

## **Strategia e valutazione: l'epoca dei controlli e della misurazione dell'efficienza nella Pubblica Amministrazione**

di Gaia Rubba(1)

### **Introduzione**

Il tema del controllo, inteso come tecnica di direzione ed amministrazione, in quanto lo stesso viene a configurarsi come sistema di produzione e diffusione di dati capaci di aiutare la direzione nella correzione del processo di presa delle decisioni, si ricollega da un lato alla riforma globale della Pubblica Amministrazione a partire, in particolare, dagli anni '90 in poi, dall'altro alla espansione della responsabilità dell'operatore pubblico, chiamato oggi a rendere conto del proprio operato, nonché dei risultati dello stesso.

Si può, infatti, dire, utilizzando le categorie proprie dell'analisi aziendale e organizzativa, che si è passati da un controllo basato sulle azioni ad un controllo basato sui risultati, con conseguenze visibili in norme (leggi, contratti, etc...) che hanno dato manifestazione effettiva a tale cambiamento regolando, per esempio, gli strumenti (la contabilità e la struttura del bilancio), rendendo variabile la retribuzione in base ai risultati (retribuzione di risultato), legando la stessa permanenza e carriera dirigenziale all'attività realizzata rispetto agli obiettivi.

Ovviamente ciò non vuol dire mettere in concorrenza legittimità e performance, bensì comporta una riorganizzazione della struttura amministrativa, da adeguare ad esigenze di trasparenza, innovazione e semplificazione dei processi, come più volte evidenziato dal Ministro della Funzione Pubblica Luigi Nicolais (che da ultimo si sta interessando dell'approvazione del piano per la semplificazione amministrativa)(2).

Ogni cambiamento, soprattutto se di tali dimensioni, comporta sempre delle difficoltà, in questo caso di natura tecnica, organizzativa ed adattiva, non sempre semplici da comprendersi appieno.

Si tenterà, pertanto, di ricostruire le peculiarità del problema organizzativo nell'ambito del settore pubblico, e di offrire una panoramica sulle diverse tipologie di controllo adottate nel nostro ordinamento, soffermandosi sul nuovo modello di "governo pubblico" europeo, anche in riferimento alla politica attuata nel Regno Unito.

### **1) La valutazione della performance nel settore pubblico e gli strumenti del rinnovamento (e-government; CAD e SIOPE)**

Il tema della valutazione dell'attività pubblica, che viene oggi in rilievo in tutta la sua problematicità e valenza concreta, inizia a porsi già dalla fine degli anni '70, quando esisteva una prima letteratura sulla gestione della performance che includeva termini quali: misure della performance, indicatori della performance, valutazione e revisione della performance, "value for money" e, da ultimo, garanzia di qualità. Parallelamente, nel settore pubblico, si è sviluppata una nuova "attività" che si occupa della raccolta, del reporting e della valutazione dei dati inerenti la performance dell'organizzazione.

La difficoltà, percepita fin dall'inizio, era, però, che le organizzazioni del settore pubblico fossero difficili da misurare in termini di performance, rispetto a quelle del settore privato, in quanto non incentrate sulla massimizzazione del profitto, avendo scarse potenzialità di generazione del reddito e non avendo un conto profitti e perdite dal quale misurare il risultato finale.

Tanto è vero che i primi tentativi di valutazione, che si cercarono di realizzare tramite una pianificazione strategica su larga scala, fallirono.

Anche il sistema incentrato sulla valutazione del value for money, in genere effettuata da revisori esterni mediante un attento controllo dei conti delle agenzie, è stato, in seguito, superato, e si è giunti, gradualmente, all'applicazione nel settore pubblico di un'ampia gamma di misure ed indicatori della performance con il fine di individuare esempi di utilizzo positivo o negativo delle risorse. E, ancora più di recente, il linguaggio della performance è stato associato alla creazione di standard da raggiungere e al controllo dei sistemi organizzativi al fine di garantirne la conformità con gli standard. Questi ultimi vengono spesso definiti per un'intera area di servizio e possono essere imposti da un *locus standi*, esterno all singola organizzazione. I risultati ottenuti rispetto ai criteri fissati vengono, poi, utilizzati come base per giustificare all'esterno la performance dell'organizzazione, nonché per

adottare gli opportuni interventi correttivi.

A ciò si aggiunge che normalmente nella letteratura manageriale sulla performance del settore pubblico si fa riferimento alle tre E, vale a dire: economia, efficienza, efficacia, corollari del principio costituzionale del "buon andamento" dell'attività della Pubblica Amministrazione, ex art. 97 della Costituzione, basate su un semplice modello delle organizzazioni che include input, processo e output(3). Le risorse input comprendono le risorse fisiche, le risorse umane e le risorse finanziarie e, secondo taluni Autori, le risorse "informative". Tra queste gli input finanziari possono, forse, essere considerati i più importanti poiché l'acquisizione di altri tipi di risorse dipende dai fondi disponibili. Gli output si riferiscono ai risultati prodotti.

Semplificando, la gestione di determinate risorse può essere considerata "economica" se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendosi, in tal modo, il massimo di beni e servizi prodotti (output) dalle risorse disponibili (input). Più in particolare, poi, alla valutazione dell'economicità della spesa è strettamente connessa la verifica e delle modalità di utilizzazione delle risorse (strumentazione legislativa e regolamentare) e dei tempi di utilizzazione delle risorse.

Nelle aziende pubbliche la valutazione dell'economicità diviene, tuttavia, più complessa. Infatti, in tali tipi di aziende la valutazione dell'economicità non può fare riferimento solo alla capacità di ritorno del capitale investito ma deve necessariamente estendersi alla considerazione della soddisfazione di interessi collettivi, in virtù di quell'aspetto peculiare dell'azienda pubblica, che sta nel fatto che la sua attività è pur sempre teleologicamente orientata al perseguimento di fini pubblici. Pertanto, il criterio dell'economicità andrà valutato sempre in riferimento al grado di soddisfazione delle aspettative dei cittadini date le risorse a disposizione e considerate le modalità del loro impiego nel processo produttivo e di consumo.

Per quel che concerne l'efficienza, la stessa sta ad indicare la massima quantità di output prodotti in rapporto ad una data quantità di input impiegati, o, viceversa, la produzione di una determinata quantità di output con la minima quantità di input.

