superati questi problemi iniziali di decifrazione di contabilità finanziaria e di contenuti delle leggi, la frequenza si sposterà maggiormente su temi tipicamente riguardanti il controllo, come la programmazione, la qualità dei servizi e la professionalità degli addetti.

Un'ultima nota, in merito sulle agenzie formative. Ci si sarebbe potuti aspettare, in questo discorso, l'emergere di alcune scuole consulenziali o formative private o pubbliche. Non è così. Se escludiamo, infatti, due grandi agenzie formative che svolgono corsi per il settore pubblico, che coprono circa 2/5 delle opzioni scelte, osserviamo che, di fatto, i corsi di formazione frequentati sono stati istituiti dagli enti più diversi. Tra questi, una parte sono enti pubblici, e in prevalenza organismi riguardanti il mondo delle amministrazioni locali e il loro tessuto associativo. Paiono invece residuali gli organismi formativi "ufficiali" dei ministeri e del DFP.

La stragrande maggioranza delle agenzie formative che hanno introdotto gli enti locali ai temi del controllo di gestione sono di piccolo cabotaggio: "il consulente della porta accanto", la piccola agenzia formativa più vicina sotto il profilo delle distanze geografiche. Questo dato potrebbe sembrare strano, visto l'imponente dispiegamento di mezzi e risorse da parte di alcune note agenzie formative di carattere nazionale ma, stando ai dati in nostro possesso, in realtà è il contrario. Sono le piccole società e i singoli professionisti che hanno occupato la principale quota di questa nicchia di mercato.

«Produrre e condividere conoscenze sulle proprie esperienze»

Un altro modo per far circolare le competenze è, infine, trasmettersele direttamente tra colleghi attraverso le forme finora citate: corsi, seminari, *networks*, associazioni. Ciò che è importante sottolineare è, infatti, che le principali fonti conoscitive sul controllo di gestione in ambito pubblico locale sono proprio gli stessi controller (!), i quali riferiscono e condividono le loro esperienze. Ciò conferma che si tratta di una comunità di pratica che cerca di capire cosa stanno facendo attraverso un tessuto di comunicazioni, alcune delle quali ufficiali.

Sotto questo punto di vista dobbiamo dire che il 58% degli intervistati abbia contribuito in qualche maniera a trasmettere in qualche maniera le proprie conoscenze e le proprie sperimentazioni. In particolare, circa $^1/_4$ dichiara di aver scritto ed esposto oralmente i contenuti della propria esperienza, mentre tutti gli altri si limitano ad esporre solo oralmente o solo per iscritto (circa il 15% in egual misura). Complessivamente, si vede che si tratta di una categoria di professionisti che tendono a cercare di comunicare, anche solo per cercare gratificazioni, la propria esperienza molto più di quanto invece tendano a partecipare ad occasioni di incontro ufficiali tipo convegni o corsi di formazione.

La tendenza dei *controller* è quella di voler cercare delle relazioni e di lasciare il più possibile memoria, lasciare traccia del proprio operato, capitalizzando il più possibile quanto fatto. In parte si tratta di ricorrere a forme di comunicazione tradizionali della P.a., come quella di redigere relazioni, ma l'esposizione a conferenze e convegni, invece, è un fatto inusuale per un dipendente pubblico. In generale, la propensione a diffondere la propria esperienza sia oralmente che per iscritto è maggiore in responsabili del controllo di gestione con precedente esperienza e in coloro che solitamente partecipano ad esperienze di tipo formativo (seminari, corsi), come verrebbe fatto di presumere anche a buon senso.

Riassumendo, mettere in opera un controllo di gestione è un'attività che si fa attraverso tutte le operazioni esaminate finora. Se vogliamo compiere uno sforzo ulteriore cercando di capire se tra queste operazioni siano esistite delle priorità, vale a dire se ci sono state delle azioni che hanno le altre prese in considerazione, riusciamo a costruire un'ideale ricetta attraverso la quale i nostri intervistati sono giunti a realizzare la loro iniziativa. La tecnica utilizzata è quella della dell'analisi multivariata della scala cumulativa (Tabella 4.20). Il risultato di questa analisi è una scala discendente che mostra le interazioni tra le variabili in senso gerarchico da quelle più frequentate a quelle più rare.

Come si vede, partecipare a seminari di approfondimento è l'attività più diffusa (quindi il passo iniziale) tra i responsabili del controllo di gestione e che precede tutte le altre. Si tratta dell'azione più generica che serve a capire di cosa si tratta e incontro a quali problemi si andrà incontro. Non è un caso, come abbiamo visto, che i temi preferiti in merito siano quelli relativi ad un primo approccio al problema: contabilità e interpretazione delle leggi. Nella stessa misura la seconda attività più frequente esercitata dai responsabili dei controlli di gestione è l'essere in rete con altri, cioè avere dei contatti stabili con omologhi di altre amministrazioni. Lungo la scala compare quindi tra le azioni svolte dai responsabili dei controlli di gestione l'ispirarsi a modelli esistenti (l'imitazione) e, in ultimo, prendere parte a gruppi di lavoro e partecipare a corsi di formazione.

Tabella 4.21 – *La scala cumulativa delle azioni svolte dai responsabili del controllo di gestione*

Tipi di azioni svolte dai responsabili del controllo di gestione durante la loro attività	*Mean(I)*	*H(I)*	*Δ*(I)*
Partecipare a seminari di approfondimento e *workshop*	0,38	0,73	9,53
Avere contatti continuativi con responsabili di Cdg di altri governi locali	0,18	0,51	9,56
Ispirarsi a modelli e/o esperienze esistenti in altri governi locali	0,17	0,27	5,11
Partecipare a corsi di formazione	0,13	0,28	5,04
Prendere parte a gruppi di lavoro sull'implementazione del Cdg	0,13	0,43	7,79

Coefficiente scalare *H* di Loevinger = 0,44; Coefficiente scalare ΔStar = 11,85; (*N* = 146).

5

Gli impatti dei controlli di gestione

SOMMARIO: 5.1. Pratiche di controllo di gestione. – 5.2. Il controllo di gestione nell'organizzazione amministrativa. – 5.3. Programmazione, *budgeting* e *decision making*. – 5.4. Finalità e impatti del controllo di gestione sull'amministrazione locale. – 5.5. Dirigere e governare con il controllo di gestione.

5.1. Pratiche di controllo di gestione

La realizzazione del controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali presuppone un suo utilizzo come strumento di decisione, programmazione e valutazione della gestione di quel comune o di quella provincia. Di conseguenza, il tipo di sistema realizzato e il suo modo di funzionare determineranno anche il genere di utilizzo che ne verrà fatto e i successivi impatti che ne potranno scaturire. In questo capitolo cercheremo di esplorare in maniera analitica quale possa essere stato, rispetto al campione di enti locali intervistati, l'applicazione funzionale prevalente e le conseguenze sulla gestione dal punto di vista direzionale e politico.

Per fare questo entreremo nello specifico del sistema di valutazione dando una rappresentazione *micro* della sua messa in opera scandagliandone le singole componenti e sintetizzando la sua architettura per:

i) cercare di cogliere il tipo di uso effettivo che si sta facendo, anche a livello sperimentale, ovvero se abbia qualche affinità con il suo omonimo in uso nel settore industriale e come sia stato modificato e riadattato nella pratica alle nuove esigenze di tipo politico amministrativo del settore pubblico;

ii) fare una ricognizione sul *tipo* di controlli di gestione che i governi locali hanno realizzato per comprendere se esistano dei modelli prevalenti e per capi-

re quali effetti potenziali queste applicazioni riconvertite al settore pubblico siano in grado di generare sia sulla gestione sia sulla formulazione delle politiche pubbliche.

Inizieremo dall'aspetto più strettamente tecnico del sistema di controllo di gestione cercando di comprendere le configurazioni prevalenti assegnate a questi sistemi per cercare di risalire, passando dal fatto tecnico al fatto sociale sottostante, alle pratiche di valutazione ed alle logiche cognitive che nei contesti d'uso vengono assegnate alle medesime configurazioni: esigenze, utilizzi e significati che stanno monte di ciascuna implementazione.

Il primo dato da porre dinanzi ad ogni considerazione ulteriore è che *non esiste,* tra quelli osservati, *un controllo di gestione prototipo,* ma *una pluralità d'esperienze* che tendono a parcellizzarsi (data la complessità e la quantità di elementi discrezionali dell'oggetto) in un rivolo di situazioni potenzialmente tutte diverse tra loro. Alla fin fine, ogni controllo di gestione tenderebbe ad assumere una configurazione propria. Ciò non impedisce che non si possano riscontrare elementi di comunanza e osservare quale tipo di assetto prevalente possa emergere tra loro *ma*, sulla base delle informazioni ottenute, quest'interpretazione va fatta alla luce di due constatazioni di ordine generale.

La *prima* è che questo dato è fortemente connesso *con i differenti stadi di avanzamento dell'implementazione* dei singoli casi, sia Contaminati che Attivati. Stando in questi termini è opportuno documentare che solamente una porzione di questo sotto gruppo degli enti locali intervistati, tra il 1996 e il 1997, aveva in qualche maniera raggiunto una *soglia determinante sotto il profilo tecnico* (circa 53 su 119 casi) tale da poter dire che il sistema, più o meno in corso d'opera, fosse in grado di operare e di influire pienamente sulla programmazione e la valutazione dell'azione di governo. Facciamo coincidere questa soglia con l'emissione di un rapporto di gestione, che è lo strumento di *feedback* che permette di compiere il controllo a distanza, perché riporta al punto di partenza le informazioni richieste dando vita al ciclo di programmazione per obiettivi ed alla formulazione di nuovi programmi.

La *seconda* è che *non c'è consequenzialità logica* tra le componenti riscontrate empiricamente e quelle che ci si dovrebbe aspettare in teoria. Da un punto di vista teorico la messa in opera di una tecnologia siffatta, pur prevedendo una certa quota di discrezionalità, presupporrebbe una logica rigorosa nell'applicazione di ciascuna componente seguendo l'intrinseca caratteristica della stessa: il ciclo. Per giungere ad un *rapporto di gestione,* infatti, dovrebbe essere necessario rispettare la struttura logica della valutazione che verifica gli output rispetto a degli *input*: installare e poi utilizzare in sequenza degli obiettivi, degli

standards, un sistema informativo, degli indicatori fino all'emissione di un *report*, in modo da articolare una ciclo di monitoraggio (§ 2.3).

Questo, però, è un presupposto teorico. Nella pratica è accaduto qualcosa di diverso. Solamente il 61% di coloro che hanno prodotto e distribuito un *rapporto di gestione* possedeva al momento dell'intervista anche degli indicatori di misurazione della produttività [1]. Anche ad un occhio profano salta immediatamente all'attenzione una contraddizione: com'è possibile avere prodotto dei rapporti che documentano delle informazioni statistiche senza avere degli indicatori che rilevino dei dati? Su cosa riferiscono questi rapporti? Continuiamo allora col dire che solo i $^3/_4$ dell'insieme degli enti che hanno emesso almeno un rapporto di gestione possedeva al momento dell'intervista anche un archivio informativo che raccogliesse e catalogasse i dati. Anche in questo caso la contraddizione è palese e forse ancora più paradossale: come si fa ad emettere un *rapporto di gestione* se non si possiede un archivio informativo che immagazzini ed elabori così ampie e complesse quantità di informazioni numeriche?

Se osservassimo questo fatto con un occhio razionalista la risposta potrebbe essere immediata. La messa in opera del controllo di gestione è un fallimento oppure chi lo sta realizzando non ha capito niente di ciò che sta facendo, che è conferma della prima ipotesi, come se si montasse una bicicletta partendo dalle ruote o si assemblasse un'automobile partendo dalle cinture di sicurezza. Con questo tipo di assunto, la nostra indagine potrebbe concludersi con la diagnosi che ciò che si sta facendo non ha niente a che vedere con i controlli di gestione, né come sono descritti nei manuali di economia aziendale, né come sono prescritti dai testi di legge.

La via d'uscita a questa *impasse* non va ricercata nella logica della teoria, dei componenti della *policy community*, degli accademici e dei manuali di economia aziendale, ma nella logica delle pratiche e dei contesti d'uso all'interno dei quali il controllo di gestione è stato messo a punto. Bisogna, di conseguenza, cercare di capire i controlli di gestione nelle logiche e nel senso dell'azione di coloro che li hanno realizzati cercando di indagare non tanto gli oggetti, quanto coloro i quali li hanno progettati, realizzati e utilizzati.

Nel corso del secondo capitolo avevamo descritto questo sistema di valutazione come una serie di componenti e di funzioni distintive. Sulla base di queste aspettative teoriche andiamo adesso a verificarle nella pratica osservando l'esistenza di: un responsabile addetto, un'applicazione contabile delle entrate e delle uscite per quanto concerne il bilancio dell'amministrazione, una pro-

[1] In definitiva quelli che hanno degli indicatori sono una ristrettissima cerchia di 24 casi, corrispondente all'8% del campione osservato.

grammazione per obiettivi che ponga degli *standards* di produzione, un *budget*, un sistema informativo, degli indicatori e, infine, anche dei rapporti di gestione che sintetizzino i risultati e li comunichino al vertice dell'amministrazione in modo che questo possa impostare le successive politiche e correggere gli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati.

Con queste condizioni, per ciò che concerne la *survey* – che costituisce l'evidenza empirica di questi ragionamenti –, i governi locali che hanno applicato rigorosamente l'architettura del sistema esattamente secondo le prescrizioni della teoria e che, quindi, hanno aderito in maniera *scolastica* a ciò che è scritto nei manuali, sono solamente sei: i comuni di Bologna, Ferrara, Vicenza, e le province di Livorno, Savona e Trieste. Questi controlli di gestione sono, per così dire, *da manuale*. Almeno sul piano della forma sembrano essersi attenuti, o almeno hanno dichiarato di averlo fatto, alla logica della teoria.

Si tratta però di casi isolati. Tutti gli altri hanno seguito le logiche della pratica adattando l'architettura teorica alle esigenze ed ai vincoli dei loro ambienti amministrativi. Questi enti locali hanno fatto, più semplicemente, *shopping*: "hanno acquistato" del controllo di gestione le componenti che, in termini d'appropriatezza, parevano più attraenti o apparentemente più razionali da applicare in quel momento lì. Sta di fatto che lo *shopping* è la regola e non l'eccezione e tutte le volte che si parla, stando all'evidenza, di controlli di gestione nel governo locale dobbiamo fare riferimento a degli strumenti profondamente riadattati e morfologicamente assai distanti dalla teoria d'impresa e, tanto meno, delle imprese reali.

Osserviamo allora le variazioni sul tema che si sono riscontrate nei casi osservati. Il metodo per osservare la sequenza attraverso la quale gli enti locali hanno applicato il controllo di gestione è la tecnica di inferenza statistica della scala cumulativa [2] (Mokken, 1971), che presenta l'ordine attraverso il quale si è costruito il sistema. La tecnica della scala cumulativa (§ 4.4) permette di ordinare le variabili (in questo caso le componenti del controllo di gestione) secondo il loro grado di presenza associando alla frequenza anche l'interazione reciproca tra di esse, notando, così, se statisticamente l'adozione di ciascuna ha preceduto od è stata seguita da un'altra, individuando la sequenza temporale dell'avanzamento dalle componenti "praticate" per prime fino a quelle più rare, e lasciate per ultime nel tempo (Tabella 5.1).

[2] La tecnica di trattamento del dato è quella ella tecnica multivariata della scala cumulativa (Mokken, 1971) in cui si osservano le interazioni tra le variabili alla ricerca di andamenti scalari sistematici tra le medesime già utilizzata nel precedente capitolo.

La prima componente che le amministrazioni hanno adottato per procedere verso l'installazione del controllo di gestione è, per così dire, quella umana, vale a dire avere individuato un addetto che si prenda cura in maniera più o meno stabile ed ufficiale del nascente sistema di valutazione (§ 4.3). Questo fatto testimonia dell'importanza che le figure dei controller stanno via via assumendo, oltre a confermare che la sua eventuale presenza effettivamente costituisce, dal punto di vista dei fatti, il discrimine per capire se la messa in opera fosse reale, e non un mero adempimento (§ 3.2).

Tabella 5.1 – *La scala dell'installazione delle componenti tecniche*

Le componenti del controllo di gestione implementate dai governi locali	*mean (I)*	*H(I)*	*Δ*(I)*
1. Avere individuato un/una operatore/trice addetto/a al controllo di gestione	0,40	0,67	22,96
2. Applicare il Controllo di gestione alla voce spese correnti del bilancio	0,34	0,82	31,01
3. Aver adottato il Piano Esecutivo di Gestione	0,30	0,77	30,96
4. Avere adottato una procedura di definizione del budget	0,26	0,70	28,87
5. Avere installato un sistema informativo	0,22	0,65	27,42
6. Applicato il Controllo di gestione alla voce delle entrate del bilancio	0,22	0,59	24,98
7. Avere prodotto e distribuito dei rapporti di gestione	0,18	0,60	24,64
8. Avere un'unità organizzativa specifica addetta al Controllo di gestione	0,17	0,58	23,18
9. Applicare il Controllo di gestione alla voce delle Spese in conto Capitale del bilancio	0,17	0,52	20,90
10. Avere adottato indicatori di efficacia e di efficienza	0,15	0,65	24,85

Coefficiente scalare *H* di Loevinger = 0.66.Coefficiente scalare ΔStar = 58.21 (*N* = 292).

Continuando a salire idealmente la scala, incontriamo la componente praticata subito l'individuazione di un controller. Si tratta dell'applicazione della valutazione all'aspetto contabile delle cosiddetti spese correnti del bilancio. Quest'elemento introduce un problema che merita di essere approfondito. La natura del bilancio strutturato sulla contabilità finanziaria risponde ad un'esi-

genza di uniformità e di controllo esterno. La contabilità finanziaria costituisce un metodo di conteggio della spesa pubblica relativa al flusso di finanziamento. Il bilancio, di conseguenza, si comporta come registro delle spese compiute nel quale il momento della spesa effettiva (cassa), e quello della spesa prevista (impegno) non coincidono. Questa classificazione è, prevalentemente, ad uso e consumo del finanziatore, in questo caso lo Stato. Nella contabilità finanziaria viene data attenzione al momento dell'erogazione del finanziamento all'ente locale a danno dell'attenzione verso i costi specifici di ciascuna attività componente la spesa stessa; attività che risultano al lettore del bilancio come aggregate sotto voci e capitoli di carattere generale relativi al tipo di finanziamento ricevuto.

Il contrario di questo sistema di contabilità che privilegia il finanziamento è quello che privilegia, al contrario, il momento della spesa. Questo tipo di registrazione contabile, cosiddetta economica, tipica di un bilancio di un'impresa, è stata introdotta solo di recente, dopo il d.lgs. n. 77/1995 ed agisce secondo il principio della competenza economica, secondo il quale si registra in tempo reale il valore delle risorse finanziarie impiegate per ciascuna attività.

Il bilancio pubblico, per tutta la sua storia e sicuramente ancora per il periodo che concerne quest'indagine, è stato saldamente ancorato su un sistema contabile di tipo finanziario. Esso è articolato come un registro dei trasferimenti ricevuti dallo Stato da presentare come certificazione dell'andamento della spesa di un esercizio in funzione del successivo sovvenzionamento.

In questa maniera il bilancio dell'ente locale si componeva di tre grandi voci: le spese correnti, le spese in conto capitale e le entrate proprie, ossia derivanti da servizi a tariffa o da imposte (per esempio l'ICI). Queste voci dovevano essere considerate tre differenti specificazioni del medesimo bilancio finanziario. Le spese correnti registravano le spese ordinarie prevalenti, compreso il personale, che caratterizzava l'esercizio di una gestione. Esse aggregavano l'aspetto di *routine* della spesa complessiva: le cosiddette spese vive (ad esempio, la cancelleria, gli stipendi, i consumi di energia, ecc.); mentre le spese in conto capitale documentavano, invece, aspetti della spesa relativi a grandi mobilizzazioni di risorse legate ad attività straordinarie (investimenti, opere pubbliche).

Il controllo della gestione, di conseguenza, nel periodo studiato non era ancora, se non in qualche eccezionale caso sperimentale, riferito ad una contabilità *economica*, ma ad una *finanziaria*. In questa maniera si capisce come questo fatto, che da un punto di vista dottrinale rappresenta un'aberrazione[3], abbia

[3] Non è, infatti, possibile compiere una valutazione della gestione in tempo reale se non si conosce il costo specifico di ogni prodotto o servizio.

condizionato in qualche misura anche l'attivazione del sistema di valutazione. Il controllo di gestione veniva applicato alla contabilità finanziaria e, in particolare, a quella voce del bilancio che più si avvicinava alle esigenze di valutazione di chi intendeva gestire il governo locale come un'azienda autonoma. Le spese correnti classificavano il costo dei servizi pubblici e dei prodotti di un ente locale. Ovvio che gli amministratori e i dirigenti, in previsione di un'applicazione completa del sistema, intendevano operare una valutazione delle attività proprio a partire da questi dati. Conseguentemente, essi applicavano il sistema di controllo di gestione proprio alle spese correnti per conoscere nel dettaglio *quanto* stessero spendendo e *per cosa*.

Quest'operazione, come indicato nella Tabella 5.1, e come risulta evidente da un qualsiasi operatore del controllo di gestione in un ente locale, è un requisito fondamentale:

i) per conoscere il costo specifico di ciascuna attività;

ii) per procedere all'applicazione di un sistema di valutazione che poi, in una fase successiva, verrà esteso ad una contabilità di tipo economico.

L'attuazione del controllo delle spese correnti della gestione, oltre ad essere la seconda azione che risulta, comprensibilmente, praticata quasi fin da subito, altro non è che una riclassificazione del bilancio tradizionale riportando in termini economici i dati finanziari e simulando *ex post* una contabilità di tipo economico. È grazie all'introduzione del controllo di gestione che nelle amministrazioni si è ottenuta la possibilità di conoscere, sia pure *a posteriori*, il costo unitario dei servizi. Amministratori e dirigenti pubblici, in questa maniera, iniziavano a prendere coscienza di quanto costasse specificatamente ciascuna attività fin nei dettagli[4]. Questa conoscenza di base era servita loro per formarsi una base informativa ed una pietra di paragone per la fissazione dei successivi *budgets* e l'individuazione degli *standards* di prestazione.

Il controllo di gestione, in altre parole, è stato vissuto come *un'opportunità* per rileggere in altro modo il proprio bilancio e prendere consapevolezza della tipologia e della quantità della spesa. Ecco che ciò che pareva essere un'aberrazione da un punto di vista teorico, dal punto di vista della pratica assume un significato ben preciso e risponde ad una razionalità specifica. L'applicazione del controllo alle spese correnti della gestione era divenuta, in questa luce, un passaggio fondamentale verso la realizzazione di un più evoluto sistema di valutazione della gestione ed un'occasione d'emancipazione amministrativa per i decisori del governo locale.

[4] È la scomposizione delle attività in centri di responsabilità e centri di costo.

Riassumendo, l'individuazione di un responsabile e l'applicazione del controllo alle spese correnti, rappresentavano i due passaggi praticati per primi nelle amministrazioni intervistate quando iniziavano ad implementare un sistema di valutazione di questo genere. Le successive componenti descritte dalla scala cumulativa (Tabella 5.1) rappresentano passaggi di approfondimento rispetto alle due iniziali. Il Piano Esecutivo di Gestione (meglio noto con il suo acronimo PEG) e il *budget*, sono altri due requisiti preliminari della valutazione che sono stati praticati immediatamente a ridosso dei primi due. La loro introduzione è, peraltro, strettamente disciplinata proprio dal d.lgs. n. 77/1995. Essi erano previsti come obbligo specifico e, sia come adempimento di legge, sia come innovazione sostanziale, la loro collocazione nel sistema di valutazione fa coincidere teoria e pratica. È verosimile d'altra parte che essi abbiano rappresentato uno dei primi passaggi e una delle componenti maggiormente praticate proprio perché la valutazione richiede, come requisito, la fissazione degli obiettivi all'interno dei programmi e l'assegnazione dei *budgets* ai dirigenti.

Altre componenti adottate in sequenza, e quindi anche in minor misura, sono state l'installazione di un sistema informativo e l'applicazione del controllo alla voce delle entrate della gestione. La prima di queste due componenti richiede un grosso sforzo. Sia sotto il profilo tecnico (installazioni di reti e individuazione di software applicativi adeguati) sia sotto quello delle competenze, il sistema informativo è un onere non indifferente. È vero che la sua attivazione è ritenuta, assieme alla contabilità economica, una *condicio sine qua non* dell'intero sistema, ma è anche immaginabile che, trattandosi di un'operazione complessa e costosa, le amministrazioni abbiano esitato un po' prima di affrontarla e di realizzarla con compiutezza.

In linea di massima ciò richiede la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie e la collaborazione di esperti[5]. Per questa ragione il sistema informativo giunge solo in un secondo tempo, a seguito di altri aspetti apparentemente più immediati[6]. Bisogna considerare, infatti, che nella stragrande maggioranza dei casi, le amministrazioni che hanno affrontato questo passaggio hanno poi dichiarato di avere avuto dei problemi nella sua installazione e ben il 60% di esse ammette di non essere riuscita a risolverli. La natura di questi problemi è indicativa dello sforzo affrontato dalle amministrazioni e dei vincoli imposti dalle

[5] Si tratta di una serie di operazioni che, evidentemente, non potevano essere dichiarate nel questionario, ma che hanno preceduto l'installazione del sistema vero e proprio.

[6] A parziale conferma si sono verificati 8 casi che non hanno informatizzato l'archivio dei dati, utilizzandone uno in sua vece di tipo cartaceo. È facile immaginare quale possa essere l'utilità di questa seconda soluzione che vogliamo immaginare essere solamente provvisoria.

burocrazie amministrative verso iniziative di questo genere. Gli intervistati riconoscono di avere incontrato ostacoli di carattere: (i) tecnologico (legati alla difficoltà a realizzare software in grado di convertire ed associare i due sistemi di contabilità), (ii) informativo (difficoltà a ritradurre informazioni e procedure burocratiche in codici funzionali alla valutazione della gestione) e (iii) organizzativo (resistenze al cambiamento da parte di colleghi).

L'applicazione del controllo di gestione alla voce delle entrate, invece, rappresenta una soluzione praticata in misura eguale al sistema informativo. Anche le entrate rappresentano un metodo di riclassificazione delle medesime per esigenze di conteggio. Queste ultime, come le spese correnti, riportano le risorse finanziarie entrate (da tasse o tariffe per i servizi) in un esercizio. Anch'esse riferiscono di quote di risorse relative ai servizi – ad esempio, quanto copre i costi la retta individuale per la frequenza di un asilo nido. Ciò che viene monitorato è il rapporto tra spese per i servizi ed entrate.

