

**Associazione Italiana di valutazione AIV)**  
**Congresso nazionale 2007**

**Tavola rotonda conclusiva -**  
**Roma, 21 aprile 2007**

**La valutazione tra cultura delle autonomie e logiche di adeguamento**

*Intervento di Gianfranco Rebora*

**1 . La valutazione in Italia: come interpretare il senso di un ciclo decennale di esperienze**

La valutazione di programmi, interventi, strutture posti in atto dalla pubblica amministrazione, o comunque sostenuti da risorse pubbliche, è divenuta in Italia da più di 10 anni un fenomeno istituzionalizzato, ufficialmente riconosciuto, previsto da leggi e altri atti normativi.

Ciò è avvenuto con riferimento a differenti, e molto diversificati settori di attività, che hanno visto lo sviluppo di organi, metodologie, prassi applicative differenziati e plurali, improntati a idee di fondo e concetti della valutazione molto diversi, anche dal punto di vista delle culture di riferimento e dei linguaggi adottati.

Si può discutere quali siano stati i principali influssi o stimoli che hanno spinto una così vasta e generalizzata adozione di strumenti formali di valutazione, o comunque controllo dei risultati. Dal mio punto di vista indicherei due fattori rilevanti: da un lato la grave crisi di legittimità e di risorse che le istituzioni hanno conosciuto all'inizio degli anni '90, che ha avuto il suo epicentro in Tangentopoli e nella contemporanea crisi della finanza pubblica (1992); dall'altro lato, la spinta dell'Europa, con l'esigenza di rendicontare con metodologie adeguate le risorse ottenute dall'Unione Europea e con i paralleli processi di estensione della prassi di valutazione applicata in molteplici settori di attività, come la scuola, l'università, la sanità, ecc., dai paesi che hanno agito come precursori in tale campo verso gli altri paesi, fra cui l'Italia.

La pluralità di visioni e tendenze è stata certamente accentuata dall'applicazione simultanea di una logica di valutazione, innescata da spinte potenti, a settori molto diversi, senza disporre di una base di partenza e di competenze specifiche, ma dovendo spesso improvvisare operando su un terreno non preparato.

**2. I paradossi della audit society e i rischi di fallimento dei controlli**

Occorre però considerare che negli ultimi 10-15 anni in tutti i paesi economicamente avanzati la forte crescita della dimensione delle attività di controllo *lato sensu* e quindi l'entità delle risorse ad essa destinate nei più diversi settori sociali si è accompagnata a una serie di aspetti critici e problematici. Intere categorie professionali, settori dei servizi, organismi pubblici, ormai si occupano esclusivamente di attività di controllo e valutazione, mentre all'interno di imprese e amministrazioni si sono formate altre strutture che contribuiscono a questa funzione: uffici di *internal auditing* nelle imprese, servizi di controllo interno nelle amministrazioni, responsabili della qualità, della sicurezza, della privacy. La progressiva terziarizzazione dell'economia si esprime anche nella crescita delle organizzazioni rivolte al controllo e più in generale del numero degli addetti a queste attività. Qualcuno stima ormai che 1 occupato su 20 sia addetto a compiti che hanno a che fare in modo diretto o mediato con funzioni di controllo.

Questa crescita della funzione sociale dei controlli porta con sé una serie di paradossi che sono divenuti emblematici della *audit society*, espressione coniata da Michel Power in un fortunato libro del 1997.

Già allora questo autore osservava che le pratiche formali di controllo possono poco contro gli abusi, ma hanno un prevalente significato dal punto di vista della legittimazione degli organi decisionali.

Sviluppi clamorosi degli anni successivi, nei settori privati e pubblici, con casi diffusi e spesso clamorosi di comportamento scorretto e fraudolento, o almeno di grave negligenza, non hanno risparmiato quasi nessun paese e hanno toccato i più diversi settori di attività. Non abbiamo solo visto manager che falsificano bilanci o banchieri che ingannano la buona fede dei clienti, ma anche scienziati che alterano i dati delle ricerche, giornalisti che inventano fatti non accaduti, manager sportivi che condizionano le decisioni degli arbitri, magistrati che abusano del loro potere e poliziotti che agiscono illegalmente. La *audit society* non sembra trarre giovamento dalle crescenti risorse destinate a vecchie e nuove forme di controllo, ma la presentazione del fondamento di queste pratiche in misurazioni o procedure oggettive, fondate su tecniche specialistiche, risponde in pieno a una diversa esigenza che risiede fondamentalmente nella legittimazione degli organi decisionali. Le pratiche di controllo non sono un limite, ma spesso divengono una risorsa per i personaggi determinati a violare le regole. E, specularmente, per i responsabili delle organizzazioni gli stessi controlli non servono tanto ad evitare gli abusi, ma a rafforzare la propria immagine di affidabilità.

E' paradossale quindi che, di fronte alle risorse crescenti destinate al controllo, la società si senta più esposta che in passato ai rischi derivanti da frode, cattiva gestione, errori da parte di coloro che si trovano in posizioni di responsabilità; che nonostante siano presenti tanti specialisti di controlli tecnici sia alla fine determinante per porre termine ad abusi di grande impatto sociale l'intervento di magistrati che hanno una funzione generalista.

La rilevanza sempre più estesa assunta dai sistemi di controllo e valutazione riferiti alle diverse sfere di attività economica e sociale riporta l'attenzione su quei filoni di studi che hanno analizzato l'impatto di questi interventi sul funzionamento delle

istituzioni, delle imprese e degli altri organismi sociali, oltre che sulla economia e sulla società intera, quali sociologi classici come Weber e Merton e i più recenti filoni di interesse nell'ambito dell'istituzionalismo economico e del neoistituzionalismo applicato all'analisi delle organizzazioni.