Questa è quella che viene di regola definita efficienza tecnica (o rapporto di conversione degli input in output); mentre quando si parla di efficienza allocativa il riferimento è alla misura della soddisfazione ottenuta da parte del consumatore dei beni e dei servizi in rapporto alla produzione pubblica.

Infine, la nozione di efficacia implica il raffronto tra risultati programmati e risultati raggiunti. Va distinta in: efficacia intermedia, misurata in termini di attività intraprese per il conseguimento dei traguardi finali (essa è rilevante, dunque, dal punto di vista della pubblica amministrazione ed ha, quindi, una valenza interna); ed efficacia finale, misurata in termini di traguardi finali, ovvero di impatto sulla collettività (outcome).

Per un'adeguata valutazione dell'efficacia occorre, inoltre, tenere in considerazione tutta una serie di elementi(4):

1. la misura in cui gli obiettivi previsti sono stati raggiunti;
2. la misura in cui si verificano effetti indesiderati;
3. la professionalità e l'adeguatezza dimostrate dal personale nel rispondere alle esigenze dei cittadini;
4. l'opinione dei cittadini sull'adeguatezza dei servizi;
5. la conformità al dettato legislativo da parte di un ufficio nel perseguire le funzioni di propria competenza;
6. la misura in cui i bisogni esistenti vengono lasciati insoddisfatti dal servizio in questione.

Ai tre principi sopra esposti va, inoltre, aggiunto quello di rendimento amministrativo, definito da Borghesi come "il modo di essere e di operare di un'organizzazione in rapporto all'utile che si può ottenere da essa".

Da quanto detto, può, quindi, pervenirsi ad una prima conclusione, per cui la misurazione della performance del settore pubblico ha un carattere peculiare ed ulteriore rispetto a quella del settore privato, in quanto da rapportarsi al concetto di rendimento amministrativo come misura del grado di efficienza (costi sostenuti) e di efficacia (risultati raggiunti) conseguito dalle prestazioni offerte dalla P.A. (appunto la performance), ma da integrarsi, inoltre, con componenti differenti quali l'impatto politico e, quindi, le aspettative e i giudizi dei destinatari dell'azione amministrativa, nonché il contesto politico e istituzionale.

Un esempio di adesione al sistema indicato trova riscontro nella direttiva emanata dal governo il 20 febbraio 2007, in tema di innovazione tecnologica e sviluppo dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Difatti, la stessa, nel sollecitare una visione integrata dell'innovazione che non sia dettata unicamente dall'applicazione delle tecnologie, ma tenga anche conto della semplificazione dei processi amministrativi, della sostenibilità degli stessi e della necessità di interazione dei servizi tra le diverse amministrazioni, immediatamente afferma l'obiettivo di individuare, e, dunque, poi, di operare, secondo standard di qualità e sicurezza. Inoltre, evidenzia l'esigenza di una forte azione di coordinamento tra le amministrazioni centrali e locali per condividere gli obiettivi e definire la programmazione di breve e lungo termine, individuando le linee prioritarie d'intervento, le modalità d'attuazione e di controllo, per perseguire, nello stesso tempo, un miglioramento della qualità globale ed il contenimento della spesa pubblica. In tale contesto, diventa essenziale il ruolo del fattore tecnologico nell'ambito della organizzazione della Pubblica Amministrazione, o, come si usa dire, dell'*e-government*, nonché del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).

In quanto al primo, si ricordi il modello di riferimento strategico dell'*e-government*, il quale è stato elaborato, tramite l'individuazione di sei elementi chiave, dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, e che consta di:

1. Erogazione servizi - Un insieme di servizi che dovranno essere resi disponibili attraverso modalità innovative e ad un livello di qualità elevato a utenti- clienti (cittadini ed imprese). Per focalizzare gli sforzi di sviluppo, sono stati individuati alcuni servizi prioritari dal punto di vista degli utenti- clienti, che saranno considerati nelle iniziative di digitalizzazione. Questi servizi saranno forniti con un unico punto di accesso anche se implicano l'intervento di più Amministrazioni. Le complessità interne alla Pubblica Amministrazione verranno cioè mascherate all'utente/cliente;
2. Riconoscimento digitale - Modalità di riconoscimento dell'utente e di firma sicure attraverso la Carta di Identità Elettronica, la Carta Nazionale dei Servizi e la firma digitale;
3. Canali di accesso - Una pluralità di canali innovativi attraverso cui l'utente accede ai servizi offerti: Internet, call centre, cellulare, reti di terzi, etc.....;
4. Enti eroganti - Un back office efficiente ed economicamente ottimizzato dei diversi enti eroganti ;
5. Interoperabilità e cooperazione - Standard di interfaccia tra le Amministrazioni che consentano comunicazioni efficienti e trasparenza verso l'esterno,
6. Infrastruttura di comunicazione - Un'infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le Amministrazioni.

Il Codice, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, contiene le disposizioni per garantire il diritto di ogni cittadino a usufruire dei servizi della P.A. anche on-line e l'obbligo per la P.A. di snellire le procedure e di rendere tutti i servizi e le comunicazioni interne ed esterne per via telematica.

Esso tende a garantire la riservatezza e l'integrità dei contenuti, la continuità e la disponibilità dei servizi ed a individuare un centro di competenza interno a ciascuna P.A. cui afferiscano, tra l'altro, compiti di coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi.

Infine, per quel che concerne il SIOPE, va rilevato che tramite questo i dati sulle operazioni contabili effettuate dai diversi Enti pubblici sono classificati secondo codici uniformi su tutto il territorio nazionale per tipologia di enti. In tale modo, l'archivio SIOPE permette di effettuare un monitoraggio continuo della spesa pubblica al fine di garantire il rispetto dei parametri stabiliti nel trattato di Maastricht e consente, inoltre, a tutti i soggetti che alimentano l'archivio di effettuare interrogazioni secondo parametri da definire.

In più, il SIOPE consente ad ogni ente locale di avere, oltre ai propri dati riclassificati secondo i codici gestionali, anche informazioni di "benchmarking" (5) in contesti omogenei. Ciò permette di superare sia l'inadeguatezza conoscitiva e temporale della attuale rilevazione trimestrale sui flussi di cassa che le disomogeneità tra i dati derivanti dai differenti sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche.