Gli ultimi quattro "gradini" della scala cumulativa evidenziano le componenti più "rare", tenute in subordine rispetto a quelle descritte finora. È presumibile che si tratti di operazioni anche di più complessa attuazione, dunque meno attraenti, o vincolate alle precedenti o, infine, più difficili da riconvertire alle esigenze del settore pubblico. Si tratta, in ordine: dei rapporti di gestione, dell'esistenza di un ufficio addetto al controllo di gestione e, infine, dell'applicazione del controllo alla spesa in conto capitale e degli indicatori di produttività.

Gli indicatori sono probabilmente lasciati per ultimi perché veramente difficili da progettare e rimangono come ultima soglia di evoluzione del sistema allorché tutto il resto è stato condotto a compimento. Per quanto teoricamente vogliamo pensarli come delle componenti ineliminabili, è ragionevole che, in termini di appropriatezza e anche di buon senso, essi rappresentino più un traguardo che un punto di partenza[7].

I rapporti di gestione sono invece una componente che viene rappresentata nella Tabella 5.1 dopo l'installazione del sistema informativo, ma prima degli indicatori. Se stiamo alla successione delle componenti lungo la scala, osserviamo che i rapporti di gestione, che si trovano poco dopo la metà della scala, praticamente la *dividono in due*. Da un punto di vista teorico essi sarebbero dovuti arrivare per ultimi, dopo che si era già "installato" tutto il resto. In realtà, guardando le componenti che vengono prima dei medesimi rapporti, si nota che esse descrivono un controllo di gestione che può dirsi concluso nella sua veste

[7] Anche sotto il profilo metodologico è l'operazione più delicata e più impegnativa di un sistema di questo tipo.

minima: c'è un addetto, un'applicazione alle voci della spesa corrente, un programma ed un *budget*. Con questi elementi è verosimile che gli addetti ai lavori abbiano provato a fare il loro primo rapporto sulla gestione. Una sorta di controllo di gestione minimo, uno scheletro sul quale può svilupparsi eventualmente un sistema di valutazione più completo.

Può darsi che, giunta a questo punto, un'amministrazione abbia deciso di non proseguire ulteriormente e abbia accettato che il controllo di gestione andasse bene così com'era, per quanto ridotto all'osso. Il contenuto dei rapporti di gestione di un controllo di questo tipo sarà stato la verifica del raggiungimento degli obiettivi rispetto ai costi sostenuti nell'erogazione dei servizi e monitorati attraverso la riclassificazione della spesa. Un controllo di gestione di questo tipo, se non esiste la volontà politica di approfondirlo e di farne uno strumento più funzionale, può comunque soddisfare esigenze di superficie. Difficilmente questo sistema di valutazione sarà in grado di influenzare il *decision making* di quell'organizzazione al di là dei rilievi già compiuti, ma permette a questa stessa di presentarsi con le carte in regola sul palcoscenico dei riformatori in termini di adempimenti rispetto al dettato legislativo.

Può tuttavia darsi, e vogliamo immaginare che per la gran parte dei casi sia stato così, che giunta a questo punto della messa in opera, l'amministrazione abbia optato per una fase di riflessione sulla base dei risultati raggiunti. Il rapporto di gestione ottenuto avrà dato alcune indicazioni di base, in via sperimentale, con l'idea di arricchire il sistema di nuovi obiettivi e ulteriori innovazioni. In questo caso si sarebbe assegnata la priorità alla ciclicità dello strumento con l'idea che una volta rodato e "assimilato", esso avrebbe potuto essere anche "completato" con nuove componenti.

Non deve sorprendere, infine, se tra le ultime componenti adottate all'interno del controllo di gestione troviamo l'ufficio dedicatovi. Questo tipo di operazione è stata compiuta solo successivamente rispetto all'individuazione di un responsabile, vuoi per via del fatto che gran parte di costoro già operavano come dipendenti all'interno di altri uffici, per esempio la ragioneria, vuoi perché impegnarsi nell'individuare un ufficio autonomo rappresentava una scelta da compiere solamente quando si fosse stati sicuri di ciò che se ne voleva fare. Viceversa, inizialmente il nascente sistema di controllo rimane sotto la tutela di un altro settore o ufficio dell'amministrazione.

Un'ultima nota, infine, per una componente del bilancio finanziario alla quale solo in rarissimi casi viene applicato il sistema di valutazione. Si tratta delle spese in conto capitale le quali, assieme a quelle correnti ed alle entrate, come detto sopra, costituiscono, il bilancio di un ente. La spesa in conto capitale riassume le uscite per investimenti, opere pubbliche, eventi straordinari. L'applicazione della valutazione a questa voce diventa un fatto complesso e richiede da parte dell'ente che la fa propria, intenzioni di trasparenza e di controllo nelle opere pubbliche. Rispetto al sistema descritto sopra c'è un discreto salto di qualità, poiché la rilevanza e il volume delle risorse impiegate è ben diverso. Non è più un controllo di gestione di piccolo cabotaggio, come accadeva per la spesa corrente, ma un controllo che misura le scelte strategiche e le politiche pubbliche dell'amministrazione. Risulta abbastanza evidente che, per vari motivi, le amministrazioni abbiano considerato questa applicazione più remota o, se non altro, meno appetibile[8].

Riassumendo, attraverso la descrizione delle specifiche componenti utilizzate per i controlli di gestione abbiamo ottenuto un'ideale configurazione dei sistemi di valutazione realmente in uso nel periodo della ricerca secondo il criterio dell'avanzamento. Si tratta di un criterio che risulta abbastanza lontano dalle logiche di un manuale o da quello delle ideali aspettative di razionalizzazione amministrativa del legislatore, e che si scontrano con vincoli ed esigenze spesso spicciole ed estremamente concrete. Queste soluzioni, per ragioni di sintesi, possono essere riassunte in due pratiche prevalenti.

La prima è la valutazione che si compie con il controllo di gestione che abbiamo definito "minimo". Questo sistema serve più che altro ad avvicinare il problema: rendere leggibile il bilancio, applicare gli aspetti più impellenti dal punto di vista normativo e più immediati dal punto di vista direzionale (gli obiettivi, il budget assegnato ai dirigenti). Il controllo di gestione minimo offre lo spunto per imparare a riclassificare i dati contabili ed a prefigurare, se non altro, lo schema essenziale della funzione di valutazione amministrativa. Esso viene praticato, probabilmente, sia come soluzione al non trascurabile problema di affrontare per gradi l'adattamento di un sistema siffatto in ambito pubblico, sia come piattaforma per lo sviluppo di un sistema di valutazione vero e proprio.

La seconda pratica è l'evoluzione della precedente, vale a dire un sistema di controllo di gestione che eserciti un monitoraggio sulle attività in senso completo, dotato di indicatori di misurazione, applicato a tutto l'ente e, possibilmente, ad un sistema di contabilità economica. Ovviamente, questo genere di sistema può contenere anche degli ulteriori prototipi, fino ad un grado di raffinatezza che nel cor-

[8] È interessante sottolineare come il controllo della spesa in conto capitale coinvolga in prevalenza le province e, a ben vedere, il dato è perfettamente in linea con i compiti istituzionali di questi enti. Le province sono amministrazioni che hanno un compito di coordinamento finanziario verso i comuni, di programmazione e di investimento in opere pubbliche, mentre questi ultimi si concentrano sulla gestione dei servizi, dunque sulla spesa corrente.

so del tempo si è andato progressivamente manifestando per quegli enti che hanno ritenuto opportuno investire ancor più in questi strumenti di verifica.

Il contenuto della scala, tuttavia, ci mette in mostra quanto la realtà sia lontana dalla teoria e quanto risponda invece a logiche e a vincoli legati alle burocrazie. Ciò che ne viene fuori è uno strumento che chiamiamo controllo di gestione perché questo è il nome e il campo semantico che chi lo implementa gli assegna, ma che è un lontano parente del sistema di controllo di gestione che opera nelle imprese e che somiglia più ad una nuova invenzione, per altro all'apparenza percepita come utile, che a ciò al quale viene assimilato dandogli questo nome.

5.2. Il controllo di gestione nell'organizzazione amministrativa

Questa descrizione di carattere generale sulle configurazioni del controllo di gestione può essere approfondita con ulteriori informazioni sull'utilizzo e sugli assetti prevalenti assegnati a questo sistema di valutazione. Nelle pagine seguenti prendiamo in esame nell'ordine: la collocazione organizzativa del sistema, l'articolazione degli indicatori e la tipologia della reportistica utilizzata per le successive decisioni da parte di amministratori e dirigenti.

La collocazione organizzativa

Il tipo di collocazione organizzativa assegnata al controllo di gestione è indicatore del ruolo che si assegna a questa funzione all'interno dell'ente locale. Abbiamo appena visto che l'individuazione di un'unità organizzativa apposita, legittimata a questa funzione, è un fatto che subentra solo in un secondo momento, dopo che si è già fatta un po' di sperimentazione. In realtà, dietro questa scelta bisogna verificare quante amministrazioni abbiano realmente pensato di individuare un ufficio apposito e in che posizione collocarlo nell'organigramma.

Come detto, solo una parte degli enti intervistati (circa 2/3) ha individuato un ufficio addetto al controllo di gestione, sia autonomo che appartenente ad altro settore, anche se per la maggioranza di essi prevale questa seconda opzione. In questo caso, il settore amministrativo all'interno del quale viene posta la funzione del controllo di gestione è, tipicamente, la ragioneria o un suo equivalente finanziario. In altri casi il controllo di gestione è stato associato al settore

della programmazione, o alla segreteria generale, mentre più sporadici sono i casi di assegnazione al settore personale, all'economato o al servizio statistico.

Questa considerazione può essere interpretata alla luce dei fattori dell'introduzione del controllo di gestione (§ 3.2). Sono in linea di massima le province ad avere in prevalenza il controllo come unità autonoma, mentre i comuni capoluogo tendono ad associarlo alla ragioneria. Infine, gli altri comuni tendono in maggioranza a non avere affatto un ufficio di alcun tipo. Nella stessa misura, sono i *first movers* ad avere un controllo di gestione in un ufficio autonomo, mentre i *new comers* si dividono tra le altre due soluzioni e nei *laters* prevalgono quelli che non hanno affatto l'ufficio apposito.

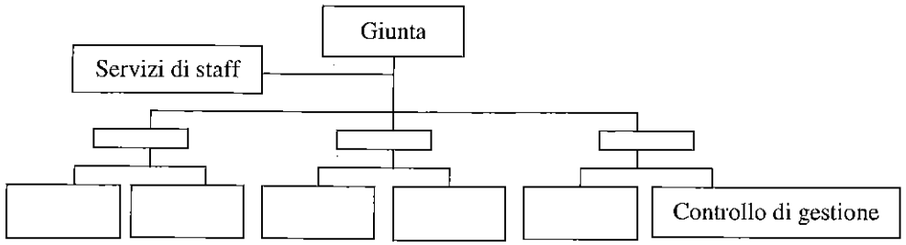
Più interessante è, invece, cogliere il tipo di collocazione all'interno della struttura organizzativa. Osserviamo che si equivalgono coloro che assegnano il controllo di gestione ad una funzione di *staff* (e quindi al di fuori delle gerarchie) direttamente legata al vertice dell'organizzazione, e quelli che l'hanno posta in *line*, all'interno di un settore, o addirittura separatamente come settore indipendente (vedi Tabella 5.2).

Tabella 5.2 – *La collocazione del controllo di gestione nella struttura organizzativa*

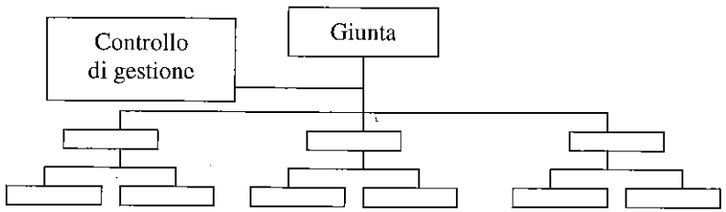
Collocazione dell'unità organizzativa addetta al controllo di gestione nella struttura organizzativa dell'ente	*%*	*N*
In *staff* al vertice politico dell'ente	42,4	(36)
In *line* all'interno di un settore o come settore autonomo in *line*	48,2	(41)
Indicazione non chiara	9,4	(8)
Totale	100	(85)

È evidente che le due collocazioni (in *staff* piuttosto che in *line*) rappresentano due interpretazioni alternative. Il controllo in *staff* è di tipo strategico: ha una connessione diretta con il vertice politico ed ha nel politico il suo interlocutore diretto. Quello in *line* equipara il controllo ad una qualsiasi altra attività produttiva dell'amministrazione (esempi A e B nella Figura 5.1).

Figura 5.1 – *Esempi di differente collocazione del controllo di gestione in funzione di line e di staff*



A) Organigramma schematico di un ente locale con controllo di gestione in line



B) Organigramma schematico di un ente locale con controllo di gestione in staff

Dal punto di vista della teoria aziendale la seconda soluzione non ha ragione di esistere, poiché il controllo di gestione è uno strumento di direzione. Tuttavia, il fatto che una metà circa l'abbia collocato in quella posizione (sia all'interno di altro settore che separatamente) è un riscontro che mette in luce la volontà di ridimensionarne la portata direzionale oppure una scarsa consapevolezza del ruolo strategico del medesimo.

Gli indicatori di efficienza e di efficacia

L'indicatore è forse la componente più risolutiva di un controllo di gestione perché ha la funzione di misurare un'attività sulla base di determinati criteri di prestazione. Il criterio di misurazione e il risultato della medesima sono immediatamente riferiti alle intenzioni del management e vengono portati all'attenzione generale. In un contesto pubblico essi rappresentano senza dubbio la conversione da privato a pubblico più difficile. Nell'impresa è sufficiente utilizzare indicatori

che rilevino la produttività in termini di costi e profitti, mentre nel settore pubblico è necessario tenere di riferimento una pluralità di elementi di varia natura. Ci siamo limitati, perciò, a rilevare la presenza e il tipo di indicatori di efficienza e di efficacia, ricordando che nel primo caso si misura un fatto strettamente economico (costi/risultati) e nel secondo un rapporto politico (obiettivi/risultati).

Le amministrazioni locali che al momento della *survey* avevano messo a punto degli indicatori erano davvero un piccolo gruppo, quarantacinque casi, ma pur sempre significativo e degno di interesse, se presupponiamo che sono state le prime ad averli elaborati e che, di conseguenza, possono essere state da esempio per tutte le altre. Notiamo, innanzitutto, che il 26% degli intervistati dichiara di possedere entrambe i tipi di indicatori, rispetto ad un 33% che ne ha solo uno dei due. Tendenzialmente se si hanno indicatori di efficienza, si hanno anche di efficacia, e viceversa. Non esistono discriminanti verso l'uno o l'altro tipo di misurazione. Sono davvero pochi gli enti locali che utilizzano solo l'uno o l'altro (rispettivamente il 7%), fatto che ci fa concludere che le amministrazioni che sono giunte a formulare degli indicatori lo hanno fatto con un discreto senso di equilibrio tra aspetti economici e politici.

Tabella 5.3 – *Adozione di indicatori di efficacia e di efficienza*

	Indicatori di efficacia		
Indicatori di efficienza	*Si*	*No*	*Totale*
Si	26,7	7,3	33,9
No	7,3	58,7	66,1
Totale	33,9	66,1	100

Chi^2 = 49.321; d.f. = 1; *p-value* = 0.000; (*N* = 109).

Accanto a questo dato d'omogeneità, dobbiamo sottolineare che tra un governo locale e l'altro gli indicatori variano a tal punto da essere praticamente incomparabili. Questo fatto è testimonianza del localismo e dell'invenzione che un'operazione di questo tipo comporta. Le differenze in termini sia quantitativi che qualitativi sono tali, infatti, da pensare che ciascuna amministrazione abbia cercato una specifica declinazione per conto proprio, disinteressandosi da ciò che facevano gli altri; forse per sperimentare un criterio da poter esportare e "rivendere" (si tratta in prevalenza di *first movers*).

Da un punto di vista del numero degli indicatori adottati, il dato è quasi pa-

radossale: si va da un minimo di due indicatori di efficienza individuati dalla provincia di Lucca e da quella di Chieti, ai 1300 del comune di Genova; oppure dai due indicatori di efficacia del comune di Gallarate e, ancora, della provincia di Lucca, ai 300 del comune di Modena.

Le differenze sono eclatanti e rendono conto di uno stato di eterogeneità e provvisorietà davvero notevole. Probabilmente, chi ha adottato un ristretto numero di indicatori ha optato per una strategia di sperimentazione in attesa di decidere se estendere la sperimentazione anche ad altri settori, mentre tra quelli segnalati oltre il centinaio è evidente che si tratta di indicatori ripetuti in maniera analoga per differenti servizi (Tabelle 5.4 e 5.5). Resta il fatto, tuttavia, che questo ampio *arco* di situazioni rende sostanzialmente incomparabili le situazioni stesse. Non solo coloro che ne hanno formulati solamente qualche unità, a confronto di quelli ne hanno formulati qualche decina, quando non addirittura delle centinaia, hanno inteso con il termine indicatore delle *cose* differenti, ma sapere se uno ne ha adottati due piuttosto che duecentocinquanta non ci dice niente di più in termini di merito o di demerito.

Tabella 5.4 – *Numero, frequenza e possessori degli indicatori di efficienza individuati*

Numero di indicatori di efficienza	*N*	*Nome dell'Amministrazione locale*
2	2	Provincia di Lucca, Provincia di Chieti
3	1	Comune di Biella
4	2	Provincia di Varese, Comune di Maddaloni (CE)
10	3	Provincia di Savona, Provincia di Trieste, Comune di Perugia
12	1	Provincia di Pavia
15	2	Provincia di Novara, Comune di San Miniato (PI)
20	1	Provincia di Treviso
30	2	Provincia di Perugia, Comune di Correggio (RE)
40	3	Comune di Ancona, Comune di Venezia, Comune di Vicenza
60	1	Comune di Pordenone
71	1	Comune di Imola (BO)
80	1	Comune di Ferrara
96	1	Comune di Cesenatico (FO)
100	2	Comune di Jesolo (VE) Comune di Arezzo
123	1	Comune di Aosta
150	2	Comune di Livorno, Comune di Modena
160	1	Comune di Asti
200	1	Provincia di Torino
240	1	Comune di Firenze
1300	1	Comune di Genova
Totale	30	

Tabella 5.5 – *Numero, frequenza e possessori degli indicatori di efficacia individuati*

Numero di indicatori di efficacia	*N*	*Nome dell'Amministrazione locale*
1	2	Comune di Gallarate (VA), Provincia di Lucca
2	1	Comune di Ancona
3	3	Comune di Cesenatico (FO), Comune di Maddaloni (CE), Provincia di Savona
4	4	Provincia di Novara, Provincia di Trieste, Comune di Pozzuoli (NA), Comune di Spoleto (PG)
6	1	Comune di Biella
10	5	Comune di Firenze, Comune di Perugia, Comune di Pesaro, Comune di San Miniato (PI), Provincia di Treviso
15	1	Comune di Trieste
19	1	Comune di Ferrara
20	1	Provincia di Perugia
30	2	Comune di Pordenone, Comune di Correggio (RE)
40	1	Comune di Vicenza
46	1	Comune di Imola (BO)
49	1	Comune di Aosta
100	3	Comune di Arezzo, Comune di Jesolo (VE), Comune di Siena
160	1	Comune di Asti
250	1	Comune di Rimini
300	1	Comune di Modena
Totale	30	

Dal punto di vista del contenuto degli indicatori questo fatto trova ulteriore conferma. La tipologia dei servizi la cui prestazione è misurata da indicatori è molto ampia, anche se emergono servizi a domanda individuale: gli asili nido, le case di riposo, le mense, i musei, ecc. In generale, sembrerebbe proprio che i servizi sociali e quelli culturali siano parsi ai dirigenti ed agli amministratori che hanno voluto la funzione di valutazione all'interno del proprio ente come l'ambito di applicazione più congeniale a questo scopo.

Questo tipo di scelte ci dà la misura, di conseguenza, della considerazione che questi servizi godono all'interno dei *budgets* pubblici. Il riferimento è, ancora, una volta, alla criticità della voce della spesa corrente all'interno del bilancio finanziario e, soprattutto, al tipo d'immagine di *Stato sociale* che amministratori e dirigenti locali hanno. Un controllo di gestione che si applica interamente, o in prevalenza, alla misurazione delle prestazioni del *welfare state* dà

il segnale dell'attenzione che in questa direzione è stata posta da parte di chi dirige e di chi governa l'amministrazione. Controllo di gestione e valutazione vengono assegnati alla sfera dei servizi e, tra questi, in particolare ai servizi a domanda individuale, che dello stato sociale rappresentano, da sempre, l'espressione più avanzata (e costosa).

Misurare le prestazioni dello *Stato sociale* del governo locale, allora, equivale ad uno spostamento del baricentro della valutazione sul problema intrinseco di questo tipo di funzioni del settore pubblico, che costituisce il dilemma della sua sopravvivenza e degli interrogativi che hanno condotto, sia pure attraverso strade non proprio coincidenti, all'introduzione della valutazione e allo sviluppo del *managerialismo*. Se un'amministrazione locale si preoccupa principalmente di misurare le prestazioni dei servizi a domanda individuale, infatti, è palese che se ne preoccupi con un maggiore interesse rispetto alla spesa pubblica, oltre che per il soddisfacimento della domanda, dal momento che la spesa, di questo tipo di servizi, rappresenta senza dubbio il lato maggiormente critico.

Messa in questi termini la questione appare evidente. La misurazione dei servizi a domanda individuale, finisce prevalentemente, sia in termini di efficacia sia di efficienza, per risolversi in un discorso di misurazione dei costi e di contabilizzazione analitica avanzata. Da questo tipo di operazione, a sua volta, può passare l'idea che i servizi a domanda individuale siano un settore da "controllare" più di altri e che in qualche misura la funzione della valutazione possa essere essenzialmente intesa come un modo per razionalizzare la spesa e migliorare la gestione sotto il profilo delle risorse.

Infatti, tra una misurazione di un servizio a domanda individuale, rispetto ad uno a domanda collettiva od ad un altro tipo di prestazione amministrativa qualsiasi, la differenza sta nel valore politico della scelta: tra il costo di un asilo nido e quello di un servizio che rilascia licenze commerciali o un servizio interno (ad esempio il settore personale) intercorre un significato che è strettamente politico. Come dire: il controllo serve più a controllare la Domanda che l'Offerta, più i cittadini che l'amministrazione.

Ciò non toglie che nei casi esaminati non si siano individuati anche altri tipi di servizi misurati in termini di efficacia e di efficienza come la viabilità, la polizia urbana o l'economato. Resta il fatto, però, che si tratta di casi isolati o il frutto di applicazioni compiute da amministrazioni che hanno *già* applicato gli indicatori ai servizi a domanda individuale. Ciò avviene, dunque, solo in un secondo momento.

Più in generale, gli indicatori sono degli strumenti ancora in gran parte in divenire. Ciò non esclude che, nel corso del tempo, questa pratica abbia potuto estendersi anche a tutti gli altri governi locali, o che abbia potuto cambiare negli orientamenti verso una maggiore attenzione all'efficacia o alla soddisfazione della domanda. Nello stesso tempo, tuttavia, è possibile che le amministrazioni che hanno sperimentato finora dei sistemi di misurazione diventino dei *leaders* per tutte le altre e che, quindi, l'idea del controllo di gestione orientato alla razionalizzazione della spesa per i servizi pubblici, possa anche propagarsi ed essere condivisa.

Di certo rimane che la disomogeneità e la precarietà di questi indicatori è tale che nessuno finora sia riuscito a convertire in maniera attraente, e forse neanche tanto significativa, l'indicatore di produttività dell'impresa nel contesto del settore pubblico locale (e al relativo tipo di *Stato sociale*); vuoi per l'impatto politico che essi sono destinati a generare, vuoi per la difficoltà a trovare dei criteri di misurazione che siano realmente adatti all'amministrazione pubblica, a tal punto da essere un'operazione da dirsi riuscita ed "esportabile"[9].

Infine, una considerazione di carattere generale può essere anticipata sulla natura e sugli scopi della valutazione praticata negli enti locali intervistati nel periodo dell'indagine. L'indicatore del controllo di gestione rappresenta una componente strategica e un segnale molto chiaro del tipo di orientamento sostanziale che si intende conferire alla valutazione. Gli indicatori descritti in queste pagine, ancorché sperimentali e precari, riferiscono di un orientamento molto chiaro di ciò che si vuole fare della valutazione: razionalizzare la spesa pubblica e migliorare la gestione sotto il profilo dell'efficienza.

Si tratta di uno spunto tipicamente managerialista che va ad incontro ad una "teoria" della valutazione che non corrisponde, se non lontanamente, all'indirizzo della riforma dello Stato italiano e delle burocrazie "continentali" (§ 2.2), quanto piuttosto all'indirizzo anglosassone. In quest'ultimo approccio, infatti, l'istanza prevalente della misurazione della prestazione pubblica era quello della razionalizzazione della spesa e dell'ottimizzazione della gestione sotto il profilo economico aziendale, mentre nel contesto italiano è sempre stata indirizzata al ripristino del contratto sociale tra cittadinanza e Stato e della democratizzazione delle burocrazie amministrative. Nella pratica, abbiamo visto, il controllo di gestione va più incontro all'idea tipicamente managerialista dell'ottimizzazione della gestione aziendale che verso il principio della valutazione come leva di democratizzazione, più verso il controllo della domanda che qualificare la trasparenza dell'offerta.

[9] La stragrande maggioranza degli indicatori di efficienza e di efficacia sono stati "home made", fatti in casa, senza l'ausilio dei consulenti e senza ispirarsi a ricerche *ad hoc*, ma con materiale già presente negli archivi delle burocrazie.

I rapporti di gestione

Abbiamo già detto (§ 5.1) che l'emissione di almeno un rapporto (*report*) di gestione è un fatto che riguarda, per quanto concerne questa ricerca e gli stadi di avanzamento del controllo di gestione nel periodo preso in considerazione, una minoranza di enti locali, ma pur sempre maggiore alla quota di amministrazioni che hanno adottato tutte le componenti necessarie per fare un controllo della gestione, per cui sapere come sono fatti i *report* e a quali risultati abbiano condotto è un'indicazione significativa sulla natura della valutazione della gestione che si sta operando.

In termini di contenuti possiamo, così, sapere (Tabella 5.6) che il 42% degli enti locali intervistati abbia elaborato dei rapporti che mirano alla completezza dell'informazione, integrando dati quantitativi con informazioni qualitative (contenutistiche) di altro genere, non fidandosi del mero dato statistico. Aggiungiamo che di questa quota la stragrande maggioranza produce *report* che contengono informazioni di tipo quantitativo, come dovrebbe anche logicamente essere. I rapporti di gestione si presentano con le carte in regola per essere degli strumenti informativi sullo stato della gestione dell'amministrazione.

