UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO
Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali, e Statistiche

Dottorato di ricerca in:
Analisi congiunturale, territoriale e della qualità totale
(XXIV Ciclo)
∞∞∞

Coordinatore:
***CH.MA* PROF.SSA ROSA GIAIMO**

Tutor:
***CH.MO* PROF. PIETRO MASSIMO BUSETTA**

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI INDIRIZZO, MONITORAGGIO E CONTROLLO SULLA PROGRAMMAZIONE PUBBLICA REGIONALE DEI FONDI STRUTTURALI.

APPROCCI QUANTITATIVI E SIMULAZIONE DINAMICA.

*****

DI GIANLIBORIO G. MARRONE

ABSTRACT

La programmazione pubblica regionale attraversa un momento di forte criticità interna legata al soggetto attuatore regionale, caratterizzata da una lentissima attuazione dei programmi operativi cofinanziati dalla Commissione Europea. In risposta alle emergenze economiche e sociali, l'amministrazione regionale necessita di strumenti in grado di comunicare efficacemente azioni e risultati che possono positivamente influenzare la vita sociale e civile della comunità regionale. In particolare, gli operatori economici e, in generale, tutti i portatori di interesse, basano i propri atteggiamenti e le proprie scelte sulle aspettative delle dinamiche attese nei settori economici e sociali in cui operano. La partecipazione dei portatori di interessi al processo di governance della programmazione pubblica regionale garantisce una condivisione dei programmi e dei sottostanti obiettivi. Un sistema di misurazione delle perfomance, basato sulla formulazione di indicatori di risultato consistenti e condivisi, contribuisce a colmare il gap comunicativo interno e verso l'esterno. Ciò può generare un miglioramento nella qualità delle decisioni prese in riferimento all'allocazione di risorse, permettendo di indirizzare, in maniera sostenibile e condivisa, maggiori risorse in settori dell'amministrazione regionale più efficienti. Un sistema cosiddetto di performance budgenting permette l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo delle risorse allocate e dei relativi risultati ottenuti. Attraverso un tale sistema, l'amministrazione regionale, come già l'amministrazione statale, sarà in grado di generare condivisione e consenso attorno alle proprie scelte. Un approccio di tipo statistico alla formulazione di un sistema di valutazione delle performance consente di favorire un processo di apprendimento orientato al miglioramento della qualità delle decisioni.

***Keyword**:* *Valutazione, indicatori di performance, programmazione pubblica, governance, comunicazione, processi decisionali; implementation analysis; evaluation analysis; performance budgeting, apprendimento.*

PALERMO, 13 GENNAIO 2014

CAPITOLO I - INTRODUZIONE

La programmazione pubblica regionale. Il contesto di riferimento: Regione Siciliana. La conoscenza dell'architettura e dell'ergonomia del sistema oggetto di studio consente di procedere alla formulazione di un sistema di valutazione delle performance mediante l'utilizzo di strumenti statistici, in grado di integrare gli indicatori di risultato già presenti nei documenti ufficiali predisposti dell'Amministrazione regionale ed approvati dalla Commissione Europea. Da alcune considerazioni di carattere metodologico si è optato per individuare un focus nell'area di interesse, selezionando quale domain di indagine Programma Operativo Regionale Sicilia per il Fondo Sociale Europeo 2007-2013, orientando l'analisi alla programmazione operativa regionale 2014-2020.

Sommario

1.1 INTRODUZIONE AL CONTESTO DI RIFERIMENTO 2

1.2 VERSO UNA VISIONE MULTIDIMENSIONALE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A SUPPORTO DEL PROCESSO DECISIONALE 5

1.3 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE SUI FONDI STRUTTURALI ED I FATTORI DI INCERTEZZA IMPLEMENTATIVA 7

1.4 UNA PANORAMICA SULLE MODALITÀ DI VALUTAZIONE 8

1.5 I PRINCIPALI APPROCCI ALLA VALUTAZIONE: INTRODUZIONE 11

1.6 MODELLIZZAZIONE E SIMULAZIONE. CENNI E RINVIO. 12

1.7 IL RUOLO DELLA COMUNICAZIONE ED IL CONCETTO DI APPRENDIMENTO 12

1.1 INTRODUZIONE AL CONTESTO DI RIFERIMENTO

"Quantifying and explaining the effects of interventions is at the heart of the evaluation of socio-economic development programmes. For policy makers to make informed decisions, it is important to understand what works or what does not, as well as why, for whom and in which contexts. This is a formidable list of questions, and the available analytical methods provide at best tentative and incomplete answers to most of them. Thus it is of fundamental importance to clarify which methods can answer which questions, under which circumstances."

Così si apre la sezione 'Impact Evaluation' del sistema EVALSED[1], realizzato dalla Commissione Europea

Il contesto di riferimento in cui prende forma il presente progetto è caratterizzato dall'analisi di alcuni

Fig. 1.1: tasso di occupazione e tasso di disoccupazione (Fonte: RCFL al II Trimestre 2013elaborato da

fenomeni di tipo quali-quantitativo, rappresentativi di un elevatissimo livello di criticità sociale.

[1] Evalsed: the resource for evaluating socio-economic development - Sourcebook, European Commission – Regional Policy, 2002-2004 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/index_en.htm)

Con riguardo all'ultimo quinquennio, il mercato del lavoro in Sicilia presenta delle dinamiche come quelle illustrate nei grafici di fig. 1.1. Si comprende come il fenomeno della cosiddetta 'crisi' sembra ormai 'strutturale' nel sistema economico regionale. In fig. 1[2] si riporta il tasso di occupazione ed il tasso di disoccupazione relativi alla Sicilia con riferimento al periodo compreso tra il 2004 e giugno 2013. Entrambe le dinamiche mostrano segnali di peggioramento delle condizioni congiunturali già a partire dell'anno 2007, con graduali inasprimenti segnatamente nel 2009e nel 2011.

Parimenti, in fig. 1.2 si riporta il tasso di attività totale, nonché quello relativo alla popolazione femminile e maschile. Anche in questo caso valgono le stesse considerazioni mosse per i grafici di fig. 1.1. Tuttavia, a partire dal 2011 si registra una dinamica che è in controtendenza rispetto agli andamenti osservati relativamente a disoccupazione e occupazione.