In tale senso, è evidente che il SIOPE costituisce uno strumento fondamentale per il monitoraggio puntuale e tempestivo dei flussi finanziari delle Amministrazioni Pubbliche. Ciò che, invece, talvolta, sfugge è che lo stesso può costituire, altresì, uno strumento indispensabile per l'attuazione del coordinamento della finanza pubblica nazionale e locale, ex artt. 117 e 119 della Costituzione, così come novellati dalla Legge di riforma del Titolo V, n.3/2001. Considerato che sebbene l'autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali territoriali rappresenti ormai un patrimonio acquisito dall'ordinamento, la piena attuazione della stessa, a quattro anni dalla legge 131/2003, con le modifiche, gli aggiustamenti ed i costi necessari all'avvio, tardi a decollare, il SIOPE come complemento necessario del potenziamento dell'attività di controllo può costituire un valido supporto.

E di controlli, invero, ora si parlerà, dal momento che l'ulteriore salto di qualità affrontato dall'Amministrazione sta nella progressiva diffusione della "cultura dei risultati", facendo anche riferimento a quella tendenza a rafforzare i controlli esterni sugli enti locali attraverso l'attribuzione di specifiche funzioni di controllo alla Corte dei Conti, in particolare, alla luce delle disposizioni in materia di controllo della Legge n.131/2003.

Quest'ultima, nel dare una sistemazione normativa più stabile alle disposizioni che di anno in anno si sono succedute in sede di emanazione delle leggi finanziarie e al fine di configurare meglio l'esercizio della funzione di controllo successivo sulla gestione degli enti locali da parte della Corte dei Conti, stabilisce all'art. 7, comma 7, che *"La Corte dei Conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei Conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministro dell'Interno"*.

Il che delinea una nuova forma di controllo di natura collaborativa che è esterna all'ente e che agisce anche nel senso di migliorare il funzionamento complessivo dei controlli interni, ivi compresi gli aspetti metodologici.

## **2) Il sistema dei controlli (interni e esterni) e la cultura dei risultati nell'ambito della Pubblica Amministrazione**

Si è anticipato che l'ulteriore progresso compiuto dalla Pubblica Amministrazione in direzione di una sua maggiore efficienza e trasparenza è stato quello dell'estensione del principio di responsabilizzazione per i risultati ottenuti, che ha coinvolto anche la dirigenza. Più in particolare, a partire dalla enunciazione della distinzione tra politica e dirigenza, sono stati individuati nuovi rapporti tra Autorità politica, titolare di funzioni di indirizzo e controllo, e dirigenza (artt. 4 e 14 D.Lgs. n. 165/2001).

Nell'accennato nuovo sistema, programmazione e controllo costituiscono, così, un binomio inscindibile, in quanto solo una forte attenzione alla pianificazione degli obiettivi ne consentirà poi la verifica del grado di raggiungimento nei modi e tempi previsti.

La verifica dell'azione di Governo presuppone, invero, in primo luogo, una ricostruzione del quadro programmatico generale, seguendo la puntualizzazione e l'implementazione degli obiettivi di governo nei diversi documenti che si susseguono, a partire dalle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio al Parlamento all'inizio dell'attuale legislatura e dalle audizioni parlamentari dei singoli ministri; dal Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) le cui previsioni trovano, come noto, una loro specificazione nei documenti di bilancio e nei cd. "collegati"; dai piani e/o principali documenti di programmazione settoriali che le singole amministrazioni adottano.

La unitarietà logica, politica e finanziaria dei documenti programmatici generali costituisce, quindi, la base comune di partenza, oltre che per la definizione della decisione di bilancio, per la più compiuta elaborazione dei successivi atti di programmazione e di indirizzo (direttive) nelle singole amministrazioni. La coerenza del quadro programmatico generale agevolerà, poi, la verifica della effettiva attuazione di politiche pubbliche che spesso coinvolgono una pluralità di amministrazioni, anche non statali, richiedendo periodi temporali maggiori di quelli propri della decisione di bilancio. Emerge, dunque, nella accennata ricostruzione sistematica l'importanza, da un lato, di un'adeguata attività di programmazione che derivi "dall'alto" (cd. programmazione "di partenza"), dall'altro, di un continuo coinvolgimento partecipativo delle diverse amministrazioni, le quali si ritrovano, nel quadro programmatico generale, via via aggiornato, un ausilio prezioso anche per orientare l'elaborazione delle direttive generali per l'azione amministrativa (cd. fase "ascendente") ed i successivi atti di indirizzo, mentre lo stesso quadro di base ne consente la successiva verifica di attuazione, ossia il monitoraggio sui tempi e sul grado di realizzazione degli obiettivi relativi ai singoli settori (cd. fase "discendente").

E diventa, inoltre, fondamentale un ripensamento della stessa attività di controllo, che non potrà più essere intesa, come in precedenza, soltanto come sindacato formale sugli atti, ma come uno strumento che sia funzionale al nuovo quadro organizzativo, finanziario e gestionale delineato e che conduca, dunque, ad una verifica sugli esiti sostanziali dell'attività nel suo complesso.

Venendo, allora, più in concreto al sistema dei controlli attualmente vigente si è soliti distinguere i controlli interni (o di processo) dai controlli esterni (preventivi e successivi).

I primi sono, appunto, esercitati all'interno dell'Amministrazione ad opera di soggetti ad essa appartenenti al fine di correggere la direzione o i contenuti dell'attività amministrativa durante il suo stesso svolgimento e, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 286/1999, vanno distinti in quattro tipologie: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza e valutazione e controllo strategico. Brevemente, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è lo strumento diretto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, da esercitarsi in via successiva, se non nei casi espressamente previsti dalla legge, da parte, in particolare, degli organi di revisione degli uffici di ragioneria e dei servizi ispettivi, secondo i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore, in quanto compatibili. Va, inoltre, rilevato che rispetto alle strutture che svolgono gli altri tipi di controllo, i soggetti deputati al controllo di regolarità hanno un rapporto meno stretto con i soggetti responsabili delle azioni di indirizzo e con quelli responsabili delle amministrazioni ed, infatti, non si configura per questi l'esclusione dall'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti dei fatti produttivi di danno erariale emersi in sede di controllo, previsto, di contro, per le altre tipologie di controllo.

Il controllo di gestione è diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati, tenuto conto delle risorse, ovvero del complesso fisico, tecnico, economico, finanziario e umano, disponibili nel periodo di tempo considerato. A tale scopo, ciascuna amministrazione definisce degli indicatori (drivers) predefiniti, che misurano l'idoneità della metodologia seguita e rendono possibili i confronti fra amministrazioni aventi caratteristiche omogenee, nel succedersi dei periodi. Fra gli strumenti del controllo di gestione si ricordi il reporting, letteralmente flusso informativo, che mira all'individuazione della causa degli scostamenti tra valori preventivi e valori consuntivi ed alla valutazione delle variabili-chiave di risultato e del loro andamento.