Rilevante a questo proposito è la proposizione proposta da Meyer e Rowan secondo cui i sistemi di controllo formalizzati hanno più a che fare con i miti del controllo (nell'organizzazione e nella società) che non con i miglioramenti effettivi dell'efficienza operativa (Meyer e Rowan, 1991). In questa ottica la valutazione esterna è un'attività destabilizzante e delegittimante che le organizzazioni desiderano tenere distante dai loro principali processi di funzionamento. I controlli diventano rituali razionalizzati di ispezione che producono sicurezza e quindi legittimità organizzativa, ma il controllo riguarda più la forma verificabile che la sostanza.

Come già richiamato, questi temi sono stati ripresi da Power (1997) in un saggio specificamente dedicato all'analisi dell'impatto sociale dei sistemi di controllo, considerati in senso lato e con riferimento a uno spettro ampio di settori di attività sociale, dalla revisione aziendale, alla certificazione di qualità, sino alla valutazione dei servizi professionali, come sanità, scuola e università, e alla valutazione dei risultati nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Più di recente Michel Power ha aggiornato le analisi del 1997, inserendole in una critica più profonda dell'estensione del *risk management* in diversi campi (Power, 2004): il dominio delle routine difensive e dei conseguenti comportamenti indurrebbe una nuova patologia dove i manager non comunicano apertamente i loro giudizi personali di fronte a situazioni incerte e rischiose, ma preferiscono tutelarsi con certificazioni che garantiscono da contestazioni e conflitti, ma in questo modo perdono il loro valore informativo. Così in ambienti sempre più fortemente legalizzati si fa strada una avversità alle responsabilità e al rischio indotta dalla dominante preoccupazione per i rischi secondari inerenti la reputazione. Sotto il dominio della logica di deterrenza legale e di calcolo amorale non si teme in sostanza il danno sociale insito in errori e cattivi comportamenti, ma ci si preoccupa delle penalità o dei risarcimenti che graveranno sui responsabili (rischio secondario).

Questa patologia è insita nei comportamenti difensivi che portano a non comunicare i giudizi che hanno valore come strumenti per affrontare l'incertezza e prevenire le crisi, ma si cerca la tutela di certificazioni. Queste garantiscono dalle controversie, ma perdono quel valore informativo che avrebbe l'espressione di opinioni e giudizi soggettivi da parte di persone competenti. In questo non ha rilievo neanche la distinzione tra regolazione legale, codici volontari e regole organizzative: tutto ciò tende a essere interpretato legalisticamente attraverso strategie difensive di conformità che segnalano il ritiro del giudizio personale responsabile dal dominio pubblico. Si fa strada una logica profonda della conformità che slitta nella paranoia e nella iper difensività (Power, 2004).

La letteratura più recente sulle difficoltà dei controlli e sui relativi rischi di fallimento, stimolata dai gravi scandali degli anni 2000, ha sviluppato nuove riflessioni critiche mettendo in evidenza elementi come gli aspetti tecnici dei controlli, le caratteristiche individuali dei controllori, l'organizzazione delle società di

auditing e le rispettive politiche del personale, la governance delle imprese, le relazioni opportunistiche o improprie tra top manager e controllori o auditors, i valori e la cultura di management.

Credo sia importante confrontarsi con questo scenario ricco di paradossi per trarre un bilancio realistico di un decennio di esperienze italiane nel campo della valutazione degli interventi pubblici. A questo scopo riporterò i dati emersi nell'ambito di una ricerca PRIN che ho coordinato sul tema del rischio di fallimento dei controlli in una prospettiva di confronto tra mondo delle istituzioni e mondo delle imprese, aggiungendovi alcune considerazioni derivanti anche da altre fonti.

### **3. Un tentativo di confronto intersettoriale**

La ricerca PRIN cui ho fatto accenno ha analizzato la letteratura internazionale successiva al 2000, che ha considerato la tematica della crisi dei controlli in imprese e istituzioni. Si sono spogliate alcune migliaia di articoli considerando l'argomento dei controlli in senso lato, riferito però ai soli controlli operati da professionisti non gerarchicamente dipendenti da amministratori e manager, e comprensivo quindi della valutazione.

Questo lavoro ha consentito di individuare alcuni ordini di possibili cause, che vengono più frequentemente richiamate nella spiegazione degli episodi di crisi o fallimento dei controlli analizzati nell'ambito dei diversi studi pubblicati sulle riviste specializzate.

I fattori individuati sono i seguenti:

1. Aspetti tecnici dei controlli  
(inadeguatezza delle metodologie e degli standard di riferimento)
2. Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli  
(carenze nel livello di preparazione tecnica, di esperienza, di etica professionale, di impegno - motivazione e di percezione del ruolo)
3. Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo  
(eccesso di carico di lavoro e di pressione gerarchica, turnover, scorretta incentivazione, limitata circolazione di informazioni tra il personale degli organismi di controllo)
4. Governance aziendale  
(ostacoli al reperimento di informazione, indifferenza dei cda e del management, problemi relazionali tra centri di responsabilità, scarsa tutela dei controllori interni)
5. Politiche pubbliche e fattori di sistema  
(“buchi” nelle norme, ruolo delle authorities, orientamenti giurisprudenziali)
6. Connessioni improprie di interessi  
(mancanza di indipendenza dei controllori, conflitti di interesse, legami impropri tra controllori e controllati, connessione tra controllo e consulenza).

Questa stessa griglia di fattori è stata utilizzata come primario riferimento per l'impostazione di un questionario che è stato poi somministrato ad un ampio campione di professionisti e addetti ai lavori dei controlli e della valutazione, da un lato, ad amministratori e manager delle diverse organizzazioni, dall'altro.

Questi soggetti sono stati individuati in relazione a distinti comparti di attività, di natura istituzionale pubblica e privata, e precisamente: ministeri, enti locali, università, organismi non profit, aziende speciali e società di enti locali, società per azioni quotate in borsa, aziende di credito.