Nel corso del presente lavoro, cercheremo, tra le diverse linee di analisi che verranno condotte, di

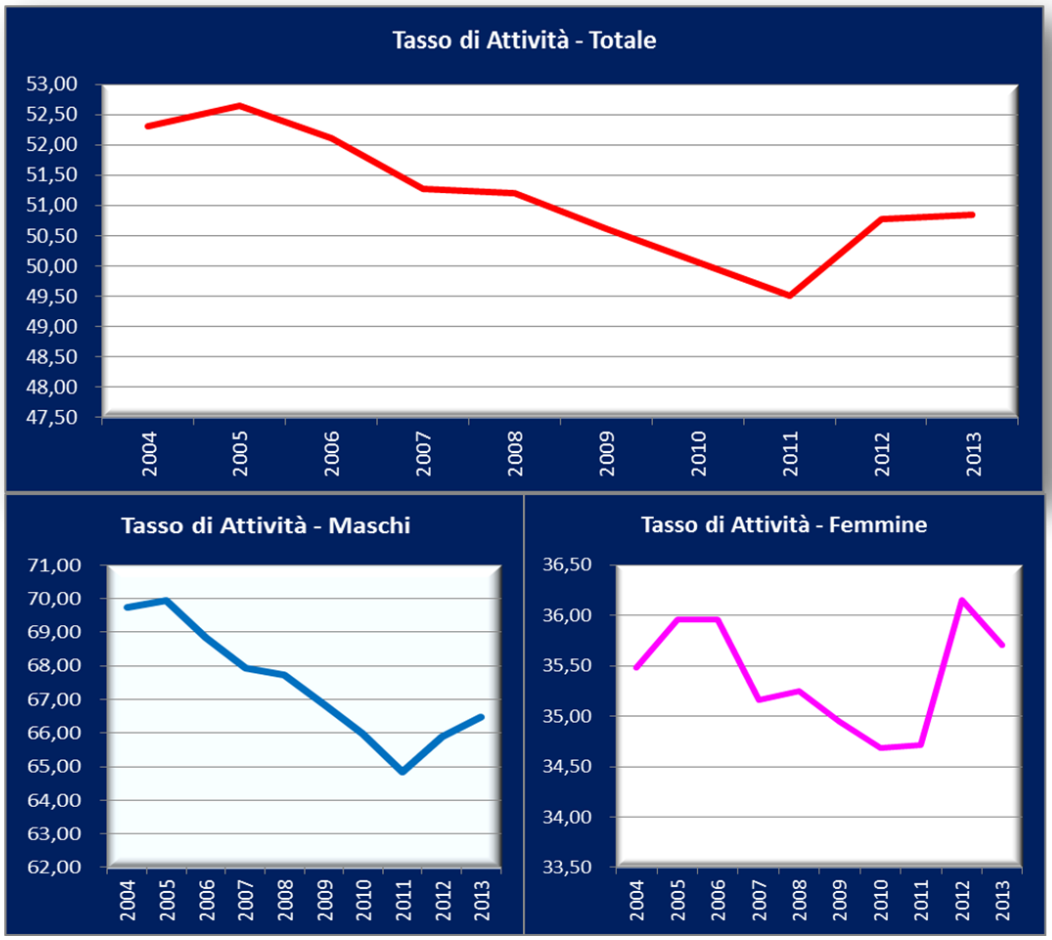

Fig. 1.2: tasso di attività femminile, maschile e totale (Fonte: RCFL al II Trimestre 2013elaborato da ISTAT)

verificare se tali differenze possano essere ascrivibili a cause esogene ovvero endogene rispetto al *domain* di interesse.

A ciò si aggiunga che gli strumenti di misurazione di tali parametri, per quanto sofisticati e affinati, da un'analisi delle percezioni degli operatori del settore non rappresentano nella sua interezza il fenomeno.

Ad esempio, da fonti di tipologie diverse (giornali, portali di informazione, amministrative, etc.), è facile apprendere come la carenza di risorse finanziarie non permetta di soddisfare il fabbisogno delle imprese in termini di ammissione al trattamento sostitutivo di sostegno al reddito di tipo straordinario. Tale trattamento,

[2] A riguardo, si prende in considerazione il tasso di disoccupazione rilevato sulla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 74 anni, mentre con riferimento al tasso di occupazione, il limite superiore è individuato nella popolazione di età pari a 64 anni. Fonte dati: ISTAT.

infatti, in forza degli accordi stipulati in conferenza Stato-Regioni e Province Autonome[3], avviene attraverso la parziale copertura della spesa con fondi ordinari a carico del bilancio statale/regionale per il 60% e con fondi a valere sui Programmi operativi regionali per il restante 40%[4].

Tuttavia, per poter erogare la quota a carico del fondo strutturale è necessario, in forza degli accordi sopra citati e per la natura stessa del fondo cofinanziante, che i soggetti vengano ammessi ad un percorso di politica attiva del lavoro (orientamento, formazione, counseling, tirocini formativi, apprendistato, etc.), in quanto per loro stessa natura i fondi strutturali non coprono spese per l'erogazione di politiche passive del lavoro come ad esempio la CIG in deroga, ma solo misure di politica attiva come , in questo caso, il servizio di orientamento erogato ai soggetti percettori di CIG.

In ambito regionale, la nota crisi finanziaria del settore pubblico non consente di provvedere all'erogazione di tali servizi con fondi ordinari, ragion per cui le autorità deputate all'indirizzo politico del territorio hanno destinato ampia quota dei fondi a valere sul PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, distogliendo tali risorse da impieghi maggiormente strategici quali, ad esempio, i master universitari o l'apprendistato di alta formazione ex art. 50 del D.Lgs. n. 276/2003.

Tralasceremo, comunque, in questa sede qualsiasi valutazione in merito all'atteggiamento mentale di certa classe politica che vede come un successo il piazzamento della Regione tra gli stati membri a cui viene riconosciuto il maggior tasso di cofinanziamento da parte della Commissione Europea (DG Regio, DG Empl, etc.) sui programmi finanziati con i cosiddetti 'fondi strutturali'. Poiché ciò equivale a dire che tale classe politica vede come un successo il mantenere il sistema socio-economico della Sicilia, caratterizzato da[5]:

- *Prodotto interno lordo pro capite (Pil/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento sui Fondi strutturali, inferiore al 75% della media dell'UE allargata (UE-25);*
- *le regioni che superano tale soglia per il cosiddetto "effetto statistico" (cioè a causa dell''ingresso dei dieci nuovi Stati membri: con un PIL per abitante inferiore al 75% della media dell'Unione europea a 15 Stati membri ma con un PIL per abitante superiore al 75% della media dell'Unione europea a 25 Stati);*
- *Stati con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore al 90% della media comunitaria;*
- *le regioni ultra periferiche, con un programma specifico.*[6]

In linea generale, la programmazione pubblica regionale vive una condizione di forte criticità interna, caratterizzata da una dinamica di attuazione dei programmi operativi inadeguata rispetto alle esigenze del territorio.

In risposta alle emergenze economiche e sociali, l'amministrazione regionale necessita di strumenti in grado di comunicare efficacemente azioni e risultati che possono positivamente influenzare la vita sociale e civile della comunità regionale.

In particolare, gli operatori economici e, in generale, tutti i portatori di interesse basano le proprie scelte sulle aspettative circa le dinamiche attese nei settori economici e sociali in cui operano. La partecipazione dei portatori di interessi al processo di *governance* della programmazione pubblica regionale garantisce una condivisione dei programmi e dei relativi obiettivi.

Tuttavia, tale partecipazione non potrà mai compiersi se le informazioni restano, è il caso di ribadire, nelle mani o peggio nelle menti dei decisori pubblici.

Nessun meccanismo di *feedback, feedtoward* e *feedforward*[7] potrà mai essere posto in essere se le informazioni chiave rimangono detenute da soggetti che, benchè appartenenti al sistema, conservano una visione ed una prospettiva di azione parziale.

[3] Accordo Stato-Regioni e Province Autonome del 12 febbraio 2009 e del 20 aprile 2011 con cui si disciplinano le modalità di erogazione dei benefici ai soggetti percettori di sostegno al reddito (cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga)

[4] Tale suddivisione percentuale era in vigenza per il biennio 2011-2012, mentre per il biennio 2009-2010 la percentuale era del 70 a carico statale e 30° carico dei POR. La crescita della quota a carico dei POR è indicativa dell'importanza di queste fonti di finanziamento per far fronte alle emergenze sociali dovuti alla congiuntura sfavorevole degli ultimi 4 anni.

