

**Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche):
un (ennesimo ma non ultimo) tentativo
di sistemazione concettuale**

Alberto Martini
Università del Piemonte Orientale e Progetto Valutazione

Giuseppe Cais
Seat S.p.a.

I. Premessa

La distinzione tra "controllo di gestione" e "valutazione delle politiche" può apparire scontata. Il controllo di gestione si riferisce alle organizzazioni (pubbliche, in questo caso) e rappresenta un insieme di strumenti a disposizione del *management* per migliorare il funzionamento dell'organizzazione. La valutazione si applica alle politiche pubbliche e ambisce a capire in che misura queste politiche abbiano ottenuto lo scopo che si prefiggevano (solitamente uno scopo di modifica di comportamenti o condizioni osservate nella società e ritenute meritevoli di miglioramento). Quindi la valutazione delle politiche non fa riferimento al funzionamento di una singola organizzazione, bensì al successo complessivo di tutte le organizzazioni coinvolte in una politica pubblica. Contributi importanti su questa distinzione risalgono ai primi anni Ottanta¹.

Perché dunque tornare su questo argomento? Vezzo accademico o smania classificatoria? La motivazione fondamentale che ci ha spinti ad occuparcene è implicita nel titolo stesso del lavoro. Troppo spesso, anziché di valutazione "delle politiche pubbliche" e di controllo "di gestione", il dibattito italiano sulla riforma della pubblica amministrazione parla di valutazione e controllo *tout court*. E sembra che tutto (organizzazioni o politiche, persone o procedure, effetti o attività) possa essere indifferentemente ed indistintamente oggetto sia di valutazione che di controllo.

Da un lato esiste una questione linguistica, che non favorisce certo la chiarezza del discorso complessivo². La parola "controllo" in questo ambito può essere intesa in due accezioni, entrambe corrette seppure decisamente differenti. Come fanno notare Dente e Giorgi (1985), va distinta l'accezione di derivazione francese *contrôle*, intesa nel senso di verifica della regolarità dell'esercizio di una funzione, dall'accezione inglese *control*, nel senso di pilotaggio, guida, direzione. Lo stesso termine "valutazione" si presta ad una gran molteplicità di usi. Spesso ci si riferisce alla "valutazione" tralasciando le necessarie specificazioni ed indicando indifferentemente attività molto diverse tra loro, quali ad esempio la selezione di progetti, la valutazione del personale, l'analisi ex-ante tra alternative, il giudizio sulla performance di organizzazioni, l'analisi ex-post degli effetti di programmi e progetti. La "valutazione" non ha ancora assunto una matura identità disciplinare per cui il processo di formazione del linguaggio comune è ancora in via di definizione tra gli stessi addetti ai lavori.

Le difficoltà di natura linguistica sono senz'altro aggravate dal fatto che le persone che si occupano di questi problemi hanno avuto percorsi culturali e scientifici differenti, per cui si crea un problema di comunicazione di conoscenze tra diverse culture. In tale contesto si generano e cristallizzano convinzioni errate: ad esempio che i metodi e gli strumenti per il controllo e la valutazione siano interscambiabili, con la conseguenza di legittimare l'uso di qualsiasi strumento per fare indifferentemente valutazione, controllo, o una qualche arbitraria combinazione delle due. Non si tratta dunque solo di un problema linguistico: la situazione può avere la concreta conseguenza di rendere più difficile il consolidarsi di profili professionali e di approcci metodologici appropriati a ciascun ambito, lasciando prevalere l'idea che sia possibile una sostanziale sovrapposizione di ruoli.

¹ Si vedano in proposito DENTE-GIORGI (1985) e GILBERT-ANDRAULT, (1984). Secondo questi ultimi, le due attività si distinguono per *approccio d'analisi, oggetto d'indagine, paradigma di riferimento, metodi utilizzati, informazione elaborata*.

² Tra l'altro, non si tratta di un problema solo italiano: un lavoro di M.E.A.N.S. (1995), per conto della Commissione Europea, individua nella scarsa chiarezza terminologica una delle cause dell'insufficiente qualità complessiva dell'attività di valutazione dei fondi strutturali ed auspica tra l'altro un impegno da parte delle associazioni di valutazione finalizzato alla creazione di un linguaggio finalmente comune.

Un esempio di questa situazione di incertezza linguistica e metodologica è costituito dall'art. 20 del decreto legislativo 29 del '93, che imponeva ad ogni amministrazione di istituire o Servizi di Controllo Interno o Nuclei di Valutazione³. Diversi studi e riflessioni hanno rilevato la sostanziale confusione che ha caratterizzato l'attuazione del decreto, non essendo chiaramente definite le competenze dei nuovi uffici, non essendo proposta alcuna una distinzione tra ciò che è controllo e ciò che è valutazione, non essendo chiari i ruoli e le professionalità richieste⁴. Il ruolo di tali uffici si è evoluto modellandosi sugli atti che di volta in volta hanno ad essi affidato competenze. Ad esempio, a seguito del contratto nazionale dei dirigenti del comparto dello Stato 94-97, i Nuclei di Valutazione hanno assunto come compito primario la valutazione dei dirigenti⁵. E' chiaro comunque come la definizione di "valutazione delle politiche" delineata nel primo paragrafo di questo lavoro fosse largamente estranea alla sensibilità di chi ha redatto l'art. 20 del decreto 29.

Nel 1999 si è aperta una nuova fase di riforma su questo fronte, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 286/99, in attuazione dell'art. 17 della legge Bassanini 1 (L. 59 del '97). Il citato art. 20 del decreto legislativo 29/93 è stato interamente sostituito da una nuova disciplina, che assegna ruoli differenziati e ben definiti a diversi organismi. Tuttavia, alcune incertezze linguistiche sembrano permanere. Ad esempio, il titolo del decreto parla di "meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Sebbene esso contenga la parola valutazione e non il termine controllo, gli accenni alla valutazione delle politiche del decreto stesso sono sporadici e di difficile interpretazione, mentre ciò che viene effettivamente disciplinato sono le molteplici forme di controllo dell'attività della pubblica amministrazione.

Riteniamo importante che il processo di attuazione del decreto 286 possa beneficiare di un dibattito concettuale su ruolo, contenuti e metodi delle varie attività analitiche che si richiamano a "valutazione" e "controllo". Questo dibattito è importante per favorire una più consapevole ripartizione delle risorse (finanziarie e professionali) tra queste attività, e per poter costruire una strumentazione di metodo e una pratica professionale meno soggette all'incertezza di oggi.

