

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA
Facoltà di Economia

**Dottorato di ricerca in Economia delle Aziende
e delle Amministrazioni Pubbliche**
XXI Ciclo

**Problemi di controllo nel rapporto tra amministrazioni
pubbliche centrali dello Stato ed agenzie.**

Relatore: Chiar.mo Prof. Fabrizio PEZZANI

**Dottorando
Davide GALLI**

Anno 2009

There is more uniformity about what modern governments do than about how they do it
Christopher Pollit

A Elio, Fabrizio e Geert
Miei professori, colleghi e amici

A Edoardo, Paolo e Dario
Miei compagni di avventura e ricerca

Indice

Indice	5
Abstract	7
Introduzione.....	9
1 L'agenzia come soluzione istituzionale ed organizzativa	17
1.1 Il concetto di agenzia.....	18
1.1.1 La disaggregazione strutturale.....	21
1.1.2 L'autonomia	24
1.1.3 Il performance contracting	26
1.2 Differenze nelle fattispecie concrete di agenzia.....	32
2 Le agenzie nell'ambito del sistema di differenziazione istituzionale ed organizzativa delle funzioni pubbliche.....	37
2.1 Il sistema delle amministrazioni pubbliche.....	40
2.2 La riforma amministrativa in Italia	43
2.3 L'amministrazione statale italiana.....	48
2.3.1 Differenziazione istituzionale ed organizzativa prima della riforma.....	56
2.3.2 Riforma dei ministeri e introduzione del modello delle agenzie.....	59
3 Il controllo nel sistema delle amministrazioni pubbliche centrali	65
3.1 Logiche e strumenti di coordinamento.....	68
3.2 Dal coordinamento del sistema delle amministrazioni pubbliche al controllo delle pubbliche amministrazioni	74
3.3 Il controllo delle amministrazioni pubbliche italiane	79
3.4 Le caratteristiche del controllo sulle Agenzie.....	84
3.4.1 Gli elementi di un sistema di controllo.....	86
3.4.2 Rapporto di agenzia e problemi di controllo.....	89
4 Le agenzie nel processo di governance del sistema pubblico.....	91
4.1 Confronto fra governance nel settore privato e governance nel settore pubblico.....	94
4.2 Il ricorso ad Agenzie come riassetto del sistema di governance	101
5 L'indagine empirica sull'applicazione del modello delle agenzie in Italia	109
5.1 L'obiettivo della ricerca	112
5.2 La metodologia.....	115
5.2.1 La popolazione	115
5.2.2 Oggetto del survey	117
5.2.3 Il disegno della ricerca condotta nel 2006	119
5.2.4 Il questionario di indagine	120
5.2.5 L'analisi statistica.....	131
6 Le caratteristiche del sistema di controllo sulle agenzie italiane.....	133
6.1 Gli esiti del survey 2006 sul sistema di controllo	137
6.1.1 La dimensione operativa del controllo	137
6.1.2 La dimensione istituzionale del controllo.....	148
6.2 Caratteristiche del sistema di controllo: il test delle ipotesi di ricerca.....	158
7 Conclusioni.....	165
7.1 Complessità delle dinamiche di interazione organizzativa.....	165
7.2 Necessità di strumenti di misurazione e valutazione dei risultati.....	168
7.3 Rilevanza della cultura amministrativa diffusa nel paese.....	171
7.4 Considerazioni conclusive	175
Bibliografia.....	179
Allegato – Testo del questionario di indagine.....	183

Abstract

Nel corso degli ultimi dieci anni, il sistema delle pubbliche amministrazioni operanti a livello centrale è andato incontro ad una crescente differenziazione organizzativa ed istituzionale. Come accaduto nel caso di molti altri paesi, la riforma ha condotto da un sistema contraddistinto da forti elementi di centralizzazione ed unitarietà ad un insieme più eterogeneo di attori che interagiscono complessivamente al fine di raggiungere determinati risultati. Tale pluralità di attori può essere considerata tanto nella sua dimensione quantitativa in termini di numero di organizzazioni operanti nei diversi settori di policy componenti il settore pubblico, quanto nella sua dimensione qualitativa, definendo dimensioni che consentano di comprendere le differenze esistenti tra le diverse soluzioni istituzionali adottate.

Il presente lavoro di ricerca affronta un aspetto particolare, strettamente correlato a tale proliferazione, e cioè il tema dei problemi di controllo nei rapporti fra amministrazioni pubbliche centrali dello stato ed agenzie. L'analisi, svolta su una popolazione comprendente agenzie, enti pubblici ed enti di natura privata chiamati a svolgere funzioni pubbliche, individua quali principali dimensioni di indagine la logica diffusa nel sistema di controllo, la complessità del sistema di governance e la rilevanza dei processi di controllo focalizzati sui risultati. L'ipotesi è che sussista una reale correlazione fra assetti istituzionali ed organizzativi da un lato e caratteristiche dei sistemi di controllo dall'altro. Tale ipotesi è testata a partire dall'indagine empirica svolta nel 2006 mediante la somministrazione di un questionario di indagine a 56 organizzazioni. Il disegno di ricerca, nel suo complesso, si inserisce nello schema delineato dal network di ricerca internazionale Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis (COBRA).

Introduzione

Condizionati negativamente dai vincoli dell'organizzazione burocratica e stimolati dalle rilevanti sfide poste dalla necessità di procedere a riforme sistemiche, i governi di molti paesi hanno proceduto, in particolare nel corso degli anni '90, alla creazione di nuove organizzazioni, le agenzie, rendendo di fatto tale modello un fenomeno globale (Pollitt e altri, 2004). L'introduzione, da parte di molti paesi appartenenti all'OECD, di un numero crescente di agenzie, autonome o semi-autonome, è stata progressivamente inserita in molti processi di riforma come strategia di successo per migliorare la produzione e distribuzione dei servizi pubblici. Trasformare burocrazie contraddistinte da un'elevata complessità organizzativa in agenzie e dipartimenti snelli è diventato un aspetto centrale nella riforma del settore pubblico sebbene l'esperienza intrapresa da molti paesi abbia evidenziato l'insorgere di alcuni problemi tanto a livello pratico quanto dal punto di vista teorico.

La creazione di agenzie si presenta come una strategia piuttosto ambigua (Pollitt, Talbot 2004). Da un lato sono note le sue implicazioni organizzative e gestionali. Di contro il modello evidenzia, nel confronto tra le varie esperienze internazionali, delle differenze culturali, tecnologiche e di sviluppo che intercorrono fra i vari paesi. Il successo o il fallimento di una strategia di differenziazione istituzionale ed organizzativa basata sull'introduzione o l'incremento del numero di agenzie e di amministrazioni di tipo non ministeriale, sembra dipendere in misura rilevante dal modo in cui essa viene definita politicamente, dai contenuti ulteriori del processo in cui la riforma viene inserita e dalle modalità di attuazione che si accompagnano ad essa (Jones et al, 2004). L'osservazione delle diverse esperienze concrete che si sono succedute in vari paesi evidenzia come ognuno di tali elementi influenza in modo specifico tale processo di differenziazione. Così, il ricorso al modello delle agenzie, spesso ispirato da principi comuni e da rielaborazioni teoriche riconducibili al New Public Management, si è di fatto concretizzato in una varietà di esperienze internazionali molto diverse tra loro e al limite della riconducibilità ad un unico modello (Wettenhall, 2005).

Il modello delle agenzie è emerso sotto differenti denominazioni in molti paesi (Mukherje e Wilkins, 1999). In alcune amministrazioni pubbliche come in Finlandia, in Svezia o negli Stati Uniti si parla di agenzie ormai da molto tempo, ma è solo a partire dalla seconda metà degli anni '80, che si è cominciato a sviluppare un dibattito intorno al concetto di agenzia e alle sue prerogative. L'opportunità del ricorso a tale soluzione è stata suggerita in molti casi da una serie di confronti rispetto ad esperienze nazionali che hanno avuto un certo successo nel migliorare la performance delle rispettive amministrazioni pubbliche. I paesi appartenenti al Commonwealth si sono mostrati particolarmente attivi in tal senso, potendo far leva su una struttura di governo

simile e su tradizioni di riforma condivise e complessivamente ben orientate rispetto all'eventuale creazione di agenzie. Malgrado i tratti del tutto peculiari propri dei sistemi anglosassoni, il fenomeno si è diffuso oltre tale contesto, coinvolgendo non soltanto altri paesi appartenenti all'OECD ma anche paesi in via di sviluppo. L'assunzione da parte della World Bank di tale modello come punto di riferimento nella modernizzazione, ed in taluni casi creazione, della pubblica amministrazione in paesi quali l'Argentina, la Tanzania, il Kenya e la Jamaica (Pollitt, Talbot 2000) ha ulteriormente rafforzato la diffusione di tali organizzazioni.

Esistono peraltro molte differenze in termini di natura, dimensione e scopo delle iniziative volte alla creazione di agenzie ma il ricorso al modello delle agenzie mostra di essersi diffuso piuttosto rapidamente, con alcune eccezioni e con traiettorie di riforma non sempre sovrapponibili. La Svezia, per esempio, ha una lunga tradizione di amministrazione per agenzie potendosi constatare che in 300 anni di storia ha introdotto oltre 400 agenzie, molte delle quali operano a livello centrale per l'intera nazione e sono chiamate a svolgere importanti compiti, in un contesto di grande autonomia e nell'ambito di previsioni costituzionali. La Gran Bretagna rappresenta il caso di più esteso ricorso alla creazione di agenzie ex novo per la riforma della pubblica amministrazione: dal 1988 al 2008 sono state create, e progressivamente accorpate e trasformate, oltre 180 agenzie che impiegano circa il 70% dei dipendenti (Civil Servant) britannico. Il processo di riforma, denominato *Next Steps Initiative* si è contraddistinto per la forte guida centrale da parte del governo e per l'attenzione posta sulla questione del miglioramento del management, in precedenza troppo spesso soffocato da indebite ingerenze ministeriali. Tale processo peraltro, come di seguito approfondito, ha complessivamente condotto ad una frammentazione del sistema amministrativo britannico cui, in anni recenti, si è cercato di porre rimedio mediante il lancio di un'altrettanto significativa riforma, quella del *Joined-up Government* promossa dal governo Blair (Pollitt, 2003a). La Nuova Zelanda, a seguito delle crisi fiscali nella prima metà degli anni '80, ha proceduto all'implementazione di un grande processo di privatizzazione e alla creazione di agenzie quali strumenti per ridurre il costo complessivo della pubblica amministrazione. In questa realtà, oltre che come iniziativa del governo, la creazione di agenzie è stata realizzata come applicazione dei principi della *Public Choice Theory*. Il Canada ha sperimentato la creazione di *Special Operating Agencies* (SOAs) a partire dal 1990: a seguito di un'iniziativa del governo federale sono state create circa 70 agenzie, il cambiamento di maggioranza politica nel 1995 ha comportato la privatizzazione di alcune agenzie e il riaccorpamento di altre nei ministeri, tuttavia il modello ha conseguito un certo successo a livello sub nazionale, come nel caso della provincia di Manitoba. Gli Stati Uniti d'America, in cui già erano operative una serie di agenzie governative, hanno seguito tale tendenza attraverso la creazione di *Performance Based Organisations* (PBO) nell'ambito del

progetto *Reinventing Government* promosso da Al Gore, vicepresidente nelle amministrazioni Clinton.

Nell'insieme, tenendo conto anche di altre esperienze e delle differenze che hanno contraddistinto ciascuna di esse, è possibile affermare che il modello delle agenzie si è inserito in un trend più ampio, volto complessivamente a migliorare i risultati del settore pubblico, da un lato introducendo in esso tecniche e stili di management importati dalla tradizione imprenditoriale privata e dall'altro affermando la necessità di ridefinire in modo più ampio le modalità d'azione delle amministrazioni pubbliche ed i processi di produzione ed erogazione di beni e servizi per la cittadinanza e per lo stesso sistema pubblico. Le strategie di riforma implementate contemporaneamente all'introduzione del modello delle agenzie in molti paesi qui richiamati presentano molti punti in comune e prese nel loro insieme possono essere ricondotte al paradigma enunciato già nel 1997 dall'OECD e riconducibile ai seguenti principi¹:

- attenzione per i risultati e miglioramento dei sistemi contabili;
- delega di competenze e incremento della flessibilità;
- rafforzamento della responsabilità e del controllo;
- orientamento al cliente e al servizio;
- crescita della capacità di collaborare alla definizione delle politiche e delle strategie;
- introduzione della concorrenza e di altre regole di mercato;
- nuove relazioni fra i diversi livelli di amministrazione.

Questo nuovo paradigma, supportato negli anni '90 dal diffondersi dei principi del New Public Management, ha interpretato la complessità crescente del contesto in cui opera la pubblica amministrazione come una spinta verso il superamento della logica burocratica. I principi organizzativi e la cultura che hanno consentito di fronteggiare le esigenze di uno Stato con minori compiti, e risorse, e di un ambiente più prevedibile hanno subito nel tempo gli effetti di una pressione delegittimante. Governi di molti paesi hanno reagito a questa sfida rifugiandosi in soluzioni, che a posteriori si sono rivelate talvolta semplicistiche e persino contro producenti. Spostando parte di quelle funzioni, e degli oneri ad esse connessi, ad altri soggetti, è stato così modificato il modo di operare del sistema delle organizzazioni, le c.d. amministrazioni pubbliche, chiamate a operare per il soddisfacimento degli interessi pubblici (Borgonovi, 1996).

I processi di decentramento amministrativo si sono così aggiunti, in una visione generale, a quelli di deconcentrazione e all'introduzione di nuovi strumenti di controllo di gestione. I primi hanno cercato di operare un trasferimento di autorità e potere verso livelli di amministrazione più prossimi alla cittadinanza, senza peraltro che ciò si sia tradotto necessariamente nel

¹ OECD "Managing across levels of government" 1997

riconoscimento da parte dei governi centrali di una maggiore autonomia finanziaria. I processi di deconcentrazione hanno cercato di realizzare un trasferimento di funzioni dai ministeri centrali a soggetti esterni all'organizzazione ministeriale (agenzie, enti pubblici) che tuttavia continuano a far parte dell'amministrazione centrale. Gli interventi in ambito di programmazione e controllo, si sono sovente posti l'obiettivo di superare la concezione gerarchica e specialistica dell'organizzazione e di collocare al centro dell'azione amministrativa la persona, sia essa operatore o destinatario dell'azione amministrativa. Ogni intervento ha in altri termini cercato di realizzare uno scorporo progressivo e crescente della responsabilità per la produzione del servizio pubblico complessivamente inteso in un sistema di ruoli e relazioni in cui ogni soggetto, nell'autonomia d'impiego delle sue risorse, fosse chiamato ad essere responsabile dei risultati che gli sono stati richiesti e che si è impegnato a realizzare. La proliferazione e frammentazione di soggetti chiamati ad operare congiuntamente al fine del perseguimento degli interessi pubblici è un fenomeno che, comune a molti paesi dell'OECD, ha progressivamente determinato una crescente domanda di unitarietà d'azione e declinazione chiara delle priorità d'intervento (Laking, 2002). Sebbene non si trattasse di un tema del tutto nuovo (Campbell, Peters, 1988) quale soluzione a questo tipo di fabbisogni, nel corso dell'ultimo decennio si è lungamente discusso della necessità di impostare nuovi assetti di governance, idonei a garantire una guida del sistema pubblico tramite unità di indirizzo e flessibilità d'azione. Il concetto di governance, riproposto da molti autori con specifici elementi riferibili al settore pubblico (Peters, Pierre 1998; Cornforth, 2003; Rhodes, 2003; Valotti, 2005; Massey, Hutton, 2006) pone significative sfide a quei sistemi pubblici che sono improntati al modello classico dei ministeri e del pubblico funzionario, ma le pone anche a sistemi più *evoluti* sul piano manageriale, come quelli anglosassoni. Tale sfida consiste appunto nel tradurre idee e principi in comportamenti e strutture ed il ricorso al modello delle agenzie può allora essere analizzato come una possibile applicazione concreta ed una verifica empirica per la comprensione degli effettivi spazi di innovazione esistenti all'interno del sistema.

Rispetto a questa riflessione generale, che introduce il tema della creazione di organizzazioni quali le agenzie delineaandone, seppur brevemente, alcuni tratti, si ritiene importante trattare in via preliminare e solo nelle sue linee generali un tema che strettamente si lega a quello proprio del presente lavoro di ricerca: si tratta del rapporto tra politica ed amministrazione. Tale rapporto si svolge, anzitutto, in termini di interazione fra ruoli organizzativi ed istituzionali ma trova altresì espressione ad un livello individuale, nell'interazione fra politici e manager pubblici, e chiaramente a livello di sistema, laddove, si va ad affrontare il tema della relazione esistente fra sfera politica e sfera amministrativa che, insieme alla sfera sociale, costituiscono i tre ambiti del settore pubblico (Borgonovi, 1996). In

questa sede si ritiene che il livello di analisi inter-individuale presenti elementi di affinità con l'oggetto di ricerca e ciò tanto riguardo il tema della definizione dei ruoli tra principale ed agente, quanto nell'identificazione di criticità e problematiche tipiche di tale tipologia di relazione. La relazione interpersonale che ai fini della presente ricerca riveste particolare importanza è chiaramente rappresentata dal rapporto fra dirigenti pubblici da un lato e politici dall'altro, un tema centrale delle scienze politiche, che in questa sede viene tuttavia riletto ed interpretato secondo la lente della scienza economico-aziendale.

Questa relazione è stata oggetto di studio dal momento in cui si è determinata una separazione di ruoli tra coloro che, eletti, definiscono il quadro delle priorità tra i bisogni espressi dalla collettività (funzione di indirizzo e controllo) e coloro che, selezionati secondo differenti e non sempre omogenei criteri, amministrano le organizzazioni create al fine di perseguire stabilmente il soddisfacimento di quei bisogni. Proprio da tale processo di selezione deriva una delle differenze più rilevanti, tra le molte, che distingue il ruolo svolto dai dirigenti pubblici da quello svolto dai politici. Da un lato l'amministrazione risponde prevalentemente a quei cittadini i cui bisogni essa è chiamata a soddisfare. Dall'altro i politici rispondono alla maggioranza che li ha eletti. Si viene in tal modo a determinare una differente scala che vale sia in termini quantitativi che in termini qualitativi e che, di fatto, produce una dicotomia, tutta in seno al ruolo del dirigente pubblico, fra responsabilità nei confronti del politico e responsabilità nei confronti del cittadino. A tale dicotomia dovrebbe corrispondere, dal punto di vista aziendale, una separazione ideale di ruoli, quale quella definita da Woodrow Wilson già nel 1887: i politici eletti determinano i contenuti delle politiche pubbliche, i burocrati nominati operano al fine di implementare tali contenuti. Ma tale separazione, teorizzata in contesto europeo anche da Max Weber, presuppone, a detta degli stessi autori, quale preconditione, che le due parti chiamate in causa, politica ed amministrazione, tanto nella loro componente ideologica quanto in quella organizzativa, presentino un allineamento di intenti. Politica ed amministrazione del resto non rappresentano soltanto due componenti del più complessivo sistema amministrativo, ma anche due funzioni che, oltre le definizioni ideali, convivono nel lavoro tanto di *politici* quanto di *dirigenti pubblici*. Se restiamo sul piano concettuale, la separazione, tanto fra organi quanto fra funzioni, pone un ulteriore problema di definizione. Una volta, infatti, che si sia individuato il confine tra questi due concetti, si inserisce il problema di come controllare tali confini e di come governare le relazioni esistenti fra i due mondi concettuali che tali confini separano.

Ecco che dalla separazione tra ruoli e compiti discende il problema di determinare le modalità attraverso le quali tali ruoli potranno interagire, nonché di identificare strumenti che, in presenza di un'autorità conferita ad un soggetto, consentano a tale soggetto di esercitare tale

autorità esplicitando le proprie preferenze ed ottenendo che il comportamento dell'altro soggetto sia conforme ad esse. Nel rapporto di agenzia e, così segnatamente, nella relazione fra politici e manager pubblici, tale relazione si arricchisce della particolare circostanza che il soggetto privo dell'autorità non soltanto deve conformarsi ad essa ma è altresì chiamato, con il proprio operato ed in quanto agente, ad agire per conto del principale affinché gli interessi di quest'ultimo siano in definitiva tradotti in obiettivi concreti e fattivamente soddisfatti. Rispetto a questa riflessione generale diventa importante anzitutto definire il concetto di agenzia ed individuare uno strumento per l'analisi delle sue applicazioni, in secondo luogo identificare le problematiche di controllo che la presenza di tale modello, e del rapporto di agenzia sottostante, crea nel più complesso sistema delle amministrazioni pubbliche.

Il percorso di ricerca presentato nel corso dei seguenti capitoli riassume un lavoro svolto nel corso degli ultimi tre anni su uno dei temi che nel dibattito scientifico internazionale mantiene ormai da un decennio una rilevanza del tutto peculiare. La riflessione parte dalla constatazione del fatto che le soluzioni organizzative ed istituzionali cui è possibile fare ricorso per svolgere una determinata funzione pubblica sono molteplici e che, fra esse, una forma pone le scienze aziendali di fronte a specifiche problematiche. Si tratta del modello delle agenzie, diffuso in diversi contesti amministrativi, declinato in diverse soluzioni istituzionali, ma costantemente chiamato ad affrontare le sfide concettuali e metodologiche rappresentate da quelli che costituiscono i suoi elementi essenziali: la disaggregazione strutturale, l'autonomia, il ricorso a forme di performance contracting.

Il presente lavoro cerca di rileggere le tre dimensioni che connotano il concetto di agenzia collocandole rispetto ad un tema che risulta trasversale nel più ampio sistema delle amministrazioni pubbliche, il tema del controllo. Compiendo un percorso di successiva focalizzazione, la ricerca prende le mosse dall'obiettivo di individuare quali caratteristiche, in termini di logica, forma e prospettiva, contraddistinguono il sistema di controllo operante nel sistema amministrativo italiano in relazione al modello delle agenzie. L'ipotesi che si è inteso testare, mutuando un percorso di indagine empirica già testato in altri contesti nell'ambito di un progetto di ricerca internazionale, assume che l'introduzione del modello delle agenzie conseguente alla riforma attuata per effetto del D.Lgs. n. 300 delle 1999 ha condotto ad una differenziazione nel sistema di controllo fra diversi modelli concreti distinti per tipologia di amministrazione tanto a livello istituzionale quanto nella sua dimensione operativa. Tale ipotesi introduce alcuni interrogativi che riguardano l'impatto che la trasformazione o creazione di un'agenzia avrebbe sulla complessità del sistema di controllo, sulla tradizionale rilevanza della logica gerarchica nella definizione dei rapporti di governance tra amministrazioni e sulla diffusione del controllo sui risultati.

Nella sua articolazione, l'esposizione della ricerca affronta anzitutto, nel primo capitolo, il tema della connotazione del concetto di agenzia attraverso la definizione delle sue componenti. Vengono quindi analizzati nel secondo capitolo i principali referenti empirici al fine di denotare il concetto di agenzia. Il terzo capitolo introduce il tema del controllo all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni prendendo le mosse dal concetto di coordinamento per compiere una successiva declinazione del medesimo nel caso dell'amministrazione pubblica italiana. Il quarto capitolo collega il tema del controllo con l'altrettanto rilevante tema della governance cercando di individuare le opportunità e le problematicità che l'introduzione di agenzie in un sistema amministrativo determina in termini di governo complessivo del medesimo. Il quinto capitolo descrive il percorso di ricerca empirico compiuto, descrivendo la metodologia impiegata e le ipotesi di ricerca testate. Il sesto capitolo presenta diffusamente gli esiti dell'indagine svolta soffermandosi tanto sulle caratteristiche assunte dalle agenzie italiane quanto sulle specificità degli elementi del sistema di controllo operante sulle medesime. Il settimo ed ultimo capitolo infine propone alcune riflessioni generali tanto sul modello delle agenzie quanto sulle tematiche del controllo ad esse relativo.

1 L'agenzia come soluzione istituzionale ed organizzativa

Nell'ambito dell'introduzione, il concetto di agenzia è stato impiegato in termini puramente descrittivi, andando ad individuare con esso un insieme di esperienze riscontrabili a livello internazionale che, sebbene attraverso l'impiego di terminologie piuttosto eterogenee, evidenziano alcuni tratti essenziali comuni. L'elaborazione di un modello di analisi per questo tipo di organizzazione e per la comprensione delle potenziali problematiche di controllo nel rapporto tra agenzie ed amministrazioni di riferimento, richiede di procedere ad una connotazione più precisa del concetto cui si fa riferimento quando si parla di agenzia al fine di evitare ogni ambiguità e ogni vaghezza. Per cercare di realizzare tale operazione si fa riferimento prevalentemente ai lavori compiuti in tal senso dai ricercatori del Public Agencies International Research (PAIR) Project Team².

Non si tratta invero di una semplice questione terminologica ma di un tentativo di portare chiarezza su un fenomeno che, per effetto del sovrapporsi di molteplici riflessioni, è giunto al punto di identificare con un unico termine una pluralità di esperienze che se sotto molti aspetti presentano tratti in comune, sotto altri mostrano significative differenze tali da giustificare una classificazione (Thynne, 2004). L'enfasi che è stata posta di volta in volta su differenti caratteristiche, divenute poi *slogan*³ centrali di diversi processi di riforma implementati, ha reso necessaria una chiarificazione che evidenziasse le differenze. E' successo con il tema della privatizzazione, con quello del decentramento, con il tema della governance e più recentemente con il c.d. e-governement. Tutti temi che inizialmente hanno beneficiato del valore riconosciuto al loro portato di innovazione ma per i quali si è comunque resa necessaria in seguito una riflessione che individuasse i contenuti più specifici ed i confini dei referenti empirici cui ciascuno di tali concetti fa riferimento. Altrettanto è opportuno abbia luogo anche nel caso delle agenzie. Appare dunque utile chiarire fin d'ora che cosa si intende effettivamente con tale termine per poter successivamente comprendere fino a che punto l'utilizzo di tale denominazione in riferimento a specifiche esperienze risulta corretto, in particolare nel contesto del sistema amministrativo italiano, e quindi quanto effettivamente le organizzazioni denominate agenzie siano riconducibili ad un modello cui vengono solitamente attribuiti determinate caratteristiche e attitudini alla produzione di specifici risultati.

² Tra gli altri: Colin Talbot, Christofer Pollit, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Adrian Reilly, Amanda Smullen, autori del paper "The Idea of Agency" preparato in occasione della conferenza annuale dell'American Political Studies Association, tenutasi a Washington DC nell'agosto del 2000.

³ Il termine *slogan* è impiegato considerando alcune espressioni impiegate esplicitamente per evocare cambiamenti auspicati con finalità di efficacia ed immediatezza della comunicazione. Si richiamano in tal senso le espressioni *Next Steps Initiative*, *Reinventign Government*, *Do more with Less*.

1.1 Il concetto di agenzia

Per procedere alla connotazione del concetto di agenzia si ritiene opportuno anzitutto sgombrare il campo da possibili equivoci che in passato si sono verificati, precisando cosa non può essere correttamente inteso come agenzia. Innanzitutto non sono agenzie le imprese pubbliche e ciò in base ad una semplice constatazione: si tratta appunto di imprese, tipiche istituzioni che operano sul mercato attraverso operazioni di diritto privato, dotate di personale proprio coerentemente alle necessità di impiego. Anche laddove le strategie ed i principali aspetti gestionali fossero conseguenza di una decisione politica esercitata attraverso la detenzione di un pacchetto di maggioranza da parte del Tesoro o altro soggetto pubblico, non è comunque possibile parlare di agenzia poiché mancano alcuni degli elementi fondamentali che contraddistinguono una pubblica amministrazione e che possono essere ricondotti a (Airoldi, Brunetti, Coda 1994):

- l'appartenenza dei singoli istituti pubblici alla complessiva struttura della pubblica amministrazione e la conseguente complessa rete di relazioni organizzativo – istituzionali che definisce il ruolo dei singoli istituti;
- la coesistenza e l'interazione nelle amministrazioni pubbliche degli organi politici e degli organi della struttura amministrativa;
- il rilievo della regolamentazione orientata alla salvaguardia del bene pubblico.

Ragioni parzialmente analoghe valgono ad escludere dall'estensione del concetto anche le aziende autonome statali che hanno caratterizzato un preciso periodo storico, come le poste, le ferrovie e le aziende telefoniche che, sebbene facenti parte tradizionalmente della pubblica amministrazione, sono state soggette negli ultimi anni a processi di riforma volti in taluni casi a privatizzare, in altri a introdurre logiche di gestione imprenditoriale tali comunque da configurare un nuovo assetto operativo estraneo in gran parte alle logiche burocratiche prevalenti all'interno della pubblica amministrazione.

Non possono essere considerate agenzie neppure le istituzioni a carattere sociale, come le organizzazioni di volontariato o di carità e ciò anche laddove siano finanziate, esclusivamente o prevalentemente, attraverso fondi pubblici. In questo caso l'elemento discriminante è rappresentato dalla natura privata di tali istituzioni che non sono soggette alla direzione né soprattutto alla responsabilità di soggetti politici.

Se nel contesto italiano il termine agenzia non è stato impiegato frequentemente, in altri contesti istituzionali e culturali, in particolare nel mondo anglosassone, l'uso del termine è stato più disinvolto, arrivando al limite di indicare in modo indifferenziato ogni unità del sistema pubblico dotata di un'organizzazione autonoma (agency). Il passo seguente consiste dunque

nell'individuazione positiva degli elementi la cui presenza è ritenuta necessaria affinché si possa parlare correttamente di agenzia con riferimento ad un'organizzazione pubblica. Pollitt individua i seguenti elementi (Pollitt ed altri, 2004):

- deve valere il principio del cosiddetto *arm's lenght* rispetto alla catena gerarchica dei dipartimenti ministeriali, il che significa che queste organizzazioni devono essere il frutto di una disaggregazione strutturale di quelle esistenti e mantenere una condizione di separazione e distanza rispetto ai soggetti di origine;
- l'attività deve consistere nello svolgimento di una funzione pubblica, in altri termini l'attività principale di un'agenzia può essere data dalla produzione di servizi pubblici, dalla regolazione, dalla certificazione o dal trasferimento;
- il personale deve essere costituito da dipendenti pubblici, da soggetti cioè il cui rapporto contrattuale con l'agenzia è regolato dalle norme vigenti per il pubblico impiego;
- il finanziamento dell'attività deve essere, laddove la stessa non sia in grado di generare un flusso di entrate in grado di coprire interamente le spese, realizzato dallo Stato o da altro soggetto pubblico, il che significa che le risorse finanziarie dell'agenzia, anche laddove abbia un bilancio autonomo, rientrano nell'ambito del bilancio dello Stato;
- infine, e come clausola generale, l'agenzia deve essere sottoposta alla disciplina legislativa prevista per i soggetti pubblici, in altri termini si applicano alla sua attività le norme dettate dal diritto amministrativo, in quei sistemi ove esso esiste.

I cinque criteri identificati consentono di chiarire un aspetto centrale e cioè che le agenzie si configurano come soggetti pubblici, operanti nell'ambito della pubblica amministrazione e quindi tali da non configurare, dinanzi al cittadino, un soggetto diverso o distinto da quest'ultima. In particolare, con riferimento al contesto italiano e distinguendo quindi all'interno della pubblica amministrazione fra amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed amministrazioni indipendenti, le agenzie oggetto della presente analisi rientrano nella prima categoria. Al pari di molti altri soggetti operanti all'interno di questa categoria, le agenzie, così connotate, comprendono fattispecie fra loro molto differenti lungo una serie di dimensioni. Il tipo di funzione svolta, il livello di specializzazione, il grado di autonomia statuito e quello effettivo, la dimensione del personale, l'ammontare delle risorse assegnate. Se poi si va oltre i confini nazionali, alle differenze appena delineate si sommano quelle legate alle diverse tradizioni, ai differenti sistemi giuridico - amministrativi in cui queste si sono tradotte ed il quadro si allarga dunque ulteriormente consentendo la definizione di una vera e propria tipologia di agenzie all'interno del modello generale. Ma prima di occuparsi delle varianti è necessario cercare di

connotare ulteriormente il concetto andando ad indicare quali requisiti di tipo organizzativo un'amministrazione pubblica debba possedere per essere riconosciuta come agenzia.

Facendo riferimento inizialmente all'esperienza dei paesi anglosassoni, che più di ogni altra ha evidenziato elementi di dinamismo nella riforma dell'organizzazione statale, appare rilevante compiere un'ulteriore distinzione che invero può essere utile anche per analizzare esperienza di altri paesi. A partire dalla fine degli anni '70 in Gran Bretagna si è cominciato a parlare di *quangos*, acronimo avente il significato di "quasi autonomous non-governmental organisations". In un rapporto del 1980 (Pliatzky, 1980), commissionato dal governo per indagare su tale fenomeno, venivano individuate tre categorie di soggetti cui tale termine poteva riferirsi. Primo, organizzazioni appartenenti all'esecutivo ma svolgenti funzioni ai margini dell'attività pubblica. Secondo, soggetti svolgenti funzioni di consulenza. Terzo, i tribunali. Il rapporto evidenziava come il tratto comune a questo tipo di organizzazioni non fosse tanto la loro collocazione formale all'esterno dell'esecutivo quanto piuttosto il fatto di non trovarsi ad essere parte di un'organizzazione ministeriale più ampia, di un dipartimento appunto. Di qui il suggerimento di impiegare l'acronimo NDPBs per non-departmental public bodies, meno intuitivo ma più corretto, ad indicare una serie di esperienze legate ad una molteplicità di scopi: separare la gestione di attività routinarie per le quali non rileva la responsabilità ministeriale, affidare ad un'organizzazione costituita ad hoc un'attività che richiede attenzione specifica, coinvolgere maggiormente la cittadinanza, sottrarre una particolare funzione dall'influenza dell'arena politica. Una soluzione dunque alternativa per certi aspetti all'esternalizzazione dell'attività o all'abbandono della medesima, una soluzione molto simile per quanto detto a quella delle agenzie ma solo apparentemente. Come sarà maggiormente discusso nel secondo capitolo, i NDPBs sono organizzazioni esterne al governo, almeno formalmente, e ciò richiede, anche in un contesto anglosassone, una legislazione di riferimento, che regoli la loro posizione. Le agenzie, al contrario, sono parte integrante del governo, la loro creazione e le successive modifiche che si rendessero necessarie non richiedono altri interventi se non quelli che l'ordinamento prevede siano necessari per l'organizzazione del governo stesso. Altra importante differenza vale in tema di responsabilità: nessun ministro è direttamente responsabile per il modo in cui gli organi a capo di un NDPB decidono di spendere le loro risorse, e ciò quand'anche si tratti di risorse pubbliche. Al contrario, proprio con riferimento alle agenzie, il tema delle responsabilità è uno dei più delicati, posto che le azioni di quest'ultimo si collocano sotto la responsabilità ministeriale anche quando non spetta al ministro svolgere direttamente attività di tipo gestionale.

Se si intende dunque comprendere cosa sia un'agenzia occorre guardare dentro all'organizzazione dell'esecutivo e cercare soggetti che rispondono ad una serie di requisiti. Una

mappa ideale, lungo la quale tracciare i confini del fenomeno può essere delineata considerando tre dimensioni fondamentali: la disaggregazione strutturale, l'autonomia ed il *performance contracting*. Si tratta del modello del c.d. tripode, elaborato da Pollitt e altri (2004). A partire da questi tre assi si possono individuare poi una serie di indicazioni che costituiscono la guida di riferimento nella definizione del fenomeno agenzia e nella sua analisi.

1.1.1 La disaggregazione strutturale

L'idea sottostante al concetto di disaggregazione strutturale è quella di procedere ad uno scorporo dall'organizzazione ministeriale esistente e dai dipartimenti in cui tradizionalmente essa è suddivisa di nuovi soggetti, le agenzie appunto. Alla monolitica struttura burocratica che si propone di realizzare al suo interno tutti i processi ed i procedimenti, si sostituisce una struttura che realizza una separazione fra definizione delle politiche pubbliche e gestione operativa, riconoscendo a unità distinte il ruolo di produttori e fornitori piuttosto che di acquirenti e consumatori di determinati fattori produttivi. Si tratta in altri termini di realizzare una specializzazione funzionale che scompone l'organizzazione per definire diverse unità, ciascuna dotata della sua autonomia e delle sue competenze. La questione ha dunque una natura precisa poiché non si tratta tanto di definire una nuova struttura organizzativa interna all'organizzazione esistente quanto di delineare nuovi rapporti fra organizzazioni distinte, ma facenti parte di un'organizzazione di ordine più complessiva nel soddisfacimento degli interessi della quale esse devono operare congiuntamente.

Il tema può essere affrontato anche in termini di scelte organizzative per quanto concerne la distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche e del loro esercizio, volendo intendere con il primo termine la responsabilità ed i poteri per ottenere il soddisfacimento di un determinato interesse e con il secondo il compito effettivo di operare per il suo soddisfacimento. Tali scelte normalmente avvengono all'interno di una serie di quattro possibilità (Borgonovi, 1996): lo svolgimento della funzione da parte del soggetto titolare, la delega di funzioni ad altro soggetto, la differenziazione organizzativa, la gestione tramite enti pubblici o da parte di imprese. In tale ottica non è possibile parlare di *disaggregazione* strutturale in corrispondenza dei processi di delega tramite i quali un soggetto titolare di una funzione attribuisce ad un altro il compito di svolgere operativamente le attività necessarie. In tale situazione infatti ente delegante ed ente delegato costituiscono due soggetti distinti e titolari ciascuno di proprie funzioni, legati esclusivamente dal rapporto di delega e dai flussi di risorse ed informazioni che questo genera. Anche all'interno della categoria della differenziazione organizzativa, cui il modello delle agenzie appartiene, occorre distinguere poiché, sebbene tutte le forme rientranti in questa categoria consistano in alternative rispetto ad una gestione diretta dell'attività da parte dell'amministrazione tramite l'impiego di proprio personale e all'interno di

un'organizzazione unitaria, non in tutti i casi si può parlare di agenzia. Unità organizzative autonome, separate dall'amministrazione, dotate di proprio personale e di proprio bilancio ma prive di personalità giuridica, come per esempio le aziende autonome dello Stato italiane o gli établissements publics francesi, non possono essere considerate, infatti, agenzie.

La *disaggregazione strutturale* può essere meglio definita attraverso l'individuazione delle sue componenti e cioè dei criteri che devono informare l'azione organizzativa affinché si possa correttamente affermare che è stata realizzata appunto una disaggregazione. Tali componenti sono due:

- *la specificazione dei compiti*, cioè la definizione preventiva della distribuzione delle competenze fra i diversi soggetti e l'indicazione chiara del contenuto dell'attività che viene assegnata a ciascuno; si tratta di un elemento essenziale per l'operatività stessa di un sistema di organizzazioni che debbano interagire per la realizzazione di un obiettivo comune e ciò in ragione del valore attribuibile alla chiarezza dei ruoli non solo operativa ma anche in termini di impostazione: solo una buona specificazione dei compiti a priori può infatti costituire il termine di riferimento per successive questioni che sorgessero intorno alla ripartizione delle responsabilità;
- *la specializzazione dei compiti*, nel duplice senso che ogni soggetto deve essere chiamato a svolgere un insieme omogeneo di attività, sfruttando i benefici potenziali insiti nella specializzazione, e che è opportuno che non ci siano due soggetti responsabili per la medesima area di risultato poiché potrebbe risultare molto difficile valutare il contributo e quindi il merito o meno portato da ciascuno alla realizzazione degli obiettivi.

Riguardo queste componenti in cui si concretizza la disaggregazione sono opportune alcune osservazioni. La prima riguarda la specializzazione dei compiti: alla luce di alcuni approcci teorici alla pubblica amministrazione, ed in particolare con riferimento al modello della burocrazia concorrenziale (Niskanen, 1979) appare alquanto improbabile che tale specializzazione venga accettata spontaneamente dalle nuove organizzazioni. Se infatti da un lato l'attribuzione in via esclusiva di una determinata competenza ad un'organizzazione assicura in un certo modo l'esistenza della stessa, non essendovi fonti alternative di quel determinato output, dall'altro costituisce anche un potenziale vincolo e produce una vulnerabilità rispetto a successive riforme. E' quindi possibile aspettarsi che le agenzie vadano incontro ad una prima fase di progressiva estensione dei loro compiti finalizzata ad incrementare la propria sicurezza e l'ammontare di risorse a disposizione, in una strategia di diversificazione che viene realizzata sul terreno dei nuovi compiti, non ancora attribuiti ad alcuna agenzia, o per i quali non vi sia stata

una chiara definizione. Questo processo può innescare o rendere evidenti logiche di tipo competitivo fra agenzie che, nell'ottica di Niskanen per esempio, non sono giudicate del tutto negativamente, potendo configurare un sistema di proto-mercato suscettibile di uno sviluppo verso appunto una produzione competitiva di servizi pubblici. Tuttavia proprio con riferimento a questo tema occorre fare attenzione: la specializzazione delle funzioni deve essere intesa nel senso che si attribuisce ad un'agenzia il compito di realizzare determinate attività e non altre ed in tal modo si libera l'organizzazione ministeriale dal problema di gestire un insieme vasto di attività che per dimensione, grado di diversificazione, grado di integrazione verticale ed articolazione territoriale presentano scarsi elementi di omogeneità. La singola agenzia, in condizioni di autonomia, sceglierà poi quelle che considera essere le soluzioni organizzative ottimali per lo svolgimento di tale compito e queste potrebbero anche consistere nell'esternalizzazione di parte dell'attività ad altri soggetti, per esempio altre agenzie, che dunque si trovano a realizzare parte del compito. Il risultato tuttavia deve essere prodotto e sarà imputato all'agenzia cui è stato affidato ed in questo consiste la specializzazione nel secondo dei significati indicati precedentemente.

Una seconda considerazione riguarda i benefici attesi dalla realizzazione di una disaggregazione strutturale. Le ragioni a sostegno dell'opportunità di realizzare tale processo di riforma prescindono propriamente da quelle che più complessivamente motivano l'adozione del modello delle agenzie e sono all'origine di molti cambiamenti nelle pubbliche amministrazioni. La prima spiegazione è che l'individuazione di chiari obiettivi e l'attribuzione degli stessi ad organizzazioni distinte, separate dal complesso ministeriale, consente alle stesse di essere fortemente orientate alla realizzazione dei propri compiti e di sviluppare un'esperienza specifica che può condurre a migliori condizioni di qualità ed efficienza. Dal sistema dipartimentale, spesso confuso, emergono soggetti chiaramente individuabili e concentrati sulla propria attività. Questo aspetto è all'origine anche del secondo importante vantaggio attribuito alla disaggregazione strutturale e cioè l'opportunità di incrementare la trasparenza e quindi rendere maggiormente responsabili le pubbliche amministrazioni. E' appunto un'opportunità, poiché non necessariamente la separazione conduce ad una maggiore conoscenza dell'attività, potendo di fatto non essere così evidente o del tutto percepita dai soggetti esterni. Tuttavia laddove l'interlocutore di tali organizzazioni, ovvero la cittadinanza e le altre amministrazioni, riconoscano l'alterità della stessa rispetto ai dipartimenti ministeriali, è probabile che si interessino anche dei flussi informativi che intercorrono fra i due soggetti e adottino pressioni maggiormente mirate per l'orientamento di queste unità separate ed il miglioramento complessivo dell'azione delle stesse. Il terzo importante vantaggio è dato dal tema più volte trattato della separazione fra politica ed amministrazione: esistono attività per le quali si ritiene

che un allontanamento dall'arena politica o comunque da quelle organizzazioni che più risentono di tale influenza, come appunto i ministeri, possa costituire una facilitazione rispetto all'affermarsi di nuove pratiche manageriali in grado di migliorare la qualità dell'azione svolta.

Finora si è delineata la prima delle due dimensioni lungo le quali è definito il modello delle agenzie. Occorre dire, per concludere la parte ad essa dedicata, che affinché si possa parlare di agenzie non è sufficiente la sola disaggregazione strutturale, la quale peraltro non contraddistingue solo questo modello ed è anzi tratto autonomo di molti processi di riforma.

1.1.2 L'autonomia

La seconda importante condizione è data dall'instaurarsi fra agente e principale, fra agenzia e ministro, di un rapporto che sia connotato da rilevanti profili di autonomia. Anche in questo caso è possibile identificare alcuni elementi caratteristici dell'autonomia, si tratta:

- *della responsabilizzazione del soggetto posto al vertice dell'agenzia*, il che significa che devono essere attribuite al soggetto posto a capo di un'agenzia tutte le responsabilità relative all'impiego delle risorse destinate alla realizzazione dei compiti assegnati, tale dirigente non dovrebbe dunque essere posto in condizioni di subordinazione gerarchica rispetto ad altri;
- *dell'autonomia manageriale*, che è l'evidente corollario dell'elemento precedente e che deve tradursi nella possibilità da parte del vertice dell'agenzia di operare in condizioni di ampia flessibilità per quanto concerne le risorse finanziarie, il personale, la struttura organizzativa; con il termine flessibilità si intende qui la possibilità di scostarsi dalle direzioni intraprese nella gestione dei dipartimenti ministeriali adottando proprie strategie che non necessariamente poi risultano essere improntate ad una maggiore flessibilità. In altri termini la flessibilità cui si fa riferimento è quella del sistema, non tanto quella interna all'organizzazione, anche se è auspicabile che la *disaggregazione* ponga in essere condizioni tali da indurre al superamento di quelle rigidità che hanno finora contraddistinto la pubblica amministrazione.

In relazione a tale condizione appare opportuna la seguente riflessione. L'autonomia costituisce un corollario importante rispetto alla disaggregazione strutturale analizzata nel paragrafo precedente. Essa lo è in particolar modo laddove si considera che se ci si fermasse alle altre componenti che contraddistinguono la disaggregazione, ovvero specificazione e specializzazione dei compiti, e le si considerassero solo superficialmente potrebbe emergere un'impressione particolare, e cioè che questi principi non siano tanto diversi da quelli proposti dal modello burocratico. Si pensi a come, dal punto di vista organizzativo, il modello burocratico abbia trovato traduzione sostanzialmente in quattro elementi:

- l'attenzione posta sui compiti e sulle mansioni più che sulle relazioni;
- il privilegio riconosciuto alla specializzazione tecnico-operativa o di tipo formale per cui ogni processo viene scomposto in fasi e poi riaggregato in base a criteri di omogeneità e indipendentemente dal tipo di risultato che deve essere raggiunto;
- la convergenza di compiti, mansioni e operazioni verso la formulazione di un atto formale tramite cui si attribuisce valore giuridico all'azione amministrativa;
- l'integrazione verticale quale risposta all'aumento della complessità, delle dimensioni e delle conseguenti esigenze di coordinamento.

Ad eccezione dell'ultimo elemento che chiaramente contrasta con il concetto di disaggregazione, per i primi tre si potrebbe cadere in errore ed assumere che il modello delle agenzie sia in linea con gli stessi. L'impressione è in parte dovuta al fatto che finora si sono prese in considerazione solo le premesse organizzative del rapporto di agenzia e non la sua dimensione relazione, rappresentata dal *performance contracting*. D'altro canto se è pur vero che una certa enfasi è posta sui compiti e sulla distribuzione degli stessi, in nessun modo il modello delle agenzie si riferisce al procedimento amministrativo o ad altri atti formali quali criteri intorno ai quali realizzare quella specificazione dei compiti di cui si è detto. Ma se ancora qualche dubbio restasse in merito alla riconducibilità del modello delle agenzie al più ampio paradigma burocratico, ecco che il presente elemento di analisi, l'autonomia manageriale appunto, introduce un aspetto che nel paradigma burocratico è del tutto assente e cioè la flessibilità.

La flessibilità, intesa come possibilità di ricorrere a diversi strumenti per affrontare la complessità, richiede evidentemente autonomia dal momento che non è possibile stabilire a priori quali e quante risorse saranno necessarie per operare in condizioni di incertezza. Una volta che si sia presa in considerazione la possibilità che non tutto può essere previsto e quindi che non è possibile delineare chiari e univoci corsi d'azione per lo svolgimento dei compiti assegnati, salta anche la possibilità che l'organizzazione a capo della quale si pone un soggetto possa essere una sorta di scatola chiusa, definita a partire da condizioni di ottimizzazione. Questo soggetto deve essere messo in condizione di intervenire tempestivamente di fronte al mutare delle condizioni ambientali e di operare scelte che mantengano l'organizzazione in condizioni di equilibrio senza che si renda necessario ogni volta un intervento esterno. Quando una parte dell'attività che prima veniva svolta da un ministero viene trasferita ad un'agenzia si è proprio di fronte ad un caso in cui l'assenza di flessibilità rischia di essere molto costosa poiché, con la separazione, il ministero perde la conoscenza diretta dell'attività e di conseguenza perde la capacità di essere tempestivo negli interventi, ammesso che prima lo fosse. L'autonomia, in termini di possibilità di impiegare liberamente e responsabilmente le risorse finanziarie ed umane che sono state destinate allo svolgimento di un determinato compito e di compiere le

scelte organizzative che si reputano più idonee per lo stesso, è una condizione necessaria, in assenza della quale, propriamente, non è possibile parlare neppure di disaggregazione strutturale.

1.1.3 Il performance contracting

Il *performance contracting* è un concetto che descrive una situazione in cui i due soggetti considerati regolano il proprio rapporto sulla base di un accordo che assume una dimensione formale, ed in taluni casi quasi contrattuale, e che descrive i doveri reciproci ed in particolar modo i risultati che una parte si impegna a raggiungere per conto dell'altra. Anche questo concetto si articola in una serie di componenti di seguito descritte:

- *l'accordo sul rapporto risorse/risultati*: è la componente centrale poiché rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono ad essere regolati i rapporti tra le parti ed il termine di paragone per ogni successiva evoluzione degli stessi;
- *la programmazione dei risultati*: è uno strumento attraverso il quale vengono definite le attività da realizzare in seguito agli accordi intervenuti e vengono distribuite le risorse necessarie; per un soggetto che svolga una funzione operativa, come un'agenzia, ed entri solo parzialmente nel processo di definizione strategica, la definizione del budget e la gestione del processo ad esso collegato rappresentano un'area nella quale possono delinearsi importanti occasioni di miglioramento;
- *la rilevazione dei risultati*: è l'aspetto lungo il quale si misura la capacità dell'accordo di essere veramente strumento di regolazione: esso deve infatti contenere una definizione anche delle rilevazioni che devono essere realizzate e dei soggetti che devono realizzarle, nonché chiaramente delle aree di responsabilità cioè dei risultati sul raggiungimento dei quali si intende realizzare la valutazione dell'operato dell'agente; è evidente che questa componente, per essere correttamente intesa, non deve essere il frutto di un'imposizione unilaterale ma, al pari dell'accordo precedentemente definito, l'esito di un processo di negoziazione;
- *il miglioramento dei risultati*: consiste nell'individuazione delle aree che possono essere soggette a miglioramenti in termini di efficienza, efficacia ed economicità; in tal caso si pone l'attenzione sul fatto che il processo di negoziazione che porta all'accordo deve essere in grado di stimolare miglioramenti e contenere incentivi che si muovano nella direzione programmata, si tratta dunque di una componente rispetto alla quale il contributo deve essere non solo dell'agente (agenzia) ma anche del principale (amministrazione di riferimento);
- *la gestione dei risultati*: cioè dire la capacità in generale di migliorare il livello del management diffuso nell'organizzazione ed in particolare di sviluppare le competenze

che consentono all'agenzia, ma anche al ministero, di svolgere opportunamente il proprio ruolo nei processi di negoziazione e definizione delle strategie che l'agenzia dovrà tradurre in atto.