[5] Ministero per lo sviluppo economico, QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, 2007.

[6] Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Sezione Europa Lavoro http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/default.aspx

Attesa la valenza sociale degli interventi posti in essere, associata alla natura pubblica dei fondi di finanziamento utilizzati, appare adeguato prefigurare un meccanismo decisionale di tipo partecipativo, che vede attuazione degli interventi e valutazione degli effetti degli stessi come un processo iterativo mutuamente sinergico.

1.2 VERSO UNA VISIONE MULTIDIMENSIONALE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A SUPPORTO DEL PROCESSO DECISIONALE

Scrive A. Martini[8] '*la valutazione delle politiche è una forma particolare di produzione di informazioni a supporto delle decisioni pubbliche…la valutazione intende offrire ai decisori pubblici elementi di giudizio sul successo delle politiche e, in particolare, sugli effetti che tali politiche hanno prodotto o possono produrre su determinati fenomeni di interesse collettivo*'.

Un indicatore rappresenta una statistica che riflette un importante aspetto del fenomeno di interesse ma non tutte le statistiche riguardanti tale fenomeno possono essere considerati indicatori.[9]

Preliminarmente, al fine di rendere omogeneo con il lettore il concetto di cui trattasi, il termine "Indicatore" rappresenta un'accezione lessicale dello stesso utile a poter indicare misure indirette di fenomeni complessi (economici, sociali, ecc.) che non possono essere misurati direttamente, ma attraverso misure dirette che abbiano un alto contenuto semantico in comune con il concetto che si vuole misurare.[10]

L'indicatore, di fatto, rappresenta la modalità di porre in essere una valutazione complessa di un fenomeno cui si attribuisce uno stretto legame con un referente concettuale che fa parte di un modello di ricerca, qualora si operi secondo una prospettiva di indagine esplorativa, ovvero di uno schema interpretativo, qualora, invece, si operi secondo una prospettiva di indagine ricognitiva[11].

Volendo coniugare il concetto di indice statistico con il concetto di indicatore, si può affermare che un indice statistico diviene un indicatore quando la sua definizione e la sua misurazione è collegata ad un obiettivo definito[12].

In sintesi, per poter procedere alla osservazione analitica di tali fenomeni, è necessario definire un cosiddetto *conceptual frame work*, ossia un modello concettuale in grado di favorire la definizione del fenomeno da studiare e dei modelli mentali[13] ad esso connessi.

Nella definizione di tali aree di indagine (domain), caratterizzanti il fenomeno oggetto di analisi, è opportuno individuare le variabili che definiscono le aree stesse. Tali variabili possono anche non essere di chiara ed immediata lettura e/o enucleazione (c.d. variabili latenti). Vengono, infatti, definite '*latenti*' in quanto non direttamente osservabili.

Ed infine, occorre procedere alla definizione di tutti gli elementi osservabili e misurabili (detti indicatori) per ciascun concetto definito.

---

[7] È un processo orientato al futuro, implica processi predittivi relativi al modi di ottenere i risultati desiderati, alle azioni che dovranno essere messe in campo per orientarsi verso il futuro. Questa distinzione potrebbe sembrare un eccesso di rigore terminologico, in realtà ha delle forte implicazioni concettuali. Prima di tutto la letteratura ha quasi sempre posto in evidenza il concetto di feedback negativo. Accezione questa che aumenta gli aspetti carenti, tipici di essere umani esclusivamente reattivi ed alla ricerca di stabilità. I processi di feedforward, invece, modellano il ruolo attivo della persona tesa al raggiungimento dei propri obiettivi, mentre quelli di feedback positivo rendono conto del cambiamento e dello sviluppo. M. Lucarelli - http://letturepermanager.blogspot.it/2011/10/i-concetti-di-feedback-e-feedforward.html Cfr. Ford Donald H.; Lerner Richard – Teoria dei sistemi evolutivi Cortina Raffaello (collana Nautilus), 1995.

[8] A. Martini – Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico - Relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10 Febbraio 2004.

[9] Maggino F. 'Gli indicatori statistici: concetti, metodi ed applicazioni' – in Applicazioni, statistiche per la ricerca sociale – Università degli Studi di Firenze – 2006

[10] Delvecchio F. Scale di misura e indicatori sociali Cacucci Editore. Bari, 1995

[11] Il ruolo dell'indicatore nella ricerca scientifica - http://www.fscpo.unict.it/270/Didattica_270/Programmazione_e_Gestione_delle_Politiche_Sociali_LM-87/specialistica/pgpss/dispense%20statistica%20sociale%20a.a.%2006-07/Il%20ruolo%20degli%20indicatori%20nella%20ricerca%20scientifica.doc

[12] Borra S., Di Ciaccio A., Statistica – Metodologia per le scienze economiche e sociali, McGraw Hill – 2008.

[13] Jay W. Forrester, Urban Dynamics, Pegasus Communications, 1969

Visti in un ottica di supporto alle decisioni, oltre che come generatori di *accountability*, gli indicatori possono non solo rappresentare un fenomeno, ma anche essere utilizzati come criteri e metodi per arrivare ad una valutazione delle performance degli attori preposti alla programmazione e gestione delle risorse disponibili. Proprio in virtù di tale concetto che, dal punto di vista operativo gli indicatori hanno assunto una grande rilevanza come sostegno alle decisioni di politica e di gestione.

In questa sede si vuole introdurre il concetto di sistema di indicatori, quale insieme di relazioni di causa-effetto rappresentanti le interconnessioni esistenti tra due o più variabili. D'altra parte, un singolo indicatore, pur se collegato ad un particolare bisogno conoscitivo non è di per sé significativo in quanto difficilmente fornisce una informazione utile per descrivere fenomeni complessi[14].

Ciascuno di essi assume un significato solo se inserito all'interno di una struttura più ampia finalizzata alla conoscenza dei fenomeni di interesse.

Un sistema di misurazione delle *perfomance*, basato sulla formulazione di indicatori di risultato consistenti e condivisi, favorisce a colmare il gap comunicativo interno e verso l'esterno. Qui introduciamo il concetto di 'multidimensionalità' della valutazione.

Tale approccio può generare un miglioramento nella qualità delle decisioni prese in riferimento all'allocazione di risorse, permettendo di indirizzare, in maniera sostenibile e condivisa, maggiori risorse in settori dell'amministrazione regionale più efficienti. Un sistema c.d. di *performance budgenting*, permette l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo delle risorse allocate e dei relativi risultati ottenuti. Attraverso un tale sistema, l'amministrazione regionale, come già l'amministrazione statale, sarà in grado di generare condivisione e consenso attorno alle proprie scelte, oltrechè accrescere il valore sociale prodotto per il destinatario finale.

Sempre secondo Martini, ciò che differenzia la valutazione dalla generale produzione statistica è la formulazione di un mix di informazioni quantitative e qualitative: '*la prima si basa sulla misurazione delle realizzazioni della politica; la seconda sulla rilevazione delle opinioni che gli attori rilevanti hanno sulla realizzazione della politica e del suo successo*'[15].