Tabella 5.6 – *Tipologia dei* report *di gestione*

Tipologia dei rapporti di gestione	*%*	*N*
Consistono di dati quantitativi	39,4	(24)
Consistono di dati qualitativi	4,9	(3)
Consistono sia di dati quantitativi sia qualitativi	42,6	(26)
Non risponde	13,1	(8)
Totale	100	(61)

Più complessa è la questione della loro presentazione. Spesso si tratta di veri e propri faldoni comprendenti centinaia di tabelle e di dati, pubblicazioni voluminose e scarsamente maneggevoli. La loro leggibilità è assolutamente ardua per chi non sia addetto ai lavori e non abbia dimestichezza con i dati statistici o che abbia così tanto tempo da dedicare, e le competenze specializzate, per affrontare la lettura di rapporti così pedissequi, specie se si tratta di un amministratore e non di un dipendente. L'esatto opposto di ciò che un rapporto dovrebbe essere: agile e immediato.

Consideriamo pure che la gran parte dei *report* vengono pubblicati una volta all'anno, rimanendo dei documenti episodici simili a degli eventi che si verificano a scadenze tipicamente contabili (i bilanci), cosicché essi vengono considerati più dei testi divulgativi (a scopo di certificazione, forse, e di ritorno di immagine, sicuramente), molto curati nella veste grafica e ben pubblicizzati, che un vero e proprio strumento di direzione e di governo. L'agilità e la periodicità rappresentano dei requisiti qualificanti per tutti i *report*. Se questi vengono realizzati con periodi troppo lunghi e sovraccarichi di dati, evidentemente perdono gran parte e del loro valore d'uso. Anche questo fatto fa riflettere sul valore fortemente sperimentale e sulla funzione più simbolico espressiva ("ce l'abbiamo anche noi") che funzionale.

5.3. Programmazione, budgeting e decision making

Il controllo di gestione, come tutti gli strumenti di valutazione, ha una funzione direzionale: il suo scopo è migliorare il *decision making* del vertice dell'amministrazione restituendogli conoscenze dettagliate sull'andamento della gestione in modo che questo possa compiere le proprie valutazioni sul modo con il quale sono stati raggiunti gli obiettivi, utilizzate le risorse e soddisfatta la domanda di servizi pubblici. Le decisioni che si prendono dopo una valutazione della gestione si estrinsecano sia nella correzione degli scostamenti rispetto agli obiettivi fissati, sia nella fissazione dei successivi obiettivi e nella suddivisione delle successive risorse da attribuire a questi obiettivi, meglio note come *budget*.

In questo paragrafo intendiamo fornire una sintetica ricognizione sul ruolo decisionale che il controllo di gestione svolge, o potrebbe svolgere, nel rapporto tra politica e amministrazione, con particolare attenzione a tre differenti aspetti a nostro avviso indicativi rispetto a questo problema. Il primo aspetto è costituito dai decisori del controllo di gestione, vale a dire coloro i quali sono i destinatari principali dei *report* e su questi ultimi sono chiamati a pronunciare per primi le loro volontà politiche o direzionali. Il secondo e il terzo aspetto, invece sono rappresentati dal sistema di programmazione e quello di *budgeting*, intesi come processi di direzione e di governo da parte delle funzioni politiche e di quelle amministrative.

I decisori strategici del controllo di gestione

I destinatari dei *report* sono anche i responsabili della fissazione degli obiettivi della gestione. Non si tratta più semplicemente dei promotori (§ 4.1), vale a dire coloro che hanno dato la spinta propulsiva al sistema affinché entrasse a far stabile parte dell'azione amministrativa, ma di coloro che fattivamente svolgono il ruolo di referente strategico all'interno dell'ente per quanto concerne il controllo di gestione nelle vesti di decisori dei risultati. Si tratta, in definitiva, delle figure in mano alle quali va il primo *report* ed ai quali viene espresso di compiere le riflessioni successive alla valutazione della gestione in funzione delle successive decisioni, individuali o collegiali, direzionali o politiche.

Dal punto di vista teorico ci si dovrebbe aspettare in questo ruolo strategico una figura di vertice apicale e, se non esclusivamente, prevalentemente il sindaco e il presidente di una giunta provinciale, o uno dei loro assessori. In pratica (Tabella 5.7), quest'ipotesi è solo parzialmente verificata. I referenti strategici del controllo di gestione si articolano su differenti soluzioni che vanno da ruoli di tipo politico (sindaci, assessori) a ruoli più direttivi (segretari, dirigenti, ragionieri capo) ad altri ancora più avulsi (vari funzionari), se non addirittura ad organi collegiali (nuclei di valutazione, commissioni).

La maggioranza dei rispondenti ha indicato come decisore strategico il sindaco (nel caso siano comuni) o il presidente della giunta (nel caso siano province). Questa quota si aggira intorno al 41% dei casi. Non è molto se si considera che, in ultima istanza, rispettivamente sindaci e presidenti delle giunte costituiscono i vertici apicali dei comuni e delle province. Se il controllo di gestione dovrebbe essere il quadro dei comandi della "macchina amministrativa", pare ovvio che dovrebbe, di conseguenza, per così dire, "girare" per il suo metaforico "pilota".

Una risposta non molto dissimile da questa prima possibilità, è stata data dalla ridotta porzione (quasi il 15%) di amministrazioni locali che hanno indicato in uno specifico assessore, generalmente quello responsabile delle risorse finanziarie, magari con delega da parte del sindaco o del presidente della giunta. Si tratta di un rappresentante dell'organo collegiale del potere esecutivo del governo locale. Dunque, anche questa seconda opzione è una variante della precedente, con una maggiore sfumatura specialistica.

Queste due prime opzioni coprono poco più della metà dei 102 casi di enti che hanno risposto a questa domanda. Tutti gli altri enti locali intervistati hanno, invece, indicato, come referente strategico non un politico, ma un burocrate: o un dirigente generale addetto a competenze di tipo contabile (il ragioniere capo o un omologo addetto alla programmazione o alle finanze) oppure il segretario (comunale o provinciale). Coloro che indicano nel ragioniere capo (23,7% il decisore strategico del controllo di gestione), di fatto interpretano il controllo di gestione come uno strumento tipicamente burocratico e non come cerniera decisionale tra politica e amministrazione. È evidente che ritenere il ragioniere capo come decisore strategico del controllo di gestione e il destinatario strategico dei *report* equivale a utilizzare il sistema di valutazione come un fatto tipicamente contabile tutto interno agli uffici amministrativi del settore competente. È facile immaginare quale possa essere l'impatto sui processi decisionali politico amministrativi e quale il grado di condivisione degli obiettivi e dei risultati di un controllo di gestione che rimane all'interno della ragioneria ...

È anche vero che, specie laddove il ragioniere capo ha agito da promotore della messa in opera (§ 4.1), molti dei "lettori" dei *report*, e in particolare i politici, necessitano di un sostegno esplicativo da parte dell'addetto ai lavori, ma ritenere quest'ultimo addirittura il destinatario primario, pare eccessivo.

Contemporaneamente, la soluzione che vede il segretario generale come decisore strategico è un retaggio del passato e l'indicatore della perpetuazione della burocrazia amministrativa dinanzi alle sempre più incalzanti pressioni al cambiamento. Fino a non molti anni fa, infatti, la figura del segretario rappresentava, sia formalmente che sostanzialmente, il vertice incontrastato dell'amministrazione locale. Attualmente, emarginati in un ruolo di tipo legalistico-consulenziale, i segretari comunali e provinciali esercitano un'influenza via via sempre più residuale sul *decision making* locale. Il fatto che essi vengano considerati ancora come decisori strategici è un segno di continuità con il passato, anche se chiaramente si tratta di un gruppo percentualmente minoritario (15%).

Non è un caso che, seguendo le influenze del fattore amministrativo, questo tipo di soluzione sia stata praticata in prevalenza nelle amministrazioni di dimensioni minori, vale a dire gli altri comuni non capoluogo dove, evidentemente, il potere e il prestigio interni del segretario paiono essere rimasti immutati anche dinanzi a riforme che spingevano in direzione opposta. Nei piccoli centri la figura del segretario comunale, specie laddove le dimensioni organizzative e il numero di addetti è ridotto, è ancora sinonimo di prestigio sociale nei confronti della comunità locale. Egualmente, si riscontra che il ragioniere capo prevale come decisore strategico nei comuni capoluogo. Anche questo dato è in linea con altri analoghi risultati osservati sinora. Inoltre, il presidente della giunta emerge, anche se non di molto, come decisore strategico all'interno delle province rispetto agli altri due tipi di enti locali.

Tabella 5.7 – *Il referente strategico del controllo di gestione nei comuni e nelle province*

Referente strategico del controllo di gestione	*Province*	*Comuni capoluogo*	*Altri comuni*	*Totale*
Sindaco o presidente della giunta provinciale	53,3	43,8	30,0	41,2
Segretario comunale o provinciale	3,3	3,1	35,0	15,5
Assessore alle finanze, bilancio e/o programmazione	16,7	18,8	10,0	14,8
Dirigente alle finanze, bilancio e/o programmazione	20,0	28,1	22,5	23,5
Nuclei di valutazione	6,7	6,3	2,5	5,0
Totale	100	100	100	100
N	(30)	(32)	(40)	(102)

Chi^2 = 20.272; d.f. = 8; *p-value* = 0.009.

Infine, dobbiamo sottolineare che una residua quota degli enti intervistati segnali come decisore strategico del controllo di gestione il nucleo di valutazione. Si tratta di un'interpretazione che, ancorché ampiamente minoritaria, è un indicatore della confusione e della sovrapposizione dei compiti di valutazione che si sono venuti a creare tra quest'ultimo organo e la funzione del controllo di gestione (§ 2.4) a cavallo tra una normativa e l'altra. Ciò non esclude che il nucleo di valutazione sia un destinatario dei rapporti di gestione, e che non ne faccia uso nelle sue funzioni di valutare la dirigenza. Ciò è più che verosimile. Quello che stupisce, invece, è che quest'organo collegiale, esterno alla quotidiana gestione amministrativa, sia stato considerato l'unico referente strategico del controllo di gestione, e che quest'ultimo non abbia come interlocutore privilegiato alcun membro né del vertice politico né di quello amministrativo dell'ente.

Questo fatto può essere interpretato come ulteriore segno dell'incertezza che ha circondato quest'innovazione. Che si tratti di un'interpretazione estensiva del rispondente del questionario o di una reale confusione all'interno dell'amministrazione, questo fatto è la misura del processo "per tentativi" e "per interpretazioni" che ha segnato l'ingresso della valutazione nell'amministrazione locale italiana. A parziale conferma di questo fatto riferiamo di altri sedici casi esclusi da quest'analisi, perché non rientranti in nessuna categoria. Sette di loro hanno indicato come decisori strategici figure improbabili come revisori dei conti, funzionari, consulenti esterni, comitati regionali di controllo, ecc. Gli altri nove, invece, hanno optato per l'ultima possibilità a loro disposizione nella relativa domanda del questionario specificando che non esiste nessun decisore strategico chiamato a decidere sui risultati, come dire: «il report viene stampato e chiuso in un cassetto».

La programmazione e il budgeting

La fase della programmazione è stata disciplinata per Legge dal d.lgs. n. 77/1995, come componente del processo decisionale di direzione e di governo dell'ente locale, nello strumento del Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Egualmente la fase di *budgeting* è stata normata dal medesimo decreto legislativo. Questa comune origine legislativa dei due strumenti decisionali della fissazione degli obiettivi e della successiva assegnazione delle risorse ai medesimi ha segnato anche la loro diffusione, tanto è vero che la gran parte degli enti intervistati, a distanza di pochi mesi dall'emanazione del decreto summenzionato, aveva già previsto questi due strumenti di *decision making* e vi aveva già dato corso.

Può darsi che la loro messa in opera sia stata il frutto di un atteggiamento adempimentale, ("si fa perché si *deve* fare" e non necessariamente perché se ne condivide lo scopo o se ne è compresa l'effettiva funzione) tuttavia, la tendenza è così chiara da far pensare che, in effetti, il d.lgs. n. 77/1995 abbia dato una forte spinta in questa direzione.

L'importanza di entrambe le funzioni di programmazione e di *budgeting* è il rapporto tra politica e amministrazione, dove l'una e l'altra dovrebbero rispondere delle rispettive sfere di competenze di indirizzo politico e di responsabilità gestionale. Il PEG è, infatti, uno strumento che vuole razionalizzare il rapporto tra politica e amministrazione e il controllo di gestione rappresenta il momento della verifica della separazione delle competenze e della negoziazione tra le medesime. Sono, di conseguenza, quasi il 47% le amministrazioni locali intervistate che svolgono una fissazione degli obiettivi seguendo la procedura indicata dal PEG. Questo risultato è il segno di un progressivo spostamento del governo locale verso una direzione per obiettivi e di introduzione di una logica di tipo cooperativo tra politica e amministrazione (Tabella 5.8).

Se osserviamo le rimanenti soluzioni, notiamo che la contrattazione degli obiettivi tra politica e amministrazione varia assai tra un ente locale e l'altro. Circa l'11% dichiara di contrattarli in modo informale, senza una procedura predefinita: una prassi consolidata. Viceversa, esiste un altro 15% di enti locali che dichiarano che gli obiettivi vengono fissati pressoché esclusivamente dai

dirigenti, mentre la tradizionale fissazione degli obiettivi svolta dai soli politici è oggetto di un altro 11%.

Tabella 5.8 – *Applicazione del PEG nei comuni e nelle province*

Fissazione degli obiettivi della gestione	*Province*	*Comuni capoluogo*	*Altri comuni*	*Totale*
Il politico da solo	24,2	2,6	14,6	13,4
Il dirigente e il politico in modo FORMALE (secondo il PEG)	51,5	50,0	41,7	47,1
I dirigenti da soli	15,2	21,1	10,4	15,1
Il dirigente e il politico in modo INFORMALE	6,1	15,8	10,4	10,9
Non sa indicare	3,0	10,5	22,9	13,4
Totale	100	100	100	100
N	(33)	(38)	(48)	(119)

Chi^2 = 15.959; d.f. = 8; *p-value* = 0.043.

Inoltre, si riscontrano notevoli differenze tra differenti tipi di amministrazioni locali rispetto all'applicazione del PEG. La soluzione che vede i dirigenti fissare gli obiettivi da soli senza l'intervento dei politici pare prevalere nei comuni capoluogo (in linea con i risultati che vedono i dirigenti protagonisti della gestione e della successiva valutazione), mentre l'opzione che vede il politico fare da solo prevale chiaramente nelle province.

Stesso discorso per il *budget*, che è lo strumento di responsabilizzazione contabile principale del dirigente [10]. Una definizione chiara del *budget*, secondo cioè una programmazione per obiettivi, da assegnare ai dirigenti, viene svolta solamente in un'*élite* di grossomodo un terzo degli intervistati. Quote più o meno analoghe però vengono raggiunte anche da governi locali che non hanno procedure di assegnazione del *budget* stesso e di governi locali che lo fanno, ma non come pratica legittima (Tabella 5.9).

[10] *Budget*, letteralmente, significa, bilancio preventivo, ossia lo strumento dove si destinano le risorse a singoli responsabili di progetti durante la programmazione.

Tabella 5.9 – *Procedure di assegnazione dei* budgets

Esistenza di una procedura regolata per contrattare l'assegnazione dei budgets	*%*	*N*
Si	33,6	(40)
No	29,4	(35)
No, ma ci si accorda in maniera informale	30,3	(36)
Non sa indicare	6,7	(8)
Totale	100	(119)

5.4. Finalità e impatti del controllo di gestione sull'amministrazione locale

La rassegna delle componenti del sistema di controllo di gestione e l'influenza che questo stesso dovrebbe avere sui processi decisionali dell'amministrazione rimandano al problema principale di questo volume. A cosa serve la valutazione? Quali effetti ha generato, se ne ha generati, all'interno degli enti locali, sia sul versante della gestione amministrativa che su quello della politica?

Finalità e funzioni del controllo di gestione

Interpellati a dare una definizione scolastica delle finalità e del tipo di impatti attesi che all'interno delle amministrazioni locali ci si dovrebbe aspettare dall'utilizzo della valutazione, sia pure in fase sperimentale, gli intervistati si sono dispersi su diverse possibili risposte (Tabella 5.10) convergendo nel ritenere estranea alla valutazione, tra le varie funzioni assegnate al controllo di gestione, la verifica della conformità degli atti, e cioè l'esatto opposto di ogni funzione di controllo interno, essendo quest'ultima una funzione di controllo esterno. L'inserimento di questa modalità rappresentava nel questionario ciò che tecnicamente si definisce una domanda di controllo: si voleva verificare che non ci fossero state sovrapposizioni interpretative di tipo conservatore tra controllo interno sulla gestione e controllo esterno sulla legittimità degli atti (§ 2.4) calando il vino nuovo della valutazione negli otri vecchi della burocrazia.

Esclusa questa possibilità, e verificato che effettivamente tutti gli enti consideravano questo sistema una forma di valutazione interna all'ente, non abbiamo

riscontrata alcuna omogeneità nelle risposte. Gli intervistati non individuano una funzione prevalente da assegnare al controllo di gestione, anche se paiono emergere leggermente le funzioni relative al miglioramento della qualità dei servizi, al raggiungimento degli obiettivi fissati e all'economicità della gestione. Queste tre funzioni non spiccano percentualmente in maniera tale da considerarle espressioni di orientamenti specifici.

Tabella 5.10 – *Le prime tre funzioni adeguate al controllo di gestione scelte dagli intervistati*

Tipo di funzione da assegnare al controllo di gestione	*%*	*N*
Controllo effetti sulla legalità	1,7	(6)
Verifica dell'attuazione di un piano di obiettivi	11,7	(41)
Verifica dell'economicità dell'erogazione dei servizi	16,2	(57)
Misurazione dei costi unitari	3,1	(11)
Raggiungimento degli obiettivi da parte dei servizi	17,9	(63)
Verifica dell'utilizzo delle risorse	11,4	(40)
Miglioramento della qualità delle prestazioni	18,8	(66)
Valutazione della dirigenza	8,3	(29)
Altro	10,8	(38)
Totale	100	(35)

N.B.: Le percentuali sono state calcolate sulle risposte poiché si potevano dare più risposte contemporaneamente ($N = 118$).

Più complessivamente, le amministrazioni locali indicano in maniera omogenea una serie di obiettivi tipici di un controllo di gestione, in funzione del suo utilizzo nei processi di direzione e di governo dell'ente, comprendendo effetti come il miglioramento della gestione economica, la responsabilizzazione dei vertici e la successiva assegnazione a questi ultimi di incentivi monetari selettivi. Anche tra questi obiettivi presentati non ne emerge alcuno in particolare.

Impatti derivanti dall'utilizzo del controllo di gestione

Indicare le finalità è, tuttavia, ancora un'operazione di carattere teorico. All'atto pratico ci chiediamo quali specifici impatti abbia suscitato l'utilizzo del sistema di valutazione. Anche in questo caso potremmo annoverare, tra gli effetti attesi, alcuni possibili cambiamenti derivanti dall'utilizzo della valutazione, quali: una modificazione del rapporto tra politica e amministrazione, l'offerta dei servizi, la cultura della dirigenza, la formulazione delle politiche pubbliche e la tipologia degli interventi pubblici e dei servizi; insomma, una serie di cambiamenti che prefigurano un diverso modo di amministrare le comunità locali.

Ricordandoci che la ricerca si colloca ancora in una fase iniziale del fenomeno, e che quindi l'osservazione degli effetti del controllo di gestione è sicuramente inficiata dal fatto che solo una piccola porzione di governi locali aveva realizzato almeno *un* ciclo di controllo, è doveroso osservare se questo processo avesse generato degli effetti e di che tipo.

I governi locali che hanno risposto alla domanda se avessero effettivamente registrato un impatto reale derivante dall'utilizzo del controllo di gestione sull'attività politico direzionale sono solamente il 45% degli Attivati e dei Contaminati (pari a 54 casi su 119), una ridotta frazione che coincide con quanti avevano già elaborato almeno un *report*. Sulla base di quest'informazione di base, si è proceduto a cercare di esplorare il tipo di effetti che si sono manifestati all'interno delle amministrazioni locali.

In termini più sostantivi si poteva presumere che alcuni impatti verosimilmente abbastanza immediati legati all'attività di valutazione potessero essere correlati con:

i) la gestione delle risorse (finanziarie), ovvero se la valutazione ha implicato delle decisioni successive che hanno condotto ad una differente redistribuzione delle risorse tra le attività dell'ente;

ii) gli incentivi e il sistema premiante della dirigenza, ovvero se la valutazione ha implicato delle decisioni successive che hanno condotto ad una diversa incentivazione della dirigenza e assegnazione di diversi *budget* e diversi compiti ai medesimi sulla base dei loro risultati raggiunti;

iii) la definizione della tipologia dell'offerta pubblica, ovvero se la valutazione ha implicato delle decisioni successive che hanno condotto ad una riformulazione dei servizi od ad una loro revisione nel numero e nel contenuto;

iv) la definizione degli obiettivi, ovvero se la valutazione ha implicato delle decisioni successive che hanno condotto amministratori e dirigenti a rivedere interamente il sistema di obiettivi della gestione e l'indirizzo verso specifiche politiche pubbliche;

v) l'assetto dell'organizzazione, la sua struttura organizzativa degli uffici e delle mansioni, ovvero se la valutazione ha implicato delle decisioni successive che hanno condotto a rivedere la pianta organica e la struttura gerarchico funzionale della burocrazia amministrativa.

Dei 54 casi che hanno risposto a questa domanda i 3/4 di loro hanno indicato di aver registrato almeno uno di questi impatti a seguito della valutazione della gestione. Contemporaneamente, solo due enti locali hanno dichiarato di avere registrato tutti e cinque gli impatti sopraccitati: il comune di Imola e la provincia di Varese. Aggiungiamo a questi anche la provincia di Trieste, che ha dichiarato di avere registrato tutti quanti meno l'ultimo, ossia se il controllo di gestione avesse implicato delle decisioni in merito a modifiche del modello organizzativo della burocrazia.

All'opposto, si riscontrano enti che dichiarano di avere riscontrato a seguito del ciclo di valutazione un solo specifico impatto. Si tratta di quattordici enti locali, di cui due (comune di Montebelluna e provincia di Livorno) relativi proprio all'assetto organizzativo, uno relativo alla definizione degli obiettivi della gestione (provincia di Bolzano), mentre tutti i rimanenti undici dichiarano di avere registrato il medesimo tipo di impatto: la modifica nella gestione delle risorse. Si tratta di un dato in linea con quanto descritto nei precedenti paragrafi.

Al di là di queste specifiche annotazioni, comunque, la percentuale di impatti ottenuti è grossomodo inversamente proporzionale con l'aumentare del numero: sono di più gli enti che hanno ottenuto un effetto solo che cinque contemporaneamente; anche se la percentuale di chi ne ottiene uno è un po' inferiore a chi ne ottiene due (32%) e praticamente uguale a chi ne ottiene tre (26% c/a).

Notiamo, quindi, che alcuni dei cinque impatti segnalati emergono percentualmente con una certa chiarezza (Tabella 5.11). Quello che ottiene maggiore riscontro è la modificazione delle risorse finanziarie. Il controllo di gestione avrebbero spinto i vertici dell'amministrazione a razionalizzare la spesa pubblica ed ad adottare differenti criteri di impiego delle risorse. In definitiva, il primo tipo di effetto che il controllo di gestione suscita, e probabilmente non a caso, ma per via della specifica volontà politico amministrativa, è proprio la razionalizzazione della spesa pubblica. Come abbiamo avuto modo di dire durante tutta l'esposizione dei dati, il controllo di gestione ha avuto, almeno nei primi tempi, un evidente impiego *contabilistico per cercare di comprendere* "quanto si stava spendendo e per cosa".

Tabella 5.11 – *Gli effetti del controllo di gestione dichiarati dai governi locali intervistati (risposta multipla)*

Tipi di cambiamenti avvenuti nel governo locale in seguito all'utilizzo del controllo di gestione	%	*N*
Modifiche alla definizione degli obiettivi della gestione	21,4	(27)
Modifiche dell'utilizzo di incentivi selettivi	12,7	(16)
Modifiche dell'assetto organizzativo e del personale	20,6	(26)
Modifiche nell'uso delle risorse finanziarie	31,0	(39)
Modifiche del sistema di erogazione dei servizi (offerta)	14,3	(18)
Totale	100	(126)

N.B.: Le percentuali sono state calcolate sulle risposte poiché si potevano dare più risposte contemporaneamente ($N = 54$).

Due tipi di effetti registrati con frequenza minore sono la modificazione della definizione degli obiettivi della gestione e delle politiche pubbliche (seguenti evidentemente all'uso del PEG), i cambiamenti della pianta organica e della gestione del personale dell'assetto burocratico dell'ente. Paiono, invece, secondarie le modificazioni successive alle valutazioni derivanti dal sistema di controllo di gestione sul sistema di erogazione dei servizi, da un lato, e dall'altro sul sistema incentivazione in seguito all'assegnazione di *budgets*.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, in particolare, è evidente che il controllo di gestione non ha ancora sortito effetto sulla dirigenza, se non in pochi casi, proprio perché: i) il sistema premiante di tipo selettivo rimane uno dei cambiamenti più difficili per la P.a.; ii) per giungere a somministrare degli incentivi selettivi è necessario avere più cicli di valutazione. A questo dobbiamo aggiungere che le successive normative emanate nel 1997 e nel 1999 hanno nuovamente ribadito la strategicità di questa funzione. All'indomani del d.lgs. n. 77/1995 forse questo tipo di impatto, per quanto già ampiamente previsto per legge, era ancora prematuro e necessitava di una maggiore assimilazione.

Per quanto riguarda, invece, la tipologia dei servizi, e cioè se ci fossero state modifiche all'assetto ed alla tipologia della loro offerta e se il controllo di gestione avesse modificato il *welfare state* locale, i valori riscontrati confermano che il controllo non ha inficiato su questo tipo di scelte, se non in una manciata di casi. L'interesse verso i servizi e la conseguente applicazione del controllo di gestione ai servizi a domanda individuale (§ 4.1 e 5.2) è stato, a nostro avviso, più il riflesso di un intento di razionalizzare le spese monitorando i costi che

l'espressione di una volontà politica di intervenire concretamente sulla tipologia dell'offerta pubblica. Lo scopo primario del controllo di gestione, per la maggioranza degli enti intervistati, pare essere stato più o meno il medesimo: contabilizzare meglio i servizi pubblici per razionalizzare gli sprechi e ottimizzarne la gestione. Se poi ciò abbia cambiato la tipologia dell'offerta pubblica, è accaduto per altre ragioni e non, o non solo, in seguito all'uso di un controllo della gestione.

5.5. Dirigere e governare con il controllo di gestione

Il controllo di gestione è uno strumento di valutazione al quale è stato idealmente affidato dal legislatore un compito di razionalizzazione delle relazioni tra vertice politico e amministrativo in direzione della valorizzazione di due distinte sfere di competenze: quella dell'indirizzo politico e quella della responsabilità amministrativa. Partendo da questo assunto le azioni del dirigere e del governare dovrebbero essere, se non radicalmente cambiate, almeno potenzialmente sottoposte ad un processo di revisione e di verifica grazie all'azione della valutazione. Quest'ultima, di conseguenza, avrebbe potuto agire come elemento di verifica delle reciproche azioni politiche ed amministrative, come una sorta di tecnologia di direzione e di governo (Lippi, 1998a).