Potrebbe a prima vista sembrare che il *performance contracting* non sia altro che un processo di programmazione e controllo di gestione ben definito, ma non è propriamente così perché, malgrado il termine sia contenuto fra virgolette, ciò cui ci si riferisce è appunto una relazione di tipo contrattuale. All'interno di un'organizzazione, al di là del prevalere in essa di rapporti di tipo gerarchico, il percorso di programmazione prevede un momento di negoziazione e prevede anche generalmente un'assunzione di responsabilità da parte del dirigente che accetta appunto un budget con gli obiettivi che questo definisce. Tuttavia normalmente tale processo non prevede l'instaurarsi di un rapporto contrattuale tra le parti, formalmente perché non ci sono parti distinte, sostanzialmente perché non esiste fra le parti una relazione di scambio. L'agenzia è un'organizzazione separata dal ministero, che realizza per esso un determinato insieme di attività per finanziare le quali ottiene in cambio specifiche risorse. Questo rapporto coinvolge quindi due soggetti e prevede che entrambi si obblighino rispetto alla realizzazione di una determinata prestazione. Parlare di contratto può essere inappropriato perché tra agenzia e ministero non viene stipulato un contratto nel senso giuridico del termine e per questo motivo il termine *contracting* viene solitamente posto tra virgolette.

In ambito anglosassone si parla di *arrangement* o di *quasi – contract*, in Italia si usa il termine *convenzione*. Al di là delle terminologie, il punto è che la regolazione del rapporto è affidata ad un documento formale che indica esplicitamente ed in modo verificabile cosa l'agenzia deve fare e quante risorse le sono affidate per farlo, lasciando ad essa l'autonomia di gestire al meglio queste ultime e la responsabilità di realizzare gli obiettivi. Non è rilevante il documento in sé, quanto soprattutto il processo in quanto il contenuto e la credibilità del documento sono fortemente correlata al fatto che non si tratti di un'imposizione. In caso contrario infatti si è in presenza di una relazione che, sebbene sui generis nella trasmissione delle decisioni, resta comunque gerarchica. Il *contracting* è appunto il processo che vede le parti coinvolte in forme di negoziazione anche molto sofisticate e ciò in ragione non soltanto dell'asimmetria informativa e delle esternalità che contraddistinguono la posizione reciproca degli attori coinvolti, ma anche della particolare situazione che caratterizza questo tipo di rapporto fra principale e agente. Agenzia e ministero non svolgono le stesse attività ma si trovano ad operare in condizioni di dipendenza reciproca poiché la prima necessita delle risorse del secondo e questi, per svolgere la sua attività di pianificazione strategica, ha bisogno delle informazioni e della collaborazione dell'agenzia. La relazione negoziale che va allora ad

instaurarsi fra le parti vede nel documento solo uno degli aspetti, anche se il più rilevante, e si sostanzia piuttosto nel processo, nei ruoli nuovi e antagonisti dalla cui interazione derivano l'accordo e l'incentivo al miglioramento, a condizione che tali ruoli siano correttamente interpretati. Come già per la disaggregazione strutturale, risulta opportuno procedere nell'approfondimento di questo concetto attraverso una serie di considerazioni.

Innanzitutto è necessario precisare meglio la differenza intercorrente fra contratto e rapporto di agenzia, in particolar modo per quanto concerne la delega del processo decisionale che si realizza in merito alla gestione delle agenzie. La questione ruota intorno all'individuazione delle caratteristiche distintive di una relazione contrattuale rispetto al rapporto di agenzia. Se infatti si prescinde dall'analisi economica di quest'ultimo e ci si trasferisce in un ambito più vicino all'analisi degli aspetti giuridici, emerge una questione che può generare qualche confusione. Si fa qui riferimento alla possibilità che emerga qualche dubbio intorno al fatto che l'agenzia sia un rapporto la cui origine deve collocarsi in uno strumento di tipo contrattuale o piuttosto di tipo legale. La questione ruota intorno al fatto che l'agente opera per conto del principale, viene cioè delegato ad esso parte del processo decisionale e all'origine di tale delega in molti casi c'è un contratto. Persino nel parlare della relazione fra ministero ed agenzia si suole parlare di rapporto contrattuale e, se anche non si intende impiegare il termine in senso strettamente giuridico, il significato di accordo vincolante per le parti resta preminente. I due termini sembrano dunque in qualche modo confondersi e può essere utile cercare di dare una definizione più precisa degli stessi (Bamberg, Spremann 1987).

Il concetto di contratto fa comunemente riferimento, in ambito economico, alla realizzazione di una transazione fra un acquirente e un venditore che scambiano beni in cambio di denaro, si tratta appunto del contratto di scambio. Man mano che la complessità dell'oggetto e la durata della relazione fra le parti diventano più rilevanti, gli aspetti legali nella definizione del contratto assumono una maggiore importanza e la definizione del termine si amplia potendo assumere una connotazione estesa, come nel caso del sistema giuridico italiano⁴. Ciò che però più rileva ai fini della distinzione che si sta cercando di delineare è che, nella definizione dei contratti, le parti assumono decisioni che sono coerenti alle loro preferenze individuali ma quest'ultime non trovano espressione nel contratto stesso, in altri termini ogni parte resta indifferente rispetto alle preferenze dell'altra, l'accordo è egoistico e ad essere eventualmente sanzionata è la violazione dell'accordo. In termini giuridici vale il principio per cui i motivi per cui si è accettato il contratto sono irrilevanti.

⁴ L'articolo 1321 del Codice Civile Italiano stabilisce: "il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale".

Se si parla di agenzia al contrario le preferenze dei diversi soggetti coinvolti nella formazione dell'accordo sono centrali. L'elemento qualificante del rapporto di agenzia consiste nella delega di parte del processo decisionale ad un soggetto terzo: gli interessi di questo terzo, la sua posizione relativa, la lealtà che può comprovare rispetto alle scelte apparenti o effettive del principale, sono tutti aspetti centrali della relazione. Il rapporto di agenzia si attua con la delega nella definizione di scelte e preferenze, creando una necessaria relazione fra le funzioni di utilità dei soggetti coinvolti. Mentre il contratto con soggetti terzi ha per oggetto l'esito all'esito della relazione, il rapporto di agenzia include anche la definizione del contributo coordinato delle parti. Può esserci una delega completa, in tal caso il rapporto di agenzia difficilmente è disciplinato da contratti a valenza giuridica ed altre sono le fonti alla sua origine. In altri casi forme estese di delega e discrezionalità possono accompagnarsi a situazioni in cui l'agenzia offre competenze specialistiche e valutabili che l'amministrazione di riferimento intende impiegare nell'esercizio delle proprie funzioni: in questo caso il contenuto di fiducia nella chiara distinzione di competenze e responsabilità prevale, o dovrebbe prevalere, rispetto al contenuto di convenienza che impone nei contratti la definizione puntuale dell'oggetto. In altri casi ancora la delega e la discrezionalità possono essere contenute, l'attività può essere descritta in modo preciso ma lasciare spazi comunque all'assunzione di comportamenti non osservabili e quindi attribuire comunque rilevanza alle preferenze dei soggetti. E' evidente che ognuna delle tre situazioni descritte può essere e normalmente viene disciplinata attraverso un contratto ma il contratto non è necessario perché si instauri un rapporto di agenzia. D'altro canto si noti che affinché si possa effettivamente parlare di agenzia è necessario che sia presente un ambito significativo di discrezionalità. Se l'agente, nell'ambito della delega di un processo decisionale affidatagli da un altro soggetto, non può articolare le sue scelte ed agire, almeno potenzialmente, in relazione alle sue preferenze quello che si configura non è propriamente un rapporto di agenzia. Qualora infatti la disciplina contrattuale intervenga a stabilire esattamente quale debba essere il contenuto delle azioni che un soggetto svolgerà per conto ed eventualmente in nome di qualcun altro, è il contratto, che nell'ordinamento italiano si definisce in tal caso mandato⁵ speciale, a generare la delega, e non sussiste di per sé alcun rapporto di agenzia fra le parti.

I contratti che vadano a delineare un rapporto di agenzia hanno tipicamente elevati costi di definizione, il rapporto viene, infatti, a dipendere da norme che disciplinano le sanzioni per gli eventuali comportamenti opportunistici da parte dell'agente o il mancato pagamento degli incentivi da parte del principale. I costi sono sostenuti per valutare non soltanto le abilità della

⁵ L'articolo 1703 del Codice Civile Italiano stabilisce: "il mandato è il contratto con cui una parte assume l'obbligo di compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altra parte".

controparte ma soprattutto la sua affidabilità e tradurre tali valutazioni in clausole contrattuali. Divengono allora centrali aspetti comportamentali come la fiducia, la lealtà, la presenza, l'opportunità, che non solo sono di difficile valutazione ma normalmente non assumono rilevanza nei contenuti del contratto.

Se dunque si assume che alcuni contratti contengono elementi del rapporto di agenzia ma che l'agenzia non è una forma particolare di contratto, ne segue che rapporti di agenzia possono sussistere anche senza un'origine contrattuale. La teoria del principale – agente non è soltanto una teoria speciale sugli incentivi contrattuali ma si riferisce piuttosto ad un modello di delega del processo decisionale e monitoraggio delle scelte compiute da una terza parte. Malgrado dunque le sovrapposizioni che in concreto si possono realizzare, contratto e agenzia definiscono due delle possibili varianti nelle forme di interazione e le loro dimensioni principali sono definite nella Tabella 1.1 riportata di seguito. La distinzione appena delineata appare del tutto coerente rispetto alle componenti del *performance contracting* indicate precedentemente: fra esse infatti l'accordo non è che uno degli elementi necessari e accanto ad esso troviamo una forte attenzione per tutti gli elementi che concernono la programmazione, la misurazione, il miglioramento dei risultati e dunque, in concreto, la determinazione del processo decisionale delegato.

	CONTRATTO	AGENZIA
Contesto	Mercato	Organizzazione
Aspetti procedurali di pianificazione	auto-determinazione, specificazione, orientamento alla performance	delega, rappresentanza, discrezionalità, interdipendenza, orientamento allo sforzo
Struttura legale	reciproco consenso fra decisioni individuali	autorizzazione unilaterale ad agire per conto del principale
Regole necessarie oltre all'accordo fra le parti	nessuna	sanzioni per comportamenti opportunistici o mancata assegnazione di incentivi
Rilevanza delle preferenze individuali	nessuna	elemento centrale
Applicazioni concrete	scambi di beni	Management, agenti di vendita, prestazioni professionali
Base di legittimazione	reciprocità	preferenze individuali

Tabella 1.1 Differenze fra contratto ed agenzia come strumenti di coordinamento

Fonte: rielaborazione autore da Schanze 1989

Una seconda considerazione riguarda il processo di programmazione e controllo ed individua in esso uno dei tratti più importanti per il funzionamento di tale tipo di soluzione organizzativa. Posto che la diffusione di tecniche di gestione più evolute rappresenta una necessità di portata generale all'interno della pubblica amministrazione, nel caso delle agenzie essa si pone quale condizione necessaria. Se all'accordo infatti non si accompagna l'adozione da parte dell'agenzia di sistemi di programmazione e rilevazione in grado di fornire una chiara indicazione delle

attività che sono state realizzate e quindi del grado di raggiungimento degli obiettivi, in primo luogo non vengono prodotti quei segnali che fungono per il principale da variabile indice dell'operato dell'agente e quindi non può essere compiuta una valutazione corretta e non possono essere definite schede di ricompensa in grado di incentivare l'adozione da parte dell'agente di un comportamento in linea con gli interessi del principale; in secondo luogo vengono meno gli elementi stessi su cui definire l'accordo per il periodo successivo ed è probabile che il principale torni in tal caso ad occuparsi direttamente dell'attività operativa.

Una terza considerazione riguarda le ragioni per cui il *performance contracting* può essere considerato uno strumento in grado di migliorare la gestione. Si tratta di motivazioni che, al pari di quanto visto nel caso della disaggregazione strutturale, valgono a prescindere dal modello delle agenzie. Un primo vantaggio possibile è legato alla possibilità di riorientare l'attenzione della pubblica amministrazione dagli input e dalle risorse ai risultati. Tradizionalmente l'enfasi è stata posta sul rispetto delle norme in tema di procedimento amministrativo, laddove esistenti, sulla verifica della correttezza formale dell'atto amministrativo, sulla sua legittimità e sulla copertura finanziaria dello stesso. Con il *performance contracting* si punta a fornire un supporto procedurale al superamento di tale tradizione, fermo restando che la possibilità che tale strumento possa essere efficace in tal senso dipende molto anche dalla cultura diffusa nel sistema delle pubbliche amministrazioni. Un secondo vantaggio è quello di fornire la soluzione al problema dell'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto fra principale ed agente, ciò spiega la sua centralità rispetto a tale modello e l'attenzione che deve essere posta ad una sua corretta impostazione. Una terza area di benefici è rappresentata dal fatto che un contesto di relazioni di tipo contrattuale, concentrate sul risultato, incrementano nel tempo le possibilità da parte del management di assumere decisioni discrezionali poiché distolgono l'attenzione del principale dall'uso operativo delle risorse, in tal senso il *performance contracting* è uno strumento che facilita l'innovazione manageriale. Infine, ed al pari della disaggregazione strutturale, questo strumento aumenta la trasparenza della pubblica amministrazione all'interno del sistema pubblico e potenzialmente anche nei confronti della cittadinanza e ciò in quanto rende maggiormente evidenti le responsabilità e orienta complessivamente ad un'attenta valutazione di quanto gli obiettivi siano stati raggiunti e di quanto dunque debba essere eventualmente ancora realizzato. Si tratta in conclusione di una dimensione che definisce un nuovo modo di gestire la pubblica amministrazione e che scommette sulla possibilità di creare forti incentivi al miglioramento della stessa attraverso una chiara separazione di ruoli e responsabilità.

1.2 Differenze nelle fattispecie concrete di agenzia

Il concetto di agenzia è stato connotato in modo articolato ed è ora possibile proporre una definizione operativa. *Le agenzie sono pubbliche amministrazioni, strutturalmente separate dall'organizzazione ministeriale, operanti in condizioni di autonomia manageriale e dedicate alla realizzazione di attività negoziate nell'ambito di un processo di performance contracting.*

Il fatto di aver individuato tre dimensioni principali lungo le quali si estende la definizione di tale concetto rende immediata l'individuazione di una tipologia di situazioni che può costituire un utile strumento di valutazione delle esperienze esistenti (Pollitt, Talbot 2004).

	INTEGRAZIONE ORGANIZZATIVA	DISAGGREGAZIONE STRUTTURALE
ASSENZA DI PERFORMANCE CONTRACTING	ministeri classici	aziende autonome
PERFORMANCE CONTRACTING	centri di responsabilità	agenzie

Tabella 1.2 Elementi di differenziazione organizzativa

Fonte: rielaborazione autore da Pollitt, Talbot 2004

Prendendo in considerazione in particolare due delle tre condizioni evidenziate, la Tabella 1.2 propone quattro situazioni cui viene attribuita una denominazione a partire da quelle esperienze concrete che possono essere ricondotte ad esse. Non è interesse del presente lavoro individuare una definizione precisa per le altre tre soluzioni, tuttavia, in prima approssimazione, appare corretto ritenere che i referenti empirici indicati per ciascuna di esse possano essere indicativi delle caratteristiche di ognuna.

Il ministero classico è un tipico esempio di organizzazione burocratica, fortemente integrata e tendente ad assumere tutte le funzioni relative ad una determinata area di "policy". Nella determinazione delle attività da svolgere prevale la programmazione di bilancio improntata ai principi della contabilità pubblica ed in particolare al valore autorizzativo che si attribuisce ai documenti contabili sottoposti all'approvazione del parlamento.

Un richiamo, seppur parziale e sbrigativo, alle riforme in materia contabile pare idoneo a fornire indicazione di una delle possibili traiettorie di riforma, parzialmente in atto nel nostro paese e già attuata in altri, come per esempio in Francia, verso una organizzazione ancora fortemente integrata ma aperta alla definizione di rapporti regolati dal *performance contracting*. Il richiamo all'esperienza francese della LOLF⁶ e dell'attivazione dei *centres de responsabilité*

⁶ In Francia, la *loi organique relative aux lois de finances* (LOLF) è la legge che determina il quadro giuridico entro cui trovano collocazione le leggi di bilancio, la manovra di finanza pubblica e i principali interventi di programmazione delle politiche pubbliche del sistema amministrativo francese. Si tratta di una legge organica che ha completamente ridisegnato il sistema di programmazione economica francese

nella denominazione di questo secondo tipo di soluzione è evidente ed individua come tratto distintivo l'attribuzione ad un articolazione dell'organizzazione, per esempio un ufficio o un servizio, di obiettivi chiari e misurabili. Si tratta di un'esperienza che non ha condotto alla creazione di agenzie poiché non sono mutati i profili organizzativi, tuttavia la previsione di uno strumento contrattuale e di un bilancio pluriennale per queste unità e la nomina di un dirigente responsabile per la realizzazione degli obiettivi rappresentano le condizioni per poter affermare che ci si muove verso l'implementazione del *performance contracting*. Il caso francese ha evidenziato che i tempi di introduzione e routinizzazione di tale innovazione sono piuttosto lunghi, che è necessaria una certa gradualità affinché vengano compresi i principi che sono alla base di tale tipo di gestione, che è opportuno lasciare una certa autonomia e flessibilità riguardo alla valutazione dei casi che possono costituire un favorevole ambito di applicazione; ha in altri termini mostrato che è possibile muoversi lungo questa direzione senza spingersi oltre.

In merito le riforme contabili intervenute nel nostro paese nel corso degli ultimi anni, ed in particolare la legge n. 94 del 1997, il D.Lgs. n. 279 del 1997 e la legge n. 208 del 1999, hanno cercato proprio di modificare una situazione contraddistinta dal prevalere di sistemi di contabilità finanziaria e definire un sistema contabile che costituisse uno strumento in grado di coinvolgere maggiormente la dirigenza nella gestione, riconoscendo ad essa un ruolo centrale nella definizione delle proposte di bilancio e attribuendole maggiore discrezionalità nell'impiego delle risorse. La riclassificazione delle voci di bilancio operata dalla legge n. 94 del 1997 ha definito una nuova unità elementare, l'unità previsionale di base, attribuendole il significato di insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa; il decreto n. 279 del 1997 ha introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di introdurre sistemi di contabilità economica, passo che costituisce la premessa necessaria alla predisposizione di sistemi di controllo di gestione; la legge n. 208 del 1999 è infine intervenuta a modificare la disciplina contabile regionale definendo un percorso di bilancio che, se correttamente interpretato, è perfettamente coerente rispetto ai principi della programmazione e del controllo di gestione. D'altra parte non mancano esempi di movimenti dal modello ministeriale classico ad un altro tipo di soluzione che ho esemplificato riferendomi all'esperienza italiana delle aziende autonome statali. Si tratta invero di tutti quei casi in cui l'amministrazione centrale ha proceduto alla creazione di nuove organizzazioni al fine di attribuire alle stesse la realizzazione di una determinata attività senza però concedere reali spazi di autonomia gestionale. Il caso delle poste, delle ferrovie, dei telefoni, dei monopoli, fino ai recenti processi di aziendalizzazione, ed in taluni casi privatizzazione, costituiscono tipici esempi

sostituendosi ad una normativa che risaliva ormai al 1959. Introdotta nel 2001, la riforma relativa all'implementazione di tale legge ha richiesto oltre 5 anni di gestazione.

che è possibile affiancare a molti altri casi come per esempio gli Enti Previdenziali. In nessuno di questi casi il rapporto intercorrente tra soggetto e ministero può tuttavia essere ricondotto ad una dimensione negoziale, né tanto meno è stato mai definito in termini contrattuali. Né del resto si muove in tal direzione la recente introduzione nel sistema contabile nazionale di criteri di riclassificazione ed analisi della spesa ispirati all'avvio di processi di *spending review* in grado di sostenere la valutazione di missioni e programmi dello stato.

La tipologia delineata nella Tabella 1.2 non è l'unica cui si possa fare riferimento per inquadrare il concetto di agenzia e ciò in quanto essa considera solamente due tra le dimensioni possibili di analisi. Si tratta invero delle due dimensioni più importanti perché in grado di dare una denotazione precisa al fenomeno, tuttavia, guardando alla pubblica amministrazione, è possibile individuarne altre, cui si può attribuire un valore "secondario" in quanto non necessarie a contraddistinguere un'agenzia:

- la dimensione;
- il soggetto responsabile: ministro, vertice amministrativo del ministero;
- la funzione: regolativa, di sviluppo, servizio professionale, servizio commerciale, programmazione;
- la rilevanza politica: significativa, moderata, marginale;
- la posizione rispetto al centro decisionale: centrale, periferica;
- la struttura di rilevazione interna: autonoma, collegata a quella di altri dipartimenti;
- le fonti di finanziamento: proprie, trasferimenti;
- la clientela: pubblico, interna;
- il sistema competitivo: assente, interno, esterno;
- i profili di collaborazione necessari per il perseguimento degli obiettivi: assenti, interni, esterni.

Si tratta di alcune tra le dimensioni più rilevanti attraverso cui classificare e analizzare un'organizzazione pubblica e alcune fra esse hanno trovato impiego nella definizione dei contenuti del questionario di ricerca impiegato nella presente analisi. La posizione di queste dimensioni rispetto alla tipologia precedentemente definita è trasversale nel senso che è possibile che soggetti che rispetto a quest'ultima risultano appartenere a due tipi diversi, presentino nondimeno somiglianze con riferimento alle prime.

Per chiarire il concetto di agenzia un'ultima classificazione può essere ancora utile: in essa si assume quale criterio fondamentale quello della responsabilità. Parlando di disaggregazione strutturale, di autonomia e di *performance contracting* è stato affermato che uno fra gli elementi fondamentali del concetto di agenzia è quello di autonomia, ma si è sottolineato anche

il fatto che le agenzie rimangono all'interno della pubblica amministrazione. E' possibile allora definire due ulteriori dimensioni lungo le quali collocare il fenomeno in posizione relativa rispetto alle altre forme organizzative.

La prima dimensione, che sarà più diffusamente discussa nel terzo capitolo, è quella del controllo e si riferisce propriamente alla gestione e quindi alla definizione dei programmi, alla traduzione degli stessi in obiettivi, all'attribuzione delle risorse. Posto che il disegno istituzionale di ogni paese può prevedere la presenza di organismi parlamentari, parzialmente o del tutto autonomi, come commissioni, organi di audit, magistrature, aventi il compito di svolgere un'attività di controllo di varia natura su parti dell'amministrazione o sull'intero apparato, il soggetto che svolge l'attività di controllo cui ora si fa riferimento è il governo. I profili di autonomia si definiscono rispetto allo spazio che nel processo decisionale viene riconosciuto, ed effettivamente concesso, agli organi chiamati a dirigere l'organizzazione sottoposta al controllo. Di conseguenza tale dimensione si muove fra un estremo di totale controllo da parte dell'esecutivo e l'altro, di grande autonomia rispetto a quest'ultimo.

La seconda dimensione, oggetto del quarto capitolo, è strettamente legata alla prima e riguarda il tema della responsabilità o meglio del soggetto rispetto al quale chi è chiamato a dirigere un'organizzazione deve rispondere della sua gestione, in quello che nella sua complessità può essere definito come il sistema di governance del rapporto tra le amministrazioni considerate. E' evidente che tanto più il controllo viene esercitato dal governo tanto più la responsabilità sarà nei suoi confronti, potendosi viceversa affermare che laddove i profili di autonomia sono più ampi, la responsabilità tende ad estendersi e a rivolgersi all'intera utenza, avvicinando in tal modo il soggetto al settore privato. Vale la pena di precisare che anche in questo caso non si tratta di responsabilità di tipo giuridico, o legata al controllo esercitato da organi istituzionali diversi dal governo, ma piuttosto di una responsabilità di tipo gestionale che teoricamente è quella su cui dovrebbe basarsi la valutazione circa l'opportunità di confermare un dirigente nel suo ruolo oppure sostituirlo.

Lungo queste due dimensioni le agenzie si trovano nell'area delle organizzazioni controllate dal governo e responsabili di fronte a quest'ultimo. Sono più autonome dei ministeri ed il profilo di responsabilità è più generale, non entrando nel dettaglio dell'opportunità delle scelte gestionali compiute, ma il ruolo dell'esecutivo resta centrale e non si può parlare propriamente di agenzie laddove ci si allontani troppo da tale posizione. Un ente previdenziale, un'impresa pubblica o un'autorità di regolazione non sono propriamente disaggregati rispetto all'organizzazione dell'esecutivo, piuttosto sono distinti dalla medesima, ma soprattutto non regolano i loro rapporti con quest'ultimo sulla base di una relazione di tipo negoziale, parimenti operano in un contesto di autonomia gestionale rispettivamente crescente ed il controllo

esercitato su di essi si fa progressivamente minore fino a essere del tutto assente nel caso delle autorità di regolazione.

Ecco quindi che la definizione di agenzia, a livello di amministrazione centrale, può trovare un ulteriore elemento di connotazione che tenga in conto le due dimensioni appena delineate e di conseguenza completarsi: *le agenzie sono pubbliche amministrazioni facenti parte dell'esecutivo ma strutturalmente separate dall'organizzazione ministeriale, autonome dal punto di vista manageriale e dedicate alla realizzazione di attività negoziate nell'ambito di un processo di performance "contracting".*

A tal proposito si consideri ancora una volta che il tema della responsabilità è uno dei più delicati nel caso delle agenzie poiché è con riferimento ad esso che si sono creati i maggiori problemi. Un'interpretazione non corretta di tale responsabilità, in particolar modo da parte della componente politica, rischia infatti di rendere il controllo esercitato sulle agenzie del tutto equivalente a quello realizzato sui ministeri e dunque di neutralizzare di fatto la natura di agente che questo tipo di organizzazione dovrebbe avere. Rendere i dirigenti a capo delle agenzie responsabili direttamente di fronte al parlamento per la gestione operativa è una delle soluzioni possibili, adottata per esempio in Nuova Zelanda, ma essa non elimina la responsabilità rispetto all'esecutivo che è insita nella natura contrattuale del rapporto che lega quest'ultimo all'agenzia. E' quindi possibile affermare che è nella natura stessa del concetto di agenzia il fatto che il governo eserciti una qualche forma di controllo sull'organizzazione e di conseguenza il rischio che tale controllo assuma dei tratti di eccessiva attenzione ed invadenza.

Quello compiuto finora è stato un percorso che, partendo dalla considerazione delle definizioni fornite dalla letteratura internazionale sul tema, ha cercato di delineare i contenuti del concetto di agenzia. Appare necessario a questo punto, utilizzare questa categoria concettuale al fine di indagare le caratteristiche assunte concretamente da tale fenomeno tanto a livello internazionale, quanto, più specificatamente, nel sistema amministrativo italiano.

2 Le agenzie nell'ambito del sistema di differenziazione istituzionale ed organizzativa delle funzioni pubbliche

Per introdurre il tema del modello delle agenzie quale strumento di differenziazione istituzionale ed organizzativa, appare opportuno compiere primariamente tre considerazioni di carattere generale.

Primo. Il modello organizzativo che ha contraddistinto i sistemi amministrativi pubblici di gran parte dei paesi, per tutto il '900 è stato quello del ministero inteso come burocrazia fondata su logiche di controllo di tipo gerarchico, specializzazione funzionale e chiara separazione di ruoli fra un vertice politico, decisore, ed un'organizzazione amministrativa, esecutrice. Se l'introduzione di organizzazioni quali le agenzie, risponde all'idea di superare la tradizionale forma di organizzazione ministeriale, tanto in termini di criteri di specializzazione interna, quanto in termini di rapporti con l'organismo ministeriale, essa tuttavia mai mette in discussione il primato del ruolo politico nell'individuazione e definizione di priorità ed interessi da perseguire. Per quanto la responsabilità ministeriale possa essere stata messa in discussione in relazione a specifici eventi o a più complessivi disegni di riforma, l'introduzione di agenzie, come del resto il ricorso ad altre forme di differenziazione istituzionale, non mette in discussione la separazione dei ruoli ed anzi semmai appare finalizzata a confermare il carattere subordinato dell'amministrazione, esaltandone la dimensione tecnica.

Secondo. Nei paesi che hanno attuato interventi di riforma complessivamente finalizzati ad introdurre questo modello di organizzazione, dal punto di vista gestionale ciò che si è concretamente realizzato è consistito in uno spostamento di una parte rilevante delle risorse umane dalle linee di responsabilità diretta dell'amministrazione ministeriale, a forme di organizzazione dotate di maggiore autonomia (Wilson, 1989). L'allontanamento dalle amministrazioni di provenienza è stato accompagnato dallo sviluppo di nuove identità di appartenenza, nonché, significativamente in contesti amministrativi quali quello italiano, da nuove discipline e fattispecie contrattuali.

Terzo. Il modello delle agenzie non si è mai inserito in contesti monolitici, contraddistinti dalla presenza esclusiva di amministrazioni di tipo ministeriale. Gran parte dei paesi appartenenti all'OECD avevano, già prima degli anni '90, sperimentato in maniera non sistematica, l'introduzione di forme alternative di organizzazione dell'attività pubblica, dotate di volta in volta, di maggiore flessibilità, di maggior autonomia, di regimi statuari ad hoc. Vale anzitutto considerare le forme di differenziazione istituzionale legate alla dimensione territoriale che, se analizzate nella loro dimensione organizzativa, forniscono un quadro contraddistinto dalla presenza di alcune amministrazioni multi funzionali ministeriali operanti a livello nazionale,

affiancate da una molteplicità di amministrazioni, anch'esse multifunzionali ed inoltre polisettoriali, operanti a livello locale e sub nazionale. Ma occorre considerare la presenza costante di soggetti riconosciuti come operatori del sistema pubblico, pur se posti al di fuori dell'amministrazione gerarchica ministeriale. Così nel caso degli enti pubblici (statutory bodies), organizzazioni dotate di uno statuto disciplinato secondo le norme del diritto pubblico o secondo discipline create ad hoc nei sistemi di common law. Parimenti nel caso di società, disciplinate dal diritto privato, ma chiamate a svolgere funzioni pubbliche o possedute da altre amministrazioni pubbliche. Si pensi del resto a come, in periodi di crisi economica, il dibattito, nel nostro come in altri paesi, abbia riguardato non soltanto la razionalizzazione delle strutture ministeriali ma anche la riduzione di tali soggetti esterni ai ministeri ma parte del sistema amministrativo pubblico, e ciò a testimonianza della rilevanza, organizzativa ed economica, delle attività svolte e delle risorse impiegate da queste organizzazioni. Del resto queste categorie di soggetti, di cui si discuterà in seguito, non sono certo scomparse per effetto dell'introduzione del modello delle agenzie, né esse appaiono riconducibili a tale modello, mantenendo, seppur con significative differenze da paese a paese, tratti i peculiarità propri.

Il successo che tale modello ha riscontrato nel corso degli anni '90 è da ricercarsi nella diffusione delle idee ricondotte al modello del New Public Management nel corso del medesimo periodo. Gran parte del dibattito che negli ultimi anni ha avuto come oggetto la pubblica amministrazione è ruotato intorno al tema del management pubblico e dell'importazione di tecniche e stili dal settore privato (Hood, 1991). L'enfasi posta sul tema del management è stata tale da produrre, in particolare nei paesi anglosassoni, un vero e proprio cambiamento linguistico conducendo ad una sostituzione del termine "public administration" con il termine "public management". L'intero dibattito è stato grosso modo sviluppato in una prospettiva dicotomica: da un lato il vecchio modello burocratico, dall'altro il nuovo stile di management pubblico. Sebbene il termine new public management possa essere impiegato con una denotazione piuttosto ampia, riferendosi con esso ad elaborazioni teoriche svolte, anche recentemente, intorno al tema della gestione delle pubbliche amministrazioni, solitamente esso è impiegato per denominare un particolare filone di ricerca i cui principali esponenti sono riconosciuti in D. Osborne e T. Gaebler. "Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", nel 1992, traccia il punto della situazione definendo quella che può essere osservata come la critica anglosassone al tradizionale concetto di burocrazia: "La nostra tesi è semplice. Il tipo di amministrazione che si è sviluppata durante l'era industriale, con le sue burocrazie elefantache e centralizzate, la sua preoccupazione per leggi e regole, e le sue catene gerarchiche di comando, non può funzionare ancora per molto...le burocrazie gerarchiche e centralizzate disegnate negli anni '30 e '40 non sono in

grado di funzionare bene in una società come quella degli anni '90, in rapido cambiamento e ad alta intensità tecnologica ed informativa.”

La teoria weberiana delineava un'amministrazione di funzionari professionisti, preoccupati di applicare impersonalmente la norma attraverso catene informative e decisionali di tipo gerarchico. E' questo tipo di organizzazione che viene ad essere considerato da molti degli autori, riconducibili al New Public Management ma non solo, come una sorta di "ancien régime" in un approccio critico che, col senno di poi, è stato considerato, da molti, fuorviante (Pollitt, Bouckaert, 2004). Da un lato essa non consente di cogliere le differenze che possono intercorrere fra i vari contesti e, nel proporre un unico modello di riferimento, rischia di imporre come soluzioni provvedimenti che al contrario producono risultati netti negativi. Dall'altro, demonizzando interamente il passato, rischia di sottoporre a critica anche soluzioni che al contrario, pur essendo dettate da uno *spirito burocratico*, sono in grado di fornire buoni esiti.

Le nuove elaborazioni teoriche svolte intorno al tema della gestione del sistema delle amministrazioni pubbliche, e fra esse in particolare il New Public Management, vanno quindi viste come un tentativo di riordinare teoricamente i nuovi spunti e le nuove esperienze diffuse nella pubblica amministrazione, ed in particolare in quella anglosassone, a fronte di un'effettiva inadeguatezza da parte del precedente paradigma ad affrontare nuove e mutate condizioni ambientali. Sono invero queste, e non piuttosto un'intrinseca superiorità, a giustificare il ricorso alle nuove teorie ed i tentativi di applicazione delle medesime, peraltro non sempre di successo. Precauzioni a parte, le teorie del management pubblico elaborate in tempi recenti tendenzialmente sono orientate a promuovere una cultura gestionale che enfatizza la centralità del cittadino utente o consumatore e la responsabilità degli amministratori per i risultati. Esse inoltre suggeriscono scelte organizzative e strutturali nella direzione di un controllo decentralizzato che operi attraverso un'ampia varietà di modalità alternative di produzione dei servizi, tra questi modalità particolare enfasi viene posta sui "quasi mercati" in cui soggetti pubblici ed eventualmente anche privati competono fra loro. In tal senso l'attenzione non è rivolta tanto alle aree in cui lo Stato od un altro ente pubblico intende intervenire quanto piuttosto al modo in cui ciò avviene e di conseguenza alla ricerca di strumenti che migliorino l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica. Per quanto concerne poi l'elaborazione teorica più specificatamente denominata New Public Management occorre in particolare considerare come essa sia sorta in contesti caratterizzati da governi centralizzati, esecutivi molto forti e scarsa rilevanza o assenza dei sistemi di diritto amministrativo. Nella sua elaborazione concettuale, il New Public Management sembra poter incorporare l'idea di una catena a cascata di contratti riconducibili ad un unico principale, solitamente il ministro, che è interessato ad ottenere

migliori risultati attraverso una serie di opzioni operative fra loro alternative e sulla cui scelta detiene un'autorità esclusiva.

Una delle aree di riforma che illustra molti dei principi finora esposti è proprio la creazione di agenzie semi-autonome per la produzione di servizi pubblici. L'argomento che viene portato a sostegno di tale modello è che un soggetto che sia esclusivamente produttore può concentrarsi su un'efficiente produzione e sulla qualità del servizio, senza doversi distrarre nella valutazione delle politiche alternative di soddisfazione dell'utente, compito questo che spetta al vertice politico. La discussione intorno alla creazione di agenzie governative in Gran Bretagna e gli sviluppi che tale dibattito ha avuto in Nuova Zelanda, Australia, Canada, Norvegia, Francia ed altri paesi, si sono ovunque concentrati sulla definizione di obiettivi chiari e precisi che consentissero ai produttori di concentrarsi esclusivamente sulla loro attività. Parallelamente si è ritenuto che in tal modo il processo di definizione delle politiche pubbliche potesse essere più rigoroso, più attento e meno incline ad abbandonarsi a dichiarazioni d'intenti troppo pretenziose. Una volta che la produzione è stata separata dalla definizione di politiche pubbliche diventa poi possibile creare degli accordi di tipo contrattuale che consentano di regolare i rapporti fra i soggetti e creare incentivi al miglioramento della performance del produttore.

Il modello delle agenzie rientrerebbe dunque a pieno titolo in uno di quelli che Hood individuò essere gli elementi caratteristici del cambio di paradigma in atto, è più precisamente nel quarto, cioè la progressiva disaggregazione strutturale interna alle organizzazioni componenti il settore pubblico⁷. Tuttavia tale modello, lungi dal rappresentare un superamento di precedenti forme di disaggregazione strutturale, si è andato ad inserire in sistemi amministrativi contraddistinti già tempo, come lo stesso Hood rilevava già nel 1973, da livelli a volte anche notevoli di eterogeneità e differenziazione istituzionale.

2.1 Il sistema delle amministrazioni pubbliche

Esplorare il mondo degli enti pubblici significa affrontare al contempo questioni di carattere concettuale ed istituzionale, relative, in entrambi i casi, alle modalità attraverso le quali sono definiti e, soprattutto, percepiti i confini tra i diversi attori che operano all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche. Il fenomeno della diversificazione istituzionale ed organizzativa delle amministrazioni operanti all'interno di tali sistemi, chiamate di volta in volta ministeri,

⁷ Hood, nel contributo citato, individua sette *doctrinal components* del new public management: 1. autonomia manageriale dei vertici professionali dell'organizzazione; 2. standard e misurazioni esplicite di performance; 3. Enfasi sul controllo dei risultati in termini di output; 4. disaggregazione strutturale; 5. introduzione di elementi di competizione nel settore pubblico; 6. Importazione di pratiche e modelli manageriali dal settore privato; 7. Enfasi sull'uso parsimonioso e responsabile delle risorse pubbliche.

agenzie, enti pubblici – così in riferimento al caso italiano – department, agency, public body, statutory body, quango, non departmental public body - nel contesto internazionale – è un fenomeno che allo stesso tempo presenta caratteri di ubiquità e di elusione. Tali caratteri derivano dal fatto che gran parte di tali amministrazioni, eccezion fatta per i ministeri, si comportano come una sorta di camaleonte. Se, infatti, per un istante, si mette da parte l'aspetto giuridico - formale e si guarda alla realtà organizzativa ed alla dimensione manageriale, ci si rende conto che le stesse amministrazioni, a seconda della prospettiva concettuale, o istituzionale in cui ci si pone, risultano capaci di apparire in modi diversi.

All'origine di questo carattere sta il problema della definizione dei confini propri del sistema delle amministrazioni pubbliche e di quali siano dunque le caratteristiche che concorrono ad individuare come facente parte di tale sistema una determinata organizzazione. La definizione di cosa siano un'agenzia, o un ente pubblico, e di conseguenza di quali organizzazioni possano, ad esempio, essere ricondotte a tale tipologia nell'ambito di un'analisi di tipo comparativo, risente fortemente della prospettiva in cui si pone il soggetto che affronta tale tema. E' possibile cogliere questa aleatorietà dei confini assumendo a riferimento un'importante prospettiva politica nell'ambito della quale si è lungamente dibattuto sui confini propri dello stato e che ispira ancora la maggior parte dei sistemi politici democratici occidentali: la prospettiva politica liberale.

Secondo la prospettiva liberale la netta distinzione fra l'attività, e dunque l'organizzazione, riconducibile alla sfera privata e quella riconducibile alla sfera pubblica costituisce un elemento a fondamento della democrazia (Gualmini, 2003). La sfera privata concerne quelle attività svolte al fine di perseguire autonomamente un interesse individuale. Quando tale distinzione viene meno o non è possibile, il pensiero liberale individua due situazioni patologiche. La prima si configura quando funzioni governative sono svolte da soggetti che perseguono interessi privati, o indipendenti, e che sono irresponsabili politicamente del loro operato. In tali situazioni si viene a creare, di fatto, un potere all'interno dell'apparato istituzionale, e costituzionale, senza che tale potere operi sulla base di una legittimazione, e dunque di una responsabilità, formale. La seconda situazione patologica si realizza in corrispondenza dei c.d. totalitarismi, quando l'intero insieme delle attività è ricondotto alla sfera pubblica e ogni tipo di organizzazione (istituzione), inclusa nei casi limite la famiglia, opera come agente dell'amministrazione pubblica. Il pensiero liberale, ampiamente diffuso nelle democrazie occidentali e qui sommariamente richiamato, si è tradotto storicamente in definizioni più o meno omogenee di *settore pubblico* e *settore privato* che hanno poi trovato declinazione anche con riferimento ad alcuni concreti strumenti manageriali quali ad esempio, il sistema contabile o quello contrattuale.

Tali definizioni si sono storicamente basate sul presupposto che fosse possibile distinguere in modo univoco i confini fra questi due settori e, di conseguenza, l'ambito di responsabilità proprio dei soggetti chiamati a rispondere dell'operato del settore pubblico, ovvero i politici. L'affermarsi dei cosiddetti modelli di Stato sociale e di Welfare ha però contribuito ad indebolire tale distinzione e a incrementare gli elementi di confusione concettuale tra pubblico e privato. L'uso stesso dei termini *settore pubblico* e *settore privato* è stato, più volte, sottoposto a critiche e queste categorie concettuali proprie del pensiero liberale hanno perso parte della loro capacità di aiutare a comprendere ed interpretare il mondo, almeno a livello politico istituzionale.

E' in tale contesto, di arretramento rispetto ad una predisposizione inizialmente favorevole ad attribuire il carattere di *amministrazione pubblica* ad ogni organizzazione in qualche modo legata all'assolvimento di funzioni pubbliche o di finalità in qualche modo pubbliche, che la concezione liberale di stato è stata mantenuta in essere tramite la definizione del concetto di *para stato*. Aggiungendo per convenienza concettuale e politica i prefissi "para", "quasi", "semi" o altri prefissi creati ad hoc, i diversi Stati hanno proposto, almeno dal punto di vista semantico, una via di uscita rispetto alla difficoltà rappresentata da quelle organizzazioni che non era possibile ricondurre agevolmente alla categoria delle amministrazioni pubbliche ma che non operavano nemmeno come soggetti privati, organizzazioni che, tra l'altro, si sono diffuse in maniera crescente e sono ben lungi dall'essere considerate una patologia propria del sistema. Ai limiti del settore pubblico, esempi di tali organizzazioni sono dati dagli enti di beneficenza che in molti contesti ed in corrispondenza di particolari eventi operano come agenti di fatto dell'amministrazione pubblica, enti religiosi o morali che con la loro azione di fatto si sostituiscono all'amministrazione pubblica nell'erogare servizi di assistenza nell'interesse della collettività di afferenza, imprese operanti nel mercato ma di proprietà pubblica e gestite coerentemente ad interessi definiti dall'amministrazione pubblica.

La crescente attenzione verso queste forme alternative di amministrazione dell'interesse pubblico ha portato, nel corso della seconda metà del ventesimo secolo ad una proliferazione di terminologie e metafore. Negli '60 Alan Pifer coniò il concetto di *quasi non governmental organizations*, andando in tal modo a connotare l'allora crescente fenomeno di ricorso da parte del governo degli Stati Uniti d'America all'uso di organizzazioni non governative di tipo non profit coinvolte nell'implementazione delle politiche pubbliche. Tale concetto è stato successivamente ricondotto ad un termine caleidoscopico e probabilmente abusato, in particolar modo nel contesto anglosassone, il cosiddetto *quango*, introdotto sistematicamente nella letteratura britannica nel 1982 da Barker e poi ampiamente ripreso da Hood (1986), Greer (1992), Pliatsky (1992), Van Thiel (2001), Greve, Flinders, Van Thiel (2002), Pollitt e Talbot

(2004), Wettenhall (2004), Bertelli (2005). Altri termini hanno trovato minor fortuna in ambito internazionale e la letteratura richiama a volte i concetti di *contract state*, *new political economy*, *modern public sector*. Il termine intorno al quale sussiste il maggior consenso è rappresentato, in particolare nel caso dell'amministrazione britannica, dall'acronimo NDPB, che si riferisce all'esperienza dei Non Departmental Public Bodies. Tale categoria concettuale ricomprende in realtà quattro tipi di organizzazioni fra loro molto differenti ma contraddistinte dal fatto di non essere parte dell'amministrazione ministeriale e di non operare come agenti della medesima bensì come soggetti autonomi nello svolgimento di specifiche funzioni pubbliche. Le quattro categorie ora richiamate comprendono gli NDPB a carattere esecutivo, categoria nella quale non rientrano dunque le agenzie create del programma Next Steps, gli NDPB a carattere consultivo, i Tribunali e alcuni organi di vigilanza. Ma la lista degli acronimi impiegati nelle diverse esperienze di differenziazione istituzionale ed organizzazione, e la conseguente classificazione dei soggetti facenti parte del sistema delle amministrazioni pubbliche, appare piuttosto cospicua⁸ potendosi, di fatto, individuare criteri di classificazione piuttosto dettagliati e specifici per ogni paese.

2.2 La riforma amministrativa in Italia

Alla luce delle considerazioni compiute al termine del paragrafo precedente, si coglie l'importanza di collocare l'esperienza dell'introduzione del modello delle agenzie, nel quadro del più ampio processo di riforma che ha contraddistinto la storia recente del sistema amministrativo del nostro paese. L'Italia repubblicana, nella sua storia poco più che cinquantenne, ha assistito, per quanto concerne il tema delle riforme amministrative, sostanzialmente a quattro grandi cicli (Capano, 2000): quello successivo alla fase costituente, conclusosi con il 1960 e caratterizzato dalla definizione di un nuovo sistema amministrativo; un secondo, legato al processo di creazione delle istituzioni regionali e collocato dunque intorno al 1970; un terzo, inseritosi sulle indicazioni del Rapporto "Giannini" del 1980 ma contraddistinto da scarsa efficacia; infine il quarto, avente i suoi prodromi in alcune norme introdotte nel 1990 e proseguito lungo tutto il decennio passato. E' a quest'ultimo ciclo che si intende fare riferimento nel delineare un quadro in cui l'introduzione del modello delle agenzie si colloca in una posizione defilata, accompagnandosi ad una delle ultime riforme intraprese dalla XIII

⁸ Solo per citare alcuni acronimi in uso nelle principali esperienze anglosassoni e nella relativa letteratura: NGOs (non governmental organizations), QAOs (quasi autonomous organizations), ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan), SOA (Special Operating Agencies), PBO (performance based organizations), EPN (établissement public National).

legislatura ed affidata, nella sua implementazione, ad un governo che non ne condivideva del tutto i presupposti e le soluzioni. Di agenzie si tratta per la prima volta, infatti, nel D. Lgs. n. 300 del 1999, adottato sulle basi della delega concessa al governo tramite la Legge n. 59 del 1997, che va a porsi quale riforma organica dell'amministrazione dell'esecutivo con il fine di applicare anche a tale livello i principi di razionalizzazione e semplificazione che hanno condotto a gran parte degli altri interventi. L'analisi di questo quarto ciclo si pone dunque quale presupposto all'ulteriore approfondimento del tema delle agenzie nel contesto italiano ed consente inoltre di evidenziare, col senno di poi, alcuni dei tratti che hanno costituito elementi di debolezza o punti di forza rispetto all'effettiva creazione ed al funzionamento di tali organizzazioni.

Alle origini di un processo di riforma stanno sempre delle motivazioni. Quando la natura di tali motivazioni è estranea all'amministrazione spesso le riforme non hanno gli esiti previsti. Il medesimo effetto si produce quando alla guida del processo riformatore non si trova un soggetto deciso e fortemente motivato al cambiamento. Le condizioni di contesto venutesi a delineare nel corso degli anni '80 a livello nazionale ed internazionale ed i cambiamenti intervenuti nel nostro paese, nel periodo immediatamente successivo, grazie ad una serie di riforme elettorali ed istituzionali, hanno determinato una situazione fortemente connotata in termini di emergenza. Si sono innanzitutto venuti a delineare i tratti di una crisi di legittimità del sistema delle amministrazioni pubbliche, trovatosi a dover affrontare un'opinione pubblica sempre più delusa e sempre più consapevole dei propri diritti. Ciò ha avuto evidenti riflessi in termini politici, portando alla ribalta formazioni, e soprattutto temi, quali quelli del federalismo e della trasparenza, che in precedenza avevano mantenuto una posizione di secondo piano. Contemporaneamente si è resa sempre più insostenibile politicamente e finanziariamente la situazione di deficit e ciò ha condotto a misure straordinarie di contenimento della spesa pubblica che hanno reso evidente l'urgenza di interventi strutturali che consentissero all'apparato amministrativo pubblico di operare in un contesto di risorse decrescenti. Infine, il processo di integrazione europea ha ulteriormente accentuato, nei fatti e nella percezione dell'opinione pubblica, il senso di urgenza di riforme che, a tutti i livelli ed in tutti i settori, fossero in grado di porre un freno alla crescita del disavanzo accumulatosi nei decenni precedenti, garantendo contemporaneamente il mantenimento di un determinato livello di servizi, acquisito ormai dalla cittadinanza. Quelle appena delineate hanno operato come forze di spinta contro l'inerzia al cambiamento diffusa all'interno delle istituzioni del nostro paese ed in particolare modo nell'amministrazione pubblica centrale (Rebora, 1999).

Senza addentrarsi nell'analisi delle ragioni che, a livello politico, possono aver condotto all'attuazione di tale processo, si può tuttavia osservare che l'organizzazione degli apparati

pubblici è stata presa di mira in molti paesi del mondo e fondamentalmente al fine di affrontare situazioni simili a quella delineata con riferimento al contesto italiano e di liberare in tal modo risorse. Molti governi hanno guardato con crescente interesse alla possibilità di adottare nelle amministrazioni pubbliche nuovi modelli di organizzazione e di gestione, magari importati da organizzazioni private. Le parole chiave venutesi così a delineare un po' ovunque sono state razionalizzazione, snellimento, decentramento, privatizzazione, pienamente in linea rispetto alla volontà, presentata in molti casi come necessità, di adottare nuovi modelli e logiche organizzative. In termini di strategie si sono così intrecciati con diverse intensità processi di contrattualizzazione, di managerializzazione, di clientelizzazione e di frammentazione (Pollitt, Bouckaert, 2000) che concretamente hanno condotto molti paesi a muoversi verso:

- la devoluzione dell'autorità e l'incremento della flessibilità delle organizzazioni;
- lo sviluppo di strumenti idonei ad assicurare il controllo, la responsabilità ed i risultati;
- la crescita della competizione e della possibilità di scelta per gli utenti;
- il miglioramento del management e delle risorse umane;
- l'ottimizzazione dei flussi informativi in particolar modo nei confronti della cittadinanza;
- il miglioramento della qualità della regolazione;
- il rafforzamento della capacità di guida del centro.