In questo modo è risultato possibile confrontare la percezione della criticità dei controlli in diversi settori di attività, da parte sia dei professionisti impegnati in questa attività, sia dei responsabili delle organizzazioni. Le domande sono state impostate in modo tale da poter anche distinguere tra la valutazione della situazione esistente, secondo l'esperienza di ciascuno, e l'opinione sulle modalità preferite per migliorare l'efficacia dei sistemi di controllo.

**Fig.1 – Aspetti comportanti problemi per l'efficacia dei controlli**

SETTORE	CATEGORIE INTERVISTATI	ASPETTI COMPORTANTI PROBLEMI PER L'EFFICACIA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO (media valori assegnati per categoria intervistato)					
		1 Aspetti tecnici dei controlli	2 Caratteristiche individuali degli addetti ai controlli	3 Organizzazione e politiche del personale degli organismi di controllo	4 Governance aziendale	5 Politiche pubbliche e fattori di sistema	6 Connessioni improprie di interessi
UNIVERSITA'	presidenti nuclei valutazione	3,19	3,76	3,62	4,24	2,81	2,81
	componenti nuclei valutazione	3,48	2,94	3,32	3,89	3,06	3,00
	rettori	3,85	3,30	3,60	3,55	3,70	4,10
	direttori generali / amministrativi	3,44	3,34	3,31	4,16	3,38	3,94
	media valori categorie	3,49	3,34	3,46	3,96	3,24	3,46
MINISTERI	magistrato	4,00	3,76	3,28	3,92	3,20	3,44
	media valori categorie	4,00	3,76	3,28	3,92	3,20	3,44
ENTI LOCALI	segretario generale	3,43	3,33	3,41	3,92	3,11	3,66
	direttore generale	3,70	3,48	3,25	4,21	3,08	2,61
	ragioniere capo	3,10	2,96	3,0	4,00	2,85	3,21
	revisori	2,94	3,38	3,36	3,52	1,12	3,34
	media valori categorie	3,29	3,29	3,26	3,91	3,02	3,20
SOCIETA' QUOTATE	internal auditor	3,39	3,89	3,64	4,57	3,42	4,11
	sindaci	2,59	3,07	2,63	3,00	3,07	3,31
	revisori	2,29	2,50	2,67	3,35	2,76	2,38
	media valori categorie	2,76	3,15	2,98	3,64	3,08	3,27
	PUBLIC UTILITIES	servizio idrico integrato	3,14	3,30	3,15	4,38	4,29
	trasporto	3,25	2,50	2,50	3,50	2,75	4,00
	rifiuti	3,05	3,35	4,00	3,25	4,00	2,80
	ips	3,33	3,65	3,43	3,57	3,15	3,39
	media valori categorie	3,19	3,20	3,27	3,68	3,55	3,56
NON PROFIT	revisori	3,23	3,15	2,54	3,31	3,39	3,92
	amministratori	2,85	3,54	3,27	3,42	2,85	3,19
	media valori categorie	3,04	3,35	2,91	3,37	3,12	3,56
	BANCHE	internal auditors	4,22	4,44	4,00	5,00	3,33
	alta direzione	2,62	3,46	3,15	3,00	3,15	3,15
	collegio sindacale	2,93	3,27	3,00	3,47	2,60	3,47
	team di revisione	3,67	3,00	3,00	3,33	2,50	3,17
	media valori categorie	3,36	3,54	3,29	3,70	2,90	3,75
<b>MEDIA TOTALE SETTORI</b>		<b>3,30</b>	<b>3,37</b>	<b>3,21</b>	<b>3,74</b>	<b>3,16</b>	<b>3,46</b>

Come si vede dalla Fig. 1, i fattori inerenti la governance sono considerati l'aspetto decisamente più critico nel minare l'efficacia dei sistemi di controlli. Ciò vale in maniera netta per le percezioni complessive rilevate sia nel caso delle università, che dei ministeri e degli enti locali, con valori mediamente superiori a 3.90 in una scala 1-6. Si tratta di una valutazione che trova riscontro anche nelle percezioni rilevate in altri settori di attività, come società quotate, public utilities, istituti non profit e banche. Negli ultimi due casi il fattore governance si trova al secondo posto, superato da "connessioni improprie di interessi".

Vale la pena però di notare che nel caso dell'università il dato medio si trova ad essere influenzato da una diversa visione espressa dai rettori, che assegnano un peso maggiore al fattore "connessione impropria di interessi" (4,10 contro 3,55), mentre i presidenti dei nuclei di valutazione arrivano a 4,24 e i direttori amministrativi a 4.16. Anche negli enti locali la percezione di questo fattore è alta, mentre per i ministeri disponiamo solo dell'opinione dei magistrati della corte dei conti che si avvicinano al valore di 4.

Per approfondire maggiormente il significato attribuito dai rispondenti ai problemi di governance si rivela utile considerare i singoli items riferiti alle specifiche domande del questionario catalogate in questa categoria della governance: la tabella 2 indica i tre specifici items che hanno ottenuto la maggiore considerazione in ogni settore. Si vede che l'indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) verso le attività di controllo è al primo posto in tutti e tre i settori pubblici e anche in quelli di imprese quotate e non profit, mentre è al secondo posto per public utilities e banche. Altri fattori sempre inerenti alla governance sono collocati al secondo posto nei tre settori pubblici. Nell'insieme, in tutti i settori i primi due posti sono occupati solo da fattori di governance o di conflitto di interessi e questo vale nella maggior parte dei casi anche per il terzo posto.

**TABELLA 2 – FATTORI LIMITANTI L'EFFICACIA DEI CONTROLLI**

**I TRE FATTORI RITENUTI MAGGIORMENTE CRITICI PER L'EFFICACIA DEI CONTROLLI**

	UNIVERSITA'	MINISTERI	ENTI LOCALI	SOCIETA' QUOTATE	PUBLIC UTILITIES	NON PROFIT	BANCHE
1°	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)
2°	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo	Ostacoli posti dal management alla circolazione di informazioni rilevanti per il controllo	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	Indifferenza dei consigli di amministrazione (o degli altri organi di governo) delle aziende verso le attività di controllo
3°	Appartenenza di controllori e controllati ai medesimi ambienti e conseguente eccessiva familiarità	Insufficiente comunicazione e interazione tra i diversi soggetti attivi nel controllo*	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	Insufficiente e poco sistematica definizione di procedure e prassi del controllo	Conflitto di interessi e mancanza di indipendenza tra istituzioni controllate e operatori del controllo (controllori)	Insufficiente preparazione tecnica dei controllori

\* Insufficiente supporto interno operativo degli organi di controllo

Del tutto simile e coerente è il quadro che emerge dalla considerazione dei fattori di miglioramento (tabella 3).