Per offrire un contributo a questo dibattito ci proponiamo di affrontare l'argomento in una maniera che ci auguriamo sia stimolante e innovativa. Cominciamo facendo un passo indietro, per leggere il complesso di attività analitiche che si richiamano alla valutazione e al controllo da un diverso punto di vista. Il passo indietro consiste nel riconoscere che, nelle loro varie accezioni, controllo e valutazione rispondono ad una comune aspirazione: "raccolgere, elaborare ed interpretare informazioni utili a migliorare le decisioni relative all'utilizzo delle risorse pubbliche".

Questa semplice constatazione rappresenta il punto di partenza per la nostra riflessione. Il passo successivo è quello di chiedersi: quali sono i fondamentali fabbisogni informativi della pubblica amministrazione, fabbisogni che vanno soddisfatti per migliorarne il funzionamento? Controllo e valutazione sono generici "strumenti", ma a quali tipi di "bisogni di informazione" vogliono rispondere? Proviamo perciò a scomporre il quadro, per ricomporlo in maniera diversa, ci auguriamo più trasparente e intelligibile.

³ COGLIANDRO (1998) ha raccolto in un articolo l'exkursus storico di mediazioni e compromessi che hanno portato alla definitiva scelta terminologica.

⁴ Si vedano in proposito l'intera pubblicazione CALOPRISCO - DE PAOLIS (1998) a proposito dell'Amministrazione dello Stato e LIPPI (1998a) per una lettura delle esperienze negli enti locali.

⁵ Cfr. ancora CALOPRISCO - DE PAOLIS (1998).

II. Di quali informazioni ha bisogno la pubblica amministrazione per funzionare meglio? Uno schema di riferimento.

Abbiamo individuato cinque tipi fondamentali di fabbisogni informativi della pubblica amministrazione. Ovviamente la nostra ha, come tutte le classificazioni, delle zone grigie e può essere vittima di errori od omissioni. Lo scopo del nostro ragionamento non è tuttavia quello di introdurre una classificazione perfetta, bensì quello di spostare l'attenzione da etichette ormai usate ed abusate alla sostanza del problema: di quali tipi di informazioni ha bisogno la pubblica amministrazione per funzionare meglio?

Per definire le cinque tipologie abbiamo scelto termini in inglese, per non dover fare i conti con la capacità evocativa che possono avere termini italiani già carichi di altri significati. A fianco di ciascuna tipologia forniamo una sintetica (e a questo punto forse ancora oscura) definizione. Le cinque tipologie sono:

<i>compliance:</i>	raccogliere informazioni per <u>far rispettare</u> le regole
<i>management control:</i>	raccogliere informazioni per <u>tenere sotto controllo</u> l'organizzazione
<i>accountability:</i>	raccogliere informazioni per <u>rendere conto</u> dei risultati ottenuti
<i>learning:</i>	raccogliere informazioni per <u>capire</u> se e come gli interventi funzionano
<i>policy and program design:</i>	raccogliere informazioni per <u>orientare</u> le scelte tra alternative di <i>policy</i>

Come sottolineato sopra, il nostro tentativo è quello di fare *tabula rasa* rispetto ad un complesso di concetti che sono ormai carichi di troppi significati ambigui e contraddittori, al fine di delineare un diverso quadro interpretativo. Nei paragrafi seguenti discutiamo in modo più approfondito questa classificazione, rimandando alla Sezione III una discussione della rilevanza di questa classificazione per alcuni temi di dibattito corrente.

A. Compliance

Questa è l'esigenza informativa più semplice ed è quella che le organizzazioni pubbliche (e non) hanno avvertito da più tempo: "controllare la regolarità degli adempimenti e degli atti compiuti dai singoli (individui o unità interne) per prevenire o individuare comportamenti illegittimi, negligenti o comunque non regolamentari." In questo caso il termine "controllare" viene usato nell'accezione francese di *contrôler*, quindi nel senso di ispezionare, esaminare, verificare. Nel caso in esame si "controlla", cioè verifica, la regolarità e conformità degli atti alle procedure, alle regole o alle norme.

Dietro a questo tipo di controlli sta il tradizionale meccanismo incentivante di tipo sanzionatorio: si promette o minaccia una sanzione in caso di violazione delle regole, e la verifica a posteriori sul loro rispetto ha innanzitutto la funzione di rendere credibile e quindi efficace la minaccia di sanzioni. A questo scopo la regolarità può essere controllata anche solo su una parte degli atti e degli adempimenti compiuti. Quando invece il controllo è effettuato sulla totalità degli atti, alla funzione "preventiva", mediante minaccia di sanzione, si aggiunge o sostituisce anche quella direttamente correttiva: "tutti" gli atti non conformi verranno corretti, presumibilmente prima che la violazione della correttezza dispieghi i suoi effetti negativi. Questa era la logica dei controlli preventivi di legittimità, che si distinguevano per la loro universalità (e non solo per il tipo di controllo effettuato):

la logica non era prevenire l'irregolarità mediante la minaccia di sanzioni, ma di prevenirne le conseguenze negative mediante la correzione diretta dell'irregolarità stessa.

Gli strumenti che le organizzazioni adottano per incentivare e verificare la *compliance*, cioè il rispetto delle regole interne, sono molteplici come molteplici sono i tipi di regole da rispettare e le motivazioni per cui le organizzazioni vogliono farle rispettare. Nella terminologia anglosassone, una parte considerevole di questi strumenti va sotto il nome di “*auditing*”. Questo termine nel settore pubblico assume connotazioni particolari, in quanto diverse tendono appunto ad essere le regole da rispettare e le motivazioni per farle rispettare.

B. Management control

Di natura molto diversa è il secondo tipo di informazione, quella che si raccoglie all'interno di un'organizzazione per consentire a chi è al vertice di tenerne sotto controllo il funzionamento. Il fatto che i vertici (il *management*) di ciascuna organizzazione pubblica possano disporre di informazioni tempestive sugli aspetti cruciali dell'organizzazione rappresenta un'esigenza informativa dotata di una sua specificità, che la distingue innanzitutto da quella che abbiamo appena definito come *compliance*: l'uso in entrambi i casi della parola "controllo" è un deprecabile infortunio linguistico. In questo caso si parla infatti di “controllo di gestione”, e talvolta di “controllo manageriale” o “controllo direzionale”. Come già accennato prima, si tratta della nozione “anglosassone” di controllo.