Gli strumenti impiegati per tradurre in atto tali strategie hanno compreso, fra gli altri, meccanismi di *pay for performance*, di *contracting out*, di *total quality management*, i decentramento delle competenze dal centro agli enti locali, di formalizzazione dei diritti del cittadino-utente in specifiche carte dei servizi, di deregolazione dei meccanismi di selezione e gestione del personale, e chiaramente di creazione di agenzie.

Malgrado per molti aspetti non estraneo all'elaborazione teorica e concettuale definita a livello internazionale, il processo di cambiamento intervenuto in Italia si è contraddistinto per la sua lentezza e per il suo ritardo, subendo tuttavia importanti accelerazioni. Esso inoltre ha compiutamente adottato solo pochi degli strumenti internazionalmente riconosciuti come essenziali per trasformare l'azione amministrativa. La causa di tale fenomeno viene normalmente attribuita a due fattori. Da un lato la scarsa o nulla autonomia che la burocrazia pubblica italiana è riuscita ad avere rispetto all'invadenza degli attori politici, per lo meno fino al D.Lgs n. 29 del 1993. Dall'altro l'eccessiva frammentazione e proliferazione del sistema pubblico e le resistenze opposte al suo interno da parte di una prevalente cultura amministrativa che ha reso la burocrazia italiana refrattaria o comunque scarsamente disposta ad aprirsi verso nuovi modi di operare. E' per questo motivo che molte iniziative di riforma hanno esplicitamente riconosciuto la necessità di intervenire sulla struttura organizzativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni sancendo normativamente un orientamento che mirasse a restituire alla

dirigenza la necessaria indipendenza dalle ingerenze politiche ed a indurla all'adozione di una nuova cultura amministrativa.

Anno	Interventi di riforma
1990	L. 241 Legge sul procedimento amministrativo e conferenze di servizio
1991	L. 359 Dipartimentalizzazione del ministero delle Finanze
1991	L. 378 Riforma Direzione generale del ministero del Tesoro
1992	Implementazione reale della legge n. 362/88 di disciplina della legge finanziaria
1993	L. 29 Riforma della dirigenza pubblica
1994	Fine controllo preventivo della Corte dei Conti
1997	L. 94 Riforma del Bilancio dello Stato.
1997	D.Lgs. 279 Interventi di ulteriore riforma del Bilancio dello Stato ed introduzione della direttiva annuale del ministro.
1997	L. 430 Accorpamento del ministero del Tesoro e del ministero del Bilancio e della Programmazione economica.
1997-98	Riforma delle articolazioni provinciali del ministero dell'economia (accorpamento ragionerie e uffici provinciali del dipartimento affari generali)
1998	Ruolo unico (la normativa di facilitazione interscambio è rimasta ma il ruolo unico è venuto meno con la riforma successiva del ruolo)
1997	L. 57 Riordino delle funzioni della Conferenza Permanente Stato-Regioni.
1999	L. 286 Riforma del sistema dei controlli.
1999	D. Lgs 300 riforma dei ministeri ed espansione del modello dipartimentale.
1999	D. Lgs 300 Introduzione delle agenzie esecutive.
1999	D. Lgs. 303 Riforma della Presidenza del Consiglio.
2001 – 4	Ex D. Lgs. 300-99, L. 317-01, L. 137-02, D.Lgs. 152-03, 173-03, 288-03, 317-03, 3-04, 34-04, dipartimentalizzazione e riforma di alcuni ministeri
2002	L. 145 introduzione di elementi di Spoils System.
2006	Legge n. 233 del 2006 recante disposizioni in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

Tabella 2.1 Riforme di sistema attuate nel periodo 1990 – 2006

Fonte: rielaborazione dell'autore da Ongaro 2008.

Quello che si intende porre in evidenza è che la riforma in Italia si è svolta tradizionalmente attraverso una notevole produzione normativa, spesso esaurendo nell'ambito del confronto politico gran parte delle risorse contrattuali a disposizione dei riformatori e inducendo parte dei soggetti coinvolti a ritenere esaurito il processo, ed avvenuto quindi il cambiamento, per il solo fatto di aver assunto un provvedimento. Si assuma ad esempio l'autocertificazione, prevista già nel 1990 dalla Legge n. 241 ma resa operativa solo nel 1999. E' solo a partire dal 1997, in corrispondenza di un progetto più articolato e di lungo periodo, che il processo si è mosso proprio nella direzione di de-legificare e semplificare l'azione di riforma. Il ricorso allo strumento della legge delega ha consentito, in particolare attraverso il ricorso alle cosiddette "leggi omnibus", di trasferire al governo la guida nell'impostazione del percorso di riforma e di sottrarre quest'ultimo dalle lentezze dell'iter parlamentare, avvicinandosi in tal senso al modello di riforma tipico dei paesi anglosassoni, e della Gran Bretagna in particolare. E' evidente la centralità che in tale processo assume il governo e che nel nostro paese è possibile solo in

corrispondenza di una stabilità politica e di un ampio consenso⁹. Lo schema sintetico dei principali interventi di riforma attuati nel periodo 1990 – 2006, contenuto nella Tabella 2.1 può forse fornire la percezione del percorso compiuto.

L'impressione che emerge è sicuramente quella di avere a che fare con un processo complesso ed articolato lungo diverse direzioni; tale percezione risulterebbe ancora più forte laddove si considerassero le altre riforme intervenute nel medesimo periodo, alcune di natura istituzionale: si fa qui riferimento per esempio ai cambiamenti introdotti dalla Legge 142/90 sulle Autonomie Locali, dalla Legge 81/93 sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, dal D. Lgs. n. 77 del 1995 sull'ordinamento contabile e finanziario degli Enti Locali, dalla Legge n. 448 del 1998 sul Patto di Stabilità, dalla Legge n. 265 del 1999 che introduce il Testo Unico in tema di Enti Locali, alla Legge Costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della II parte della Costituzione. In una prospettiva comparata, rispetto ad altri casi nazionali, il percorso italiano manca, fino al 1997, di un chiaro paradigma di riferimento e si contraddistingue per la forte attenzione posta sul tema delle Autonomie Locali e del decentramento. L'Italia paga in tal senso l'instabilità politica, come già evidenziato, ma anche l'incapacità di accompagnare al processo di ridefinizione degli assetti propri del suo sistema amministrativo pubblico un parallelo percorso di innovazione costituzionale, passo questo decisivo sotto molti aspetti al fine di reimpostare efficacemente l'intero sistema istituzionale.

In relazione al ciclo di riforme che si colloca nel pieno della XIII legislatura, ciclo contraddistinto dal forte ruolo attribuito al governo attraverso l'esteso ricorso allo strumento della delega e del decreto legislativo, merita compiere alcune ulteriori considerazioni. Tale ciclo ha cercato di delineare i contorni di un progetto che introducesse la massima innovazione possibile stante l'attuale sistema costituzionale e non si è accompagnato, se non al suo termine con le riforme recentemente introdotte in tema di federalismo, a sostanziali modifiche della Costituzione vigente. Questo aspetto appare in linea con analoghe esperienze di introduzione del modello delle agenzie in altri sistemi amministrativi dal momento che il ricorso a tale modello va a coinvolgere una serie di questioni sulle quali, specie nel nostro paese contraddistinto da una cultura amministrativa ancora fortemente intrisa da tratti burocratici, la riflessione a livello costituzionale e le decisioni assunte in tale sede potrebbero costituire un importante punto di riferimento. Il tema della responsabilità e del ruolo delle agenzie nella pubblica amministrazione, il rapporto di queste con il governo, i ministeri ed il parlamento, il sistema dei controlli, sono tutti argomenti che in altri contesti hanno generato rilevanti problemi e che potrebbero generarne anche nel nostro paese laddove tale modello trovasse diffusa e

⁹ Va peraltro rilevato come la XIV legislatura contraddistinta dalla formazione di due soli esecutivi retti dal medesimo Presidente del Consiglio dei Ministri, si è contraddistinta per un minore contenuto riformatore rispetto alle legislature del periodo precedente.

completa applicazione. In tal senso i lavori dell'ultima Commissione Bicamerale, istituita con la Legge Costituzionale n. 1 del 1997, sebbene non abbiano condotto ad alcuna modifica della Costituzione, hanno mostrato come la direzione in cui si intendeva procedere fosse quella di una semplificazione per quanto concerne gli strumenti necessari alla modifica degli apparati amministrativi e del pieno riconoscimento di una serie di principi volti a garantire la trasparenza dell'azione di questi ultimi. Nessun accenno veniva compiuto rispetto al ricorso ad agenzie, dunque nessuna tutela costituzionale all'autonomia di queste organizzazioni e, di conseguenza, nessuna responsabilità diretta dinanzi al parlamento. Al di là delle ragioni per cui non si riteneva opportuna una previsione in tal senso, un principio costituzionale, da applicarsi allo strumento in sé, indipendentemente dalle scelte che poi l'esecutivo compiesse in merito all'opportunità di istituire o meno agenzie, avrebbe non di meno posto al centro del dibattito tale strumento, come a sua volta accaduto nel caso delle Regioni.

L'osservazione della dinamica di riforma che ha contraddistinto la fase successiva all'introduzione del modello delle agenzie avvenuta tramite il D. Lgs. n. 300 del 1999, aiuta forse a meglio collocare tale modello nel panorama italiano e ad introdurre il paragrafo seguente dedicato alla descrizione delle caratteristiche assunte dalla differenziazione istituzionale ed organizzativa nel sistema amministrativo del nostro paese. Emblematica in tal senso è la vicenda dell'Agenzia Nazionale per la Protezione Civile soppressa già nel 2001, ad un solo anno dalla sua costituzione, al fine di riportare le sue attività sotto la diretta responsabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Un movimento, questo, in contrasto con la filosofia propria del modello delle agenzie, ma coerente con valutazioni di opportunità politica capaci di chiarire come il modello organizzativo tradizionale sia percepito non soltanto dall'amministrazione ma anche da una parte del mondo politico, come una soluzione potenzialmente in grado di consentire forme di controllo più diretto.

2.3 L'amministrazione statale italiana

Dovendo collocare il fenomeno delle agenzie nel più ampio contesto dell'organizzazione dello Stato, appare di particolare interesse, per gli spunti di riflessione offerti e per la contiguità rispetto al complessivo approccio dell'economia aziendale, la sistematizzazione prodotta dalle scienze giuridiche ed in particolare dal diritto amministrativo. Lo Stato Amministrazione può, dal punto di vista giuridico, essere qualificato come un unico ente pubblico, dotato di una personalità giuridica. Il carattere unitario di tale personalità viene talvolta messo in discussione, in particolare di fronte alla disaggregazione strutturale, tanto istituzionale quanto organizzativa, cui l'amministrazione sta andando incontro nel suo complesso. Curioso che gli indizi raccolti da

coloro che propendono a favore di tale carattere di unitarietà siano di fatto riconducibili ad elementi di analisi propri delle scienze aziendali. Viene ad esempio sovente richiamata la responsabilità unitaria dello Stato verso i terzi, che ne costituiscono il soggetto istituzionale qualora si prenda a riferimento l'intera territorialità. E' inoltre richiamata la presenza di strutture organizzative di raccordo orizzontale che uniscono le varie organizzazioni statali con una funzione di coordinamento e mantenimento di caratteri propri di unitarietà, quali l'avvocatura, la ragioneria generale.

L'indubbia frammentazione dell'amministrazione statale, a partire dalla distinzione in ministeri, induce tuttavia ad prospettare una linea di analisi più articolata che consenta, progressivamente, di cogliere gli elementi di disaggregazione e differenziazione all'interno di tale sistema complessivamente unitario. Tale percorso consente peraltro di addivenire ad una definizione più completa di quelli che sono i confini istituzionali ed organizzativi entro cui si collocano quelle che sino ad ora sono state definite amministrazioni pubbliche.

Al vertice dell'organizzazione statale è collocato il governo, formato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Consiglio dei Ministri e dai Ministri (art. 92 della Costituzione). Il funzionamento e l'organizzazione di tali organi e delle relative organizzazioni sono disciplinate, fra le altre, da due norme fondamentali ovvero la Legge n. 400 del 1988 e i già richiamati DD.Lgss. n. 300 e 303 del 1999. All'interno dei ministeri sono presenti organi consultivi quali, ad esempio, i consigli superiori, di tipo tecnico, i consigli nazionali, aventi carattere di rappresentanza di specifici ambiti sociali o professionali, i tavoli, con funzioni di tipo concertativo. Si tratta di organi facenti parte integrante dell'organizzazione ministeriale, al pari dei c.d. uffici di diretta collaborazione che, ai sensi del D.Lgs. n. 165 del 2001, sono titolari di esclusive competenze di supporto e raccordo tra il ministro e l'amministrazione.

Come già evidenziato, sul finire degli anni '90 il governo è intervenuto incisivamente sul piano dell'organizzazione ministeriale con un insieme di norme finalizzate complessivamente a razionalizzare, riordinare, sopprimere, fondere ministeri. E' nell'ambito di tali interventi che sono state introdotte nel panorama istituzionale italiano le c.d. agenzie. Al fine di comprendere meglio il contesto in cui tale innovazione istituzionale ed organizzativa si è inserita, appare utile richiamare i cambiamenti che nel percorso di riforma allora progettato, ed in seguito solo parzialmente realizzato, erano stati individuati come condizione necessaria a consentire un ridimensionamento complessivo dell'intervento statale e, soprattutto, una redistribuzione di compiti e funzioni fra diversi livelli istituzionali.

L'intervento forse più evidente, comune del resto a diversi interventi di riforma attuati dai governi che si sono succeduti dall'inizio degli anni '90, è dato dalla riduzione del numero dei ministeri. Tale trasformazione avrebbe dovuto attuarsi peraltro anche tramite l'introduzione di

un modello organizzativo di tipo dipartimentale che attribuisse una certa autonomia e dunque una maggiore responsabilità ai dirigenti di vertice dell'amministrazione, realizzando un grado più intenso di separazione tra politica ed amministrazione. Veniva così ad essere superato, ad eccezione di alcuni ministeri legati a particolari funzioni istituzionali quali la gestione degli affari esteri, il tradizionale modello di organizzazione basato sulla figura del segretario generale, organo alle dirette dipendenze del ministro ed al contempo vertice amministrativo dell'organizzazione ministeriale. Va detto che tanto il modello dipartimentale quanto l'eliminazione della figura del segretario generale hanno trovato solo parziale applicazione (Ongaro, 2008). L'introduzione dei dipartimenti si è rivelata in taluni casi come escamotage finalizzato a chiamare in altro modo amministrazioni ministeriali che, di fatto, hanno mantenuto caratteri propri di distinzione, all'interno di teoriche fusioni istituzionali. Si pensi alla vicenda del ministero delle infrastrutture e dei trasporti oggetto di fasi alterne di aggregazione e separazione. Ancora nel 2008 in tale ministero, istituito mediante l'accorpamento del ministero dei lavori pubblici e del ministero dei trasporti ed oggetto di costanti riflessioni circa l'opportunità di un suo ulteriore accorpamento con il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sopravvivono contemporaneamente direzioni generali e dipartimenti.

L'art. 2 del D.Lgs. n. 300 del 1999 stabilisce che i ministeri svolgono le funzioni di spettanza statale per mezzo della propria organizzazione e delle agenzie. Le agenzie sono strutture organizzative che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale in quel momento esercitate da ministeri ed enti pubblici. Tale definizione introduce un ulteriore attore che compone il variegato mondo dell'amministrazione statale, gli enti pubblici. Ma l'interesse di tale definizione è suscitato da tre ulteriori elementi. Anzitutto il fatto che nella loro definizione legislativa, le agenzie siano connotate come strutture, quindi non come enti. In secondo luogo il fatto che le agenzie siano qualificate mediante l'individuazione dell'attività che esse possono svolgere, un'attività di carattere tecnico, quindi di amministrazione attiva. Infine il riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse che colloca il modello definito dal D.Lgs. n. 300 entro un orizzonte organizzativo ben delineato, quello dell'amministrazione centrale. L'intento del legislatore era chiaramente quello di rafforzare il ruolo del governo, intenso nella sua dimensione politica, concentrandone l'attività sull'elaborazione dei contenuti e definizione delle priorità proprie delle politiche pubbliche dei diversi settori di competenza statale.

La comprensione del carattere di novità rappresentato da questo tipo di soluzione istituzionale può essere aiutata dall'analisi delle altre forme di differenziazione istituzionale presenti nel panorama dell'amministrazione pubblica centrale italiana. Prendendo spunto dall'approccio proprio del diritto amministrativo, oltre ai ministeri ed alle agenzie, organizzazioni che possiamo a questo punto indicare come *core* dell'amministrazione, assumono particolare

rilevanza, in relazione alla loro funzione di coordinamento, le strutture di raccordo fra i vari ministeri. Tralasciando in questa sede il ruolo svolto dal Consiglio dei Ministri e dal Presidente del Consiglio dei Ministri che costituiscono propriamente ruoli e non organizzazioni all'interno dell'amministrazione, il ruolo di coordinamento è svolto principalmente dai comitati interministeriali. Il numero di tali comitati era in passato molto alto. Basti pensare che la Legge n. 537 del 1993 ha proceduto alla soppressione di ben 13 comitati le cui funzioni sono state di seguito ridistribuite tra i ministeri, le regioni ed il CIPE. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica costituisce, nel 2008, il comitato più importante, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. La sua rilevanza, ai fini del presente lavoro di ricerca, rileva per le funzioni di coordinamento da esso svolte, per il progressivo ampliamento di tale organizzazione realizzato per effetto dell'accorpamento dell'ISPE (Istituto di studi per la programmazione economica), e dell'ISCO (Istituto di studi sulla congiuntura) nell'ISAE (Istituto di studi ed analisi economica). Di rilievo sono anche il CICR (comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) ed il CIS (comitato interministeriale per le informazioni) che si occupa di politica della sicurezza.

L'unità dell'azione statale è poi garantita da una serie di organi e strumenti di raccordo costituiti da strutture organizzative orizzontali facenti parte dell'amministrazione statale e che sono al servizio dei vari ministeri, operando dal punto di vista organizzativo al loro interno. Si tratta di strutture organizzative che sono dipendenti da un'organizzazione differente da quella del ministero presso il quale operano. In alcuni casi, così ad esempio per gli Uffici Centrali di Bilancio, la struttura opera presso ciascun ministero dipendendo gerarchicamente e funzionalmente da un'altra amministrazione, la Ragioneria Generale dello Stato nell'esempio fatto. Altro esempio pertinente è rappresentato dagli uffici statistici presenti in ogni amministrazione centrale e locale e funzionalmente collegati ad ISTAT, l'Istituto centrale di statistica. In altre situazioni la struttura organizzativa fa parte dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in un solo ministero o infine in altra organizzazione, quale, ad esempio, l'Avvocatura dello Stato. Occorre infine menzionare gli organi ausiliari del governo che, stabiliti dalla Costituzione e collocati propriamente al di fuori dell'amministrazione pubblica, svolgono importanti funzioni strumentali al servizio dello Stato: la Corte dei Conti, il Consiglio di Stato, il CNEL.

Accanto al modello di amministrazione ministeriale, di stampo cavouriano, ed alle amministrazioni citate l'organizzazione statale italiana si completa in virtù della presenza di altri soggetti: le aziende autonome e gli enti strumentali.

Le aziende autonome, o amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, ai sensi del D.Lgs. n. 165 del 2001, sono amministrazioni caratterizzate dal fatto di essere istituzionalmente

inserite nell'organizzazione di un ministero e contemporaneamente di avere una propria organizzazione, separata da quella ministeriale. Tali organizzazioni svolgono in genere attività tecnica, amministrando in modo autonomo le relative entrate. La capacità contrattuale completa il quadro delle autonomie concesse a tali aziende che, tuttavia, non dispongono di un patrimonio proprio e sono prive di una personalità giuridica distinta da quella dell'amministrazione di riferimento. Tali organizzazioni sono rette dal ministro che ne ha la rappresentanza ed è affiancato dal consiglio di amministrazione e dal direttore, organo esecutivo. Il sistema amministrativo italiano è stato in passato contraddistinto da un ampio ricorso a questo tipo di organizzazione la maggior parte delle quali è stata in seguito soppressa e trasformata il più delle volte in Ente Pubblico, talvolta in agenzia:

- l'Amministrazione Autonoma dei monopoli di Stato, istituita nel 1927, trasformata in ente pubblico nel 1998 e poi in società per azioni nel 2000;
- l'Azienda di Stato per le foreste demaniali, istituita nel 1933 e soppressa nel 1977;
- l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, istituita nel 1925 e soppressa nel 1992 a seguito della costituzione di una società per azioni Iritel in seguito fusa in Telecom S.p.A.;
- l'Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (dotata di personalità giuridica) istituita nel 1966 e trasformata in Agenzia per le erogazioni in agricoltura nel 2000;
- l'Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni, istituita nel 1925 e trasformata in S.p.A. nel 1997;
- l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, istituita nel 1905, trasformata in ente pubblico economico nel 1985 e quindi in S.p.A. nel 1992;
- l'Azienda nazionale autonoma delle strade, istituita nel 1961, trasformata in ente pubblico nel 1994 e quindi in S.p.A. nel 2002;
- l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo, istituita nel 1981 e trasformata in ENAV, Ente nazionale di assistenza al volo, nel 1996;
- la Cassa Depositi e Prestiti, trasformata nel 2003 in S.p.A.

Va sottolineato in questa sede che il termine azienda è impiegato nella legislazione al fine di individuare parti dell'organizzazione di un'amministrazione pubblica, operanti con elementi di autonomia di tipo organizzativo, ma, di fatto, facenti parte di quella che, dal punto di vista delle scienze aziendali, è l'azienda, ovvero l'ordine economico dell'istituto ministero. Tuttavia già Borgonovi (1979) rilevava come, uscendo dalla stretta analisi giuridica e considerando in maniera più complessiva la natura ed i modi di gestione dell'attività svolta, alcuni elementi consentissero di guardare alle amministrazioni autonome come ad aziende autonome in senso

aziendale, con le conseguenti implicazioni in termini di autonomia gestionale, responsabilità e criteri di valutazione. Tale confusione terminologica, legata all'impiego del medesimo termine in riferimento a fattispecie che le due brache disciplinari qui richiamate, il diritto da un lato, l'economia aziendale dall'altro, fanno, pare meno rilevante in considerazione della progressiva trasformazione operata, tanto a livello centrale quanto a livello regionale e locale. Peraltro, la trasformazione in ente pubblico e l'attribuzione di personalità giuridica non sembrano essere stati di per sé sufficienti in molti casi a consentire l'assunzione di una reale autonomia nel perseguimento di condizioni di economicità, né la traduzione concreta del principio di unitarietà in interventi organizzativi finalizzati a rendere tali amministrazioni flessibili o a trasformarle coerentemente al mutato assetto istituzionale. Ne sia prova, in taluni casi, la successiva trasformazione in ente pubblico economico quando non in società di diritto privato, forme giuridiche, queste ultime, considerate come meglio in grado di sostenere l'applicazione di alcuni principi aziendali.

Il tema delle aziende ed il problema della loro personalità giuridica consente di introdurre la questione degli *istituti pubblici*, organismi facenti parte di un ente e creati per la produzione di beni e servizi a terzi. Gli esempi tradizionalmente riportati sono quelli degli istituti di istruzione, delle unità sanitarie locali (prima della loro aziendalizzazione) e delle aziende di trasporto e di fornitura di servizi (quando non organizzate in forma di società di capitali. Si deve anzitutto notare che tali soggetti hanno personalità giuridica. In tale categoria rientrano molte organizzazioni diffuse nel territorio quali le sovrintendenze, i musei e le biblioteche statali.

L'amministrazione statale è quindi completata dalla presenza di enti strumentali rispetto ad essa seppur non indipendenti. In primo luogo devono essere considerati i c.d. enti parastatali, secondo la denominazione entrata in uso nel 1975 contemporaneamente alla discussione sulla Legge n. 70, che curiosamente non fa uso in alcun comma di tale termine. Detta legge raggruppa gli enti pubblici in sette categorie in base al proprio settore di attività:

- gli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza;
- gli enti di assistenza generica;
- gli enti di promozione economica;
- gli enti preposti a settori di pubblico interesse;
- gli enti preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero;
- gli enti scientifici di ricerca e sperimentazione;
- gli enti culturali e di promozione turistica.

In realtà, il fenomeno degli enti pubblici si manifesta a partire dai primi anni del secolo. La creazione di tali organizzazioni viene fatta risalire al decentramento di funzioni amministrative ad enti pubblici (istituti) diversi da quelli territoriali, si tratta, in altri termini, di servizi della

pubblica amministrazione, parti di organizzazioni più complesse, ai quali viene conferita personalità giuridica. Si comincia nel 1912 con l'INA, Istituto nazionale per le assicurazioni, cui fanno seguito, nel 1916 gli enti autonomi di consumo, nel 1917 gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria, le Casse mutue per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura e gli Istituti di patronato ed assistenza sociale. Il numero degli enti pubblici aumenta in modo rilevante durante il fascismo e diventa sempre più evidente la distinzione fra la forma dell'ente a disciplina singola e dell'ente a disciplina di gruppo, ossia in modello di ente a dimensione territorialmente limitata che viene replicato su scala nazionale. Considerare la vicenda costitutiva dell'INPS aiuta a comprendere i motivi che hanno spinto il legislatore a ricorrere a questo strumento di differenziazione istituzionale ed organizzativa. Anziché costituire l'INPS, il legislatore avrebbe potuto attribuire ad una direzione generale di un ministero la gestione dei contributi assicurativi e delle pensioni di invalidità e vecchiaia (Corso, 2008). Per ragioni operative, tra le quali probabilmente la più rilevante era quella di garantire una gestione più snella, meno vincolata dalla normativa di contabilità pubblica, fu scelta la strada della costituzione di un ente che rispondesse meno ai vincoli ed alle rigidità tipiche dell'amministrazione ministeriale. Peraltro in molti casi la costituzione di enti pubblici si è legata a tematiche più complesse, quali l'esercizio di funzioni non propriamente pubbliche ed attratte alla sfera pubblica proprio per effetto dell'operato di enti creati ad hoc. Si pensi alle attività di assistenza sociale e sanitaria o ad alcune attività industriali e di carattere commerciale.

Il sistema degli enti pubblici è prosperato in Italia fino agli anni '70 quando ha raggiunto il massimo sviluppo. L'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario da un lato, la riconsiderazione del reale valore pubblico dell'interesse che aveva mosso la costituzione di molti enti dall'altro, sono i motivi all'origine di un lungo processo di ripensamento e soppressione di una popolazione di enti che, considerati tutti i livelli istituzionali, aveva superato la cifra di 10.000 organizzazioni. La citata Legge n. 70 prevedeva già nel 1975 la soppressione o la fusione degli enti (c.d. enti inutili) non compresi in apposito elenco. Più di recente per molti enti è stata prevista la trasformazione in fondazioni di diritto pubblico, associazioni o persone giuridiche di diritto privato. Si pensi al caso degli enti di previdenza ed assistenza dei professionisti ed al caso dei numerosi enti pubblici operanti nel settore culturale. La Legge n. 448 del 2001, finanziaria per l'anno 2002, programmò un massiccio intervento di trasformazione e soppressione di enti pubblici senza peraltro dare conseguenza effettiva a tale programma. Il tema della soppressione degli enti inutili resta uno dei temi più caldi della politica italiana se ancora nel 2008, con riferimento alle notizie di stampa sulla soppressione indiscriminata di enti pubblici inutili, i ministri per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e per la Semplificazione hanno dovuto rendere precisazioni circa il fatto che le previsioni contenute nel Decreto Legge

del 25 giugno 2008, finanziaria pluriennale per il periodo 2008 – 2011, non determinavano la soppressione automatica e immediata degli enti pubblici non economici con meno di 50 unità di personale ma rinviavano tale effetto a una data successiva entro la quale sarebbe stata individuata una lista di enti comunque da confermare.

Il percorso descrittivo del panorama organizzativo che contraddistingue l'amministrazione pubblica italiana, prosegue prendendo in considerazione un'altra categoria di enti strumentali, quella degli enti pubblici economici. Gli enti pubblici economici sono titolari di impresa ed agiscono con gli strumenti del diritto comune. La tendenza legislativa più recente è quella di operare la trasformazione in società per azioni, strumento ritenuto per molti aspetti più idoneo alla gestione d'impresa. Di particolare interesse è il concetto di economicità qui attribuito all'ente. Non si tratta dell'omonimo concetto proposto dall'economia aziendale che, a ben vedere, trova applicazione analoga in ogni tipo di azienda e dunque anche in riferimento ad organizzazioni quali i ministeri, le agenzie e gli altri enti pubblici. In giurisprudenza non si riscontra unanimità. Talora si fa riferimento al fine per il quale l'attività viene svolta, intendendosi in tal senso che economica sarebbe quella attività svolta a fini di lucro o in regime di concorrenza. Altre volte si fa riferimento ad un carattere più astratto, costituito dal fatto che le attività svolte da questi enti sarebbero idonee, qualora gestite in termini imprenditoriali, di generare flussi di ricavi in grado di coprire i costi e remunerare i capitali investiti. Al di là delle definizioni date al carattere di economicità, contano le differenze dal punto di vista giuridico. Gli enti pubblici economici applicano la normativa privata a tutti i rapporti contrattuali ed in particolari a quelli di impiego. Inoltre Corte dei Conti non esercita il controllo sulla loro gestione. Di natura pubblica è il rapporto con lo Stato, sotto il profilo della costituzione e dell'estinzione, della nomina degli amministratori, della vigilanza. A differenza di un'impresa pubblica, gli enti pubblici economici non sono soggetti alla disciplina fallimentare. Come nel caso di una società di capitali a partecipazione pubblica, agli enti pubblici economici non sono riconosciuti poteri autoritativi. La Figura 2.1 mostra in sintesi le principali categorie di soggetti che compongono il sistema delle amministrazioni pubbliche a livello centrale. Tale sistema può essere considerato nel suo complesso come una componente del settore pubblico, nel quale rientrano anche i livelli di governo e di amministrazione sovranazionali e subnazionali.

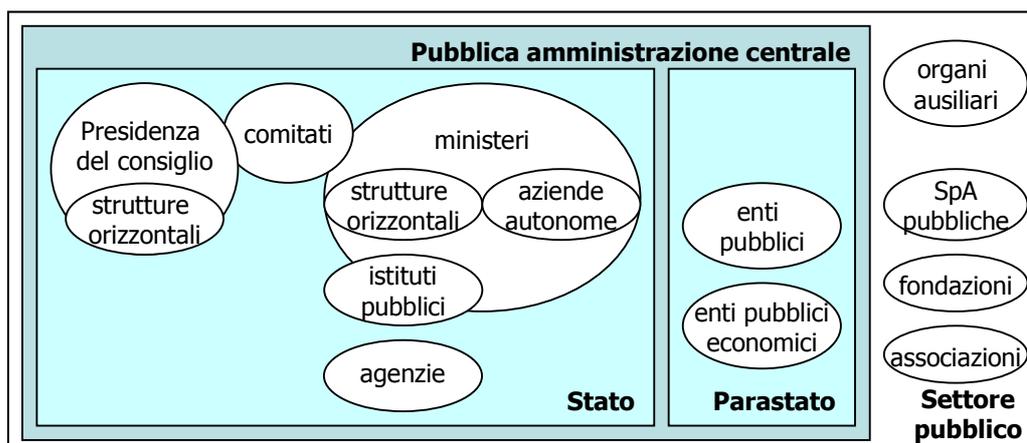


Figura 2.1 Il settore pubblico a livello centrale

Fonte: autore

Prima di concludere il presente paragrafo per passare all'analisi in dettaglio del fenomeno delle agenzie nel contesto italiano, appare utile chiarire un aspetto relativo al concetto di impresa pubblica. Il termine impresa pubblica viene spesso impiegato quale sinonimo del termine società di capitali a partecipazione pubbliche che propriamente si riferisce a quella forma organizzativa societaria basata sulla disciplina civilistica e contraddistinta dalla proprietà pubblica del capitale sociale nonché dall'applicazione di speciali norme contenute nell'atto costitutivo, che possono riservare allo Stato o ad un suo ente pubblico la facoltà di nominare uno o più amministratori, o sindaci, a loro volta revocabili non dall'assemblea ma dall'ente che li ha nominati. In questa sede si ritiene opportuno non impiegare tale termine nel suo senso più ampio ma attenersi al senso che ad esso attribuiscono le discipline economiche aziendali, ovvero quello di gestione imprenditoriale di attività economica rientrante nell'ambito di intervento pubblico non inquadrata direttamente nella struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica (Borgonovi, 1979). Tale accezione, in sé molto ampia, potenzialmente ricomprende parte delle attività svolte da alcuni enti pubblici, da aziende autonome e da altre organizzazioni di cui, in questa sede, rileva l'assetto istituzionale più che la natura delle attività svolte.

2.3.1 Differenziazione istituzionale ed organizzativa prima della riforma

Alla luce del percorso di identificazione dei soggetti che operano nel sistema amministrativo italiano, risulta utile, prima di osservare nel dettaglio l'esperienza delle agenzie ex D.Lgs. n. 300 del 1999, affrontare il tema del ricorso al modello delle agenzie prima della più recente riforma dei ministeri, andando a considerare alcuni esempi di amministrazioni italiane che già presentavano, dalla loro costituzione o per effetto di successive modifiche, caratteri più o meno

marcati di disaggregazione strutturale e di autonomia. Un particolare esempio è fornito dal caso dell'ANPA, agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

L'ANPA era una struttura tecnico-scientifica basata sul principio di autonomia, affidabilità tecnica, indipendenza e flessibilità organizzativa, avente personalità giuridica e sottoposta alla vigilanza del ministro dell'ambiente. Senza entrare nei dettagli e fermandosi alla definizione assunta nel presente lavoro, l'ANPA, malgrado il suo nome e le assunzioni in merito all'autonomia ed alla funzione di vigilanza svolta dal ministro, non presentava, nell'impostazione definita dalla Legge n. 61 del 1994, le caratteristiche proprie di un'agenzia. Come per i casi prima analizzati, con riferimento all'attività da affidare a tale agenzia si presentavano, al momento della scelta circa la soluzione organizzativa da privilegiare, due importanti esigenze. Da un lato l'autonomia, correlata alla natura tecnica e scientifica necessaria per l'esercizio delle funzioni di governo dell'ambiente, richiedeva che non si appesantisse l'organizzazione interna delle istituzioni di governo e ci si appoggiasse piuttosto a strutture esperte (Croci, Frey, Molocchi 1996). In altri termini, il ministero avrebbe potuto dotarsi delle strutture tecniche necessarie per colmare il gap di qualificazione ma questo avrebbe significato inevitabilmente una complicazione del processo decisionale interno ed un probabile allungamento dei tempi di risposta. D'altra parte la natura stessa delle attività considerate rendeva necessaria una flessibilità organizzativa che mal si sarebbe adattata alla rigidità decisionale tipica di organizzazioni burocratiche. La scelta di creare nel contesto italiano un'agenzia per l'ambiente, immediatamente successiva all'istituzione dello stesso ministero, cercava di rispondere alle due esigenze sopra evidenziate e di affrontare il livello di complessità determinato dalla eterogeneità delle funzioni attribuibili ad un'organizzazione del genere: dalla mediazione tra istanze istituzionali, imprese e collettività, al supporto al processo di arricchimento degli strumenti della politica ambientale, dalla gestione tecnica delle relazioni con le organizzazioni comunitarie e scientifiche internazionali, al raccordo delle relazioni verticali ed orizzontali di governo dell'ambiente. Il risultato, da individuarsi nell'articolo 1 della Legge citata che andava ad elencare le funzioni attribuite a tale agenzia, fu la creazione di un'organizzazione dotata di funzioni molto ampie in termini di supporto ed informazione ma priva di poteri regolamentari. Tale organizzazione venne inoltre inserita in una rete di Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale operanti quali terminali periferici, dotati anch'essi di elevata autonomia e di un elevato grado di responsabilizzazione in relazione alle attività dotate di maggiore caratterizzazione territoriale, come controlli e pianificazione locale. L'attribuzione alle Regioni del compito di istituire tali agenzie regionali ha di fatto determinato una situazione non del tutto priva di elementi conflittuali. Così come progettato dalla normativa antecedente alla riforma introdotta dal D.Lgs. 300/99 non soltanto l'ANPA non è andata configurandosi propriamente

come un'agenzia, ma le varie ARPA hanno rappresentato una soluzione organizzativa ibrida poiché inserita in una rete nazionale ma facente riferimento ad un livello di esecutivo diverso da quello svolgente azione di indirizzo sull'ANPA. Le ragioni per cui non era corretto parlare di agenzia con riferimento all'ANPA sono da ricercarsi nelle soluzioni organizzative adottate, in termini di presenza di organi interni quali la presidenza, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori, nell'assenza di un rapporto negoziale e fiduciario fra ministro e direttore generale dell'agenzia, nell'assenza di un documento formale che sancisca la natura della relazione intercorrente fra i due soggetti, ministero ed agenzia. La vigilanza e l'indirizzo del ministro non costituiscono, infatti, di per sé azione sufficiente a configurare quel rapporto di direzione strategica che è invece proprio del modello delle agenzie. Inoltre la previsione della Regione quale referente istituzionale per le agenzie regionali ha posto le stesse al di fuori dell'amministrazione centrale rendendole soggetti distinti rispetto a quest'ultima. Il fatto che il coordinamento fra i due livelli territoriali fosse affidato alle relazioni intercorrenti fra ministero e Regioni e che di conseguenza tale funzione non si configurasse propriamente come compito spettante all'agenzia centrale, ha avuto importanti conseguenze. Volendo da un lato che l'agenzia centrale fosse in grado di funzionare correttamente relazionandosi con strutture sul territorio capaci di rispondere tempestivamente alle sue esigenze, dall'altro lato che la stessa non assumesse livelli organizzativi di complessità tali da condurla ad assumere contorni burocratici, la creazione di organizzazioni territoriali è parsa condizione necessaria, peraltro non sufficiente. Quello che si intende porre in evidenza è che, laddove si vada a configurare un sistema di organizzazioni definite su più livelli e differenziate fra loro in ragione di un principio di specializzazione funzionale legato alla natura dell'attività svolta e, in linea di massima, definito in modo tale da attribuire a livelli sovra-ordinati funzioni di supporto tecnico informativo e di definizione di standard e metodologie, ed ai livelli territoriali funzioni di analisi e di tipo operativo, in tali situazioni la creazione di un'organizzazione centrale in forma di agenzia ha senso se le si riconosce il compito di svolgere una funzione di coordinamento e direzione strategica degli interventi operativi. Un'impostazione che affidasse, come nell'esempio considerato, all'interazione fra due livelli istituzionali il compito di svolgere tale funzione e delinea pertanto un quadro che separa agenzia centrale ed agenzie regionali, rischierebbe inoltre di produrre una duplicazione delle strutture.

Queste considerazioni, svolte assumendo quale punto di partenza l'impostazione data all'ANPA, assumono una portata più generale nel momento in cui si ravvisa l'esistenza, nel nostro contesto, di un'elevata eterogeneità di modelli e soluzioni organizzative nonché di una certa approssimazione nell'attribuzione di determinate denominazioni. Se è vero che per determinate attività, con riferimento alle quali il modello ministeriale appare inadeguato, il

modello delle agenzie può non rappresentare una soluzione opportuna, ed in tal senso si potrebbe fare riferimento alle funzioni di garanzia che vengono affidate ad organi indipendenti dall'esecutivo o ad attività imprenditoriali per le quali meglio si presta lo strumento societario, è altrettanto vero che lo strumento organizzativo finora analizzato costituisce appunto uno strumento, dotato di ampia possibilità di impiego una volta che ne siano stati compresi i meccanismi. Non è dalla natura dell'attività svolta che derivano le componenti del modello, sebbene tale variabile costituisca un elemento di importante influenza (Verhoest, 2003). L'agenzia può essere regolamentativa, di supporto, finanziaria, informativa, in ogni caso gestirà la sua attività secondo un'ottica negoziale che, una volta appresa, potenzialmente può estendersi alla gestione delle relazioni con altre categorie di interlocutore, operando quale nuovo paradigma di gestione delle interrelazioni (Christensen, Laegreid, Wise, 2002).

2.3.2 Riforma dei ministeri e introduzione del modello delle agenzie

L'aver trattato l'esempio dell'ANPA quale ultimo caso di agenzia nel precedente paragrafo risponde anche alla considerazione che proprio l'ANPA, che, almeno di nome, già era un'agenzia viene ad essere "soppressa" dal comma 4 dell'articolo 38 del D. Lgs. n. 300 del 1999, essendo sostituita dalla nuova Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. Evidentemente non si è trattato solo di una questione di denominazione, la riforma introdotta dal decreto citato, oltre a definire una nuova distribuzione delle funzioni fra ministeri, è andata, infatti, a delineare un nuovo strumento organizzativo dato proprio dall'agenzia. Si è trattato di una soluzione che, come si avrà modo di mostrare partendo dall'analisi del dettato normativo, si avvicina decisamente al modello teorico delineato nel primo capitolo (Ongaro, 2006) e che pertanto si discosta, dal punto di vista organizzativo, da quanto finora osservato come referente empirico antecedente appunto la riforma.

Il Decreto Legislativo n. 300 del 1999 venne emanato in attuazione delle Legge delega n. 59 del 1997, "Delega al governo per il conferimento di compiti e funzioni alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa". L'obiettivo che il governo si poneva con esso era duplice: da un lato eliminare la frammentazione delle competenze e ridurre le duplicazioni organizzative, dall'altro dare vita ad organismi più coesi che possano meglio e più efficacemente tradurre la politica generale del governo. Si trattava quindi di disegnare non solo la riforma degli apparati ministeriali singolarmente presi, ma una nuova organizzazione unitaria e complessiva dell'esecutivo, articolata su più modelli organizzativi. Al modello ministeriale si aggiungeva infatti la previsione di dipartimenti e modelli di amministrazione autonoma, come l'agenzia, ciascuno dotato di particolari caratteristiche e capacità di far fronte alla molteplicità di funzioni e compiti da svolgere. Una riforma di così ampia portata evidenziò subito un tratto e cioè la volontà di porre

in essere un sistema unitario e razionalizzato all'interno del quale si andasse a delineare un nuovo assetto delle responsabilità non solo sul piano amministrativo, e dunque nel rapporto fra componente politica e burocratica, ma anche sul versante politico, andando ad attribuire una rilevanza del tutto nuova ai responsabili dei comparti e dei settori compresi all'interno di uno dei grandi ministeri. Proprio il numero dei ministeri costituì forse l'elemento che più di ogni altro ha trovato evidenza nell'ambito del dibattito sorto intorno a tale provvedimento: la riduzione del loro numero a dodici grandi organizzazioni fu portata ad evidenza come prova della razionalizzazione, come testimonianza più immediata, ma anche di più difficile attuazione e comunque non condivisa da tutte le forze politiche. Del resto il primo esecutivo della XIV legislatura, con il Decreto-Legge n. 181 del 2001, ripristinò due ministeri che erano stati soppressi dalla riforma, e cioè il ministero della sanità, denominato ministero della salute, ed il ministero delle comunicazioni.

I compiti assegnati a ciascuna delle nuove organizzazioni introdotte dal decreto sono esercitati sotto la responsabilità e l'indirizzo del ministro di settore, mediante i ministeri e le agenzie, nel rispetto della distinzione fra compiti spettanti al vertice politico e compiti spettanti alla dirigenza amministrativa. A tal fine il decreto dettava norme generali di organizzazione sia per quanto riguarda i dipartimenti e le agenzie, sia per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione del ministro, di modo che tanto il ruolo di indirizzo e di determinazione politica, quanto il ruolo di gestione e determinazione amministrativa, disponessero di un supporto adeguato. Le disposizioni disegnavano un quadro generale di riferimento, determinato nei suoi contenuti essenziali ed in alcuni vincoli di fondo, ma non in modo rigido ed uniforme, in modo da poterlo adattare ed articolare secondo le diverse esigenze delle strutture ministeriali. Significativo inoltre che il decreto prevedesse il superamento del modello classico del segretariato generale fatte salve alcune eccezioni, che nel tempo peraltro sono progressivamente aumentate, stante il perdurante ricorso ad un'organizzazione ministeriale di stampo tradizionale, almeno per taluni settori di policy. Accanto alle strutture organizzative di primo livello, direzioni e dipartimenti, nei casi in cui i compiti da svolgere avessero un particolare contenuto tecnico, o richiedessero per esempio una certa articolazione operativa territoriale, il decreto prevedeva l'istituzione di agenzie, a seguito della soppressione e dell'accorpamento di preesistenti strutture.

Secondo la relazione illustrativa presentata dal governo riguardo alla riforma, le agenzie si differenziano dalle altre strutture di primo livello sotto diversi profili (art.8). In primo luogo il ricorso all'agenzia si giustifica in presenza di funzioni di carattere prevalentemente tecnico ed operativo, che richiedono particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro difficilmente realizzabili all'interno delle tradizionali

strutture ministeriali. Lo svolgimento della missione ed il perseguimento dei fini affidati all'agenzia si realizza, in secondo luogo, mediante un'attività prevalentemente tecnica che richiede, per il suo svolgimento, condizioni di autonomia. In terzo luogo, l'agenzia è di regola posta al servizio di più interessi pubblici, svolgendo attività che sono, ad esempio, rilevanti sia per le amministrazioni centrali che per le regioni e gli enti locali. Ne discendono alcune importanti conseguenze quanto al relativo regime giuridico, in ordine alle condizioni di autonomia, all'esercizio dei poteri di vigilanza ed ai rapporti con le altre amministrazioni. Sotto il primo profilo, l'agenzia dispone di un regime di autonomia che riguarda in particolare l'organizzazione interna, la spesa e la contabilità, assicurando però il pieno rispetto del vincolo di bilancio. Sotto il secondo profilo, cioè le modalità di vigilanza, sono previste apposite convenzioni stipulate tra il ministro vigilante ed il vertice dell'agenzia, per mezzo delle quali sono determinati, tra l'altro, la missione specifica di quest'ultima, i risultati attesi in un arco temporale determinato, l'entità e la modalità dei finanziamenti. I rapporti con il ministro sono retti dai principi generali dettati dagli articoli 3 e 14 del D.Lgs. 29/93. Infine quanto all'attività, l'agenzia agisce sulla base di apposite convenzioni con le amministrazioni pubbliche a favore delle quali eroga servizi e si finanzia, in parte, con i relativi introiti, fermo restando l'esercizio delle attività obbligatorie al servizio dell'intero sistema.

Per quanto concerne i casi concreti delineati dal decreto, originariamente era prevista l'istituzione delle seguenti agenzie:

- Agenzia Industrie Difesa (art. 22), istituita nell'ambito del ministero della difesa con il compito di gestire unitariamente le attività delle unità produttive ed industriali della difesa;
- Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (art. 31), istituita presso il ministero delle attività produttive;
- Agenzia per la proprietà industriale (art. 32), istituita anch'essa presso il ministero delle attività produttive;
- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 38), istituita presso il ministero dell'ambiente con le finalità indicate nel precedente paragrafo;
- Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44), istituita presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti con varie competenze in materia di controllo, vigilanza, certificazione;
- Agenzia delle entrate (art. 62), istituita presso il ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte già di competenza del dipartimento delle entrate del soppresso ministero delle finanze;

- Agenzia delle dogane (art. 63), istituita presso il ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione ed al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali;
- Agenzia del territorio (art. 64), istituita presso il ministero dell'economia e delle finanze per lo svolgimento dei servizi relativi al catasto, dei servizi geotopocartografici e dei servizi relativi alla conservazione dei registri immobiliari;
- Agenzia del demanio (art. 65), istituita presso il ministero dell'economia e delle finanze per l'amministrazione dei beni immobili dello Stato;
- Agenzia di protezione civile (art. 79), sottoposta alla vigilanza del ministro dell'interno;
- Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88), sottoposta alla vigilanza del ministro delle attività produttive e del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il decreto prevedeva che, delle agenzie indicate, cinque trovassero immediata costituzione: si tratta delle quattro agenzie fiscali e dell'agenzia di protezione civile. La creazione delle prime venne disciplinata dal capo II del titolo V del decreto che riporta le disposizioni finali e transitorie: la trasformazione degli apparati ministeriali era infatti rinviata alla costituzione del nuovo esecutivo, sebbene fosse previsto che nel frattempo le amministrazioni si sarebbero dovute muovere per predisporre tutte le tappe necessarie. L'amministrazione finanziaria venne al contrario immediatamente sottoposta a riforma in prospettiva della successiva soppressione del ministero delle finanze e del suo accorpamento con il ministero del tesoro e della programmazione economica in quello che attualmente è il ministero dell'economia e delle finanze. Per queste agenzie il decreto definiva un sistema di autonomia più accentuato rispetto a quanto stabilito per le agenzie in generale dagli articoli 8 e 9. In particolare, solo alle agenzie previste nell'ambito della riforma dell'amministrazione finanziaria, l'articolo 61 del decreto riconobbe esplicitamente autonomia gestionale, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile, finanziaria e tecnica, assoggettando le medesime al controllo di competenza della Corte dei Conti. Oltre alla disciplina generale dettata dagli articoli 8 e 9 vennero quindi compiute specifiche previsioni in merito alla natura ed al contenuto degli statuti (art. 66), agli organi interni e alle funzioni ad essi attribuite (art. 67), alla disciplina contabile e finanziaria (art. 70) ed alla gestione delle fasi del cambiamento (art. 73). L'altra agenzia per la quale si prevedeva immediata costituzione, ovvero l'agenzia di protezione civile, fu soppressa dal primo esecutivo della XIV Legislatura che ritenne opportuno ricondurre il coordinamento degli interventi di sicurezza ed emergenza in seno ad un dipartimento della Presidenza del Consiglio.