Partendo da questo punto di vista, il valore del controllo di gestione non concerne più solamente gli aspetti tecnici o funzionali, come la sua architettura, le sue componenti o le implicazioni e gli effetti, diretti o indiretti, che esso comporta. La rilevanza del controllo di gestione è quella di poter modificare, almeno da un punto di vista potenziale, i *comportamenti* dell'amministrazione locale. In definitiva, l'effettiva funzionalità e il valore, in termini di impatti, non deve essere tanto ricercato nel numero di atti, o di modifiche o di *report*, che il controllo di gestione ha, in qualche maniera, suscitato, quanto, più complessivamente, nei comportamenti di coloro i quali, nei rispettivi ruoli di politici o di dipendenti amministrativi (e, magari, perché no, anche di cittadini), ne sono divenuti utenti consapevoli modificando atteggiamenti, sistemi di pensiero, modi di rappresentare la realtà amministrativa dei servizi e delle attività di quel comune e di quella provincia. Il radicamento culturale della valutazione rappresenta ancora l'indicatore più convincente per comprendere se il controllo di gestione abbia veramente cambiato qualcosa nell'amministrazione locale o se, invece, è rimasto come un semplice orpello da esibire dinanzi all'opinione pubblica o un'ennesima appendice del fagocitante modello burocratico.

Un'operazione del genere non è compito di una *survey*, ma oggetto di strategie di ricerca di tipo qualitativo, che sono state svolte ed analizzate all'interno di testi espressamente dedicati ad un'analisi approfondita di aspetti come questi. Rispetto a quelle trattazioni, tuttavia, vale la pena riassumere i principali risultati in merito al problema in questione, cioè se il controllo di gestione abbia o meno indotto alcuni cambiamenti nei rapporti tra politica e amministrazione. Quest'operazione risulterà più completa, comunque, alla luce di un ulteriore (e ultimo) dato quantitativo sull'utilizzo dei *report*.

Il *report*, come anticipato (§ 5.3), rappresenta il prodotto di un ciclo di valutazione ed è, da questo punto di vista, l'oggetto che collega la valutazione alla gestione chiudendo il ciclo di pianificazione e controllo. È attraverso il *report*, che presenta una fotografia dell'organizzazione, che i *decision makers* amministrativi possono impostare le successive programmazioni e fissano i nuovi obiettivi. Il *report*, in pratica, è la materializzazione del ciclo di controllo, di per se stesso abbastanza difficile da percepire e quotidianamente operante lontano dai tavoli decisionali, che lo rende visibile rispetto all'azione di indirizzo politico e di direzione amministrativa. Comprendere chi siano gli utilizzatori dei *report* ci informa anche dei loro successivi comportamenti in seguito ad esso: se siano, cioè, in qualche maniera influenzati o, viceversa, se rimangano del tutto indifferenti all'azione informativa di quest'oggetto (§ 5.4).

In pratica, infatti, i destinatari dei *report*, vale a dire coloro ai quali i controller, una volta compiuta l'elaborazione, inviano il rapporto di valutazione sullo stato della gestione, sono, comunque, molti (Tabella 5.12). Coloro che ricevono più rapporti sono, com'è facile prevedere, i vertici istituzionali dei governi locali: in primo luogo il sindaco (o il presidente, a seconda che si tratti di comuni o province – 27% c/a) [11], i dirigenti (26%) e i segretari generali, comunali e provinciali (21%).

Da un punto di vista percentuale, i maggiori destinatari dei rapporti di gestione sono le gerarchie apicali dell'amministrazione locale. Si tratta, infatti, dei principali decisori, e quindi anche i primi destinatari che dovrebbero essere interessati o coinvolti sotto il profilo delle responsabilità politico amministrative, ai risultati della gestione. Il valore intrinsecamente politico del *report* è quello di presentare in maniera sintetica informazioni strategiche quali il raggiungimento degli obiettivi, l'utilizzo delle risorse e la soddisfazione della domanda pubblica. Su queste basi conoscitive, di conseguenza, i *decision ma-*

[11] Indicando il sindaco o il presidente si è inteso sottintendere anche la Giunta e gli assessori tutti, compreso quello al bilancio, dal momento che il Sindaco/Presidente ne è il capo.

kers possono prendere decisioni in merito a questo o a quell'aspetto del ciclo amministrativo.

È perciò comprensibile che in qualche maniera vengano esclusi dalla distribuzione ufficiale dei *report* coloro i quali solo tangenzialmente sono interessati e/o coinvolti sotto il profilo decisionale. A parte i tre ruoli apicali (sindaco e giunta, segretari e dirigenza amministrativa), tutti gli altri destinatari risultano percentualmente molto staccati. Sono, infatti, pochi i consiglieri elettivi (il 9%) che ricevono abitualmente un *report*. Ugualmente esclusi paiono tutti coloro che non sono membri effettivi dell'organizzazione (cittadini e altri destinatari [12] – 7% e 8%) le cui percentuali di destinazione sono nettamente staccate dai tre vertici suddetti.

Si ricordi anche, in proposito, che ricevere un controllo di gestione è anche un fatto connesso con lo status organizzativo e con il prestigio all'interno dell'organizzazione, quasi un atto dovuto. Ciò spiega la discrasia che poi si viene a creare tra coloro che ufficialmente ricevono il rapporto sullo stato della gestione e coloro i quali, secondo gli intervistati, utilizzano *realmente* questi rapporti per impostare la loro azione e prendere le loro decisioni (Tabella 5.13).

Tabella 5.12 – *I destinatari* ufficiali *dei rapporti di gestione nei governi locali intervistati*

Destinatari ufficiali *dei rapporti di gestione*	%	*N*
Sindaci/Presidenti della Giunta	27,7	52
Consiglieri elettivi	9,0	17
Dirigenti (compreso il direttore generale)	26,6	50
Segretario generale	21,8	41
Cittadini (individuali e/o organizzati)	6,9	13
Altri	8,0	15
Totale	100	188

Nota: La tabella riporta una domanda alla quale si potevano dare più risposte ($N = 54$).

[12] Per altri destinatari, e si tratta di ben 15 casi, si intendono altri uffici del controllo di gestione o altre amministrazioni come ad esempio la provincia o il comune di appartenenza, il prefetto, i revisori dei conti, insomma dei soggetti potenzialmente interessati ma la cui spedizione è in sostanza un atto formale di protocollo.

Tabella 5.13 – *I utilizzatori* reali *dei rapporti di gestione nei governi locali intervistati*

Utilizzatori reali *dei rapporti di gestione*	%	*N*
Sindaci/Presidenti della Giunta	28,2	(31)
Consiglieri elettivi	23,6	(26)
Dirigenti (compreso il direttore generale	5,5	(6)
Segretario generale	5,5	(6)
Cittadini (individuali e/o organizzati)	36,4	(40)
Altri	0,9	(1)
Totale	100	(110)

Nota: La tabella riporta una domanda alla quale si potevano dare più risposte ($N = 54$).

In questo caso il risultato è addirittura quasi inverso. Coloro i quali, a parere dei dichiaranti, utilizzano maggiormente i rapporti di gestione, non sono esattamente coloro che li ricevono di più, ma altri, e proprio coloro i quali che, stando ai dati, ricevono percentualmente meno questi documenti. In altre parole i destinatari reali della valutazione non sono quelli che dovrebbero essere in teoria.

Il 36% degli utilizzatori dei rapporti di gestione sono cittadini, intesi in senso lato, sia riuniti in associazioni di interesse, comitati o altro, che come singoli. Il risultato sorprendente richiedeva una verifica che è stata compiuta interpellando alcuni responsabili di controlli di gestioni i quali hanno testimoniato che cittadini e gruppi di interesse facevano richieste per poter ricevere e consultare i report del controllo di gestione. Sulla base dei risultati, erano state impostate campagne di sensibilizzazione e avevano animato i consigli circoscrizionali e comitati locali.

Ci sono, in particolare, realtà come quelle dei comuni di Ferrara e di Rovereto, dove è stato possibile verificare direttamente questo fatto, e dove i rapporti di gestione sono stati effettivamente inviati e fatti propri o dalle famiglie, o dalle associazioni o dai consigli circoscrizionali, comitati di quartiere e quant'altro ma, evidentemente, la pratica è ancora più diffusa. Il report era divenuto uno strumento di trasparenza amministrativa e gestionale per arricchire la democrazia locale.

Questi sono, tuttavia, casi isolati di amministrazioni che espressamente avevano adottato la linea di inviare questa documentazione alla cittadinanza per attendere da essa un ritorno o per cercare anche semplicemente consenso. Come evidenziato in precedenza, la percentuale di governi locali che inviano i *report* alla cittadinanza e che vedono quest'ultima come utilizzatrice dei medesimi è minimo, mentre si riscontra che accanto alle dichiarazioni di non inviare i rapporti di gestione ai cittadini, le stesse ammettono che questi ultimi sono degli *utilizzatori effettivi* dei medesimi (!!).

È difficile interpretare questo dato senza altre informazioni di contesto. Certo è che, se si prescinde dai vertici politici, che risultano essere degli utenti reali dei *report* per percentuali ancora elevate, gli utilizzatori *reali* si discostano assai da quelli *ufficiali*. Sono pochissimi i casi di dirigenti che, secondo i compilatori dei questionari (per lo più dirigenti stessi e *controller*), utilizzano i rapporti di gestione per davvero (5%), così come i segretari generali (stessa cifra). Per costoro probabilmente il fatto di ricevere il *report* si tratta solamente di un adempimento formale e uno *status symbol*.

Dall'altra parte emerge un dato sorprendente. Il 23% dei consiglieri elettivi viene dichiarato essere un utilizzatore reale dei rapporti di gestione a fronte di un misero 9% di loro ai quali si dichiara di inviarlo ufficialmente. La spiegazione, a nostro avviso, deve essere ricercata nel valore espressivo, simbolico, del *report*. Come afferma Czarniawska (1989), le innovazioni amministrative hanno un forte valore simbolico. Da questo punto di vista le innovazioni creano allarme e informano i membri delle amministrazioni pubbliche ridistribuendo il prestigio e il potere interni.

Se assumiamo questo punto di vista, infatti, osserviamo che non è bizzarro il fatto che chi riceve il *report* come un atto dovuto, un fatto di protocollo (segretario o dirigente), lo consideri poco più di un riconoscimento del proprio livello gerarchico e, per questa ragione, lo metta in un cassetto senza consultarlo. Viceversa, chi non lo riceve ufficialmente s'insospettisce e ritiene che, proprio per il fatto di non averlo ricevuto, che debba essere un oggetto di interesse.

Si può spiegare così il comportamento dei cittadini che richiedono i rapporti di gestione e quello dei consiglieri elettivi, specie se si tratta dell'opposizione, che fanno pressioni per averlo. Come abbiamo avuto modo di descrivere nell'analisi di un caso (Lippi, 1998a; Gherardi e Lippi, 1999), il *report* era divenuto un oggetto di confronto politico e un grimaldello che l'opposizione aveva utilizzato per attaccare, con successo, l'operato della giunta, ignara del contenuto, fino alla sua caduta. In questa vicenda si era potuto, così, verificare come l'interesse politico del *report* di gestione fosse slittato dalla funzione politica di governo (le *policies*) verso il confronto politico in aula (le *politics*).

Va sottolineato, però, che il contrasto tra destinatari ufficiali utilizzatori reali riguarda essenzialmente segretari e dirigenti, da un lato, e consiglieri e cittadini, dall'altra, come un confronto tra interni ed esterni dell'amministrazione locale. Questo fatto non riguarda, invece, il vertice politico (sindaci e presidenti delle giunte provinciali), che risultano egualmente destinatari ufficiali e utilizzatori reali dei *report*. Questi ultimi, di fatto, sono realmente i piloti della macchina amministrativa e, per questo, interessati ai risultati della gestione: *utilizzatori* sia in via teorica sia in via pratica.

Più in generale, questo dato sui rapporti di gestione deve essere ponderato con la più generale tendenza da parte delle amministrazioni locali a dedicare maggiore

attenzione al controllo di gestione nella sua messa a punto piuttosto che, successivamente, nel suo utilizzo. Ci sono forti resistenze, sia sul versante amministrativo sia su quello politico a fare della valutazione uno strumento di direzione e di governo. A questo fatto, poi, bisogna aggiungere che la gran parte delle energie sull'uno e sull'altro fronte sono state assorbite, per quanto concerne questa, indagine, proprio nella messa in opera del sistema e nella sua riconversione da strumento di direzione d'impresa a strumento di governo locale (Isernia, 1995).

Da questo punto di vista è forse troppo presto per trarre bilanci definitivi, perché, a tutti gli effetti, i controlli di gestione realizzati sono risultati essere in pieno sviluppo e vogliamo, per questo, credere che all'interno di questa evoluzione, oltre all'assorbimento di nuove funzioni ed alla realizzazione di nuove componenti tecniche, ci possa essere anche un sostanziale cambiamento dei comportamenti umani di politici e dirigenti.

Stanti così le cose, possiamo allora annoverare una serie di effetti indiretti, in mancanza di effetti diretti, che fanno da cornice alla vicenda da noi osservata. La loro importanza è relativa alla capacità di anticiparne altri di tipo diretto. Questi effetti indiretti sono sintetizzabili in alcuni punti principali.

Innanzitutto, al di là del dato sui *report*, nelle amministrazioni locali dirigenti ed amministratori sono andati piano piano ridefinendo il loro sistema di relazioni, una volta messo in piedi un controllo di gestione (Belotti e Maraffi, 1994). Per gli uni e per gli altri diviene giocoforza necessario confrontarsi con nuove responsabilità, competenze e obiettivi della gestione. In questo modo si creano situazioni locali dove entrambe definiscono delle *zone grigie* arrivando a ristrutturare la situazione del "come si gestisce" il governo locale attraverso situazioni d'adattamento fluido e di reinvenzione della situazione. Il dirigere e il governare, per utilizzare un'espressione di moda negli anni Novanta (Osborne e Gaebler, 1994), divengono oggetto di un'intensa attività di riflessione.

Più complessivamente gli uni e gli altri da questa esperienza imparano qualcosa che prima non sapevano (conoscere i costi unitari dei servizi, tanto per fare un esempio) e arrivano a costruire qualcosa che prima non c'era e che potremmo genericamente definire un nuovo modo di intendere l'attività di governo e di direzione dell'ente locale fondati sull'autonomia e sulla competenza. Riclassificando bilanci, consultandosi con esperti, frequentando corsi di formazione, provando a tradurre in strumenti operativi prescrizioni teoriche, politici e burocrati di fatto vanno ridefinendo il problema. Più che la razionalizzazione dei rapporti tra politica e amministrazione, che costituiva l'obiettivo iniziale del legislatore, ovvero dall'idea di giungere ad una separazione definita dei ruoli, si passa, nella pratica, alla ricerca di autonomia (da parte di entrambe) dell'ente locale nei confronti del governo centrale e dei controllori esterni come la Corte dei Conti.

Alla fin fine il controllo di gestione, al di là della pletora di situazioni verificate e di contraddizioni e senza produrre effetti immediati sulle relazioni tra le due sfere,

ha però posto le condizioni per apprendere a dirigere e governare in autonomia rappresentando un'opportunità di sviluppo politico amministrativo unica nel suo genere. Quale sarà il risultato finale di questo processo non lo sappiamo, ma conosciamo come il controllo di gestione ha messo politici e dirigenti dinanzi a conoscenze e responsabilità nuove generando reazioni diverse da un ente locale all'altro.

In secondo luogo, la dirigenza pare guadagnare parecchio da un'opportunità di questo tipo cogliendo l'occasione per passare dal ruolo di burocrati a quello di professionisti. Questa dinamica di apprendimento prende le mosse dalle numerose opportunità di socializzazione, formazione, elaborazione tecnica, decisione e responsabilizzazione connesse con la valutazione. In questa misura, i dirigenti entrano in una spirale di emancipazione che non riguarda semplicemente la loro identità professionale, ma anche la loro carriera, sotto il profilo dello status e acquisiscono sempre maggior potere da questa conoscenza e dal presidio che svolgono sul nuovo sistema. Da questo punto di vista è evidente che laddove si assiste a processi di *professionalizzazione* della dirigenza, si inizia anche (Cerase, 1998; 1999; Aucoin, 1997) ad allontanarsi dal modello della burocrazia.

D'altro canto alla crescita dei dirigenti non pare corrispondere un processo analogo per i politici, che delegano e si allontanano da queste innovazioni pagandone le spese fino a ridurre di non poco i propri gradi di autonomia. Se escludiamo il fatto che i politici paiono essere i maggiori utilizzatori dei *report* di gestione dei dirigenti, dobbiamo sottolineare come i primi, rispetto ai secondi, vadano perdendo competenze. I dirigenti hanno l'opportunità di conoscere le competenze aziendali attraverso la formazione o i contatti con consulenti e colleghi. Quest'opportunità non è data, però, agli amministratori. Possiamo constatare, infatti, che gli amministratori si interessano direttamente del controllo di gestione e ne colgono le implicazioni di governo e di programmazione *solamente* quando *già* possiedono delle competenze in materia (per esperienza personale). O si tratta di persone che possiedono già competenze su cosa si tratti e su come si faccia ad usarlo, oppure di amministratori che disdegnano questo genere di cose. Ma forse questo tipo di amministratore da "scuola di partito" sta via via scomparendo ...

Infine, il controllo di gestione rappresenta per tutti, laddove non genera effetti immediati, un importante vettore di acculturazione e di condivisione di diversi modi di intendere il governo locale. Interpellati a dare un'interpretazione dei risultati principali (§ 5.4) conseguenti all'utilizzo del controllo di gestione, i controller danno una spiegazione univoca degli effetti che il processo di introduzione della valutazione ha avuto nel loro ente: diffondere la cultura della valutazione e della responsabilità tra la dirigenza. Come dire, se non sarà *un* controllo di gestione, o *quel* controllo di gestione appena realizzato, a generare effetti immediati, sarà sicuramente il successivo strumento che verrà introdotto, perché oramai le premesse sono poste e ci sono tutte le condizioni culturali e comportamentali per proseguire su questa strada ...

6
Conclusioni: «Una teoria, molte pratiche»

SOMMARIO: 6.1. Istituzionalizzazione di una riforma. – 6.2. Controlli di gestione e governi locali. – 6.3. Burocrazia e aziendalizzazione. – 6.4. Razionalizzazione e apprendimento. – 6.5. Valutazione e sviluppo.

6.1. Istituzionalizzazione di una riforma

La concezione moderna delle amministrazioni è stata caratterizzata per tutto il corso della loro storia dall'idea dell'esistenza di alcuni paradigmi "forti" di riferimento da applicare alla realtà ed ai quali ispirarsi per disciplinarne gli eventuali adeguamenti alle mutate esigenze dei contesti politici, economici e sociali che si manifestavano. Questi paradigmi hanno fatto da scenario per l'azione politica dei riformatori e da fonte conoscitiva per ogni specifico progetto di "ammodernamento" fino a divenire delle vere e proprie "teorie", dei quadri cognitivi ideal tipici, sulla base dei quali i governi procedevano a delle riforme nei termini delle caratteristiche dell'archetipo prescelto. Di conseguenza, la storia delle riforme amministrative nel corso del Novecento coincide in qualche misura con la storia dell'evoluzione delle "teorie" alle quali i riformatori facevano riferimento per regolarne l'azione nella pratica.

Queste "teorie" hanno avuto in comune due aspetti. Il primo era quello di fare riferimento al principio di razionalità dell'agire delle istituzioni rispetto agli ambienti politici, economici e sociali che rappresentavano e che amministravano. Le istituzioni, da questo punto di vista, erano intese come delle entità astratte che regolavano le società delle quali erano espressione. Il secondo elemento in comune era, invece, quello di assegnare alla politica il primato dell'attenzione pubblica e dell'azione di governo, intesa come unico ambito della de-

cisione, ritenendo esecutiva ogni altra azione successiva alla scelta dei valori. Entrambe questi presupposti hanno contribuito a generare, per il tutto periodo storico preso in esame, una "teoria" della funzione amministrativa, intesa come azione esecutiva e impersonale della politica, consolidata e condivisa sia tra gli addetti ai lavori, sia nell'opinione pubblica.

Detto in altre parole: c'era una volta la burocrazia. Essa costituiva una "teoria" di riferimento per l'azione amministrativa di indubbio fascino e di nobili presupposti. Questo paradigma è stato l'espressione più evidente del mito della razionalità dell'azione istituzionale e dell'impersonalità esecutiva dell'intervento pubblico, rappresentando senza dubbio un paradigma "forte" d'esercizio dell'autorità dello Stato. La burocrazia assicurava, sul piano della distinzione formale, una divisione del lavoro che era maturata storicamente negli Stati di diritto dal XVII secolo in poi tra compiti di formulazione delle decisioni (politica) e sfera della loro realizzazione (amministrazione).

Sulla base di quest'assunto si era poi proceduto nel corso di questi ultimi cento anni, ad estendere il modello organizzativo della burocrazia ai più diversi ambiti della vita sociale, politica ed economica. Le applicazioni pratiche, tuttavia, avevano spesso disatteso le aspettative teoriche. Le burocrazie osservate nella pratica si sono volentieri allontanate da quei principi di imparzialità, universalità, esecuzione che, invece, avrebbero dovuto rappresentare gli elementi distintivi del loro agire istituzionale improntato alla razionalità.

Oggi, una nuova "teoria" s'avanza all'orizzonte. Questa nuova teoria delle istituzioni, che abbiamo, per brevità, riassunto nell'etichetta "valutazione", sta via via divenendo un nuovo quadro cognitivo ideal tipico attraverso il quale riformatori e studiosi stanno avviando dei progetti di cambiamento dell'amministrazione riponendo in esso aspettative di recupero e di sviluppo delle istituzioni democratiche. Pur non costituendo ancora un paradigma consolidato, perché ancora in forte evoluzione, la valutazione rappresenta, tuttavia, già un significativo esempio di percorso alternativo intrapreso da parte dei decisori politici in direzione del ruolo da assegnare all'amministrazione. I suoi principi, come abbiamo visto, sono esattamente opposti a quelli che avevano condizionato lo sviluppo del modello burocratico e le sue finalità sembrano orientate proprio laddove la burocrazia aveva fallito, vale a dire sui risultati dell'azione amministrativa.

Rispetto a questo problema, in questo volume abbiamo inteso indagare la valutazione cercando di esplorarne le potenzialità, non tanto dal punto di vista delle implicazioni teoretiche, ma dal punto di vista delle sue realizzazioni empiriche. L'interrogativo che avevamo sollevato all'esordio del nostro percorso era stato, infatti, strettamente connesso con i modi attraverso i quali la valutazione

viene individuata come soluzione, confezionata nelle arene decisionali sotto forma di provvedimenti e messa in opera come politica pubblica di riforma e, alla fine, praticata nei contesti amministrativi. La domanda che si è imposta dinanzi ad un siffatto tipo di fenomeno è se *questo* modo di applicare la valutazione, in analogia ai modi attraverso i quali era stata praticata la "teoria della burocrazia", abbia reso conto del suo valore potenziale o se, invece, abbia potuto svilirlo o, addirittura, impedirne del tutto la realizzazione assimilandola alla serie storica delle innovazioni mancate. Questo problema in astratto può essere contestualizzato nello specifico delle vicende osservate. Si può imporre a delle burocrazie amministrative di diventare *riflessive* per decreto?

Lo scopo del libro è stato cercare di dare una risposta di tipo empirista a questo problema, prendendo in esame il caso del controllo di gestione e osservandone la sua istituzionalizzazione all'interno del settore pubblico locale italiano. Ricostruiamone in sintesi i risultati salienti.

Innanzitutto, a livello di formulazione del problema e di decisione della politica pubblica, abbiamo osservato come il processo che ha condotto all'introduzione della valutazione, sia in Europa sia nel Nord America, sia stato determinato dall'azione di standardizzazione culturale e politica del *New Public Management*, e della sua versione volgarizzata, etichettata come *managerialismo*. È sotto le insegne di una presunta *aziendalizzazione* del settore pubblico che la valutazione è stata promossa e assunta come possibile strumento di cambiamento dell'amministrazione pubblica. Questo fenomeno, che è particolarmente vero e incisivo per alcuni Stati Europei, specie quelli anglosassoni e scandinavi, si attenua in ambito continentale per assumervi alcuni aspetti caratteristici relativi all'adattamento locale, alle morfologie funzionali e normative dei singoli Stati nazionali.

Quest'aspetto ha comportato una speciale attenzione all'interno di quei contesti, come l'Italia, dove questi principi rappresentavano una novità assoluta all'interno dell'ambito amministrativo, interamente centrato sul diritto, con evidenti difficoltà di comprensione e di traduzione. In questi specifici ambiti aveva assunto particolare rilevanza la mediazione culturale di alcuni *opinion makers* locali, per lo più appartenenti all'élite accademica e funzionale della *policy community* che condurrà alla riforma, i quali, da un lato, spingeranno in direzione di una traduzione dei linguaggi e dei significati del *managerialismo* nei contesti di significati e nei parametri normativi del locale sistema amministrativo e, dall'altro, finiranno per assegnare nuovi significati e un nuovo *copyright* alla riforma varandola come uno spunto originale di taglio nazionale.

Questa mediazione ha condotto a due conseguenze. La prima è che la valutazione in Italia ha finito per assumere il senso di legittimazione e di restituzio-

ne di affidabilità alla P.a. e, dunque, di rafforzamento del ruolo dell'istituzione. Anche nel caso del controllo di gestione, abbiamo osservato come uno dei principali obiettivi della "teoria" soggiacente la riforma che conduce alla sua introduzione in ambito pubblico locale, è stata quella del ripristino di un contratto di cittadinanza nel rapporto tra Stato e cittadini. Come abbiamo fatto notare lungo il corso dell'esposizione, questa sfumatura è del tutto assente nell'originario progetto managerialista, il cui unico obiettivo era quello di verificare la produttività dell'azione amministrativa dinanzi ad un problema di costi dell'intervento pubblico. Insomma, più che instillare un nuovo modello (manageriale) nell'amministrazione, il progetto italiano ha mirato a rinsaldare quello vecchio recuperando i principi di democrazia in termini di risultati.

La seconda è che la politica di riforma italiana, in sede di *decision making*, presenta una peculiarità, maggiormente accentuata rispetto alle analoghe arene politiche degli altri Stati europei, consistente della dimensione fortemente *incrementale* dell'adozione dei singoli provvedimenti, attraverso un processo di definizione degli obiettivi e dei margini di attuazione del contenuto delle riforme che procede per piccoli passi, alternando nei testi di legge principi generali di valore con indicazioni tecniche, non sempre coincidenti, e rendendo, in definitiva, il medesimo *frame* cognitivo per la successiva implementazione, farraginoso e ridondante.