Lippi dà un'ottima definizione di cosa è (o dovrebbe essere) il controllo di gestione⁶: “il sistema informativo che misura, elabora e sintetizza informazioni sullo stato delle prestazioni di un'attività, in vista di una sua valutazione da parte del vertice [...] Può essere paragonato al quadro dei comandi di un aereo.” Quello che va sottolineato è che in questo ambito le informazioni raccolte non servono a controllare la conformità degli adempimenti, bensì servono a tenere sotto controllo gli aspetti cruciali dell'attività dell'organizzazione, cioè quegli aspetti che possono rivelare a chi sta al vertice se l'organizzazione o parti importanti di essa si muovano nella direzione desiderata. Quale sia la direzione desiderata varia ovviamente da situazione a situazione⁷.

Gli strumenti per informare il management sono i più diversi: questo emerge chiaramente dalle rassegne di esperienze nelle varie amministrazioni nazionali e locali dove queste attività sono condotte⁸. Esistono comunque elementi ricorrenti: le attività che permettono di rilevare i costi delle attività svolte (contabilità analitica), di analizzare l'utilizzo del personale tra le diverse attività (carichi di lavoro), di verificare i progressi compiuti dai “progetti” in corso (*project management*), di seguire gli aspetti finanziari della gestione.

⁶ Si veda LIPPI (1998b), pag. 86.

⁷ Ancora LIPPI (1998a), a pag. 59, afferma che “*il controllo di gestione non è uno strumento né monolitico né univoco. Nella teoria aziendale, suo reale bacino di provenienza, infatti non esiste un accordo sulla specifica identità e funzione di questi sistemi. Si tratta cioè di strumenti che hanno come intrinseca specificità quella di essere adattabili e plasmabili ai singoli contesti. [...] Dunque si parla più usualmente di controlli di gestione, al plurale, per indicare una famiglia di strumenti variabili e adattabili alle diverse esigenze che hanno lo scopo di informare il vertice dell'organizzazione sul “funzionamento della macchina”. Dunque possono essere costruiti sulle esigenze del conducente*”.

⁸ Si veda la precedente nota 5.

Sul controllo di gestione esiste un'estesa letteratura di tipo teorico⁹. Una discussione di questa letteratura sarebbe chiaramente al di fuori degli intenti di questo lavoro. Riportiamo solo un'impressione: che il forte ancoraggio di questa letteratura all'utilizzo di un unico strumento analitico (batterie di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità) mal si adatti ad una visione del controllo di gestione come risposta "pragmatica" all'esigenza del management di tenere sotto controllo la complessità dell'organizzazione. Il dirigente ha bisogno di sapere i "fatti" importanti della gestione e di avere a disposizione strumenti per interpretarli: a nostro parere che l'insistenza quasi dogmatica sui tre concetti di efficienza, efficacia ed economicità (3E) non offre una reale guida all'interpretazione dei fatti, nonostante il (falso) senso di scientificità che questi concetti offrono.

Sicuramente le 3E hanno assolto ad un ruolo positivo: in una pubblica amministrazione in cui il principio di "legalità" rappresentava il principale criterio per giudicare l'azione pubblica e in cui il compito dei dirigenti era di "applicare la legge", affermare che la loro azione debba conformarsi a principi chiaramente non giuridici - per quanto ambigui e generici - può essere stato addirittura rivoluzionario. Ma come in tutte le rivoluzioni, gli slogan vincenti finiscono per trasformarsi in dogma.

Ci sembra che l'insistenza sulle 3E riveli la tendenza ad assegnare al controllo di gestione un'altra funzione, non sempre chiaramente esplicitata, cioè quella di aggregare le informazioni elementari per giungere (periodicamente) alla formulazione di giudizi sulla performance complessiva dell'organizzazione. Giudicare complessivamente un'organizzazione, in particolare da un punto di vista "esterno", è a nostro parere una risposta ad una diversa esigenza informativa, che ha poco a che vedere con le esigenze del management interno, cui serve informazione rilevante per le decisioni operative. Giudizi complessivi e sintetici tipo sono invece necessari ai vertici amministrativi nel loro relazionarsi con i rappresentanti politici e con altri interlocutori "esterni". In questo caso si rende necessario un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato, sulla performance dell'intera organizzazione. Tale attività va distinta dal controllo di gestione operativo ed è talvolta definita come "controllo strategico"¹⁰.

Un esempio importante di uso degli indicatori a fini di controllo strategico è offerto dal *Government Performance and Results Act* approvato dal Congresso americano nel 1993 e solo in tempi recenti arrivato ad una fase di implementazione su ampia scala, dopo un lungo periodo di sperimentazione. Secondo Kettl (1994) il GPRA "is part of a far wider movement, in both the United States and abroad, to focus manager's attention on accountability for results". La stessa legge definisce la propria missione come "restore the confidence of the American people in the capability of the Federal government by systematically holding Federal agencies accountable for achieving program results"¹¹.

Al di là della retorica, a noi pare che queste frasi contengano una prescrizione importante, che discende dalla natura pubblica delle organizzazioni, cioè dalla netta separazione (ancora più netta delle imprese private) tra *management* e *ownership*: nelle organizzazioni pubbliche l'*ownership* è dei cittadini, degli elettori, degli utenti-contribuenti, variamente (e assai imperfettamente) rappresentati dai loro rappresentanti eletti. Questa separazione dovrebbe essere associata con l'obbligo per chi dirige un'organizzazione pubblica di "rendere conto" agli *owners* (variamente definiti e molto

⁹ Si vedano ad esempio DENTE- GIORGI (1985), BRUZZO-MORIGI (1987), BONDONIO-SCACCIATI (1990), ANTHONY-YOUNG (1992), LEONARDI-BOCCIA (1997).

¹⁰ Si veda ad esempio VECCHI (1998), ma anche nelle relazioni '98 dei Servizi di Controllo Interno dei Ministeri del Tesoro e delle Finanze.

¹¹ Il commento è contenuto in un rapporto del BROOKINGS INSTITUTION'S CENTER FOR PUBLIC MANAGEMENT, curato da KETTL (1994).

imperfettamente rappresentati) dei risultati raggiunti nel gestirla per loro conto e più in generale dell'uso fatto della loro delega.¹²

Soddisfare questa esigenza richiede strumenti diversi da quelli usati per il supporto informativo del *management*; i destinatari, gli utilizzatori del controllo di gestione sono tipicamente "interni" all'organizzazione, mentre i soggetti che utilizzano o dovrebbero utilizzare l'informazione raccolta sotto la rubrica *accountability* sono tipicamente "esterni" all'organizzazione, e rappresentano una lunga catena di interessi che (idealmente almeno) dovrebbe arrivare fino ai cittadini. Passiamo ora ad illustrare in modo più analitico questo terzo concetto.