Il quadro che emerge dall'analisi del dispositivo di tale decreto appare piuttosto in linea rispetto alle condizioni che sono state poste in evidenza per connotare il concetto di agenzia: sembra corretto affermare che nell'impostazione generale trova spazio il principio del cosiddetto "arm's length" rispetto alla catena gerarchica dei dipartimenti ministeriali (Ongaro, 2006). Le agenzie sono organizzazioni frutto di una disaggregazione strutturale delle amministrazioni esistenti o di un ricollocamento di funzioni da altri enti, prima esterni all'esecutivo. La loro attività consiste nello svolgimento di una funzione pubblica, il decreto sottolinea più volte la natura tecnica di tale attività ma non pone in discussione l'attribuzione della medesima ad un soggetto facente parte dell'esecutivo. Il personale è costituito da dipendenti pubblici, da soggetti cioè il cui rapporto contrattuale con l'agenzia è regolato dalle norme vigenti per il pubblico impiego. Il finanziamento delle prestazioni dovute è a carico dello Stato e rientra nell'ambito del bilancio di quest'ultimo, ferma restando per l'agenzia la facoltà di stipulare convenzioni con ogni altro soggetto pubblico e di ottenere ulteriori risorse per le prestazioni cedute in tal modo. Infine l'agenzia è sottoposta alla disciplina legislativa prevista per i soggetti pubblici, in altri termini si applicano alla sua attività le norme dettate dal diritto amministrativo e quindi i controlli previsti dal nostro sistema, tra cui quello della Corte dei Conti. Quanto alle tre dimensioni indicate quali assi di analisi del modello delle agenzie vale la pena di richiamare alcune importanti conclusioni ricavate nel corso di un progetto di ricerca svolto nel 2005 per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁰.

Tale ricerca evidenzia anzitutto come il modello teorico, basato sul concetto di tripartita esistenza del *performance contract*, netta distinzione tra policy ed operation (disaggregazione), elevata autonomia manageriale fosse difficilmente riscontrabile nel caso delle agenzie italiane. Spesso manca del tutto il pilastro del *performance contract*. In qualche altro caso, invece, le agenzie si occupano anche di formulare politiche e godono di un certo grado di autonomia strategica, aspetto questo escluso nello schema concettuale di riferimento. La contrattualizzazione inoltre è presente solo in misura limitata e parziale ed il grado di effettiva disaggregazione strutturale varia tra le agenzie, seppure tutte godano di personalità giuridica. Nel caso italiano, dunque, per configurare organizzazioni separate non si è potuto prescindere dalla previsione di un'autonoma configurazione anche giuridico-formale. Ciò nonostante, il grado di separatezza e di autonomia rispetto al ministero è risultato piuttosto variabile: si va da agenzie che operano in condizioni di autonomia quasi completa dalle strutture ministeriali ad altre che si caratterizzano quasi come dei dipartimenti ad alta autonomia del ministero. Inoltre le agenzie italiane operano tendenzialmente in un solo settore di policy, ma la metà di esse

¹⁰ Tale progetto, condotto con la supervisione scientifica dei Proff. Fabrizio Pezzani e Giovanni Valotti dell'Università Bocconi, e svolto dall'autore e da Paolo Fedele, con il coordinamento di Edoardo Ongaro, ha condotto nel 2005 alla stesura del libro "Le agenzie pubbliche. Modelli organizzativi ed istituzionali".

svolge diverse funzioni pubbliche ed eroga vari prodotti e servizi con livelli dunque di complessità organizzativa interna piuttosto rilevante.

Gran parte delle agenzie si caratterizza per una chiara specializzazione sulle *operation*, cioè sulla dimensione tecnica delle attività, in questo presentando caratteri coerenti al modello proposto dalla letteratura. Va segnalato, peraltro, che alcune agenzie svolgono un ruolo di rilievo anche nella definizione delle policy (posto che anche altre agenzie rivestono un qualche ruolo di *advisor* nella formulazione delle politiche pubbliche) e che per questo si avvicinano per certi aspetti al mondo delle *authority*, con ruolo di regolazione e filtro di neutralità, piuttosto che di implementazione di politiche ministeriali. Per quanto attiene all'autonomia delle agenzie italiane mediamente essa risulta elevata, almeno nella sua componente manageriale, nonostante un basso grado di *re-regulation*. Le agenzie considerate godono di un buon margine di autonomia manageriale per lo svolgimento dei loro compiti; sono cioè tendenzialmente autonome nella gestione di risorse finanziarie ed umane finalizzate allo svolgimento delle attività istituzionali. Peraltro l'autonomia finanziaria potenziale delle agenzie italiane risulta tendenzialmente medio-bassa, anche se la maggior parte di esse può cedere sul mercato i suoi prodotti, per lo più ad altre amministrazioni, tramite apposite convenzioni.

3 Il controllo nel sistema delle amministrazioni pubbliche centrali

I capitoli precedenti hanno consentito di prendere in considerazione nella sua eterogeneità il mondo della pubblica amministrazione centrale e di valutare come tale mondo costituisca un sistema nel quale interagiscono secondo diverse logiche soggetti riconducibili tanto alla sfera pubblica quanto a quella privata. E' stato possibile, attraverso la disamina degli elementi, giuridici più spesso, altre volte economici, comprendere come questa eterogeneità sia un fattore basato su elementi tanto formali quanto sostanziali che, nel loro insieme, contribuiscono a delineare un quadro contraddistinto da un'elevata complessità. L'analisi in particolare dello scenario italiano ha evidenziato come l'amministrazione pubblica centrale operi attraverso una pluralità di forme istituzionali ed organizzative in un sistema che, più che mega burocratico, può forse essere definito multi burocratico (Kaufmann, 1986). Tale affermazione può essere compresa se si considera che a caratterizzare il sistema amministrativo statale non è tanto la predominanza di un soggetto sugli altri, né sono i rapporti gerarchici fra organizzazioni, quanto piuttosto la molteplicità di attori che operano allo stesso livello, si pensi alla posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri o del Ministero dell'Economia e delle Finanze che in molti paesi presentano caratteri di maggior rilievo rispetto alle altre organizzazioni, mentre nel nostro sistema operano al pari degli altri ministeri. Tale carattere consente di affrontare il tema del presente capitolo, ovvero quello del controllo all'interno del sistema amministrativo, collocando il concetto di controllo in un contorno più ampio rispetto al significato proprio che questo termine ha nel linguaggio comune, ed in quello amministrativo in particolare. Tale contorno è quello definito dal concetto di coordinamento ed il tema discusso nel presente capitolo è quello delle logiche attraverso le quali l'operato di questo sistema così eterogeneo di organizzazioni viene coordinato per raggiungere gli obiettivi finali che ad esso sono assegnati.

Questo tema richiede anzitutto di approfondire il significato del termine coordinamento applicato al presente oggetto di analisi (Peters, 1998; 6, 2004). Per affrontare tale tema è possibile collocarsi in due differenti prospettive: da un lato la prospettiva delle modalità attraverso le quali viene realizzato il coordinamento (logiche e strumenti), dall'altro la prospettiva dell'esito da esso prodotto. Inoltre, in considerazione dell'oggetto in relazione al quale il tema del coordinamento verrà discusso nel presente capitolo, ovvero le amministrazioni pubbliche centrali, occorre prendere in considerazione il fatto che tale oggetto è responsabile del raggiungimento di una pluralità di risultati e del contemperamento di interessi in molti casi fra loro divergenti, quando non incompatibili. In un sistema politico pluralista e democratico il cambiamento delle preferenze politiche nel tempo e il permanere costante di dinamiche competitive fra i differenti portatori di interesse costituiscono elementi di complessità dei quali

occorre tener conto dal momento che, come già evidenziato, il tema del coordinamento è legato anche ai fini che sono assegnati al sistema e non soltanto agli strumenti che lo guidano.

Probabilmente, alla luce di queste prime considerazioni, appare più utile guardare al sistema delle amministrazioni pubbliche non come ad un sistema chiuso e statico, definito da norme e rappresentato, seppur monodimensionalmente, nel bilancio dello Stato, quanto piuttosto ad un sistema aperto, dinamico, i cui confini si ampliano e si contraggono nel tempo al mutare di priorità e bisogni. Lo scenario descritto nel secondo capitolo ben si presta a questo tipo di assunzione: organizzazioni che si fondono, si incorporano, nuove amministrazioni, enti ed agenzie, organizzazioni orizzontali e organi di diversa tipologia che nel tempo, negli anni, assumono contorni sempre diversi, mantenendo solo in pochi casi una continuità di denominazione, quando non di funzione. Lo stesso confine tra amministrazioni pubbliche ed organizzazioni private che svolgono pubbliche funzioni non è del tutto chiaro essendoci spesso stati casi in cui a soggetti privati è stata riconosciuta o attribuita una personalità giuridica di tipo pubblico e viceversa. Molto spesso la distinzione fra soggetti pubblici e soggetti privati, e la conseguente inclusione formale nel sistema delle amministrazioni pubbliche, è frutto più di una definizione normativa che di una valutazione della reale attività svolta. Intorno a questo sistema, formalmente limitato, sussiste una zona d'ombra, più o meno ampia nel tempo, in cui operano soggetti che, al pari delle amministrazioni pubbliche, ispirano la loro azione al perseguimento di interessi pubblici. La natura pubblica o privata di un determinato interesse si determina non intrinsecamente, non in ragione dell'oggetto di tale interesse, ma in considerazione dell'attenzione che tale interesse riscuote nella comunità, nel soggetto istituzionale di riferimento. Così non è possibile definire il concetto di interesse pubblico se non connotandolo nel tempo ed in riferimento ad una determinata collettività. I tentativi di compiere uno sforzo di definizione attraverso una sorta di aggregazione degli interessi individuale o riferendosi a superiori ragioni di stato, si scontra con il fatto che tali definizioni sono oggetto di costanti contestazioni e che l'unanimità non sembra essere una caratteristica propria della definizione di interesse pubblico.

Il contenuto dell'interesse pubblico, il suo oggetto, è tema costantemente di discussione e definizione, attività questa che costituisce elemento caratteristico della politica e che nel presente lavoro di ricerca viene considerata come dato di fatto. Ma una volta che gli interessi pubblici, proprio dei diversi contesti, siano stati definiti ed i valori condivisi all'interno della comunità siano stati codificati, gli obiettivi in cui tali interessi e tali valori si traducono devono essere assegnati ad organizzazioni che appunto eseguano le operazioni necessarie a raggiungerli. Il governo, l'esecutivo, e la sua traduzione organizzativa, cioè quella amministrazione che appunto si definisce attiva, costituiscono lo strumento attraverso il quale

tali obiettivi vengono perseguiti. Lo studio del modo in cui questo strumento, in realtà costituito da un sistema di organizzazioni, coordina il proprio operato, diventa allora un tema centrale non soltanto al fine di migliorare tale coordinamento, ma anche al fine di comprendere quanto l'interesse pubblico, dinamico e composito, sia effettivamente perseguibile, o piuttosto, in quali delle sue parti.

Non volendo affrontare il tema del coordinamento nella sua complessità, il presente lavoro di ricerca compie alcune progressive limitazioni del campo di indagine. Il tema del coordinamento viene, infatti, affrontato con riferimento al sistema delle amministrazioni pubbliche centrali, escludendo quindi dall'analisi le amministrazioni che si collocano ad altri livelli istituzionali e segnatamente, quello regionale, quello locale, quello europeo e quello internazionale. In secondo luogo guardando all'insieme delle organizzazioni che compongono il sistema delle amministrazioni pubbliche centrali, il tema del coordinamento verrà affrontato in particolare con riferimento al rapporto fra amministrazioni di livello ministeriale ed amministrazioni da queste vigilate quali agenzie, enti pubblici e enti di diritto privato (società, fondazioni e associazioni) svolgenti funzioni pubbliche.

Ma prima di affrontare il tema del coordinamento provando a declinarne le tipologie ed i meccanismi di funzionamento, occorre esplicitare cosa si intende con tale termine e quali sono i contenuti propri del coordinamento. *Latu sensu* il coordinamento ha a che fare con la definizione di una serie di azioni e decisioni compiute da diversi attori. Se ci mettiamo nella prospettiva di indagare il tema del coordinamento nell'ambito del sistema delle amministrazioni pubbliche, ci poniamo l'interrogativo di come l'interazione fra diverse organizzazioni possa condurre complessivamente al raggiungimento di adeguati livelli di performance in termini di decisioni politiche, implementazione di politiche pubbliche, redistribuzioni di risorse, soddisfazione dei bisogni espressi dalla cittadinanza. Ciascuna di queste organizzazioni opera contemporaneamente in diversi ambiti di attività, svolgendo potenzialmente, in relazione a ciascuno di tali ambiti, diverse fasi del ciclo che contraddistingue una determinata politica pubblica. Il tema del coordinamento ha quindi anzitutto una collocazione che potremmo definire orizzontale e richiede una connotazione rispetto all'ambito di attività ed alla fase del ciclo di policy che si sta prendendo in considerazione. La dimensione orizzontale della definizione del concetto di coordinamento si integra con una definizione verticale. Il coordinamento, infatti, è un fenomeno sociale che ha luogo a diversi livelli, partendo da quello individuale. Se consideriamo due individui e vogliamo indagare il modo in cui essi interagiscono a partire da un interesse in comune, dobbiamo osservare le dinamiche e gli strumenti attraverso i quali gli sforzi, i contributi, di tali individui vengono coordinati. Le scienze sociali vengono in aiuto di tale analisi fornendo una tipologia che distingue tra due forme di coordinamento le quali operano

contemporaneamente, seppur con diversa intensità, in ogni forma di interazione sociale (Kickert et al. 1997): il coordinamento fondato sulla definizione di regole (coordinamento istituzionale) e il coordinamento fondato sull'interazione (coordinamento operativo).

Gli attori che operano nel sistema delle pubbliche amministrazioni non sono però individui, bensì organizzazioni. Le organizzazioni possono essere viste tanto, a loro volta, come sistemi sociali, quanto come singoli attori. Se osserviamo ciascuna amministrazione come sistema i attori che interagiscono enfatizziamo la loro dimensione istituzionale e ciascuna ci appare come un insieme di relazioni, più o meno codificate, tra soggetti che coordinano il loro operato sulla base di logiche e strumenti differenziati. Se guardiamo ad ogni amministrazione come ad un singolo attore ci collochiamo in una prospettiva più operativa in cui ciascuna organizzazione produce determinati risultati e assume determinate decisioni che si inseriscono in una più ampia serie di azioni. Dal punto di vista del coordinamento, e di quel particolare aspetto del coordinamento che è dato dal controllo, si vengono così a delineare due possibili campi di indagine. Se consideriamo ciascuna amministrazione come un sistema sociale, il tema del coordinamento si colloca all'interno dell'organizzazione, riferendosi propriamente alla sua dimensione aziendale (coordinamento organizzativo intra - istituzionale ed intra-aziendale). Se consideriamo le amministrazioni pubbliche come singoli attori di un sistema, il tema del coordinamento va a collocarsi in quella catena di azioni che descrive l'interazione tra amministrazioni e quindi tra rispettive aziende (coordinamento inter-istituzionale ed inter-aziendale) (Klijn, 2005). E' quindi possibile distinguere verticalmente tra quattro differenti livelli di coordinamento (Peters, 1998): quello fra azioni dello stesso individuo (coordinamento individuale), quello fra azioni di diversi individui (coordinamento relazionale), quello fra azioni di individui che operano all'interno di un'organizzazione (coordinamento organizzativo) e quello fra azioni di organizzazioni differenti (coordinamento interorganizzativo).

3.1 Logiche e strumenti di coordinamento

Il coordinamento nell'ambito del sistema delle pubbliche amministrazioni costituisce uno dei temi di costante dibattito e sovente è vissuto come un problema. Pressman e Wildavsky (1984) evidenziano come "nessuna critica viene più di frequente riferita alle amministrazioni pubbliche quanto la mancanza di coordinamento". Ma volendo individuare più precisamente l'oggetto concreto di tali critiche occorre andare oltre la generica definizione per cui il coordinamento consisterebbe nelle azioni conseguenti allo sforzo consapevole di portare a relazione attività o eventi altrimenti non in relazione tra loro (Verhoest et al, 2006a; Thompson et al., 1991; Kaufmann et al., 1986).

Una definizione utile a tradurre in termini concreti tale concetto la fornisce Peters (1998): il coordinamento conduce all'assenza di incoerenze, ridondanze e lacune, nel policy making e nell'azione amministrativa. La ridondanza è quel fenomeno che si verifica quando più organizzazioni svolgono gli compiti e funzioni sovrapposte. In via teorica, la ridondanza è il problema di coordinamento più facile da risolvere, in quanto è più visibile, in specie se i costi che ne derivano danneggiano potenti stakeholder (si pensi, ad esempio, ad una grande impresa sottoposta allo stesso vincolo autorizzativo da parte di due amministrazioni). Essa tuttavia raramente si verifica in concreto, più spesso il fenomeno che trova diffusione all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche è dato dall'incoerenza. Tale fenomeno si lega ad elementi strutturali ma più spesso ad elementi culturali. All'interno di un sistema contraddistinto spesso da regole e principi comuni, ogni organizzazione possiede infatti una propria cultura organizzativa, proprie routine e risponde a specifici gruppi di cittadini ed utenti di servizi. L'azione delle organizzazioni tende ad essere coerente rispetto agli elementi ora evidenziati che tuttavia, non coincidono per le diverse amministrazioni operanti nel sistema. L'eterogeneità che le amministrazioni sono dunque chiamate ad affrontare origina spontaneamente comportamenti di coordinamento negativo piuttosto che attivo. In altri termini, l'azione che un'organizzazione assume in assenza di un'interazione consapevole con le altre, è configurabile in termini di non interferenza, di reazione legata alla delimitazione delle rispettive sfere di competenza.

La riduzione di ridondanze e incoerenze potrebbe teoricamente condurre ad una situazione ideale definita da alcuni autori governo olistico (6, 2004), nel quale l'azione di tutti i soggetti pubblici, ad ogni livello, è integrata e coerente. Più realisticamente, il recupero progressivo di livelli crescenti di coerenza e razionalità nell'interazione fra amministrazioni interne al sistema può essere perseguito tramite la progettazione e l'implementazione di un'azione di coordinamento realizzata ricorrendo a specifiche logiche che alimentano il ricorso a determinati strumenti.

Appare quindi opportuno approfondire le logiche che facilitano il coordinamento tra più organizzazioni. In via del tutto generale, il coordinamento nei sistemi sociali si realizza attraverso tre logiche di fondo: la gerarchia, il mercato ed il network (Thompson et altri, 1991). Nella burocrazia tradizionale, il coordinamento è assicurato attraverso la gerarchia e l'esercizio dell'autorità dal vertice. Dal centro partono gli ordini e le direttive che percorrono la catena gerarchica e che devono essere rispettati dalle unità di livello inferiore. I livelli superiori controllano che i livelli inferiori non intraprendano azioni in contrasto con gli ordini, le direttive e le procedure. Quando situazioni non previste vengono a crearsi, dal vertice dell'organizzazione vengono formulati nuovi regolamenti che entrano nel corpo delle norme che disciplinano l'organizzazione. L'esercizio di autorità gerarchica non è però l'unica logica di coordinamento

possibile. Il coordinamento può avvenire anche attraverso la logica di mercato. La logica di mercato assume che il coordinamento si realizzi per effetto dell'operare di una c.d. *mano invisibile* riconducibile all'esito composto delle azioni ispirate dall'interesse egoistico (self-interest) degli attori. Le attività ed i comportamenti di acquirenti e fornitori, in senso lato, trovano equilibrio grazie al meccanismo della domanda e dell'offerta, senza che sia necessario, almeno teoricamente ed in assenza di particolari condizioni, l'intervento gerarchico di un'autorità centrale. Uno dei principali orientamenti del NPM è stato proprio quello di sostituire le forme tradizionali di gerarchia con modalità ispirate al mercato; ne sono un esempio le diverse forme di contrattualizzazione adottate nei paesi più toccati dalle riforme NPM (Pollitt e Bouckaert, 2000). Un'ultima logica di coordinamento può infine essere ricondotta alle forme di collaborazione volontaria tra soggetti che costituiscono un *network*. Tale forma di solidarietà risulta più semplice da realizzare tra organizzazioni che condividono obiettivi, conoscenze, valori ed atteggiamenti (Kickert et.al, 1997).

Gli strumenti di coordinamento, ovvero gli elementi che intervengono a disciplinare le modalità di interazione fra i soggetti che fanno parte del sistema considerato, possono quindi essere suddivisi in tre categorie, in base alla logica di coordinamento in essi prevalente (Hoggett, 1996). Anzitutto strumenti basati, interamente o prevalentemente, sulla gerarchia. Quindi strumenti basati, interamente o prevalentemente, sul mercato. Infine strumenti basati, interamente o prevalentemente, sul network. La realtà della vita organizzativa evidenzia peraltro come ciascun singolo strumento sia espressione di un equilibrio differente tra le tre logiche richiamate, presentando sovente aspetti riconducibili a ciascuno di essi:

- logiche di tipo gerarchico: si tratta di logiche che si focalizzano sulla definizione e trasmissione di obiettivi e regole, sulla distribuzione e verifica di compiti e responsabilità, sulla creazione e modifica di linee di comando e controllo.
- logiche di tipo mercato: si tratta di logiche basate prevalentemente sulla definizione di un insieme di incentivi per gli attori coinvolti, finalizzati prevalentemente ad indurre comportamenti ritenuti idonei a migliorare i risultati delle organizzazioni coinvolte.
- logiche di tipo network: si tratta di logiche che fondano il loro funzionamento sulla presenza o creazione di una relazione fra gli attori coinvolti basata sulla condivisione di conoscenze e valori e sulla presenza di una cultura comune.

L'analisi empirica degli strumenti operanti nei sistemi pubblici di diversi paesi ha condotto alla classificazione di due categorie di strumenti di coordinamento, ovvero di soluzioni manageriali ed organizzative implementate nel momento in cui si percepisce una frammentazione della policy capacity (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2008; Ongaro, 2008).

Anzitutto è possibile identificare una tipologia di strumenti di natura prevalentemente operativa, cioè strumenti legati alla gestione dinamica delle attività. Tale categoria ricomprende anzitutto i sistemi di pianificazione e controllo strategico trasversali a più unità. Tali sistemi sono finalizzati a definire gli obiettivi strategici di lungo periodo, integrando i processi, gli obiettivi ed i documenti di programmazione dei diversi livelli di governo. All'interno di tale insieme di strumenti è possibile distinguere tra sistemi basati su una logica bottom-up ed interattiva nei quali la logica prevalente è di tipo network e sistemi basati su una logica top-down ed unilaterale di tipo gerarchia. Nei primi il processo di pianificazione parte dagli input che provengono dal basso e si basa prevalentemente sulla negoziazione. I documenti di programmazione che ne derivano aggregano ed integrano le proposte delle singole unità organizzative. Il monitoraggio e la valutazione dei risultati sono anch'essi condotti attraverso un processo congiunto tra livelli superiori ed inferiori. Nei secondi i programmi delle singole articolazioni organizzative sono definiti a partire dai contenuti di documenti di programmazione definiti dal vertice dell'organizzazione. Nella determinazione degli obiettivi prevale una logica di definizione ed assegnazione unilaterale dei medesimi da parte dei livelli sovra-ordinati. Anche il monitoraggio e la valutazione dei risultati e del grado di raggiungimento degli obiettivi sono svolti in maniera unilaterale dai livelli sovra-ordinati.

Appartengono alla categoria degli strumenti operativi anche i sistemi programmazione, budgeting e controllo trasversali più unità. Il processo di programmazione è un importante strumento di coordinamento per tre ragioni: include tutti gli ambiti di policy, permette di valutare a scadenze regolari le scelte operate in precedenza, gioca un ruolo fondamentale nel definire le priorità del governo. Anche in questo caso è possibile distinguere fra strumenti basati prevalentemente su una logica di tipo gerarchia quali il tradizionale sistema di programmazione di tipo finanziario e strumenti basati sulla definizione di obiettivi collegati ad incentivi di risultato per le singole unità e quindi ispirati a logiche di tipo mercato. Il tradizionale processo di programmazione finanziaria definisce nel dettaglio in che modo le risorse devono essere impiegate. Non ci sono grandi margini di autonomia delle singole unità organizzative per decidere autonomamente sui livelli e la composizione delle spese. Anche eventuali tagli vengono decisi in modo unilaterale dall'alto. Negli strumenti del secondo tipo per ciascuna unità organizzativa vengono definiti degli incentivi al fine di migliorare la performance. L'ammontare di risorse assegnato alle unità organizzative è collegato agli obiettivi e ai livelli di prestazione attesa o alle performance già realizzate. Possono essere previste forme di sanzione in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. Particolare attenzione meritano poi gli strumenti basati sulla definizione di obiettivi collegati alla condivisione di informazioni ed al consolidamento dell'azione di governo in funzione di obiettivi comuni a più ministeri, ispirati pertanto da logiche

di tipo network. Tali strumenti operano al fine di pervenire ad un consolidamento dei flussi informativi di supporto al processo decisionale, attraverso lo scambio sistematico di informazioni tra amministrazioni finalizzato a rafforzare logiche di governo congiunto e cooperazione interorganizzativa su determinati obiettivi di policy. Accanto a tali sistemi possono essere presenti incentivi con l'obiettivo di favorire la cooperazione trasversale fra più unità.

Una terza categoria di strumenti di coordinamento operativo è data dalla condivisione ed omogeneizzazione della cultura organizzativa. Si tratta di strumenti basati su logiche prevalentemente di tipo network con alcuni elementi di mercato. Si assume che il coordinamento avvenga più facilmente quando diversi soggetti condividono visioni, valori e conoscenze. Tale comunanza è favorita dalla condivisione di percorsi di formazione e studio, dalla rotazione del personale in diverse unità organizzative, da percorsi di carriera trasversali a più ministeri. Nel caso francese, ad esempio, è lampante in tal senso il ruolo dell'ENA. Nel caso italiano, è particolarmente rilevante il ruolo dei principali corpi (Avvocatura dello Stato, Corte dei Conti, Consiglio di Stato) in considerazione anche del fatto che un gran numero di dirigenti proviene dai ranghi di tali istituzioni.

Tra gli strumenti operativi rientrano i c.d. strumenti procedurali particolarmente diffusi nelle amministrazioni pubbliche. Il coordinamento avviene in questo caso attraverso la previsione, in atti normativi o regolamentari, della partecipazione obbligatoria di alcuni soggetti al processo decisionale (predisposizione di leggi o definizione di politiche e programmi). Un buon esempio è rappresentato dai casi di parere obbligatorio previsto in molti procedimenti.

Completano la serie degli strumenti operativi i sistemi informativi trasversali a più unità, ispirati da logiche prevalentemente di tipo network. Attraverso la condivisione di flussi di informazioni e di database ogni singola unità organizzativa può essere messa in condizione di conoscere le attività poste in essere dalle altre organizzazioni. Pertanto, l'esistenza di sistemi informativi trasversali a più unità rappresenta un'utile logica di coordinamento. Un valido esempio relativo al caso italiano è rappresentato dal sistema Siope; peraltro la logica illustrata è quella che ha ispirato nel corso degli anni la creazione e lo sviluppo della RUPA.

Accanto alla categoria degli strumenti operativi, è possibile distinguere la categoria degli strumenti di istituzionale, che intervengono cioè a modificare le strutture ed i ruoli all'interno e tra le organizzazioni coinvolte. Rientrano in tale categoria anzitutto il ridisegno delle competenze formali, strumento di natura prevalentemente gerarchica. Il coordinamento avviene, in questo caso, raggruppando nuclei di attività omogenee attraverso l'accorpamento di più ministeri. D'altro canto, al fine di svolgere determinate attività possono essere creati nuovi ministeri o unità organizzative, disaggregati dalle organizzazioni precedentemente esistenti. Nel caso italiano, un esempio di accorpamento è rappresentato dalla riduzione del numero dei

ministeri a 12 e poi a 14; un esempio del secondo tipo è rappresentato dalla creazione delle agenzie esecutive. (D.Lgs. 300 del 1999).

Seconda categoria di strumenti di natura istituzionale, anche in questo caso di tipo prevalentemente gerarchico, gli interventi di riorganizzazione e riordino delle linee di comando. Il coordinamento viene perseguito attraverso la razionalizzazione delle linee di controllo e la formalizzazione di ruoli o strutture di coordinamento in corrispondenza delle intersezioni organizzative tra amministrazioni.

L'introduzione di forme di mercato regolato mercato interno, quasi mercati, voucher e mercati esterni, rappresenta la categoria di strumenti di natura istituzionali maggiormente ispirata da logiche di tipo mercato. Il coordinamento tra diversi ministeri ed unità organizzative avviene attraverso forme regolate di mercato o assetti di quasi mercato. In tali sistemi alcune unità organizzative offrono servizi o prestazioni ad altre unità e si finanziano prevalentemente attraverso tale sistema. I processi di scambio fra le organizzazioni coinvolte prevedono una qualche forma di corrispettivo quale elemento di regolazione dei rapporti.

Tra gli strumenti ispirati prevalentemente da logiche di tipo network è possibile identificare da un lato la creazione di organi con funzione di raccordo o consultiva, dall'altro la creazione di organi collegiali con funzioni deliberative. I primi sono organi composti da rappresentanti di vari ministeri e permettono ad essi di scambiarsi informazioni rilevanti. Le decisioni prese in tali sedi, però, devono essere ratificate ed implementate dai singoli ministeri o da un organo di livello superiore. Gli organi consultivi o di raccordo possono essere tanto permanenti quanto temporanei. Contrariamente agli organi con funzione consultiva, gli organi con funzione deliberativa possono assumere decisioni vincolanti per i membri dell'organizzazione. Un esempio tipico di organi di questo tipo è rappresentato dal CIPE.

Presenta natura ibrida, la creazione ex novo di organizzazioni per il perseguimento di obiettivi comuni a due o più ministeri, ispirata da logiche prevalentemente di tipo network con alcuni elementi di gerarchia. Il coordinamento si realizza tramite la costituzione da parte di due o più amministrazioni di una nuova struttura/organizzazione per lo svolgimento di attività congiunte o di comune interesse. Tali organizzazioni sono in genere sottoposte a qualche forma di controllo ed indirizzo da parte delle amministrazioni di riferimento.

Costituiscono strumento di coordinamento di tipo istituzionale, ispirato da logiche prevalentemente di tipo network, gli organi/tavoli di concertazione con altri soggetti pubblici e/o privati rilevanti. In diversi ambiti di policy quale strumento di coordinamento vengono istituiti organi e tavoli permanenti di concertazione. Tutti i principali attori pubblici e privati in qualche modo coinvolti sono rappresentati. Gli organi di concertazione sono responsabili di predisporre,

implementare e valutare politiche e programmi. I diversi attori coinvolti partecipano ai tavoli in qualità di partner alla pari.

Merita infine di essere citata, come soluzione ispirata da logiche prevalentemente di tipo gerarchico, la creazione di specifiche funzioni o unità di coordinamento. Si tratta di persone o unità organizzative che svolgono un ruolo di coordinamento nei confronti di altre unità o organizzazioni come ad esempio ministri di progetto (senza portafoglio). Specifiche funzioni di coordinamento o unità organizzative responsabili della realizzazione e del monitoraggio di determinati programmi.

Questa tipologia, lungi dal presumere di esaurire tutte le diverse categorie di strumenti che i diversi sistemi amministrativi possono progettare ed implementare al proprio interno, fornisce tuttavia in prima approssimazione un elenco capace di rappresentare la complessità che un sistema di coordinamento può presentare, non soltanto in termini di molteplicità e potenziale ridondanza delle sue componenti ma anche in termini di eterogeneità delle sue dimensioni e dunque, potenzialmente, delle sue problematiche (Dunsire, 1986).

3.2 Dal coordinamento del sistema delle amministrazioni pubbliche al controllo delle pubbliche amministrazioni

Per certi aspetti il tema del controllo può essere considerato come una parte del più ampio tema del coordinamento del sistema delle pubbliche amministrazioni, delineato nel paragrafo precedente ed allo stesso tempo come un'importante modalità di risoluzione del problema che il coordinamento di un sistema pone.

Tale affermazione vale anzitutto se si considera che il controllo può essere visto come una funzione prevalentemente di informazione e motivazione finalizzata a realizzare condizioni di intelligente conformità in un sistema di azioni interrelate in cui operano soggetti governati da un set di standard più o meno condivisi nella valutazione dei risultati raggiunti (Kaufmann, 1986). In questo senso il controllo costituisce una parte fondamentale del fenomeno del coordinamento dal momento che va a collocarsi fra le funzioni di governo e quelle di valutazione. Un controllo effettivo è necessario al fine di assicurare l'uniformità agli standard definiti, per coordinare i corsi di azione e le decisioni dei diversi attori e, in definitiva, per verificare e valutare se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti.

Una seconda considerazione preliminare ha a che fare con la collocazione del sistema delle amministrazioni pubbliche nel più ampio settore pubblico. Se ci si inserisce nella prospettiva, propria dei paesi democratici, della separazione fra poteri, la pubblica amministrazione può essere analizzata come un attore istituzionale altamente aggregato che è chiamato a svolgere

funzioni pubbliche coerentemente ad un set di obiettivi espressi nelle politiche pubbliche definite dagli organi politici. La capacità di rispondere alle aspettative dettate dall'agenda politica si inserisce nel più ampio tema dell'accoutability dell'amministrazione pubblica tanto nel suo insieme quanto nelle sue componenti. Come parte del problema di coordinare l'operato, le azioni e le decisioni delle organizzazioni che fanno parte del sistema, il tema del controllo è strettamente correlato a quello del coordinamento. Ma il tema del controllo è anche correlato al problema dell'accountability che si riferisce all'interazione fra gli attori che sono chiamati a definire il set di obiettivi e che dunque possono legittimamente svolgere il controllo e gli attori che sono chiamati ad operare per consentire il raggiungimento di tali obiettivi e che, di conseguenza, sono soggetti al controllo. Il controllo può in tal senso essere considerato come un tentativo di assicurare che la pubblica amministrazione, essendo responsabile dello svolgimento di determinate funzioni nell'ambito del settore pubblico e del raggiungimento di determinati obiettivi, reagisca a fronte di sollecitazioni ed interventi esercitati nei suoi confronti da coloro che esercitano legittimamente l'autorità.

L'approccio tradizionale burocratico assume che la conformità all'insieme di regole e standard definiti (compliance) e l'accountability nei confronti delle forme istituzionalizzate di autorità, quali il potere legislativo e quello giudiziario, siano un dato di fatto. Ma approcci più moderni allo studio della pubblica amministrazione evidenziano che tanto il pubblico di utenti delle amministrazioni pubbliche, quanto il sistema politico devono essere considerati elementi rilevanti dell'ambiente in cui si colloca il sistema delle amministrazioni pubbliche tanto da costituire altrettanto legittime fonti di autorità ed ambiti di interazione. Lo dimostra il fatto che in molti casi le stesse amministrazioni pubbliche sono diventate relativamente autonome divenendo in taluni casi organizzazioni che non soltanto esercitano funzioni pubbliche ma sono altresì coinvolte nella definizione degli obiettivi delle politiche pubbliche, nelle scelte delle modalità di implementazione delle medesime, nell'individuazione dei soggetti a favore dei quali gli interventi saranno realizzati. Così, il controllo, esterno, sulla pubblica amministrazione deve concernere non soltanto la verifica delle soluzioni operative adottate da queste organizzazioni per svolgere funzioni e raggiungere obiettivi definiti in maniera esogena, ma tenere in conto anche delle esigenze di governo, controllo e valutazione delle funzioni e degli obiettivi definiti dalle amministrazioni medesime, in particolare per quanto concerne le interazioni con altre amministrazioni. Infine occorre tener presente che accanto al controllo esterno, assume rilevanza il controllo interno, ovvero il processo tramite il quale l'amministrazione coordina le proprie azioni al fine di realizzare le proprie attività. Tale forma di controllo rileva in questa sede soprattutto per l'impatto che essa ha sulle caratteristiche degli output e delle attività svolte

dall'amministrazione, elementi questi che costituiscono sovente l'oggetto dell'interazione fra amministrazioni.

Un terzo aspetto merita di essere affrontato specificatamente, nell'ambito di questa connotazione del concetto di controllo. Si è già detto che la pubblica amministrazione può essere considerata come un sistema di organizzazioni che interagiscono fra loro. Ipotizzare che questo sistema sia chiuso, quand'anche sia vero che molti sono i confini e le barriere che lo contraddistinguono, significa compiere un errore che impedisce la comprensione delle modalità attraverso le quali le azioni compiute da tali soggetti si relazionano e interagiscono anche con l'ambiente esterno. E' sicuramente vero che la gerarchia rappresenta la logica di coordinamento di gran lunga più diffuso all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche. Ma ci sono interazioni tanto fra organizzazioni all'interno del sistema quanto fra il sistema e l'esterno che sono coordinate secondo logiche differenti dalla gerarchia (Anselmi, 2002). Le linee di interazione fra soggetti che operano all'interno del sistema non sono, infatti, soltanto verticali, ma sovente, come del resto evidenziato nel secondo paragrafo, sono linee orizzontali, di carattere funzionale o informale. Tutte le organizzazioni hanno, in misura differente, ambiti potenziali di auto-regolazione dei propri comportamenti e possono interagire fra loro non soltanto in ragione delle norme o di quanto formalmente stabilito, ma anche in termini di cooperazione o, in alternativa, di conflitto in relazione alle diverse fasi e livelli di definizione ed implementazione delle diverse politiche pubbliche. Si pensi al caso di una relazione competitiva, quando non conflittuale, fra direzioni facenti parte della stessa organizzazione ministeriale, o fra una direzione interna ed un'organizzazione esterna al ministero, quale un ente pubblico o un'agenzia. In questi casi le dinamiche di interazione possono determinarsi anche a prescindere dalla presenza di una relazione gerarchica, che sia potenzialmente in grado, mediante l'esercizio dell'autorità, di risolvere eventuali conflitti. In taluni casi, lo spazio per l'intervento disciplinato o formalmente predisposto è limitato e la risoluzione di conflitti e problemi è chiaramente campo di negoziazioni e mutui aggiustamenti fra organi. Peraltro il livello relativo di autonomia fra le diverse organizzazioni, talvolta gerarchicamente subordinate le une alle altre, varia in relazione alla complessità delle funzioni svolte o all'ambito di policy in cui si colloca la loro attività. Queste variabili influenzano in particolar modo la possibilità di misurare, monitorare e valutare l'esito delle attività svolte da un'amministrazione, elemento questo su cui si fonda gran parte delle relazioni fra organizzazioni. E' chiaro che in presenza di standard di valutazione definiti da livello di governo o amministrazione superiore o di criteri ambigui variamente interpretabili, proprio da tale interpretazione possono scaturire contrasti o divergenze. Se ciò accade, si rende necessario ridefinire gli standard di valutazione o specificarli meglio contemporaneamente al momento della valutazione. D'altra parte, un intervento di questo tipo, e più in generale un

disconoscimento della legittimità di uno strumento di controllo da parte del soggetto controllato, rischia di indurre le organizzazioni a interpretazione in maniera sbagliata, quando non ignorare, obiettivi e regole: e per effetto di questa dinamica che molte amministrazioni pubbliche assumono comportamenti che configurano una situazione di fatto di non accountability nei confronti di fonti legittime di autorità.

Nel sistema delle pubbliche amministrazioni, il controllo, in termini di attività finalizzata ad attivare l'accountability nei confronti di una molteplicità di fonti di autorità e ad assicurare l'assunzione di un comportamento conforme ad una molteplicità, talvolta eccessiva, di regole e norme, diventa un problema multidimensionale che non può essere risolto esclusivamente in termini di gerarchia e correlate logica. Di fatto, sussiste una pluralità di forme più o meno istituzionalizzate, di controllo, riconducibili alla moderna configurazione assunta dalle pubbliche amministrazioni nel nostro contesto come in altri, che riflettono la struttura policentrica di questo sistema ed anche la natura composita del problema del coordinamento. Ci sono controlli esercitati esclusivamente da specifici attori, si pensi ai controlli di regolarità contabili propri, nel contesto italiano, della Ragioneria Generale dello Stato. Altri controlli sono esercitati simultaneamente da soggetti diversi che rispondono a diverse finalità e rappresentano interessi eterogenei. A titolo di esempio preliminare si considerino il controllo giudiziario esercitato da corti e tribunali, il controllo finanziario coordinato dall'amministrazione del tesoro e del bilancio, il controllo direzionale svolto dai dirigenti delle amministrazioni, il controllo politico esercitato da ministri, parlamento e portatori di interesse, il controllo sulla qualità e quantità dei risultati raggiunti, diffuso all'interno delle amministrazioni e della collettività. Tra l'altro, tutti i soggetti qui richiamati che, di fatto, sono legittimamente titolari del diritto di svolgere una forma di controllo, possono esercitare tale diritto attraverso diversi strumenti. Gli strumenti del controllo, differenti a seconda del sistema amministrativo oggetto di analisi, sono molteplici, a volta ridondanti quando non conflittuali. Altre forme di controllo possono includere modalità di supervisione, formali o informali, oppure momenti di negoziazione. Si pone del resto per il concetto di controllo, come già per il concetto di coordinamento, la stessa tipologia che distingue la dimensione istituzionale (controllo esercitato da strutture organizzative create ad hoc) dalla dimensione operativa (modalità di interazione fra soggetto controllato e soggetto controllore), e la dimensione interna (controllo tra soggetti che appartengono alla medesima organizzazione) dalla dimensione esterna (controllo tra organizzazioni differenti).

Ovviamente non tutte le forme di controllo disponibili, gli strumenti previsti, sono utilizzabili da parte di tutti i soggetti che operano nel sistema. La maggior parte dei soggetti che esercitano il controllo svolgono tale funzione limitatamente ad alcuni specifici aspetti, elementi o fasi, dell'attività o ad alcune dimensioni e segmenti della performance. Di conseguenza,

sussistono notevoli differenze qualora si vadano a considerare le modalità di funzionamento, i criteri di efficienza ed efficacia, gli impatti dei diversi tipi di controllo applicati. La pluralità delle forme di controllo, delle logiche, degli strumenti, si accompagna necessariamente con la rispettiva selettività (Wirth, 1991). Forme di controllo, teoricamente anche pure, che sono gestite istituzionalmente da un insieme di attori distinti risultano sempre selettive in termini di tempi, luoghi del controllo, oggetto, criteri e, soprattutto, in termini di effetti. Collocando tale fenomeno nel contesto più ampio della domanda di accountability diffusa nella società nei confronti delle amministrazioni pubbliche, la selettività ed i relativi limiti di ciascuna singola forma di controllo richiedono che tali forme siano inserite in un sistema di controlli progettato consciamente. Le diverse forme di controllo, ispirate da diverse logiche e tradotte in vari strumenti, dovrebbero essere inserite in un disegno che tenga conto della complessità generata dalla presenza simultanea di controlli differenti. Il tema del controllo non è dunque soltanto parte del più ampio tema del coordinamento ma ne costituisce, allo stesso tempo, uno degli ambiti di applicazione più sfidanti.

Di seguito, nella Figura 3.1, si riproduce schematicamente la tipologia proposta per rappresentare il sistema dei controlli. Tale immagine, e la tipologia relativa, non esauriscono tutte le possibili dimensioni di analisi. Le diverse forme di controllo differiscono, infatti, in ragione di ulteriori elementi quali le modalità attraverso le quali il controllo viene esercitato, gli oggetti che vengono sottoposti al controllo, i tempi in cui il controllo viene esercitato ed infine, gli esiti che il controllo si prefigge. La scelta di non considerare, nel corso della presente analisi, le dimensioni ora richiamate, deve essere ricondotta alla prospettiva in cui si colloca la ricerca di comprensione delle problematiche di controllo che possono intercorrere nella relazione fra amministrazioni centrali ed agenzie.

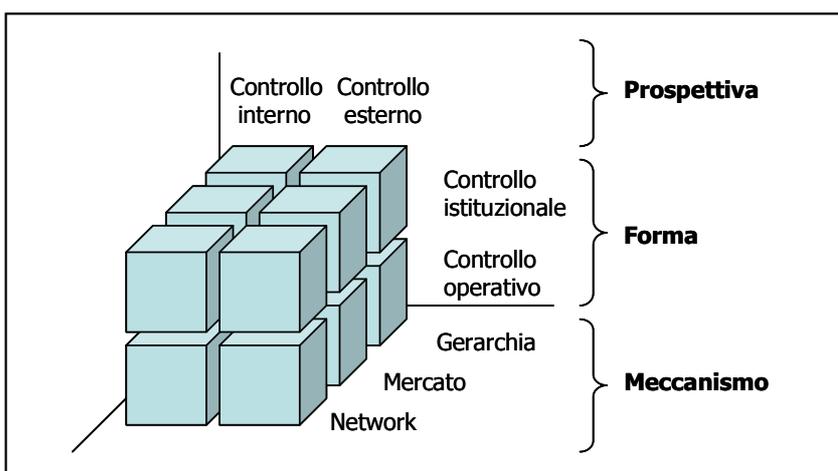


Figura 3.1 Tipologia dei controlli

Fonte: autore

Al termine della trattazione qui proposta del concetto di controllo è possibile fornire una definizione che richiami i diversi elementi presi in considerazione. Il controllo, nel sistema costituito dall'insieme delle amministrazioni pubbliche, è rappresentato da un insieme di attività finalizzate a:

- Monitorare e valutare le decisioni, i processi e i risultati realizzati dalle organizzazioni che operano all'interno del sistema;
- Prevenire e correggere comportamenti assunti in violazione formale o sostanziale di regole, norme e standard;
- aggiustare e modificare regole, norme e standard alla luce di cambiamenti, intervenuti o potenziali, nei problemi per la risoluzione dei quali tali regole, norme e standard sono state precedentemente stabiliti.

Così, la realizzazione del controllo, in concreto, richiede tanto la valutazione professionale di processi e risultati, quanto la mobilitazione di forme di autorità. Entrambe le attività sono legate all'obiettivo finale di assicurare che il sistema, nel suo insieme, operi in condizioni di *compliance* non tanto rispetto ad un set di regole predefinite, quanto piuttosto in relazione agli obiettivi e agli standard che sono stati valutati idonei a consentire il soddisfacimento degli interessi pubblici. Come da un lato è importante che tale *compliance* non sia misurata rispetto ad elementi esclusivamente formali, quali appunto regole, norme e standard, che sono a loro volta relativi rispetto agli obiettivi finali proprio del sistema, dall'altro è fondamentale che gli esiti del controllo, le eventuali deviazioni, si traducano in *feedback* attivi per il sistema, in forme di conoscenza ed apprendimento. Solo in questo modo il controllo svolge quell'importante funzione di collegamento fra coloro che definiscono le regole e gli obiettivi, coloro che tali regole e d obiettivi applicano e le stesse regole ed obiettivi. Quando i tre elementi ora richiamati non vengono costantemente correlati dal sistema dei controlli, le decisioni e le azioni compiute dalle diverse organizzazioni, e dai diversi livelli organizzativi all'interno di esse, non si inseriscono in una catena logica e, di conseguenza, l'attività amministrativa risulta meno coordinata.

3.3 Il controllo delle amministrazioni pubbliche italiane

L'ultimo decennio del secolo scorso è stato contraddistinto dal susseguirsi di una serie di innovazioni che hanno investito organizzazione ed azione delle amministrazioni centrali, tanto a livello centrale quanto a livello periferico. Tali cambiamenti hanno altresì coinvolto i raccordi fra

queste organizzazioni ed i rispettivi organi di direzione politica, il regime giuridico e le funzioni svolte dai dipendenti pubblici, i sistemi di controllo dell'azione amministrativa. I cambiamenti intervenuti, che solo in alcuni casi sono stati propriamente prodotti dalle riforme, mentre più spesso sono stati da queste ultime registrati come dati di fatto, sono giunti fino ad incidere in alcuni casi sui principi ispiratori in materia di organizzazione e controllo. Al tempo stesso, I fondamentali articoli della Costituzione 97 e 98 sono rimasti immutati¹¹. Le diverse riforme attuate hanno complessivamente confermato questi principi costitutivi (Orefice, 2003) producendo semmai una differenziazione maggiore di alcuni principi e, tra essi, la legalità anzitutto. Tale principio, in tema di attività amministrativa, è stato affiancato, in modo progressivamente sempre più rilevante, dai principi di efficienza ed efficacia.

Al fine di ripercorrere l'evoluzione del contesto normativo rinnovato nel corso degli anni '90 si rinvia al precedente capitolo 2. Ciò che si intende compiere ora è focalizzare l'attenzione sui cambiamenti intervenuti nel sistema dei controlli, cogliendo il tal modo l'occasione per delineare gli elementi essenziali di tale sistema in Italia.

Fino all'inizio degli anni '90 le diverse discipline relative ai controlli amministrativi si sono fondate in gran parte sul controllo preventivo di legittimità al quale veniva sottoposto, quale condizione per l'acquisto di efficacia, ogni singolo atti deliberato dalle amministrazioni. Un simile sistema si è progressivamente dimostrato inadeguato rispetto ad una realtà caratterizzata in misura sempre maggiore dalla prevalenza dell'attività diretta di erogazione di servizi su quella di ordine strettamente autoritativo, in funzione della quale il controllo di legittimità era stato originariamente concepito. Rispetto alle caratteristiche assunte dall'attività amministrativa è andata crescendo la sensazione che ad essere rilevante non fosse tanto la conformità alla norma dei singoli provvedimenti in cui si sostanzia l'attività, quanto piuttosto una sua valutazione globale, diretta a valutarne la capacità di conseguire gli obiettivi di spesa, l'impiego appropriato delle risorse e la funzionalità dei processi e delle soluzioni organizzative. Sebbene il controllo di legittimità abbia mostrato un forte radicamento nella cultura amministrativa pubblica del nostro paese, nel 2008, il quadro risulta, almeno parzialmente, mutato. Il mutamento si sostanzia in alcuni elementi qualificanti quali l'eliminazione del controllo di merito, il declino di quello di legittimità e l'affermazione del controllo di gestione.

¹¹ Gli artt. 97 e 98, che costituiscono la sezione II Pubblica Amministrazione della Parte Prima della Costituzione recitano: Art. 97. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge. Art. 98. I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Al controllo di legittimità si è venuto progressivamente a sostituire il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni che la Legge n. 20 del 1994 ha affidato alla Corte dei Conti. Oggetto del nuovo controllo non è più il singolo atto ma la gestione amministrativa intesa come il complesso delle attività svolte dall'amministrazione, delle sue modalità organizzative e dei suoi effetti. Il controllo sulla gestione dovrebbe quindi essere eseguito attraverso un'analisi dei risultati raggiunti, confrontati con gli obiettivi definiti dalla legge e con parametri di carattere empirico mutuati dalle scienze economico-aziendali e statistiche, la cui elaborazione, peraltro, viene affidata dal legislatore allo stesso controllore.