Da un punto di vista normativo, la valutazione delle politiche pubbliche è stata gradualmente 'strutturalizzata' nel processo di formazione del Bilancio statale, agendo in via preventiva attraverso l'introduzione del concetto di costo e di fabbisogno standard: '*la determinazione del costo e del fabbisogno standard che, valorizzando l'efficacia e l'efficienza, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, nonché la definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, Cost.*'.[16]

L'art. 4 del D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 26 ha inteso disciplinare la determinazione di tali fabbisogni, attraverso l'individuazione dei seguenti criteri:

- *identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti da banche dati ufficiali esistenti;*
- *i modelli organizzativi ed i livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale ed ai relativi servizi;*
- *l'analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;*
- *un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base dei criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;*
- *la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli'.*

Emerge con chiarezza, come in ambito normativo nazionale si dia sempre più peso ad analisi che vadano al di là della mera formulazione di batterie di indicatori di impatto, spesso caratterizzati da staticità, linearità e 'goffaggine' statistica, cioè da un utilizzo incompleto o improprio dello strumento statistico.

[14] Astris – 6 – Maggino F. 'Gli indicatori statistici: concetti, metodi ed applicazioni' – in Applicazioni, statistiche per la ricerca sociale – Università degli Studi di Firenze – 2006.
[15] A. Martini, op. cit.
[16] P. Santoro, Manuale di Contabilità e Finanza Pubblica, Maggioli Editore, 2012

Il testo normativo[17] sopra riportato, che costituisce il principio al quale tutte le amministrazioni sono tenute a informarsi nella formulazione di programmi pubblici, fa espresso riferimento alla '*sperimentazione di diverse tecniche statistiche*'. Ciò rappresenta un'innovazione rispetto al tradizionale approccio di programmazione basato sul costo storico, scevro di qualsiasi analisi di base circa le mutate condizioni interne ed esterne al sistema.

Tuttavia, i tentativi di introduzione di metodologie e tecniche di valutazione sortiscono effetti a volte indesiderati, poiché in tale processo non si tiene conto dei diversi livelli di conflitto che possono ingenerarsi tra controllore e controllato, ma anche tra diversi soggetti controllanti o, a qualsiasi titolo, attori del sistema.

È facile rilevare una certa diffidenza del soggetto deputato al governo politico nell'adozione di qualsiasi approccio alla valutazione delle politiche, per evidenti effetti collaterali relativi ai dati e alle informazioni che possono emergere, e di cui non è dato conoscere ex ante né la natura, né tantomeno l'intensità.

Afferma Martini[18] '*l'esistenza di una generica conflittualità politica non può essere considerata un ostacolo insormontabile all'utilizzo della valutazione nel processo decisionale…ci sono politiche pubbliche che innescano profondi conflitti di valori e fondamentali conflitti (re)distributivi.*'

Quindi, nella formulazione di sistemi di valutazione ci si può trovare in contesti ad elevata conflittualità su due ambiti:

a. conflittualità relativa alle scelte (valoriale, redistributivo);
b. conflittualità relativa alla scelta del sistema di valutazione.

La tesi di Martini, in riferimento al caso a. è che '*la profondità dei conflitti rende improbabile che l'evidenza empirica generabile dalla valutazione abbia alcun peso sulle decisioni…viceversa il consenso implicito che sta dietro a molte scelte pubbliche rimuove uno degli ostacoli all'utilizzo dell'evidenza empirica nel processo decisionale che la riguarda*'.

Pertanto, da ciò discende che nel formulare qualunque sistema di valutazione, è opportuno tenere conto delle natura delle fonti di potenziale conflittualità, nonché del livello di incertezza associato all'implementazione delle politiche oggetto di valutazione.

1.3 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE SUI FONDI STRUTTURALI ED I FATTORI DI INCERTEZZA IMPLEMENTATIVA

Introducendo il concetto di incertezza, è opportuno effettuare una preliminare disamina del contesto oggetto di indagine.

L'attuazione della seconda fase di programmazione regionale orientata all'utilizzo del cofinanziamento della Commissione Europea, principalmente attraverso il P.O.-F.E.S.R. Regione Siciliana 2007-2013 ed il P.O.-F.S.E. Regione Siciliana 2007-2013, avviene in un contesto in cui, l'opinione pubblica e le istituzioni preposte alla pianificazione ed al controllo della spesa mal percepiscono gli effetti sul mercato del lavoro e, più in generale, sul sistema socio-economico regionale, degli ingenti impieghi di fondi di provenienza regionale, statale e comunitaria.

Non sono disponibili, principalmente a livello diffuso e condiviso, ma spesso anche presso i responsabili dell'attuazione, dati e informazioni circa i risultati (*performance*) degli interventi, e questo nonostante l'amministrazione regionale si adoperi per la raccolta dei dati attraverso il sistema informativo istituzionale e l'attività di monitoraggio e controllo a livello dei singoli dipartimenti responsabili.

La peculiarità delle finalità perseguite, delle funzioni esercitate e dei servizi pubblici offerti rende complessa la misurazione dei risultati. Il concetto di *performance* va definito sulla base dei vari livelli decisionali attivati dall'azione dell'operatore pubblico, nel caso di specie l'amministrazione regionale. Si distinguono tre diversi livelli di azione: strategico, operativo, organizzativo. Ad essi vanno associati specifici criteri di valutazione che rispondono ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, nonché specifiche tipologie di indicatori per la misurazione dei risulti: *input*, *output*, *outcome*[19].

[17] DECRETO LEGISLATIVO 26 novembre 2010, n. 216 'Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Citta' metropolitane e Province.
[18] A. Martini, 2004 op. cit.
[19] Perfomance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana – a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello stato – Ministero dell'Economia e delle finanze – Aprile 2009.

I documenti di programmazione regionale prevedono un set di indicatori di impatto, elaborati a livello di assi prioritari ed obiettivi specifici (P.O. F.S.E. Regione Siciliana 2007-2013) e assi prioritari e linee di azione (P.O. F.E.S.R. Regione Siciliana 2007-2013).

Tuttavia, tali indicatori non appaiono esaustivi e sufficientemente sintetici ai fini di una rappresentazione tempestiva e puntuale dello stato di attuazione degli obiettivi che l'Amministrazione regionale, attraverso ciascun programma, si propone di raggiungere.

In particolare, in merito agli indicatori di impatto, in letteratura emerge una critica sia in sede comunitaria, sia nella letteratura scientifica.

In riferimento a quest'ultima, è stato osservato che '*il concetto stesso di indicatore di impatto è un ossimoro..: infatti, se è solo un indicatore non può indicare un impatto, se indica un impatto, non può trattarsi solo di un indicatore' e ancora 'il termine "impatto" non implica nessuna differenza reale rispetto a quella di "effetto", i due termini sono sinonimi…*'[20].

La formulazione dei programmi operativi regionali promana da metodi e tecniche sanciti da documenti comunitari[21] che fungono da guida nell'estensione degli stessi.