In questo caso, "stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli" costituisce l'azione mediamente considerata più importante e che figura al primo posto in tutti i settori pubblici. Al secondo posto troviamo "tutelare l'indipendenza dei controllori/revisori rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi".

**TABELLA 3 – INTERVENTI MIGLIORATIVI**

**I TRE INTERVENTI MIGLIORATIVI RITENUTI DI MAGGIORE RILEVANZA**

	UNIVERSITA'	MINISTERI	ENTI LOCALI	SOCIETA' QUOTATE	PUBLIC UTILITIES	NON PROFIT	BANCHE
1°	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisioni rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisioni rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi
2°	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisioni rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisioni rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	Tutelare l'indipendenza dei controllori/revisioni rispetto ai controllati, prevedendo anche chiare forme di incompatibilità con altri ruoli o incarichi	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli	Stabilire misure di trasparenza e di comunicazione diffusa dei risultati dei controlli
3°	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	Snellire gli adempimenti di controllo focalizzandoli sugli aspetti più importanti	Rafforzare la formazione dei controllori con corsi professionali più specializzati e più orientati alla pratica	Responsabilizzare maggiormente i controllori valorizzandone l'autonomia professionale e la capacità di giudizio critico

Si tratta comunque di misure che sono entrambe riconducibili ad una problematica di governance.

#### 4. Un approfondimento per i diversi settori di amministrazioni

Questi dati di ordine generale esprimono quindi una forte e generalizzata sensibilità per la rilevanza dei fattori di governance di enti e aziende nel produrre condizioni non favorevoli per l'efficacia dei sistemi e delle attività di controllo. Colpisce in particolare una percezione generalizzata e trasversale quindi alle diverse organizzazioni dell'indifferenza degli organi di governo rispetto a questa problematica.

La nostra ricerca ha consentito di approfondire ulteriormente questo quadro di confronto, attraverso l'esame di un'ampia documentazione e l'intervista ad esperti e addetti ai lavori per ciascun settore.

Riporto quindi gli elementi essenziali emersi in relazione ai diversi settori presi in considerazione, limitatamente ai tre fondamentali ambiti di intervento pubblico costituiti da università, ministeri ed enti locali.

##### *Università*

Il caso dell'università è interessante perché nell'ambito dei settori di pubblici servizi costituisce il contesto dove le nuove modalità di valutazione, introdotte dalla legislazione degli anni '90, hanno trovato più intensa e diffusa applicazione. I nuclei di valutazione, istituiti in ogni ateneo dal 1994, hanno operato con una certa continuità, hanno fatto uso di una ampia gamma di metodologie valutative, hanno

redatto rapporti annuali che sono divenuti nel tempo sempre più ricchi di dati e informazioni. Anche gli organi istituiti a livello nazionale hanno svolto un'attività intensa. L'Osservatorio, poi divenuto CNVSU, ha curato e prodotto una ingente messe di dati statistici sul sistema e sulle singole università, anche attraverso il coordinamento dell'attività dei nuclei. Il CIVR, con l'esercizio di valutazione triennale della ricerca 2001-2003 ha reso disponibile una ricognizione senza precedenti della qualità dei prodotti di ricerca delle università e degli enti. La stessa CRUI con le esperienze di Campus e CampusOne ha promosso una vasta sperimentazione di metodologie valutative che ha contribuito a diffondere una cultura della qualità negli atenei.

L'effetto combinato di questi diversi interventi ha creato una situazione nuova per l'università italiana. Le informazioni pubblicamente disponibili, accessibili attraverso Internet, sono enormemente aumentate e riguardano praticamente ogni aspetto del funzionamento di queste organizzazioni. Restano molte differenze, per esempio i nuclei di valutazione non hanno lavorato tutti con la stessa efficacia ed è forte il divario di contenuti e di approfondimento tra le relazioni dei 15-20 nuclei che costituiscono le punte avanzate e quanto emerge dai documenti redatti nelle realtà meno dinamiche. Tuttavia il salto di qualità compiuto dal sistema nel suo insieme, sotto il profilo dell'estensione e della qualità dell'informazione, è nettamente percepibile.

Diverso è il discorso se ci si pone dal punto di vista dell'utilizzo degli esiti della valutazione, o comunque delle informazioni raccolte. A livello nazionale, le intenzioni, più volte enunciate, sulla valenza che gli esiti della valutazione dovrebbero avere ai fini dell'allocazione delle risorse non hanno per ora trovato seguito nei fatti. Gli organi centrali non sono riusciti del resto a porre argini a fenomeni degenerativi, come la moltiplicazione inusitata di sedi e corsi universitari. Né si è rivelato efficace attribuire ai nuclei di valutazione la responsabilità di verificare la sussistenza di requisiti che legittimassero le nuove iniziative. I nuclei hanno finito per dare via libera a tutto quanto veniva proposto dalle università di appartenenza.

E' meno facile stimare quanto l'attività dei singoli nuclei può essere stata utilizzata dagli organi di governo delle università per orientare specifiche decisioni e per migliorare i servizi. Sicuramente c'è stata una valenza positiva di questo tipo, peraltro molto differenziata da sede a sede, in funzione della capacità professionale dei nuclei e della disponibilità degli organi di governo a prenderne in conto i referti.