Il controllo di gestione è visto come processo guida che dovrebbe permeare tutto il sistema amministrativo governandolo e dirigendolo in modo programmato e coordinato per raggiungere le finalità aziendali proprie di ciascuna amministrazione componente secondo una logica di economicità complessiva e di responsabilizzazione sull'impiego delle risorse assegnate al raggiungimento di ciascun obiettivo. La trasposizione di tale tipo di controllo all'interno delle amministrazioni pubbliche italiane ha riscontrato non poche difficoltà ed il livello di diffusione di tale tipo di controllo risulta piuttosto scarso. Tra i principali ostacoli il fatto che le amministrazioni pubbliche, generalmente, operano come aziende di erogazione di attività o servizi e quasi mai come azienda di produzione, così diventa difficile individuare e misurare il risultato come prodotto economico (Giannessi, 1961). E' però comunque possibile procedere alla valutazione delle performance attraverso l'individuazione di sistemi di valori (economici, di soddisfacimento dei bisogni, di benessere collettivo), l'utilizzazione di appositi parametri (di competitività, sociali, economico-finanziari e di efficienza) ed il confronto dei c.d. livelli standard. Stando al dettato normativo, il controllo di gestione, attraverso la valutazione comparativa di costi e rendimenti, intende verificare il perseguimento degli obiettivi e la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, oltre che l'imparzialità ed il buon andamento. Il correlazione all'attività di pianificazione, il controllo di gestione viene delineato, nei tre livelli strategico, direzionale ed operativo, come un meccanismo dinamico di guida delle azioni dell'amministrazione che ne garantisce, nel corso della gestione, opportuni interventi correttivi per mantenere in linea le azioni dell'amministrazione agli obiettivi. Va rilevato che la configurazione normativa del controllo di gestione richiede, per poter essere implementata, alcuni importanti interventi, tanto organizzativi quanto gestionali, che solo raramente sono stati realizzati¹².

¹² Si fa riferimento, tra l'altro, ad alcuni interventi che sono risultati sistematicamente lacunosi in molte amministrazioni centrali e, tra essi, ai cambiamenti necessari in pianta organica, alla necessità di introdurre un piano dei centri di responsabilità, alla necessità di stabilire parametri specifici di individuazione.

Nell'analisi delle caratteristiche assunte dal sistema dei controlli nel sistema delle amministrazioni centrali si prendono le mosse da due aspetti. Anzitutto la considerazione dello stretto legame esistente fra sistema dei controlli e sistema delle rilevazioni contabili. In secondo luogo, la considerazione del profondo legame che connette il Decreto Legislativo n. 286 del 1999 con la Legge n. 29 del 1993.

In merito al primo aspetto, l'impostazione attuale del sistema di rilevazione contabile dello Stato costituisca un elemento che in luogo di supportare un sistema di controllo orientato alle attività ed ai risultati, orienta prevalentemente alla dimensione finanziaria ed alla verifica del rispetto delle previsioni di spesa. Tale impostazione influenza i processi gestionali ed anche i processi di programmazione strategica molto più della generica previsione normativa di dirigere, coordinare e controllare le attività degli uffici. E' peraltro da rilevare che, nella loro impostazione tanto la Legge n. 94 del 1997 quanto il Decreto Legislativo n. 286 del 1999 intervengono nel tentativo di correggere tale orientamento. Da un lato attraverso la previsione dell'inserimento, nelle note preliminari agli Stati di Previsione della spesa e nel Rendiconto Generale dello Stato, di indicatori ed informazioni utili a valutare il grado di raggiungimento dei risultati. Dall'altro attraverso una forte enfasi data al concetto di identificazione dei risultati fino a farne uno degli elementi sul quale teoricamente dovrebbe fondarsi la Direttiva di Indirizzo del Ministro¹³. Tali interventi, che di per sé costituiscono un presupposto necessario, tuttavia non hanno rappresentato condizioni sufficienti a far nascere complessivamente all'interno dell'amministrazione centrale una cultura del controllo manageriale e dell'autoregolazione. In sostanza la riforma del bilancio dello Stato è intervenuta a razionalizzare uno strumento che ha mantenuto le finalità sue proprie di sistema di contabilità generale e controllo finanziario delle amministrazioni ma non si è tradotta, all'interno delle amministrazioni, in un cambiamento delle modalità di controllo delle attività. Inoltre, l'attenzione data ai risultati è rimasta confinata, almeno fino al D. Lgs n. 286, all'interno di strumenti propriamente contabili mantenendo una posizione accessoria rispetto al principale portato informativo di tali documenti, cioè la dimensione finanziaria, quasi che fossero le attività svolte conseguenza della medesima e non viceversa.

Rispetto alle novità introdotte dal D. Lgs n. 286 in tale direzione, appaiono peraltro ben comprensibili tanto l'enfasi normativa data al tema del controllo strategico quanto il fatto che, dei quattro sottosistemi di articolazione del sistema dei controlli definito dal Decreto, proprio il controllo strategico sia stato quello recepito, almeno formalmente, in tempi più brevi. Il

¹³ Sull'evoluzione dei contenuti delle Direttive annuali del Ministro si vedano le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri di "Indirizzo per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione" (2002, 2003 e 2005). Si osserva, tuttavia, che sul piano sostanziale le modifiche ai contenuti ed alla struttura di fondo appaiono limitate.

controllo strategico è stato sin dall'inizio interpretato come sistema di coordinamento delle decisioni da integrare con il sistema della contabilità generale dello Stato al fine di supportare il processo di programmazione economico-finanziaria pluriennale e definire un collegamento tra gli obiettivi della programmazione e le risorse stanziare nei documenti di bilancio. Esso ha quindi fatto riferimento al sistema di rilevazione contabile pubblico che si è rivelato, nella sua struttura e nei suoi principi, coerente con le finalità della programmazione strategica perché in grado di rappresentare le grandezze economiche complessivamente stanziare dal sistema e da ciascuna delle sue macro componenti per il perseguimento dei propri obiettivi. Il sistema di controllo di gestione, al contrario, legato più propriamente alle dinamiche interne a ciascuna singola amministrazione e dunque sistema più "esigente" in termini di specificità dei criteri di rilevazione che ne deve supportare il funzionamento, non ha trovato nei contenuti della riforma del sistema contabile operata nel 1997 elementi di supporto. La previsione di una corrispondenza fra unità previsionale di base e centri di responsabilità amministrativa non è infatti di per sé sufficiente a consentire l'attivazione di un reale percorso di controllo dell'impiego delle risorse e di conseguente responsabilizzazione. Si pensi del resto a come l'assenza di una rilevazione della dimensione economico reddituale delle risorse non consenta di valutare l'effettivo impiego delle medesime se non in termini di cassa.

In relazione al secondo aspetto, e cioè il legame fra il D. Lgs. n. 286 e la Legge n. 29 del 1993 appare anzitutto rilevante considerare il lasso temporale di sei anni che intercorre tra i due interventi normativi. In tale periodo si inserisce l'avvio da parte di talune amministrazioni di un percorso di sviluppo dei sistemi di programmazione e controllo sempre più articolato, con esperienze anche di tipo evoluto e forme di collegamento tra la dimensione gestionale e la dimensione strategica delle attività (i.e. ministero dell'economia e delle finanze ed (ex) ministero delle infrastrutture e dei trasporti). In molte altre amministrazioni, tuttavia, durante tale intervallo di tempo non si è proceduto all'impostazione di quelli che sono gli elementi tipici di un sistema di programmazione e controllo.

Il ruolo della dirigenza pubblica, seppur in modo problematico per l'interconnessione con il sistema delle procedure di nomina dei vertici dirigenziali delle amministrazioni, ha avuto un'evoluzione nella direzione dell'acquisizione di una sempre maggiore responsabilità ed autonomia nella gestione delle risorse. Tuttavia, all'evoluzione di tale ruolo non sempre si è accompagnata una parallela riflessione intorno alla opportunità di compiere una revisione delle strutture organizzative e delle responsabilità esistenti in modo tale da rendere queste ultime coerenti con i reali processi gestionali ed in grado di consentire l'esercizio effettivo di tale autonomia manageriale.

Le constatazioni svolte in questo paragrafo consentono di affermare che il sistema dei controlli in Italia risulta contraddistinto nel suo complesso da un focus sulla misurazione e valutazione dei risultati piuttosto limitato mentre prevale la tradizionale logica di controllo di procedimenti e elementi di regolarità amministrativa. In altri termini nel sistema italiano ha trovato spazio, e continua a trovarne, un modello di controllo di tipo burocratico, basato sull'idea che sia possibile definire modelli ottimali di amministrazione e che il conseguimento dei risultati dipende di fatto dalla riproduzione di tali modelli.

Il controllo burocratico perde di vista il concetto di prestazione e così facendo esclude importanti elementi di valutazione quali i bisogni degli interlocutori, le dinamiche di acquisizione dei fattori produttivi, la complessità ed interferenza dei processi, l'impatto di beni e servizi prodotti (Borgonovi, 1988). La mono - dimensionalità amministrativa costituisce il limite di un controllo concentrato su elementi formali. Vale peraltro compiere una distinzione fra il carattere burocratico del controllo e quello giuridico. Non è infatti la norma giuridica in sé che produce un sistema di controllo burocratico, ma la logica di analisi ed interpretazione della realtà per modelli anziché per processi. Ciò peraltro consente di affermare che proprio lo strumento normativo possa essere di stimolo, quando non di premessa necessaria, alla diffusione di un modello alternativo di controllo, di tipo manageriale, aperto rispetto alle indicazioni provenienti dall'ambiente e dall'organizzazione e pronto a reagire agli inevitabili scostamenti fra risultati attesi e comportamenti effettivamente realizzati.

3.4 Le caratteristiche del controllo sulle Agenzie

Il tema che si intende ora affrontare è quello degli strumenti attraverso i quali sia possibile tradurre concretamente la relazione di tipo negoziale intercorrente fra ministero ed agenzia, che a tratti assume le caratteristiche proprie del rapporto contrattuale, ma che a differenza di questo non perviene alla definizione di un accordo che impegna propriamente le parti alla realizzazione indipendente di una prestazione e che disciplina in via esclusiva le relazioni fra le stesse. Le risorse che il ministro decide di assegnare ad una determinata area di attività sono il frutto innanzitutto di valutazioni di ordine politico che vengono negoziate, semmai, in seno a quegli organi che istituzionalmente sono preposti alla rappresentanza dei cittadini e degli interessi di quest'ultimi. Nell'ambito delineato dal rapporto di agenzia, la negoziazione assume indubbiamente connotati di tipo politico, dal momento che va ad influenzare decisioni che politiche sono, ma non ha a che fare con le priorità quanto piuttosto con le modalità. Posto che la componente politica sia pervenuta alla definizione di un quadro di priorità, possibilmente chiaro e non contraddittorio, e che nella definizione dello stesso abbia usufruito delle

competenze fornite da dipartimenti ministeriali sempre più competenti e specializzati nello svolgimento di una funzione di staff a tale processo, ciò che si va poi a sottoporre a discussione è come sia possibile tradurre questo quadro in un insieme concreto di progetti, iniziative e azioni, e soprattutto determinare quante risorse siano necessarie per fare tutto questo.

Il ruolo negoziale nasce nel momento in cui si incontrano due richieste: da un lato quella che potrebbe essere considerata la domanda, ovvero le esigenze del ministero in termini di attività, dall'altra parte l'offerta dell'agenzia che deve essere il più aderente possibile alle richieste fatte nel rispetto di condizioni generali di equilibrio economico ed organizzativo. Se tuttavia, in normali condizioni di mercato, domanda ed offerta si incontrano liberamente e definiscono un prezzo che è appunto l'espressione dell'equilibrio, nel caso del modello di agenzia non è corretto parlare di prezzo. L'agenzia, infatti, almeno nell'impostazione prevalente a livello internazionale e con la rilevante eccezione della Nuova Zelanda, dove si parla esplicitamente di governo per contratto, non viene pagata per l'attività svolta, ma viene piuttosto finanziata. La differenza fra i due termini è evidente: l'accordo che regola i rapporti fra le parti non prevede normalmente che all'agenzia venga trasferita una somma di denaro solo qualora questa produca un determinato bene, piuttosto vengono conferiti ad essa, in forma di stanziamento, determinati fondi che si prevede siano sufficienti a garantire la realizzazione di un ammontare accordato di attività. La negoziazione non riguarda allora il prezzo, ma il valore complessivo del finanziamento e risulta pertanto essere un procedimento molto complesso, non fosse altro che per i ristretti margini di flessibilità che esso comporta. Se infatti da un lato è vero che la programmazione consente appunto di rendere prevedibile l'acquisizione di un profilo di risorse per un determinato periodo, dall'altro la modifica di tale profilo consiste in un procedimento che potenzialmente richiede la rinegoziazione dell'intero accordo e una modifica del bilancio in cui gli effetti del precedente accordo sono stati inseriti. Ciò d'altra parte può incentivare le agenzie a cercare altre fonti di finanziamento che siano maggiormente legate, da un punto di vista temporale, all'attività svolta: la produzione di servizi per altre amministrazioni pubbliche o per soggetti privati consente di parlare effettivamente di contratti e di scambi regolati da un prezzo, nonché, in un'ottica prettamente economica, di ricavi.

Per comprendere la natura di un sistema di controllo è peraltro necessario, come già evidenziato, riconoscere espressamente i legami esistenti tra sistemi e strumenti, da un lato, ed i paradigmi generali posti a base del funzionamento delle organizzazioni, dall'altro (Garlatti, Pezzani, 2000). Questo significa innanzitutto che laddove si intenda operare un cambiamento nell'impostazione del sistema dei controlli occorre tener presente che questo cambiamento risentirà del tipo di cultura, di tradizione, prevalente all'interno dell'organizzazione, ma anche della comunità scientifica che si occupa dello studio di tale materia. Tale affermazione richiama

l'attenzione su quella trasformazione culturale che è l'innovazione manageriale, il superamento delle vecchie logiche gerarchiche e, conseguentemente, del vecchio sistema di controlli burocratici. Tradotto in termini concreti questo significa che, parlando di controllo nel caso delle agenzie italiane, può non essere sufficiente operare una riforma che introduca nuovi strumenti, se poi gli schemi culturali diffusi ed i comportamenti da essi generati non sono in linea con essi: ne deriverà semmai un'interpretazione di tali nuovi strumenti volta a renderli operativamente compatibili alle precedenti pratiche. Lo snaturamento che ne consegue è ciò che normalmente impedisce di compiere una corretta valutazione dell'innovazione poiché i risultati prodotti, gli esiti disattesi, non sono del tutto imputabili allo strumento, quanto semmai all'impiego che esso ha trovato in un determinato contesto. L'esempio della "Financial Management Initiative" britannica, introdotta a metà degli anni '80, costituisce una dimostrazione concreta di come un sistema di controllo, teoricamente impostato correttamente e collegato a logiche e sistemi di programmazione, non abbia poi trovato applicazione, perché interpretato in termini rigidi e formali.

3.4.1 Gli elementi di un sistema di controllo

Si assuma che il modello delle agenzie, per funzionare, richieda l'impostazione di un adeguato strumento di controllo costituito da un sistema di controllo di gestione: per dimostrare tale assunzione occorre definire esattamente cosa sia un sistema di tale tipo, ed in particolare che connotati assuma all'interno di una pubblica amministrazione.

L'attività di controllo di gestione è innanzitutto un'attività complessa che coinvolge molteplici attori all'interno dell'organizzazione aziendale, ciascuno con un suo ruolo definito (Pavan, Reginato, 2004). Operativamente essa si realizza attraverso analisi compiute sulla base di misurazioni e aventi come fine quello di pervenire a giudizi sull'andamento della gestione che consentano di formulare nuove decisioni (Farneti, Pozzoli, 2006). Si tratta in altri termini di un percorso di azione e retroazione che attraverso l'osservazione di obiettivi, risorse ed unità organizzative alle quali i primi sono affidati, valuta l'attività svolta e propone nuove alternative. I sistemi di controllo sono costituiti da tre elementi di base:

- la struttura organizzativa, che definisce il sistema coordinato delle responsabilità economiche facenti capo ai titolari delle diverse unità organizzative al fine di esplicitare le caratteristiche qualitative e dimensionali dei risultati attesi dalle diverse unità.
- la struttura informativa, ovvero l'insieme coordinato delle metodologie di misurazione delle quantità economiche utili per la gestione: strumenti di rilevazione, classificazione e rappresentazione delle informazioni direzionali che comprendono sistemi di natura contabile, sistemi extracontabili e sistemi di reporting.

- il processo, rappresenta la parte dinamica del sistema concentrata sul confronto fra risultati ottenuti nel corso della gestione ed i parametri che si sono assunti a base del controllo stesso; il processo costituisce l'elemento di collegamento tra l'attività di controllo e l'attività di programmazione dal momento che vale l'assunto che si può controllare propriamente solo ciò che si è programmato.

Il problema dei sistemi di controllo di gestione è che non tutto può essere programmato e che non sempre la programmazione costituisce una soluzione opportuna. Per esempio in taluni casi sussistono condizioni di dinamicità tali per cui la programmazione potrebbe costituire un fattore di rigidità più che un beneficio. Le attività programmate potrebbero risultare inadeguate, le risorse disponibili non rivelarsi tali, le unità operative tali da essere necessario operare un cambiamento delle stesse. Un'attività complessa dunque, e forse ancor più complessa nella pubblica amministrazione dove ciascuno degli elementi considerati assume connotati peculiari. I risultati spesso non sono definibili in termini monetari e la struttura organizzativa non sempre esplicita in modo chiaro ed evidente le caratteristiche qualitative e dimensionali dei risultati attesi dalle diverse unità organizzative, rispondendo più spesso ad altre logiche che rendono difficile comprendere quale sia l'effettivo profilo di ruoli e responsabilità.

Molte riforme si sono mosse nella direzione di rendere l'organizzazione più aderente alle logiche dell'attività svolta: l'introduzione delle agenzie si muove in questa direzione, definendo una struttura organizzativa proprio in relazione ai risultati che ci si attende dalla sua attività e dando pertanto un contributo essenziale rispetto alla definizione dei sistemi di controllo, almeno a livello di ministeriale. Resta ferma l'esigenza che contemporaneamente, all'interno dell'agenzia, come all'interno dei dipartimenti che restano a far parte del ministero, sia configurata una struttura organizzativa idonea. In tal senso risulta centrale la considerazione del fatto che la struttura organizzativa dei sistemi di controllo di un dipartimento ministeriale e di un'agenzia deve essere definita in modo tale da comprendere al suo interno anche l'organizzazione interlocutrice: in altri termini l'agenzia non dovrebbe limitarsi a predisporre uno strumento con mere finalità interne ma deve tenere conto del fatto che lo stesso dovrà produrre informazioni anche per soggetti esterni, il dipartimento appunto, e dunque esser predisposto alla rilevazione di dati secondo quanto richiesto. Ciò significa che non solo i sistemi di programmazione e controllo delle agenzie devono essere più articolati, ma devono altresì mostrare una capacità di dettaglio tale da supportare esigenze informative assai differenti.

Il processo di controllo rappresenta sicuramente la variabile più importante ed anche quella che, all'interno della pubblica amministrazione, presenta le peculiarità più marcate. Nei sistemi amministrativi continentali, di tipo napoleonico o riferibili alla tradizione germanica, la funzione

del controllo è stata tradizionalmente interpretata in termini giuridici ed il principio di riferimento nel vaglio dell'azione amministrativa è stato individuato nella legittimità del provvedimento, ovvero nella correttezza formale del procedimento che sta dietro al medesimo (Ongaro, 2008). Una fra le possibili conseguenze di un tipo di controllo affidato principalmente a magistrati, anche per questioni di natura contabile, così nel caso delle Corti dei Conti, è che l'attività pubblica assuma connotati di rigidità e che la competenza vada a prevalere sulla sostanza; il che tradotto in termini di esito dell'attività di controllo, significa che, essendo stabilito normativamente chi deve fare che cosa, ogni soggetto in linea generale si limita a fare esclusivamente quanto è previsto e nel modo in cui è previsto. Se in alcuni casi meccanismi informali e la personalità dei dirigenti pubblici hanno consentito che in qualche modo si ovviasse agli inconvenienti di tale impostazione, ciò non sempre si è verificato e l'attività di controllo si è rivelata infine come uno strumento in grado più di ostacolare che di promuovere la gestione.

Il processo di controllo, che va oltre l'attività di controllo propriamente intesa, e coinvolge la pianificazione e la programmazione dell'attività, dovrebbe essere al contrario un processo di promozione. Il controllo di gestione non opera soltanto sui dati provenienti dall'attività svolta ma proietta le informazioni ottenute e la conoscenza dei sistemi aziendali sull'attività futura, sugli scenari prospettati, fornendo alcuni degli elementi di base essenziali per la definizione degli obiettivi. D'altra parte quegli stessi obiettivi dovranno poi essere tradotti in termini economici, accompagnati, laddove possibile, da espliciti criteri di valutazione e misurati da chi si occupa del controllo di gestione. Ed in merito a quest'ultimo punto occorre evidenziare uno degli elementi che maggiormente distingue il controllo di gestione dalle altre forme di controllo normalmente presenti all'interno della pubblica amministrazione. Il controllo giuridico, ma anche il controllo contabile - finanziario, che è molto importante nel contesto anglosassone - sono esercitati da organi esterni al soggetto controllato: la dirigenza di una pubblica amministrazione si abitua ad essere oggetto di controllo, magari in un contesto di relazioni interne di tipo gerarchico che mina ulteriormente ogni aspirazione di autonomia gestionale.

Indipendentemente dal fatto che il controllo sia di tipo preventivo piuttosto che consuntivo, o dal fatto che l'organo che controlla sia un'altra pubblica amministrazione, il tesoro per esempio, piuttosto che un organo ad hoc, questo tipo di controllo è esterno: se ciò da un lato fornisce evidenti garanzie in termini di imparzialità ed oggettività nel giudizio, d'altra parte rischia di non dare nessun contributo in termini gestionali, in relazione cioè alla capacità di quell'organizzazione di trarre dalla gestione compiuta preziose indicazioni sui suoi punti di forza e di debolezza e quindi sul tipo di azioni che è opportuno intraprendere per migliorare.

Il processo di controllo dovrebbe essere articolato in modo tale che parte delle sue molteplici componenti si trovi ad operare all'interno all'organizzazione, il che non significa che

non possano essere coinvolti soggetti esterni, ma piuttosto che, in relazione all'eterogeneità dei tipi di controllo, è opportuno siano coinvolti tutti quei soggetti che all'interno dell'organizzazione hanno responsabilità dirigenziali, perché sono questi soggetti che meglio di ogni altro conoscono la struttura, il modo in cui questa funziona, le risorse che sono necessarie all'ottenimento di determinati risultati. Il contributo proveniente da questa componente andrà poi ad unirsi all'attività di più ampio respiro compiuta dai vertici dell'organizzazione, in grado di cogliere meglio la prospettiva in cui si colloca quest'ultima e di definire un quadro composito delle attività da svolgere, integrando le indicazioni provenienti dalle unità operative con le analisi svolte da organi esterni di controllo e partendo da quanto dei precedenti obiettivi è stato raggiunto per affidarne dei nuovi. E' alla luce di queste considerazioni che si coglie in pieno il significato dell'affermazione sul rapporto esistente fra strumenti e paradigmi: un processo come quello delineato può essere configurato in un provvedimento normativo ma non può trovare applicazione solo per questo, poiché richiede un nuovo modo di interpretare il proprio ruolo da parte di una serie di attori molto diversi fra loro ed abituati a relazionarsi in modo assai diverso da quanto sarebbe richiesto. L'instaurarsi di nuove relazioni richiede occasioni e l'introduzione del modello delle agenzie può essere considerata, nel caso italiano, come una di queste occasioni (Ongaro, 2006).

3.4.2 Rapporto di agenzia e problemi di controllo

Le agenzie non sono organizzazioni indipendenti, svolgono un'attività per il ministero sulla base di un accordo che è un accordo fra principale ed agente. Il ministero non può osservare direttamente l'attività delle agenzie, nel senso che delega il processo decisionale circa le modalità di svolgimento della stessa alla direzione dell'agenzia e d'altra parte è proprio per attuare questa separazione che il modello è stato introdotto in molti paesi. Ma per giungere alla definizione di un accordo ed affinché l'agenzia svolga effettivamente un'attività per conto del ministero e non si muova piuttosto verso il perseguimento di propri interessi è necessario che sussistano variabili a partire dall'osservazione delle quali il principale può compiere le sue valutazioni. E' il tema dell'asimmetria informativa insita nella natura della relazione fra principale ed agente.

Il principale deve negoziare con l'agente il quadro delle attività che quest'ultimo deve svolgere ed in particolare quantificare l'ammontare di risorse che è necessario trasferire. Inoltre del modo in cui tali risorse verranno impiegate non può avere diretta conoscenza perché rientra nell'autonomia dell'agenzia compiere scelte in merito. La negoziazione deve tuttavia pur basarsi su qualche elemento che dia prova delle potenzialità che l'agenzia è in grado di esprimere: è quindi necessario che all'interno dell'agenzia sia stato definito un sistema di controllo di gestione che fornisca evidente indicazione della capacità della stessa di realizzare determinate

attività ma soprattutto della capacità produttiva, ovvero del profilo dei costi che si verrà a determinare in corrispondenza dei diversi corsi di azione possibili. Questo sistema di programmazione e controllo ha valore innanzitutto per il ruolo che l'agenzia deve svolgere nell'ambito del processo negoziale: la negoziazione avviene proprio in merito all'attività da svolgere e l'agenzia deve essere in grado, nel momento in cui rifiuta o accetta una proposta o ne fa a sua volta una, di motivare le sue posizioni. La motivazione deriva dalla conoscenza della propria struttura produttiva e tale conoscenza è possibile solo in presenza di un sistema di controllo di gestione. Sussiste tuttavia anche un secondo livello di analisi di tale sistema, che guarda direttamente al rapporto di agenzia: se l'oggetto dell'accordo è costituito da obiettivi, espressi in termini di risultati e di criteri mediante i quali tali risultati saranno valutati, è il sistema di programmazione e controllo dell'agenzia che deve occuparsi della traduzione di tali obiettivi in attività ed è dunque tale sistema che procederà alla rilevazione dei risultati, trasmettendo poi, secondo quanto previsto dall'accordo, le informazioni al dipartimento ministeriale di afferenza. Fermo restando che la valutazione dei risultati è parte integrante del sistema di controllo di gestione dell'agenzia, in esso gioca un ruolo rilevante il ministero che, in quanto principale, necessita di osservare variabili che gli consentano di sapere se l'operato dell'agente si è mosso nelle direzioni indicate. Non è pensabile che, data la complessità della relazione, il principale si limiti, partendo per esempio dalle analisi motivazionali compiute da Dunleavy (1991), a definire un quadro di incentivi che orienti l'azione dell'agente. Farà anche questo, in termini di definizione della relazione contrattuale con il dirigente posto alla guida dell'agenzia, ma il vero insieme degli incentivi è dato dalla possibilità di impiegare risorse autonomamente, senza che vi sia un'interferenza nelle scelte gestionali: se questi non vengono conseguiti scatterà la sanzione e poiché è su questo meccanismo che si basa la relazione, la possibilità di misurare i risultati, la condivisione dei criteri di valutazione, la comprensione dei ruoli reciproci nella realizzazione di tale processo, rappresentano condizioni necessarie all'esistenza stessa di un rapporto di agenzia.

Principale ed agente sono, nel modello delle agenzie, due organizzazioni, ognuna dotata di un proprio sistema di programmazione e controllo: la natura della relazione intercorrente fra essi è tale tuttavia da sottoporre a tali sistemi specifiche richieste per quanto attiene lo svolgimento da parte dei medesimi di una funzione di supporto alla gestione delle relazioni. In altri termini nel caso in cui un'organizzazione operi in quanto agenzia, occorre tener presente la centralità del rapporto interorganizzativo e dunque la necessità che il sistema di controllo di gestione non solo presenti caratteri di coerenza ed omogeneità interni ma sia altresì compatibile con il sistema di relazioni in cui si inserisce, ecco allora che alcune questioni divengono centrali.

4 Le agenzie nel processo di governance del sistema pubblico

Molti processi di riforma, in diversi paesi del mondo, nell'affrontare il tema dell'individuazione di soluzioni organizzative ed istituzionali alternative per l'erogazione di beni e servizi pubblici, hanno realizzato trasformazioni contraddistinte da due elementi peculiari (Pollitt, Bouckaert 2004). Da un lato la creazione di organizzazioni, contraddistinte da livelli crescenti di autonomia, quali appunto le agenzie e gli enti pubblici. Dall'altro l'introduzione di logiche di coordinamento diverse da quella gerarchica, più simili a quella di mercato o di tipo network, nell'ambito dei quali la separazione delle funzioni di produzione e committenza si traduce nella creazione di organizzazioni che svolgono tali funzioni separatamente e regolano i propri rapporti secondo criteri di competizione, collaborazione, efficienza ed efficacia. Questa tendenza, da molti interpretata come introduzione di logiche proprie del mondo economico privato nell'organizzazione complessiva del sistema delle amministrazioni pubbliche, ha sicuramente prodotto un importante effetto sul complessivo modello di governance di tale sistema.

Nel settore privato un buon sistema di governance è riconducibile alla definizione di un set idoneo di codici, regolamenti di corporate governance e comportamenti (Mintzberg, 1983). Si pensi in tal senso alle esperienze di molti paesi anglosassoni che nel corso degli ultimi 15 anni hanno sovente cercato di disciplinare le prassi di governance. Così nel caso del British Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) che nel 1995 ha delineato il primo framework di riferimento per l'applicazione di criteri di corporate governance a livello pubblico, basato sul Rapporto Cadbury, finalizzato a identificare alcuni principi guida quali la trasparenza, l'integrità e l'accountability. La stessa Audit Commission britannica nel 2003 ha prodotto un rapporto di sintesi finalizzato a evidenziare diverse esperienze positive di governance che complessivamente migliorato la gestione dei servizi pubblici. L'HM Treasury ha inoltre pubblicato nel 2004 e nel 2005 due importanti schemi di riferimento finalizzati a individuare principi e criteri di valutazione dei sistemi di governance in relazione il primo all'operato dei vertici delle amministrazioni non ministeriali, il secondo dei vertici dei dipartimenti ministeriali. Questi documenti, che correlano elementi istituzionali, legati alle modalità di nomina, alla struttura ed alle regole di funzionamento, ad elementi operativi, relativi alle modalità di gestione di board e alle posizioni direttive, si concentrano prevalentemente sulla dimensione interna privilegiando, come unità di analisi, la singola organizzazione nei suoi rapporti con le altre amministrazioni, e non invece il settore pubblico considerato nel suo insieme.

Nel settore pubblico, la stessa OECD ha lanciato diverse iniziative finalizzate ad estendere i migliorare gli strumenti di governance presenti. Nel 2004 sono stati definiti appositi principi per la gestione delle problematiche di corporate governance nel mondo dell'impresa privata. Nel

2005 è stato pubblicato un rapporto guida per la progettazione di sistemi di governance per società di proprietà pubblica. In tale rapporto si affrontava il tema della definizione del ruolo dello Stato proprietario tanto nei confronti della società controllata tanto nei confronti delle diverse tipologie di stakeholder e shareholder. Anche in questo caso dunque l'approccio alla trattazione del tema governance è stato riferito alla singola azienda, con un focus sulle singole organizzazioni più che sul sistema.

Sempre più sovente, riferendosi al sistema delle amministrazioni pubbliche, il termine governance viene associato a quello di government. Lo stesso Rhodes (1999) rileva come l'uso del termine governance è spesso improprio dal momento che sono attribuiti ad esso significati vari a seconda del contesto cui viene riferito. Nell'ambito del presente lavoro di ricerca, il termine governance è utilizzato riferendosi al concetto di corporate governance applicato al settore pubblico, cioè al concetto di government governance. Tale concetto si riferisce all'insieme delle regole, dei processi, delle strutture secondo le quali un'organizzazione è governata, controllata e diretta, in particolar modo – analogamente a quanto avviene nel caso della corporate governance per le imprese – in relazione ai principi di fiducia, trasparenza, integrità, efficienza ed efficacia dell'operato dei diversi attori all'interno del sistema. Sebbene il settore privato venga sistematicamente preso a riferimento, nella traduzione di principi propri del mondo privato per il settore pubblico così come nel mero trasferimento di strumenti e regole analoghi sono emersi differenze non marginali. In questa sede, ciò che caratterizza maggiormente la gestione e la governance dei sistemi pubblici è il fatto che, a differenza di quanto avviene nel caso del settore privato, sussiste un'esplicita responsabilità rispetto all'emergere di problemi strutturali a livello di sistema. Quello che nel settore privato appare come un intervento volto a ottenere condizioni di competitività migliori e, nel suo complesso, a delineare in maniera più trasparente ruoli e responsabilità all'interno di un gruppo di aziende, e di rispettivi shareholder, nel settore pubblico costituisce una funzione che gli organi di governo sono chiamati a svolgere non soltanto a livello di singola amministrazione ma proprio a livello di sistema.

Nel settore privato i singoli soggetti perseguono interessi particolari e tendono a partecipare nella misura in cui sono soddisfatti i loro interessi particolari, nel pubblico i diversi soggetti devono comportarsi in funzione di un interesse pubblico che determina la necessità di coordinarsi ed intersi. La government governance definisce allora in ragione della garanzia di tale interesse generale, ruoli e compiti che devono essere rispettati. Le forme di definizione di regole e vincoli di comportamenti risultano dunque più forti legandosi a forme giuridiche, così nei sistemi di diritto amministrativo, piuttosto che a specifiche discipline create ad hoc, nei sistemi di common law. Diverse sono infine le forme di responsabilizzazione, legate nel caso

delle amministrazioni pubbliche all'esercizio di funzioni in alcuni casi sovraordinati oppure all'uso di risorse pubbliche. Ma diversi sono soprattutto i fabbisogni di governance che originano da quel complesso sistema di interrelazioni che opera all'interno del settore pubblico. Le interdipendenze che si realizzano fra un'amministrazione pubblica e le altre aziende operanti all'interno del settore possono essere ricondotte ad alcune categorie (Longo, 2005):

- Interdipendenza istituzionale, di tipo generico, si manifesta tra tutti i soggetti che dispongono di prerogative inerenti il soddisfacimento di un bisogno relativamente ad una determinata territorialità;
- Interdipendenza amministrativa, tradizionale all'interno del sistema amministrativo, si manifesta verticalmente lungo la filiera istituzionale, oppure orizzontalmente tra amministrazioni che operano allo stesso livello;
- Interdipendenza rappresentativa, si manifesta laddove determinati interessi danno vita a forme di auto-rappresentanza che interagiscono autonomamente con le amministrazioni operanti nel sistema;
- Interdipendenza da risorse, si manifesta quando le risorse si trovano diffuse fra più soggetti;
- Interdipendenza gestionale, si manifesta quando l'amministrazione non è in grado di raggiungere da sola le condizioni di gestione ottimali di un servizio;
- Interdipendenza strategica, si ricollega al concetto di *bounded rationality* di ogni soggetto pubblico, cioè all'impossibilità di conoscere tutti gli elementi ambientali necessari alla formulazione di decisioni e strategie;
- Interdipendenza funzionale, si manifesta nel fatto che il know-how specifico necessario per erogare certi servizi o provvedere a certe azioni è diffuso fra più soggetti.

A fronte di ciascuna delle fattispecie di interdipendenza ora richiamate, all'interno del sistema sorge un fabbisogno di integrazione. La relazione di agenzia configura una situazione peraltro in cui la scelta di operare in condizioni di interdipendenza, in particolare di tipo gestionale, strategico e funzionale, costituisce un'esplicita scelta di governance delle relazioni inter-istituzionali e di government di un determinato servizio.

A fronte di tale affermazione, prima di procedere nella trattazione del tema governance, risulta opportuno compiere una breve riflessione sul significato di un concetto che, lungi dal costituire una novità tra i temi di dibattito correlati al mondo delle pubbliche amministrazioni, negli ultimi anni è stato oggetto di un rinnovato interesse (Peters, Pierre, 1998). Se un tempo i termini government e governance venivano impiegati sostanzialmente come sinonimi, l'affermarsi progressivo, nel corso degli anni '90, di modelli diversi di progettazione dei processi

di definizione ed implementazione delle politiche pubbliche, ha imposto di individuare una differenziazione terminologica che consentisse una maggiore connotazione dei concetti. Il concetto di governance si è così sempre più collegato al cambiamento cui è andato incontro il ruolo di un soggetto istituzionale, il governo, nella definizione delle priorità da perseguire e nella scelta delle modalità attraverso le quali realizzare tali priorità. In distinguersi all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni, di nuove logiche di coordinamento e di conseguenti nuovi ruoli, ha condotto all'affermarsi di nuove modalità, tanto operative quanto istituzionali, di coordinare nel suo complesso l'azione delle diverse amministrazioni. Tale azione, esercitata secondo diversi modelli ed in maniera diffusa ed eterogenea all'interno dei diversi sistemi amministrativi, è ciò cui sempre più frequentemente ci si riferisce con il termine governance. Il concetto di government ha quindi subito una parziale riduzione andando ad identificare talvolta uno dei soggetti che operano all'interno di tale sistema il governo appunto inteso come livello politico, talvolta una funzione contraddistinta dall'esercizio di potestà autoritativa, altre volte infine lo stesso sistema delle amministrazioni pubbliche. La scelta, nell'ambito della presente ricerca, di operare i due termini congiuntamente, assume il definitivo superamento della contrapposizione tra un modello di interazione di tipo network basato sulla definizione e gestione di relazioni di tipo negoziale, la governance, ed un modello, tradizionale, di interazione di tipo gerarchico e basato sul comando, il government (Rhodes, 2003).

4.1 Confronto fra governance nel settore privato e governance nel settore pubblico

Il tema della corporate governance ha trovato nel corso degli ultimi anni un'ampia eco in relazione a diverse vicende che hanno contraddistinto il mondo dell'impresa privata, tanto a livello internazionale quanto a livello nazionale. L'idea che si è andata sempre più diffondendo è che un buon sistema di corporate governance in sostanza sia in grado di creare valore per diverse categorie di portatori di interesse, potenzialmente più ampie dello stesso soggetto economico. Alcuni episodi di disinformazione interni a gruppi di imprese, quali ad esempio il caso Enron, le sfide legate all'ampliarsi geografico e virtuale dei mercati, e di conseguenza dei competitori, il meccanismo sempre più integrato di mercati finanziari entrati peraltro in una profonda crisi proprio nel corso degli ultimi due anni, hanno spinto a cercare nuove soluzioni, non soltanto in termini di controllo strictu sensu, ma anche in termini di altre forme di coordinamento. Lo sviluppo, tanto teorico quanto tecnico, di strumenti di governance rappresenta in questo senso una risposta precisa ad un altrettanto evidente problema. Ma intorno al concetto di corporate governance, e parimenti per il concetto di governance tout

court, sussistono interpretazioni differenti, come differenti sono gli approcci che affrontano tale tema.

Si assuma in tale sede che il concetto di governance faccia riferimento all'uso appropriato di una particolare fonte di potere su un'organizzazione, o su un insieme di organizzazioni, finalizzato ad assicurare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati. Tale concetto, al pari di quello di controllo discusso nel capitolo precedente, assume tanto una dimensione istituzionale, comprendente regole, strutture e norme, quanto una dimensione operativa - relativa a processi, comportamenti e attività. Il rapporto con il tema del controllo è evidentemente stretto: secondo lo schema logico proposto la governance si colloca quale antecedente al controllo costituendone, proprio in ragione del suo riferimento all'esercizio di una fonte legittima di autorità, un'omogenea e necessaria premessa. La definizione di governance non richiama soltanto il concetto di autorità ma anche quelli di accountability, proprietà, direzione, governo, esercitati all'interno (governance interna) o nei confronti di una determinata organizzazione (governance esterna). La discussione intorno alla definizione ed alle caratteristiche dei sistemi di governance nel settore privato ruota prevalentemente intorno all'analisi della struttura e del ruolo svolto dagli organi di vertice dell'organizzazione e della relazione esistente fra le tre categorie di soggetti che compongono il quadro istituzionale di riferimento per le organizzazioni private ovvero il management, l'organo di vertice e i portatori di interesse (Rhodes, 2003). Altri aspetti diffusamente indagati riguardano il rapporto fra le attività di audit e l'esercizio delle funzioni di governance, piuttosto che la questione della misurazione della qualità dei sistemi di governance. Dal punto di vista teorico, la maggior parte degli studi sul tema si colloca nel paradigma della teoria principale-agente o della teoria dei portatori di interesse (Heath, Norman 2004). Solo in alcuni casi viene affrontato il tema della replicabilità dei modelli di corporate governance tra organizzazioni, o gruppi di organizzazioni, appartenenti a categorie differenti o operanti in diversi sistemi (Dawson, 2004). Infine una parte della letteratura comincia ad affrontare il tema del ruolo che gli governi dei vari paesi o di organismi internazionali possono svolgere nel favorire e sostenere la diffusione di modelli di governance nel settore privato, contraddistinti da maggiori livelli qualitativi.

Ma il rapporto tra pubblico e privato in tema di corporate governance non si limita certo ad un ruolo di potenziale regolatore che il primo può esercitare nei confronti del secondo (Aberbach et al, 1988). Molti sistemi pubblici cercano ormai da anni di affrontare il problema di un'azione complessivamente governata delle proprie amministrazioni, che sia capace di perseguire i propri obiettivi raggiungendo risultati soddisfacenti in termini di efficienza ed efficacia. Si prenda a esempio l'esperienza anglosassone, particolarmente utile ai fini della presente ricerca. In tale contesto, il tema del rafforzamento dell'azione di coordinamento

propria del governo, definito sinteticamente *Joined-Up Government*, ha contraddistinto tutta la più recente fase di modernizzazione. Nel suo libro bianco del 1999 (Cabinet Office, 1999) il premier britannico, a dieci anni dall'importante percorso di riforma realizzato con il programma *Next Steps*, lanciò questo slogan con lo scopo di dare rilievo ad uno specifico obiettivo del governo, il raggiungimento di condizioni di pensiero e d'azione verticalmente ed orizzontalmente coordinati. L'obiettivo era raggiungere alcuni specifici livelli di *policy capacity* attraverso il raggiungimento di tale obiettivo in particolare ponendo fine alle situazioni contraddistinte da una contrapposizione tra politiche pubbliche riconducibili all'azione dell'esecutivo, utilizzando al meglio le risorse decisionali esistenti, inserendo i processi decisionali all'interno di network coinvolgenti le diverse amministrazioni e portatori di interesse, offrendo alla cittadinanza relazioni semplici ed univoche con il variegato sistema delle amministrazioni pubbliche.

I quattro punti evidenziati nella definizione di questo concetto consentono la distinzione di alcuni elementi utili all'ulteriore analisi del concetto di governance. Anzitutto invitano a distinguere fra processo di definizione delle politiche pubbliche e processo di implementazione delle medesime. Nel caso britannico, la specializzazione conseguita nel decennio precedente per effetto di sistematiche riforme finalizzate ad una sempre crescente differenziazione istituzionale ed organizzativa, avevano finito con il frammentare in maniera eccessiva i processi ora richiamati, tanto a livello di policy quanto a livello operativo. Con la conseguenza, tra l'altro, di spostare sugli interlocutori delle amministrazioni, parte di quello sforzo di coordinamento che avrebbe dovuto essere svolta dall'esecutivo. In secondo luogo, gli obiettivi del programma di riforma richiamato, invitano a compiere un distinguo fra quelle tematiche che possono costituire un elemento di lettura trasversale dei contenuti delle diverse politiche pubbliche, e dunque costituire per questo elementi di coordinamento e governance complessiva del sistema, da specifici obiettivi e risultati di iniziative di integrazione organizzativa ed istituzionale. Terzo elemento interessante è dato dal richiamo non soltanto alla dimensione orizzontale del coordinamento ma anche a quella verticale, che coinvolge in particolare i rapporti tra amministrazioni contraddistinte da elementi di autonomia, quale appunto, il rapporto fra ministeri ed agenzie. Quarto, l'iniziativa distingue chiaramente fra due livelli di applicazione del principio di *Joined-Up Government*: il livello complessivo di sistema da un lato, i livelli intermedi, corrispondenti a specifici settori di policy, o a particolari categorie di cittadini che usufruiscono di servizi pubblici, o a determinati ambiti territoriali. Sebbene non direttamente, la riforma distingue inoltre fra *Joined-Up Government* e *Joined-Up Governance* riferendosi con quest'ultimo termine ad un'azione ancora più estesa ed ambiziosa (Pollitt, 2003) di coinvolgimento di soggetti privati, o comunque esterni al sistema delle amministrazioni

pubbliche, nel ridisegno dei processi decisionali relativi all'erogazione di un determinato servizio pubblico.

Il contenuto dell'iniziativa di riforma ora richiamata, e soprattutto l'esperienza che negli anni successivi ha contraddistinto l'azione del governo inglese, evidenziano come il cambiamento delle strutture organizzative da solo non sia capace di innescare quei cambiamenti di cultura, processi ed attitudini, che sono necessari a rendere operativi alcuni modelli organizzativi, ed il modello delle agenzie fra questi. Rimuovere barriere organizzative o introdurre elementi di disaggregazione strutturale può non essere sufficiente dal momento che sussistono alcuni importanti fattori di ostacolo alla concreta realizzazione di cambiamenti. Un fattore di ostacolo è rappresentato dalla tensione che può venirsi a determinare tra nuovi soggetti operanti nel sistema, in particolare laddove le responsabilità ed i risultati attesi da tali soggetti non siano definite a priori e riconosciute da tutti i soggetti coinvolti. Un secondo ostacolo è rappresentato dalle c.d. enclave organizzative che sviluppano nel tempo comportamenti e prassi organizzative distinte dal resto del sistema e sono poco disposte, una volta createsi, ad operare in modo coordinato con altri soggetti. Il terzo ostacolo, particolarmente rilevante in termini di governance del sistema, è dato dal fattore accountability. I processi di cambiamento del sistema delle amministrazioni pubbliche non impattano infatti soltanto sulle modalità di interazione fra i soggetti che operano all'interno del sistema e tra questi e gli interlocutori esterni, ma delineano, spesso inconsapevolmente, nuovi confini e nuove dimensioni di responsabilizzazione. Questo genera tanto all'interno quanto all'esterno, quelle che possono essere definite, aspettative inattese tanto da parte di chi si trova in posizione di *accountee*, tanto da parte degli *accounter* che perdono contatto con l'amministrazione dalla quale si aspettano un determinato risultato. Un richiamo alle principali dimensioni di dell'accountability consente di valutare in che senso tale elemento costituisce un potenziale fattore di ostacolo all'instaurarsi di condizioni di maggiore governance del sistema (Pavan, Reginato, 2005).

Il tema dell'accountability interistituzionale è stato affrontato da diversi autori in relazione peraltro alle caratteristiche esplicite assunte dai diversi sistemi amministrativi (Pezzani, 2003, 2005). Una possibile classificazione distingue fra i seguenti elementi di accountability (Koppel, 2003):

1. Trasparenza (*transparency*) – l'organizzazione rende disponibili informazioni sulle attività svolte?
2. Responsabilità attiva (*liability*) – l'organizzazione va incontro a conseguenze in relazione alla propria performance?
3. Responsabilità passiva (*controllability*) – l'organizzazione esegue quanto l'amministrazione di riferimento le ha chiesto?

4. Responsabilità formale (*responsability*) – l'organizzazione segue le regole formali che disciplinano il suo funzionamento? Si è sviluppata al suo interno una cultura professionale?
5. Responsabilità sostanziale (*responsiveness*) – l'organizzazione è in grado di soddisfare efficacemente i bisogni per i quali è stata creata?

L'applicazione di queste categorie all'analisi di alcune esperienze di differenziazione istituzionale ed organizzativa, significativamente a quella britannica, conduce ad un'importante constatazione. Cambiamenti effettivi nella direzione auspicata si sono realizzati solo in quei contesti dove l'elemento istituzionale, di articolazione di strutture e procedimenti, è stato riformato collegandone il cambiamento ad elementi di carattere più operativo, ed in particolare alla definizione di espliciti accordi formali fra le parti. L'elemento di operatività qui richiamato non si collega tanto all'individuazione dei contenuti di tali accordi piuttosto alla gestione operativa dei medesimi e quindi delle fasi di definizione, misurazione, valutazione dei contenuti. Peraltro questa traduzione in documenti formali dell'attività decisionale di per sé non è sufficiente, richiedendo che l'approccio all'elemento formale non sia di tipo burocratico, non diventi in alti termini un elemento di separazione e non di integrazione. Oltre che dalla cultura amministrativa diffusa nel sistema, la formalizzazione degli accordi, per poter funzionare, richiede un ripensamento ed una revisione dei complessi strumenti di controllo tanto a livello istituzionale quanto a livello operativo, e ciò tanto per consentire l'azione di monitoraggio degli accordi ora richiamata, tanto per introdurre nel sistema elementi terzi che siano essere chiamati a giudicare i medesimi (si pensi al ruolo delle Court of Audit).

Il tema dell'*accountability* nel sistema delle amministrazioni pubbliche, qui solo introdotto, rappresenta peraltro una costante della storia amministrativa, non soltanto in relazione al tema del presente lavoro di ricerca, ma più in generale, nell'analisi dei rapporti fra amministrazioni. L'emergere di situazioni di dubbia responsabilità, o l'aggravarsi di patologie organizzative – fenomeni resi ancor più evidenti da un lato dall'affermarsi di approcci contraddistinti da un forte dinamismo manageriale quali quelli proposti dal New Public Management, dall'altro dalle condizioni di complessivo ridimensionamento delle risorse disponibili – hanno spinto a definire nuove soluzioni anche nel mondo pubblico. La tendenza iniziale è stata quella di riprodurre, o trarre ispirazione, dall'esperienza del settore privato e ciò non solo in relazione a quelle situazioni in cui condizioni istituzionali si somiglianza, avrebbero potuto giustificare un approccio imitativo – così nel caso di gruppi di imprese e società pubbliche – ma anche in modo più esteso nella gestione dei rapporti tra organizzazioni interne al sistema amministrativo pubblico. Il trasferimento di strumenti da un sistema all'altro, dal tema della corporate governance a quello

del government governance, non è stato tuttavia agevole. Alcune differenze sono emerse con tutta evidenza.

Anzitutto gli stessi modelli concettualizzati in relazione ad alcune fattispecie istituzionali facenti parte del settore privato si sono rivelato non generalizzabili, o comunque non estendibili ad altre esperienze. La non replicabilità ad altre esperienze private costituisce di per sé un limite concreto alla possibilità di utilizzare tali strumenti nel sistema pubblico. Non possono inoltre essere ignorate le caratteristiche specifiche del sistema pubblico che possono influenzare anche in maniera decisiva gli strumenti e le logiche proposti nel settore privato. Si consideri, per esempio, la collocazione organizzativa, le modalità di nomina e di funzionamento, degli organi collegiali collocati al vertice organizzativo, o in posizione di prossimità al vertice politico, in un'organizzazione pubblica. Si pensi in particolare alle modalità attraverso le quali le diverse categorie di interesse vengono selezionate e trovano rappresentanza in tali organi quando essi sono collegiali, ed a maggior ragione, quando sono monocratici. Nel considerare il settore pubblico vale inoltre l'importante eterogeneità che è già stata discussa nel primo capitolo e che si manifesta secondo criteri che sono del tutto differenti da quelli che differenziano i soggetti nell'ambito del settore privato. La stessa distinzione fra poteri, l'articolazione delle categorie di soggetti operanti nel sistema in politica, management e società (Borgonovi, 1984), le diverse fonti di autorità operanti, i diversi modelli di accountability che operano per le diverse categorie di soggetti interni al sistema, raccontano di un sistema che, per essere governato, richiede strumenti propri e specifici. Si consideri infine il fatto che le organizzazioni che operano nel sistema delle amministrazioni pubbliche non svolgono attività nel proprio interesse ma in ragione un interesse individuato come pubblico e come tale proprio di tutti coloro che rientrano nel soggetto istituzionale dell'amministrazione (Masini, 1984).