Afferma Martini, in proposito che '*…la funzione che la logica controfattuale potrebbe assumere nell'ambito della valutazione dei fondi strutturali: il ruolo di fornire una solida base metodologica alla domanda 'what works?' applicata alle politiche cofinanziate dai fondi strutturali, rimpiazzando quella inesauribile fonte di confusione che è la trattazione di "effetti e impatti" oggi presente nei documenti comunitari.*

Togliere agli indicatori di impatto un'impropria funzione conoscitiva significherebbe restituire loro pienamente il ruolo di strumento di rendicontazione: più precisamente quello di rendere conto dei progressi compiuti verso gli obiettivi prestabiliti, in termini sia di realizzazioni fisiche, sia di miglioramento nei fenomeni su cui una determinata politica vuole avere un impatto. Il sistema degli indicatori dei fondi strutturali si collocherebbe così pienamente in quella tradizione che va sotto vari nomi, da performance management e performance measurement, e che ha come scopo quello di misurare l'attività di organizzazioni complesse allo scopo di orientarle nella direzione voluta'[22]. Torneremo, nei capitoli successivi, sul concetto di 'logica controfattuale'[23].

1.4 UNA PANORAMICA SULLE MODALITÀ DI VALUTAZIONE

La programmazione regionale appare carente in primo luogo di un Documento Unico di Programmazione (DUP)[24]. La redazione di tale documento ha lo scopo di informare i portatori di interessi in merito allo sviluppo dei programmi operativi attraverso degli indicatori riferiti agli obiettivi dislocati sui vari programmi, che siano idonei a rappresentare sinteticamente e tempestivamente le performance dell'amministrazione regionale circa lo stato di attuazione dei programmi in termini di *input*, *output* ed *outcome*. Altre regioni, quali l'Emilia Romagna[25], si sono dotate di tale strumento, prevedendo nello stesso documento determinate forme di *governance*, di misurazione

[20] A. Martini – Valutare il successo delle politiche pubbliche, Capitolo 'Una critica agli indicatori di impatto', il Mulino, Bologna, 2009.

[21] Evalsed: the resource for evaluating socio-economic development - Sourcebook, European Commission – Regional Policy, 2002-2004.

[22] A. Martini, 2009 op.cit.

[23] Per una definizione di logica controfattuale: quantifying whether a given intervention produces the desired effects on some pre-established dimension of interest.. In other words, the evaluation problem has to do with the "attribution" of the change observed to the intervention that has been implemented. Is the change due to the policy or would it have occurred anyway? Answering these questions is not as straightforward as it might seem. The challenge for quantifying effect is finding a credible approximation to what would have occurred in the absence of the intervention, and to compare it with what actually happened. The difference is the estimated effect, or impact, of the intervention, on the particular outcome of interest (be it per capita GDP, R&D expenditure, housing values or employment levels) - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/counterfactual_impact_evaluation/index_en.htm .

[24] Il Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (QSN), nello stabilire l'esigenza di un impianto strategico unitario fra la politica regionale nazionale realizzata attraverso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e la politica regionale comunitaria, prevede che le Amministrazioni interessate e le Regioni definiscano la strategia della politica regionale unitaria in un documento di programmazione strategico-operativa (Documento Unitario di Programmazione - DUP). che includa anche la "strategia di sviluppo locale integrata", nel rispetto del principio di addizionalità in rapporto alle politiche ordinarie.

[25] L'Emilia Romagna, con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 180 del 25 giugno 2008, ha approvato il proprio DUP che prevede un sistema di *governance* così strutturato a monte: Cabina di regia politica, Cabina di regia tecnica, Struttura tecnica di supporto al coordinamento, gruppo di lavoro interdirezionale.

degli effetti delle politiche, etc. Strumentale all'analisi dei programmi di spesa, alla quantificazione e qualificazione degli obiettivi dell'azione pubblica e alla loro valutazione è l'elaborazione di indicatori di performance adeguati ed adeguatamente significativi[26].

In risposta alla necessità delle amministrazioni pubbliche di rendicontazione della performance nei confronti degli stakeholders e dei cittadini, diversi Paesi hanno avviato meccanismi più o meno sofisticati di misurazione del risultato e dell'impatto sulla società dell'azione pubblica. Gli indicatori di performance, da puro strumento di informazione agli organi politici e all'opinione pubblica, assumono in questo ambito un ruolo più attivo, diventando oggetto di valutazione per condizionare le decisioni di allocazione delle risorse[27].

I documenti di programmazione riportano, come già menzionato sopra, *set* di indicatori articolati per i singoli obiettivi specifici. Tali indicatori, tuttavia, non appaiono esaustivi e sufficientemente sintetici ai fini di una rappresentazione tempestiva e puntuale dello stato di attuazione degli obiettivi che ciascun programma si pone di raggiungere. Ed in secondo luogo, non vi è un sistema di monitoraggio delle perfomance, riferite allo stato di attuazione dei programmi, che colleghi e renda coerenti tra loro la predisposizione del bilancio pluriennale, la predisposizione del bilancio di previsione annuale ed il sistema di valutazione della dirigenza.

Il concetto di *public governance* è oggetto di approcci e definizioni che differiscono a seconda della visuale che si assume[28]. In particolare, la public governance rappresenta un approccio innovativo alla creazione di valore nei confronti della comunità di riferimento, attraverso il coordinamento e il coinvolgimento di tutti gli stakeholders e mediante un processo di redistribuzione del potere decisionale. Infatti, sotto il profilo degli strumenti adoperati per effettuare tale redistribuzione, viene favorita l'auto-organizzazione attraverso l'implementazione di strutture reticolari e orizzontali, caratterizzate da relazioni di collaborazione (anziché di gerarchia) e improntate alla massima informalità e alla ricerca del consenso di tutti gli stakeholders nell'elaborazione e nell'attuazione delle decisioni.

Creare valore per la comunità di riferimento significa costruire un sistema integrato di obiettivi e azioni capaci di sviluppare coerentemente la *mission* dell'ente e al contempo di fornire risposte concrete alle esigenze espresse dalla collettività. Per creare valore occorre implementare strumenti di pianificazione, programmazione e controllo in un'ottica di miglioramento continuo.[29]

A livello internazionale, la maggior parte dei paesi OCSE ha avviato nel tempo sistemi di misurazione delle performance della spesa pubblica. L'adozione di tali sistemi ha richiesto l'attuazione di riforme del sistema di contabilità pubblica, caratterizzati tal volta dall'introduzione di sistemi di contabilità economica, tal altra da una ristrutturazione del bilancio per missioni e programmi[30].

In quasi tutti i paesi che adottano sistemi di rilevazione delle performance, le informazioni ad esse afferenti sono riportate nei documenti di bilancio o in atti e documenti del governo. L'utilizzo delle performance a fini di programmazione finanziaria viene definito '*performance budgeting*'. Nella pratica, le soluzioni adottate differiscono in relazione agli scopi che l'amministrazione si pone circa l'utilizzo delle informazioni e degli indicatori di performance nel processo di pianificazione.

Un'efficace applicazione di un sistema di *performance budgeting* richiede il coinvolgimento degli attori chiave coinvolti (Organo politico regionale nella sua veste legislativa e governativa, Ministeri competenti e relative direzioni generali, Amministrazione regionale, associazioni datoriali, organismi sindacali, comunità civile, etc.) nella progettazione dei sistemi di misurazione delle performance e nella scelta degli obiettivi e degli indicatori. Assume, pertanto, un ruolo cruciale la formulazione di un sistema di *governance* adeguatamente strutturato, in grado di fornire ai singoli attori-chiave un indirizzo volto a generare condivisione, sostenibilità e accuratezza quali fattori di sviluppo del sistema di *performance budgeting*.