C. *Accountability*

Per *accountability*¹³ qui intendiamo il dovere che un soggetto responsabile di un'organizzazione (o di una politica, di un progetto) ha di "render conto" a particolari interlocutori esterni delle scelte fatte, delle attività e dei risultati di cui è autore o responsabile. Definiremo quindi rapporti di *accountability* quei particolari rapporti che legano due soggetti, uno dei quali ha nei confronti dell'altro un dovere di render conto di quello che ha fatto.

Render conto è inteso quindi in senso molto lato, e va ben al di là della "rendicontazione" in senso contabile: in questo quindi la funzione di *accountability* è molto distante da quella di *compliance*. Anche in quest'ultima si rende conto di qualcosa, ma essenzialmente del rispetto di regole standardizzate, valide *erga omnes*. Nella caso dell'*accountability* si rende conto del rispetto di doveri e impegni che sono definiti all'interno del particolare rapporto che lega i due soggetti. Alla base di un rapporto di *accountability* sta solitamente un rapporto di delega di responsabilità tra soggetti, che poi necessita di un momento di verifica. Un soggetto dà mandato ad un altro di occuparsi di un certo problema e di riferirgli ad una scadenza prefissata.

Per essere concreti, quali possono essere tipici esempi di rapporti di *accountability* nella pubblica amministrazione? Un primo esempio è quello che lega un ente pubblico ai cittadini, cui dovrebbe render conto di come ha utilizzato le risorse pubbliche. O quello che lega i gestori di un servizio ai propri utenti, cui dovrebbero render conto della qualità del servizio (in questo senso, le carte dei servizi possono essere pensate come un tipico "strumento" di *accountability*). Rapporti più formali (ma non necessariamente formalizzati) di *accountability* sono quelli che legano i vertici non eletti di una struttura pubblica agli organi di indirizzo politico (ad esempio il Direttore Generale di un Ministero rispetto al Ministro) e quelli che legano organi esecutivi (governi, ministri, giunte) ai rispettivi organi legislativi (parlamento, assemblee elettive). Poi si possono citare i rapporti tra enti decentrati a cui vengono delegate responsabilità, ma su cui vengono nello stesso tempo imposti doveri di "render conto". Un esempio è quello delle Università, che hanno ricevuto negli ultimi anni maggior autonomia a fronte di una più formalizzata e strutturata *accountability* di ciascuna Università sia verso il centro (il Ministero) sia verso i propri utenti¹⁴.

¹² In questo senso BEHN (1996) parla di *democratic accountability*.

¹³ L'AUDITOR GENERAL CANADESE, nel *Report 1994-95*, afferma: *Accountability can be defined as an obligation to answer for the execution of one's defined responsibilities*. Si veda nel documento ALBERTA TREASURY *Measuring Performance - a Reference Guide*, disponibile alla pagina web: <http://www.treas.gov.ab.ca/comm/perfmeas/index.html>.

¹⁴ Per una ricca rassegna di rapporti di *accountability* nella pubblica amministrazione in ambito internazionale si veda KETTL (1997).

Cosa distingue i rapporti di *accountability* dai normali rapporti gerarchici che esistono all'interno di un'organizzazione? Non è forse vero che ciascun soggetto che opera all'interno di una gerarchia è *accountable* al suo superiore diretto? In alcuni casi, è chiaro che i rapporti gerarchici e quelli che noi chiamiamo rapporti di *accountability* finiscono ad assomigliarsi, ma "nel complesso" è utile tenere distinte le due nozioni, se non altro dal punto di vista del fabbisogno informativo che generano e per come questo può venir soddisfatto. In generale, il destinatario dell'informazione generata in un rapporto di *accountability* tende ad essere "esterno" all'organizzazione e di godere di un tipo diverso (e spesso superiore) di "legittimazione" e di rappresentanza.

Ma al di là di questa distinzione, è importante sottolineare come l'informazione generata per l'*accountability* sia diversa, da un lato, da quella generata a supporto del *management* e dall'altro da quella generata per scopi di apprendimento, come vedremo più in dettaglio al punto successivo. Il *management* ha bisogno di un sistema informativo che provveda, su base continua, informazioni analitiche sugli aspetti anche minuti della gestione. Le informazioni prodotte per l'*accountability* sono necessariamente più sintetiche e selettive, hanno una frequenza temporale minore, devono cogliere gli aspetti cruciali della performance dell'organizzazione, e devono essere comunicate in modo da "parlare" all'interlocutore esterno, pena perdere gran parte della loro utilità.

Alla base di un rapporto di *accountability* sta fondamentalmente un impegno a fare qualcosa per qualcun altro. Questo impegno può essere imposto dal soggetto esterno, concordato o contrattato tra le parti, od offerto volontariamente dal soggetto delegato in cambio dell'attribuzione di responsabilità. L'informazione raccolta ed elaborata a supporto di questa funzione quindi deve essenzialmente verificare che "le cose promesse siano state fatte, fatte in tempo e fatte bene". Usiamo questa frase generica con il preciso intento di evitare l'uso dell'espressione "gli obiettivi sono stati raggiunti", perché riconosciamo una fondamentale ambiguità nell'uso del termine "obiettivo".

Questo argomento merita una digressione, perché costituisce un ponte verso il punto successivo. Il "raggiungimento degli obiettivi" significa fondamentalmente due cose distinte, e il mancato apprezzamento di questa distinzione genera molti equivoci sul ruolo della valutazione nella pubblica amministrazione. La prima accezione è quella di "obiettivo come perseguimento di un target stabilito e quantificato (o quantificabile) a priori". Il target può essere un certo volume di produzione, il completamento di un progetto, il raggiungimento di livelli qualitativi di un servizio. Verificare se l'obiettivo è stato raggiunto significa in questo caso essenzialmente "confrontare il target prestabilito con ciò che è stato ottenuto/fatto/prodotto", e questa è l'essenza dell'informazione prodotta a supporto dell'*accountability* (che sia facile produrla e interpretarla correttamente è un altro discorso).

Una parte notevole della letteratura attribuisce alla valutazione il compito primario (se non esclusivo) di verificare il raggiungimento degli obiettivi, dove obiettivo è appunto definito come "target quantificato a priori." Esiste però un'altra concezione di obiettivo, a cui si aggancia una diversa tipologia di attività di valutazione. In questo caso per "obiettivo" si intende la "modifica di una situazione ritenuta non desiderabile mediante l'uso di strumenti di intervento pubblico" (ad esempio, la riduzione delle tossicodipendenze, l'aumento della concorrenza nei mercati, la riduzione dell'inquinamento). In questo caso "verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti" significa molto di più rispetto ad una verifica delle "cose fatte", al raggiungimento di un target prestabilito. Qui sorge essenzialmente un problema di "attribuzione di causalità", e in seconda battuta di "identificazione delle ragioni (organizzative, di contesto) per cui il cambiamento si è o non si è verificato".