Una comparazione fra le caratteristiche del settore privato e del settore pubblico che appaiono rilevanti in tema di governance, consente di valutare la profonda distanza esistente ed in tal modo altresì di specificare i possibili ambiti di differenziazione fra i rispettivi modelli di governance. Tale comparazione, tratta dalle analisi svolte da Rainey (1997) e da Pollitt (2003b) e riassunta nella seguente Tabella 4.1, distingue fra tre livelli di analisi: i fattori ambientali (ambiente), le relazioni organizzative (processo), l'organizzazione dei ruoli e degli obiettivi (struttura).

Settore privato (Corporate governance)	Settore Pubblico (Government governance)
<p>Fattori ambientali Mercato Strutture organizzative rilevanti a livello di singola organizzazione o gruppi di organizzazioni (MICRO)</p> <p>Processi Obiettivo principale definito (redditività¹⁴) Produzione legata a domanda Competizione Interlocutori "clienti"</p> <p>Struttura Obiettivi chiari e stabili Potere effettivo dei vertici dell'organizzazione Influenza contenuta di soggetti esterni Collegamento fra incentivi e sanzioni Valori economici di sintesi (costi, prezzi)</p>	<p>Fattori ambientali Politica Strutture organizzative rilevanti a livello singola organizzazione (MICRO), a livello di settore di policy (MESO) e complessivo sistema (MACRO)</p> <p>Processi Obiettivo principale non definito (soddisfacimenti interessi pubblici) Produzione di beni pubblici Monopolio o assenza di condizioni competitive Interlocutori "utenti" (elettori, contribuenti, consumatori, clienti)</p> <p>Struttura Obiettivi influenzati da elementi simbolici Minore autonomia manageriale Influenza rilevante di gruppi di pressione esterni Debole relazione fra risultati e ricompense Etica pubblica</p>
Formalizzazione dei principi di corretta governance in codici interni	Eterogeneità delle fonti di formalizzazione di regole e principi di governance (norme, statuti, codici)

Tabella 4.1 Differenze fra settore privato e pubblico

Fonte: rielaborazione autore da Pollitt (2003b)

Le differenze qui sintetizzate conducono evidentemente a differenti impostazioni dei sistemi di governance nei due settori. Nel caso della government governance, risulta del tutto peculiare il tema dell'articolazione multi livello del sistema nell'ambito del quale le relazioni tipiche di settore di policy e quelle complessive di sistema pubblico assumono un'eterogeneità e una rilevanza specifiche. Accanto alle variabili che contribuiscono a differenziare i due settori e che dunque legittimano differenze negli approcci complessivi e nella declinazione dei sistemi di governance, occorre tuttavia considerare anche altre dimensioni che non presentano elementi evidenti di diversificazione: si pensi ad alcune tradizionali variabili di analisi organizzativa quali, ad esempio, la dimensione in termini di personale, di risorse economiche e finanziarie impiegate, oppure il grado di specializzazione funzionale. Meritano in fine, e particolarmente in questa sede, di essere considerate quelle forme ibride di organizzazione che in precedenza sono state già introdotte: agenzie, enti pubblici, imprese pubbliche in forma di società partecipate, per citare gli esempi di differenziazione istituzionale che costituiscono l'oggetto del presente lavoro di ricerca, ma anche altre tipologie, riferibili più a forme di regolazione dei rapporti che a vere e proprie strutture, quali, ad esempio, le partnership pubblico - privato, le forme di

¹⁴ Viene qui proposto il concetto di redditività in alternativa al concetto di profitto proposto dall'autore e ciò per riferirsi, coerentemente alla dottrina economico aziendale italiana, alla più ampia remunerazione dei contributi portati all'azienda da tutti i portati di interesse, non soltanto dai soggetti conferenti capitale (Masini, 1979).

esternalizzazione dei servizi, l'utilizzo di forme contrattuali e di quasi mercato nella gestione dei rapporti tra organizzazioni operanti nel settore pubblico. E' proprio in relazione a questa categoria di soggetti che il tema della governance acquista un ulteriore tratto di complessità: laddove al rapporto gerarchico viene a sostituirsi una forma di governo, controllo e valutazione basata su presupposti diversi dall'esercizio di una generica autorità organizzativa e trovano invece applicazione logiche alternative, quali appunto il network e, in alcuni casi, il mercato.

4.2 Il ricorso ad Agenzie come riassetto del sistema di governance

Il percorso di analisi procede ora andando ad affrontare il tema centrale della tesi ovvero il modello delle agenzie. Nell'impostare un'analisi volta alla comprensione delle ragioni che possono condurre a ritenere opportuno organizzare la pubblica amministrazione in agenzie piuttosto che in dipartimenti inseriti in ministeri o in altre forme ancora, un primo passo consiste nel guardare a quanto è stato realizzato in quei paesi che hanno già adottato tale modello e cercare di analizzare le ragioni che hanno spinto gli stessi a farlo.

La questione è invero più ampia e riguarda un tema che nel contesto anglosassone è stato ed è oggetto di molte analisi e cioè il tema del *machinery of government* (Pollitt, 1984, Davis et al, 1999). Date le maggiori possibilità che in tali contesti si riscontrano di procedere alla ristrutturazione dell'apparato amministrativo, si è cercato proprio in essi di sperimentare nuove soluzioni nell'organizzazione e nell'allocazione delle funzioni tra diversi soggetti pubblici che portassero a condizioni complessive di governance differenti. Al di là dei risultati ottenuti, ciò che emerge è un quadro di grande flessibilità, da intendersi come tendenza a modificare gli elementi di tale *machinery* ogni volta che mutano le priorità politiche. Volendo individuare brevemente le ragioni che possono condurre ad un cambiamento nell'organizzazione di un sistema amministrativo pubblico è possibile elencare le seguenti (Pollitt, Bouckaert 2000):

- sottolineare un cambiamento delle priorità politiche;
- dare l'impressione di riformare e rendere dinamica l'amministrazione;
- adattare l'organizzazione a cambiamenti intervenuti nell'ambiente;
- produrre miglioramenti in termini di efficienza e coordinamento;
- affrontare nuove funzioni governative;
- facilitare la risoluzione di problemi interni al governo.

L'elenco non pretende di esaurire tutte le ragioni possibili tuttavia consente di individuare le tre grandi categorie di fattori che possono giocare un ruolo determinante in questo tipo di processo e cioè fattori politici, fattori economici e fattori amministrativi.

Una ricerca pubblicata nel 1999 si è occupata proprio dell'analisi dei processi di cambiamento intervenuti tra il 1950 e il 1997 nell'organizzazione delle funzioni governative di tre paesi anglosassoni, ovvero Australia, Canada e Gran Bretagna. Dalla lettura dei dati forniti emerge un quadro piuttosto chiaro: tenuto conto dell'orizzonte temporale assunto, le pubbliche amministrazioni di questi paesi sono state sottoposte ad un numero consistente di riconfigurazioni al fine di renderle compatibili alle mutate priorità politiche, ed il dato che in Canada si siano registrati meno cambiamenti è imputabile al fatto che in quel sistema ogni ministero è sottoposto a disciplina legislativa, analogamente a quanto avviene nel contesto italiano, e di conseguenza il percorso di riforma è più complesso. Uno degli aspetti sottolineati in questa ricerca, e particolarmente interessante ai fini del lavoro svolto in questa tesi, è rappresentato dall'individuazione di un movimento oscillatorio tra una situazione di numerosi dipartimenti di piccole dimensioni e un'alternativa di pochi grandi dipartimenti. Questa oscillazione si accompagna infatti alla fine degli anni '80 alla creazione di agenzie, che propriamente sono organizzazioni extra-dipartimentali e le cui riforme non sono conteggiate fra i dati considerati, e d'altra parte se ciò fosse il numero dei cambiamenti sarebbe molto più elevato. La ricerca fornisce anche altri interessanti contributi:

- le riforme sembrano essere collegate al ciclo elettorale collocandosi spesso nell'anno immediatamente precedente o successivo a quello delle elezioni;
- alcuni dipartimenti svolgenti funzioni molto importanti sono soggetti a minori cambiamenti, si tratta del Tesoro, della Difesa, degli Esteri e delle Presidenze;
- i dipartimenti in corrispondenza dei quali si registrano i maggiori cambiamenti sono invece quelli che si trovano al centro dei principali interessi economici del paese e cioè risorse naturali, attività produttive e stato sociale.

I risultati di queste analisi aiutano a delineare un quadro delle traiettorie di riforma effettivamente seguite ed a capire quali principi, nel mondo anglosassone ma non solo, guidino le decisioni in tema di struttura complessiva del sistema delle amministrazioni pubbliche. Tali indicazioni possono essere molto utili se inserite in una più ampia riflessione circa le modalità attraverso le quali trova effettiva applicazione la governance del sistema. Senza addentrarsi nella valutazione di quali siano le forze in campo nel processo di riforma e di quali esiti possano effettivamente derivare dal loro confronto, un importante contributo all'analisi svolta nel presente lavoro può essere fornito dalla comprensione di quali principi si alternano nell'ispirazione dei cambiamenti degli assetti di governance complessivi del sistema. Per tale fine può essere utile soffermarsi sulla definizione di alcuni criteri, ed in particolare di due impostazioni generali.

Il tema della definizione degli assetti di governance del sistema delle pubbliche amministrazioni può essere innanzitutto affrontato assumendo che sia necessario pervenire alla definizione di criteri aventi portata generale e tali quindi da fornire propriamente soluzioni ottimali. Un primo criterio che può allora informare il processo di attribuzione di responsabilità e competenze tra dipartimenti è il principio della specializzazione dell'organizzazione rispetto alla tipologia di utenza (client-based focus). In tal caso ogni dipartimento è titolare di tutte quelle funzioni che si rivolgano ad un particolare tipo di utente, per esempio i bambini, o i lavoratori, o i contribuenti; questo criterio realizza evidentemente una moltiplicazione dei rapporti e delle strutture dal momento che ogni persona appartiene contemporaneamente a diverse tipologie di utenza. Alla risoluzione dei problemi di coordinamento che ne derivano si procede talvolta attraverso la costituzione di grandi dipartimenti creati peraltro attraverso successivi incrementi di attribuzioni. In alternativa, sempre nell'ambito di criteri volti all'individuazione di schemi generali, la governance complessiva può essere definita intorno alla natura funzionale dell'attività. In tal caso saranno raggruppate in un'unica organizzazione responsabile tutte le attività fra loro connesse, come nel caso di un dipartimento della sanità o della pubblica istruzione e l'eventuale problema di coordinamento consiste nel fatto che un'attività rischia di appartenere contemporaneamente a due diverse funzioni e si possono di conseguenza determinare duplicazioni.

Tali criteri si scontrano talvolta con una realtà che è soggetta a molteplici cambiamenti e richiede organizzazioni che siano piuttosto flessibili, per lo meno in grado di rispondere con una certa tempestività al mutare delle priorità e delle condizioni ambientali. In alternativa ad essi si possono dunque assumere approcci che attribuiscono un maggiore valore alla contingenza delle condizioni. Fra essi è possibile citare come criterio quello che individua nella struttura politica di attribuzione delle responsabilità lo schema cui fare riferimento anche nella definizione degli schemi di governance: in altri termini, l'apparato amministrativo viene ad essere disegnato di volta in volta intorno al ruolo attribuito ai ministri e alle decisioni in merito all'attribuzione di compiti e responsabilità a ciascuno di essi: ne risulta un'amministrazione meno permanente, più destrutturata, ma potenzialmente in grado di rendere immediatamente operative le priorità del governo (Peters, 1998). E' evidente che anche in questo caso sussistono dei limiti ed il più importante di essi è rappresentato dal rischio che il sistema di governance perda la sua logicità interna e prevalga in esso un certo disordine.

Al di là dei criteri che informano la definizione del sistema di governance, contano poi anche i compiti che propriamente si intende attribuire alle organizzazioni che la compongono. In tal senso appare centrale il fatto che venga riconosciuto o meno alle diverse amministrazioni il compito di aiutare la definizione delle politiche pubbliche attraverso la presentazione ai vertici

politici di opzioni ben definite, valutate nei loro costi e nei loro effetti. Nel caso in cui ciò avvenga, ciò può significare che non si guarda all'amministrazione come ad un apparato esclusivamente produttivo e che pertanto si valuta preferibile la formazione di un numero ridotto ma altamente specializzato di dipartimenti svolgenti esclusivamente funzioni di natura politica. E' quest'ultima concezione della funzione amministrativa - che trova per esempio espressione nei White Papers sull'organizzazione dell'esecutivo prodotti dai governi britannici negli anni '70 - a costituire il presupposto teorico alla creazione delle agenzie.

Quando i dipartimenti si ritirano dalla produzione diretta del servizio per concentrarsi sulla definizione delle strategie e sulla traduzione delle stesse in programmi, si apre l'opportunità della creazione di strutture operative che, in modo specializzato, si occupino dell'implementazione di quei programmi e della produzione dei servizi per l'utenza. Si assiste così ad una separazione dei compiti che da un lato rende il sistema amministrativo più complesso e dall'altro consente che al suo interno ogni soggetto si concentri sullo svolgimento del proprio compito.

Dato il collegamento fra tale concezione del compito spettante alle amministrazioni ed il modello dell'agenzia, risulta opportuno approfondire il tema, declinandolo in una serie di principi e provando ad individuare le modalità generali attraverso le quali si procede all'allocazione di funzioni tra dipartimenti, agenzie ed altri soggetti (Parrison, Manning, 2000):

- la struttura dovrebbe essere semplice e tale che i principi sui quali essa è basata siano chiari a tutti i soggetti che hanno a che fare con essa;
- i compiti e le responsabilità dovrebbero essere definiti ed attribuiti in modo chiaro, delimitando gli ambiti di responsabilità in modo tale che non si vengano a delineare conflitti di interesse e che siano evitate ambiguità, duplicazioni e sovrapposizioni;
- la struttura dovrebbe essere basata su una netta separazione fra formulazione della politica pubblica e responsabilità di implementazione;
- il coordinamento strategico delle politiche pubbliche dovrebbe essere centralizzato in pochi dipartimenti ministeriali;
- la formulazione delle politiche settoriali dovrebbe essere affidata a dipartimenti di supporto ai ministri, caratterizzati da piccole dimensioni e responsabili di una programmazione generale piuttosto che di compiti precisi;
- la struttura dovrebbe promuovere un forte orientamento all'utenza;
- non si dovrebbe intendere il ministero come una struttura destinata a durare a tempo indeterminato ma piuttosto come un'organizzazione in grado in ogni momento di riflettere le priorità politiche esistenti e di facilitare il raggiungimento degli obiettivi a medio termine del governo;

- la struttura infine dovrebbe fornire il massimo possibile di decentramento delle responsabilità per la produzione dei servizi pubblici alle regioni e agli enti locali e ciò nell'ambito di un appropriato sistema di controlli.

Questi principi devono quindi trovare applicazione concreta e affinché ciò sia possibile risulta sovente necessario definire un percorso di trasformazione del sistema di governance esistente. Molto probabilmente il percorso di trasformazione si rivolgerà innanzitutto a quelle aree che paiono più facilmente assoggettabili ad una sperimentazione e separabili dall'organizzazione dipartimentale, tuttavia l'individuazione di tali aree non è semplice e soprattutto le alternative che si presentano sono molteplici.

Per definire questo processo di ricerca delle alternative alle tradizionali forme di government burocratico, gerarchico e verticalmente integrato, nel contesto canadese si è fatto ricorso ad un'espressione che ormai viene impiegata comunemente e cioè *Alternative Service Delivery* (Wilkins, 2000). Grosso modo si può indicare con questo termine il processo di ristrutturazione della pubblica amministrazione che intende migliorare la produzione dei servizi per la collettività attraverso una pluralità di formule istituzionali (Rebora, Meneguzzo, 1990). Nella sua accezione più ampia esso include le strategie di privatizzazione, le riorganizzazioni dell'amministrazione centrale, l'esternalizzazione di attività ma soprattutto il ripensamento dei ruoli e delle funzioni, che è ciò di cui precisamente mi sto occupando. Per realizzare una definizione delle differenti opzioni che è possibile prendere in considerazione, tale approccio individua due dimensioni: la prima distingue fra settore pubblico e settore privato, la seconda separa le attività che sono poste sotto il controllo diretto del governo da quelle che vengono gestite in condizioni di più o meno elevata autonomia. Si noti che tale classificazione non si riferisce alla natura delle funzioni quanto piuttosto alla modalità in cui queste vengono gestite: la produzione di armamenti, per esempio, può essere affidata a soggetti pubblici nell'ambito dell'organizzazione ministeriale oppure ad imprese private che definiscono le proprie strategie in relazione alle condizioni di mercato; un altro esempio possibile è il rilascio delle patenti stradali che può essere sottoposto al controllo diretto del governo oppure essere affidato a soggetti privati che, pur nell'ambito di una regolazione pubblica, seguono una logica imprenditoriale.

Alla luce delle esperienze realizzate nei paesi anglosassoni è possibile individuare una serie di grandi opzioni disponibili che non esauriscono tutte le possibilità, né rappresentano le quattro categorie alternative definibili a partire dalle due dimensioni indicate. Normalmente dunque una funzione pubblica si gestisce (Valotti, 2005):

- mantenendola all'interno dell'organizzazione ministeriale;
- creando agenzie autonome o semi-autonome;

- creando imprese pubbliche;
- ricorrendo a relazioni di tipo contrattuale con i privati;
- privatizzando l'attività, cioè affidando la stessa a soggetti privati, imprese a fine di lucro, imprese non profit, organizzazioni di volontariato, in un contesto soggetto a regolazione.

Le differenze fra queste categorie si possono misurare sostanzialmente in termini di autonomia e di responsabilità ed è in relazione a questi due termini che va compiuta una scelta. Che la scelta ricada su un dipartimento ministeriale piuttosto che su un contratto ciò dipende dal grado di autonomia (legale, strutturale, finanziaria, di gestione) che il governo intende concedere al soggetto chiamato a svolgere tale funzione e dal modo in cui vengono configurate le responsabilità: è indiscutibile infatti che al di là delle decisioni in tema di autonomia conti poi molto il tipo di responsabilità (politica, di processo, di risultato) che ricade sui vari attori coinvolti poiché il modo in cui ogni soggetto interpreta tali responsabilità e le libertà che esse comportano è ciò che da contenuto all'autonomia stessa.

Il processo di analisi che porta all'introduzione di nuove relazioni di governance può seguire diverse strade ispirate dalle diverse finalità indicate sopra. Un albero decisionale che, ad ogni modo, può suggerire quale percorso di indagine seguire per giungere ad una soluzione e quello indicato nella seguente Tabella 4.2.

Test	Domanda	Risposta e soluzione
1. Public Interest	Il servizio continua a soddisfare un interesse pubblico ?	No: abbandono Si : test successivo
2. Role of Government	Il governo svolge un ruolo necessario nella produzione di tale servizio ?	No: abbandono Si : test successivo
3. Jurisdictional alignment	La responsabilità per la produzione del servizio è attribuita in modo corretto e univoco ?	No: riattribuzione delle responsabilità Si : test successivo
4. External Partnership	Il servizio può essere affidato ad un soggetto privato o ad un'associazione di volontariato ?	Si : contracting out, licensing, affidamento a privati, public/private partnership No: test successivo
5. Business Principles	Se si mantiene il servizio nell'ambito della produzione pubblica, è possibile migliorare efficacia ed efficienza ?	Si : ristrutturazione (es.agenzia), miglioramento No: test successivo
6. Affordability	Il servizio è realizzabile stanti le risorse finanziarie disponibili ?	Si tratta di un test finale che indirizza verso una ripetizione dell'analisi

Tabella 4.2 Criteri di progettazione del ricorso al modello dell'agenzia all'interno di un sistema di governance pubblico

Fonte: rielaborazione autore da Mukherjee, Wilkins (1999)

Questo albero decisionale si configura come una sequenza di sei test la cui risposta da un'indicazione delle soluzioni possibili. E' evidente che si tratta di uno strumento generale, di un approccio che cerca di prescrivere quando ricorrere al modello delle agenzie e che può trovare

una migliore definizione una volta che si sia individuata l'area di servizio che si intende sottoporre ad analisi. Esso inoltre è impostato con un forte orientamento all'introduzione di soluzioni quali l'esternalizzazione e la privatizzazione, ponendo queste alternative prima di ogni altra soluzione. L'indicazione di questo modello decisionale peraltro, come la descrizione dei criteri compiuta precedentemente, delineano i presupposti di quel percorso di riforma che ha portato alla formazione delle agenzie e risulta quindi che ora possibile provare ad individuare in che modo l'affermarsi di nuovi modelli di governance può aver contribuito a diffondere il ricorso al modello dell'agenzia. Si provi in tal senso a considerare il modello delle agenzie sotto diversi punti di vista (Elgie, 2006).

In termini strettamente politici la creazione di agenzie è stata considerata come un metodo per rinnovare, agli occhi di una cittadinanza sempre più scettica ed insofferente, la legittimità della pubblica amministrazione ed in particolare delle organizzazioni chiamate a produrre direttamente servizi. Un servizio pubblico più flessibile, responsabile, vicino all'utenza, è considerato l'unico strumento in grado di conservare o creare un sostegno diffuso verso il mantenimento di funzioni pubbliche all'interno dell'apparato statale e le agenzie sono state considerate in tal senso uno dei metodi idonei a creare questa flessibilità e questa responsabilità.

Un secondo punto di vista è quello che considera l'autonomia in cui le agenzie dovrebbero operare l'unico strumento in grado di indebolire l'influenza politica su attività che si vogliono appunto *depoliticizzare*. I fenomeni di cattiva gestione ed in alcuni casi di corruzione diffusa vengono infatti imputati per lo più ad un indebita ingerenza da parte dei politici in questioni meramente gestionali per le quali occorrerebbe che le competenze fossero unicamente attribuite alla dirigenza.

Un terzo punto di vista ha a che fare con la definizione e realizzazione delle politiche pubbliche: la creazione di agenzie viene colta come un'opportunità di razionalizzare il processo decisionale. Tale obiettivo dovrebbe potersi realizzare grazie a due elementi: un'indicazione più esplicita e chiara degli obiettivi e degli strumenti destinati alla produzione dei servizi pubblici, e l'introduzione di nuovi strumenti di programmazione meglio in grado di favorire l'adozione di una visione strategica dell'attività. L'assunto di partenza è che creando organizzazioni, ben definite e con obiettivi specifici, per ogni area rilevante di servizio pubblico si riesca ad ottenere un miglioramento della performance del sistema.

Un quarto punto di vista è quello istituzionale che considera le agenzie come uno strumento potenzialmente in grado di supportare trasformazioni più estese dell'apparato amministrativo come, per esempio, quelle legate ai processi di decentramento politico in atto in molti paesi. In tal senso le agenzie possono essere impiegate come un veicolo, magari transitorio, che

consenta di esplorare nuove soluzioni organizzative e soprattutto valutare nuove combinazioni tra le varie alternative presenti per la produzione di un determinato servizio.

Dal punto di vista organizzativo e gestionale infine, la creazione di agenzie è considerata uno strumento centrale per realizzare il duplice obiettivo di fare di più impiegando meno risorse. Le vecchie burocrazie vengono trasformate in organismi fortemente connotati in termini di competenze, orientati alla performance e più facilmente gestibili. La dirigenza può infatti recuperare in essi ambiti di libertà, i collaboratori possono trovare maggiore motivazione e può diffondersi una nuova cultura di servizio e tutto ciò grazie all'autonomia concessa all'organizzazione a fronte di obiettivi chiari. Inoltre in ragione di tali cambiamenti questi soggetti possono essere più facilmente richiamati alle loro responsabilità favorendo in tal modo la diffusione della trasparenza all'interno e all'esterno dell'organizzazione.

5 L'indagine empirica sull'applicazione del modello delle agenzie in Italia

Si provi per un istante a prendere in considerazione il variegato mondo di agenzie, enti pubblici ed enti in forma privata svolgenti funzioni pubbliche operanti all'interno del nostro paese. Sebbene sussistano varie definizioni, per lo più giuridiche o giornalistiche – si pensi al termine già richiamato di parastato – non è possibile individuare un'unica classe di soggetti ed anzi, sovente, a partire dall'evento legislativo costitutivo sino ad arrivare alle modalità gestionali caratteristiche, ciascuno di questi soggetti si contraddistingue per un'unicità in termini di storia, finalità, modalità organizzative. Questo modello ibrido di amministrazione che non è più parte dell'organizzazione ministeriale ma non è ancora riconoscibile come soggetto privato all'interno del panorama economico e sociale, è un fenomeno molto diffuso, in Italia certo ma anche in paesi contraddistinti da tradizioni amministrative differenti dal nostro. Alcune organizzazioni internazionali non soltanto hanno fatto proprio tale modello eterogeneo di organizzazione delle proprie attività, ma possono essere considerate esse stesse come delle amministrazioni ibride, nelle quali problemi come l'autonomia, la rappresentanza degli interessi, la valutazione delle attività svolte trovano soluzione in logiche di coordinamento diverse dalla gerarchia.

Caratteristica che sembra accomunare questa parte del sistema delle amministrazioni pubbliche è il loro operare in condizioni di semiombra (Koppell, 2003). Per ogni agenzia o ente o impresa di cui si conoscono le attività ed il carattere pubblico, ce ne sono altrettante di cui il pubblico sovente ignora la conoscenza sino a quando, per motivi contingenti o per esigenze professionali, non viene in contatto con questa parte dell'amministrazione. Il mondo politico più volte ha cercato, a partire dagli anni '80 di dare una sistematica revisione di questo mondo ed altrettante volte ha ottenuto di incrementare e diversificare soggetti e forme giuridiche, solo in rari casi riuscendo a porre termine all'esistenza di alcuni fra essi. Un'analisi a sommi capi dell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato evidenzia l'esistenza di oltre 100 soggetti operanti a livello statale e riconducibili a quest'area ibrida di amministrazione. Quest'analisi evidenzia che le organizzazioni ibride non ministeriali:

- sono grandi, gestendo una quota pari a circa 300 miliardi di euro;
- sono numerosi, costituendo numericamente di gran lunga la categoria di soggetti più numerosa nel panorama delle amministrazioni pubbliche, a maggior ragione se si va oltre il livello dell'amministrazione centrale e si considera il mondo delle amministrazioni locali;
- sono vitali, svolgendo importanti funzioni al servizio di altre amministrazioni dello stato e della comunità, tanto i carattere tecnico quanto di carattere finanziario.

Gran parte delle altre amministrazioni e dei cittadini hanno a che fare con questi soggetti la cui creazione è tipicamente motivata attraverso il ricorso ad una serie di motivazioni piuttosto eterogenee. E' già stato in precedenza evidenziato il favore che i precetti del New Public Management hanno riconosciuto a tali forme di organizzazione delle attività pubbliche, in particolar modo alle agenzie. Rileva qui brevemente richiamare i vantaggi che sarebbero prodotti da tali organizzazioni che, peraltro, in molti contesti, e segnatamente in quello italiano, sono stati creati ben prima che le idee ricondotte al New Public Management trovassero diffusione. Agenzie, enti pubblici ed imprese pubbliche sarebbero in grado di svolgere le funzioni pubbliche ad essi assegnate in condizioni di maggiore efficienza ed efficacia e sostenendo un livello di costi complessivamente inferiore. In secondo luogo, in momenti storici in cui si guarda alla pubblica amministrazione con sospetto e si celebrano le capacità del privato questo allontanamento dal modello burocratico tradizionale, tipico delle organizzazioni ministeriali, viene proposto come soluzione alternativa e, di conseguenza, preferibile. Infine, sebbene i conti di agenzie ed enti pubblici restino parte del bilancio complessivo dello Stato – così non vale per le imprese pubbliche – la creazione di questo tipo di soggetti consente di riallocare le risorse su un numero di soggetti differente dando così l'impressione che le risorse destinate alle tradizionali amministrazioni ministeriali si riducano.

Così, ragioni eminentemente di natura politica ed economica legittimano il ricorso alla costituzione di organizzazioni ad hoc, con compiti inizialmente limitati e, almeno nel caso italiano, in assenza di una disciplina e di una tradizione amministrativa consolidata in tema. Nel loro complesso, la relazione fra questi soggetti e il mondo politico risponde a criteri alternativi rispetto a quelli ministeriali. Molti strumenti di controllo tipici dell'organizzazione ministeriale, teoricamente non sono utilizzabili nel caso di agenzie, enti ed imprese pubbliche, né sussiste quella prossimità organizzativa tra vertice politico e vertice amministrativo che alimenta diverse forme di controllo. Ora se è pur vero che la minore prossimità viene da taluni indicata come un fattore positivo, dal momento che impedirebbe il verificarsi di fenomeni di indebita ingerenza, specie in relazione ad attività dal prevalente contenuto tecnico, è altrettanto vero che il complessivo sistema dei controlli sulle amministrazioni pubbliche è stato progressivamente creato al fine di verificare il permanere di alcune caratteristiche tipiche dell'attività delle pubbliche amministrazioni, quali equità, pari opportunità, imparzialità e accountability.

Alla luce di questa considerazione emerge il dubbio che il teorico allentarsi del controllo, in particolar modo del controllo di natura politica, collochi queste organizzazioni in posizione di potenziale minore responsabilizzazione, soprattutto laddove ai modelli di responsabilizzazione nei confronti del soggetto politico non si sostituiscano modelli di accountability più ampia e diretta nei confronti degli utenti di tali amministrazioni (Pezzani, 2005). Del resto,

un'amministrazione le cui responsabilità non siano chiarite e che svolga funzioni di natura tecnica, rischia potenzialmente di sviluppare una tendenza a sottrarsi a forme di controllo che non siano definite tenendo conto delle sue caratteristiche peculiari. Non si intende qui affermare che agenzie, enti pubblici ed imprese pubbliche sono intrinsecamente più difficili da controllare rispetto a dipartimenti e direzioni ministeriali. Piuttosto ci si domanda se le logiche e gli strumenti di controllo presenti all'interno del sistema amministrativo italiano siano in grado di consentire che questa parte del sistema delle amministrazioni pubbliche operi in condizioni di piena responsabilizzazione. L'analisi dell'esperienza italiana si pone come obiettivo quello di comprendere se, quando e per quali motivi agenzie, enti pubblici ed enti privati svolgenti funzioni pubbliche risultano più difficili da controllare, richiedendo pertanto l'attivazione di nuovi e diversi strumenti.

La creazione di amministrazioni non ministeriali determina una situazione in cui la responsabilità relativamente all'implementazione di una policy viene ad essere distinta fra un soggetto regolatore ed un soggetto che implementa. Questa situazione costituisce una semplificazione della realtà, dal momento che i ruoli in concreto si sovrappongono, ma al tempo stesso individua le due posizioni reciproche che formalmente i soggetti assumono. In tal senso configura una relazione istituzionale differente da quella che sussiste tra vertice politico e amministrazione ministeriale. Durante gli ultimi quindici anni, il sistema amministrativo italiano ha compiuto una notevole evoluzione in termini di differenziazione istituzionale ed organizzativa addivenendo ad un livello di specializzazione, e complessità, molto elevata (Ongaro, 2008). Osservando il mondo delle amministrazioni non ministeriali e limitandosi in questa sede a considerare le amministrazioni operanti a livello nazionale con personalità di diritto pubblico, il quadro è riconducibile a quello delineato in Figura 5.1.

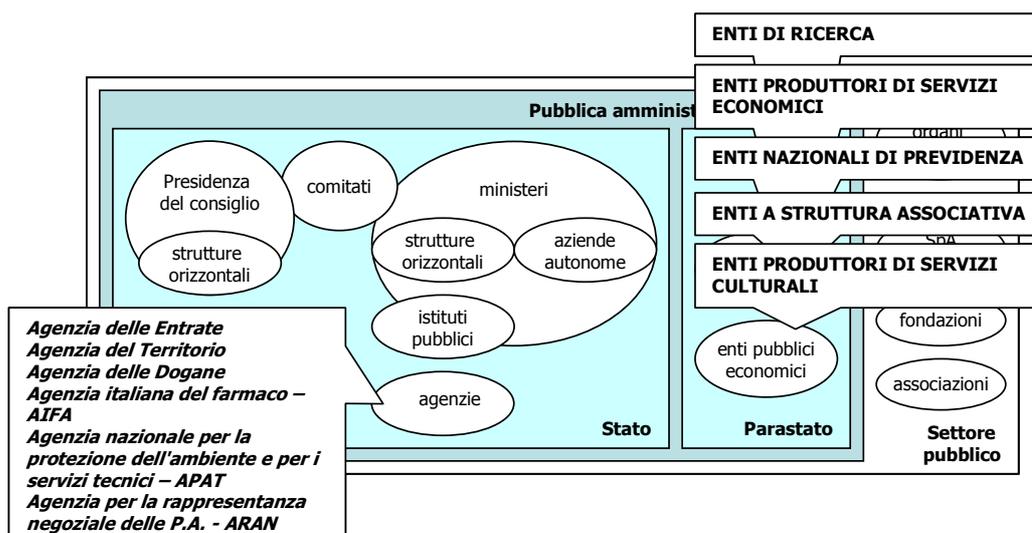


Figura 5.1 Amministrazioni non ministeriali di diritto pubblico

Fonte: Autore

Prendendo in considerazione questo quadro, ed al fine di compiere una ricognizione delle caratteristiche delle amministrazioni ora richiamate e di individuare gli elementi rilevanti dal punto di vista organizzativo e manageriale, nel 2006 è stato progettato un percorso di ricerca svolto in seno al progetto COmparative public organisation data Base for Research & Analysis (COBRA) coordinato dai Proff. Geert Bouckaert, direttore dell'Istituto di Public Management dell'Università Cattolica di Lovanio (Belgio), e Guy B. Peters, dell'Università di Pittsburg (USA). Lo sviluppo verso una ricognizione sistematica del sistema dei NDPBs a livello centrale, secondo una prospettiva di carattere comparativo costituisce l'obiettivo proprio di questo progetto che coinvolge alcune tra le più prestigiose università di nazioni dei paesi dell'area OCSE. Nel corso degli ultimi anni, il network si è progressivamente esteso, tanto in termini di università coinvolte, tanto rispetto alle sue principali finalità:

- costruire un database comparativo sulle pubbliche amministrazioni e sugli enti ed agenzie pubbliche in diversi paesi;
- raggruppare istituzioni di ricerca per raccogliere dati su campioni rappresentativi di enti/amministrazioni/agenzie pubbliche nei rispettivi paesi;
- svolgere ricerche di tipo comparativo sui dati raccolti: di taglio quantitativo nella prima fase, qualitative in successive fasi.

Il presente lavoro si inserisce dunque a pieno titolo nell'ambito dei risultati riconducibili alle più ampie attività svolte dal network e ciò in almeno tre direzioni. Assume anzitutto quale oggetto di indagine il tema inizialmente posto dal network ovvero le agenzie. Adotta quale riferimento metodologico il *survey* progettato in seno al network ed impiegato quale strumento di raccolta dei dati. Analizza i dati raccolti nel corso di una precedente ricerca condotta dall'autore nell'ambito del gruppo di lavoro creato presso l'università Bocconi, membro di COBRA.

5.1 L'obiettivo della ricerca

Nel presente lavoro di ricerca si assume che la pluralità dei soggetti presentata nell'introduzione del presente capitolo, eterogenea tanto dal punto di vista quantitativo che qualitativamente, possa essere ricondotta a una tipologia che comprende 4 categorie. Come evidenziato nel primo capitolo, diversi autori (Bouckaert B. Peters G.B., 2004) hanno definito categorie di analisi al fine di rendere possibili analisi di tipo comparativo. Al fine di svolgere dunque un'analisi utile non soltanto al presente lavoro ma coerente ad un disegno più ampio di ricerca le amministrazioni sono state ricondotte a quattro categorie di analisi:

- Dipartimenti ministeriali, privi di personalità giuridica ma dotati di ampia autonomia;
- Agenzie con un proprio stato previsionale di spesa e personalità giuridica, operanti come braccio operativo di un'organizzazione ministeriale dalla quale risultano strutturalmente disaggregate, dotate di autonomia manageriale e responsabilizzate sul raggiungimento di determinati set di risultati;
- Enti pubblici che operano come organizzazioni autonome con una personalità giuridica di diritto pubblico ed al fine di svolgere determinate funzioni pubbliche. Tali amministrazioni sono talvolta funzionalmente dipendenti da un ministero o sottoposti alla vigilanza di un ministro ma operano come soggetti separati e non semplicemente disaggregati e di conseguenza regolano i propri rapporti con le altre amministrazioni prevalentemente tramite logiche di coordinamento di tipo network;
- Organizzazioni disciplinate secondo le norme del diritto privato chiamate tuttavia a svolgere funzioni pubbliche mantenendo un carattere di separazione rispetto al sistema delle pubbliche amministrazioni. Tale categoria include:
 - Società il cui capitale è detenuto interamente dallo Stato, anche tramite partecipazioni di più enti ed amministrazioni, e che svolgono attività di interesse pubblico;
 - Società il cui capitale è detenuto interamente dallo Stato, anche tramite partecipazioni di più enti ed amministrazioni, e che svolgono attività economiche, di produzione o commerciali;
 - Società partecipate da soggetti privati;
 - Associazioni e fondazioni finanziate totalmente o parzialmente dallo Stato.

Tale tipologia assume dunque come confini del fenomeno analizzato da un lato i dipartimenti e le direzioni ministeriali che rientrano nel bilancio dello stato e non operano in alcuna condizione di autonomia rientrando pertanto nelle logiche di coordinamento gerarchico proprio delle amministrazioni ministeriali. Dall'altro lato le organizzazioni che, indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle funzioni svolte, non impiegano risorse pubbliche nello svolgimento delle loro attività, che, in altri termini, non ricevono contributi pubblici direttamente dal sistema delle amministrazioni pubbliche. Questa tipologia, che seleziona fra alcuni degli elementi discriminanti fra i diversi tipi di organizzazione non ministeriale già presentati nei precedenti capitoli, consente di tradurre alcune delle valutazioni sinora compiute in specifiche ipotesi di ricerca. Le ipotesi di seguito presentate completano e si accompagnano alla complessiva domanda di ricerca.

Domanda di ricerca

Quali caratteristiche, in termini di complessità, logica e focus, contraddistinguono il sistema di controllo e governance operante nel sistema amministrativo italiano in relazione ad agenzie, enti pubblici ed enti di disciplina privata svolgenti funzioni pubbliche.

Ipotesi di ricerca descrittiva

L'introduzione del modello delle agenzie conseguente alla riforma attuata per effetto del D.Lgs. n. 300 delle 1999 ha condotto ad un sistema di controllo contraddistinto da una più evidente differenziazione all'interno del sistema dei controlli di modelli distinti in relazione alle diverse tipologie organizzative ed istituzionali.

Ipotesi di ricerca interpretative

1. La trasformazione o creazione di un'organizzazione di tipo non ministeriale riduce la rilevanza della logica gerarchica quale elemento caratteristico del sistema di controllo all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche.
2. La trasformazione o creazione di un'organizzazione di tipo non ministeriale rende il sistema di governance più complesso dal punto di vista istituzionale mano a mano che ci si scosta dal tradizionale modello ministeriale.
3. Il livello di controllo sui risultati, generalmente basso all'interno del sistema amministrativo italiano, è basso anche all'interno delle amministrazioni di tipo non ministeriale.

Tali ipotesi di ricerca, formulate coerentemente alla trattazione degli argomenti proposta nei capitoli precedenti, consentono di indagare il sistema dei controlli valutandone progressivamente diversi elementi. Dapprima la dinamica dell'avvicinarsi di logiche differenti in corrispondenza di sistemi di controllo articolati secondo criteri diversi dalla gerarchia. In secondo luogo la differenziazione dei livelli di complessità nei rapporti di governance fra amministrazioni che si può osservare quando il compito di svolgere una determinata attività viene assegnato ad un'organizzazione di tipo non ministeriale creata ad hoc o trasformata da organizzazione pre-esistente. Infine un aspetto specifico del sistema di controllo, ovvero l'oggetto, indagato qui al fine di comprendere se, anche all'interno di quel sottosistema del sistema amministrativo costituito da agenzie, enti ed imprese pubbliche, il livello di controllo sui

risultati, e conseguentemente di governo e valutazione dei medesimi, sia contraddistinto da un livello parimenti basso.

5.2 La metodologia

I seguenti paragrafi descrivono gli elementi metodologici impiegati nella definizione del disegno di ricerca delineato nel 2006 per raccogliere dati in relazione al fenomeno delle amministrazioni oggetto della presente indagine. Quale strumento di indagine è stato scelto di ricorrere alla somministrazione di un questionario ai soggetti componenti la popolazione delle amministrazioni non ministeriali singole. La scelta di svolgere l'analisi sull'intera popolazione ha risposto tanto ad esigenze di comparabilità a livello internazionale dei risultati di indagine, che richiedevano lo svolgimento di analisi contraddistinte da strumenti di indagine omogenei, tanto al fine di neutralizzare i possibili errori di selezione nella definizione del campione. Il numero limitato di soggetti componenti la popolazione (circa 60) rendeva inoltre la somministrazione del questionario a tutti i soggetti componenti la medesima una soluzione percorribile ipotizzando il raggiungimento di un ragionevole tasso di risposta. Data la complessità del fenomeno indagato e la necessità di raccogliere in maniera sistematica una grande quantità di dati comparabili, è stato scelto come strumento di indagine, un questionario composto da un insieme di domande a risposta multipla chiuse.

5.2.1 La popolazione

La definizione della popolazione oggetto del survey ha dovuto confrontarsi con la grande eterogeneità descritta nel capitolo due. Al fine di individuare un insieme di soggetti che complessivamente definissero una popolazione di indagine e non un campionamento si è proceduto ad una progressiva restrizione del campo di indagine (Fattore, 2005). La ricerca si è così focalizzata su organizzazioni operanti a livello centrale come soggetti titoli in via esclusiva di una determinata funzione pubblica. In altri termini sono stati considerati come parte della popolazione solo quelle organizzazioni che, nell'ambito del più ampio sistema ed all'interno del settore pubblico, rappresentano gli unici esemplari che svolgono una determinata funzione o attività pubblica (organizzazioni c.d. singole). Così sono stati esclusi dalla popolazione gli enti parco, gli enti di ricerca, le università, le fondazioni e gli enti culturali, gli enti a struttura associativa di rappresentanza di altri enti e gli enti previdenziali minori¹⁵. I siti web di tutti i ministeri sono stati analizzati al fine di identificare le amministrazioni operanti sotto la vigilanza dei medesimi. Nella definizione preliminare dei soggetti facenti parte della popolazione non sono stati assunti criteri di tipo giuridico. Occorre infine aggiungere che il percorso finalizzato alla

¹⁵ Sono stati considerati parte della popolazione INPS, INPDAP, INAIL.

definizione della popolazione oggetto di indagine ha svolto anche un'analisi della lista degli enti inclusi nel Bilancio dello Stato. In tal senso sono entrati a far parte della popolazione di indagine organizzazioni eterogenee dal punto di vista istituzionale e per forma e natura della relativa personalità giuridica. Come viene diffusamente discusso nel seguito del presente lavoro, questo insieme eterogeneo di organizzazioni che svolgono funzioni pubbliche per conto di amministrazioni ministeriali collocandosi entro i confini del settore pubblico, risulta costituita da una molteplicità di soggetti eterogenei. L'esito di questo percorso di analisi è contenuto nella Tabella 5.1, nella quale le amministrazioni che hanno risposto al questionario sono evidenziate in neretto. La lista finale ha incluso 56 soggetti, 41 dei quali hanno risposto, interamente o parzialmente al questionario trasmesso, determinando una *redemption rate* complessiva del *survey* pari al 73,2 %.

Amministrazioni oggetto del survey (in neretto le amministrazioni rispondenti)
AAMS - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato
ACI - Automobile Club Italia
Aero Club d'Italia
AGEA - Agenzia per le erogazioni in Agricoltura
Agecontrol S.p.A
Agenzia del Demanio
Agenzia del Territorio
Agenzia delle Dogane
Agenzia delle Entrate
Agenzia per le Onlus
AID - Agenzia Industrie Difesa
AIFA - Agenzia Italiana del Farmaco
ANAS
ANSV - Agenzia Nazionale Sicurezza Volo
APAT - Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
ARAN - Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni
ASI - Agenzia Spaziale Italiana
ASSR - Agenzia per i servizi sanitari regionali
Buonitalia S.p.A.
Cassa Depositi e prestiti spa
CNIPA - Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione
CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche
CONI - Comitato Olimpico Nazionale Italiano
CONSIP SpA
CRI - Croce Rossa Italiana
ENAC - Ente Nazionale Aviazioni Civile
ENAM - Ente Nazionale di Assistenza Magistrale
ENAV - Ente Nazionale Assistenza al Volo
ENEA - Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente
ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo

ENPALS - Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo e dello Sport Professionistico
Formez
ICE - Istituto per il commercio estero
INAIL - Istituto Nazionale di Assicurazione per gli Infortuni sul Lavoro
INPDAP - Istituto Nazionale di Previdenza per i Lavoratori della Pubblica Amministrazione
INPS - Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
IPI - Istituto promozione Industriale
IPOST - Istituto Postelegrafonici
IPSEMA - Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo
ISAE - Istituto di Studi e Analisi Economica
ISCOM - Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione
ISFOL - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori
ISPELS - Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro
ISS - Istituto Superiore di Sanità
ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a
Lega Navale Italiana
SACE S.p.A.
SI - Sviluppo Italia
SIAE - Società Italiana degli Autori e degli Editori
SIMEST S.p.A.
SOGEI S.p.A. - Società Generale d'Informatica
SSAI - Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
SSEF - Scuola Superiore dell'economia e delle Finanze
SSPA - Scuola superiore della Pubblica Amministrazione
UNIRE - Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine

Tabella 5.1 Elenco delle amministrazioni oggetto del survey

5.2.2 Oggetto del survey

I temi affrontati nell'indagine sono stati presentati nel questionario secondo uno schema articolato nelle seguenti sezioni, corrispondenti alle dimensioni di analisi proposte dal disegno di ricerca COBRA:

1. Anagrafica dell'amministrazione (caratteristiche dell'ente e dell'ambiente organizzativo di riferimento);
2. Profili di autonomia dell'amministrazione;
3. Sistemi di governo, indirizzo e controllo dell'amministrazione;
4. Cultura organizzativa;
5. Performance dell'amministrazione.

Per ciascuna delle cinque dimensioni sopra riportate, sono state individuate variabili di indagine. Ogni variabile è stata operazionalizzata individuando indicatori che ne consentissero la

misurazione. Tale sistema di indicatori ha permesso, per ciascuna amministrazione oggetto di indagine:

- la rilevazione delle caratteristiche dell'ente e del suo ambiente di riferimento, e dunque una sorta di "anagrafica" dell'ente, di natura organizzativa;
- la caratterizzazione del grado di autonomia effettiva (non sempre coincidente con quella "giuridica") dell'ente, e dei caratteri della stessa;
- la ricognizione dei sistemi tramite i quali avviene, da parte dell'amministrazione di riferimento o di altre amministrazioni, la trasmissione di obiettivi e di indirizzi all'ente, e delle modalità tramite le quali sono esercitate la supervisione e il controllo sugli stessi enti;
- la rilevazione di alcuni caratteri della cultura organizzativa dell'ente;
- la raccolta di alcune indicazioni sugli strumenti posti in essere e le criticità gestionali dell'ente stesso, che forniscono alcune *proxy* della complessiva performance (in senso gestionale) dell'ente.

Per quanto attiene ai collegamenti logici tra le diverse dimensioni, in estrema sintesi, l'architettura logica proposta dal disegno di ricerca COBRA è riconducibile alla seguente Figura 5.2.

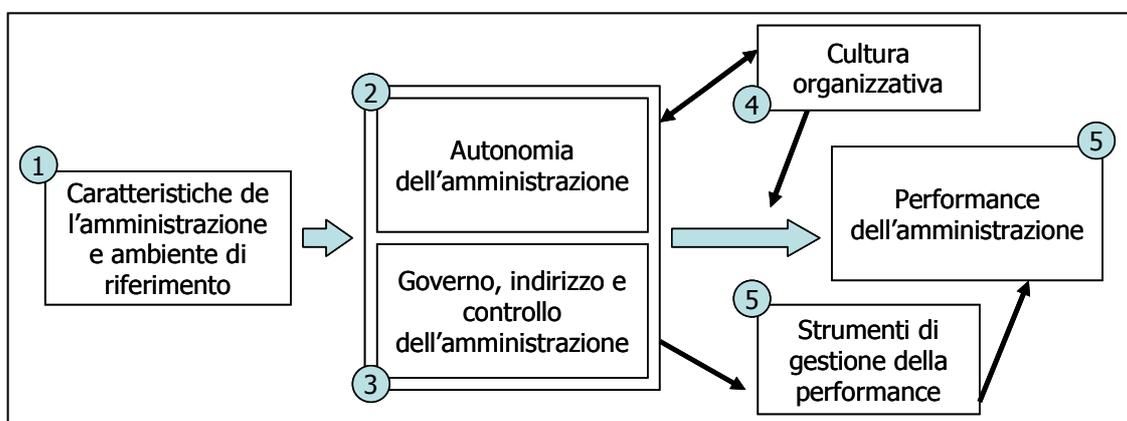


Figura 5.2 Lo schema logico del programma di ricerca internazionale COBRA

Fonte: Verhoest e altri (2004a)

Le dimensioni dell'Autonomia (2) e dell'Indirizzo e controllo (3) degli enti sono le chiavi di lettura del complessivo sistema delle amministrazioni pubbliche centrali non ministeriali. Le dimensioni (2) e (3) possono poi essere rapportate alle caratteristiche della singola organizzazione e del suo ambiente di riferimento (dimensione 1), per analizzare l'influenza dell'ambiente e dei caratteri dell'ente sull'autonomia e sull'indirizzo e controllo. La dimensione della cultura organizzativa del singolo ente (dimensione 4) è una variabile interveniente che può

avere una particolare importanza sulle modalità tramite le quali si esercita l'autonomia. Infine, la dimensione 5 riporta alcuni aspetti della performance, da intendersi o come *determinanti* della stessa: ad esempio, la disponibilità o meno di taluni strumenti di management può condurre ad incrementi di prestazione; oppure come *proxy* della stessa: ad esempio, l'analisi delle criticità gestionali percepite, e dunque delle aree di "carezza prestazionale", fornisce anche, indirettamente, un'indicazione sugli aspetti positivi della performance stessa (almeno come percepita dalla dirigenza dell'ente stesso¹⁶). Nel corso del prosieguo della trattazione, coerentemente ai contenuti della presente ricerca, saranno presentati e discussi solo i risultati dell'indagine relativi alla prima e terza sezione. Per un approfondimento degli ulteriori contenuti si rinvia alla presentazione sistematica contenuta nel volume "L'organizzazione dello Stato fra autonomia e policy capacity", pubblicato nel 2008.