Negli ultimi quindici anni, si è assistito ad un cambio di prospettiva culturale, passando da una valutazione dell'azione amministrativa e di governo di tipo giuridico-contabile ad una valutazione che pone l'enfasi sul concetto di *performance*, legandolo non solo al rispetto degli atti normativi, ma anche all'efficacia e

[26] F. Faraci, *Realizzazione di un indagine conoscitiva territoriale per la redazione di uno schema di sviluppo industriale ed economico connesso agli investimenti della Comunità europea*, Università degli Studi di Palermo - Regione Siciliana Assessorato per l'industria (1990).
[27] *Perfomance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana* – a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello stato – Ministero dell'Economia e delle finanze – Aprile 2009.
[28] A. Siniscalchi, *Governance pubblica: approcci teorici ed esperienze*, Mc-Graw-Hill 2006.
[29] C. Iaione, *Public governance: la nuova frontiera della p.a.*, Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà - 2008
[30] *Perfomance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana* – a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello stato – Ministero dell'Economia e delle finanze – Aprile 2009.

l'efficienza nella produzione e nell'erogazione dei beni e dei servizi[31]. Più recentemente, tale prospettiva di valutazione e controllo è andata ulteriormente evolvendosi. Il focus si incentra sull'*accountability* verso l'esterno, ossia sulla necessità di 'rendere conto' del proprio operato alla comunità di riferimento. Per dare una definizione di Accountability, si intende che qualcuno (X) posto in una posizione di responsabilità (r) in relazione agli interessi di qualcun altro (Y), è tenuto a rendere conto (a Y) di come ha svolto il suo dovere e che, in concomitanza, Y è nella posizione si di punire che di premiare X in relazione alle date responsabilità *r*[32].

È proprio in questo contesto che il concetto di misurazione delle performance si incrocia con il concetto di *governance* orientata all'apprendimento.

Più in generale, come sinteticamente rappresentato da Marra, '*il movimento*[33] *del performance management ha di fatto inglobato una serie di competenze valutative nella gestione ordinaria, ma per le Regioni, i Comuni e le Province, il punto più critico riguarda l'atteggiamento assunto dagli Organi politici, i quali, dimostrando scarsa cultura manageriale, stanno vivendo questa norma statale come un mero adempimento e non la interpretano come un'opportunità per il cambiamento; in sostanza la ritengono poco utile per la razionalizzazione della "macchina pubblica". con l'alibi della separazione dei poteri, fra amministrazione e gestione, di fronte al decreto Brunetta i politici hanno preferito lavarsene le mani e, salvo nominare i componenti degli OIV secondo criteri spesso opportunistici, hanno demandato il compito di attuarla ai più alti dirigenti dell'ente che stanno amministrando*'.

A livello nazionale, ciò che viene osservato dalle Istituzioni preposte alla verifica dei sistemi di valutazione esistenti è racchiuso nei seguenti punti:

• *'genericità nella definizione degli obiettivi: un obiettivo deve essere chiaramente identificato, presentare una propria specificità e non essere sovrapposto ad altri obiettivi;*

• *scarso orientamento strategico degli obiettivi: la qualificazione di obiettivo strategico deve essere assegnata ad obiettivi che hanno una rilevanza elevata rispetto ai bisogni della collettività che l'amministrazione è chiamata a soddisfare;*

• *assenza di indicatori associati agli obiettivi o indicatori poco chiari e attinenti: ad ogni obiettivo deve essere associato almeno un indicatore la cui scelta sia chiarita da un razionale di riferimento;*

• *mancata copertura di tutti gli ambiti rilevanti da parte degli indicatori di performance: l'insieme degli indicatori deve coprire tutti gli ambiti di misurazione e valutazione di cui all'articolo 8 del decreto e, in particolare, le dimensioni dell'outcome e della soddisfazione dell'utenza;*

• *eccessivo utilizzo di indicatori binari o di stato di avanzamento del piano di azione: questa tipologia di indicatori non deve essere quella prevalente nel sistema e, in ogni caso, va accompagnata con altre tipologie di indicatori;*

• *assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti: ad ogni indicatore deve sempre associarsi un target (al limite anche riferito ad un intervallo temporale pluriennale). Target che siano sistematicamente fissati al 100% possono essere sintomo di obiettivi poco sfidanti ed autoreferenziali. La fissazione dei target deve essere frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno (stakeholder);*

• *scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori (ex ante ed ex post): l'accessibilità e la conoscenza interna ed esterna di questi elementi non è solo un fattore di trasparenza, ma è una leva per il miglioramento del Sistema di misurazione ed in generale della performance;*

• *scarso utilizzo del capitale informativo esistente: i Sistemi di misurazione della performance devono essere progettati in maniera tale da ottimizzare l'acquisizione dei dati dai sistemi informativi interni esistenti. È necessario che la definizione degli obiettivi e degli indicatori sia frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno finalizzato alla messa in comune delle informazioni disponibili;*

• *assenza o carenza nell'attività di monitoraggio: i Sistemi di misurazione devono prevedere periodi di monitoraggio la cui cadenza consenta l'adozione tempestiva di eventuali azioni correttive;*

• *scarsa integrazione dei processi di misurazione, controllo e valutazione: il Sistema di misurazione deve contenere una descrizione del collegamento con i sistemi di controllo di gestione, mantenendo però chiare le differenze tra controllo strategico e controllo di gestione;*

[31] C. Bianchi, Sistemi di programmazione e controllo per l'azienda regione, Giuffrè editore, 2004.
[32] M. Bevir, Encyclopedia of governance – Sage Publications (2007).
[33] M. Marra, La misurazione delle performance in tempi di crisi: quale contributo offrono i valutatori? - Universita' di Salerno, 16 maggio 2012

• *scarsa o non coerente esplicitazione delle finalità del Sistema di misurazione della performance: deve essere chiaramente esplicitato che la finalità del Sistema di misurazione è di supporto ai processi decisionali al fine di promuovere un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche (articolo 3, comma 1, del decreto) ed ha uno scopo di favorire la trasparenza e l'accountability;*

• *scarso legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti: il legame tra risorse e risultati (input > attività > output) deve essere chiaramente evidenziato nel Sistema di misurazione della performance. A tal fine è necessario creare un Sistema di misurazione coerente con le finalità del decreto e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio;*

• *scarsa considerazione delle risultanze dei Sistemi di misurazione ai fini dell'attivazione di logiche di gestione del cambiamento: le risultanze dei Sistemi di misurazione (ad esempio performance insufficienti) devono essere utilizzate effettivamente per intraprendere dei processi di cambiamento organizzativo, anche attraverso il corretto uso della leva della formazione.'*[34]

1.5 I PRINCIPALI APPROCCI ALLA VALUTAZIONE: INTRODUZIONE

Riportiamo in questa sede, ai fini di una migliore condivisione lessicale, il concetto di valutazione che verrà utilizzato nel presente lavoro, quale '*…attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle.*'[35].