La valutazione della dirigenza è una forma di controllo cd. "ad personam", diretta ad esaminare l'operato del singolo e a valutare le proprie responsabilità o il proprio merito per il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei programmi. E' strettamente connessa al ruolo del dirigente (manager) pubblico, oggi anch'esso mutato in coerenza con la riforma del sistema, che richiede una valutazione in termini di risultati dell'attività amministrativa nonché della gestione svolta da questi, tramite parametri il più possibile condivisi tra controllante e controllato.

In ultimo, il controllo strategico, nell'ambito del quale è più evidente il

rapporto dialettico politica- gestione, è diretto proprio alla verifica del raggiungimento degli obiettivi individuati in sede politica e, quindi, alla valutazione dell'adeguatezza delle scelte attuative adottate dal management, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi prescelti, nonché gli eventuali fattori ostativi, le possibili responsabilità per la mancata o parziale attuazione e gli opportuni rimedi. Tale tipo di controllo è svolto da servizi di controllo interno, collocati fra gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, ma dotati di adeguata autonomia operativa e organizzativa, che a questi riferiscono mediante la redazione di una relazione annuale sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni.

Per quel che concerne i controlli esterni, va rilevato che questi possono essere svolti sia in via preventiva, per creare le condizioni per uno svolgimento regolare e corretto dell'azione amministrativa, sia in via successiva, per verificare la conformità dell'azione amministrativa rispetto ai vincoli legislativi o di spesa e agli standard di qualità prefissati.

Organo per eccellenza deputato a tale tipo di controllo, in considerazione della propria neutralità ed indipendenza, è, come sopra accennato, la Corte dei Conti, che la esercita secondo le modalità previste dalla L. n. 20/1994. In particolare, vi è un rapporto diretto tra la Corte, nello svolgimento della sua attività, e gli altri organi di controllo interno, nel senso che la prima può richiedere ai secondi qualsiasi atto o notizia e può disporre ispezioni e accertamenti diretti.

Nell'ambito della riforma del sistema dei controlli è, infatti, affidato proprio alla Corte dei Conti il compito di formulare valutazioni sul funzionamento dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche prevedendo forme di collegamento tra controlli interni e controlli esterni. La logica dell'attribuzione di tale compito alla Corte dei Conti si comprende facilmente se si considera che, come si è detto, i controlli interni, nelle loro diverse forme e finalità, sono concepiti nell'interesse dell'ordinamento generale. I controlli interni/esterni, quindi, pur configurati con i ruoli, le identità e le finalità differenti evidenziate, debbono interagire tra loro ed essere coordinati al fine di giungere ad un sistema di controlli realmente orientato ai risultati.

D'altra parte, fino ad oggi, sembra che la logica collaborativo/dialettica tra controllori interni ed esterni, allo scopo tanto di promuovere un processo di miglioramento continuo dei sistemi di controllo interni, quanto di favorire un processo di armonizzazione di base che consenta la realizzazione di più ambiti e livelli di confronto dei dati e delle informazioni prodotti dai sistemi di controllo delle singole amministrazioni sia filtrata nell'organizzazione complessiva, anche se va potenziata e realizzata sempre più estesamente.

Si possono, poi, fissare due principi cardine del processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica al quale dovrebbero concorrere appunto sia la rete dei controlli interni che il circuito dei controlli esterni.

Ci si riferisce, in primo luogo, al parallelismo relevantissimo fra razionalizzazione del processo di bilancio e delle strutture di bilancio. Difatti nell'esperienza italiana, così come anche in quelle straniere di cui appresso si dirà più diffusamente, si procede parallelamente alla razionalizzazione della struttura del bilancio, alla revisione dei modelli di governo e alla revisione dei modelli di amministrazione, secondo un preciso modulo riformatore(6). Si pensi soltanto all'introduzione, nel '97, delle Unità Previsionali di Base (UPB), ovvero macro-entità che fanno riferimento a tutte le voci relative ad una determinata funzione (funzionalizzazione del bilancio) ed all'affiancarsi, dal 2000 in poi, della contabilità economico-analitica alla contabilità finanziaria, come riforme tese ad un bilancio per obiettivi più agevolmente controllabili e misurabili, in particolare dal lato delle spese.

In secondo luogo, va considerato il principio di unità del circuito decisione- attuazione- misurazione. Nel ciclo legislativo della riforma amministrativa, soprattutto a partire dalla L. n. 94/1997, vi è, invero, un circuito continuo con proprie scansioni temporali. Il processo di bilancio si apre con la circolare di marzo della Ragioneria generale dello Stato finalizzata alla costruzione del bilancio a legislazione vigente; il DPEF alla fine di giugno definisce le grandi linee strategiche della fiscal policy e delle politiche di bilancio settoriali, le note preliminari ai bilanci del 31 settembre e la direttiva del ministro ai primi di gennaio definiscono le politiche pubbliche di settore; la resa del conto entro la fine di maggio e la relazione della Corte dei Conti al Parlamento in giugno chiudono il

cerchio. Il tutto dovrebbe costituire un circuito armonico e virtuoso. Ma dov'è la difficoltà? Cosa serve per passare alla effettiva attuazione della riforma rispetto al disegno degli assetti legislativi ed istituzionali? Di sicuro una rinnovata cultura meritocratica ed ingenti investimenti nelle risorse umane. Non a caso, per fare degli esempi, in Francia il progetto R C B (Rationalisation de Choix Budgetaires) era gestito da un'amministrazione di missione composta da cinquecento ingegneri-economisti analisti di bilancio; negli Stati Uniti, il progetto Reinventing Government, era portato avanti da duecento esperti economisti analisti di bilancio, ripartiti per le varie competenze settoriali. In ultimo, prima di passare all'esperienza del "moderno" governo locale nell'Europa Occidentale, va fatto riferimento al sistema di pianificazione e controllo proprio degli enti locali. L'art. 147 del D.Lgvo n. 267/2000 prevede le medesime quattro tipologie di controllo di cui si è detto (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti controllo strategico) ordinate sempre secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione ed organizzate in conformità con i controlli statali, con possibilità, però, di deroga dei principi afferenti agli stessi.