Tutti questi aspetti riguardano in generale le riforme che promulgano differenti forme di valutazione, ma, in particolar modo, investono il controllo di gestione, il quale, tra le varie forme di valutazione prescritte rappresenta senza dubbio la più ambiziosa e la più complessa. La normativa del controllo di gestione presenta tutte le caratteristiche sopra esposte: (i) subisce una forte mediazione culturale venendo tradotto in ambito giuridico dall'ambito economico aziendale in cui origina, (ii) viene connotata da una spiccata missione di ripristino di democrazia nella razionalizzazione dei ruoli, in particolare della sfera politica e di quella dirigenziale, e di garanzia della spesa pubblica dinanzi alla cittadinanza, (iii) viene emanata sotto forma di una copiosa serie di testi normativi incrementali e criptici.

Questo tipo di quadro decisionale si è riflettuto nella fase di implementazione della riforma con alcuni elementi aggiuntivi che affossano definitivamente la linearità *top down* dell'azione di riforma facendo venire meno uno degli assunti di base di ogni "ammodernamento" di tipo razionalista: l'uniformità delle applicazioni. In questa maniera l'attuazione dei provvedimenti non si è manifestata in maniera esecutiva, vuoi perché oggettivamente il contenuto della riforma era intrinsecamente nuovo e complesso, vuoi perché i testi di legge, attraverso ripetute mediazioni e traduzioni, l'avevano reso sibillino. Per raggiungere lo scopo di attuare la valutazione all'interno di un'amministrazione locale, si è resa allora necessaria un'azione *bottom up* attraverso la quale le amministrazioni hanno decifrato ed interpretato i principi delle Leggi attraverso un valore aggiunto di inventiva e di adattamento che hanno necessariamente snaturato l'obiettivo iniziale convertendolo agli aspetti locali di ogni ambiente amministrativo.

Già a livello generale, infatti, l'applicazione delle Leggi mostra in termini di efficacia notevoli lacune. L'implementazione del controllo di gestione nel panorama amministrativo locale italiano, almeno fino all'inizio del 1998, delinea come quest'ultimo sia stato un fenomeno che ha riguardato una ristretta porzione di enti locali i quali, sia pure in crescita, rappresentano un'*élite* di organizzazioni che per diversi motivi hanno trovato il modo di dare corso alla riforma. All'interno di questo sotto gruppo di amministrazioni (che rappresentavano poco meno della metà del campione della nostra indagine) che hanno promosso il controllo di gestione, osserviamo, infatti, che la maggior parte in quel periodo aveva realmente realizzato un sistema di questo tipo, ma un altro gruppo invece navigasse nelle acque della messa in opera, tra incertezze e tentazioni adempimentalistiche.

In questo modo abbiamo osservato che esistevano differenti velocità di avanzamento e di approfondimento dell'innovazione all'interno degli enti locali conformemente con i vincoli e le risorse presenti in ciascun ambito organizzativo (§ 3.2). La realizzazione della valutazione della gestione è, di conseguenza, un fatto che non è avvenuto, come sarebbe presumibile anche sotto il profilo del buon senso, in maniera lineare ed esecutiva applicando dei progetti, sotto forma di testi di legge, i quali, tra l'altro, erano già di per se stessi piuttosto criptici, ma attraverso un processo di assimilazione nel lungo periodo e di adattamento dell'organizzazione rispetto all'innovazione prescritta. Lungo questi differenti stadi si sono riscontrati differenti razionalità d'uso espresse localmente che rispecchiavano il grado di assimilazione e di utilizzo che della valutazione veniva fatto in quegli specifici enti. Secondo questa rappresentazione ordinale dei fenomeni abbiamo, di conseguenza, osservato che esistono vere e proprie "generazioni" di applicatori che avevano attuato il controllo di gestione in concomitanza di motivazioni e cornici normative differenti: coloro i quali lo avevano sperimentato prima delle leggi, coloro i quali, invece, avevano applicato le prime generiche normative, coloro i quali, invece, avevano applicato le successive più dettagliate indicazioni legislative, e così via fino ai giorni nostri. Ciascun scaglione riflette logiche locali di interpretazione, decifrazione e conversione dello strumento dalla teoria del manuale di economia aziendale e della legge, alla pratica della gestione amministrativa ed alle sue caratteristiche (§ 3.5).

Un secondo risultato, estremamente significativo, è che l'attuazione del controllo di gestione non avviene in maniera astratta per mero effetto causale della norma, ma grazie all'azione di elementi contestuali locali che favoriscono questa dinamica. Questi elementi, come abbiamo evidenziato nel corso della presentazione dei risultati, hanno sia un carattere macro, essendo riferiti alla comunità locale, sia micro, specificamente riferiti all'organizzazione in questione (§ 3.4).

Si è osservato, allora, come il controllo di gestione sia stato attuato in maniera difforme sul territorio nazionale prevalendo in determinati tipi di enti locali piuttosto che in altri. Per prima di cosa si è osservato come l'introduzione abbia avuto maggiore successo in termini di rendimento in quegli enti locali con accentuate responsabilità gestionali, quali i comuni capoluogo, che annoverano funzioni di offerta pubblica, quote di addetti e volumi di finanza locale tali da giustificare un interesse ed un coinvolgimento maggiore di tutti gli altri. In secondo luogo, abbiamo osservato come questo tipo di fenomeno sia stato localizzato territorialmente, emergendo storicamente prima e in maniera più massiccia nel nord-est e nel centro nord del paese. In questo specifico quadro abbiamo osservato precise fratture nel rendimento dell'introduzione della valutazione, allora scarsamente attuata nel centro sud e lievemente attardata nel nord-ovest.

Questo fenomeno ci ha condotto ad esplorare fattori locali che spiegassero il differente interesse, o motivazione, o capacità, da parte di certi enti locali, rispetto a tutti gli altri, di mobilitarsi per primi e in maniera più approfondita su questi specifici temi. Le differenti interpretazioni utilizzate convergono sulle risorse locali di tipo culturale, politico ed economico che hanno spinto queste comunità verso l'emancipazione delle loro istituzioni e dell'auto governo nel corso del tempo. Questi tipi di fattori utilizzati, di conseguenza, hanno anche sospinto a cercare nella valutazione un elemento di sviluppo e di rafforzamento dell'autonomia. Si tratta, però, di un fatto che è solo in parte spiegabile come l'effetto di fattori ambientali di questo tipo. Come abbiamo cercato di evidenziare nel corso dell'analisi, l'elemento di rilevanza che ci è parso emergere, è che in certi ambiti amministrativi si è manifestato un interesse ed una capacità di adattare le normative delle esigenze riflettendo sulle proprie necessità e sui mezzi a disposizione per metterla in pratica.

Inoltre, osservando i processi di messa in opera del controllo di gestione ed entrando nello specifico delle applicazioni all'interno delle amministrazioni, dei relativi utilizzi e degli impatti generati sulla politica e sulla dirigenza, osserviamo una pluralità di differenti percorsi e di diversi esiti che separano l'implementazione di questo fenomeno in alcune tendenze ricorrenti. Alcune di esse

sono particolarmente significative perché evidenziano l'esistenza di diverse applicazioni locali. Tra queste riassumiamo le diverse strategie seguite nel progettare il controllo di gestione (come strumento direzionale o di verifica dei costi dei servizi a domanda individuale), il ricorso all'imitazione di casi esistenti, alle reti, alle forme associative, ad identità professionali dedicate. Tutti questi fenomeni, ancorché inattesi, testimoniano un'intensa vitalità delle amministrazioni pubbliche intorno alla *issue* della valutazione e sono, a nostro parere, indicatori, di un intenso processo di riflessione all'interno di alcuni governi locali.

Il risultato finale, per altro parziale perché nel corso dell'ultimazione di questa ricerca e della redazione di questo volume la vicenda ha avuto ulteriori sviluppi che non possiamo giocoforza documentare, è quello di una valutazione implementata più dal basso che dall'alto, più per effetto di interessi e fattori locali ed organizzativi, che grazie e attraverso la spinta propulsiva della politica e della legge. Al di sotto di una formulazione legislativa, per quanto ridondante, incrementale e farraginosa, si dispiegano molte applicazioni: una teoria, molte pratiche.

Quest'esito da un punto di vista razionalista è un ennesimo buco nell'acqua, un fallimento originato da uno meccanismo *top down* che si inceppa quasi fin da subito, mostrando crepe fin nella formulazione nel processo decisionale e disperdendosi in una pluralità di applicazioni concrete che si allontanano assai dagli intenti iniziali in manifestazioni organizzative che sono più l'espressione di fattori e processi locali, che l'effetto causale della politica pubblica. Questi *effetti perversi* dell'azione politica, tuttavia, fanno emergere come la riforma abbia aperto ampi squarci all'invenzione e alla riflessione da parte delle amministrazioni che hanno colto nella valutazione un'opportunità per andare in direzione di un'emancipazione amministrativa e di una riqualificazione dell'azione di governo in termini di autonomia e responsabilità; tutti principi questi che, in qualche maniera, erano contenuti nelle stesse riforme.

Se, dunque, da un punto di vista razionalista, la riforma mostra un evidente fallimento, evidenziato dal basso numero di enti realmente coinvolti, dalla molteplicità di differenti applicazioni riscontrate e dalla difficoltà che gli enti hanno incontrato nel cercare di applicare le leggi, nello stesso tempo i medesimi effetti inattesi dell'azione riformatrice mostrano che questo medesimo intervento, così incerto, ha costituito un'opportunità di apprendimento affinché le amministrazioni potessero mettere in discussione consolidati parametri (burocratici), ad esempio il bilancio finanziario, verso soluzioni che permettessero loro di adeguarsi alle istanze tipiche di un'istituzione di questi tempi.

La valutazione, d'altra parte, non costituisce un paradigma forte dell'amministrazione e non richiede, per questo motivo, un'applicazione pedissequa.

Imporla per decreto, o più genericamente, attraverso un'azione lineare attendendo che essa meccanicamente vada in porto senza prevedere le ovvie deviazioni, le necessarie interpretazioni, i relativi processi di adattamento che si dipartono da questo processo, è un paradosso burocratico. Chiedere per vie burocratiche ad una burocrazia di divenire riflessiva è una comunicazione parossistica che non può avere esito, se non abbandonando i parametri della medesima per intraprendere un discorso di altro tenore. Così è avvenuto, a nostro parere, allorché le pratiche hanno preso il sopravvento sulla teoria. I molteplici esiti di tipo *allomorfico*, sono il riflesso di processi di identificazione locale di mezzi e obiettivi per implementare la riforma.

In conclusione, la riforma che ha condotto all'introduzione dei controlli di gestione non è priva di contraddizioni, ma gli apparenti effetti indesiderati devono essere ascritti alle razionalità locali ed alle capacità riflessive che nelle specifiche organizzazioni hanno fatto sì che realmente la valutazione si istituzionalizzasse per divenire una pratica reale. Laddove ciò è accaduto sono scaturiti processi di apprendimento che stanno conducendo le amministrazioni in direzione di soluzioni ancora da definire. Quello che pare emergere non sembra, infatti, essere un nuovo paradigma della razionalità amministrativa. Contemporaneamente riesce difficile intravedere sotto i deboli cambiamenti osservati l'affermazione di un modello alternativo orientato ai risultati ed al *problem solving*. Più probabile, invece, è che i cambiamenti riscontrati, rappresentino l'inizio di un processo di trasformazione il cui esito potrebbe condurre, se il processo non s'interrompe e viene adeguatamente sostenuto, verso modelli istituzionali di intervento pubblico maggiormente idonei alle istanze alle quali attualmente sono state sottoposte le amministrazioni pubbliche ed alle nuove esigenze di legittimazione fondate sul rendimento.

Per i dati in nostro possesso, possiamo solamente constatare la vitalità e la capacità di riflessione dimostrate. Che poi quest'attività abbia condotto ad esiti sperimentali ed ad applicazioni eterogenee, talvolta eterodosse e apparentemente caotiche, non deve stupire. La valutazione, al contrario della burocrazia, non presuppone un'esecuzione pedissequa di un modello *a priori*, ma un *modo* di amministrare che comporta al proprio interno scelte locali, discrezionalità di valori, flessibilità nelle forme e negli obiettivi. È nei modi attraverso i quali essa è stata applicata che ritroviamo il suo contributo istituzionalizzato all'interno delle amministrazioni locali.

Dedichiamo, perciò, i paragrafi conclusivi di questo volume alla descrizione analitica degli effetti della valutazione nei singoli contesti e ad alle risposte in merito agli interrogativi sulla riforma amministrativa sollevati nell'introduzione e nel § 2.5: (i) quale sia l'attuale diffusione del controllo di gestione e sotto quale forma, (ii) quale sia stato il grado di aziendalizzazione del governo locale, (iii) quali siano stati i passaggi decisivi e i fattori del processo di messa in opera e (iv) quale sia il contributo della valutazione, sulla base di questa esperienza di ricerca, nei confronti dello sviluppo delle istituzioni in una democrazia dell'*output*.

6.2. Controlli di gestione e governi locali

Un primo interrogativo sul quale dobbiamo trarre una, sia pure parziale, conclusione, è in merito al controllo di gestione ed alla sua presunta, talvolta trionfalmente annunciata (Corte dei conti, 1998), diffusione all'interno dei governi locali.

Durante una conferenza alcuni anni fa un noto economista aziendale, esperto della materia, ironizzava sull'incipiente moda che aveva fatto del controllo di gestione uno strumento tanto appetito dagli enti locali quanto investito di aspettative da parte dei legislatori e, facendo leva sulle assonanze del termine tanto in uso, concludeva che tante magnifiche sorti e progressive avrebbe suscitato quest'ultimo che probabilmente, da lì in avanti, qualche amministratore o qualche segretario comunale lo avrebbe anche assunto dopo i pasti ... come digestivo!

Sulla falsariga di questa provocazione Dente (1999) ha recentemente constatato che il controllo di gestione, nel ristretto ambito del dibattito sulla pubblica amministrazione italiana, sembra avere occupato in questi ultimi anni uno spazio persino eccessivo, tanta è l'importanza che gli è stata attribuita, di gran lunga superiore a quella che usualmente gli è stata dedicata all'interno delle discipline economico aziendali in merito alle sue applicazioni in ambito privatistico dove, a tutti gli effetti, viene considerato un argomento poco più che marginale o, se non altro, relegato ad una funzione storica circoscritta.

La ragione per la quale ciò è accaduto è in parte ascrivibile, a nostro parere, al fenomeno di attribuzione simbolica che nella *policy* di riforma amministrativa è stato assegnata alla valutazione, facendo di quest'ultima un simulacro, quasi una panacea, della crisi di sistema delle burocrazie amministrative del nostro paese. In questa maniera il controllo di gestione è presto divenuto il baricentro del dibattito sulle sorti delle riforme del governo locale.

Gli esiti di queste ultime, da un siffatto punto di vista, non possono essere stati che sconfortanti. Oggi, il controllo di gestione, a circa dieci anni dalle sue prime comparse nei testi di legge, è uno strumento di valutazione che viene pra-

ticato in una buona parte degli enti locali italiani con impatti ancora assai sotto dimensionati a quelli potenziali. Tolta questa quota di enti che ne hanno fatto uno strumento di direzione e di governo, per un'altra ampia quota il controllo di gestione costituisce realisticamente ancora un'appendice della burocrazia, un adempimento di legge, e per molti altri ancora addirittura un oggetto non bene identificato.

In termini generali non possiamo però non rilevare come, a dispetto delle apparenze, i controlli di gestione abbiano lasciato molte tracce all'interno delle amministrazioni locali che li hanno adottati per davvero, più di quanto probabilmente ci saremmo potuti attendere influenzando assai l'agire di questi ultimi; anche se questa influenza assume un maggior rilievo dal punto di vista dei processi innescati che degli esiti veri e propri riscontrati, stante anche il fatto che la base empirica del nostro ragionamento risale ad una fase in cui parlare di effetti era forse prematuro. In questi termini, però, possiamo dire che senza dubbio il controllo di gestione abbia spinto i governi locali verso processi di riflessione sulla loro specifica identità e sugli obiettivi della loro azione, nonché sugli assetti e sulle morfologie di intervento. Riepiloghiamoli sinteticamente.

In primo luogo abbiamo riscontrato come il controllo di gestione abbia offerto un pretesto più unico che raro alle amministrazioni locali per prendere conoscenza, e anche coscienza, dell'azione di direzione e di governo. Questo tipo di risultato è indicato dalle insistite attenzioni che (§ 5.1), per effetto della messa in opera del sistema di valutazione, hanno ricevuto aspetti tipicamente burocratici dell'azione amministrativa che sono diventati, invece, quando lo strumento è entrato a regime, oggetto di intervento e rielaborazione da parte degli attori amministrativi. Il più brillante esempio di questo processo è senz'altro costituito dalle dinamiche che hanno circondato il bilancio finanziario che è stato sottoposto a processi di scomposizione e ricomposizione attraverso i quali, seguendo lo stimolo della costruzione dei centri di costo, gli attori organizzativi, hanno inteso cercare di capire la distribuzione analitica delle risorse a disposizione per impadronirsi, a livello decisionale, di una serie di opportunità per compiere in autonomia scelte sulle politiche pubbliche locali.

In secondo luogo, questo tipo di atteggiamento ha accomunato tutti gli enti locali, anche se, ad un'osservazione più attenta, si vede con chiarezza che esistono attualmente in Italia due diversi indirizzi attraverso i quali si intende questo strumento: uno che lo utilizza espressamente come strumento di monitoraggio dei costi di produzione ed un altro che, invece, lo ritiene uno strumento di supporto gestionale per il governo dell'ente. Nel primo caso il controllo di gestione viene applicato a specifici ambiti amministrativi, ad esempio servizi pubblici, mentre nel secondo esso viene esteso alla verifica degli obiettivi della

gestione di tutta l'organizzazione. La differente "filosofia" che sta al di sotto di questi indirizzi è solamente in parte il frutto di specifiche scelte dottrinali (§ 4.1) e più realisticamente l'effetto di pratiche locali. Solo il secondo caso indica un intento direzionale strategico mentre il primo denuncia un'intenzione più strettamente contabilistica. In entrambe emerge, in ogni caso, una forte attenzione per la responsabilità sui risultati dell'azione amministrativa e sulla produttività raggiunta.

Abbiamo osservato come questi due indirizzi si ripercuotano secondo determinate caratteristiche generali degli enti. L'approccio strategico direzionale coinvolge prevalentemente le province e, più in generale, le amministrazioni locali che hanno iniziato ad implementare il controllo di gestione solamente in una seconda e terza fase della sua storia legislativa, prevalendo oltretutto nel nord est del paese, mentre la versione di monitoraggio dei costi dei servizi pubblici è emersa storicamente prima, concentrandosi nei comuni capoluogo, specie in quelli situati nella fascia centro settentrionale dell'Italia, come la Toscana e l'Emilia Romagna.

Si possono rintracciare specifiche logiche gestionali e precise motivazioni storiche al di sotto di questa bipartizione, vedendo nella versione contabilista del controllo di gestione un desiderio di autonomia gestionale da parte di enti locali particolarmente desiderosi di svincolarsi dal centro e, quindi, più propensi ad interessarsi fin da subito alla verifica della gestione.

In terzo luogo, i controlli di gestione sono assolutamente eterodossi, talvolta addirittura aberranti, tali sono le contraddizioni logiche riscontrate nella pratica, come quella di emettere dei rapporti finali senza che a monte ci fossero degli indicatori di rilevazione o degli archivi con delle stratigrafie di dati. Quest'eterodossia, al limite della devianza (§ 5.1), è il riflesso di processi di costruzione faticosi e incrementali, frutto del necessario compromesso che gli attori organizzativi devono compiere dovendo mettere insieme principi tipicamente aziendali (ad esempio, i centri di costo) assieme ai vincoli imposti dalla burocrazia (ad esempio, il bilancio finanziario).

La necessità di giungere ad una sintesi tra due logiche così differenti rende conto della difficoltà del cambiamento e della portata della valutazione nel contesto delle amministrazioni locali italiane. Il risultato della convergenza tra due tendenze così eterogenee sono gli ibridi che abbiamo riscontrato attraverso l'indagine: delle tecnologie di valutazione che, oggettivamente, non sono né carne né pesce, ma che, proprio per questo, sono l'indicatore di un processo di riflessione in corso. La messa in opera del controllo di gestione comporta un lento smantellamento dell'assetto burocratico e, in qualche caso, la forzata convivenza di logiche e strumenti opposti.

Questo problema lo si riscontra con chiara evidenza sia nella tipologia di strumenti di valutazione della gestione e nelle loro configurazioni, che presentano diverse contraddizioni e che rispondono a necessità difficilmente comprensibili da un punto di vista teorico – come quella di lasciare per ultime nel tempo componenti apparentemente improcrastinabili come gli indicatori di prestazione – sia nelle specifiche componenti adottate e nel modo con il quale esse vengono installate ed utilizzate. In tutte queste vige un senso di sperimentazione e di precarietà (si pensi agli indicatori, ai *report*, ai Piani esecutivi di gestione – § 5.2) che è il chiaro segno di un lavoro *in fieri*. Ugualmente, la sequenza attraverso la quale i governi locali giungono a installare dei sistemi di gestione, distinguendo tra controlli "minimi" e controlli più "evoluti" (§ 5.1), ci mette dinanzi alle logiche di coloro che non stanno eseguendo alcun progetto predeterminato, ma avanzano per piccoli passi attraverso apprendimenti e "scoperte" progressivi.

Queste componenti rappresentano, in sostanza, il segno di un cambiamento in atto e di una crescente flessibilizzazione della burocrazia amministrativa verso soluzioni più legate ad una logica di *problem solving*. Va senza dubbio in questa direzione la nascita di una comunità di valutatori interamente dedicati a queste funzioni (§ 4.3), che costituiscono il quarto elemento di novità apportato dal fenomeno controllo di gestione. Più che la loro esistenza o la loro posizione organizzativa, ciò che è rilevante è il tipo di competenza da loro esercitata e il tipo di azione che promuovono all'interno delle amministrazioni, andando ad infoltire la schiera dei professionisti pubblici, gli specialisti di *staff*, secondo una logica che prefigura lo sviluppo di tecnostrutture in supporto al *management* strategico dell'amministrazione, in maniera non così dissimile da ciò che era avvenuto nell'impresa una trentina di anni fa.

La nascita del controller pubblico coincide con un altro effetto indiretto generato dal controllo di gestione: lo sviluppo di una cultura amministrativa della responsabilità sui risultati. La presenza dei controlli di gestione all'interno delle amministrazioni ha generato inizialmente diffidenza, in qualche caso aperta resistenza, ma, una volta superati questi iniziali timori, la valutazione viene lentamente accettata come un dato di fatto ed uno strumento che, una volta avviato, difficilmente può essere abbandonato. Le resistenze spesso coincidono con una tendenza, sia da parte dei vertici, sia da parte del personale impiegatizio, ad intravedere la valutazione come uno strumento specialistico da ricondurre ad uno specifico ambito dell'amministrazione (la ragioneria) e riportarlo, così, nei parametri noti della burocrazia.

Più in generale, però, il controllo di gestione pare avere, comunque, avuto un impatto, se non altro simbolico, sui comportamenti di coloro i quali nei

differenti ruoli di amministratori e di dirigenti, sono chiamati a prendere delle decisioni. In questa misura abbiamo riscontrato come l'utilizzo del controllo di gestione presenti ancora qualche incongruità di tipo teorico come, ad esempio, il marcato ruolo decisionale di un attore che non ha compiti strategico direzionali, come il ragioniere capo (§ 5.3). In molti casi abbiamo verificato anche come la consegna dei *report* di gestione abbia rappresentato un fatto più simbolico che sostanziale (§ 5.5). Ciò non esclude, tuttavia, che poi realmente il controllo di gestione sia realmente praticato anche se amministratori e dirigenti qualche volta farebbero forse volentieri a meno di conoscere i dati della valutazione.

Una buona parte delle amministrazioni investigate dichiara di avere registrato dei cambiamenti derivanti dall'utilizzo del controllo di gestione (§ 5.4). La gran parte di questi impatti, tuttavia, è ancora fortemente legata all'ambito finanziario. Quest'ultimo, in definitiva, pare essere stato interpretato in prevalenza o, forse, inizialmente, come uno strumento di verifica della spesa pubblica e di monitoraggio finanziario. Tale esito non può che essere la conseguenza dell'insistita influenza che nel processo di messa in opera di questi sistemi ha avuto il personale della ragioneria, ma è anche forse il segno di una più ampia esigenza da parte dei governi locali di prendere visione della finanza pubblica e di dare corso ad una progressiva autonomia in tal senso. Autonomia che, se così fosse, non può non passare dalla verifica dell'utilizzo delle risorse. Tutti gli altri impatti attesi, paiono, di conseguenza, in secondo piano, forse perché dipendenti dalla gestione delle risorse.

Tra i vari cambiamenti possibili non poteva non esserci poi un'auspicata contribuzione al processo di definizione dei ruoli e delle sfere di influenza tra politica e amministrazione. In questa direzione si nota come il controllo di gestione sia stato, è vero, uno strumento di razionalizzazione del rapporto tra burocrati e politici, ma questo tipo di impatto è più che altro deducibile in via indiretta attraverso gli effetti che il medesimo ha avuto distintamente sull'una e sull'altra sfera, piuttosto che attraverso un cambiamento specifico nelle modalità di relazione. In via indiretta, tuttavia, si nota come il controllo di gestione abbia costituito un'opportunità di emancipazione per quella parte della dirigenza locale che aveva aderito ad un progetto di questo tipo offrendo occasioni di formazione, gratificazione, carriera forse mai viste prima.

Questo tipo di emancipazione si è, di conseguenza, riflettuto anche sullo status di queste persone, che non solo hanno colto attraverso questa esperienza nuove opportunità di carriera e di prestigio, ma hanno anche allargato la loro influenza sui processi decisionali dell'ente e sulla politica. Quest'ultima, casomai, pare essere rimasta un po' più distratta da questi strumenti, così come da

tutte le analoghe innovazioni che insistevano su aspetti apparentemente "tecnici", dunque burocratici, operando in direzione della valutazione con convinzione solamente laddove le competenze e le conoscenze di base degli amministratori erano già orientate in questa direzione per ragioni personali, estranee al ruolo ricoperto.

Quest'estraneità alla cultura della valutazione di una parte della politica locale, che pare riguardare meno i massimi vertici rispetto agli altri membri, ma che accomuna anche una buona parte della burocrazia, specie di quella più tradizionalmente legata al legalismo (come i segretari comunali), rimane uno degli elementi di maggiore variabilità nel panorama delle amministrazioni locali, mutando davvero da caso a caso, da un esponente politico all'altro, e costituisce forse uno dei dubbi di maggiore rilevanza nello scenario evolutivo di questo strumento di valutazione tra la sua "teoria" di riferimento espressa dai testi di Legge, che lo intende come ambiziosa leva di razionalizzazione dei rapporti politico amministrativi, e le molte pratiche della realtà degli enti locali italiani.