Nel definire il concetto di valutazione, Martini enuclea alcune visioni fondamentali del '*perché*' valutare:

a. **per scegliere tra alternative** - costruire un sistema che permetta di razionalizzare – e dunque di legittimare - il processo decisionale, attraverso il quale saranno riconosciuti meriti, opportunità e bisogni. La domanda alla quale si tenta di rispondere è: "quale tra gli oggetti analizzati si adatta meglio alle intenzioni dei decisori?"
b. **per gestire le organizzazioni** - migliorare il proprio funzionamento, oppure quello di enti od unità organizzative che da essa dipendono. La domanda che motiva questa richiesta di aiuto – in genere rivolta dal management dell'organizzazione - è piuttosto semplice da formulare: "*questa organizzazione sta svolgendo bene il compito che le è stato affidato*?";
c. **per rendere conto a soggetti esterni** - descrivere le realizzazioni prodotte dalle amministrazioni pubbliche, al fine di poterne rendere conto agli *stakeholders* più rilevanti (a cominciare dai finanziatori). La domanda rilevante in questo caso è: "*cosa è stato fatto dall'amministrazione per affrontare certi problemi collettivi*?"
d. **per apprendere l'utilità delle soluzione adottate** - verificare la performance di un'organizzazione per apprendere come farla funzionare meglio. Si chiede conto del raggiungimento degli impegni assunti per apprendere se le risorse sono state utilizzate correttamente. . In questo caso la domanda chiave è: "*Serve o non serve adottare questa soluzione per limitare l'entità di questo problema*?";
e. **per motivare una certa collettività verso uno scopo comune** - In tali situazioni la valutazione non ha lo scopo di produrre un risultato conoscitivo puntuale - contenuto magari all'interno di un rapporto finale di ricerca - ma è inserito all'interno di un processo dialogico e di riflessione, che prevede numerose interazioni e scambi con la comunità di attori a vario titolo coinvolti nell'intervento. La domanda rilevante in questi casi diventa: "*come è possibile motivare una certa collettività a muoversi verso una comune direzione di cambiamento*?"

Rinviando ai capitoli successivi per una disamina puntuale dei singoli approcci, coniugando gli stessi con le diverse scuole teoriche che hanno sviluppato filoni di pensiero su ciò che si intende per valutazione e quali sono gli scopi ed i principi a cui essa debba informarsi, vogliamo solo menzionare che l'approccio seguito in questa pagine sarà principalmente quello orientato all'apprendimento.

Le ragioni della scelta risiedono, in primo luogo, nell'altissima valenza retrospettiva legata 'all'apprendere da ciò che il sistema stesso produce come comportamento, cercando di interpretarne le cause strutturali

[34] Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).
[35] A. Martini, 2009 op.cit.

(sistemiche) che ne hanno generato la dinamica, e cercando di comprendere come la dinamica retroagisce modificando a sua volta la struttura (decisionale) del sistema[36].

Inoltre, nel fatto che all'interno di tale prospettiva rientrano sia i metodi che tentano di decifrare i processi d'implementazione delle politiche, sia quelli nati per stimarne gli effetti.

1.6 MODELLIZZAZIONE E SIMULAZIONE. CENNI E RINVIO.

In riferimento agli strumenti utilizzati dalle amministrazioni pubbliche in Italia, la delibera CiViT n. 89/2010, riporta una sintesi dei sistemi maggiormente diffusi a livello nazionale. Si tratta di modelli multidimensionali che hanno trovato sovente applicazione nel settore pubblico anche in Italia. I modelli più diffusi sono:

1. Balanced Scorecard[37] (BSC) – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni;
2. Performance Prism[38] - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli stakeholder;
3. Common Assessment Framework[39] (CAF) - utilizzato anche in alcune pubbliche amministrazioni italiane (principalmente negli enti locali) e ispirato ai sistemi di qualità (EFQM, European Foundation for Quality Management), si fonda sull'autovalutazione e utilizza una larga gamma di indicatori [17].

Rinviando ai capitoli successivi l'analisi relativa alla scelta degli strumenti più appropriati, enucleandone punti di forza e di debolezza, oltre che i limiti di applicabilità al contesto organizzativo di riferimento che è quello della Regione Siciliana, è opportuno in questa sede formulare alcune brevi considerazioni.

Si è già affermato che un sistema di valutazione che miri a essere determinante nel favorire il miglioramento della qualità delle decisioni prese, non può prescindere dall'integrare elementi quantitativi ed elementi qualitativi al tempo stesso[40].

Pertanto, prescindendo dal *frame work* utilizzato nella formulazione del sistema di valutazione, che può anche non essere compreso tra i tre menzionati dal CiViT, si ritiene opportuno partire dall'assunto di base che è necessario dotarsi di strumenti e modelli tali da facilitare l'integrazione di elementi quantitativi ed elementi qualitativi.

Seguendo un approccio di valutazione maggiormente orientato all'apprendimento, è opportuno che accanto a modelli di tipo strettamente statistico, essenziali ai fini della corretta costruzione dell'informazione di tipo quantitativo, quali a mero titolo esemplificativo si menzionano i modelli di regressione lineare, maggiormente utilizzati per la stima dei valori attesi delle variabili, sarà opportuno procedere all'accostamento di modelli in grado di rappresentare legami di tipo qualitativo, dandone anche una dimensione in termini di 'verso' ed 'intensità' del legame, che equivale a tradurne gli effetti in termini quantitativi. Il riferimento è ai modelli di simulazione basati sull'approccio conosciuto in letteratura come '*system dynamics*'[41].

1.7 IL RUOLO DELLA COMUNICAZIONE ED IL CONCETTO DI APPRENDIMENTO

In riferimento al concetto di *public governance*, il sistema di riferimento non può essere efficiente se non vengono individuati strumenti di comunicazione idonei a gestire, in maniera continuativa, un flusso di informazioni vitali per l'efficacia delle politiche pubbliche e il consenso intorno alle stesse. Tali flussi coinvolgono fondamentalmente due livelli. La comunicazione può, infatti, essere interna o esterna. Per comunicazione interna, in questa sede si intende la gestione dei flussi di comunicazione all'interno dell'organizzazione pubblica. Per comunicazione esterna, invece, si intende la gestione dei flussi di comunicazione indirizzati al contesto territoriale di riferimento. Le sinergie nell'integrazione tra strategie, programmazione e azioni operative genera effetti positivi attraverso il riconoscimento da parte del cittadino. Le aspettative della comunità di riferimento trovano risposta nella pianificazione strategica ed operativa dell'ente.[42]

[36] J.D. Sterman (2001), System Dynamics Modeling: tools for learning in a complex world, California Management Review, Volume 43, Number 4, Summer 2001.
[37] Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1992), 'The Balanced Scorecard - Measures that drive performance', Harvard Business Review, Vol. 70, No. 1, pp.71-79.
[38] Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success. London: Financial Times Prentice Hall.
[39] Riferimenti riguardo al CAF e ad esempi significativi del suo utilizzo possono essere trovati nel sito: www.qualitapa.gov.it
[40] A. Martini, 2004 op.cit.
[41] J. D. Sterman, Business Dynamics. System thinking and modeling for a complex world, Irwin-Mc-Graw Hill – 2000.
[42] A. Siniscalchi, Op. cit.