Quando ci si pone queste domande non si risponde più ad un'esigenza di *accountability*. Quando è in gioco un'attribuzione di causalità o l'individuazione di fattori ostativi ci troviamo in una situazione in

cui lo scopo dell'informazione è quello di apprendere, e gli strumenti per apprendere *non* sono gli stessi di quelli usati per rendere conto delle cose fatte. Per questo abbiamo individuato una separata funzione, quella di *learning*, che discuteremo nella prossima sezione.

Tornando all'*accountability*, abbiamo già rilevato come la raccolta e l'interpretazione dell'informazione per sostenere questa funzione sia tutt'altro che banale, pur esulando dal problema di attribuzione di causalità. Anzi, raccogliere ed interpretare le informazioni necessarie affinché qualcuno "realmente" arrivi a rendere conto delle proprie azioni non è cosa facile. La maggior sfida viene nel momento finale, quello che consiste nell'emettere un giudizio, diciamo pure una "valutazione", sulla *performance* del soggetto che deve rendere conto delle proprie azioni. Diversamente dall'attribuzione di causalità, che può essere fatta con strumenti relativamente formalizzati e rigorosi delle scienze sociali, qui si tratta di fare una più informale "attribuzione di responsabilità".

D. Learning

Il salto tra *accountability* e *learning* è netto, nonostante fattori pratici possano offuscarne la differenza. A noi pare poter affermare che dietro questo salto stiano le due "anime" della valutazione italiana, e il mancato apprezzamento di questa differenza possa spiegare una parte considerevole della confusione concettuale che caratterizza il dibattito metodologico sulla valutazione in Italia (e in parte anche in Europa). L'informazione prodotta a scopo di *accountability* può a buon diritto essere definita come "valutazione": si tratta pur sempre di dare un giudizio su qualcosa, sulla base di criteri prestabiliti. L'esigenza di apprendere sull'adeguatezza degli strumenti di intervento, sulla loro capacità di ottenere i cambiamenti desiderati, è però cosa diversa. Questa è valutazione nel senso di apprendimento, e non presuppone un rapporto di *accountability* tra due soggetti.

La valutazione come apprendimento comporta invece l'esistenza di una zona d'ombra nella conoscenza sull'operare pubblico, un dubbio, un'incertezza: dubbi e incertezze che tipicamente sono "condivisi" dalle varie parti in gioco, e che vanno colmati in modo non conflittuale. E' l'intera *policy community*, cioè l'insieme dei soggetti che hanno interesse ad un certo intervento pubblico, che vuole delle risposte, non un soggetto che "sorveglia" un altro. Non si ricerca una responsabilità, un'inadempienza, ma una soluzione migliore ad un problema comune. Il giudizio dato da una valutazione intesa come apprendimento è un giudizio sull'adeguatezza di uno strumento a risolvere un problema, sulla base dell'osservazione di quello strumento in azione. Al centro dell'analisi sta quasi sempre un'attribuzione di causalità (l'intervento è stato capace di produrre gli effetti desiderati? quali effetti indesiderati ha prodotto?) o quanto meno una dimensione problematica (cosa è realmente successo? quali ostacoli ha incontrato l'intervento? come possono essere rimossi?).

Zone di sovrapposizione sono ovviamente possibili tra *learning* e *accountability*, alcuni strumenti possono essere usati per soddisfare entrambe le esigenze, ma alla base di ciascuna di queste due funzioni sta un bisogno conoscitivo fundamentalmente diverso. Alla base dell'*accountability* c'è un'esigenza di misurare e poi soprattutto di "comunicare" ciò che è stato fatto, prodotto, ottenuto da un'organizzazione in un determinato periodo di tempo. Le informazioni prodotte per l'*accountability* saranno quindi periodiche, semplificate, descrittive, ma allo stesso tempo potenziali portatrici di conflitti, almeno allo stato latente, in quanto sviluppate all'interno di un rapporto in cui una parte si aspetta qualcosa da un'altra. In questo senso la parentela con la logica del controllo (inteso sia come verifica sia come tenuta sotto controllo) è ancora evidente.

Gli strumenti tipici della valutazione come apprendimento sono invece quelli prestati dalle scienze sociali e codificati in approcci analitici, quali l'analisi di impatto (che utilizza vari metodi quantitativi a seconda dei dati a disposizione e del problema da analizzare) e l'analisi del processo (che utilizza invece metodi prevalentemente qualitativi.) Quale che sia l'approccio o il metodo, qui siamo nel pieno della "ricerca valutativa", intesa come traduzione dell'inglese *evaluation research*. La gran parte di quello che nei paesi anglosassoni viene indicato con il termine *evaluation* (nelle sue declinazioni di *program evaluation* e *evaluation research*) sta al di fuori di una logica di *accountability*, e si colloca piuttosto in una logica di apprendimento. Viceversa, il grosso di quello che in Italia (e in misura notevole anche in Europa) viene oggi indicato come valutazione, deve essere letto in una logica di *accountability*. Si badi bene: questo non implica di per sé un giudizio negativo sull'esperienza della valutazione in Italia. E' però importante tener conto di questo fatto per inquadrare tale esperienza sullo sfondo di quella internazionale.

E. Policy and program design

Entriamo nell'ultima categoria, forse la più sfuggente della nostra classificazione, ma importante per completare il quadro. Quando si tratta di decidere tra alternative, di giudicare il merito di progetti alternativi, il fabbisogno di informazione è differente rispetto a quello necessario per "giudicare" vuoi la performance di un'organizzazione, vuoi il successo di un intervento, vuoi i fattori che facilitano il successo o l'insuccesso di una politica o un programma. Qui si tratta invece di "valutare ex-ante", sempre sulla base di informazioni in qualche modo derivanti dall'esperienza passata, ma esplicitamente orientate e organizzate a supporto di una decisione futura.