### **3) Controlli e valutazione negli Stati dell'Europa Occidentale**

La riforma del settore pubblico e la nuova cultura dei risultati, come anticipato, non sono un fenomeno esclusivamente italiano, bensì hanno riguardato, nel corso degli ultimi due decenni, diversi governi locali dell'Europa Occidentale.

I crescenti problemi economici che hanno caratterizzato gli anni '70 hanno, infatti, determinato deficit su ampia scala del settore pubblico; la crisi fiscale che ne è derivata ha sollevato primo fra tutti un problema di legittimità, mettendo sempre più in discussione la capacità del "grande governo" di risolvere in maniera efficace problemi economici e sociali(7). Le idee alla base del cd. "New Right" hanno portato ad una critica delle tradizionali forme burocratiche di organizzazione, caratterizzate da mancanza di flessibilità e dominate dagli interessi dei "produttori". In tale contesto, molti Stati dell'Europa occidentale si sono posti l'obiettivo politico di ridurre la dimensione e l'ambito di intervento del settore pubblico, senza per questo far venire meno, ma anzi aumentando l'efficienza dei servizi e delle altre attività proprie del settore.

Ciò ha implicato, tra l'altro, un forte programma di privatizzazioni, l'introduzione della concorrenza ed il tentativo di erogare servizi pubblici in grado di soddisfare maggiormente le esigenze degli utenti o "clienti", applicando tecniche di gestione aziendale con una maggiore focalizzazione sulla misurazione della performance.

Questo approccio alla riforma del settore pubblico è noto come "nuovo management pubblico" (New Public Management- NPM), i cui principi sono stati applicati nella maggior parte dei paesi OCSE. Il servizio per il Management Pubblico (Public Management Service- PUMA) ha, invero, affermato che nonostante le differenze nella natura, nella profondità e nell'approccio alle riforme del settore, è emerso un punto comune che rappresenta un nuovo "paradigma" per il management pubblico, volto al rafforzamento di una cultura orientata alla performance in un settore pubblico in cui si è superato l'accentramento statale delle funzioni. Si assiste, quindi, ad una delega delle funzioni relative alla gestione operativa, ma appunto in un quadro di responsabilità per i risultati (Rapporto OCSE del 1994).

Con riferimento al governo locale, la crescente necessità di responsabilità in termini di performance e risultati può essere vista come il motore principale dello sviluppo, negli ultimi anni, dei sistemi di valutazione e della loro rapida diffusione. E difatti, si è assistito ad un radicale cambiamento delle idee prevalenti circa il modo in cui dovrebbero essere gestite le organizzazioni dei servizi pubblici. D'altra parte, il "New Right" ha messo in discussione le tesi keynesiane sulla gestione della domanda, su un Welfare State "universale" e sul "consenso sociale democratico" che hanno rappresentato le fondamenta delle società post-belliche. Quindi, la politica governativa, consapevole di tali critiche, ha enfatizzato l'auto-responsabilità individuale, la necessità di ridurre la dimensione e l'ampiezza dell'intervento statale, di regolare gli interessi dei produttori e di aumentare il ruolo del mercato(8). Il settore privato è stato, così, incoraggiato a fornire welfare alternativo, parte dei servizi statali è stata

trasferita all'esterno, al settore privato, ed i principi del mercato sono stati sempre più applicati ai servizi ancora di competenza del settore pubblico, creando, ove possibile, dei "quasi-mercati". La "mercatizzazione" è stata, inoltre, conseguita mediante il trasferimento all'esterno dei servizi, lo sviluppo di partnership tra il settore pubblico e il settore privato, i quasi-mercati e le offerte concorrenziali. D'altra parte, il "consumerismo" ha cercato di fornire agli utenti dei servizi maggiori possibilità di scelta e una più incisiva influenza sulle decisioni inerenti le politiche e i servizi stessi, come stimolo al miglioramento della qualità e al "value for money".

Unitamente a questi temi, brevemente indicati, il "managerialismo" comprende tre aspetti principali:

1. l'enfasi sui limiti di cassa, sulla riduzione dei costi, e sull'aumento della produttività del lavoro e dell'efficienza;
2. il decentramento o la devolution delle responsabilità gestionali, specialmente in relazione al budget;
3. lo sviluppo di pratiche "neo-tayloriste", quali la definizione di standard e di obiettivi mediante sistemi di pianificazione, la misurazione della performance e la retribuzione legata alla performance e alla valutazione, tutte volte a creare incentivi per una migliore performance complessiva.

A tale riguardo, Walsh (1994) sostiene che vi è stato un tentativo di sostituire, come "razionalità" nell'organizzare i servizi pubblici, la pianificazione e la professionalità con il mercato e con il controllo manageriale. All'interno della razionalità di mercato, è la responsabilità nei confronti dei consumatori ad assumere un'importanza fondamentale, con l'informazione sulla performance vista come un elemento che dà maggiore potere ai consumatori e che facilita le loro scelte. Ciò ha determinato il ricorso sempre più abituale a nuove forme di controllo basate sulla "supervisione", in particolare sul controllo e sulla misurazione della performance. Infatti, numerosi Autori hanno pure sostenuto che il managerialismo si caratterizza fondamentalmente come una "tecnologia di controllo" che si è andata progressivamente a sostituire al controllo di tipo burocratico nella regolazione delle organizzazioni pubbliche.

Ad esempio, Clarke e Newman (1997) vedono la diffusione dello "... schema del managerialismo basato sul calcolo" come parte di un progetto... per disciplinare e trasformare i vecchi centri istituzionali del potere all'interno dello stato, i regimi dei "professionisti-burocrati" dello stato del welfare". Ciò implica, in sostanza, uno spostamento del potere verso il management, soggetto, però, a processi di regolazione, controllo, supervisione e valutazione per arrivare ad una maggiore responsabilità nei confronti del governo centrale.

La doppia logica della valutazione, ovvero, da un lato, promuovere la responsabilità per la performance nell'utilizzo dei fondi pubblici e, dall'altro, migliorare la gestione e l'allocatione delle risorse, è, dunque, ampiamente riconosciuta(9). Il lavoro dell'OCSE (1997) sul management della performance distingue, in proposito, tra i sistemi "top-down", orientati essenzialmente alla responsabilità e al controllo, e i sistemi "bottom-up", caratterizzati da un maggiore interesse per il miglioramento della performance. Tradizionalmente si sostiene che, in uno Stato relativamente accentrato, il governo locale ha uno status subordinato all'interno di un "sistema politico duale", rappresenta la "creatura del Parlamento", vincolato ad agire in conformità con la legislazione e soggetto ad un livello elevato di regolamentazione e controllo da parte del governo centrale (Norton 1994).