6.3. Burocrazia e aziendalizzazione

Il secondo interrogativo che intendiamo ripercorrere in queste conclusioni riguarda la presunta aziendalizzazione del governo locale mediante l'introduzione della valutazione. In merito a questo obiettivo, questo libro sarebbe potuto iniziare con una parafrasi: "uno spettro si aggira per gli Stati (europei), lo spettro del mercato". L'ondata neoliberista, prima, e managerialista, poi, che ha investito le agende decisionali dei governi delle democrazie occidentali contribuendo alla diffusione della valutazione in ambito amministrativo, ha rappresentato un fenomeno tanto nuovo ed originale da non poter ignorare che il contenitore di ogni atteggiamento riformatore che guardi alla verifica del rendimento delle amministrazioni è di tipo *economico* e che il fine ultimo di questo tipo di riforme, più o meno stemperate nelle tradizioni amministrative continentali, è pur sempre quello di trasferire i criteri dell'impresa all'interno dello Stato, sostituendo la logica della gerarchia con quella dello scambio e affermando una cultura di tipo economico aziendale nei luoghi tradizionalmente deputati al diritto amministrativo.

Rispetto a questo problema, in sede conclusiva, sulla base dell'esperienza osservata e dell'esito della riforma all'interno dei governi locali, possiamo trarre un bilancio sulla presunta aziendalizzazione dei governi locali e provare a riprendere le osservazioni disseminate lungo l'esposizione dei risultati per provare a tracciare una, sia pure parziale, indicazione su questo fenomeno.

Il primo risultato che dobbiamo riassumere è che, sia pure oscurato dal filtro per così dire giuridico e dal tipo di "teoria" della quale è stato investita nel nostro paese la valutazione, all'interno delle amministrazioni locali dove si è proceduto più o meno dal basso alla definizione dei controlli di gestione, l'idea di introdurre uno strumento di valutazione di impronta tipicamente "aziendale", pare avere trovato senza dubbio riscontro, interesse e, per qualcuno, anche motivazioni personali. All'interno di quest'idea di valutazione di impronta aziendale, in secondo luogo, bisogna sottolineare che la maggiore simpatia va verso un'interpretazione di questa come strumento di verifica del rendimento in termini di produttività; un'accezione che, al contrario, era solo accennata nella policy di riforma italiana. La valutazione invece sembra attraente all'interno delle amministrazioni locali proprio per il suo carattere "gestionale".

Vanno in questa direzione le iniziative di controllo della gestione fortemente orientate alla verifica dei costi unitari dei servizi e alla contabilizzazione (§ 4.1) avanzata delle attività. Intervengono, a parziale rinforzo di questo fenomeno, i più recenti orientamenti da parte delle amministrazioni locali verso la privatizzazione, l'esternalizzazione e la riduzione dei costi di produzione.

In seconda istanza, dobbiamo ricordare come le principali applicazioni in direzione della verifica dei costi da parte delle amministrazioni locali che hanno seguito questo indirizzo, fossero prevalentemente centrate proprio sui servizi a domanda individuale, introducendo, in qualche misura, un'idea di valutazione della gestione più legata al produttore che al consumatore, andando ad incidere, in qualche maniera sull'idea stessa di *welfare state* locale e sulla tipologia di offerta pubblica, dal momento che i più monitorati sono comunque i servizi a domanda individuale, e non i servizi amministrativi interni o tecnici o altri a domanda collettiva. Una, sia pure strisciante, identificazione tra valutazione e revisione della finanza per lo Stato sociale sembra quindi avere attraversato un certo numero di esperienze (§ 5.2).

Più in generale, tuttavia, l'attenzione al mondo delle imprese, nello specifico del controllo di gestione, finisce qua o, se non altro, non pare più approfondita. La necessità di convertire dal privato al pubblico degli strumenti di direzione aziendale avrebbe potuto comportare, infatti, un più ampio processo di dipendenza o, per lo meno, di imitazione da parte del secondo nei confronti del primo. Viceversa, quel che si è osservato, attraverso quest'indagine, è che i due settori rimangono sostanzialmente indipendenti, e il presunto processo di *company-ization* (Brunnsson, 1994) dell'amministrazione locale ha avuto luogo solo grazie ad un processo indiretto, filtrato da intermediari che favoriscono la realizzazione, più o meno indipendente, di strumenti privatistici all'interno del

settore pubblico senza ricorrere, però, ad un vero e proprio trapianto.

È questo il caso, ad esempio, dei controller (§ 4.3), vale a dire dei valutatori, i quali solo per una piccolissima parte affluiscono a questa mansione avendo alle spalle un'esperienza nel settore privato e, in tali casi, quasi mai attinente alle successive attività ricoperte nel settore pubblico. Piuttosto si osserva come i controller siano in partenza già dipendenti pubblici i quali, spesso all'inizio del loro rapporto di lavoro, vengono inviati all'esterno a seguire corsi di formazione oppure all'interno vengono investiti di competenze di tipo direzionale, senza però che essi si rivolgano ad omologhi del settore privato. I contatti tra questi ultimi e i controller del settore pubblico locale sono, infatti, assai limitati, molto meno, invece, di quelli all'interno del ristretto mondo degli addetti ai lavori delle amministrazioni locali. L'unico effettivo orientamento "manageriale" dei controller è il loro *background* formativo, prevalentemente economico aziendale.

Inoltre, all'interno della *survey* abbiamo avuto la possibilità di verificare come un più complessivo atteggiamento di imitazione tra pubblico e privato sia davvero limitato (§ 4.4). Si riducono ad un numero irrisorio le amministrazioni locali le quali, per progettare al proprio interno un controllo di gestione, si sono ispirate, se non hanno addirittura copiato, sistemi di controllo di gestione operanti all'interno di imprese. Nella stragrande maggioranza dei casi abbiamo verificato proprio il contrario: l'imitazione si verifica *tra* enti locali. Infine, come abbiamo avuto modo di riassumere nei paragrafi precedenti, tutte le conversioni del controllo di gestione all'interno del settore pubblico risentono di distorsioni, adattamenti eterodossi, manipolazioni che li allontanano di parecchio dai loro omologhi in uso delle imprese.

Tutti questi aspetti mettono in evidenza che il trapianto di competenze, metodologie, logiche funzionali da privato a pubblico attraverso la valutazione non si è verificato affatto o, se non altro, in misura assai limitata da non incidere assolutamente né sulle culture amministrative né sugli assetti. È possibile che i segnali in questa direzione vadano rafforzandosi nei prossimi anni, ma fino ad ora la trasformazione dell'amministrazione locale in un'azienda, in senso letterale, è un fatto davvero remoto.

Sulla base di questi riscontri, tuttavia, si possono trarre ulteriori considerazioni sul tipo di fenomeni connessi con l'introduzione della valutazione. La prima, come accennato sopra, è relativa al tipo di utilizzo che viene fatto dagli attori amministrativi. Se esistono, in termini di *frame* cognitivi, due differenti modi di intendere la valutazione, una prevalentemente orientata al produttore ed una orientata al destinatario (§ 2.2), il tipo di atteggiamento deducibile dalle configurazioni assegnate al controllo di gestione e dal tipo di utilizzo successivamente fattone, è chiaramente più vicino alla logica del produttore che a quella del destinatario, come, invece, avrebbe inteso il testo di legge. La preoccupazione da parte degli amministratori e dei dirigenti locali pare, infatti, particolarmente attenta agli aspetti specificatamente gestionali, e talvolta semplicemente finanziari, della valutazione, mentre sicuramente in secondo piano rimangono tutti gli altri aspetti connessi con un ripristino di affidabilità all'azione amministrativa ed al rafforzamento di un contratto di cittadinanza. Questi ultimi scopi paiono decisamente di minore appetibilità.

La seconda considerazione va, invece, ad investire i processi attraverso i quali avvengono il trapianto e la conversione di strumenti e competenze di tipo privatistico nel contesto del settore pubblico locale. Su questo secondo aspetto dobbiamo sottolineare ancora una volta che il processo di *aziendalizzazione* è sicuramente mediato da altri attori (che abbiamo chiamato "altri significativi") che fanno da tramite e sostengono gli attori amministrativi in quest'operazione. Si tratta di accademici, consulenti, professionisti dell'informatica, *opinion leaders* del mondo dei governi locali, associazioni d'interesse e professionali i quali, sulla base di interessi concreti e contingenti, contribuiscono a diffondere all'interno del settore pubblico contenuti e principi provenienti dal mondo delle imprese. Molti di questi contenuti vengono riadattati finanche ad essere stravolti, altri invece rimangono più integri. Gli uni e gli altri costituiscono, tuttavia, una stratificazione di innovazioni in via di consolidamento e, soprattutto, riflesso di un processo di assimilazione, sulle quali possono essere innestati processi di cambiamento di portata più ampia.

Più complessivamente, allora, si può concludere dicendo che, a tutti gli effetti, non si è verificata affatto una presunta aziendalizzazione del settore pubblico, ma, contemporaneamente, quest'ultimo non è neanche rimasto impermeabile ai principi del privato, cosicché, in definitiva, si nota come la valutazione abbia costituito da contenitore di alcuni valori tipicamente "aziendali", quali la cultura del risultato e della responsabilità, contribuendo alla loro condivisione nell'ambito delle organizzazioni amministrative e ponendo le premesse: da un lato, per la costituzione di un linguaggio ed un sistema di saperi esperti e di competenze orientati in direzione di un modo differente di gestire l'intervento pubblico, più orientato al *problem solving* che all'esecuzione, e, dall'altro, per far transitare il governo locale verso modelli funzionali differenti, quali quelli impliciti in una prospettiva indotta dalla valutazione.

In questo senso, il controllo di gestione ha aiutato le organizzazioni amministrative ad allontanarsi da modelli funzionali consolidati, senza tuttavia orientarle esplicitamente in direzione del mercato o dell'organizzazione d'impresa. Quest'ultima rimane uno scenario simbolico, mentre risulta abbastanza chiaro,

sia dall'evidenza di questa ricerca, sia da un'osservazione attenta della realtà, che la valutazione stia agendo, sia pure in maniera precaria, talvolta non priva di incertezze e contraddizioni, in maniera abbastanza netta nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Il tipo di esiti che potrà scaturire da questo processo è però ancora molto legato alla capacità degli attori istituzionali di gestire il processo di adattamento del controllo di gestione, e di altri affini metodi di valutazione, all'interno del contesto amministrativo.

Osservate dalla prospettiva della nostra esperienza di ricerca, le amministrazioni locali paiono attualmente muoversi in un terreno indefinito che non è certamente ancora quello auspicato dalle riforme, ma che inizia progressivamente a differenziarsi dal tradizionale bacino della burocrazia meccanica. Più che viaggiare in direzione del modello dell'impresa, allora, le amministrazioni attualmente cercano di allontanarsi il più possibile da quello della burocrazia, attraverso uno smantellamento che, oltre a essere prevedibilmente faticoso, per via delle resistenze e dei conflitti questi mutamenti generano, pare essere privo di alternative chiare e date. Oggi come oggi la gran parte degli amministratori locali e dei dirigenti sembra più attratta dall'idea di poter finalmente allontanarsi dai vincoli della burocrazia meccanica, che da una qualche sia pur vaga alternativa più o meno all'orizzonte.

La natura delle amministrazioni locali investigate pare essere quello di un ambito di *post burocrazia*, un ibrido dove si riscontrano ancora forti presenze di quello burocratico accompagnate da elementi di novità. La dizione *post burocrazia* è un'analogia con l'equivalente termine impiegato nel mondo delle imprese allorché si coniò il termine *post fordismo* (§ 2.3) per evidenziare quelle soluzioni organizzative e funzionali tipiche di contesti successivi ai modelli della burocrazia meccanica di tipo industriale, ma privi di un modello di riferimento. Con post fordismo individuiamo solitamente una generica pluralità di situazioni sull'identità specifica delle quali poco possiamo dire se non che si tratti di contesti produttivi e di logiche di produzione che hanno senz'altro superato le caratteristiche del fordismo (anche per mezzo della valutazione), ma che non possiedono i tratti di un'alternativa, soluzioni di transizione (§ 1.1). Egualmente, facendo riferimento all'amministrazione locale come ad un mondo di post burocrazie vogliamo riferirci ad ambiti amministrativi che stanno superando (anche per mezzo della valutazione) le caratteristiche della burocrazia meccanica di tipo amministrativo, ma che sono prive di un'identità alternativa, sia pure indicata da alcune tendenze emerse in questo volume (apprendimento, centralità del capitale umano, importanza delle conoscenze, capacità di utilizzare la valutazione, influenze dei contesti territoriali, ecc.).

In questa terra di mezzo riesce difficile cogliere le tendenze evolutive se non per sottolineare che si tratta di una di transizione che rimane da approfondire e da studiare. Il ruolo delle istituzioni e, nella fattispecie, del governo locale, pare perciò essere legato alla capacità degli attori che in esse operano di riuscire a completare questo processo attraverso la valutazione.

6.4. Razionalizzazione e apprendimento

Un terzo interrogativo al quale dobbiamo rispondere è relativo ai processi di realizzazione della valutazione nel contesto amministrativo, vale a dire se la vicenda del controllo di gestione possa dare alcune indicazioni sulle riforme amministrative o se, invece, la si debba considerare un caso a sé stante.

Abbiamo già ricostruito nel paragrafo iniziale di queste conclusioni come *questa* specifica politica di riforma fosse afflitta in partenza da un paradosso: quello di proporre il raggiungimento di un obiettivo innovativo con mezzi tradizionali imponendo ad organizzazioni ed attori amministrativi burocratici di improvvisarsi con competenze, modelli organizzativi, stili comportamentali di segno opposto nello spazio di qualche decreto legislativo. La realtà ha testimoniato meglio di quanto si possa fare con le parole questo tipo di contraddizione. Il controllo di gestione, nel momento in cui fece la sua comparsa all'interno dei primi testi di Legge, per il grande pubblico delle amministrazioni locali sarebbe potuto addirittura sembrare un marziano o poco meno, tanto è stato l'alone di mistero sull'identità e sulle funzioni che circondavano l'erratica dizione "controlli interni", così simili nella definizione alla consueta espressione del controllo di legittimità (quello esterno) e nello stesso tempo culturalmente così lontani (§ 2.4).

La dinamica che ha fatto seguito l'emanazione delle norme che avevano promulgato la valutazione in ambito pubblico è stata, di conseguenza, strettamente legata ad un problema iniziale di questo tipo. La realizzazione del controllo di gestione all'interno delle amministrazioni locali si è verificata grazie all'incontro di due differenti tendenze: quella *top down* "ufficiale" e quella *bottom up* "ufficiosa".

Il risultato della convergenza di comportamenti formali e informali è un fenomeno che poco dopo la metà degli anni Novanta e dopo diversi anni di sperimentazioni e di decreti legislativi, si manifestava ancora come parziale e ancora troppo lontano da una pur minima esigenza di uniformità. Più degli esiti, tuttavia, a nostro parere, l'elemento di rilevanza di questa vicenda risiede nei

processi attraverso i quali gruppi omogenei di enti locali vi sono giunti. I passaggi essenziali delle singole dinamiche hanno evidenziato come al di sotto degli apparenti fallimenti e delle faticose messe in opera, a primo acchito contraddittorie, spesso contorte, si celassero altri tipi di motivazioni e di capacità.

Sotto il profilo dell'efficacia, il rendimento di questa riforma, presenta notevoli lacune. Il numero complessivo delle amministrazioni che utilizzano il controllo di gestione è ancora troppo ridotto rispetto alle ambiziose prospettive della riforma. Sotto quello dell'efficienza è, poi, addirittura disastroso, se si pensa che queste percentuali aggiornate al 1997 testimoniano dei tempi mediamente lunghi, certe volte addirittura lunghissimi, che gli interessati hanno impiegato per giungere a questo tipo di risultato. Quanti decreti sono stati necessari per raggiungere questi risultati? A questo aggiungiamo che le leggi il più delle volte hanno finito più per ostacolare, anziché favorire, l'implementazione.

Laddove il processo di messa in opera è giunto a compimento, o comunque ha dimostrato gradi di avanzamento del sistema di valutazione che andassero oltre il mero adempimento formale, che adottasse il regolamento di contabilità o deliberasse il controllo di gestione solo sulla carta, si è riscontrato come ciò sia avvenuto grazie all'azione di processi locali di riflessione e di riadattamento progressivo, spesso tortuoso, in certi casi quasi aberrante, che testimoniano di un'elaborazione dal basso, volta a plasmare lo strumento di valutazione all'amministrazione locale per farne uno strumento di conoscenza e, quindi, di *decision making*.

In questa *élite* di amministrazioni locali che si potevano valere in questo sforzo, da un lato di forti motivazioni ad andare in questa direzione, e dall'altro di risorse locali, organizzative ed ambientali, si è visto come il rendimento della riforma in termini di efficacia e di efficienza sia ovviamente migliorato di molto riscontrando come il controllo di gestione, sia pure attraverso aggiustamenti incrementali non privi di incognite andasse a posizionarsi nel baricentro della gestione politico amministrativa e dei relativi processi decisionali divenendo, a tutti gli effetti, uno strumento di direzione e di governo locale in grado di incidere sulla gestione.

Stanti queste constatazioni svolte per mezzo dei risultati delle indagini, è lecito, tuttavia, chiedersi quanti di questi risultati fossero attesi, e quanti, invece, inaspettati, ovvero in quale grado questo tipo di esiti potesse essere prevedibile e quanto invece è stato più il frutto di circostanze e di situazioni che sono del tutto sfuggite alla logica di standardizzazione *ex ante* del legislatore ed al monitoraggio delle amministrazioni centrali che avrebbe dovuto supervisionare l'implementazione.

Rischiando di risultare presuntuosi ci viene fatto di pensare che il processo

sostanziale attraverso il quale si è giunti alla definizione di controlli di gestione, sia sfuggito tanto agli uni quanto agli altri. Al contrario, come abbiamo cercato di evidenziare il più possibile nel corso dell'esposizione dei risultati della ricerca, questi processi hanno costituito un capitale *esperienziale* di produzione e condivisione di conoscenze che, se non viene fatto proprio, comunicato e istituzionalizzato nelle opportune sedi rischia di andare disperso rimanendo ciò che è realmente stato: il frutto di condizioni episodiche e locali.

Se queste condizioni non vengono fatte proprie e le *pratiche* non vengono istituzionalizzate e utilizzate per permettere la riproduzione di analoghi fenomeni in altri contesti, è chiaro che il controllo di gestione è destinato a rimanere un fatto per pochi e la valutazione finirà per essere intesa come un'altra moda delle riforme amministrative.

L'esperienza di ricerca che abbiamo riferito in questo libro è, invece, a nostro parere un fatto indicativo nelle sue modalità di svolgimento per tutti coloro i quali, riformatori e studiosi, hanno intenzione di fare della valutazione un reale strumento di sviluppo delle istituzioni e non un'ennesima etichetta da aggiungere al modello della burocrazia. Abbiamo osservato, così, il sovrapporsi di due logiche.

La prima logica che abbiamo riscontrato è quella della *razionalizzazione*, vale a dire il processo dall'alto che ha condotto all'emanazione di una serie di normative specificanti, tal volta fin nei dettagli, altre volte in maniera solamente generica, cosa fosse la valutazione e a cosa potesse servire. In questa logica la valutazione è stata interpretata, alla fin fine, in maniera non così dissimile da altre innovazioni che l'avevano preceduta nel tempo. Lo scopo sottostante l'intento di una riforma così formulata non poteva non essere, a ben pensarci, che quello di condurre, in maniera più o meno velata, ad una nuova legittimazione degli apparati esistenti attraverso l'innesto di un nuovo elemento che potesse correggerne gli aspetti maggiormente deteriori, inerenti al risultato, ripristinando il ruolo della burocrazia amministrativa.

Seguendo questo criterio, tipicamente burocratico, la gran parte delle amministrazioni, non sono riuscite, se non grazie a quelle condizioni di cui abbiamo già parlato, a mettere in opera la valutazione. Per mettere in opera il controllo di gestione è, invece, necessario sostenere il processo di implementazione attraverso la circolazione di conoscenze, la loro condivisione, attraverso un'attività di coordinamento, integrazione, supervisione delle singole esperienze al fine di favorire quella capacità riflessiva che abbiamo verificato essersi attivata secondo una logica di *apprendimento*.

Da questo secondo punto di vista abbiamo, infatti, constatato l'esistenza di tendenze, omogenee al loro interno, ma sostanzialmente indipendenti tra loro,

volte alla realizzazione, per certi versi perfino un po' clandestina, del sistema di valutazione della gestione. Questi processi di apprendimento dovrebbero, al contrario, essere sostenuti mediante un'attività di integrazione e rielaborazione attraverso la creazione delle condizioni che permettono la diffusione, la condivisione delle innovazioni e l'adattamento tra differenti organizzazioni. Abbiamo codificato nella terminologia *dell'isomorfismo* e *dell'allomorfismo istituzionale* questi tipi di processi.

Sono da ricondurre nell'ambito dell'isomorfismo istituzionale tutte le normative che prescrivono la valutazione alle amministrazioni locali, in quanto forme di coercizione. Egualmente abbiamo più volte sottolineato i fenomeni di imitazione che si sono venuti a creare tra le amministrazioni locali in sede di realizzazione del sistema. Infine, il ruolo di singoli attori consulenziali e di agenzie di formazione è stato determinante per la riuscita del processo.

Sullo stesso piano tutta la ricerca evidenzia continui effetti allomorfici derivanti dall'implementazione di un progetto globale che si istituzionalizza localmente secondo declinazioni ogni volta un po' differenti da un caso all'altro. Abbiamo verificato, così, un importante ruolo di altri significativi (promotori all'interno dell'amministrazione, specialisti *in pectore*, reti di relazione, associazioni) e di modalità di condivisione dell'innovazione all'interno della ristretta comunità di pratica di coloro che stavano implementando la riforma.

In definitiva, il processo di realizzazione della valutazione non può certo seguire solo una logica di razionalizzazione. Quest'ultima potrebbe essere integrata con una di apprendimento, sia perché più aderente con le caratteristiche degli oggetti in questione, sia perché impossibile da applicare in maniera esecutiva, secondo problemi e criteri espressi all'inizio del nostro ragionamento (§ 1.1). L'istituzionalizzazione della valutazione, di conseguenza, risulterà più produttiva e maggiormente efficace ed efficiente se si procede tenendo conto di tutti i fattori sopraelencati, isomorfici ed allomorfici, integrando le normative con altri strumenti più tipicamente comportamentali ed attraverso un'azione di supervisione e di coordinamento dell'azione di messa in opera. Ripartire dalle pratiche, e non dalla teoria, potrebbe essere uno slogan per un'azione di questo genere.

6.5. Valutazione e sviluppo

Sulla base di queste considerazioni cosa ci dobbiamo aspettare nei prossimi anni dalla valutazione e dalle relative pratiche all'interno delle organizza-

zioni amministrative? L'ultimo interrogativo al quale ci proponiamo di rispondere in queste conclusioni non può non affrontare il problema centrale della valutazione. Quest'ultima sembra rappresentare sempre più nel dibattito scientifico e nelle arene politiche il nuovo mito della modernità: l'idea di uno "Stato valutatore" (Henkel, 1991), capace di analizzare la propria azione, conoscerne i risultati, riflettere sulle scelte e sulle modalità di realizzazione e, quindi, di correggerne gli eventuali errori provvedendo a nuove soluzioni e decisioni coerenti con le istanze economiche, politiche e sociali ai quali deve rispondere pare davvero prefigurare, anche solo a parole, una sorta di paradiso terrestre. Pur tuttavia, quest'idea di cambiamento delle istituzioni, per il tipo di propositi che si dà e per la fondatezza del suo metodo, sembra ormai quasi una via obbligata per le società democratiche se vogliono continuare a mantenere livelli di benessere impliciti nella definizione di *welfare state* in concomitanza con i noti problemi di competitività economica e di rappresentanza di interessi in contesti sempre più frammentati e con domande di cittadinanza di continuo più sofisticate.

Le istituzioni contemporanee, per quanto attiene la loro funzione amministrativa e di governo, sono perciò chiamate in qualche maniera ad avviare dei processi di conversione del loro assetto da una logica di razionalità esecutiva verso una di riflessione e di apprendimento. Questo tipo di scenario comporta, giocoforza, l'abbandono di modelli organizzativi consolidati e saldamente radicati nell'immaginario collettivo e nelle strutture sociali e politiche del mondo contemporaneo, quali le burocrazie meccaniche, ma che inesorabilmente sono del tutto superate dinanzi ai dilemmi di sviluppo che abbiamo esposto nell'esordio di questo volume e che costituiscono, a tutti gli effetti, il quadro con il quale le donne e gli uomini del Duemila dovranno confrontarsi nei prossimi anni.

Rispetto a questo tipo di problema è difficile indicare una soluzione predeterminata, o un tipo di risultato specifico che ci dobbiamo attendere. Quale tipo di istituzioni ci riserva il futuro e quale tipo di assetto avranno non è possibile dirlo adesso vuoi perché a tutti gli effetti il processo di riforma è solamente ai primi passi, vuoi perché una soluzione predefinita non esiste. Ciò che è possibile, al contrario, indicare non sono delle teorie sulla base delle quali modellare delle nuove istituzioni, ma un metodo da consegnare agli attori che in esse agiscono affinché riescano a trasformarne il ruolo dall'interno attraverso un processo di adattamento e di riconversione nel corso della loro azione.

Il tipo di esito che ne scaturirà sarà relativo alla qualità del processo ed alla capacità dei medesimi attori istituzionali di decidere ed implementare i differenti orientamenti. La valutazione, nei confronti dei dilemmi sopra esposti, co-

stituisce per l'appunto un metodo di riflessione attraverso il quale le istituzioni possono affrontare e risolvere i rispettivi problemi transitando verso assetti, funzioni e caratteristiche ancora da identificare. Farne una teoria, un modello predeterminato, formalizzarla in un paradigma significa svilirne le potenzialità e la natura.

La valutazione non costituisce un pensiero di riferimento "forte", ma semmai uno "debole", che deve essere consegnato agli interessati comunicato e condiviso affinché si raggiungano gli obiettivi posti attraverso un percorso flessibile e progressivo di adattamento alle istanze poste ed ai differenti compiti assegnati.

Affrontata come metodo, e non come teoria, la valutazione può essere realmente una leva di sviluppo. Utilizzata, al contrario, come strumento di razionalizzazione, essa rischia di diventare un'ennesima etichetta da affibbiare alla P.a., una nuova facciata per un palazzo che sta cedendo alle fondamenta. Nella stessa misura i percorsi evolutivi delle istituzioni attraverso l'esercizio della valutazione del rendimento sono necessariamente incerti, proprio perché non presuppone nessuna restituzione di razionalità alle medesime, ma semplicemente si offre uno strumento di riflessione e di ristrutturazione delle proprie conoscenze decisionali. Lo scopo della valutazione, a ben vedere altro non è che quello di organizzare alcune informazioni agli attori in gioco in modo che questi possano modellare le successive decisioni e i relativi comportamenti sulla base di queste cognizioni. In questo modo non si presuppone di dire niente di più sul merito delle scelte o sulla natura etica delle decisioni adottate né, infine, sugli impieghi e sul tipo di strumenti di valutazione, più o meno ortodossi, adottati.