Si potrebbe obiettare che le decisioni sono sempre nel futuro, mai nel passato, e che quindi ogni tipo di analisi e valutazione, anche se svolta su cosa è già avvenuto, è orientata alle decisioni. A nostro parere è utile distinguere tra le informazioni orientate ad un giudizio su cosa sta avvenendo oppure è già avvenuto, e le informazioni necessarie a formarsi un'opinione sulle alternative di azione possibili. Anche in questo caso, diversi sono gli strumenti, i tempi di esecuzione, gli interlocutori. Per questo parliamo di una quinta e distinta funzione, il "sostegno del disegno di politiche e programmi": Riconoscendo quanto sia difficile trovare un'etichetta per questa funzione, questa (e il suo equivalente inglese) ci sembrano l'approssimazione migliore al concetto che vogliamo esprimere. Il punto di arrivo non è un giudizio, ma il "disegno", la progettazione, se vogliamo la programmazione, di qualcosa.

Per fare un riferimento esplicito a tecniche e pratiche esistenti, qui stiamo facendo riferimento a quello che in Europa va generalmente sotto il nome di *ex-ante evaluation*, mentre in Nordamerica si parla più spesso di *program analysis* o più generalmente di *policy analysis*. Gli strumenti analitici sono molti e molto differenziati a seconda delle esigenze: ma i tratti comuni sono quelli di privilegiare la simulazione rispetto all'osservazione, la congettura rispetto alla verifica, la semplificazione rispetto alla problematizzazione. Alcuni strumenti rappresentano dei classici, quali l'analisi costi-benefici, o l'analisi multi-criteri.

III. La classificazione proposta ci aiuta a mettere a fuoco cos'è la valutazione?

Nella sezione precedente abbiamo classificato le esigenze informative fondamentali della pubblica amministrazione in cinque categorie. Ora proviamo ad utilizzare questa categorizzazione come chiave interpretativa rispetto a tre questioni: come si posiziona rispetto a questi temi il recente decreto su

controlli? a cosa serve realmente la valutazione dei fondi strutturali comunitari? quale significato va attribuito al termine “efficacia”? Tre domande come si vede molto diverse tra loro, ma rispetto alle quali crediamo la nostra classificazione abbia qualcosa da dire.

A. Una possibile lettura del decreto sui controlli

Il decreto legislativo 286 prevede l’istituzionalizzazione di quattro forme di “controllo e valutazione”, demandate a diversi organismi, alcuni dei quali da costituire ex-novo. La ratio di questi nuovi istituti non sempre traspare con chiarezza dal testo del decreto, ma in tre di essi a noi pare di intravedere un parallelismo con i primi tre fabbisogni informativi che abbiamo delineato nella sezione precedente.

1) Il decreto prevede innanzitutto una disciplina per il “controllo di regolarità amministrativa e contabile” che è affidato a “organi di revisione” ovvero “uffici di ragioneria” ovvero a “servizi ispettivi”. Inoltre aggiunge che “le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale”. La missione che il decreto affida a questa funzione è quella di “garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa”: siamo chiaramente nell’ambito di quella che abbiamo definito come *compliance*, anche se non è specificato a quale meccanismo incentivante ci si affida per raggiungere la missione di “garantire” il rispetto delle regole.

2) Il secondo istituto previsto dal decreto è il “controllo di gestione”, di cui però è data una definizione che solo in parte coincide con quella formulata nella sezione precedente: il decreto assegna a questo istituto il compito di “verificare l’efficacia, l’efficienza ed economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati”. Più avanti peraltro si afferma che “il controllo di gestione [...] è svolto da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell’unità organizzativa interessata”. L’idea complessiva che emerge dal decreto non è distante da quella di sistema informativo per il *management*, anche se la pretesa del legislatore di prescrivere regole molto precise per il funzionamento di questo istituto (ad esempio, prescrivere il tipo di indicatori che vanno utilizzati) rischia a nostro parere di ridurre la flessibilità e l’adattabilità alle diverse situazioni.

3) Il decreto non fa espresso riferimento ad alcun concetto equivalente a quello di *accountability*, ma introduce un terzo istituto che a nostro parere va razionalizzato riferendosi a questo concetto. Il decreto prevede infatti l’istituzione di nuovi organismi per “valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”. Questi nuovi organismi sono esplicitamente distinti da quelli che effettuano il controllo di gestione. Questa esplicita distinzione è a nostro avviso uno degli aspetti più positivi del decreto.

Il decreto stabilisce che nell’amministrazione centrale dello Stato questi organismi agiscano alle dirette dipendenze del Ministro. Essi dovrebbero “verificare l’effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, identificando e segnalando l’eventuale azione di fattori ostativi, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, i possibili rimedi”. Un organismo quindi che rende conto ad un soggetto che è “altro” rispetto alla struttura organizzativa (in quanto investito di una diversa legittimazione, di tipo strettamente politico) di come gli atti di indirizzo politico del soggetto stesso sono stati realizzati. La nostra lettura di questo istituto implica che tra vertice dirigenziale e Ministro si possa identificare un rapporto di *accountability*, e che

il meccanismo introdotto dalla legge serve appunto a generare l'informazione a supporto di tale rapporto.

La funzione complessiva di tali organismi è definita col termine "valutazione e controllo strategico". Il decreto attribuisce persino al servizio di controllo interno il compito di "individuare i meccanismi e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione", e più avanti quello di "svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza." Un linguaggio dunque diverso da quello usato nel resto del decreto (questa è una delle due sole occasioni in cui si parla di "politiche e programmi" invece che di "azione amministrativa" come oggetto di analisi e valutazione). Non crediamo tuttavia che questo riferimento si possa interpretare come un accenno alla valutazione delle politiche con funzioni di apprendimento. Anzi, la scarsità e quasi casualità di questi accenni rafforza semmai l'impressione che questa funzione sia del tutto assente dalle preoccupazioni degli estensori del decreto. Nulla di male in tutto ciò, ma meglio ancora se il titolo del decreto non facesse riferimento alla "valutazione dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche."

B. Quale valutazione per i fondi strutturali comunitari?

Molto si è scritto (e speso) sulla valutazione dei fondi strutturali comunitari. Una piccola industria si è sviluppata in Europa a sostegno di questo sforzo. Sembrerà quindi ingeneroso o presuntuoso tentare di aggiungere qualcosa a questa massa di esperienze ed elaborazioni. Tuttavia a noi pare di individuare una tensione non risolta alla base di questa esperienza, non risolta e soprattutto non esplicitata. Facciamo qui riferimento ad una tensione tra la funzione di *accountability* e quella di *learning*. A cosa deve servire la valutazione dei fondi strutturali?