Diversamente, in organizzazioni strutturate in modo meno accentrato, l'auto-governo locale è riconosciuto dalla costituzione, le autorità locali sono considerate "parte organica" dello Stato e le relazioni tra governo centrale e il governo locale prevedono, di conseguenza, la negoziazione, il lavoro congiunto e la costruzione del consenso. Esempi di tale tipologia sono offerti dai sistemi di management della performance che si stanno sviluppando sempre di più in Danimarca, Svezia ed Olanda, i quali sono, appunto, caratterizzati da un approccio "bottom-up", con un maggiore orientamento al supporto del management interno al miglioramento del servizio.

Concludendo, prima di passare al confronto con il sistema del Regno Unito, caratterizzato, invece, da una prevalenza dell'orientamento "top-down", va rilevato come fin ad ora sia stata condotta una ricerca relativamente scarsa sul ruolo della valutazione nell'apprendimento

all'interno delle organizzazioni pubbliche. Ciò che è emerso dai lavori condotti è, comunque, che la pratica della valutazione, per contribuire in maniera efficace all'apprendimento, specialmente nel contribuire a capire i processi di implementazione, nonché i punti di vista degli utenti, deve essere sviluppata come un processo interno, continuo, incorporato nelle strutture, nei processi e nella cultura dell'organizzazione. In tale contesto, acquistano cruciale importanza due elementi, ovvero una struttura di incentivazione appropriata per supportare l'indagine valutativa e una comunicazione istituzionale efficace, unita a capacità di dialogo e di riflessione critica dei soggetti coinvolti.

#### **4) Il programma di riforma attuato in Gran Bretagna**

Il programma di riforma del governo locale attuato in Gran Bretagna negli anni '80 ed agli inizi degli anni '90 dalle amministrazioni del partito Conservatore aveva molto in comune con il modello di cambiamento del settore pubblico analizzato dall'OCSE, che, come si è visto, implicava una tendenza verso la deregulation, la concorrenza e la privatizzazione e una gestione orientata ai risultati. I temi chiave sono stati tradizionalmente sintetizzati(10) in:

1. vincoli finanziari e ricerca dell'efficienza e del "value for money";
2. frammentazione dei governi locali con il trasferimento di funzioni importanti ad altre agenzie;
3. sviluppo, per le autorità locali, di un ruolo di facilitatore con un minore coinvolgimento nella fornitura diretta dei servizi;
4. maggiore ruolo della concorrenza, con offerte concorrenziali obbligatorie (Compulsory Competitive Tendering – CCT) per un'ampia gamma di servizi; crescita di un'"economia mista" per la fornitura dei servizi con il coinvolgimento e la partecipazione del settore privato e del volontariato;
5. tentativo di potenziare il potere di scelta dei consumatori dei servizi locali a spese degli interessi dei produttori;
6. maggiore enfasi su nuove forme di responsabilità nei confronti del governo centrale e all'interno delle autorità locali che implicano una relazione "contrattuale" che comprende obiettivi e criteri di performance;
7. promozione di una gestione di tipo "aziendale", importata dal settore privato, che include la "gestione strategica", il "management della performance", la gestione decentrata dei centri di costo, la pianificazione aziendale, il marketing e la "gestione della qualità".

Un elemento importante delle dette riforme è stato, quindi, quello di orientarsi verso una maggiore attenzione verso la "performance", nonché verso il "cliente" dei servizi. Infatti, il maggiore utilizzo della concorrenza nell'acquisizione dei servizi, lo sviluppo dei mercati interni nell'ambito delle organizzazioni del settore pubblico, il maggiore utilizzo di forme decentrate di management con la responsabilità per performance definite, sono stati tutti elementi che hanno determinato la necessità di specificare in misura sempre più esplicita e costante ciò che viene prodotto ed erogato e di misurare, monitorare, valutare e, dunque, controllare la performance.

Nascono, pertanto, in relazione alle nuove esigenze segnalate, forme di relazioni "contrattuali": contratti formali, documenti legali che rappresentano la base per l'offerta concorrenziale, carte dei clienti/cittadini che possono essere utilizzate per specificare gli standard di servizio, piani aziendali che definiscono gli obiettivi di performance per le unità organizzative nei sistemi di management decentrati. La diffusione di queste forme "contrattuali" di gestione è di notevole importanza (si pensi alla nostra carta dei servizi) ed è un fattore chiave nella crescita dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Nel programma di riforma dei Conservatori è la Carta dei Cittadini, introdotta nel 1991, a costituire il primo impulso per lo sviluppo dei sistemi di valutazione. Questa permetteva ai cittadini di optare per servizi non forniti dall'autorità locale, dando informazioni sui servizi, sugli standard e sulla performance e consultando le persone influenzate dai servizi. Inoltre, il Local Governemnt Act del 1992 richiedeva alla Commissione di Controllo di elaborare un insieme standard di indicatori della performance (Pis) per le autorità locali che fosse in grado sia di informare i cittadini sulla performance della propria autorità locale sia di consentire il confronto tra i vari enti locali al fine di promuovere

miglioramenti della performance. (11)

Certo gli effetti della Carta dei Cittadini non sono stati pienamente raggiunti, nel senso che, soprattutto agli inizi, la promessa di dare maggiore voce ai cittadini era più retorica che realistica, considerato lo scarso coinvolgimento degli stessi nella pianificazione e definizione delle priorità per i servizi, ma non per questo essi sono stati di scarso rilievo. La Carta ha permesso, invero, da un lato, di promuovere lo sviluppo di sistemi di misurazione della performance nel governo locale mediante la definizione, il monitoraggio e la pubblicazione, come si è detto, di standard espliciti dei servizi, anche attraverso l'imposizione dei Pis della Commissione di Controllo. Dall'altro, ha incentrato l'interesse del governo centrale verso il controllo finanziario e nei confronti di una nuova esigenza di efficienza dell'organizzazione pubblica.