Tale attività può essere costantemente monitorata e migliorata grazie all'impiego di sistemi di controllo strategico e di gestione, nonché rendicontata e comunicata agli *stakeholder* attraverso tecniche di *accountability*.[43]

Se opportunamente indirizzato, tale sistema garantisce piena rispondenza tra azioni della pubblica amministrazione e esigenze della collettività. In tale prospettiva, la chiave del successo, grazie anche all'uso intelligente di tali strumenti, è costituita dalla capacità di guidare la struttura verso il cambiamento organizzativo, in una logica di rete integrata. Infatti, all'interno di un scenario economico e sociale molto complesso e articolato è condivisibile l'opinione secondo cui '*la sfida al cambiamento sarà vinta se le amministrazioni saranno in grado di apprendere dagli stimoli esterni sviluppando sistemi integrati di governo e garantendo il necessario coinvolgimento degli stakeholder che partecipano al processo*'[44].

Per concludere il ragionamento, si sottolinea che '*...in tempi di forti ristrettezze economiche che reclamano una maggiore attenzione alle scelte pubbliche, la necessità da parte dei decisori di avere a disposizione dati ed informazioni valutative sempre più accurate e solide si rende ancora più necessaria e stringente sia nei confronti della Pubblica Amministrazione (in una logica di efficienza ed equità) sia nei confronti della cittadinanza (in una logica di trasparenza e consapevolezza democratica). È necessario pertanto gestire la PA attraverso un "processo" di performance management: un sistema di misurazione di performance con regole e incentivi coerenti tra loro e sinergici (management), che possono essere allineati con le più ampie strategie e politiche della p.a. Performance management che significa incorporare e utilizzare l'informazione sulle performance nei processi decisionali, di comunicazione con gli stakeholder, di controllo*.'[45].

Pertanto appare ineludibile, oltre che virtuoso, guidare le amministrazioni ai loro diversi livelli di governo, sia di indirizzo politico, sia amministrativo, nonché ai diversi livelli gerarchici di inferenza, verso un sistema di valutazione che sia in grado di misurare e riportare, ma che sia soprattutto in grado di condurre i decisori lungo un processo di continuo apprendimento[46] orientato al miglioramento della qualità delle decisioni prese e, mediante esse, ad una crescita in termini di '*benessere sociale*'.

La delibera n. 89/2010[47] della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, così riporta '*..I Sistemi di misurazione della performance sono strumenti essenziali per il miglioramento dei servizi pubblici e, se appropriatamente sviluppati e implementati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e performance organizzative.*

I Sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo, a fronte del quale il legislatore ha assunto le misure urgenti previste nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Tali misure, infatti, richiedono l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della performance per almeno due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse.'.

Infine, in riferimento al concetto di apprendimento ed ai nessi di causa-effetto tra variabili determinanti, Busetta[48] (1997) sottolinea come '*molti autori ...hanno condiviso questa non considerazione dei processi causali reali tra le variabili affermando che ciò che interessa è un rapporto empirico sistematico tra input (variabili indipendenti) e output (stima o previsione), lasciando indeterminato ciò che avviene nel mezzo (black box). Il pregio di tale orientamento sta nel suo pragmatismo e quindi nello scrollarsi di dosso le ingombranti questioni teoriche circa la natura e la struttura dei reali processi causali sottostanti...Vi sono dei costi in questo tipo di approccio, non solo in termini di rinuncia alla conoscenza della struttura interna, ma anche in termini di previsione empirica che è l'utilizzo che dovrebbe giustificarlo*'. Ciò che Busetta nitidamente raffigura come 'conoscenza della struttura interna' di un sistema, di un organismo, etc. sintetizza con chiarezza ciò che in queste pagine si intende per 'apprendimento'.

[43] C. IAIONE, Op. cit.
[44] A. Siniscalchi, Op. cit.
[45] G. Urbani, performance management in tempo di crisi. Associazione Italiana di Valutazione – Forum PA, Roma 16/05/2012.
[46] Senge, P. (2006). The fifth discipline: The art & practice of the learning organization. New York, NY: Doubleday.
[47] Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).
[48] P.M. Busetta - Statistiche finanziarie, 1997, Padova, CEDAM.

Bibliografia del Capitolo I

- Jay W. Forrester, Urban Dynamics, Pegasus Communications, 1969
- P. M. BUSETTA, Statistiche finanziarie, 1997, Padova, CEDAM
- F. Faraci, *Realizzazione di un indagine conoscitiva territoriale per la redazione di uno schema di sviluppo industriale ed economico connesso agli investimenti della Comunità europea*, Università degli Studi di Palermo - Regione Siciliana Assessorato per l'industria (1990)
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1992), 'The Balanced Scorecard - Measures that drive performance', Harvard Business Review, Vol. 70, No. 1, pp.71-79.
- Ford Donald H.; Lerner Richard – Teoria dei sistemi evolutivi - Cortina Raffaello (collana Nautilus), 1995.
- Delvecchio F. Scale di misura e indicatori sociali Cacucci Editore. Bari, 1995
- J. D. Sterman, Business Dynamics. System thinking and modeling for a complex world, Irwin-Mc-Graw Hill – 2000.
- J.D. Sterman (2001), System Dynamics Modeling: tools for learning in a complex world, California Management Review, Volume 43, Number 4, Summer 2001.
- Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success. London: Financial Times Prentice Hall.
- Evalsed: the resource for evaluating socio-economic development - Sourcebook, European Commission – Regional Policy, 2002-2004 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/method_techniques/index_en.htm)
- A. Martini – Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico - Relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10 Febbraio 2004.
- C. Bianchi, Sistemi di programmazione e controllo per l'azienda regione, Giuffrè editore, 2004.
- Maggino F. 'Gli indicatori statistici: concetti, metodi ed applicazioni' – in Applicazioni, statistiche per la ricerca sociale – Università degli Studi di Firenze – 2006
- A. Siniscalchi, *Governance pubblica: approcci teorici ed esperienze*, Mc-Graw-Hill 2006.
- Senge, P. (2006). The fifth discipline: The art & practice of the learning organization. New York, NY: Doubleday.
- Il Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (QSN)
- Ministero per lo sviluppo economico, QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, 2007.
- M. Bevir, Encyclopedia of governance – Sage Publications (2007)
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Sezione Europa Lavoro http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/default.aspx
- Borra S., Di Ciaccio A., Statistica – Metodologia per le scienze economiche e sociali, McGraw Hill – 2008.
- C. Iaione, *Public governance: la nuova frontiera della p.a.*, Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà - 2008
- Perfomance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana – a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello stato – Ministero dell'Economia e delle finanze – Aprile 2009.
- A. Martini – Valutare il successo delle politiche pubbliche, Capitolo 'Una critica agli indicatori di impatto', il Mulino, Bologna, 2009.
- Accordo Stato-Regioni e Province Autonome del 12 febbraio 2009 e del 20 aprile 2011 con cui si disciplinano le modalità di erogazione dei benefici ai soggetti percettori di sostegno al reddito (cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga)
- Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).
- DECRETO LEGISLATIVO 26 novembre 2010, n. 216 'Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Citta' metropolitane e Province.
- M. Lucarelli - http://letturepermanager.blogspot.it/2011/10/i-concetti-di-feedback-e-feedforward.html
- G. Urbani, PERFORMANCE MANAGEMENT IN TEMPO DI CRISI. Il contributo della valutazione al miglioramento della PA – Associazione Italiana di Valutazione – Forum PA, Roma 16 maggio 2012.
- P. Santoro, Manuale di Contabilità e Finanza Pubblica, Maggioli Editore, 2012
- M. Marra, La misurazione delle performance in tempi di crisi: quale contributo offrono i valutatori? - Universita' di Salerno, 16 maggio 2012