Un sintomo importante di disagio nelle relazioni tra nuclei e organi di governo emerge tuttavia dalla rilevazione effettuata e in modo particolare dal divario di opinioni tra rettori e presidenti dei nuclei che si è registrato. I rettori chiamano in causa "connessioni improprie di interessi" tra controllori e controllati (punteggio 4,10 su 6), dando l'idea che la presenza massiccia di professori (il più delle volte interni all'università interessata) come membri dei nuclei ne metta in ombra l'obiettività. I presidenti, invece, enfatizzano i problemi di governance (punteggio 4,24 su 6), qualificandoli come "indifferenza degli organi di governo" verso i risultati della

valutazione, gettando a loro volta un'ombra sul comportamento dei responsabili di più alto livello e quindi degli stessi rettori.

Sembra di poter leggere in queste risposte l'esistenza di un clima di sfiducia all'intorno delle attività valutative, che trova avallo anche nella posizione espressa dai direttori amministrativi, che sembrano collocarsi a mezzo tra rettori e presidenti dei nuclei, dando comunque punteggi alti sia ai problemi di governance che a quelli di conflitto di interesse.

Paradossalmente, quindi, nel momento in cui un'attività seria e impostata in modo professionale si fa largo all'interno del sistema universitario italiano, sia nelle sedi, attraverso i nuclei e i loro rapporti, sia a livello nazionale, attraverso CNSVU, CIVR e la stessa CRUI, uno stato di malessere e di reciproca sfiducia sembra investire i rapporti tra i principali soggetti coinvolti. Questo esito paradossale, del resto accompagna, un po' causa, un po' conseguenza, forse, la difficoltà di utilizzare a fini decisionali, di allocazione di risorse, di impulso forte al miglioramento, quella ampia messe di informazioni che sono ora divenute accessibili con modalità che segnano una discontinuità forte rispetto al passato e che costituiscono un indubbio successo della valutazione nel settore dell'università.

### *Ministeri*

La situazione registrata nel settore ministeriale è molto diversa da quella dell'università. Peraltro le normative di riferimento sono simili, hanno origine negli stessi anni e prevedono l'istituzione di organismi analoghi, come i servizi di controllo interno (SECIN) che corrispondono ai nuclei di valutazione e i comitati di coordinamento istituiti a livello complessivo (Comitato Tecnico Scientifico per i ministeri).

Tuttavia, in questo settore, l'elaborazione e l'applicazione di metodologie valutative è stata molto ridotta e scarsamente autonoma, sul piano culturale, rispetto ad altri contesti, soprattutto al mondo delle imprese. Inoltre, la trasparenza e la diffusione di informazioni è stata molto limitata, anche per effetto di una normativa in questo aspetto diversa da quella riguardante le università, che esclude la pubblicità dei referti di valutazione espressi dai SECIN.

Anche nello svolgimento della nostra ricerca, ci si è trovati di fronte a un mondo molto più chiuso, dove è stato in pratica generalizzato il rifiuto di rispondere al questionario di indagine, che ha invece trovato significativo accoglimento in tutti gli altri contesti in cui è stato proposto, pubblici e privati.

Gli unici soggetti dai quali è stato possibile ottenere un riscontro attraverso il questionario sono i magistrati della Corte dei Conti, quindi operatori dei controlli completamente esterni ai ministeri. Le risposte di questi magistrati sono state estremamente significative in quanto hanno evidenziato come primo fattore di crisi dei controlli nei ministeri, gli "aspetti tecnici e metodologici", quindi un fattore che in tutti gli altri casi è stato considerato secondario e scarsamente influente.

Questa consapevolezza dell'esistenza di forti carenze sul piano delle metodologie e delle tecniche trova riscontro significativo nelle opinioni raccolte attraverso un serie di interviste aperte a testimoni privilegiati come alcuni membri di SECIN, o del CTS,

o comunque professionisti coinvolti in varie attività nel contesto ministeriale. *“Noi non siamo ingegneri e la nostra cultura è, prevalentemente, giuridica. Stiamo facendo grandi sforzi per ampliare le nostre conoscenze in questo senso e per metterci in grado di capire e di recepire tutto quanto...”*, afferma uno degli intervistati. Altri constatano la difficoltà di reperire indicatori validi per valutare l’efficacia degli interventi. E del resto un esame delle direttive definite dalla maggior parte dei ministeri evidenzia una palese inconsistenza degli indicatori di risultato associati agli stessi. Un membro del CTS riconosce: *“ quando la direttiva la fanno dal basso, secondo un processo bottom up, questa è manifestamente priva di spirito critico”*.

Credo di essere stato l’unico ad osservare, fin dal 1999, contestualmente all’emanazione del d. l.vo 286/99, come ogni ministero si distingua dagli altri per processi operativi (o meglio catene del valore pubblico) sostanzialmente unici e peculiari e come questo si rifletta sull’esigenza di elaborare metodi e strumenti di valutazione rispondenti. Se è vero che le università sono molto più numerose dei ministeri (ormai oltre 80 contro una ventina), è anche vero che tutte le università gestiscono processi didattici, di ricerca e di servizio rispetto alla due attività principali. Quindi può esserci una focalizzazione degli strumenti sia di gestione che di valutazione verso gli aspetti peculiari dell’istruzione superiore, favorendo l’accumulazione di conoscenze a livello del sistema (ormai almeno europeo) con diffusione di pratiche più o meno “buone”, ma che comunque possono essere sperimentate e confrontate in modo da generare un apprendimento progressivo e diffuso. Nei ministeri questo effetto manca completamente. Proprio nei ministeri, paradossalmente, la valutazione richiederebbe una maggiore applicazione di competenze metodologiche e una maggiore ricerca di soluzioni originali, elaborate su misura per le diverse catene di attività, di quanto vale per gli atenei.

Invece di preoccuparsi di colmare queste lacune, molti degli attori impegnati nei SECIN o nel CTS hanno pensato di poter limitarsi a importare le tecniche di controllo di derivazione aziendale, come ha ingenuamente dichiarato un altro degli intervistati: *“dobbiamo cercare di mimare fino in fondo le imprese”*, oppure hanno rincorso miti che non reggono più nemmeno in situazioni meno complesse della pubblica amministrazione: *“un obiettivo: se non è misurabile, non è un obiettivo”*.