- A render conto (al competente comitato di sorveglianza, al ministero, alla commissione europea) di come sono stati utilizzati i fondi, di cosa si è fatto, di quali progetti sono avviati e conclusi, di quanti utenti sono stati serviti, magari in relazione a quelli potenziali? Quindi, in concreto, di "come e per chi si sono spesi i soldi?"
- Oppure deve servire a capire quali tipologie di interventi hanno realmente avuto successo, se e in che misura hanno raggiunto, per loro merito e non per l'evolversi di fattori esterni, quegli obiettivi di "cambiamento sociale" che i fondi si proponevano? Quindi, per tornare ad una facile frase ad effetto, "come sia meglio spendere i soldi?"

E' probabile che queste nostre affermazioni ricevano la seguente obiezione: lo scopo della valutazione è duplice, la valutazione deve fare "entrambe le cose". Qui sta il nostro dissenso, radicale e convinto: non è possibile fare entrambe le cose nello stesso rapporto di valutazione, con gli stessi strumenti analitici, con la stessa cadenza temporale, con gli stessi committenti, con gli stessi esecutori (e magari per la stessa cifra.)

A nostro parere va riconosciuta la natura radicalmente diversa della funzione di apprendimento – per cui servono gli strumenti analitici quantitativi e qualitativi delle scienze sociali, ma soprattutto servono tempi lunghi, pazienza, chiarezza nell'individuare le domande e metodi adeguati per rispondere alle domande – dalla funzione di *accountability*, per cui serve un buon sistema informativo, chiarezza nei rapporti interistituzionali, scadenze precise, e tanto buon senso.

A nostro avviso la gran parte della valutazione prodotta sotto l'egida dei fondi strutturali risponde, forse giustamente, ad una esigenza di *accountability*. Esiste però (o dovrebbe esistere) anche

un'esigenza di apprendimento: Quali sono gli interventi che funzionano meglio? Per quali soggetti? In quali contesti? Con quali effetti, desiderati e non? Non si può rispondere a queste domande se non facendo degli studi approfonditi, con dei tempi dettati dalla natura del problema e non dal calendario del comitato di sorveglianza.

Per concludere, ci sembra che l'esigenza preponderante dell'*accountability* abbia sacrificato la funzione di apprendimento, e questo è stato facilitato dal mancato riconoscimento della differenza tra le due funzioni. L'implicazione di questo ragionamento per noi è chiara. La valutazione dei fondi strutturali dovrebbe svolgersi lungo due binari paralleli, e muoversi con tempi e modi diversi su ciascun binario.

Su un binario viaggia il sistema di monitoraggio, agganciato all'esigenza della rendicontazione descrittiva, sia fisica sia finanziaria: quanto si è speso, per chi, in che tempi, con quali risultati immediatamente osservabili, quali problemi sono emersi. Un treno che fa delle fermate prefissate, per rendere periodicamente conto di come va il viaggio. Se si vuole chiamare tutto ciò valutazione si faccia pure, ma deve essere in qualche modo chiaro che la valutazione non si esaurisce in questo.

Sul secondo binario viaggia la ricerca valutativa, che non fa fermate prefissate, si occupa solo dei problemi conoscitivi più urgenti e rilevanti, e tenta di rispondere a domande che travalicano l'utilizzo dei fondi da parte di un particolare soggetto istituzionale. Non si occupa di rendicontare, per tutti e a scadenze fisse, come sono stati spesi i soldi da quel particolare soggetto, ma prova a rispondere a domande fondamentali e generali: sono soldi spesi bene? Quali soggetti ne hanno realmente beneficiato? Quali effetti sono stati prodotti? La risposta a queste domande richiede approfondimenti, carotaggi, discese sul campo, selezioni di campioni, studi di casi. Il destinatario non è un comitato di sorveglianza, ma la comunità complessiva degli utilizzatori ed erogatori dei fondi.

C. Quale efficacia?

"Efficacia" è uno dei concetti più usati nella vasta letteratura sulla valutazione e sul controllo di gestione, e viene diligentemente ripreso ormai anche dai testi legislativi. Gli enti dovrebbero essere efficaci, l'azione amministrativa dovrebbe essere efficace, il controllo di gestione verifica o addirittura "garantisce" l'efficacia. Quando un termine è così comunemente usato, dovrebbe avere un significato comunemente accettato.

Ma cos'è, dopo tutto, l'efficacia? Dalla molteplicità delle definizioni che si trovano in letteratura, tralasciando le più bizzarre, ci sembrano emergere due concetti di efficacia: uno di essi ha un ruolo in una prospettiva di *accountability*, l'altro ha senso invece in una prospettiva di apprendimento.

La prima concezione è quella di "grado di raggiungimento degli obiettivi", dove obiettivo, come abbiamo già visto, è inteso come target quantificabile (e quantificato). A questo target quantificato corrisponderà una quantità realizzata, per cui il rapporto (aritmetico) tra le due quantità esprimerà in grado di efficacia dell'azione che si prefiggeva il raggiungimento del target numerico. Quanto più il rapporto è vicino all'unità, tanto più la politica, il servizio, l'organizzazione o il singolo dirigente sono detti "efficaci"¹⁵. Ci è chiara l'utilità strumentale e forse "psicologica" di questa nozione, ma ci è anche chiara la sua scarsa o nulla valenza conoscitiva. Può essere utile rilevare quanto il realizzato è vicino al programmato, ma cosa si può acquisire in termini di apprendimento da un simile confronto? Pressoché nulla, a noi pare.

¹⁵ Si veda BONDONIO-SCACCIATI (1990).

La seconda nozione di efficacia ha invece senso in una prospettiva di apprendimento: per un intervento essere efficace significa “essere capace di causare modifiche nella direzione voluta”, cioè “produrre gli effetti desiderati”. E’ immediatamente chiara la distanza che separa questa dalla nozione precedente. Il confronto qui non è più tra realizzato e programmato, bensì tra ciò che si è ottenuto con un intervento e ciò che si sarebbe ottenuto comunque in assenza di intervento (controfattuale). La differenza tra osservato e controfattuale è l’effetto dell’intervento. Questa nozione di effetto (e quindi di efficacia) rappresenta l’asse portante del paradigma della *evaluation research* di stampo anglosassone. Ma rappresenta anche, a nostro parere, l’unica nozione metodologicamente valida e difendibile su cui impostare uno sforzo di valutazione in una prospettiva di apprendimento. Tanti saranno i metodi per apprendere qual è l’efficacia degli interventi – e in molti casi il valutatore deve ammettere di non essere in grado di apprendere nulla – ma il punto di partenza deve essere una nozione rigorosa di cos’è un “effetto”.