Ciò che è importante, da una prospettiva valutativa, non è la standardizzazione *ex ante*, come nella burocrazia, dei parametri per l'azione, ma lo sviluppo di una capacità riflessiva delle istituzioni attraverso la conoscenza. Per questo, ogni provvedimento atto a disciplinare nel dettaglio la natura, le configurazioni, la tipologia degli strumenti di valutazione della gestione da far adottare è un'operazione bizzarra ed aberrante per lo meno quanto le soluzioni empiriche riscontrate nella pratica.

Se questi sono i margini, il problema principale non riguarda specificatamente la valutazione come insieme di metodologie e di strumenti, quanto la sua istituzionalizzazione, il modo con il quale essa viene proposta, fatta propria e condivisa da parte di strutture che agiscono secondo logiche totalmente opposte. Rispetto a quest'ultimo fatto pare, allora, rilevante come si ritiene che la valutazione debba essere introdotta, se attraverso un testo di legge o se lo strumento normativo, una volta fissati dei riferimenti valoriali di carattere generale (come del resto faceva la legge delega n. 421/1992), debba anche essere accompagnato da una più sostanziale attività di diffusione, formazione, condivisione, confronto di esperienze locali, tenendo conto dei fattori che favoriscono l'espansione, da un lato, e di quelli che, invece, dall'altro generalmente conducono alla differenziazione, come abbiamo provato ad esemplificare attraverso i concetti di *isomorfismo* e *allomorfismo istituzionale*.

L'opinione che ci siamo fatti osservando la vicenda dei controlli di gestione è che le ricette in questi casi servano a poco. Il cambiamento attraverso la valutazione, come indicano in maniera piuttosto evidente le esperienze sperimentali di controllo di gestione *ante legem*, risulta efficace solo laddove s'incontrano differenti spunti (interessi, condizioni ambientali, risorse locali etc.) convergono per fondersi in una nuova soluzione. Un'introduzione incrementale, attraverso sperimentazioni progressive, esperienze di *benchmarking*, momenti di socializzazione, condivisione ed integrazione delle specifiche esperienze potrebbe dare risultati a nostro parere meno appariscenti di un protocollo di riforma, ma forse più solidi. In questo tipo di processo per piccoli passi potrebbero, di conseguenza trarne vantaggio quei sistemi amministrativi, come quello italiano, i quali, a differenza di altri (Francia, Germania, Gran Bretagna) dotati di una salda tradizione burocratica e facendo perno sulla forte identità dei relativi Statinazione, hanno avuto nella razionalità dell'agire dello Stato, una divinità più difficile da sconfessare.

Per tutti questi motivi, la valutazione non può offrire soluzioni pre-confezionate alle società democratiche, se non lasciando a loro stesse le opportunità per riflettere sul loro modo di affrontare i problemi collettivi e di porvi rimedio attraverso un intervento pubblico. Quale profilo conferire alle istituzioni è una risposta da far dare ai protagonisti che operano al loro interno ed ai loro interlocutori economici, politici e sociali che ad esse guardano per farsi rappresentare ed amministrare. Le molte pratiche che ne scaturiranno, di conseguenza, e i successivi processi di integrazione indicheranno quali eventuali percorsi le medesime società democratiche prosaicamente intraprenderanno, senza per questo dover ricorrere ai miti della modernità. E d'altra parte, come scriveva qualche anno fa Forssel (1992:59): «il mondo moderno è solo uno dei molti mondi possibili, quello che vediamo e che viene mantenuto è perché la gente ci crede e lo riproduce». Anche attraverso le riforme.

Appendice

Il controllo di gestione nelle amministrazioni locali dopo le leggi di riforma

Questionario postale auto somministrato Giugno 1996

Istruzioni per la compilazione: *Il seguente questionario fa parte di una ricerca che ha lo scopo di studiare l'introduzione dei controlli di gestione nelle amministrazioni locali italiane. Vengono sottoposti a questi questionari tutte le Province e i Comuni al di sopra dei 20.000 abitanti. Le risposte saranno utilizzate solamente per delle elaborazioni di tipo statistico. Per quanto riguarda la compilazione, essa è interamente a cura dell'amministrazione interessata. È importante tuttavia che il questionario venga compilato per intero e preferibilmente sempre dalla stessa persona. La preghiamo perciò di seguire attentamente le indicazioni di compilazione apposte a margine di ciascuna domanda e i rimandi da una domanda all'altra. Laddove non esistono espliciti rimandi si da per scontato che si debba passare alla domanda successiva. Per la spedizione di ritorno utilizzare la busta prestampata. Grazie.*

1. Recenti leggi (i d.lgs. n. 29/1993 e n. 77/1995) prevedono per gli Enti locali l'introduzione di forme di controllo interno dell'attività amministrativa (note anche come controlli di gestione).
   A che punto è il controllo interno nell'amministrazione nella quale Lei lavora? (una sola risposta)

a) Non ne è stata ancora prevista l'istituzione
b) Si è deciso di istituirlo ma è ancora da progettare
c) È ancora in fase di preparazione (studio, realizzazione, ecc.)
d) Funzionante in maniera continua
e) Funzionante in maniera discontinua (almeno un'interruzione effettiva)
f) Dismesso del tutto

2. Quante volte è stato interrotto il funzionamento? (indicare numero di volte) |__|__|

3. Tra un'interruzione e l'altra si sono verificate delle modifiche nel sistema di controllo? (una risposta per ciascuna affermazione)

a) È stata cambiata la collocazione organizzativa
b) È cambiato/a il responsabile del controllo
c) È cambiata/caduta la Giunta (o commissariamento)
d) È cambiato il personale addetto
e) Sono subentrati/cambiati collaboratori esterni
f) Sono cambiate le finalità
g) È cambiato il sistema informativo
h) È cambiata l'impostazione del controllo
i) Altro (specificare)

4. Quali tra le seguenti ragioni hanno determinato l'interruzione o l'abbandono? (una sola risposta)

a) Contrarietà da parte del vertice politico
b) Contrarietà da parte di alcuna/tutta la dirigenza (o di altri dipendenti dell'amministrazione)
c) Difficoltà a gestire lo strumento (per esempio: personale inadeguato, tecnologia insufficiente)
d) Intenzione di sostituirlo con un'altra forma di controllo interno
e) Altro

5. Al momento dell'entrata in funzione del controllo di gestione qual era lo stato di salute finanziario dell'Ente? (una sola risposta)

a) In avanzo
b) In pareggio
c) Strutturalmente deficitario
d) Dissestato

6. Al momento dell'entrata in funzione del controllo di gestione qual era la formula politica della Giunta in carica? (una sola risposta)

a) Sinistra
b) Centro-sinistra
c) Centro
d) Centro-destra
e) Destra
f) Altro
g) Commissariamento

7. Attualmente a che punto è la messa in opera del controllo di gestione? (una sola risposta)

a) Siamo prevalentemente in fase di *studio preliminare*
b) Siamo prevalentemente in fase di *progettazione*
c) Siamo prevalentemente in fase di *realizzazione*
d) Siamo prevalentemente in fase di *sperimentazione*

8. Le domande che seguono sono rivolte a tutte le amministrazioni che hanno già avuto a che fare con dei controlli interni (anche solo a livello di preparazione). Queste ultime avranno la premura di saltare quelle sulle quali non possiedono ancora informazioni.

In che anno è iniziata la messa in opera? 19|__|__|
In che anno il controllo interno è entrato in funzione? 19|__|__|

9. Le strategie attraverso le quali un Ente attua un sistema di controllo interno sono sicuramente molteplici. Tuttavia tra quelle declinate qui sotto qual è stata quella seguita dalla Sua amministrazione? (una sola risposta)

a) Applicandolo subito a tutto l'Ente
b) Partendo da uno o più settori sui quali esistevano già dei rendiconti. Quali?
c) Sperimentando su di uno o più specifici settori o servizi. Quali?
d) Partendo da alcune specifiche politiche pubbliche. Quali?
e) Partendo da alcuni fattori produttivi. Quali?

10. Spesso al di là delle statuizioni formali (decreti, regolamenti, leggi) nella pratica emergono gruppi di persone che portano avanti le innovazioni. Tra le possibilità riportate qui di seguito dove è nato (o sta nascendo) l'attuale controllo di gestione? (una sola risposta)

a) Nell'ambito del vertice politico
b) Nell'ambito della dirigenza addetta alla programmazione e/o al bilancio
c) Nell'ambito della dirigenza in generale
d) All'interno di specifici settori e/o servizi. Quali?

11. Qui di seguito Lei trova una lista di potenziali partecipanti e/o membri di un gruppo di lavoro che promuove la realizzazione del controllo. Dopo averla letta attentamente Le chiediamo di indicarci se nella promozione del controllo interno nella Vostra amministrazione hanno preso parte (o stanno prendendo parte) le persone sottoelencate (**più di una** risposta)

a) Assessore al bilancio e/o alla programmazione economica Sindaco/Presidente della Giunta
b) Segretario generale dell'Ente e/o vice segretario
c) Dirigente/i addetto/i alla programmazione e/o al bilancio Altra dirigenza
d) Responsabile e/o membri del CED Direttore generale o *city manager*
e) Esterni (consulenti, docenti universitari)
f) Altri (specificare)

12. Nell'introduzione del controllo di gestione all'interno dell'Ente ci si è rivolti (o ci si sta rivolgendo) ad alcune esperienze pilota? (**una** sola risposta e poi completare)

a) Si, ad Enti locali. Quali?
b) Si, ad altri Enti pubblici. Quali?
c) Si, ad imprese private. Quali?
d) No

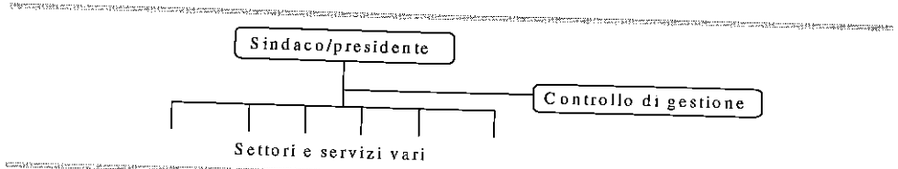
13. Passiamo adesso agli aspetti organizzativi del controllo interno. A chi fa riferimento il controllo di gestione del Suo Ente? (**una** sola risposta)

a) Sindaco/Presidente della Giunta
b) Assessore di competenza (specificare Consiglio comunale/provinciale)
c) *City manager* o direttore generale
d) Segretario comunale/provinciale (o vice segretario)
e) Altro (specificare)

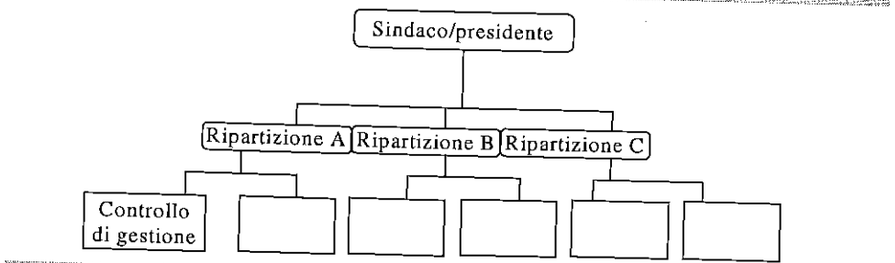
14. Esiste all'interno dell'Ente un ufficio (o unità organizzativa) che si occupa **solo** del controllo di gestione? (**una** sola risposta)

a) Si, con questa denominazione:
b) No, fa parte di un altro ufficio o altra unità. Quale?
c) No

15. Se esiste in quale delle seguenti posizioni dell'organigramma è attualmente collocato? (una sola risposta)



a) In funzione di *staff* rispetto al Sindaco/Presidente della Giunta (vedi esempio sopra)



b) In funzione di *line* rispetto al settore/divisione (vedi esempio sopra)
c) Altro (specificare)

16. Quante persone sono addette all'attività di controllo interno?

A tempo pieno |__|__|

A tempo parziale |__|__|

17. In che maniera il responsabile del controllo interno è addetto a questa funzione? (una sola risposta)

a) A tempo pieno
b) A tempo parziale

18. Qui di seguito Lei trova una lista di funzioni che potrebbero essere tutte quante assegnate ad un controllo di gestione. La preghiamo adesso di leggerle attentamente e di rispondere alle domande **a)** e **b)** riportate sotto.

«Nella nostra amministrazione il controllo interno è adibito ...»

1. *a controllare gli effetti della gestione sulla legalità*
2. *alla verifica dell'attuazione di un piano dettagliato di obiettivi*
3. *alla verifica dell'economicità di alcuni/tutti i prodotti/servizi dell'amministrazione*
4. *alla misurazione dei costi unitari*
5. *alla verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte di alcuni/tutti servizi*
6. *alla verifica dell'utilizzo delle risorse*
7. *al miglioramento della qualità dei/lle servizi/prestazioni dell'amministrazione*
8. *alla valutazione della dirigenza*
9. *altro (specificare)*

a) Alla luce dell'esperienza della Sua amministrazione quali sono le tre funzioni in ordine di importanza che lei ritiene far parte del controllo di gestione del Suo Ente? (riportare nelle caselle il numero indicante la frase)

Prima |__|__|

Seconda |__|__|

Terza |__|__|

b) E quale invece ritiene essere la meno importante? (stessa procedura)

Ultima |__|__|

19. Questa invece è una lista di obiettivi operativi. Li legga e poi li classifichi in ordine di importanza dal primo al quinto

a) Rispondere a degli obblighi di legge
b) Attribuire responsabilità
c) Erogare incentivi
d) Migliorare i risultati della gestione
e) Altro (specificare)

20. Il recente d.lgs. n. 77/1995 indirizza l'applicazione dei controlli interni in maniera dettagliata. Secondo Lei controllo della Sua amministrazione in che maniera risentirà dell'introduzione del decreto? (una sola risposta)

a) Si accentuerà l'aspetto formale-legalistico del controllo
b) Si accentuerà l'aspetto gestionale della verifica dei risultati della gestione Non risentirà dell'introduzione del decreto

21. Adesso una breve domanda sul bilancio. A quale tipo di voci del bilancio viene applicato il controllo? (**più** di una risposta)

a) Alla spesa corrente
b) Alla spesa in conto capitale
c) Alle entrate
d) Altro (specificare)

22. Da chi vengono fissati gli obiettivi della gestione (Piano Esecutivo di Gestione)? (**una** sola risposta)

a) Solo dal vertice politico
b) Contrattati in maniera formale dal vertice politico con la dirigenza
c) Stabiliti dalla dirigenza e ratificati dal vertice politico
d) Altro(specificare)

23. Esiste una procedura regolamentata per arrivare a definire il *budget* di settore? (**una** sola risposta)

a) Si
b) No
c) No, ma ci si accorda informalmente

24. Sono stati individuati degli indicatori di efficienza? (**una** sola risposta)

a) Si
b) No

Quanti circa? |__|__|

25. Sappiamo che non esiste un metodo unico per individuare degli indicatori. Tuttavia quali tra le seguenti possibilità rispecchia il metodo **prevalentemente** utilizzato nella Sua amministrazione? (**una** sola risposta)

a) Utilizzando informazioni e risorse interne all'Ente
b) Utilizzando dati di area territoriale o di categorie di Ente
c) Utilizzando direttamente i parametri di legge

26. Potrebbe indicarci quali sono le aree (o settori di attività) alle quali sono stati applicati gli indicatori di efficienza?

27. Per quanto riguarda queste aree, se è stata effettuata più di una rilevazione, tra una rilevazione e l'altra gli indicatori sono stati modificati? (una sola risposta se è stata effettuata più di una rilevazione, altrimenti saltare alla successiva)

a) Gli indicatori sono **in prevalenza** sempre gli stessi
b) **Circa** un quarto degli indicatori è cambiato
c) **Circa** la metà degli indicatori è cambiata
d) **Oltre** la metà degli indicatori è cambiata

28. Vorremmo sottoporle alcune domande adesso sugli indicatori di efficacia. In questo momento nel Suo Ente sono stati individuati (o si stanno individuando) indicatori per rilevare la soddisfazione degli utenti per i servizi dell'amministrazione? (**una** sola risposta)

a) Si
b) No

All'incirca quanti?

29. Anche in questo caso siamo consapevoli della difficoltà di dare una risposta univoca. Tuttavia dovendo assegnare una priorità potrebbe cortesemente indicarci come sono stati prevalentemente individuati i suddetti indicatori? (una sola risposta)

a) Individuati all'interno dell'Ente
b) Affidati ad un soggetto esterno

30. Potrebbe indicarci quali sono le aree (o settori di attività) alle quali sono stati applicati gli indicatori di efficacia?

31. Le sottoponiamo adesso alcune domande sul sistema informativo. Innanzitutto la Sua amministrazione attualmente possiede un sistema informativo (o sta allestendone uno) che lavora per il controllo interno?

a) Si
b) No

32. Le informazioni sono state archiviate su supporto informatico?

a) Si
b) No

33. Le informazioni arrivano già preelaborate all'interno del sistema?

a) Si
b) No

34. Quali sono le informazioni che vengono utilizzate e da quali fonti provengono? (una risposta per ogni domanda)

a) Informazioni sul personale
b) Informazioni sul bilancio
c) Informazioni contabili
d) Informazioni sugli utenti
e) Informazioni sulle attività
f) Altro (specificare)

35. Si sono presentati problemi/ostacoli per la messa a punto del sistema informativo? (una sola risposta)

a) No
b) Si, ma sono stati superati. Di che tipo?
c) Si, e sono ancora presenti. Di che tipo?

36. AI termine di questa rassegna sulle caratteristiche del controllo Le poniamo alcune domande sui *reports*. Nel corso dell'ultimo anno è/sono stato/i prodotto/i uno o più *reports* dell'attività di controllo interno? (una sola risposta)

a) Si
b) No

37. Tra le seguenti possibilità di che tipo prevalentemente essi sono? (una sola risposta)

a) I *reports* consistono **prevalentemente** di tabelle (quantitativi)
b) I *reports* consistono **prevalentemente** di relazioni scritte (qualitativi)
c) I *reports* consistono sia di relazioni scritte che di tabelle
d) Altro (specificare)

38. A quali dei seguenti destinatari vengono comunicati/consegnati *reports*? (una risposta per ciascuna affermazione)

a) Al Sindaco/Presidente della Giunta (e la Giunta)
b) Ai Consiglieri elettivi
c) Alla Dirigenza
d) Alla segreteria generale dell'Ente
e) All'esterno dell'amministrazione (ufficio stampa, ufficio relazioni con il pubblico, cittadinanza in generale)
f) Altri (specificare)
g) A nessuno

39. Questa domanda ha lo scopo di sapere chi sono gli utilizzatori dei *reports*. Nel corso dell'ultimo anno è accaduto che i *reports* siano stati utilizzati dai seguenti soggetti per le loro attività? (una risposta per ogni affermazione)

a) Sindaco/Presidente
b) Giunta comunale/provinciale
c) Consiglio comunale/provinciale nella sua totalità
d) Dirigenza
e) Cittadini sia singoli che riuniti in gruppi o associazioni
f) Altro/i (specificare)

40. A seguito dell'attività di controllo di gestione ha riscontrato nel funzionamento dell'attività amministrativa alcuni dei seguenti cambiamenti? (**una** risposta per ogni affermazione)

a) Modifiche dell'utilizzo delle risorse
b) Modifiche nell'assetto organizzativo e/o nella gestione del personale
c) Modifiche nell'offerta dell'erogazione dei servizi comunali/provinciali
d) Modifiche nel sistema di incentivazione
e) Modifiche degli obiettivi della gestione
f) Altro (specificare qui a fianco)

41. La decisione di istituire il controllo di gestione è stata favorita dal riferimento al controllo di gestione in uno dei seguenti atti? (una risposta per ogni affermazione)

a) Riferimento al controllo interno nello Statuto
b) Riferimento al controllo interno nel Regolamento di organizzazione
c) Riferimento al controllo interno nel Regolamento di contabilità
d) Altro

42. In previsione dell'attuazione del controllo interno ci si sta rivolgendo ad alcune esperienze pilota? (una sola risposta)

a) Si, ad Enti locali. Quale?
b) Si, ad altri Enti pubblici. Quale?
c) Si, ad imprese private. Quale?
d) No

43. Per concludere vorremmo sottoporle una breve scheda riguardante l'Ente all'interno del quale lei lavora innanzitutto in quali delle seguenti categorie di popolazione rientra (approssimativamente) la Sua amministrazione?

COMUNI
a) tra 20.000 e 50.000 abitanti
b) tra 50.000 e 100.000 abitanti
c) tra 100.000 e 300.000 abitanti
d) tra 300.000 e 500.000 abitanti
e) oltre 500.000 abitanti

PROVINCE
a) meno di 200.000
b) tra 200.000 e 400.000
c) tra 400.000 e 600.000
d) oltre 600.000

44. L'amministrazione nella quale Lei lavora attua alcune delle seguenti strategie di finanziamento? (una risposta per ogni affermazione)

a) Tariffe a copertura intera o parziale del costo dei servizi
b) Convenzioni
c) Vendita di prodotti e/o servizi all'esterno
d) Altro

45. Qual è indicativamente il numero di dipendenti dell'ente? |__|__|__|__|__|__|__|

46. Qual è **l'attuale** stato di salute finanziario (ultimo bilancio) dell'amministrazione? (**una** sola risposta)

a) In avanzo
b) In pareggio
c) Strutturalmente deficitario
d) Dissestato

IL/LA RESPONSABILE DEL CONTROLLO DI GESTIONE

Con l'introduzione di nuove procedure legate al controllo di gestione si sta affermando negli Enti locali una nuova professionalità. Per capire meglio questo fenomeno stiamo cercando di delineare il profilo a partire dalle caratteristiche di quanti oggi svolgono questa funzione. È opportuno perciò che a queste domande risponda l'interessato/a.

A) Il/la rispondente è:

1. Responsabile effettivo del controllo, anche pari time
2. Futuro responsabile del controllo
3. Responsabile provvisorio
4. Non esiste un responsabile

B) Il/la rispondente è:

1. Maschio
2. Femmina

C) In che anno è nato/a?

19|__|__|

D) Qual è il Suo titolo di studio?
(specificare l'ultimo titolo di studio conseguito nella carriera scolastica e poi, eventualmente, altri titoli)

E) Si era mai occupato/a di controlli di gestione prima di iniziare l'attività di responsabile dell'attuale controllo di gestione?

1. Si
2. No

F) All'interno di questa amministrazione ricopre anche incarichi politici (Sindaco/Assessore)?(una sola risposta)

1. Si
2. No

G) Che tipo di rapporto la lega all'amministrazione?

1. Contratto a tempo determinato
2. Ruolo
3. Contratto dirigenziale
4. Consulenza

H) Quale tra le seguenti qualifiche di carriera riveste attualmente

1. VI Q.F. (o qualifiche inferiori)
2. VII Q.F.
3. VIII Q.F.
4. I dirigenziale
5. II dirigenziale
6. *City manager* o direttore generale
7. Segretario (o vice) segretario comunale/provinciale

I) Ha svolto altre attività lavorative di carattere continuativo prima dell'attuale? (**una** sola risposta, vale l'ultima attività svolta)

1. Si, nel settore privato
2. Si, nel settore pubblico
3. Si, come lavoratore/trice autonomo/a
4. No

L) Che ruolo aveva all'interno di questo precedente lavoro? (**una** sola risposta)

1. Decisionale (per esempio proprietario, amministratore delegato, ecc.)
2. Dirigenziale
3. Di responsabilità operativa (*middlesmanagers*, quadri, capiservizio)
4. Esecutivo (operaia/o, impiegata/o, tecnica/o)
5. Altro

M) L'Ente pubblico era il medesimo nel quale lavora adesso?

1. Si
2. No

N) Quale tra le seguenti qualifiche di carriera rivestiva nella precedente amministrazione?

1. VI Q.F. (o qualifiche inferiori)
2. VII Q.F.
3. VIII Q.F.
4. IX Q.F.
5. I dirigenziale
6. II dirigenziale
7. *City manager* o direttore generale
8. Segretario (o vice) segretario comunale/provinciale

O) Che tipo di lavoro autonomo si trattava? (**una** sola risposta)

1. Commercialista
2. Esperto legale
3. Consulente aziendale e/o di organizzazione e management
4. Esperto problemi del lavoro e/o sindacali
5. Formatore
6. Altro

P) Come è arrivato a svolgere il ruolo di responsabile di controllo di gestione? (una sola risposta)

1. Ho partecipato ad un concorso pubblico e/o interno per questa figura
2. Sono stato chiamato dall'esterno per ricoprire questo ruolo
3. Mi è stato imposto/proposto dal vertice dell'amministrazione
4. Mi sono proposto al vertice dell'amministrazione
5. Altro (specificare)

Q) È iscritto/a ad un associazione professionale che si occupa di controllo di gestione nel settore pubblico? (**una** risposta per ogni affermazione)

R) Nel corso della Sua attività di responsabile di controllo di gestione ha partecipato/sta partecipando a gruppi di lavoro con colleghi di altri Enti locali?

1. Si. Quali?
2. No

S) Nello svolgimento del Suo lavoro Le è capitato di tenere contatti di collaborazione e di scambio continuativo aventi per oggetto problemi inerenti al controllo di gestione con alcuni dei seguenti soggetti? (una risposta per ogni affermazione)

1. Consulenti di organizzazione/*management*
2. Consulenti legali
3. Commercialisti
4. Docenti universitari
5. Responsabili di controlli dl gestione di Imprese private
6. Responsabili di controlli di gestione (o dirigenti addetti al bilancio) di altri Enti locali
7. Esperti di sistemi informativi, elaborazione dati. e tecnologie informatiche
8. Altro (specificare)

T) Nel corso della sua attività professionale Le è capitato di partecipare ad attività di approfondimento (seminari, convegni) che avessero per oggetto i seguenti argomenti? (**una** risposta per ogni affermazione)

1. Problemi di applicazione/interpretazione di leggi e regolamenti
2. Problemi inerenti i rapporti tra dirigenza e vertice politico
3. Temi inerenti la qualità dei servizi
4. Temi inerenti la professionalità e la formazione dei responsabili di controlli di gestione
5. Problemi di bilancio e ragioneria/contabilità
6. Altro (specificare)

U) Ha avuto l'opportunità di seguire corsi o giornate di formazione sui controlli interni sui seguenti argomenti? (una risposta per ogni affermazione)

1. Problemi di applicazione/interpretazione di leggi e regolamenti
2. Problemi inerenti i rapporti tra dirigenza e vertice politico
3. Temi inerenti la qualità dei servizi
4. Temi inerenti la professionalità e la formazione dei responsabili di controlli di gestione
5. Problemi di bilancio e ragioneria/contabilità
6. Altro (specificare)

V) Se, si, da quale/i organizzazione erano gestiti?