5.2.3 Il disegno della ricerca condotta nel 2006

La ricerca condotta nel 2006 si basa sul metodo del *survey*, della ricognizione cioè di un determinato fenomeno raccogliendo dati in modo strutturato tramite un questionario. Sono dunque già noti a priori i dati che verranno raccolti (a differenza del case study, che ha infatti finalità esplorative, oppure di test di un modello, cfr Yin, 2003) e l'unica (seppur importante) incertezza riguarda la quota della popolazione che compilerà il questionario (con, quale condizione aggiuntiva, che i dati possano ragionevolmente essere ritenuti "affidabili"), cioè il cosiddetto *redemption rate*.

I dati raccolti sono poi utilizzati per l'individuazione di cluster (raggruppamenti degli enti in famiglie, in funzione dell'omogeneità rispetto a determinate caratteristiche) e per testare alcune ipotesi in merito alle cause (determinanti) di talune caratteristiche assunte dal sistema delle amministrazioni pubbliche non ministeriali. Tali aspetti sono illustrati in dettaglio nel successivo capitolo 6, mentre la base dati, ed il questionario per la relativa costruzione della stessa, sono illustrati nel prosieguo del presente capitolo. In questo paragrafo si intende porre in evidenza l'aspetto *comparativo* della ricerca, in termini sia contenutistici che di benefici che ne derivano (Corbetta, 1999). Il testo del questionario è infine riportato in appendice.

Utile premessa è che con ricerca comparativa si intende non soltanto genericamente una ricerca in cui l'evidenza empirica sia relativa a più nazioni. Una ricerca è comparativa se:

¹⁶ La necessità di ricorrere ad un'analisi così articolata deriva dal fatto che quando oggetto di indagine è l'*attribuzione* della performance di una amministrazioni pubblica a determinate *cause* (quale la maggiore autonomia, oppure le caratteristiche del sistema di indirizzo e controllo), risulta molto difficile isolare quale sia l'effetto dell'uno o dell'altro fattore, in un quadro che è stato definito di *conjunctural causation*, un quadro cioè in cui fattori controllabili e fattori ambientali/contingenti interagiscono nel determinare gli effettivi livelli di performance degli enti oggetto di investigazione.

- tiene sistematicamente in considerazione il contesto, cioè le caratteristiche del sistema politico-amministrativo nel quale si sviluppa il fenomeno oggetto di investigazione;
- individua (perlomeno entro certi limiti) le medesime variabili dipendenti (effetti) e variabili indipendenti (cause) in tutte le nazioni oggetto dello studio (nella selezione delle variabili indipendenti vi sono peraltro maggiori "gradi di libertà", per le ragioni sotto richiamate).

In termini contenutistici, il presente lavoro di ricerca è comparativo nel senso sopra riportato (condivide le medesime variabili dipendenti e indipendenti, e tiene sistematicamente in considerazione il contesto). Questo è reso possibile dal fatto di usare lo stesso set di variabili dipendenti (gli effetti, ovvero principalmente le caratteristiche delle amministrazioni centrali non ministeriali in termini di autonomia e di sistemi di indirizzo e controllo) in tutte le nazioni oggetto di investigazione, e di condividere un framework teorico per l'analisi del contesto politico-amministrativo (Pollitt e Bouckaert, 2002, cfr in particolare l'appendice al capitolo 3 relativa all'Italia). Una parte delle variabili considerate dal questionario sono da considerarsi indipendenti (si noti che la distinzione tra variabili dipendenti e indipendenti non è sempre così netta, dipendendo dall'oggetto specifico di osservazione), nel senso che, entro certi limiti, rilevano grandezze che possono rappresentare cause degli effetti osservati (ad esempio tipicamente le variabili relative all'ambiente organizzativo). Parte delle variabili indipendenti, tuttavia, sono da ricercarsi anche nelle più generali dimensioni del contesto politico-amministrativo o delle regole istituzionali e routine a livello di complessivo sistema pubblico.

Al contempo, la presente ricerca ha una specifica focalizzazione sull'Italia: utilizza l'evidenza empirica relativa ad altre nazioni per meglio interpretare la situazione e le implicazioni per il settore pubblico italiano (si osserva che spesso negli studi comparativi una nazione rappresenta il *caso focale*, quello cioè oggetto principale di studio, al quale si intendono applicare i risultati e le implicazioni di policy derivate dai risultati dello studio comparativo stesso). I benefici e le opportunità derivanti dallo sviluppo di ricerche comparative sono molteplici. In primo luogo, la validità esterna o generalizzabilità dei *finding* risulta accresciuta. In secondo luogo, le ipotesi e le proposizioni sulle quali si lavora sono maggiormente "ricche" e sovente più rilevanti teoreticamente, anche perchè frutto dell'interscambio di conoscenze di ricercatori di varie nazioni e perchè elaborate sulla base dell'osservazione di sistemi pubblici diversi per caratteristiche e contesto.

5.2.4 Il questionario di indagine

La formulazione del questionario nazionale da sottoporre alle amministrazioni italiane prescelte per la presente indagine ha assunto, quale principale documento di riferimento, il questionario

standard definito dal network internazionale COBRA. Nella sua impostazione complessiva il questionario standard si pone come principale strumento di raccolta di un set di dati relativi ai casi presi in considerazione. La principale finalità di questo strumento consiste nel rendere fra loro confrontabili i dati raccolti in relazione ai diversi contesti nazionali ed alimentare in tal modo un database comune. Nella formulazione del questionario nazionale è comunque previsto un margine di autonomia che consente di integrare le domande originariamente presenti con un set di domande specifiche per il paese coinvolto.

Il questionario standard si sviluppa in una struttura articolata secondo due dimensioni. In primo luogo sono individuati 5 temi principali che costituiscono i raggruppamenti tematici generali delle domande proposte. I temi del questionario, peraltro già indicati nell'introduzione, sono i seguenti:

1. Anagrafica dell'amministrazione (Identification and environment);
2. Profili di autonomia dell'amministrazione (Autonomy of the organization);
3. Sistemi di governo, indirizzo e controllo dell'amministrazione (Steering and control of the organization by parent ministry/minister and other bodies);
4. Cultura organizzativa (Culture of the organization);
5. Performance dell'amministrazione (Performance of the organization).

Per i differenti temi è riportata la denominazione originariamente prevista dal questionario standard adottato a livello internazionale. La traduzione delle denominazioni non ha comportato particolari difficoltà essendo i termini in uso nella versione inglese facilmente riconducibili a concetti diffusi nella cultura economica ed amministrativa del nostro paese.

A ciascun tema ha corrisposto dunque anche nel caso italiano una delle sezioni del questionario. All'interno di ciascuna sezione possono essere definiti dei raggruppamenti tematici omogenei. Il questionario standard individua raggruppamenti tematici omogenei solo per la sezione 3, lasciando ai questionari nazionali la possibilità di definirne ulteriori. In merito si evidenzia che tale possibilità ha rilevanza principalmente in termini di strutturazione del questionario. In merito alla articolazione interna alle cinque sezioni si è deciso di mantenere un unico raggruppamento per tutte le sezioni ad eccezione della terza che è stata suddivisa in tre raggruppamenti tematici omogenei:

- 3.1 Valutazione e audit (dimensione operativa del controllo);
- 3.2 Struttura di governance (dimensione istituzionale del controllo);
- 3.3 Budget e sistema contabile (strumenti di rilevazione).

Per quanto attiene la scelta dei contenuti del questionario nazionale sono state definite dal gruppo COBRA alcune regole, definite al fine di contemperare la duplice esigenza di mantenere i questionari nazionali confrontabili e rendere gli stessi strumenti di indagine specifici rispetto al paese considerato. Il questionario standard articola le domande appartenenti alle cinque sezioni indicate in quattro livelli, che esplicitano i criteri minimi di comparabilità fra i diversi questionari nazionali.

Domande di livello 1 – core issues. Comprendono le domande che devono essere obbligatoriamente inserite nei questionari formulati da tutti i Paesi partecipanti al progetto. Si tratta di domande che devono essere formulate secondo una struttura predefinita dal questionario standard rispettando pertanto la terminologia indicata e la struttura delle risposte.

E' possibile procedere ad una modifica della struttura delle risposte prevista nel questionario standard (i.e. incrementando le opzioni di risposta possibili) solo laddove tale modifica consente comunque di riaggregare le risposte secondo le opzioni originariamente previste dal questionario standard.

Domande di livello 2 – optional issues. Comprendono domande che sono raccolte in raggruppamenti tematici omogenei definiti dal questionario standard. I diversi Paesi hanno la facoltà di decidere di includere o meno nel questionario nazionale tali raggruppamenti tematici omogenei. Qualora il questionario nazionale includa il raggruppamento tematico omogeneo, tutte le domande previste dal questionario standard in relazione a tale raggruppamento devono essere inserite, rispettando la terminologia indicata e la struttura delle risposte.

Domande di livello 3 – domande ad hoc. Comprendono domande che sono state inserite nel questionario standard da Paesi che hanno già effettuato la ricerca. Dal momento che tali domande non erano originariamente previste nel questionario standard, il questionario nazionale può non comprenderle.

Domande di livello 4 – domande specifiche per il paese. Ciascun paese può inserire nel questionario nazionale domande ritenute utili al fine di comprendere meglio il fenomeno indagato o di specificare il contenuto di domande già previste dal questionario standard.

La classificazione delle domande secondo i quattro livelli indicati è fondamentale al fine di procedere alla comparazione fra dati. Nel testo del questionario, allegato al termine della presente ricerca, per ciascuna domanda è data indicazione della sezione di appartenenza (C1, C2, C3, C4, C5), del livello (L1, L2, L3, L4) e della numerazione progressiva (Q1, Q2, ..., Q54). Ciascuna domanda risulta quindi essere definita da un codice di classificazione che contraddistingue in maniera specifica il questionario nazionale italiano. Nella predisposizione di tale classificazione si sono assunte a riferimento esigenze di quadratura del flusso di dati provenienti dall'indagine italiana con il database internazionale ed è stata pertanto predisposta

una tavola di collegamento tra i codici del questionario nazionale ed i codici del questionario standard. La classificazione proposta quindi garantirà di soddisfare il requisito richiesto dal progetto internazionale in termini di comparabilità dei dati.

Quale sintesi del lavoro di classificazione delle domande del questionario si presenta il seguente indice. Le domande specifiche del questionario italiano sono poste in evidenza. Delle 54 domande previste, 41 appartengono al questionario standard, 5 sono state selezionate fra domande previste da altri questionari nazionali e 8 sono state formulate ex novo per il questionario italiano.

Indice del questionario

Sezione introduttiva - Informazioni sul referente

C0 L1 Q1 Nome dell'amministrazione

C0 L1 Q2 Qualifica del Referente

Sezione 1 - Anagrafica dell'amministrazione

C1 L1 Q3 Anno di costituzione dell'amministrazione

C1 L4 Q4 Anno di approvazione del regolamento in vigore

C1 L1 Q5 Numero di dipendenti

C1 L1 Q6 Livello delle spese

C1 L1 Q7 Tipologia e livello delle entrate

C1 L1 Q8 Natura giuridica.a

C1 L4 Q9 Natura giuridica.b

C1 L1 Q10 Amministrazione di riferimento

C1 L1 Q11 Settore di attività

C1 L1 Q12 Tipologia di funzioni svolte

C1 L2 Q13 Processo di costituzione dell'amministrazione

C1 L2 Q14 Utenti dell'amministrazione

C1 L2 Q15 Presenza di altri soggetti che svolgono attività simili

C1 L2 Q16 Reti / Network

C1 L2 Q17 Ruolo dell'amministrazione nel processo di formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche

C1 L3 Q18 Società controllate dall'amministrazione

C1 L4 Q19 Influenza delle regole e delle decisioni prese in sede di Unione Europea

Sezione 2 - Profili di autonomia dell'amministrazione

C2 L1 Q20 Autonomia strategica e manageriale nella gestione del personale

C2 L1 Q21 Autonomia finanziaria

C2 L1 Q22 Autonomia strategica dell'amministrazione nel processo di definizione ed implementazione delle politiche pubbliche

C2 L4 Q23 Inquadramento del personale

C2 L4 Q24 Autonomia nella determinazione della struttura organizzativa

Sezione 3 - Sistemi di governo, indirizzo e controllo nell'amministrazione

Valutazione e Audit (dimensione operativa del controllo)

- C3 L1 Q25 Documenti nei quali sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione
- C3 L3 Q26 Documento di programmazione dell'amministrazione di riferimento
- C3 L1 Q27 Processo di definizione degli obiettivi dell'amministrazione
- C3 L1 Q28 Rendicontazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sui risultati
- C3 L1 Q29 Valutazione dei risultati
- C3 L3 Q30 Criteri generali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento
- C3 L1 Q31 Esiti della valutazione
- C3 L1 Q32 Strumenti di audit interno ed esterno
- C3 L1 Q33 Strumenti di audit ad hoc
- C3 L2 Q34 Utilizzo di indicatori
- C3 L2 Q35 Tipologia di indicatori impiegati
- C3 L2 Q36 Responsabili del reporting
- C3 L4 Q37 Reporting

Struttura di Governance (dimensione istituzionale del controllo)

- C3 L1 Q38 Vertice dell'amministrazione
- C3 L1 Q39 Nomina dei membri
- C3 L1 Q40 Composizione
- C3 L1 Q41 Nomina del direttore generale dell'amministrazione
- C3 L1 Q42 Natura dell'incarico del direttore generale
- C3 L1 Q43 Valutazione del direttore generale
- C3 L1 Q44 Responsabilità del direttore generale
- C3 L4 Q45 Responsabilità del presidente
- C3 L1 Q46 Frequenza delle relazioni formali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento
- C3 L3 Q47 Rilevanza delle relazioni formali fra l'amministrazione e l'amministrazione di riferimento
- C3 L1 Q48 Frequenza delle relazioni informali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento

Budget e sistema contabile (strumenti di rilevazione)

- C3 L2 Q49 Sistema di budget
- C3 L2 Q50 Sistema di rilevazione contabile

Sezione 4 - Cultura organizzativa

- C4 L2 Q51 Autovalutazione della cultura organizzativa dell'amministrazione

Sezione 5 - Performance dell'amministrazione

- C5 L1 Q52 Innovazione e cambiamento nella gestione della performance
- C5 L3 Q53 Strumenti di gestione della performance
- C5 L4 Q54 Valutazione delle criticità per il top management

Tabella 5.2 Indice delle domande del questionario del progetto COBRA

Il percorso di formulazione del questionario nazionale ha dovuto anzitutto procedere alla traduzione dei contenuti del questionario standard, cercando di mantenere i due questionari il più possibile omogenei per quanto concerne l'impostazione fraseologica delle domande e la struttura delle risposte. Salvo specifici casi che saranno trattati in seguito, non sono emerse particolari difficoltà o dissonanze linguistiche. In alcuni casi, stante il peculiare significato di un termine, si è ritenuto di dover procedere ad una spiegazione del medesimo: in tal caso il

termine è stato segnalato con un asterisco ed è stata inserita a piede del testo della domanda una nota contenente la specificazione dello stesso.

Dal punto di vista terminologico, peculiare rilevanza ha assunto l'individuazione del termine con il quale identificare il fenomeno indagato, posto che nella versione standard il riferimento manteneva caratteri di genericità impiegando la parola *organization*. In tal senso si è ritenuto anzitutto non possibile tradurre il termine letteralmente, stante il significato italiano di organizzazione. L'impostazione complessiva dell'indagine, volta ad evidenziare tratti peculiari degli assetti istituzionali ed organizzativi del fenomeno indagato, svolgendosi nell'ambito disciplinare dell'economia aziendale e delle teorie sul public management, non consente, nel contesto italiano, di impiegare il termine organizzazione per indicare genericamente i casi considerati. D'altra parte è apparso comunque necessario individuare un unico termine che identificasse l'insieme eterogeneo di casi considerati. La riflessione si è concentrata inizialmente sui termini ente, agenzia ed istituto. In tal senso il termine ente è parso inidoneo a rappresentare la totalità del fenomeno, dal momento che fra i casi indagati figurano soggetti che non sono propriamente enti (i.e. Istat). L'osservazione dell'attuale contesto, contraddistinto dall'esistenza nel settore pubblico italiano di una pluralità di soggetti pubblici con caratteri marcatamente differenti fra loro, consente di impiegare il termine ente a fini classificatori con valore meramente descrittivo (Casetta, 2006), senza esaurire le possibilità del fenomeno indagato. Anche il termine agenzia è stato considerato inidoneo dal momento che esso è prevalentemente impiegato al fine di identificare strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e collegato, in termini giuridici, ad una specifica fattispecie non estendibile a tutti i casi considerati. Anche il termine istituto, considerato in termini economico aziendali¹⁷, è apparso non idoneo dal momento che non tutti i casi considerati configurano propriamente degli istituti. Inoltre l'impiego di tale termine è parso non corretto dal momento che nella denominazione di molti dei casi considerato era contenuto istituto e vi era quindi il rischio che ci fosse un fraintendimento sulla applicabilità del questionario al caso di soggetti che non sono formalmente "Istituti". Quale soluzione semantica si è deciso di identificare i casi appartenenti alla popolazione indagata con il termine amministrazione inteso in senso strutturale (Borgonovi, 1996). Amministrazione identifica in tal senso le unità in cui si articola il settore pubblico.

Tale scelta consente di mantenere un'omogeneità semantica anche in relazione al termine da impiegare per identificare il soggetto cui le amministrazioni considerate rispondono in termini

¹⁷ Per *istituto* si intende un insieme, ben identificato e distinto da altri, di persone che utilizzano beni materiali e immateriali per perseguire specifici fini, anche se non dotati di autonomia giuridica. Airolti G., Brunetti G., Coda V. (1994) *Economia Aziendale*, il Mulino, Bologna. Borgonovi E. (1984) *Introduzione all'Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Milano, Giuffrè.

di responsabilità sul raggiungimento dei risultati. La versione standard del questionario impiega in tal caso i termini *parent department*, *parent minister*, *parent ministry* o *core department*. Nella versione italiana del questionario tali concetti sono tradotti con il termine amministrazione di riferimento, intendendo l'amministrazione che individua l'indirizzo politico ed esercita funzioni di vigilanza.

Le sezioni del questionario

La *sezione introduttiva* non configura propriamente una sezione tematica del questionario dal momento che si tratta esclusivamente di due domande relative agli aspetti formali dell'indagine e cioè i) il nome dell'amministrazione; ii) la qualifica del referente, della persona che materialmente risponde al questionario. La domanda relativa alla qualifica del referente, prevista dal questionario standard, risponde all'esigenza di comprendere a quale livello organizzativo si colloca, nella struttura delle responsabilità interne all'amministrazione, la persona incaricata di rispondere alle domande.

La sezione 1 è stata denominata *anagrafica dell'amministrazione*. Si è inteso in tal modo tradurre la denominazione inglese *identification and environment* senza peraltro ridurne il significato. La sezione costituisce una tra le parti più dense del questionario in termini di domande dal momento che essa si articola in un percorso di 17 domande volto a descrivere i principali tratti anagrafici delle amministrazioni considerate, compresi gli aspetti di interazione con altre amministrazioni. Scopo della sezione è quello di fornire un quadro che sintetizzi:

- l'assetto istituzionale (Q3, Q4, Q8, Q9, Q10, Q13);
- le dimensioni organizzative (i.e. budget, personale) (Q5, Q6, Q7),
- il settore di policy e gli ambiti di attività (Q11, Q12, Q17);
- le relazioni con l'ambiente ed i principali interlocutori (Q14, Q15, Q16, Q18, Q19).

L'impostazione di tale sezione ha in sostanza mantenuto, nella numerazione progressiva e nel contenuto, quella definita dal questionario standard prevedendo due integrazioni. La domanda relativa alla natura giuridica dell'amministrazione (Q8) è stata specificata attraverso la previsione di una domanda specifica sulla natura della personalità giuridica dell'amministrazione (Q9). Tale specificazione si è resa necessaria anzitutto per la già richiamata eterogeneità dei casi considerati ed in secondo luogo per poter valutare la presenza di una relazione fra tale variabile (natura della personalità giuridica) e le altre dimensioni analizzate. La seconda integrazione ha riguardato il quadro degli interlocutori dell'amministrazione. Si è ritenuto rilevante chiedere quale sia l'influenza delle regole e delle decisioni prese in sede di Unione Europea sul funzionamento operativo e sull'organizzazione dell'amministrazione (Q19). Tale domanda completa e chiude la sezione dedicata all'anagrafe dell'amministrazione.

La sezione 2 del questionario indaga i *profili di autonomia dell'amministrazione*. Il questionario standard assume quale denominazione *autonomy of the organization* coerentemente all'impostazione generale che si riferisce ai casi di indagine con il termine *organization*. In merito al concetto di autonomia qui richiamato è opportuno rilevare che il termine è impiegato in senso economico-aziendale (dell'economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche) e non in termini giuridici. Del resto anche nell'ambito della teoria generale del diritto il termine può essere assunto secondo significati diversi non sempre coincidenti (Casetta, 2006). I profili di autonomia indagati nel questionario si riferiscono in tal senso al livello di discrezionalità nella determinazione del contenuto delle proprie decisioni da parte degli organi facenti parte dell'organizzazione. Si può quindi in generale affermare che una amministrazione sia tanto più autonoma quanto più essa determina il contenuto delle proprie decisioni senza intervento di altri soggetti. Gli ambiti in cui tale autonomia può trovare applicazione sono essenzialmente riconducibili a due aree principali:

- autonomia manageriale, in termini di scelte relative alle risorse (umane, finanziarie ed organizzative) ed alle azioni da porre in essere per raggiungere determinati obiettivi (Q20, Q21, Q23, Q24);
- autonomia strategica, in termini di scelte relative agli obiettivi da perseguire (Q20, Q22).

Come già richiamato, il tema dell'autonomia non è indagato in senso giuridico; di conseguenza non appare opportuno sostanziare l'autonomia manageriale con i concetti di *autonomia finanziaria, autonomia organizzativa, autonomia tributaria e autonomia contabile* previsti dall'ordinamento amministrativo. Parimenti l'autonomia strategica non è indagata in termini di *autonomia di indirizzo*. Rispetto all'impostazione prevista dal questionario standard, il questionario italiano compie due integrazioni: la prima relativa al regime contrattuale dei dipendenti dell'amministrazione, la seconda relativa all'autonomia nella definizione della propria struttura organizzativa. Considerata la densità relativamente contenuta di tale sezione in termini di domande (5), le integrazioni proposte dal questionario italiano costituiscono un contributo importante e distintivo all'indagine.

La sezione 3 è denominata *sistemi di governo, indirizzo e controllo nell'amministrazione*. Tale denominazione costituisce la traduzione letterale della denominazione prevista dal questionario standard *steering and control of the organization*. In merito si rileva anzitutto che il termine controllo in uso nel questionario si ricollega al principio di governo espresso dal termine inglese control piuttosto che al significato di ispezione e verifica tradizionalmente attribuito al vocabolo italiano. Tale ambiguità linguistica ha talvolta creato equivoci rispetto al sistema dei

controlli, portando gli operatori ad attribuire al medesimo un ruolo di garanzia contro errori ed infedeltà nella condotta manageriale piuttosto che un ruolo di guida (Del Vecchio, 2001). Rispetto a tale area tematica il questionario standard propone una suddivisione delle domande in aree tematiche omogenee rispetto alle differenti dimensioni, operativa ed istituzionale, del sistema di governo, indirizzo e controllo dell'amministrazione. Rispetto a tale impostazione complessiva, nella configurazione del questionario italiano si è deciso di esplicitare tre raggruppamenti tematici omogenei. I primi due raggruppamenti di fatto costituiscono una classificazione dell'indagine sull'attività di governo, indirizzo e controllo, definita principalmente sulla dimensione degli strumenti operativi ed istituzionali. Il terzo raggruppamento, pur essendo omogeneo nei contenuti al primo, è stato definito separatamente per focalizzare l'attenzione del compilatore. Vengono di seguito analizzati i tre raggruppamenti tematici omogenei proposti nella sezione 3.

Valutazione e audit (dimensione operativa del controllo). Comprende 13 domande (Q25 – Q37) relative al processo di programmazione e controllo in essere all'interno dell'amministrazione (Q25 – Q31), agli strumenti di auditing in uso (Q32, Q33) ed alle caratteristiche del sistema di reporting di supporto ai processi decisionali (Q34 – Q37). La struttura di questo raggruppamento riprende quella prevista dal questionario standard integrandola con una domanda relativa all'esistenza di sistemi informatizzati di rilevazione e gestione dei dati.

Struttura di governance (dimensione istituzionale del controllo). Comprende 11 domande (Q38 – Q48) relative agli organi posti al vertice dell'amministrazione (Q38 – Q45) ed alle dinamiche di interazione fra i medesimi e gli organi dell'amministrazione di riferimento (Q46 – Q47). Tale raggruppamento comprende tutte le domande previste dal questionario standard ed una domanda integrativa che coglie una specificità dell'indagine italiana legata alla presenza, in molte delle amministrazioni considerate, di un ruolo distinto fra presidente e direttore generale.

Budget e sistema contabile (strumenti di rilevazione). Comprende 2 domande (Q49, Q50) relative nello specifico agli strumenti di supporto alla programmazione e cioè il budget ed il sistema contabile. Entrambe le domande, facoltative nel questionario standard, sono state inserite in quanto giudicate rilevanti.

La sezione 4 è denominata cultura organizzativa. Tale denominazione traduce la versione standard *culture of the organization* e comprende un'unica domanda finalizzata alla autovalutazione, da parte del compilatore, della cultura organizzativa diffusa all'interno dell'amministrazione. Si sottolinea come obiettivo di questa domanda sia espressamente quello di pervenire ad una valutazione della rilevanza di una serie di principi e valori all'interno dell'amministrazione. Ne deriva che le risposte attese sono strettamente dipendenti dalle

percezioni e dalle valutazioni del soggetto referente del questionario. La previsione di una struttura articolata lungo 26 *item* e l'ordine progressivo di esposizione dei medesimi riflettono un particolare approccio di analisi della cultura organizzativa volta a valutare nove orientamenti di fondo: 1. all'utente, 2. al lavoro di gruppo, 3. alla correttezza professionale, 4. alla qualità del servizio, 5. allo sviluppo professionale, 6. alla precisione, 7. all'etica, 8. all'innovazione, 9. ai risultati. Al fine di consentire l'applicazione della metodologia analitica proposta dal questionario standard non sono state apportate modifiche alla domanda e si è prestata la massima attenzione affinché vi fosse omogeneità di significati nelle traduzioni proposte.

La sezione 5 è denominata performance dell'amministrazione. Tale sezione non contiene propriamente domande volte a misurare la performance dell'amministrazione in termini di risultati raggiunti ed attività svolte. Non vengono infatti richiesti dati ma piuttosto informazioni circa la presenza e l'evoluzione degli strumenti di gestione della performance all'interno dell'amministrazione. L'obiettivo di tale sezione è duplice. Da un lato tramite le prime due domande (Q52, Q53) si intende comprendere il livello di sofisticatezza manageriale e giudicare in tal modo indirettamente le potenzialità delle amministrazioni analizzate in termini di performance, assumendo che lo svolgimento di determinate attività e la presenza di taluni strumenti aumentino la performance di una amministrazione. In secondo luogo, tramite la terza domanda (Q54), si vogliono evidenziare le criticità percepite all'interno dell'amministrazione, intese come ambiti di problematicità. Indirettamente, tale quesito fornisce informazioni anche sui "punti di forza" percepiti dalla dirigenza relativamente al proprio ente. Vale come considerazione generale che il tema della misurazione e della gestione della performance rappresenta, dal punto di vista tecnico come dal punto di vista teorico, una delle aree rispetto alla quale molti sono ancora gli approfondimenti necessari: non risulta in tal senso attribuibile a tale questionario alcuna finalità relativa alla descrizione puntuale della relazione esistente fra livello di performance raggiunto da una amministrazione e strumenti in essa adottati. Rispetto all'impostazione del questionario standard, la domanda Q54 è stata riformulata adeguandola, dal punto di vista terminologico, al contesto italiano e riducendo la scala di valutazione proposta.

Modalità di somministrazione del questionario

Il processo di somministrazione del questionario ha previsto l'invio del medesimo da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, corredato da una lettera di accompagnamento redatta a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e della SDA Bocconi. La lettera di accompagnamento illustrava i fini della ricerca e le modalità di compilazione del questionario. Il questionario è stato trasmesso in forma cartacea ai vertici amministrativi delle amministrazioni

considerate (i.e. presidente, direttore generale) ed è stato chiesto a tali vertici di provvedere essi stessi alla compilazione del medesimo o di identificare un referente responsabile della compilazione. Essendo il questionario strutturato in più sezioni, si è resa possibile la compilazione delle diverse sessioni da parte di diversi referenti. La compilazione del questionario poteva avvenire secondo due procedure:

- compilazione del questionario in forma cartacea trasmesso da funzione pubblica o di copia del questionario scaricata da un apposito sito;
- compilazione del questionario on line tramite accesso ad apposito sito.

Il percorso di somministrazione del questionario e raccolta dei questionari compilati ha seguito il calendario riportato nella seguente Tabella 5.3.

Data	Fase di somministrazione del questionario
20 settembre 2006	Spedizione della lettera congiunta Dipartimento – SDA Bocconi con allegato il questionario in forma cartacea
5 ottobre 2006	Verifica telefonica di ricezione della comunicazione. Trasmissione a funzione pubblica dell'elenco delle amministrazioni cui ritrasmettere comunicazione in seconda istanza per mancata ricezione. Trasmissione questionari in seconda istanza alle amministrazioni che non lo hanno ricevuto. Richiesta dell'individuazione di un referente per la compilazione del questionario per tutte le amministrazioni.
9 ottobre 2006	Data di ricezione del primo questionario compilato on line.
12 ottobre 2006	Data ricezione primo questionario trasmesso in forma cartacea.
13 ottobre 2006	Primo termine di scadenza per la compilazione del questionario. Trasmissione avviso scadenza dei termini e sollecitazione per la compilazione per le amministrazioni che hanno ricevuto il questionario in prima istanza.
20 ottobre 2006	Trasmissione avviso scadenza dei termini per la compilazione per le amministrazioni che hanno ricevuto il questionario in seconda istanza. Verifica delle amministrazioni inadempienti ed intervento diretto da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica nei casi di inadempienza.
10 novembre 2006	Trasmissione lettera di sollecito da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica
20 novembre 2006	Secondo ed ultimo termine di scadenza per la compilazione del questionario.
4 dicembre 2006	Data di ricezione dell'ultimo questionario compilato on line.
15 dicembre 2006	Data di ricezione dell'ultimo questionario trasmesso in forma cartacea.

Tabella 5.3 Calendario delle fasi di somministrazione e raccolta dei questionari

5.2.5 L'analisi statistica

Al fine di testare le ipotesi interpretative proposte nel presente lavoro di ricerca, i dati raccolti con il questionario sono stati analizzati ricorrendo ad alcune tecniche di indagine statistica. Al fine di compiere tale analisi le diverse risposte del questionario sono state trasformate in appositi indici binari. I valori assunti da tali indici sono stati impiegati come variabile. Le caratteristiche demografiche delle organizzazioni che hanno risposto al questionario sono state considerate, all'interno del modello di analisi come variabili indipendenti. Il quadro delle variabili indipendenti è rappresentato dalle seguenti:

- Tipologia istituzionale (dipartimento, agenzia, ente pubblico, ente privato);
- Dimensione organizzativa (personale e spese);
- Il tipo di funzioni svolte dall'amministrazione;
- Frequenza delle relazioni formali con l'amministrazione di riferimento.

Le caratteristiche assunte dai sistemi di controllo, definite come di seguito descritto, sono state assunte come variabili dipendenti. In particolare, a partire dagli indici forniti dalla sezione del questionario dedicata ai sistemi di controllo, sono state definite tre variabili:

- la logica di controllo, variabile denominata LOCO e costruita a partire dalle risposte valide fornite da 40 organizzazioni alla sezione del questionario relativa alla dimensione operativa del controllo;
- livello di complessità dei sistemi di governance, variabile denominata COGO e costruita a partire dalle risposte valide fornite da 38 organizzazioni alla sezione del questionario relativa alla dimensione istituzionale del controllo;
- il processo di controllo, variabile denominata PROCO e costruita dalle risposte valide fornite da 40 organizzazioni alle diverse sezioni del questionario relative al controllo.

Quale primo passo è stata compiuta un'analisi bi-variata delle correlazioni esistenti fra tutti gli indici impiegati per la definizione di ciascuna delle variabili dipendenti prese in considerazione. La significatività di tali correlazioni è stata misurata attraverso coefficienti di correlazione r di Pearson. In secondo luogo è stata compiuta un'analisi delle correlazioni bi-variate tra le diverse variabili dipendenti ed il set di variabili indipendenti. Infine il percorso di analisi statistico è stato completato attraverso lo svolgimento di un'analisi multivariata (regressione lineare) finalizzata a comprendere quali aspetti influenzano, e con quale peso, l'andamento delle variabili dipendenti. Nell'analisi di correlazione multivariata di ciascuna variabile dipendente sono stati inserite, come variabili indipendenti, oltre alla tipologia istituzionale, tutte e sole quelle variabili dipendenti che nell'ambito dell'analisi della correlazione bi-variata avevano evidenziato un dato significativo. La

significatività della regressione lineare multi-variata è stata testata mediante l'osservazione dei coefficienti beta standardizzati.

In considerazione del numero limitato di osservazioni compiute all'interno della popolazione indagata (40) e dell'elevato numero di variabili indipendenti presenti nel modello, si è proceduto alla definizione di diversi set di variabili indipendenti da impiegare separatamente nello svolgimento dell'analisi multivariata. Sono stati di conseguenza svolte diverse analisi di correlazione e regressione lineare in corrispondenza di ciascuno dei set individuati evidenziando in tal modo la rilevanza e significatività di ciascuno nel supportare il test delle ipotesi così come definite nel presente lavoro. Al fine di rendere l'analisi significativa ed in considerazione della loro natura continua, alcune variabili indipendenti sono state dummizzate per consentirne in tal modo l'inserimento nel modello di analisi.

Il seguente capitolo sesto presenta gli esiti del percorso di indagine compiuto mostrando anzitutto gli elementi dell'indagine statistica descrittiva che danno risposta alla domanda di ricerca ed all'ipotesi descrittiva ed in secondo luogo lo svolgimento dell'indagine statistica che testa le ipotesi di carattere interpretativo.

6 Le caratteristiche del sistema di controllo sulle agenzie italiane

Al fine di dare risposta alla domanda di ricerca, nel presente capitolo vengono descritti ed esaminate le caratteristiche del sistema di controllo operante nei confronti delle agenzie, degli enti pubblici e degli enti di natura privata svolgenti funzioni pubbliche esaminati nel corso del survey condotto nel 2006. La presentazione dei risultati, compiendo una selezione dei contenuti emersi nel corso della ricerca, si pone altresì l'obiettivo di andare a testare l'ipotesi descrittiva proposta dalla presente ricerca e cioè che per effetto dell'applicazione delle riforme contenute nel D.Lgs. n. 300 del 1999, il sistema di controllo sia progressivamente andato incontro ad un mutamento.

L'analisi si muove dunque lungo tre dimensioni. Anzitutto le dimensioni già proposte per l'analisi del sistema di controllo mediante la distinzione fra due delle dimensioni dello spazio definito nella Figura 3.1 e, più specificatamente, la forma (operativa e istituzionale) e la prospettiva (interna ed esterna). In secondo luogo l'introduzione della dimensione temporale mediante il sistematico confronto fra i dati raccolti relativi all'intera popolazione ed i dati riferibili alla popolazione di organizzazioni create o riorganizzate dopo il 1999. Infine la dimensione di differenziazione istituzionale presa in considerazione mediante una rielaborazione dei dati compiuta secondo le tre categorie di analisi proposte ovvero agenzia, ente pubblico ed ente privato svolgente funzioni pubbliche.

Prima di procedere all'analisi dei dati relativi al sistema dei controlli appare opportuno riassumere brevemente le caratteristiche anagrafiche rilevate dal questionario¹⁸.

La Tabella 6.1 riassume le principali caratteristiche anagrafiche di ciascuna delle amministrazioni rispondenti e cioè anno di costituzione, anno di revisione del regolamento di organizzazione in vigore, età, numero di impiegati e spese iscritte in bilancio in milioni di euro. La tabella evidenzia l'estrema eterogeneità, ma il dato assume particolare interesse se scomposto secondo le dimensioni di analisi proposte. L'analisi della Tabella 6.2 evidenzia come le agenzie costituiscano la categoria di organizzazioni più giovani, dotate di organici più consistenti e chiamate a gestire in media una quantità di risorse più rilevanti. Altro dato particolarmente interessante ai fini della presente ricerca è quello relativo agli enti pubblici che mostra come tali soggetti siano presenti nel sistema amministrativo italiano da diverso tempo.

¹⁸ Per una trattazione diffusa degli esiti del survey condotto nel 2006, si veda Ongaro, E. (a cura di) (2008) *L'amministrazione dello Stato fra autonomia e policy capacity*. Rubettino, Roma.

Amministrazione	Tipologia	Anno di costituzione	Ultimo regolamento	Età	Impiegati	Spese 2004
ACI	Ente pubblico	1905	2001	102	3.384	381
Aero Club Italia	Ente pubblico	1954	2003	53	28	4
AGEA	Ente pubblico	2000	2002	7	313	467
Agecontro SpA	Società	1985		22	204	17
Agenzia delle Dogane	Agenzia	2001	2001	6	9.708	627
Agenzia delle Entrate	Agenzia	2001	2000	6	36.000	2.783
Agenzia del Demanio	Ente pubblico	2004	2003	3	870	108
Agenzia del Territorio	Agenzia	2001	2000	6	11.000	563
AIFA	Agenzia	2004	2004	3	200	79
ANAS	Società	2002	2005	5	6.990	1.310
ANSV	Ente pubblico	1999		8	25	3
APAT	Agenzia	1999	2002	8	1.045	145
ARAN	Agenzia	1993	1999	14	87	10
Buonitalia SpA	Società	2003		4	9	5
CNIPA	Ente pubblico	1993	1994	14	160	21
CONI	Ente pubblico	1914	2004	93		
CONSIP S.p.A.	Società	1998	1997	9	503	179
CRI	Ente pubblico	1882	2005	125	4.997	602
ENAC	Ente pubblico	1997	2004	10		243
ENEA	Ente pubblico	1982	2006	25	3.287	283
ENIT	Ente pubblico	2005	2006	2	247	50
Formez	Associazione	1965	2006	42		69
ICE	Ente pubblico	1945	1997	62	860	113
INAIL	Ente pubblico	1933	1989	74	11.498	9.133
INPDAP	Ente pubblico	1994	2006	13	7.806	65.848
INPS	Ente pubblico	1933	1997	74	33.000	213.000
IPI	Associazione	1994	2006	13	300	34
IPZS	Società	1928	2002	79	2.408	333
ISCOM	Dipartimento	1907		100	149	
ISFOL	Ente pubblico	1973	2003	34	376	84
ISPESL	Ente pubblico	1980	2002	27	1.058	98
ISS	Ente pubblico	1941	2001	66	1.807	105
ISTAT	Ente pubblico	1989	1989	18	2.300	192
Onlus	Ente pubblico	2000	2001	7	31	4
SACE	Società	2004	2004	3	324	42
Sogei	Società	1976		31	1.578	338
SSAI	Dipartimento	1980	2003	27	84	5
SSEF	Dipartimento	2001	2000	6	111	14
SSPA	Dipartimento	1962	1999	45	198	14
Sviluppo Italia	Società	1999		8	752	
UNIRE	Ente pubblico	1932	2004	75	299	1.060

Tabella 6.1 Anagrafica delle amministrazioni

Anagrafica	Dipartimenti	Agenzie	Enti Pubblici	Enti privati	Totale	Post '99
Età (anni)	45	7	45	22	32	12
N. medio impiegati	136	9673	3445	1307	3789	5484
Spese 2004 (mln)	8	701	182	233	297	504
% Successivi a 1999	25%	67%	19%	20%	29%	100%

Non sono compresi gli istituti di previdenza sociale evidenza sociale

Tabella 6.2 Dati medi per categoria di amministrazione non ministeriale

Nella Tabella 6.3 viene analizzata la composizione delle entrate delle amministrazioni, differenziando tra tipologia di organizzazione. Il dato riflette le aspettative evidenziando come il progressivo allontanarsi dall'amministrazione ministeriale si accompagna ad una progressiva differenziazione delle fonti di finanziamento. Il peso relativo delle risorse trasferite dall'amministrazione statale risulta meno rilevante per gli enti pubblici fino a costituire la principale risorsa di finanziamento soltanto per il 40% degli enti privati chiamati a svolgere funzioni pubbliche.

Entrate principali	Agenzie	Enti Pubblici	Enti privati	Totale
Bilancio dello Stato	83%	65%	40%	67%
Trasferimenti		10%	20%	8%
Autofinanziamento	17%	15%	20%	15%
Altre entrate		15%	10%	10%

campione 39/12

Tabella 6.3 Composizione delle entrate, fonte principale di finanziamento

La maggior parte delle amministrazioni sono state create ex-novo (37%). Molto elevata è anche la percentuale di amministrazioni create attraverso trasformazione di amministrazioni precedenti (34%). Dai dati della Tabella 6.4 si possono ricavare due informazioni interessanti. Anzitutto si nota come, coerentemente alle considerazioni svolte nel capitolo 2, le agenzie costituiscono le amministrazioni che originano più frequentemente dalla disaggregazione di organizzazioni già esistenti. Il dato relativo alle amministrazioni create dopo il '99 evidenzia peraltro come tali organizzazioni siano state in realtà costituite a partire da amministrazioni già esistenti mentre solo in un caso l'amministrazione è stata creata ex novo.

Evoluzione	Agenzie	Enti Pubblici	Enti privati	Totale	Post '99
Creazione ex-novo	17%	38%	40%	37%	8%
Trasformazione	17%	38%	50%	34%	50%
Fusione	17%	19%	10%	15%	8%
Disaggregazione	50%	5%		10%	33%
Altro				5%	

campione 41/12

Tabella 6.4 Processo di costituzione dell'amministrazione

Nella seguente Tabella 6.5 sono sintetizzati i dati relativi alla tipologia di funzione primaria svolta: come si può notare, la maggior parte delle amministrazioni svolge altre funzioni pubbliche (41%), ovvero funzioni che non sono né di supporto alla definizione delle policy (svolte dal 10% delle amministrazioni) né di regolazione, controllo, ispezione (svolte dal 24% delle amministrazioni). Una percentuale molto alta di amministrazioni (34%) eroga servizi pubblici, mentre ci sono solo due casi (su quarantuno) di amministrazioni che svolgono attività a valenza industriale, entrambe peraltro rientrano nella categoria delle società di capitali a

partecipazione pubblica. I dati relativi alle amministrazioni post '99 non si discostano molto dai dati generali, anche se presentano percentuali minori. In sintesi, le amministrazioni sono limitatamente coinvolte nel processo di definizione delle politiche pubbliche, sono solo in un quarto dei casi coinvolte in attività di controllo ed ispezione delle politiche pubbliche (percentuale che si riduce nel caso delle amministrazioni istituite dopo il '99) e sono invece responsabili primariamente dell'erogazione di servizi o in generale dello svolgimento di altre funzioni pubbliche.

Funzione principale	Agenzie	Enti Pubblici	Enti privati	Totale	Post '99
Supporto alla definizione di politiche	33%	30%	10%	10%	8%
Regolazione, controllo, ispezione	50%	35%	30%	24%	17%
Esercizio di altre funzioni pubbliche	17%	45%	30%	41%	42%
Erogazione di servizi pubblici			20%	24%	25%
Attività a valenza industriale			20%	5%	8%

Tabella 6.5 Tipologia principale di funzione svolta

Le amministrazioni, nel processo di formulazione e attuazione delle politiche svolgono diversi ruoli (Tabella 6.6): di solito il loro ruolo è quello di fornire un supporto tecnico alla formulazione da parte delle amministrazioni di riferimento (76% dei casi). E' interessante notare come quasi un'amministrazione su due sia coinvolta anche nella fase di implementazione delle politiche, percentuale che sale all'88% dei casi quando si considerano gli enti di natura privata. Più bassa (24%) la percentuale delle amministrazioni che partecipano alla fase decisionale, significativo in questo caso che le agenzie, coerentemente al loro ruolo tecnico, non partecipino direttamente al processo decisionale. E' evidente come il ruolo delle amministrazioni sia limitato alla fase precedente (supporto tecnico) e successiva (implementazione) a quella decisionale. In questa fase del processo, il ruolo di protagonista continua a svolgerlo l'amministrazione di riferimento. Rispetto alla popolazione nella sua totalità, per quanto riguarda le amministrazioni post '99, si nota il persistere di una scarsa partecipazione al processo decisionale ed una partecipazione con la medesima percentuale alle fasi di supporto tecnico alla formulazione ed all'implementazione delle politiche.

Ruolo	Agenzie	Enti Pubblici	Enti privati	Totale	Post '99
Supporto tecnico alla formulazione	67%	74%	100%	76%	67%
Partecipazione al processo decisionale	0%	35%	25%	24%	67%
Implementazione	50%	26%	88%	44%	17%
Valutazione	33%	17%	25%	20%	17%

Tabella 6.6 Ruolo nel processo di formulazione e attuazione delle politiche

Volendo portare a sintesi gli elementi emersi nell'ambito dell'analisi dei dati relativi alla sezione anagrafica del questionario è possibile affermare che le agenzie italiane sono organizzazioni

contraddistinte da un'età media contenuta (inferiore ai 10 anni), dotate di uno staff elevato (oltre 9.000 unità in media) e chiamate a gestire importanti processi di spesa (dato medio intorno ai 700 milioni) finanziati per lo più con risorse iscritte nel bilancio dello stato (80%). Tali organizzazioni, frutto nella maggior parte dei casi di un processo di disaggregazione strutturale da organizzazioni ministeriali preesistenti, sono chiamate a svolgere un mix di attività e oltre a svolgere una funzione attiva nell'implementazione delle politiche pubbliche, sono spesso chiamate ad operare a supporto della definizione dei contenuti di tali politiche.

6.1 Gli esiti del survey 2006 sul sistema di controllo

I risultati della ricerca svolta nel 2006 e relativi alle dimensioni del controllo vengono, anche per questo paragrafo, esaminati facendo riferimento ad una specificazione temporale di costituzione delle amministrazioni e presentando i dati aggregati per amministrazioni costituite rispettivamente prima e dopo il 1999. La dimensione temporale viene affiancata, nella presentazione dei risultati, alla dimensione istituzionale: per ogni aspetto analizzato sono così messe in evidenza le differenze che contraddistinguono le tre tipologie di organizzazioni non ministeriali studiate nella ricerca. Nella prima sezione di questo paragrafo vengono analizzati gli elementi riconducibili al controllo operativo in atto nei confronti delle amministrazioni. La seconda sezione si occupa invece di analizzare il quadro emerso in relazione alla dimensione istituzionale del controllo. In relazione ai contenuti delle seguenti sezioni si specifica che esse non affrontano l'analisi di tutti i dati emersi dal questionario, compiendo in tal senso una selezione delle informazioni prodotte, coerente alle finalità specifiche del presente lavoro di ricerca.

6.1.1 La dimensione operativa del controllo

Nella Tabella 6.7 si evidenzia come sia per quanto riguarda le amministrazioni create prima del '99 che per quelle costituite successivamente, la maggior parte dei documenti nei quali sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione non contengano indicatori. Il documento non contenente indicatori che trova maggiore diffusione è il documento redatto dall'amministrazione medesima: nel caso delle amministrazioni pre '99 il bilancio di previsione è molto utilizzato come documento nel quale vengono specificati gli obiettivi dell'amministrazione, nel caso delle amministrazioni post '99 il documento contrattuale è altrettanto diffuso quanto il documento redatto dall'amministrazione stessa.

Documenti contenenti indicatori	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Contratto, convenzione, altro documento	67%	10%	50%	28%	58%
Regolamento		5%		3%	0%
Legge finanziaria e/o decreti collegati	17%	15%	10%	13%	17%
Bilancio di previsione e/o allegati	17%	50%	40%	40%	17%
Documento redatto dall'amm.ne di riferimento	17%	5%	30%	15%	17%
Documento redatto dall'amm.ne	33%	55%	70%	50%	50%
Direttiva dell'organo politico	17%	15%	10%	18%	25%
Altro (specificare)		5%	20%	10%	17%

Documenti senza indicatori	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Contratto, convenzione, altro documento	17%	5%	10%	35%	58%
Regolamento	33%	30%	10%	25%	33%
Legge finanziaria e/o decreti collegati	33%	15%	20%	33%	33%
Bilancio di previsione e/o allegati	33%	10%		50%	33%
Documento redatto dall'amm.ne di riferimento	17%	15%	10%	28%	25%
Documento redatto dall'amm.ne	33%	35%	10%	78%	75%
Direttiva dell'organo politico	50%	10%	20%	35%	58%
Altro		5%		13%	17%

Campione 40/12

Tabella 6.7 Documenti nei quali sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione

Valore trascurabile assume il documento redatto dall'amministrazione di riferimento: ciò permette di rilevare come vi sia un ragguardevole grado di contrattualizzazione della relazione con l'amministrazione di riferimento per quanto riguarda le amministrazioni post '99, al contrario delle altre amministrazioni. Nel caso delle amministrazioni pre '99, tale documento assume la stessa importanza della direttiva emessa da organo politico. Spunti di riflessioni più interessanti emergono dal raffronto fra le diverse tipologie istituzionali. I documenti che più frequentemente contengono gli obiettivi assegnati ad agenzie sono rappresentati dalla convenzione con l'amministrazione di riferimento o dalla direttiva dell'organo politico. La rilevanza di questi documenti si riduce progressivamente tanto in relazione agli enti pubblici quanto, soprattutto considerando gli enti privati. Il ragionamento vale esattamente in direzione opposta se si osserva la rilevanza dei documenti redatti dalle stesse amministrazioni e questo porta a concludere che le agenzie sono amministrazioni con un minore livello di autodeterminazione degli obiettivi rispetto alle altre tipologie.

I dati riguardanti il processo di definizione degli obiettivi di gestione dell'amministrazione, Tabella 6.8, qui definito un vincolo procedurale, al pari dei documenti in cui sono definiti gli obiettivi dell'amministrazione, evidenziano una maggiore autonomia delle amministrazioni pre '99. Nel 42% dei casi è l'amministrazione stessa a decidere autonomamente sui propri obiettivi, mentre questa percentuale scende al 25% per quanto riguarda le amministrazioni post '99, per le quali invece è molto elevata la percentuale (33%) di definizione negoziata degli obiettivi e quella di definizione degli obiettivi da parte dell'amministrazione di riferimento a seguito di consultazione. Valore residuale in entrambi i casi assume la definizione degli obiettivi in autonomia da parte dell'amministrazione di riferimento. Nel caso delle amministrazioni pre '99 la definizione negoziale degli obiettivi o quella da parte dell'amministrazione o dell'amministrazione

di riferimento in seguito a consultazione assume il medesimo valore (18%). Si nota quindi come le amministrazioni pre '99 possano definirsi più autonome nella definizione degli obiettivi, mentre per le amministrazioni post '99 sia più evidente il grado di negoziazione con le amministrazioni di riferimento che in generale hanno una influenza maggiore di quanto avvenga per le amministrazioni pre '99.