Naturalmente, questi limiti di competenze e metodologie sono aggravati dalla presenza di un contesto che resta assai problematico anche dal punto di vista degli assetti di governance e dove l’indifferenza degli organi di governo non sembra certo meno accentuata che altrove: *“esiste un abbraccio mortale inefficiente tra Secin e Ministro: se ho un Ministro che non mi chiede e un Secin pigro, non succede niente e nessuno se ne accorge”*.

Il già richiamato clima generale di opacità che circonda le attività di controllo interno completa l’opera di vanificazione dei rispettivi risultati. La legge prevede che i Secin predispongano annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate. Queste relazioni sono indirizzate al Ministro di competenza e considerate confidenziali, tanto che nemmeno il CTS ha accesso alle stesse. Nella nostra ricerca non è stato possibile raccogliere alcun dato su queste relazioni. Nelle interviste aperte non una sola volta

gli interpellati hanno del resto citato l'esistenza di questi rapporti se non dopo sollecitazione diretta. Uno di loro ha dichiarato: *“Il rapporto di monitoraggio c'è. Poi, la qualità del lavoro può essere più o meno apprezzabile: spesso il rapporto è una formalità”*.

### *Enti locali*

Ancora differenti sono le risultanze emerse nel settore degli enti locali. In questo caso il questionario ha avuto buoni livelli di risposta, pari al 19% complessivo su un campione corrispondente in pratica all'intero universo sia delle province e dei comuni con popolazione superiore a 70.000 abitanti per le figure principali di direzione, sia dei revisori iscritti all'ANCREL per le figure di controllori esterni agli enti.

Le risposte ottenute hanno dato netta prevalenza al fattore “problemi di governance” e al suo interno alla “indifferenza degli organi di governo”. Vale la pena di considerare che gli intervistati appartengono tutti a categorie professionali, mentre non sono stati interpellati i responsabili politici degli enti. Il riferimento alla governance esprime quindi una percezione forte, comune sia agli addetti a compiti di controllo e valutazione, sia ai principali dirigenti degli enti come segretari, direttori generali e direttori finanziari, dell'indifferenza di giunte e consigli rispetto a questo tipo di attività e alle sue risultanze.

L'approfondimento condotto ha dato ulteriore evidenza di quanto questa percezione diffusa sia fondata e rifletta quindi uno stato di scarsa funzionalità ed incisività dei sistemi di controllo in essere. Tale situazione si inserisce in un contesto di confusione istituzionale che investe in modo particolare il ruolo dei sistemi di controllo nell'ambito della governance degli enti locali e che porta ad una de-legittimazione reciproca dei soggetti operanti come controllori e controllati. Di ciò è chiara espressione, per esempio, il fatto che gran parte del dibattito presente nelle riviste e nei siti specializzati riguarda la legittimità dei controlli esterni in un regime di federalismo ed autonomia costituzionale. In tale ottica si può leggere naturalmente anche il fatto che i rappresentanti istituzionali degli enti locali e delle loro associazioni (v. per esempio diversi documenti di ANCI) non perdono mai occasione per ribadire il fatto che i controlli esterni sono troppi e devono essere semplificati o addirittura aboliti.

Questa forte connotazione autonomistica porta ad enfatizzare il ruolo del controllo politico, con la retorica del primato del controllo che il cittadino esercita col proprio voto, che tuttavia si scontra con lo scarso sviluppo di sistemi efficaci di *accountability*. Un certo fiorire di pratiche di bilancio sociale per ora non copre questo vuoto, ma testimonia comunque il bisogno degli amministratori di costruire un più solido e sistematico rapporto con i cittadini.

Le tendenze esaminate comportano due principali conseguenze per i sistemi di controllo.

Da un lato, i controlli esterni non sembrano essere sostanzialmente legittimati se non come controlli collaborativi, che rischiano fortemente di cadere in ritualismi, nella ricerca di una legittimazione preventiva dell'azione senza disponibilità a farne

occasione di ripensamento critico della prassi adottata. La sostanziale vanificazione dei controlli esterni porta in pratica alla loro sostituzione con vincoli rigidi all'azione del tipo sviluppato attraverso le ultime leggi finanziarie.

Dall'altro lato, lo sviluppo di controlli interni viene influenzato dalle esigenze di legittimazione proprio del regime di vincoli, diviene complesso e oneroso dal punto di vista degli adempimenti e genera scarso investimento nella messa a punto di sistemi gestionali efficaci.

Tutto ciò trova espressione nel modo in cui i nuclei di valutazione hanno interpretato le proprie funzioni nell'ultimo decennio, allontanandosi sia da una logica di *internal auditing* che di vera e propria valutazione, per privilegiare gli adempimenti obbligatori previsti dalle varie normative. Centro focale dell'attività dei nuclei si è rivelata l'impostazione dei sistemi di valutazione dei dirigenti e del personale, con particolare attenzione per gli aspetti retributivi indotti dai contratti di lavoro. La stessa composizione dei nuclei con prevalenza di "scambi di funzionari" tra enti diversi e di "consulenti di fiducia degli amministratori" sembra esprimere questa priorità della ricerca di legittimazione formale rispetto all'attivazione di momenti di reale confronto con i risultati dell'azione.

## **5. Confronto e conclusioni**

Le convergenze e divergenze rilevate tra i tre diversi ambiti delle università, dei ministeri e degli enti locali, meritano qualche riflessione specifica.