IV. Conclusioni

La cerniera del ragionamento presentato in questo lavoro è il concetto di *accountability*: questa nozione serve a distinguere tra controllo e valutazione e aiuta anche a discriminare tra forme fondamentalmente diverse di valutazione.¹⁶

Prima di arrivare all’*accountability* abbiamo delineato due esigenze informative che rispondono al comune appellativo di “controllo”: il controllo del rispetto delle regole contabili e amministrative, e il controllo direzionale o di gestione. In comune, oltre al nome, queste esigenze hanno ben poco: ma per entrambe non sembrerebbe legittimo utilizzare il termine valutazione, in quanto formulare giudizi non rientra in nessuna delle due attività.

Il discorso si fa più complesso quando si arriva all’*accountability*, che funge da spartiacque tra controllo e valutazione. La raccolta e l’elaborazione di informazioni per soddisfare questa esigenza può essere definita come controllo o come valutazione, purché ne resti chiara la finalità. Gli interlocutori esterni controllano oppure valutano? Poco importa. Ciò che importa è che l’organizzazione definisca la propria missione e i propri obiettivi, misuri e comunichi sistematicamente quello che ha realizzato, in modo che altri possano formarsi un giudizio sulla sua performance. “Misurare” e “comunicare” sono le parole chiave in una prospettiva di *accountability*, ma anche il termine “sistematicamente” è caratterizzante: si rende conto su tutti gli aspetti dell’attività, lo si fa a scadenze determinate.

La valutazione però non dovrebbe limitarsi a soddisfare il pur utilissimo compito di *accountability*. Esistono delle domande che l’intera *policy community*, cioè l’insieme dei soggetti che hanno interesse ad un certo intervento pubblico, si pone o dovrebbe porsi, e che vanno al di là del giudizio sulla performance delle organizzazioni coinvolte nell’intervento: sono domande fondamentali sul senso e sull’utilità dell’intervento stesso. A queste domande è molto più difficile rispondere: non basta misurare e comunicare i risultati della propria attività. Occorre concentrarsi sulle domande più importanti (quali effetti ha avuto l’intervento? quali ostacoli ne hanno limitato l’implementazione?) Occorre individuare tempi adeguati per l’analisi (con scadenze determinate dall’intervento) e trovare gli strumenti analitici giusti. Infine, mentre è sempre possibile rendere conto, occorre accettare il fatto

¹⁶ In questo lavoro abbiamo volutamente ignorato la quasi totalità delle distinzioni tra diverse forme di valutazione presenti in letteratura (di efficienza e di efficacia; ex-ante, in itinere ed ex-post; *formative* e *summative*; ecc.). Tutte distinzioni utili, ma in una certa misura tutte insoddisfacenti dal nostro punto di vista.

che, in una prospettiva di apprendimento, si possano anche non trovare risposte adeguate alle proprie domande.

Bibliografia

- ANTHONY R.- YOUNG D., 1992, *Il controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Milano, McGraw Hill
- BEHN, 1996, *The new public management paradigm and the search for democratic accountability*, relazione presentata alla conferenza annuale di Appam, Pittsburgh
- BONDONIO P.- SCACCIATI F., 1990, *Efficienza e produttività negli enti locali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica
- BRUZZO A.- MORIGI P., 1987, *Il controllo di gestione negli enti locali*, Milano, Franco Angeli
- CALOPRISCO A.- DE PAOLIS M., (a cura di), 1998, *I servizi di controllo interno ed i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni*, Verona, Cedam
- CALOPRISCO A., 1998b, *Nodi problematici nello sviluppo dei servizi di controllo interno ed i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni*, in CALOPRISCO A.- DE PAOLIS M.
- COGLIANDRO G., 1998, *Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: evoluzione legislativa e situazione organizzativa*, relazione presentata a Forum PA, Roma
- DENTE B. e GIORGI G., 1985, "Il controllo di gestione: che cosa non è e che cosa può essere", *Il nuovo governo locale*, Anno III, n.1: 3-17
- GIBERT P. e ANDRAULT M., 1984, "Contrôler la gestion ou évaluer les politiques?", *Politiques et Managemet Public*, n.2 tradotto in Problemi di Amministrazione Pubblica, Napoli, Formez
- KETTL D., 1994, *Reinventing government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution
- KETTL D., 1997, "The global revolution in Public Managment: Driving themes, missing links", *Journal of Policy Analisis and Management*, vol.16, n.3: 446-462
- LEONARDI R.- BOCCIA F., (a cura di), 1997, *Evoluzione della pubblica amministrazione italiana: strumenti per una gestione manageriale efficace*, Milano, Ed. Sole 24 Ore
- LIPPI A., 1998a, "I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.1
- LIPPI A., 1998b, "Esercizi di controllo di gestione. L'implementazione dei decreti legislativi 29/93 e 77/95 nei governi locali", *Il nuovo governo locale*, n.2
- M.E.A.N.S., 1995, *Auditing, monitoring and evaluation of European Structural Policies: Should they be separated or integrated?*, Bruxelles, Commissione Europea
- MORIGI P., 1994, *La contabilità economica negli enti locali*, Milano, Franco Angeli
- STAME N., 1998, *L'esperienza della valutazione*, Collana di Studi Sociali, Roma, Edizioni SEAM
- VECCHI G., 1998, "Ricerca applicata e riforme amministrative: il caso del controllo di gestione" in *IRS Fare Ricerca Economica e Sociale*, Milano, Istituto per la Ricerca Sociale

Abstract

In this paper we attempt to shed light on the distinction between two concepts, *controllo* and *valutazione*, widely used (and misused) in the Italian literature on the evaluation of public programs. The first tends to refer to the collection and use of information in order to monitor the performance of public organizations. The second is sometimes closer in meaning to the concept of “program evaluation”, and sometimes is used to define any activity that provides intellectual input to public decisions. More often the two terms are confused or used interchangeably. Yet this confusion tends to mask the fact that the efforts to improve performance and accountability in the public sector generate very diverse and specific informational requirements.

We introduce a classification of five different types of such information, and provide a rationale of each type. We distinguish between (i) information needed to enforce *compliance* with internal rules and regulations; (ii) information needed to support *management control*, that is, to provide management with the tools needed to monitor their organizations performance and take corrective actions; (iii) information for *accountability* purposes, needed when a public organizations must be held accountable for results toward elected bodies or higher level of governments; (iv) information for *learning* purposes, needed to understand whether public programs produced the desired effects on their beneficiaries and on society at large; (v) information for *policy and program design*, needed at the design stage, before programs are implemented.

We claim that these five categories provide a better understanding and rationale for the type of information needed to improve the performance of the public sector, and provide three examples in which we believe our classification can clarify issues that have been poorly understood.