Z) Da quando si occupa del controllo di gestione Le è mai capitato di: (**una** risposta per ogni affermazione)

1. Scrivere **documenti** e memoriali riguardanti l'esperienza della propria amministrazione (*esclusi i* reports)
2. Scrivere **articoli** per riviste specializzate o di carattere scientifico
3. Scrivere o collaborare alla stesura di **libri** sui controlli di gestione
4. Riferirc a **convegni** o **seminari** di carattere sia tecnico che scientifico
5. Altro (specificare)

Bibliografia

AA.VV.
1996 *Modelli di governo locale, verifica dei risultati e controllo di gestione: esperienze e prospettive*, Atti del Convegno nazionale organizzato dalla Provincia di Lucca, 29-30 settembre 1994, CEL, Bergamo.

Aberbach J.D., Putnam R.D. e Rockman B.A.
1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., London, Harvard University.

Albert M.
1995 *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna, ed. or.: *Capitalisme Contre Capitalisme*, Seuil, Paris, 1992.

ANCI
1992 *I comuni italiani dopo la L. 142/90 e l'approvazione degli Statuti comunali. Indagine*, CEL, Gorle (BG).

Anthony R.N. e Young David W.
1992 (a cura di), *Il controllo di gestione per gli Enti pubblici e le organizzazioni no profit*, McGraw-Hill, Milano.

Arcuri F., Ciacia C. e La Rosa M.
1994 (a cura di), *Pubblica amministrazione e cambiamento organizzativo: la danza degli elefanti*, in *Sociologia del Lavoro*, numero speciale, vol. 54.

Aucoin P.
1990 *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, Pendulums*, in *Governance*, vol. 3, n. 2.
1997 *The Design of Public Organizations for the 21st Century: Why Bureaucracy will Survive in Public Management*, in *Canadian Public Administration Review*, n. 2.

Azzone G.
1999 *Il sistema di controllo di gestione*, in Azzone G. e Dente B. (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano.

Azzone G. e Azzone G.
1999 (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano.

Bagnasco A.
1991 *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
1994 *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, in *Stato e Mercato*, n. 40.
1996a *Geografia elettorale e basi sociali della politica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 37, n. 2.
1996b *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Il Mulino, Bologna.

Baier V.E., March J.G. e Saetren H.
1988 *Implementations and Ambiguity*, in March J.G. (a cura di), *Decisions and Organizations*, Sage, London.

Balducci M.
1996 *Organizzazione e controllo di gestione: cosa fare per sfruttare al meglio il D.lgs. 77/95*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.

Barberis P.
2000 *New Public Management and A New Accountability*, in *Public Administration*, n. 76.

Barbieri P.
2000 *Social Capital and Exits from Unemployment*, in Gallie D. e Pugam S. (a cura di), *Unemployment in Europe*, Oxford University press, London.

Barley S.R. e Tolbert P.S.
1997 *Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution*, in *Organization Studies*, vol. 18, n. 1.

Barzelay M.
1996 *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, California University press, Los Angeles.

Battistelli F.
1998 *Burocrazia e mutamento: persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, F. Angeli, Milano.

Battistelli F.
2000 *Managerializzazione e retorica: un'introduzione*, relazione presentata al seminario di studi: *La P.a. tra riforma e mutamento culturale*, Roma, 20 ottobre, Facoltà di Sociologia, Università "La Sapienza"

Bellesia M.
2001 *Il controllo di gestione per gli enti locali*, CEL, Gorle, BG.

Bellucci P.
1995 *Politica ed alta amministrazione nei processi decisionali*, in Bellucci P. e D'Auria G. (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna.

Belotti V. e Maraffi M.
1994 *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei comuni italiani*, Il Mulino, Bologna.

Bifulco L. e De Leonardis O.
1997 (a cura di), *L'innovazione difficile: studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, F. Angeli, Milano.

Bobbio L.
1996 *La democrazia non abita a Gordio. Saggi sui processi decisionali politico amministrativi*, F. Angeli, Milano.

Borgonovi E.
1995 *I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 2.

Brown J. e Duguid P.
1995 *Apprendimento nelle organizzazioni e comunità di pratiche. Verso una visione unificata di lavoro, apprendimento e innovazione*, in Pontecorvo C., Ajello A. e Zucchermaglio C., *I contesti sociali dell'apprendimento*, Led, Roma; ed. or.: *Organizational Learning and Communities-of-Practice: toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation*, in *Organization Science*, n. 2/1, 1991.

Brunnsson N.
1994 *Politic-ization and Company-ization in Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World*, in *Management Accounting Research*, n. 5.

Brunnsson N. e Olsen J.P.
1993 *The Reforming Organization*, Sage, London.

Brunnsson N. e Sahlin Andersson K.
1997 *Constructing Organizations*, relazione presentata all'Europen Group for Organizational Research, Budapest, n. 7, luglio.

Bruzzo A. e Morigi P.
1987 *Il controllo di gestione degli enti locali*, F. Angeli, Milano.

Caiden G.E.
1991 *Adiministrative Reform Comes of Age*, De Gruyter, Berlin.

Capano G.
1990 *Il circolo vizioso delle politiche di riforma in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4.
1992 *L'improbabile riforma*, Il Mulino, Bologna.
1993 *La riforma del Pubblico Impiego: il decreto 29/93*, in *Amministrare*, vol. 23, n. 2.

2000 *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?*, in Di Palma G., Fabbrini S. e Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna.

Capano G. e Giuliani M.
1996 *Dizionario delle politiche pubbliche*, NIS, Roma.

Cartocci R.
1987 *Otto risposte ad un problema: la divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee*, in *Polis*, n. 3.
1994 *Tra Lega e Chiesa*, Il Mulino, Bologna.

Cassese S.
1994 *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in Cassese S. e Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Il Mulino, Bologna.
1998 *Lo Stato introvabile*, Donzelli, Roma.

Cerase F.P.
1988 *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, F. Angeli, Milano.
1992 *Organizzazione e cultura nella Pubblica Amministrazione italiana*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 33, n. 4.
1993 *I dipendenti pubblici: profilo sociostatistico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
1998 *La Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Carocci, Roma.
1999 (a cura di), *La nuova dirigenza amministrativa*, Carocci, Roma.

CESPE, IRES e ISGO
1991 (a cura di), *L'ente locale come azienda: razionalità economica, qualità, organizzazione nel settore pubblico*, F. Angeli, Milano.

Cochrane A.
1991 *The Changing State for Local Government Restructuring for 1990's*, in *Public Administration*, vol. 69, n. 3.

Cogliandro G.
1997 *Problemi vecchi e nuovi dei controlli di gestione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3.

Cohen M., March J.G. e Olsen J.P.
1976 *A Garbage Can of Rational choice*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, n. 2.

Corte dei conti
1996 *Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1994*, allegato alla deliberazione n. 3/1996, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.

1998 *Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1996*, allegato alla deliberazione n. 1/1998, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.

Cossentino F., Pyke F. e Sengenberger W.
1996 *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Il Mulino, Bologna.

Crozier M.
1988 *Stato modesto, Stato moderno*, Edizioni lavoro, Roma; ed. or.: *Etat modeste, état moderne*, PUF, Paris.

Czarniawska B.
1989 *The Wonderland of Public Administration Reform*, in *Organization Studies*, vol. 9, n. 4.
1997 *Narrating the Organizations. Dramas on the Institutional Identity*, University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Czarniawska B. e Joerges B.
1995 *Venti di cambiamento organizzativo: come le idee si traducono in oggetti e azioni*, in Bachrach J., Gagliardi e Mundell B., *Il pensiero organizzativo europeo*, Guerini, Bologna.

Czarniawska B. e Sevon G.
1996 *Translating Organizational Change*, De Gruyter, Berlin.

D'Albergo E.
1995 *Transizione politica e innovazione amministrativa: i fattori critici delle ultime riforme*, in *Questeistituzioni*, n. 1.

D'Albergo E. e Vaselli P.
1997 *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Seam, Roma.

D'Amico R.
1988 *Autonomie e politiche pubbliche: elementi per un'analisi delle politiche comunali in Italia*, Palumbo, Palermo.

Dahrendorf R.
1995 *Quadrare il cerchio: benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari, ed. or.: *Economic opportunità, civil society and political liberty*, saggio presentato alla conferenza UNRISD sul tema *Rethinking social development*, Copenaghen, marzo 1995.

Dente B.
1985 (a cura di), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni, Enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
1987 *Il controllo di gestione come strumento di governo*, in Cerea G., Dente B., Gario G., Giorgi G., Matteucci F. e Mittone L., *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione. Proposte per l'analisi delle politiche regionali*, F. Angeli, Milano.

1988 *Riforma dell'amministrazione locale e analisi delle politiche pubbliche*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.
1989 *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
1990 (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
1991 (a cura di), *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna.
1995 *In un diverso Stato. Come rifare la Pubblica amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna.
1999 *L'evoluzione dei controlli negli anni Novanta*, relazione presentata al Convegno *I controlli nelle gestioni pubbliche*, Perugia, 2-3 dicembre.

Dente B. e Giorgi G.
1985 *Il controllo di gestione: cosa non è, cosa può essere*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.

Dente B. e LoSchiavo L.
1997 *Politiche pubbliche e change management*, in *Studi organizzativi*, n. 2.

Dente B. e Vecchi G.
1999 *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone G. e Dente B. (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano.

DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del consiglio dei ministri)
1993a *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, PCM, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma.
1993b *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, PCM, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma.
1993c *Rapporto sulle condizioni delle P.a.* PCM, Ist. poligrafico dello Stato, Roma.
2000 *La riforma amministrativa in Italia*, www.funzionepubblica.it.

DiMaggio P.J.
1983 *State Expansion and Organizational Fields*, in Hall R.H. e Quinn R. (a cura di), *Organizational Theory and Public Policy*, California University press, Berkley.

DiMaggio P.J. e Anheier H.K.
1990 *The Sociology of Non Profit Organizations and Sectors*, in *Annual Review of Sociology*, n. 16.

DiMaggio P.J. e Powell W.W.
1983 *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *American Sociological Review*, n. 48.
1991 (a cura di), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago.

Dini P.
1993 *Il controllo di gestione nell'amministrazione pubblica: l'esperienza della Regione Toscana*, in Reg. Liguria (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione pubblica*, Reg. Liguria, Genova.

Donolo C.
1994 *Rapporto 1994 sull'innovazione nell'Ente locale*, Ed. Autonomie, Roma.
1997 *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Dore R.
1990 *Bisogna prendere il Giappone sul serio*, Il Mulino, Bologna; ed. or., *Taking Japan Seriously. A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*, Stanford university press, Stanford, Ca., 1989.

Douglas M.
1990 *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna; ed. or., *How Institutions Think*, University Press, Syracuse, N.Y.S., 1986.

Esping Andersen G.
1990 *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity press, Cambridge.

Fedele M.
1998 *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Fellegara A.M.
1988 *Il controllo di gestione nel Comune: limiti alla sua introduzione e indicazioni per il superamento*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.

Feltrin P. e Morisi M.
2000 *La città della piana. Vecchie e nuove forme di lavoro in un'area di antica industrializzazione*, Edizioni Lavoro, Roma.

Ferraresi F.
1980 *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M.
1998 *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Filacchione G.
1993 *La sperimentazione del controllo in Italia. Risultati di un'indagine*, in Zuliani A., Mancini A. e Filacchione G., *Sistemi di controllo di gestione e valutazione di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino, Bologna.

Forssel A.
1992 *The modernization imperative*, in Brunnsson B. e Olsen J.P. (a cura di), *The reforming organization*, Routledge, London.

Friedberg E.
1994 *Crisi della pubblica amministrazione: lo stato del dibattito ed i processi innovativi in Francia*, in *Sociologia del Lavoro*, vol. 54.

Galligani M.
1991 *Il controllo di gestione nella Provincia di Pistoia*, in *Azienda Pubblica*, vol. 4, n. 3.

Gherardi S.
1994 *The Gender We Think, the Gender We do in Our Everyday Life in Organizations*, in *Human relations*, n. 4.
2000 *La pratica quale concetto fondante di un rinnovamento dello studio dell'apprendimento organizzativo*, in *Studi organizzativi*, n. 1.

Gherardi S. e Jacobsson B.
2000 *Managerialism as the New Latin of our times*, in *Scandinavian Journal of Management*, n. 4, numero speciale a cura di Gherardi S. e Jacobsson B.

Gherardi S. e Lippi A.
1999 *Da burocrati a professionisti. Carriera, competenze e cultura amministrativa dei controllers del settore pubblico locale*, in Cerase F.P. (a cura di), *La nuova dirigenza pubblica*, Carocci, Roma.
2000 (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*, Cortina, Milano.

Gherardi S. e Mortara V.
1988 *Può il concetto di cultura organizzativa contribuire allo studio della Pubblica amministrazione?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.

Giorgi G.
1993 *Il controllo di gestione nell'esperienza regionale della Lombardia*, Regione Liguria (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione pubblica*, Reg. Liguria, Genova.

Gray A. e Jenkins B.
1995 *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution*, in *Public Administration*, vol. 73, n. 1.

Gualmini E.
1996 *Apprendimento*, in Capano G. e Giuliani M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, NIS, Roma.

Henkel M.
1991 *The New Evaluative State*, in *Public Administration*, vol. 69.

Hinna L.
1992 *La domanda di controllo nel settore pubblico e la trasposizione di culture e metodologie dal settore privato*, in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, n. 3.
1993 *Il controllo di gestione nel settore pubblico tra concetti ed immagini*, in *Rivista INPDAP*, n. 3.

Hirschmann A.O.
1982 *Lealtà, defezione, protesta: rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano; ed. or., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard university press, Cambridge, 1970.

Hood Ch.
1990 *De-sir Humphreyfyng the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Management?*, in *Governance*, vol. 3, n. 2.
1991 *A Public Management for all Aeasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, n. 3.
1995a *The New Public Management in the 1980's: Variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n. 2/3.
1995b *Emerging Issues in Public Administration*, in *Public Administration*, vol. 73, n. 1.

Hood Ch. e Jackson M.
1994 *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.

House E.R.
1993 *Professional Evaluation*, Sage, Newbury Park.

Isernia P.
1995 *Fra politica e burocrazia: modelli e variabili*, in Bellucci P. e D'Auria G. (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna.

Jacobsson B.
1996 *Local Governments and Institutional Change*, in *SCORE papers*, n. 2.

Jessop R.
1993 *La transizione al postfordismo e il welfare state post keynesiano*, in Ferrera M., *Stato sociale e mercato mondiale*, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, Torino.

Kauffman F.X.
1991 *The Public sector. Challenge for Coordination and Learning*, De Gruyter, Berlin.

Lanzalaco L.
1995 *Istituzioni, organizzazioni, potere: l'analisi politica delle istituzioni*, NIS, Roma.

La Rosa M.
1995 *La Pubblica amministrazione tra privatizzazioni ed innovazioni amministrative*, F. Angeli, Milano.

La Rosa M. e Aymone T.
1995 *Alla ricerca dell'amministratore*, F. Angeli, Milano.

La Spina A. e Majone G.
2000 *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna.

Laurent A.
1991 *Le controle de gestion dans l'entreprise et dans l'administration publique*, in *Revue Francaise de administration publique*, luglio-settembre.

Lave J. e Wenger E.
1991 *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation,* Cambridge University Press, Cambridge.

Lindblom Ch.
1965 *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment,* Free press, N.Y.

Lippi A.
1995 *La riorganizzazione amministrativa come ristrutturazione simbolica: il caso degli Uffici per le relazioni con il pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.
1998a *I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.
1998b *Esercizi di controllo di gestione: l'implementazione dei d.lgs. 29/93 e 77/95 nei governi locali italiani*, in *Il nuovo governo locale*, n. 2.
1999 *Il sindaco "amministratore" e il burocrate "manager". Un bilancio del rapporto tra politica e amministrazione dopo un decennio di riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6.
2000 *One Theory, Many Practices. Institutional Allomorphism in Italian Reorganization of Local Government*, in *Scandinavian Journal of management*, n. 4, numero speciale a cura di Gherardi S. e Jacobsson B., *Managerialism as the new latin of our times*.
2001a *La rete come Metafora e come unità di analisi: del policy making*, in *Teoria politica*, 1.
2001b *La valutazione della gestione*, in Morisi M. e Lippi A. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.

LoSchiavo L.
1996 *La carta dei servizi nel cestino dei rifiuti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4.

March J.G.
1993 *Decisioni ed organizzazioni*, Il Mulino, Bologna; ed. or.: *Decisions and organizations*, Sage, London, 1988.

March J.G. e Olsen J.P.
1983 *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells about Government*, in *American Political Science Review*, vol. 77, n. 2.
1984 *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *American Political Science Review*, vol.78, n.1.
1989 *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, Free Press, London.
1997 *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna; ed. or., *Democratic Governance*, FreePress, New York, 1995.

Marcon G.
1996 *Il controllo di gestione nel nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in *Azienda Pubblica*, n. 2.

Mattalucci L. e Vino A.
1986 *Il controllo di gestione nell'ente locale*, in *Studi organizzativi*, n. 2.

Matteucci F. e Pecchi A.R.
1990 *L'efficacia dei servizi pubblici*, F. Angeli, Milano.

Melis G.
1998 *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna.

Mény Y. e Wright V.
1994 *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna.

Mény Y. e Thoenig J.C.
1996 *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Meyer J.W.
1994 *Rationalized Environments*, in Scott W. R. e Meyer J. W. (a cura di), *Institutional Environments and Organization*, Sage, Thousands Oaks.
1996 *Otherhood: The Promulgation and Transmission of Ideas in the Modern Organizational Environment*, in Czarniawska B. e Sévon G., *Translating Organizational Change*, De Gruyter, Berlin.

Meyer J.W., Boli J. e Thomas G.M.
1994 *Ontology and Rationalitazion in the Western Cultural Accounts*, in Scott W.R. e Meyer J.W. (a cura di), *Institutional Environments and Organization*, Sage, Thousands Oaks.

Meyer J. e Rowan B.
1977 *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Mith and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2.

Meyer J.W. e Scott W.R.
1992 (a cura di), *Organizational Environments*, Sage, Beverly Hills.

Meyer J.W. e Zucker L.
1989 *Permanently Failing Organizations*, Sage, London.

Mokken R.J.
1971 *A Theory and Procedure of Scale Analysis*, Mouton, The Hague/Paris.

Molenaar I.V.
1981 *Mokken scaling revisited*, in *Kvantitatieve methoden*, n. 8.

Morisi M. e Lippi A.
2001 (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.

Moro G.
1998 *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma.

Mutti A.
1995 *Politiche di sviluppo per le regioni meridionali*, Il Mulino, vol. 44.

NPR (National Performance Review)
1993 *Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, edizione italiana a cura del Consiglio regionale della Toscana – Dipartimento servizi legislativi, Firenze; ed. or., *From the Red Tape to Results*, Federal Bureau Press, Washington.

Naschold F.
1996 *New Frontier in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, De Gruyter, Berlin.

Negro P.
1992 *Economicità delle azioni pubbliche: problemi di valutazione. Una rassegna di studio sui casi italiani*, F. Angeli, Milano.

OECD
1987 *Administration as Service, the Public as Client*, Paris OECD Editions, Paris.
1995 *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD Editions, Paris.

Okun A.M.
1990 *Eguaglianza ed efficienza, il grande trade off*, Liguori, Napoli; ed. or., *Equality and Efficiency, The Big Trade Off*, 1975.

Olsen J.P.
1991 *Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change*, in *Governance*, vol. 4, n. 2.

Olsen J.P. e Peters B.G.
1996 *Lessons from Experience: Administrative Reforms in Europe*, Scandinavian University Press.

Osborne D. e Gaebler T.
1994 *Dirigere e governare*, Laterza, Bari; ed. or., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Harmondsworth, Plume, 1992.

Panozzo F.
2000 *Management by Decree. Paradoxes in the Reform of the Italian Public Sector*, in *Scandinavian Journal of Management*, n. 4, numero speciale a cura di Gherardi S. e Jacobsson B. (2000), *Managerialism in Italy*.

Paquin M.
1998 *Innovation in Public Sector Management*, in Peters B.G. e Savoie D. (a cura di), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reform*, Canadian centre for management development/Centre Canadien de gestion, Mc Gill-Queen's University, Montreal e Kingston.

Peters B.G.
1988 *Burocrazia pubblica e politiche pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2.
1990 *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna.
1998 *Policy Transfers between Governments: The Case of Administrative Reform*, in *Western European Politics*, vol. 20, n. 24.
1999 *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Pinter, London.

Peters B.G. e Savoie D.
1995 (a cura di), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reform*, Canadian centre for management development/Centre canadien de gestion, Mc Gill-Queen's University, Montreal e Kingston.

Piore M.J. e Sabel Ch. F.
1984 *The Second Industrial Divide*, Basic Books, N.Y.

Pollitt Ch.
1991 *Managerialism and the Public Services. The Anglo American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, UK.
1998 *Managerialism Revisited*, in Peters B.G. e Savoie D. (a cura di), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reform*, Canadian centre for management development/Centre canadien de gestion, Mc Gill-Queen's University, Montreal e Kingston.

Pollitt Ch. e Bouckaert G.
1995 (a cura di), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage, London.

Putnam R.D., Leonardi R. e Nanetti R.Y.
1985 *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bologna.
1993 *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano; ed. or., *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

Radaelli C.M.
2000 *Come si formano le politiche pubbliche europee*, in *Stato e mercato*, n. 53.

Ramella F.
1997 *Civicness e sviluppo diffuso in una zona "rossa"*, relazione presentata al seminario AIS *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, Napoli, 10-11 ottobre.

Ravelli G. e Turchi M. *et al.*
1994 *Il controllo di gestione nell'ente locale. Obiettivi, strumenti, metodologie*, Maggioli, Rimini.

Rebora G.F.
1987 *La produttività negli enti pubblici: problema di misurazione o problema di management?*, in *Il nuovo governo locale*, n. 3.
1999a *Teoria e prassi della valutazione dei risultati. Una ricerca sulle esperienze delle amministrazione pubbliche italiane*, in *Studi organizzativi*, n. 4.
1999b *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini, Bologna.

Regini M.
1999 *Modelli di capitalismo*, Laterza, Bari.

Ricolfi L.
1990 *Quali Italie? Vecchie e nuove fratture territoriali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 37, n. 2.

Righettini M.S.
2001 *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia*, in Morisi M. e Lippi A. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.

Ritaine E.
1998 *The Political Capacity of Southern Region of Europe*, in Le Galès P. e Lequesne Ch. (a cura di), *Regions in Europe*, Routledge, London.

Rockman B.A.
1998 *The Changing Role of State*, in Peters B.G. e Savoie D. (a cura di), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reform*, Canadian centre for management development/Centre canadien de gestion, Mc Gill-Queen's University, Montreal e Kingston.

Rockman B.A. e Weaver R.K.
1993 *Do Institutions Matter*?, Brooking Inst., Washington D.C.

Rosen E.D.
1991 *Improving Public Sector Productivity*, Sage, London.

Rotelli E.
1990 *Il martello e l'incudine: comuni e province tra cittadini e apparati*, Il Mulino, Bologna.

Ruffini R.
1999 *Le carte dei servizi*, Guerini, Milano.

Sahlin Andersson K.
1996 *Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Field*, in Czarniawska B. e Sévon G., *Translating Organizational Change*, De Gruyter, Berlin.

Santesso E. e Ferrarese P.
1990 *Controllo di gestione. Limiti e prospettive di sviluppo*, Isedi, Torino.

Scognamiglio G.
1998 *Valutazioni, controlli interni e nuova organizzazione nella pubblica amministrazione locale*, CEL, Bergamo.

Scott W.R.
1987 *The Adolescence of Institutional Theory*, in *Administrative Science Quarterly*, 32.
1994 *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, ed. or., *Organizations*, Hemel Hempstead, Prentice Hall International, 1992.
1995 *Institutions and Organizations*, Sage, Thousands Oaks.

Scott W.R. e Meyer J.W. *et al.*
1992 (a cura di), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Sage, Thousands Oaks, (Ca).

Scharpf F.W.
1999 *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna; ed. or., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University press, Oxford, 1998.

Scriven M.
1991 *Evaluation Thesaurus*, Sage, Newbury Park.

Sévon G.
1996 *Organizational Imitation in Identity Transformation*, in Czarniawska B. e Sévon G. (a cura di), *Translating Organizational Change*, De Gruyter, Berlin.

Simoni T.
2002 *Il rendimento istituzionale delle Regioni: 1990-1994*, in *Polis*, vol. XI, n. 3.

Stame N.
1998 *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.

Suchman E.
1967 *Evaluative Research*, Russel Sage foundation, N.Y.

Tendler J.
1992 *Progetti ed effetti: il mestiere di valutatore*, Liguori, Napoli.

Thomas G.M., Meyer J.W., Ramirez F.O. e Boli J.
1987 *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*, Sage, Newbury Park.

Tolbert P.S. e Zucker L.G.
1983 *Institutional Sources of Change in the Formal Structure of the Organizations: the Diffusion of Civile Service Reform, 1880-1935*, in *Administrative Science Quarterly*, n. 28.

1997 *The Institutionalization of Institutional Theory*, in Clegg S. *et al.* (a cura di), *Handbook of Organization,* Sage, London.

Vandelli L.
1996 *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna.
2000 *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna.

Vecchi G.
2001 *La valutazione delle politiche pubbliche*, in Morisi M. e Lippi A. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.

Vedung E.
1997 *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction, New Brunswick.

Visco Comandini V. e Volpe M.
1986 *Efficienza e produttività dei servizi pubblici: il caso dei comuni italiani*, F. Angeli, Milano.

Wamsley G.L. e Wolf J.E.
1996 *Refounding Democratic Public Administration*, Sage, Thousands Oaks,

Weber M.
1961 *Economia e società*, Ed. Comunità, Milano, ed. or., *Wirtschaft und geselschaft*, Mohr, Tubingen, 1922.

Wildawsky A.
1987 *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston.

Zangrandi A.
1986 *Quale controllo di gestione per gli Enti locali?*, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.

Zincone G.
1992 *Da sudditi a cittadini: le vie dello stato e le vie della società civile*, Il Mulino, Bologna.

Zucker L.G.
1977 *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*, in *American Sociological Review*, n. 47
1987 *Institutional Patterns and Organizations*, Ballinger, Cambridge.

Zuliani A., Mancini A. e Filacchione G.
1993 *Sistemi di controllo di gestione e valutazione di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino, Bologna.

Finito di stampare nel mese di maggio 2001
nella Stampatre s.r.l. di Torino - via Bologna, 220