Il fattore più rilevante comune ai tre settori sembra consistere nell'evidenza di una difficoltà forte di inserimento delle pratiche di controllo esterno e valutazione nell'assetto di governance dei diversi atenei, dei ministeri, delle province e dei comuni. In tutti questi casi, valutazione e controlli esterni sono previsti dalla legge e sono presidiati da organi specifici. Le attività e le risultanze inerenti la valutazione trovano tuttavia una serie di ostacoli che ne pregiudicano un'utilizzazione corrispondente alle finalità istitutive e soffrono per una sostanziale "indifferenza" degli organi di governo. Questa, almeno, è la percezione diffusa non solo tra i membri degli organi di valutazione e controllo esterno, ma anche tra i dirigenti con funzioni amministrative e tra gli esperti che abbiamo consultato.

Questo elemento comune è probabilmente parte di una complessiva criticità degli assetti di governance, che vale per la pubblica amministrazione italiana nel suo insieme e che le riforme degli anni '90 non sono riuscite a risolvere.

Su questo sfondo di crisi generalizzata degli assetti di governance emergono però differenze molto significative delle esperienze specifiche nell'ambito dei tre settori esaminati.

Nel caso delle università, si segnalano tre fattori peculiari. Prima di tutto, le università italiane hanno mobilitato attraverso i nuclei di valutazione competenze professionali di rilievo, in gran parte reperite al proprio interno attraverso i propri docenti. Inizialmente si è trattato di competenze non specifiche per le metodologie di valutazione, ma derivanti da campi disciplinari molteplici, quali l'analisi economica,

la statistica, la scienza dell'amministrazione, l'economia aziendale, l'ingegneria industriale, le scienze pedagogiche e della formazione, la sociologia dell'organizzazione, ecc. Molti cultori di queste discipline hanno avuto occasione di partecipare ai nuclei ed hanno contribuito ad elaborare ed applicare metodologie di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca anche riprendendo strumenti ed esperienze sviluppati in altri paesi.

Ciò ha consentito non solo di produrre dati e analisi la cui qualità è migliorata nel tempo ma anche una progressiva crescita e diffusione di cultura della valutazione nei nostri atenei.

In secondo luogo l'ampia diffusione dei dati inerenti la valutazione e dei rapporti annuali dei nuclei, promossa anche dai due comitati nazionali CNVSU e CIVR, ha generato un contesto di trasparenza del tutto conosciuto in passato, stimolando un interesse nuovo per i risultati della valutazione, soprattutto negli stessi ambienti accademici. Si pensi in particolare alla risonanza ottenuta dalla pubblicazione su Internet dei risultati del CIVR.

Come terzo importante aspetto, si deve riscontrare come sia stato invece limitato l'utilizzo di tutto questo materiale risultante dalla valutazione in chiave decisionale e in particolare di allocazione di risorse e di istituzione di un sistema di premi-sanzioni, all'interno del sistema universitario. Le norme esistenti in questo senso sono state applicate in modo assolutamente marginale.

Alla fine, potremmo dire la valutazione ha messo in moto un processo di apprendimento dentro le università che non ha però ancora avuto modo e tempo di tradursi in decisioni rilevanti e tanto meno è riuscito a modificare in modo sensibile gli equilibri di potere che influenzano l'attività di governo degli atenei. Non è detto però che non si siano poste le premesse perché questo possa avvenire nei prossimi tempi, come più matura conseguenza dell'evoluzione culturale innescata da processi di apprendimento che hanno, almeno nelle situazioni di punta, portato ad adottare in concreto metodologie di valutazione allineate con le migliori esperienze europee.

C'è anche da segnalare un'ulteriore differenza tra l'università e gli altri settori pubblici. Il fatto che il personale docente mantiene uno status "non contrattualizzato", che comporta una gestione più rigida e l'assenza di sistemi retributivi incentivanti ha evitato che l'utilizzo della valutazione subisse una deriva verso la gestione di questa problematica. Questo ha contribuito a rendere più deboli le conseguenze decisionali della valutazione, ma ne ha anche in fondo preservato un più genuino orientamento a generare informazione e conoscenza. Il collegamento troppo stretto tra risultati della valutazione e retribuzione del personale rischia infatti di esporre la valutazione alla "cattura" di forti pressioni derivanti dagli interessi immediati del personale, soprattutto se ciò avviene in ambienti non preparati dal punto di vista organizzativo a gestire queste dinamiche.

Nel caso dei ministeri, il panorama appare completamente rovesciato rispetto a quanto descritto per l'università. Qui abbiamo avuto una scarsità endemica di competenze anche solo propedeutiche all'attivazione di metodologie valutative rispondenti alla complessità del contesto e alla natura dei compiti. Non abbiamo avuto alcuna trasparenza, anzi sostanziale e voluta opacità. Infine l'utilizzo a fini

decisionali è stato quasi completamente deviato nella direzione dell'attribuzione di compensi incentivanti al personale e ai dirigenti in particolare, in applicazione meccanismi contrattuali vigenti nel settore.

Abbiamo visto che nei ministeri la valutazione richiederebbe addirittura una maggiore elaborazione di soluzioni metodologiche originali, anziché l'importazione di tecniche tratte da altri contesti. Invece, la carenza iniziale di competenze di base sulla valutazione è stata aggravata dalla chiusura culturale della dirigenza e da una certa arroganza intellettuale. Dirigenti amministrativi dalle competenze di ordine generalista hanno occupato lo spazio dei servizi di controllo interno (SECIN), limitando al massimo la cooptazione di esperti esterni per lo più selezionati secondo criteri di affinità culturale, o al più per esperienze compiute nel mondo delle imprese. La riservatezza dei referti di valutazione, qui prevista dalla legge, ha accentuato questo clima di chiusura, impedendo che la circolazione delle informazioni comunque prodotte introducesse qualche elemento di dinamismo.

Alla fine, la valutazione, o comunque il controllo strategico previsto dal d. leg.vo 286, sono stati quasi completamente svuotati, o comunque deviati verso una funzione di mera legittimazione del riconoscimento di incentivi economici al personale e ai dirigenti. Gli stessi elementi indicati hanno sortito anche l'effetto di vanificare il pratica il ruolo di impulso del CTS istituito dalla legge per coordinare le attività di controllo strategico a livello complessivo.