D'altra parte, l'altro elemento chiave nello sviluppo dei sistemi valutativi, che ne ha rafforzato l'orientamento strumentalista-managerialista, è stato quello che è stato definito "l'esplosione del controllo". (12) In particolare, ci si riferisce all'audit come forma di "controllo del controllo" poiché tende a incentrarsi sulla verifica dei sistemi di controllo, invece che sulle attività first order e sostanziali. In conseguenza di tale fenomeno, le autorità locali sono state sottoposte a regimi di ispezione attuati dalla Commissione di Controllo, dall'Ispettorato per i Servizi Sociali (SSOI) e dall'Ufficio per gli Standard nell'Istruzione (OFSTED).

In seguito, il Governo Laburista, eletto nel maggio 1997, nel proseguire nel programma di riforma e modernizzazione del governo locale, ha tentato di appianare quelle carenze avvertite in ordine alla legittimazione democratica, alla possibilità di una più concreta leadership dei cittadini, alle relazioni con le popolazioni locali, alla qualità della gestione e dei servizi ed agli standard di condotta. In relazione a tale nuovo programma, diventa determinante assicurarsi che il processo politico sia più lungimirante e strategico; rendere i servizi pubblici più rispondenti ai bisogni degli utenti, nonché erogare servizi efficienti e di qualità elevata. (13) Evidentemente ciò comporta anche una serie di cambiamenti strettamente correlati, quali la riforma delle strutture per la gestione politica; obbligo di una più ampia consultazione dei cittadini e riforma del sistema elettorale a livello locale; potenziamento delle responsabilità, distribuite a diversi livelli di governo, mediante riforme del sistema di finanziamento delle autorità locali; potenziamento degli standard di condotta dei politici e dei funzionari eletti; miglioramento degli standard di performance nell'erogazione dei servizi mediante il "Best Value" che sostituisce le offerte concorrenziali obbligatorie.

Concludendo, si aggiunge soltanto una breve parentesi sul sistema del "Best Value", che è quello che tuttora continua ad essere utilizzato, rafforzando di fatto lo sviluppo dei sistemi di valutazione e di management della performance.

L'obbligo del "Best Value", operativo dall'aprile del 2000, richiede alle autorità locali di "...stipulare accordi per garantire il miglioramento continuo del modo in cui esse esercitano le loro funzioni, rispetto ad una combinazione di economia, efficienza ed efficacia" (House of Commons 1998, Clausola 3.1). I tra aspetti chiave contemplati riguardano:

1. la qualità dei servizi e le aspettative degli utenti, dei clienti e degli attori coinvolti sono altrettanto importanti quanto il prezzo;
2. non è obbligatorio fare una gara d'appalto per i servizi (anche se la concorrenza viene vista come uno strumento di gestione essenziale);
3. le autorità locali devono essere in grado di rispondere e di dare conto alle loro comunità locali (e al governo centrale).

Lo schema del "Best Value" prevede, inoltre, che le autorità locali effettuino un'analisi di tutti i loro servizi per un periodo di cinque anni in modo da mettere in discussione la logica alla base di tutte le funzioni e le attività svolte, confrontare la performance dei servizi con la migliore performance presente nel settore pubblico e privato (benchmarking), consultarsi con gli utenti al fine di accertare quali siano le loro aspettative, le loro esigenze e i loro punti di vista, oltre a testare la competitività e la strategia di approvvigionamento dei servizi. A seguito di tale attività, viene richiesto alle autorità locali di stendere una relazione sui risultati all'interno di uno schema nazionale di misure e standard della performance (sviluppando, però, anche misure locali appropriate) e di produrre Piani di Performance Locale per i cittadini in cui siano indicati la performance attuale e i piani di miglioramento. In ultimo, in caso di "fallimento" nel raggiungimento della performance

stabilita viene previsto un rigoroso regime di supervisione e controllo supportato dai poteri di intervento della Segreteria di Stato.

Pertanto, il "Best Value" richiede alle autorità interessate di sviluppare rapidamente le loro capacità per quanto concerne la valutazione, la consultazione e il coinvolgimento dei cittadini, l'apprendimento, l'innovazione e il miglioramento continuo supportato da adeguati sistemi di controllo.

Ma sapranno i governi locali vincere questa sfida?

### **Conclusioni**

Di certo, infatti, tale sfida è iniziata, dal momento che oggi molto più di ieri tali temi sono affrontati dagli enti territorialmente più vicini ai cittadini, nonché dal governo centrale, ma non può dirsi conclusa, soprattutto in termini di risultati concreti. Infatti, analizzando sia il regime del "Best Value" del governo Laburista, sia i rapporti OCSE sul "New Public Management" degli Stati dell'Europa occidentale, sia la riforma della Pubblica Amministrazione "in itinere" nella nostra realtà, ciò che emerge è che per potere perseguire con successo gli obiettivi del cambiamento e della modernizzazione bisogna partire da una profonda trasformazione della dinamica organizzativa del settore pubblico.

Non basta, pertanto, introdurre strutture, sistemi e processi relativi al controllo e alla revisione della performance, ma gli interventi devono partire dallo sviluppo di una vera e propria "cultura" della valutazione e dell'apprendimento, da condividersi e radicarsi profondamente tra controllanti e controllati, tra governanti e governati.

### **Bibliografia essenziale:**

Audit Commission. 1995. *Calling the Tune: Performance Management in Local Government*. London: HMSO.

BOLAND, T. and Silburgh, D. (1996), "Managing for quality: the impact of quality management initiatives on administrative structure and resource management processes in public sector organizations", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 62.

Cabinet Office. 1999. *Modernising government*. Cmnd. 4310. London: The Stationery Office.

CARTER, N., KLEIN, R. and Day, P. (1995), *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London.

CHECKLAND, P. (1981), *Systems Thinking, Systems Practice*, Wiley, London.

CLAPHAM, D. e M SATSANGI. 1992. "Performance assessment and accountability in British housing management", *Policy and Politics*, Vol. 20, No. 1.

CLARKE, J. e J. NEWMANN. 1997. *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: sage.

COYLE, R. G. (1977), *Management System Dynamics*, Wiley, Chichester.

CUTLER, T. e B. WAINE. 1994. *Managing the welfare state: the politics of public sector management*. Oxford: Berg.

DETR. 1998a. *Modernising local government: improving local services through Best Value*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.

DETR. 1998b. *Modern local government: in touch with the people*. CM 4014. London: Department of the Environment, Transport and Regions.

European Commission. 1997. *Evaluating EU expenditure programmes: a guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.