Nel caso degli enti locali ci troviamo di fronte ad esiti ancora diversi. Qui è grande il numero delle amministrazioni coinvolte, molto diversificate anche per dimensioni e per il riferimento a situazioni locali diversissime, nei profili politici, sociali, economici e culturali. Ciò rende difficile ogni tentativo di generalizzazione. La nostra analisi, limitata alle amministrazioni di dimensioni consistenti, ha comunque messo in evidenza un dato di ordine istituzionale, la resistenza politica dei governi locali ad accettare forme di controllo esterno e valutazione, considerate non una potenziale risorsa per il miglioramento gestionale ma come un'intromissione di soggetti esterni nella propria sfera di autonomia. Questo dato di partenza ha impedito che si valorizzassero tutta una serie di competenze professionali che il mondo degli enti locali, molto più che quello delle amministrazioni centrali, ha comunque nel tempo saputo utilizzare in molti ambiti. Anche in questo caso, la sostanziale chiusura degli organi di governo a forme di valutazione dei risultati "indipendenti" si è combinata con la riservatezza delle informazioni rilevate dai nuclei nel produrre un contesto di irrilevanza della valutazione e dei controlli esterni. Di fatto si è preferito in sostanza che le esigenze di tutela di irrinunciabili equilibri "di sistema" si traducessero in vincoli rigidi, alla spesa e agli organici. In questo modo gli enti non hanno alimentato quella cultura di valutazione dei risultati, le cui premesse in qualche modo erano già disponibili "in casa propria", per deviare l'attività dei nuclei e degli stessi collegi dei revisori verso una funzione di legittimazione delle scelte compiute e verso le funzioni serventi rispetto agli impegni derivanti dai contratti di lavoro del personale e dei dirigenti. Diversamente dal caso dell'università, qui l'apprendimento si è fermato, le metodologie e le competenze sviluppate hanno rinunciato all'originalità e si sono trovate appiattite sulle esperienze delle imprese (tanti velleitari tentativi di introdurre

controlli di gestione privi di focalizzazione specifica sulle catene del valore dei servizi locali) o sui meccanismi tradizionali di controllo esterno di tipo amministrativo. L'esito è stato in gran parte di "colonizzazione" rispetto a sistemi mutuati da contesti esterni e di mancata crescita professionale all'interno. Una prospettiva diversa è in parte associabile, forse, a una serie di esperienze di bilancio sociale che manifestano un'apertura di ricerca di forme adeguate di rendicontazione sociale riconducibili embrionalmente alla valutazione, ma ancora tutte da perfezionare e consolidare nel tempo. E' utile rilevare anche che il settore degli enti locali non dispone ancora di un organo centrale con compiti di impulso alle attività valutative, diversamente da quanto avviene negli altri due settori esaminati. La previsione di un organo orientato in questa direzione nella legge finanziaria è comunque un segnale di mutamento di indirizzo del quale sarà interessante osservare i prossimi sviluppi.

In conclusione, siamo di fronte a un solo settore, l'università, nel quale la valutazione dei risultati sembra godere di una corrente favorevole nell'opinione interna, genera apprendimento e anche se non incide ancora nelle scelte sembra comunque compresa e accettata nella sua valenza di confronto con valutatori indipendenti in una tensione di miglioramento rivolta al futuro.

Negli altri due settori giocano contro, invece, l'indifferenza della politica, che sembra considerare la valutazione un disturbo e non certamente una risorsa, e l'orientamento conservativo di strati importanti della dirigenza e del personale.

Comune a tutto lo spettro di situazioni esaminati è la criticità degli assetti di governance, problema che travalica comunque ciò che riguarda controlli e valutazione.

C'è inoltre un'altra dimensione che emerge con prepotenza dall'analisi svolta ed è quella dello sviluppo di competenze e professionalità di valutazione. In Italia non abbiamo alcuna tradizione specifica e dobbiamo alimentarci delle esperienze di altri paesi. Non ci può essere valutazione seria senza professionisti competenti e formati a questo compito con riferimento alle specifiche caratteristiche dei diversi settori di attività.

Abbiamo visto che per l'università la crescita delle competenze su metodologie adeguate è divenuto fattore fondamentale di vitalità della valutazione. Al contrario nei ministeri la non disponibilità di competenze adeguate è stato uno dei fattori che ha prodotto una situazione bloccata.

Negli enti locali, le potenzialità esistenti sotto questo profilo hanno trovato scarso sviluppo, perché questa esigenza è stata posposta ad altre più pressanti.

Al fondo della questione esiste un problema di sviluppo delle professioni della valutazione e del controllo esterno come componente essenziale di un assetto di governance dei sistemi pubblici adeguato ai tempi.

L'intelligenza delle istituzioni richiede uno sviluppo guidato di queste professionalità.

Nonostante tutti i suoi limiti e problemi il mondo dell'università è l'unica sfera della nostra società che possiede al suo interno le competenze di base per alimentare una

cultura professionale della valutazione, agganciandosi alle dinamiche in corso nel contesto dell'Unione europea.

Credo che di questo noi universitari dobbiamo essere consapevoli, uscendo da confini disciplinari troppo stretti per lavorare ad una cultura integrata della valutazione che possa divenire riferimento anche per quelle innovazioni istituzionali e di inserimento della valutazione negli assetti di governance la cui necessità è ormai manifesta.

Sarà importante infine tener presente che in tutti i settori di attività le pratiche di controllo esterno delle organizzazioni incontrano difficoltà negli assetti di governance, dovuti alle resistenze degli amministratori ad accettare valutazioni indipendenti ed inquadrabili nella problematica generale della *audit society*. La progressiva professionalizzazione delle attività corrispondenti e il progressivo affinamento delle metodologie sono importanti, ma non risolvono definitivamente i problemi, perché professionisti e professioni richiedono essi stessi uno scrutinio attento in conformità all'antico concetto del *quis custodiet ipsos custodes?*