FLYNN, N. (1997), *Public Sector-Management*, 3rd ed., Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf, London.

FORRESTER, J. W. (1961), *Industrial Dynamics*, MIT Press, Cambridge, MA.

FOWLER, A. (1999), "Operations management and systemic modelling as frameworks for BPR", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 18 Nos 9/10.

HOGGETT, P. 1996 "New modes of control in the public service", *Public Administration*, Vol. 74, Spring.

HOLLOWAY, D., HORTON, S. and FARNHAM, D. (1999), "Education", in HORTON, S. and FARNHAM, D. (Eds), *Public Management in Britain*, Macmillan, Basingstoke, eh. 12.

- HOLLOWAY, J. (1999), "Managing performance", in ROSE, A. and LAWTON, A. (Eds), *Public Services Management, Financial Times/Prentice-Hall*, Harlow, Eh. 12.
- HOOD, C. 1991. "A public management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, N. 1
- HORTON, S. (1999), "The Civil Service", in HORTON, S. and FARNHAM, D. (Eds.), *Public Management in Britain*, Macmillan, Basingstoke, eh. 9.
- HORTON, S. and FARNHAM, D. (1999), *Public Management in Britain*, Macmillan, Basingstoke.
- House of Commons. 1998. *Local Government Bill*, Session 1998-99. London: HMSO.
- KING, D. S. 1987. *The New Right: politics, markets and citizenship*. Basingstoke: Macmillan.
- LANE, J.E. and S.O. ERSON. 1994. *Politics and society in Western Europe*. London: Sage.
- LANE, J.E. 1997. "Public sector reform in the Nordic countries", in J.E. LANE (ed), *Public sector reform: rationale, trends and problems*. London: Sage.
- LOUGHLIN, M. 1994. *The constitutional status of local government*, Research Report No. 3 London: Commission for Local Democracy.
- MARTIN, S.H. DAVIS, T. BOVAIRD, et al. 1999. *Improving local public services: interim evaluation of the Best Value pilot programme*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- McKEVITT, D. e A. LAWTON. 1996. "The manager, the citizen, the politician and performance measures", *Public Money and Management*, Vol. 16, N. 3.
- NORTON, A. 1994. *Internal handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies*. Aldershot: Edward Elgar.
- OECD. 1994. *Performance management in government: performance measurement and results-oriented management*, Public Management Occasional Papers, N. 3 Paris: OECD.
- OECD. 1997. *In search of results: performance management practices*. Paris: OECD.
- PALMER, A. 1993. «Performance measurement in local government», *Public Money and Management*, Vol. 13, N. 4.
- POLLITT, C. 1994. "The Citizen's Charter: A preliminary analysis", *Public Money and Management*, Vol. 14, N. 2.
- PRESKILL, H. and R. T. TORRES. 1999. "The role of evaluative enquiry in creating learning organisations", in M. EASTERBY-SMITH, J. BURGOYNE and L. ARAUJO (eds), *Organisational learning and the learning organisation: developments in theory and practice*. London: Sage.
- RIST, R. C. and M. K. JOYCE. 1995. "Qualitative research and implementation evaluation: a path to organisational learning", *International Journal of Educational Research*, Vol. 23, N. 2.
- ROUSE, J. (1993) "Resource and performance management in public service organizations", in Isaac - Henry, K., Painter, C. and Barnes, C. (Eds), *Management in the Public Sector Challenge and Challenge*, Chapham & Hall, London, ch. 4.
- ROUSE, J. (1999), "Performance management, quality management and contracts", in HORTON, S. and FARNHAM, D. (Eds), *Public Management in Britain*, Macmillan, Basingstoke, eh. 5.
- SANDERSON, I. 1992. "Defining quality in local government", in I. Sanderson (ed.), *Management of quality in local government*. Harlow: Longman.
- SANDERSON, I. 1996. "Evaluation, learning and the effectiveness of public services: towards a "Quality of Public Service", model", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9, N. 5/6.
- SANDERSON, I. 1998. "Beyond performance measurement? Assessing value in local government", *Local Government Studies*, Vol. 24, N. 4.
- SMITH, P. 1993. "Outcome-related performance indicators and organisational control in the public sector", *British Journal of Management*, Vol. 4.
- SMITH, P. (1995b), "Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector", in HOLLOWAY, J., LEWIS, J. and MALLORAY, G. (Eds), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, London, ch. 10.

- STACEY, R. D. (1993), *Strategic Management and Organisational Dynamics*, Pitman, London.
- STACEY, R. D. (1996), *Complexity and Creativity in Organizations*, Berret-Koehler, San Francisco, CA.
- STEWART, J. and K. WALSH. 1992. "Change in the management of public services", *Public Administration*, Vol. 70, Winter.
- TORRES, R. T., H. S. PRESKILL and M. E. PIONTEK. 1996. *Evaluation strategies for communication and reporting*. Thousand Oaks: Sage.
- WALSH, K. 1991. *Public services and market mechanisms*. London: Macmillan.
- WALSH, K. e H. DAVIS. 1993. *Competition and service: the impact of the Local Government Act 1988*. London: HMSO.

#### Note

- (1) Dottoranda di ricerca in Istituzioni e Politiche Ambientali, Finanziarie e Tributarie
- (2) Cfr. anche direttiva 20 febbraio 2007, nella quale già vengono espressi numerosi principi attinenti al medesimo tema.
- (3) Flynn, 1997; Rouse, 1999; Carter e altri, 1995.
- (4) Cfr. art. 10 bis del testo coordinato del d.l. n. 203/2005 con la legge di conversione n. 248/2005 che conferisce ulteriori poteri all'ispettorato al fine di assicurare trasparenza ed efficacia all'attività amministrativa.
- (5) Il progetto Siope è ancora in fase di sperimentazione. Si attende di conoscerne, entro tempi brevi, gli effettivi sbocchi pratici (a partire dall'applicazione nei piccoli comuni).
- (6) Per esempio, l'esperienza francese svolta negli anni '70 era retta da due sigle, ovvero RCB (Rationalisation de Choix Budgettaires) e NTO (Nouvelle Technique d'Organisation), che procedevano in parallelo.
- (7) Lane and Ersson, 1994
- (8) Pollit, 1993; Cutler e Wain, 1994
- (9) Commissione Europea 1997
- (10) Stewart e Stoker, 1995
- (11) Sanderson, 1992
- (12) Power, 1994
- (13) Cabinet Office 1999