L'analisi del dato per profilo istituzionale consente di evidenziare come nel caso delle agenzie la logica prevalente nel processo di definizione degli obiettivi è di tipo negoziale, secondo un modello che si differenzia nettamente da quello degli enti pubblici, più autonomi nella definizione dei propri obiettivi (seppur con alcune eccezioni).

Obiettivi definiti:	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Autonomamente dall'amministrazione		65%	10%	42%	25%
Dall'amministrazione in seguito a	20%	15%	30%	18%	8%
Tramite negoziazione	40%	10%	30%	18%	33%
Dall'amministrazione di riferimento in seguito	40%	5%	30%	18%	25%
Dall'amministrazione di riferimento		5%		3%	8%

campione 38/11

Tabella 6.8 Processo di definizione degli obiettivi di gestione dell'amministrazione

L'intera popolazione delle amministrazioni analizzate presenta una discreta frequenza di rendicontazione dei risultati che per entrambi i sotto gruppi è del 25% su base bimestrale/quadrimestrale Tabella 6.9. In entrambi i casi però le amministrazioni effettuano rendicontazione in maniera preponderante su base annua. Residuale ma significativa la percentuale di amministrazioni che non sono tenute a rendicontazione, mentre è più evidente nel caso delle amministrazioni post '99 la non periodicità del processo di rendicontazione (17%), poco significativo invece per le amministrazioni pre '99 (anche se in entrambi i casi bisogna considerare l'esiguità del numero dei casi considerati).

Il dato, analizzato con riferimento alle diverse soluzioni istituzionali, fornisce un'informazione importante: le agenzie rendicontano sui propri risultati con una frequenza di gran lunga inferiore alle altre forme istituzionali. Ciò avviene coerentemente alle diverse modalità di rendicontazione, ma soprattutto testimonia delle specificità di tale forma organizzativa che, restando entro un perimetro più prossimo a quello dell'amministrazione di riferimento, induce all'attivazione di un controllo con minore frequenza. Il dato è confermato peraltro da quanto emerso in relazione alla frequenza delle relazioni formali che viene esposto di seguito.

Frequenza	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Mensile		5%		3%	
Ogni 2 - 4 mesi	17%	48%	60%	25%	25%
Semestrale		10%	10%	5%	8%
Annuale	50%	71%	20%	53%	42%
Pluriennale non periodica	17%	14%	10%	8%	17%
Mai		10%		5%	8%

Campione 40/12

Tabella 6.9 Rendicontazione sui risultati

In linea con quanto emerso in precedenza, la valutazione dei risultati è effettuata, nel caso delle amministrazioni pre '99, in netta prevalenza dalla medesima amministrazione (67%) e, nel caso delle amministrazioni post '99, in netta prevalenza dall'amministrazione di riferimento (tabella 4.4 e 4.5). Ciò evidenzia da un lato la presenza di minori vincoli procedurali e di conseguenza il maggior grado di autonomia delle amministrazioni pre '99, e dall'altro lato il più elevato grado di contrattualizzazione del rapporto tra amministrazione e amministrazione di riferimento nella popolazione post '99. Gli altri risultati sono di carattere residuale: è importante sottolineare però come nel caso delle amministrazioni post '99 in alcuni casi (17%) sia un organo terzo per conto dell'amministrazione di riferimento ad effettuare la valutazione.

L'analisi, svolta prendendo a riferimento le diverse forme istituzionali mostra anche in questo caso l'affermarsi di un tratto peculiare tipico delle agenzie e comune agli enti di natura privata. Questi soggetti presentano una doppia dimensione di valutazione dei risultati conseguiti che coinvolge tanto gli organi di vertice dell'amministrazione quanto l'amministrazione di riferimento. Gli enti pubblici denotano al contrario un minor livello di accountability esterna ed i risultati vengono valutati dall'amministrazione di riferimento solo in un terzo dei casi.

Soggetto valutatore	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
L'amministrazione medesima	50%	76%	60%	67%	33%
L'amministrazione di riferimento	67%	29%	70%	49%	67%
Organo terzo per conto dell'amministrazione		5%		3%	
Organo terzo per conto dell'amm.ne di			10%	5%	17%
Altri		14%	10%	10%	8%
Nessuno					

campione 41/12

Tabella 6.10 Valutazione dei risultati

I risultati sui criteri principali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento sono sostanzialmente equivalenti per i due sotto gruppi di amministrazioni Tabella 6.11. In entrambi i casi la regolarità amministrativa e contabile e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi sono preponderanti, anche se il primo prevale nelle amministrazioni pre '99 (59%) ed il secondo nelle amministrazioni post '99 (64%). L'efficienza e l'economicità dei risultati sono spesso tenuti in considerazione, soprattutto per quanto riguarda le amministrazioni post '99, per le quali assume una certa rilevanza anche la parità delle condizioni di accesso al servizio erogato (27%), criterio

abbastanza trascurato nel caso delle amministrazioni pre '99 (11%). Tra i criteri secondari l'efficienza è invece il criterio maggiormente utilizzato nei confronti delle amministrazioni (38% pre '99; 36% post '99): nel caso delle amministrazioni post '99 l'economicità, più trascurata come criterio principale, assume rilevanza equivalente. Il criterio dell'equità sparisce nelle amministrazioni post '99 ed è ancora trascurabile per le amministrazioni pre '99.

Se si prendono in considerazione i risultati riferendoli alle diverse forme istituzionali analizzate emerge un dato che conferma quanto evidenziato in precedenza. Agenzie ed enti di natura privata oltre a presentare un doppio profilo di rendicontazione, interno ed esterno, presentano un duplice focus dei criteri di controllo. Le dimensioni prevalenti in entrambi i casi indicano un'elevata rilevanza della valutazione circa l'efficacia nel grado di raggiungimento dei risultati e, in secondo luogo, circa la regolarità amministrativa e contabile. Questo criterio, risulta essere il criterio più importante nel caso degli enti pubblici.

Criterio principale	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Regolarità amministrativa e contabile	40%	68%	60%	59%	55%
Parità delle condizioni di accesso al servizio	20%		20%	11%	27%
Economicità*		21%	30%	22%	27%
Efficienza		26%	30%	30%	36%
Efficacia nel raggiungimento degli obiettivi	60%	42%	60%	51%	64%
Altro		11%	10%	8%	9%

*acquisizione dei fattori produttivi al minor costo, Campione 37/10

Tabella 6.11 Criteri generali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento – criterio principale

Il processo di valutazione è supportato dalla presenza estesa di incentivi in caso di performance positiva delle amministrazioni (Tabella 6.12 e Tabella 6.13). Tale dato è particolarmente rilevante nel caso delle amministrazioni post '99, per le quali il grado di raggiungimento degli obiettivi viene premiato con incentivi nel 90% dei casi. L'estremo grado di contrattualizzazione del rapporto amministrazione-amministrazione di riferimento non è così evidente per le amministrazioni pre '99, per le quali sono previsti incentivi soltanto nel 63% dei casi. Tali incentivi non prevedono quasi mai la possibilità per l'amministrazione di aumentare il proprio grado di autonomia, ma si concretano soprattutto in incentivi di natura monetaria (92% pre '99; 89% post '99) e nell'incremento delle risorse per l'amministrazione (38% pre '99; 22% post '99). I dati riguardanti la presenza di sanzioni nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi confermano queste prime valutazioni: mentre nel caso delle amministrazioni post '99, nell'80% dei casi è prevista una sanzione, questa percentuale scende al 42% nel caso delle amministrazioni pre '99. Medesime considerazioni valgono anche per la natura di tali sanzioni (Tabella 6.14 e Tabella 6.15): è la natura monetaria (riduzione delle retribuzioni) a prevalere, insieme alla riduzione delle risorse per l'amministrazione. I dati nei due sotto gruppi di indagine

si equivalgono, anche se le sanzioni retributive sono più spiccate nel caso delle amministrazioni pre '99 (69%) e quelle sulle risorse dell'amministrazione sono più alte per le amministrazioni post '99 (38%). L'autonomia dell'amministrazione non è mai messa in discussione dal mancato raggiungimento dei risultati e non si prevede la riorganizzazione o interruzione delle attività come conseguenza di una cattiva performance dell'amministrazione.

Presenza incentivi	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Sì	83%	60%	56%	63%	90%
No	17%	40%	44%	37%	10%

Campione 38/10

Tabella 6.12 Esiti della valutazione(I)

Natura degli incentivi	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Incentivi monetari per dirigenza e/o	80%	100%	80%	92%	89%
Incremento delle risorse per	60%	33%	40%	38%	22%
Maggiore autonomia	20%			4%	11%
Altro					

Campione 24/9

Tabella 6.13 Esiti della valutazione(II)

Presenza sanzioni	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Sì	50%	40%	56%	42%	80%
No	50%	60%	44%	58%	20%

Campione 38/10

Tabella 6.14 Esiti della valutazione(III)

Natura delle sanzioni	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Riduzione retribuzione dirigenti e/o	33%	100%	40%	69%	50%
Riduzione delle risorse per l'amministrazione	33%	13%	40%	25%	38%
Minore autonomia					
Riorganizzazione o interruzione dell'attività					
Altro	33%		20%	13%	13%

Campione 16/8

Tabella 6.15 Esiti della valutazione(IV)

La rilettura dei dati relativi agli esiti della valutazione secondo il modello istituzionale rivela alcune interessanti informazioni. Il ricorso ad incentivi in presenza del raggiungimento degli obiettivi decresce mano a mano che ci si discosta dal modello delle agenzie, mentre la presenza di sanzioni sembra non costituire un particolare elemento di differenziazione dei sistemi di controllo. Significativo anche il fatto che solo nel caso delle agenzie ad un conseguimento di migliori risultati possa corrispondere, quale incentivo, il riconoscimento in alcuni casi di maggiori condizioni di autonomi.

La maggior parte delle amministrazioni considerate hanno sviluppato sistemi di audit interno (senza particolare distinzioni tra amministrazioni pre e post '99, Tabella 6.16). In pochissimi casi, che si riferiscono soprattutto ad amministrazioni pre '99, non sono previsti strumenti di audit (tabella 4.12). Le amministrazioni post '99, coerentemente con quanto sottolineato in

precedenza, sono nel 25% dei casi sottoposte a processi di audit strutturato da parte di un organo dell'amministrazione di riferimento. Tale percentuale è meno rilevante (15%) per le altre amministrazioni. Un terzo circa delle amministrazioni di più recente costituzione sono inoltre sottoposte ad audit strutturato da parte di un soggetto esterno che stipula un contratto con l'amministrazione: anche in questo caso vi sono dieci punti percentuale di differenza in meno tra amministrazioni più e meno recenti. Di segno opposto sono le percentuali relative alla predisposizione di processi di audit da parte di organi rispondenti al parlamento: in questo caso, sebbene i numeri non siano particolarmente rilevanti, sono le amministrazioni di meno recente costituzione ad essere maggiormente sottoposti a tale tipo di audit.

I dati, riletti alla luce della differenziazione istituzionale, descrivono sistemi di audit contraddistinti da differenze nette. Il ricorso a forme di audit interno cresce mano a mano che ci si discosta dal modello delle agenzie e ci si avvicina a forme organizzative di natura privata. Tali enti privilegiano, quale strumento di audit strutturato, il ricorso a forme di audit esterno condotto da società specializzate, strumento che nel caso delle agenzie è diffuso solo in pochi casi.

Strumenti di audit strutturato	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
<i>sono possibili più strumenti di audit strutturato</i>					
No	17%	14%		13%	8%
Audit interno	67%	71%	80%	69%	67%
Soggetto esterno che stipula contratto con	17%	14%	50%	23%	33%
Organo dell'amm.ne di riferimento	34%	5%	20%	15%	25%
Organo che risponde al parlamento		14%	10%	15%	8%
Altro soggetto su richiesta di autorità di			10%	3%	

Campione 39/12

Tabella 6.16 Strumenti di audit strutturato

I processi di audit strutturato riguardano in più del 50% dei casi le scritture contabili delle amministrazioni (Tabella 6.17). Nel caso delle amministrazioni post '99 tale percentuale (55%) si riscontra anche per contenuti attinenti il grado di raggiungimento di obiettivi e risultati. Comparando tali risultati con quelli relativi ai sistemi di incentivo/sanzione, si può identificare una sostanziale coerenza. Anche in questo caso le amministrazioni pre '99 sono ampiamente sottoposte a valutazione sul raggiungimento dei risultati (44% dei casi) ma in percentuale minore rispetto alle amministrazioni post '99. Non stupisce il dato relativo all'audit di natura amministrativa: le amministrazioni più recenti sono scarsamente sottoposte a tale tipo di audit (18%), mentre lo sono molto di più le amministrazioni pre '99 (38%). Questi dati confermano la natura contrattualistica del rapporto tra amministrazioni ed amministrazioni di riferimento nel periodo post '99 e la natura più prettamente "amministrativa" del rapporto amministrazioni-amministrazioni di riferimento per quanto riguarda le amministrazioni costituite nel periodo pre

'99. Sostanzialmente equivalenti sono invece i dati relativi all'audit sui sistemi di controllo adottati dall'amministrazioni.

Anche l'analisi dei contenuti delle forme di audit strutturato delinea un percorso di progressiva distinzione fra le forme istituzionali considerate. Se nel caso delle agenzie i contenuti si concentrano sul grado di raggiungimento dei risultati, variabile che assume sempre caratteri di centralità nel controllo di questo tipo di organizzazioni, enti pubblici e privati vedono i contenuti di audit strutturato focalizzarsi sulla dimensione contabile. Significativo il ricorso nel caso degli enti privati a forme di internal audit mentre nel caso degli enti pubblici analoga rilevanza è assunta dai controlli amministrativi. Ciò appare del tutto in linea con le caratteristiche specifiche delle diverse discipline, privata e pubblica, che operano in relazione alle due fattispecie.

Contenuti dell'audit strutturato	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Contabili	33%	65%	60%	56%	55%
Grado di raggiungimento di obiettivi e	100%	47%	20%	44%	55%
Amministrativi		53%	30%	38%	18%
Sistema dei controlli adottato	33%	24%	50%	29%	36%
Altro		18%	10%	12%	27%

Campione 34/12

Tabella 6.17 Contenuti dell'audit strutturato

I dati riguardanti l'utilizzo di indicatori relativi alla gestione delle relazioni tra amministrazione ed amministrazione di riferimento indicano un utilizzo mediamente basso di tali indicatori nei confronti delle amministrazioni (Tabella 6.18). In realtà, per la metà delle amministrazioni post '99 vi è un alto utilizzo di indicatori e soltanto in un caso non vi è nessun utilizzo di tali indicatori. Mentre per quanto riguarda le amministrazioni pre '99 si denota una distribuzione pressoché uniforme dell'utilizzo degli indicatori tra le categorie tanto, poco, per niente, che non permette una soddisfacente generalizzazione dei risultati, nel caso delle amministrazioni post '99 si può sottolineare un utilizzo di tali indicatori per quasi la totalità delle amministrazioni, anche se con percentuali relative ad un loro massiccio uso meno alte di quanto ci si potesse aspettare data la natura "contrattuale" delle loro relazioni con le amministrazioni di riferimento.

Il dato sull'utilizzo degli indicatori, riletto in considerazione dei profili istituzionali, evidenzia come agenzie, enti pubblici ed enti privati ricorrano a tale strumento in maniera piuttosto differenziata. Agenzie ed enti privati ricorrono nella quasi totalità dei casi a indicatori, mentre nel caso degli enti pubblici tale strumento risulta essere utilizzato solo nella metà di casi.

Utilizzo degli indicatori	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Tanto	60%	20%	50%	37%	50%
Poco	20%	30%	40%	32%	42%
Per niente	20%	50%	10%	32%	8%

Campione 25/12

Tabella 6.18 Utilizzo di indicatori nella gestione delle relazioni tra amministrazione e amministrazione di riferimento

L'utilizzo degli indicatori non è finalizzato all'orientamento delle capacità di definizione ed implementazione delle politiche (soltanto nel 17% e 18% dei casi, relativamente ad amministrazioni pre e post '99, gli indicatori sono utilizzati per indirizzare l'attività, ma ha uno scopo più prettamente valutativo (Tabella 6.19). Sebbene nella stragrande maggioranza dei casi (88% e 91% rispettivamente) gli indicatori servano come verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi solo in rarissimi casi essi influenzano la futura allocazione delle risorse da parte dell'amministrazione di riferimento. Si nota quindi che sebbene vi sia un esteso utilizzo degli indicatori come strumenti valutativi, essi non fungono da elemento che possa determinare cambiamenti nella destinazione delle risorse alle amministrazioni.

La differenza fra agenzie e enti privati da un lato ed enti pubblici dall'altro appare evidente e descrive un profilo di rendicontazione molto differente. L'utilizzo degli indicatori appare connaturato alla possibilità di rendicontare il grado di raggiungimento dei risultati e pertanto laddove, come emerso in precedenza, tale grado di rendicontazione è basso, parimenti risulta basso l'impiego di indicatori.

Natura dell'utilizzo degli indicatori	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Strumenti per l'azione di indirizzo	40%	5%	10%	17%	18%
Parametri per la futura allocazione di risorse		5%	10%	8%	9%
Verifica del raggiungimento di risultati	100%	35%	80%	88%	91%
Altro				4%	

Campione 24/11

Tabella 6.19 Natura dell'utilizzo degli indicatori

La differenza tra amministrazioni pre e post '99 è molto evidente se si osservano i dati relativi alla tipologia degli indicatori impiegati (Tabella 6.20). Tutte le voci evidenziano come le amministrazioni di più recente costituzione, nella loro relazione con le amministrazioni di riferimento, siano sottoposte ad un processo di valutazione più diffuso sia per quanto riguarda l'impatto e la qualità dei servizi, sia per i volumi di produzione e l'efficienza ed efficacia nell'impiego delle risorse. Se tali dati sono comparati con il grado di diffusione degli indicatori e la loro finalità, si nota una netta differenziazione tra amministrazioni pre e post '99, essendo queste ultime caratterizzate da un utilizzo più diffuso e pervasivo di tali indicatori.

Il dato relativo alla tipologia di indicatori impiegati consente di evidenziare indirettamente la rilevanza e dimensioni di risultato che i diversi tipi di organizzazione sono chiamati a monitorare.

Tale considerazione muove dall'idea che lo sforzo di definire e monitorare un determinato indicatore venga compiuto dall'amministrazione quando quel determinato profilo di risultato assume qualche rilevanza interna o esterna. In questo caso le agenzie si contraddistinguono per un ricorso maggiore ad indicatori di qualità del servizio e di efficienza ed efficacia interna, mentre nel caso di enti pubblici e privati gli indicatori maggiormente impiegati sono quelli relativi all'efficienza. Significativo anche il fatto che questo tipo di enti dedichino un'attenzione maggiore alla rilevazione di indicatori in grado di misurare gli impatti prodotti sull'utenza e sulla società.

Tipologia di indicatori impiegati	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Impatto su utenti e società	25%	58%	57%	36%	45%
Qualità dei servizi erogati	100%	75%	71%	54%	82%
Livello della produzione	50%	58%	71%	41%	64%
Efficienza nell'impiego delle risorse	75%	83%	100%	59%	91%
Efficacia	75%	66%	86%	49%	73%

Campione 39/11

Tabella 6.20 Tipologia di indicatori impiegati

La responsabilità del reporting sui processi ed i risultati gestionali dell'amministrazione è sempre nelle mani delle amministrazioni (Tabella 6.21). In alcuni casi alla responsabilità dell'amministrazione si affianca quella dell'amministrazione di riferimento, sebbene i dati siano poco rilevanti dato che solo un'amministrazione post '99 e due amministrazioni pre '99 condividono tale responsabilità con la propria amministrazione di riferimento. Essendo l'amministrazione a produrre i dati relativi al processo di reporting, non stupisce comunque che sia essa stessa ad incaricarsi del processo. Si evidenzia quindi che esiste un elevato grado di "fiducia" delle amministrazioni di riferimento nei confronti delle amministrazioni, relativamente alla raccolta e rielaborazione dei dati necessari alla reportistica. Data la natura delle amministrazioni oggetto della ricerca e del loro rapporto con le amministrazioni di riferimento, tali dati sono in linea con quanto previsto: sarebbe stato inverosimile un risultato opposto. Il profilo non presenta elementi di particolare differenziazione tra le diverse forme istituzionali considerate salvo i casi di coinvolgimento dell'amministrazione di riferimento nella predisposizione dei documenti di report interno che contraddistinguono alcune agenzie.

Responsabili del reporting	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
L'amministrazione medesima	80%	100%	100%	94%	91%
L'amministrazione di riferimento					
Entrambe	20%			6%	9%

Campione 34/11

Tabella 6.21 Responsabili del reporting

Per ragioni di sintesi, nella presente sezione, dedicata alla dimensione operativa del controllo, vengono presentati anche i dati rilevati in relazione agli strumenti di rilevazione¹⁹.

I dati relativi ai sistemi di budget (Tabella 6.22) vedono una netta prevalenza dei sistemi di budget delle risorse nelle amministrazioni post '99 (82%) ed un'elevata diffusione, nelle medesime amministrazioni, del budget delle attività (45%). Meno diffusi sono i budget dei prodotti o i budget basati sugli effetti delle attività. Dati comparabili in termini di importanza relativa delle diverse tipologie di budget ma con percentuali minori di diffusione si riscontrano nelle amministrazioni create prima del '99.

Se il budget delle risorse costituisce il principale sistema di programmazione in tutte e tre le forme istituzionali qui considerate, l'analisi complessiva delle risposte fornisce un quadro di progressivo ampliamento del modello di programmazione proprio di ciascuna forma istituzionale. Assumendo a riferimento il modello logico di rappresentazione delle prestazioni lungo il continuum input-attività-output-outcome (Bouckaert, Hallingan, 2008) le agenzie presentano un sistema di programmazione concentrato sulle prime fasi di determinazione della prestazione, gli enti pubblici estendono gli ambiti di programmazione anche alla definizione di prodotti e, in alcuni casi di effetti, tale estensione del focus di programmazione è ancora più rilevante nel caso degli enti di natura privata.

Sistema di budget	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Budget delle risorse/input	100%	70%	100%	66%	82%
Budget delle attività	50%	45%	50%	59%	45%
Budget dei prodotti/output	17%	40%	70%	22%	18%
Budget basato sugli effetti/outcome		20%	20%	3%	9%
Nessun budget		30%		3%	9%

Campione 32/11

Tabella 6.22 Sistema di budget

Il sistema di rilevazione contabile più diffuso è quello basato sulla contabilità economico patrimoniale (83% dei casi nelle amministrazioni post '99 e 70% dei casi nelle altre amministrazioni) mentre il sistema basato sulla contabilità finanziaria è più diffuso (55% contro 33%) nelle amministrazioni meno recenti (Tabella 6.23). In questo caso rileva notare il ricorso a forme di contabilità economico patrimoniale da parte di un numero consistente di agenzie.

Sistema di rilevazione contabile	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Contabilità finanziaria	100%	100%	10%	55%	33%
Contabilità economico patrimoniale	83%	65%	100%	70%	83%

Campione 40/12

Tabella 6.23 Sistema di rilevazione contabile

¹⁹ Si fa riferimento agli esiti delle domande 49 e 50 del questionario.

6.1.2 La dimensione istituzionale del controllo

Tutte le amministrazioni presentano un organo collegiale di vertice tranne l'ISCOM (Tabella 6.24). E' fondamentale sottolineare come tale organo di vertice svolga sempre una funzione decisionale e/o di supervisione e non abbia mai una mera funzione consultiva. Tale risultato evidenzia come tutte le amministrazioni abbiano un proprio organo di vertice e che decidano rispetto alla propria gestione. Ciò potrebbe rappresentare un elemento decisivo di autonomia decisionale dell'amministrazione rispetto all'amministrazione di riferimento, a seconda della sua composizione e delle funzioni svolte. Tale risultato si conferma in relazione a tutte le tipologie istituzionali considerate.

Organo collegiale al vertice	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Si, con funzione consultiva					
Si, con funzione decisionale e/o di supervisione	100%	100%	100%	98%	100%
No*				3%	

Campione 40/12, *si tratta di ISCOM

Tabella 6.24 Vertice dell'amministrazione

Come risulta dalla Tabella 6.25, all'organo collegiale di vertice è a volte affiancato un organo collegiale con funzione consultiva (nel 18% dei casi per le amministrazioni pre '99; nel 8% dei casi per le amministrazioni post '99). Per quanto riguarda le amministrazioni pre '99, un elemento interessante è la presenza di un organo collegiale con funzione decisionale e/o di supervisione (18%) o svolgente altre funzioni (8%). Tali organi non sono mai presenti nelle altre amministrazioni. Questo dato (nel 92% delle amministrazioni post '99 non esistono altri organi di vertice) potrebbe essere indice di una minore autonomia dell'organo di vertice nelle amministrazioni pre '99, ma potrebbe anche indicare una maggiore frammentazione interna delle responsabilità di gestione. Non è possibile in sintesi utilizzare tale risultato come evidenza empirica del grado di autonomia o dell'influenza dell'amministrazione di riferimento sulle modalità di gestione dell'amministrazione.

In relazione a tale aspetto di analisi si delineano in maniera più netta le differenze fra i tre modelli istituzionali. Se nel caso delle agenzie l'organo collegiale al vertice dell'amministrazione rappresenta un unicum organizzativo, in oltre la metà dei casi relativi ad enti pubblici e privati, a tale organo si affianca un altro organo collegiale. Diverso peraltro appaiono le funzioni: nel caso degli enti privati la struttura di controllo istituzionale è affidata in circa la metà dei casi a almeno due organi aventi entrambi funzione decisionale.

Altri organi collegiali di vertice	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Si, con funzione consultiva		25%	10%	18%	8%
Si, con funzione decisionale		15%	40%	18%	0%
Si, con altre funzioni		15%		8%	
No	100%	45%	50%	58%	92%

Campione 40/12

Tabella 6.25 Esistenza di altri organi collegiali di vertice dell'amministrazione

L'analisi delle strutture di governance delle diverse categorie di organizzazione considerate evidenzia il progressivo differenziarsi di modelli contraddistinti da specifici elementi. La Tabella 6.26 individua per ogni agenzia che ha risposto al questionario la presenza di una figura riconducibile al presidente dell'amministrazione, la presenza di una figura riconducibile al direttore generale dell'amministrazione e le relative modalità di nomina, la presenza di organi collegiali, il numero di eventuali componenti (indicato tra parentesi) e la funzione svolta da tali organi. Gli organi monocratici o collegiali evidenziati in grigio chiaro costituiscono propriamente gli organi dell'amministrazione in senso giuridico. Come si può notare tutte le agenzie presentano una struttura di governance omogenea contraddistinta dalla presenza di un direttore generale di nomina ministeriale e di un organo collegiale con funzione di coordinamento esecutivo. Unica eccezione AIFA che nel suo statuto prevede la presenza di un Presidente.

Ente	Presidente		Direttore Generale		Organo collegiale		Organo collegiale		Organo collegiale	
		nomina		nomina	nome (n.)	F	nome (n.)	F	nome (n.)	F
Agenzia del Territorio			SI	DPR previo DCM su proposta			Comitato direttivo (9)	E/C		
Agenzia Dogane			SI	DPR previo DCM su proposta			Comitato direttivo (7)	E		
Agenzia delle Entrate			SI	DPR previo DCM su proposta			Comitato direttivo (7)	E		
AIFA	SI (CdA)	DM salute sentita conferenza	SI	DM salute sentita conferenza			CdA (5)	E/C		
ARAN			SI	DPCM su prop fun pub e MEF			Comitato direttivo (5)	E/C		
APAT			SI	DPR previo DCM su proposta			Comitato direttivo (5)	E/C		

F(unzione)= G(enerale) o E(secutiva) o C(onsultiva)

Tabella 6.26 Struttura di governance delle agenzie che hanno risposto al survey

La Tabella 6.27 delinea un quadro molto più eterogeneo in relazione alle strutture di governance degli enti pubblici che hanno risposto al questionario. Tutti gli enti, con la significativa eccezione dell'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico, sono retti da un Presidente e da un direttore generale che ne costituiscono gli organi. Nella maggior parte degli enti sono presenti almeno due organi collegiali a dimostrazione di un livello di complessità maggiore nella complessiva architettura di governance. Tali organi rivestono in alcuni casi un ruolo prevalentemente di natura consultiva, tecnico o scientifico (organi evidenziati in grigio scuro).

Ente	Presidente		Direttore Generale		Organo collegiale		Organo collegiale		Organo collegiale	
		nomina		nomina	nome (n.)	F	nome (n.)	F	nome (n.)	F
ACI	SI	assemblea,DPR su proposta PCM	SI segretario	Consiglio Generale	Assemblea (14+x)	G	Consiglio Generale (45)	E	Consiglio Esecutivo (10)	E
Aero Club Italia	SI	assemblea, DM di concerto	SI	Consiglio Federale	Assemblea (20+x)	G	Consiglio Federale (11)	E	Com.ne Centrale Aeronautica (10)	C
AGEA	SI	DPR su proposta PCM, previa M					CdA (8)	E	Consiglio di rappresentanza (10)	C
Agenzia del Demanio	NO		SI	DPR previo DCM su proposta			Comitato di gestione	E		
ANSV	SI	DPR previo DCM	SI segretario	DPCM su proposta Min Trasporti			Collegio (5)	E/C		
CNIPA	SI	DPCM	SI	DPCM su deignazionep residente			Collegio (5)	C		
CONI	SI	DPR su nomina del consiglio nazionale	SI segretario	giunta nazionale	Consiglio Nazionale (16+x)	G	Giunta Nazionale (14+x)	E/C		
CRI	SI	assemblea nazionale	SI	Consiglio direttivo nazionale	Assemblea nazionale	G	Consiglio direttivo nazionale	E/C		
ENAC	SI	DPR previo DCM su proposta	SI	DM min trasp			CdA (7+1)	E/C		
ENEA	SI	DPR su proposta PCM, previa M	NO				CdA (8)	E/C	Consiglio Scientifico (11)	C
ENIT	SI	DPR su proposta PCM previa DCM	SI	DM att prod, designazione CdA			CdA (13)	E/C	Comitato tecnico consultivo (40)	C
INAIL	SI	DPCM su proposta lavoro e MEF	SI	CdA			CdA (7+1)	E/C	Consiglio di indirizzo e vigilanza (24)	E/C
INPDAP	SI	DPCM su proposta lavoro e MEF	SI	CdA			CdA (7+1)	E/C	Consiglio di indirizzo e vigilanza (24)	E/C
INPS	SI	DPCM su proposta lavoro e MEF	SI	CdA			CdA (9+1)	E/C	Consiglio di indirizzo e vigilanza (24)	E/C
ISFOL	SI	DPR previo DCM su proposta min welfare	SI	CdA su porposta presidente			CdA (9)			
ISTAT	SI	DPR previo DCM su proposta PCM	SI				Comitato per l'indirizzo e il coor.to dell'inf.ne statistica	E	Consiglio	E/C
ICE	SI	DPCM su proposta	SI	CdA			CdA (5)	E/C	Comitato consultivo (20)	C
ISS	SI	DPR previo DCM su proposta salute	SI	DM su proposta presidente			CdA (9+1)	E/C	Comitato Scientifico (19)	C
ISPESL	SI	DPR previo DCM su proposta salute	SI	DM su proposta presidente			CdA (9+1)	E/C	Comitato Scientifico (22)	C
UNIRE	SI	DPR previo DCM Min agr	SI segretario				CdA (7+1)	E/C		

F(unzione)= G(enerale) o E(secutiva) o C(onsultiva)

Tabella 6.27 Struttura di governance degli enti pubblici che hanno risposto al survey

La Tabella 6.28 infine presenta il quadro dei sistemi di governance degli enti di natura privata che hanno risposto al questionario. Trattandosi in larga parte di S.p.A. gli organi risultano essere quelli previsti dal codice civile (Presidente e Assemblea dei soci).

Ente	Presidente		Direttore Generale		Organo collegiale		Organo collegiale		Organo collegiale	
		nomina		nomina	nome (n.)	F	nome (n.)	F	nome (n.)	F
ANAS spa	SI (CdA)	DPCM	SI	CdA su proposta presidente	Assemblea	G	CdA (5)	E		
Agecontrol SpA	SI (CdA)		SI		Assemblea		CdA (6)			
Buonitalia SpA	SI (CdA)	DPCM su proposta Mi Agr ?	NO		Assemblea		CdA (9)	E/C		
CONSIP S.p.A.	SI	assemblea (MEF)	NO		Assemblea		CdA (9)	E/C		
Formez (associazioni)	SI	DM min fun pub	SI	CdA su proposta presidente	Assemblea	G	CdA (12)		Comitato tecnico scientifico	C
IPZS	SI	DPR previo DCM su proposta MEF	SI	CdA su proposta presidente			CdA (7)	E/C		
IPI (associazioni)	SI	DM min att prod	SI	Assemblea	Assemblea		CdA (11)	E/C	Comitato di indirizzo strategico	C
SACE SpA	SI (CdA)	Assemblea proposta MEF			Assemblea		CdA (7)			
Sogei SpA (capogruppo)	SI (CdA)		SI		Assemblea		CdA ?			
Sviluppo Italia	SI	Assemblea			Assemblea	G	CdA (5)	E/C		

F(unzione)= G(enerale) o E(secutiva) o C(onsultiva)

Tabella 6.28 Struttura di governance degli enti di natura privata che hanno risposto al survey

L'organo di vertice dell'amministrazione decide autonomamente sulla nomina del direttore generale nella maggior parte dei casi relativamente al caso delle amministrazioni pre '99 e "soltanto" nel 45% dei casi per le amministrazioni post '99 (Tabella 6.29). Questo dato conferma le considerazioni di cui sopra. L'amministrazione di riferimento è, infatti, maggiormente coinvolta nelle decisioni relative alla nomina del direttore generale delle amministrazioni post '99 (27% contro il 18% delle amministrazioni pre '99) e si riscontrano dati simili relativamente all'adozione della decisione da parte dell'amministrazione di riferimento su indicazione dell'amministrazione stessa.

I dati relativi alla nomina del direttore generale dell'amministrazione, riletta alla luce della differenziazione istituzionale confermano quanto evidenziato dalle precedenti tabelle in tema di

governance degli enti. Il direttore generale, laddove presente è nominato dall'organo di vertice dell'amministrazione prevalentemente nel caso degli enti privati, mentre nel caso degli enti pubblici a nominare tale soggetto nella metà delle amministrazioni è un soggetto esterno. Nel caso delle agenzie infine la nomina avviene sempre da parte dell'amministrazione di riferimento.

Nomina del DG dell'amministrazione	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Dall'organo di vertice dell'amm.ne		52%	90%	40%	30%
Dall'amministrazione di riferimento	100%	24%		32%	43%
Dall'amm.ne di riferimento su indicazione		14%		8%	9%
Dall'assemblea degli azionisti					
Dal parlamento					
Altro		10%	10%	20%	18%

Campione 38/11

Tabella 6.29 Direttore generale dell'amministrazione

Il direttore generale viene nella maggior parte dei casi nominato con un incarico a termine (Tabella 6.30). Nelle amministrazioni post '99 il direttore generale è nominato con incarico a tempo indeterminato più spesso che nelle amministrazioni pre '99 (18% contro 11%)

Natura dell'incarico	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Incarico a tempo indeterminato			44%	11%	18%
Incarico a termine	100%	100%	56%	89%	82%

Campione 38/11

Tabella 6.30 Natura dell'incarico del direttore generale

Nella Tabella 6.31, si rileva come l'amministrazione di riferimento è responsabile di valutare l'operato del direttore generale nella maggior parte dei casi relativi alle amministrazioni post '99 (55%, mentre tale dato è molto meno rilevante per le amministrazioni pre '99 (solo il 29%). Al contrario, nelle amministrazioni pre '99 è l'organo di vertice dell'amministrazione a valutare nel 61% dei casi, mentre per le amministrazioni post '99 tale percentuale scende al 36%. Di nuovo si nota come le amministrazioni costituite più recentemente siano sottoposte ad un controllo più stringente da parte delle amministrazioni di riferimento di quanto lo siano le altre. Tale risultato è in linea con il maggiore grado di contrattualizzazione della relazione amministrazione-amministrazione di riferimento che le caratterizza. Ciò è chiaramente in linea con il (per quanto assai variegato) corpo dottrinario del New Public Management ed evidenzia come le amministrazioni più recenti siano state (in parte) costituite seguendo tali prescrizioni amministrative (che dunque sembrano avere esercitato una influenza "culturale" sul processo di disegno istituzionale ed organizzativo dei Non-Departmental Public Bodies in Italia negli ultimi anni.

Ma i dati contenuti nella Tabella 6.31 evidenziano anche un ulteriore elemento è cioè il diverso modello di accountability del direttore generale che nel caso delle agenzie risponde

all'amministrazione di riferimento che l'ha nominato mentre nel caso degli enti pubblici e di natura privata risponde agli organi collegiali posti al vertice di tali organizzazioni.

Organo valutatore	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
L'amministrazione di riferimento	80%	14%	11%	29%	55%
L'organo di vertice dell'amministrazione		81%	67%	61%	36%
Il parlamento					
Altro	10%	5%	22%	8%	9%
Nessuno				3%	

Campione 38/11

Tabella 6.31 Organo che valuta il direttore generale

Al fine di completare l'analisi degli elementi che contraddistinguono la dimensione istituzionale del controllo, il questionario ha previsto l'introduzione di due domande relative rispettivamente alla frequenza ed al contenuto delle relazioni fra amministrazione ed amministrazione di riferimento, compiendo l'ulteriore distinzione fra relazioni di tipo formale e relazioni di tipo informale.

Nella Tabella 6.32 sono sintetizzati i dati relativi alle relazioni formali tra amministrazione ed amministrazione di riferimento. Le relazioni formali tra le amministrazioni e le amministrazioni di riferimento avvengono una o più volte al mese nel 27% dei casi per le amministrazioni pre '99 e nel 25% dei casi per le amministrazioni post '99. Anche gli altri dati sono simili e si nota come la maggior parte delle amministrazioni prevedano relazioni formali su base semestrale od annuale e che percentuali elevate sono relative ad una non previsione di relazioni formali con le amministrazioni di riferimento. Tali risultati fanno notare come da un lato esistano amministrazioni che sono frequentemente in contatto formale con le amministrazioni di riferimento e dall'altro, in quantità simile, esistano amministrazioni completamente avulse da tale tipo di rapporto.

Il dato mostra inoltre una notevole differenziazione dei modelli di relazione fra le tre categorie di organizzazioni considerate e le rispettive amministrazioni di riferimento. Anzitutto si rileva come tanto nel caso degli enti pubblici quanto in riferimento a quelli privati, ben il 30% delle organizzazioni dichiara di non avere relazioni formali con l'amministrazione di riferimento. Il rapporto è invece contraddistinto da una costante nel caso delle agenzie che si interfacciano in ogni caso con la propria amministrazione di riferimento. Peraltro, laddove gli enti pubblici o privati si interfacciano con la propria amministrazione di riferimento lo fanno con una frequenza superiore a quella che contraddistingue il caso delle agenzie.

Frequenza delle relazioni formali	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Una o più volte la settimana		11%	10%	8%	8%
Una o più volte al mese	20%	21%	40%	27%	25%
Con cadenza trimestrale		5%	10%	8%	8%
Con cadenza semestrale	40%	21%	10%	19%	17%
Annualmente	40%	11%		14%	17%
Non sono previste relazioni formali		31%	30%	24%	25%

Campione 37/12

Tabella 6.32 Relazioni formali fra amministrazione ed amministrazione di riferimento

Le relazioni informali, contrariamente a quelle formali, avvengono prevalentemente con cadenza settimanale o mensile (quando non quotidiana o quasi): come si evince dalla tabella seguente (4.32) da un lato le amministrazioni costituite più recentemente si relazionano informalmente con le amministrazioni di riferimento nel 67% dei casi con cadenza mensile (o maggiore) e nel 25% settimanale (o maggiore) mentre le altre amministrazioni si relazionano rispettivamente nel 38% e 46% dei casi.

Il dato presenta una controtendenza rispetto a quanto rilevato in corrispondenza della frequenza delle relazioni formali anche laddove analizzato assumendo a riferimento le tre categorie di organizzazioni considerate. Appare corretto affermare che, almeno nel caso delle agenzie, la scarsità di relazioni formali è compensata da una frequenza delle relazioni informali maggiore rispetto a enti pubblici.

Frequenza delle relazioni informali	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale	Post '99
Una o più volte la settimana		32%	60%	38%	25%
Una o più volte al mese	66%	47%	40%	46%	67%
Con cadenza trimestrale	17%	11%		11%	8%
Con cadenza semestrale					
Annualmente					
Non sono previste relazioni informali	17%	11%		8%	

Campione 38/12

Tabella 6.33 Frequenza delle relazioni informali

E' possibile a questo punto compiere alcune considerazioni a conclusione della presentazione dei risultati. Le amministrazioni oggetto della ricerca sono sottoposte a diversi vincoli procedurali e si osserva un'evidente dicotomia tra amministrazioni costituite prima e dopo il 1999. Mentre per quanto riguarda le prime permangono sistemi e procedure che ne vincolano l'attività in maniera più o meno rigida, le seconde, sebbene spesso oggetto di obblighi e regole prescrittive da parte delle amministrazioni di riferimento, hanno una relazione maggiormente contrattualizzata con esse, nella quale a fronte della definizione di obiettivi da rispettare dovrebbe corrispondere una certa autonomia di azione. Per esempio, se le amministrazioni pre '99 trovano nel bilancio di previsione il documento ove vengono specificati i propri obiettivi di

gestione, per le amministrazioni post '99 il documento contrattuale assume la stessa importanza del documento redatto dall'amministrazione.

Inoltre, se talvolta le amministrazioni pre '99 possano definire in maniera più autonoma i propri obiettivi, le amministrazioni post '99 possono negoziarli direttamente con l'amministrazione di riferimento. Un dato coerente con questi risultati riguarda la valutazione dei risultati che nel caso delle amministrazioni pre '99 è svolta in netta prevalenza dalla medesima amministrazione, mentre essa è solitamente svolta dall'amministrazione di riferimento per le amministrazioni post '99. I vincoli procedurali per le amministrazioni pre '99 risultano quindi meno stringenti, pur se nel quadro di una generale maggiore rigidità di rapporto con la relativa amministrazione di riferimento, mentre è più elevato il grado di contrattualizzazione del rapporto amministrazione-amministrazione di riferimento nel campione post '99. Di conseguenza non stupisce che la regolarità amministrativa e contabile sia la dimensione più importante nella valutazione delle amministrazioni pre '99 e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi lo sia per le amministrazioni post '99. La dimensione degli incentivi conferma infine le conclusioni di cui sopra: le amministrazioni pre '99 non prevedono un sistema di incentivi esteso quale quello delle amministrazioni di più recente costituzione, sebbene neanche in questo secondo sotto gruppo la natura di tali incentivi influenzi il grado di autonomia dell'amministrazione, ma preveda soltanto incentivi di natura monetaria o variazioni nell'ammontare delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Peraltro, anche se questo è un elemento desunto combinando osservazioni empiriche condotte in altre sezioni (sezione sui controlli, interviste a *key informant* dell'Agenzie del Territorio) o in altri studi e ricerche (Ongaro, 2006), deve essere osservato che quasi sempre la quota incentivante viene assegnata integralmente da parte dell'amministrazione di riferimento all'amministrazione; il che potrebbe significare un almeno parziale svuotamento dello strumento contrattuale. Su questo elemento si torna nelle conclusioni all'intera sezione.

Riguardo agli strumenti di controllo, è interessante notare l'estesa diffusione dei sistemi di audit interno: data la natura contrattualistica del rapporto amministrazione-amministrazione di riferimento per le amministrazioni post '99, non stupisce che vi sia un significativo numero di amministrazioni di più recente costituzione sottoposte ad audit strutturato da parte di un soggetto esterno stipulante un contratto con l'amministrazione e che processi di audit strutturato con contenuti attinenti il grado di raggiungimento di obiettivi e risultati riguardino più della metà di tali amministrazioni. La minore rilevanza di tali dati per le amministrazioni pre '99 conferma il carattere più spiccatamente "amministrativo" del loro rapporto con le amministrazioni di riferimento. L'utilizzo di indicatori relativi alla gestione delle relazioni tra amministrazioni post '99 e relative amministrazioni di riferimento conferma tali risultati. Inoltre

le amministrazioni più recenti vengono sottoposte, nella loro relazione con l'amministrazione di riferimento, ad un approfondito processo di valutazione sull'impatto e la qualità dei servizi, oltre che sui volumi di produzione e l'efficienza ed efficacia nell'impiego delle risorse. La diffusione di sistemi di rilevazione contabile basati sulla contabilità economico-patrimoniale è estesa in tutte le amministrazioni, mentre il sistema basato sulla contabilità finanziaria è più diffuso nelle amministrazioni pre '99. Dati in controtendenza sono invece quelli relativi alla responsabilità del reporting, che è usualmente nelle mani delle amministrazioni, a sottolineare una responsabilità diretta delle amministrazioni nella raccolta e gestione delle informazioni riguardanti i propri processi gestionali ed i risultati ottenuti.

Dal punto di vista dei cosiddetti vincoli strutturali, si rileva che tutte le amministrazioni (tranne l'ISCOM) sono dotate di un organo collegiale di vertice svolgente funzione decisionale e/o di supervisione, a volte affiancato da un organo collegiale con funzione consultiva e che nel caso delle amministrazioni pre '99 svolge spesso anche funzione decisionale e/o di supervisione. E' elevata la percentuale di amministrazioni i cui membri dell'organo di vertice vengono nominati dall'amministrazione di riferimento (soprattutto nel caso delle amministrazioni post '99), ad indicare come l'influenza dell'amministrazione di riferimento permanga significativa, soprattutto se si considera che è l'organo di vertice dell'amministrazione a decidere in autonomia la nomina del direttore generale nella maggior parte dei casi. A confermare la natura più spiccatamente contrattualizzata del rapporto, per quanto riguarda le amministrazioni post '99, solitamente è l'amministrazione di riferimento a valutare l'operato del direttore generale, mentre nelle amministrazioni pre '99 è più frequentemente l'organo di vertice dell'amministrazione ad effettuare la valutazione. Non stupisce quindi che nelle amministrazioni più recenti il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati abbia un peso più rilevante. Dal punto di vista delle relazioni si evidenzia una significativa frequenza delle stesse su tutta la popolazione nella sua quasi totalità: le relazioni formali hanno come contenuto prioritario i risultati dell'amministrazione ed il grado di raggiungimento degli obiettivi. Più frequenti sono le relazioni informali, soprattutto per quanto riguarda le amministrazioni pre '99: ciò fa rilevare come più alta sia l'"anzianità" dell'amministrazione, più elevato sia il grado di "fiducia reciproca" con l'amministrazione di riferimento e più il rapporto si svolga al di fuori dei termini ordinari e dei canali formali di interazione con l'amministrazione di riferimento, seguendo invece canali non ufficiali o comunque non "burocraticamente predeterminati".

Volendo compiere una sintesi delle principali caratteristiche del modello delle agenzie emerso nel contesto italiano considerando anzitutto la dimensione operativa del controllo, l'analisi dei documenti nei quali sono specificati gli obiettivi delle agenzie evidenzia una netta prevalenza della convenzione con l'amministrazione di riferimento e ciò configura un minore

livello di autodeterminazione degli obiettivi rispetto alle altre tipologie. L'analisi del processo di definizione degli obiettivi dell'amministrazione evidenzia inoltre come nel caso delle agenzie la logica prevalente è di tipo negoziale, secondo un modello che si differenzia nettamente da quello degli enti pubblici, più autonomi nella definizione dei propri obiettivi (seppur con alcune eccezioni). Le agenzie rendicontano sui propri risultati con una frequenza di gran lunga inferiore alle altre forme istituzionali inoltre presentano una doppia dimensione di valutazione dei risultati conseguiti che coinvolge tanto gli organi di vertice dell'amministrazione quanto l'amministrazione di riferimento. Oltre a presentare un doppio profilo di rendicontazione, interno ed esterno, le agenzie presentano un duplice focus dei criteri di controllo: risultano infatti rilevanti quali dimensioni di valutazione tanto il livello di efficacia nel grado di raggiungimento dei risultati quanto il livello di regolarità amministrativa e contabile. Sebbene forme di incentivazione e sanzione siano presenti in corrispondenza di tutte le forme istituzionali considerate, l'analisi consente di evidenziare come solo nel caso delle agenzie ad un conseguimento di migliori risultati possa corrispondere, quale incentivo, il riconoscimento in alcuni casi di maggiori condizioni di autonomi.

. Il ricorso a forme di audit interno cresce mano a mano che ci si discosta dal modello delle agenzie e ci si avvicina a forme organizzative di natura privata. Tali enti privilegiano, quale strumento di audit strutturato, il ricorso a forme di audit esterno condotto da società specializzate, strumento che nel caso delle agenzie è diffuso solo in pochi casi. Riguardo ai contenuti di tali processi di audit strutturato, nel caso delle agenzie essi si concentrano sul grado di raggiungimento dei risultati, a conferma del carattere di centralità che tale aspetto assume nel controllo di questo tipo di organizzazioni.

La differenza fra agenzie e enti privati da un lato ed enti pubblici dall'altro emerge poi con evidenza in relazione al profilo di rendicontazione. L'utilizzo degli indicatori appare connesso alla possibilità di rendicontare il grado di raggiungimento dei risultati e pertanto laddove, come emerso in precedenza, tale grado di rendicontazione è basso, parimenti risulta basso l'impiego di indicatori. In questo caso le agenzie si contraddistinguono per un ricorso maggiore ad indicatori di qualità del servizio e di efficienza ed efficacia interna, mentre nel caso di enti pubblici e privati gli indicatori maggiormente impiegati sono quelli relativi all'efficienza. Si ricorda infine che le agenzie presentano un sistema di programmazione concentrato sulle prime fasi di determinazione della prestazione, gli enti pubblici estendono gli ambiti di programmazione anche alla definizione di prodotti e, in alcuni casi di effetti, tale estensione del focus di programmazione è ancora più rilevante nel caso degli enti di natura privata. In questo caso rileva notare il ricorso a forme di contabilità economico patrimoniale da parte di un numero consistente di agenzie.

Quanto alla dimensione istituzionale del controllo, la struttura di governance delle agenzie italiane appare piuttosto omogenea fra i casi considerati e contraddistinta da un basso livello di complessità. L'organo al vertice dell'amministrazione è rappresentato dal direttore generale, nominato dall'amministrazione di riferimento ed affiancato da un organo collegiale con funzioni esecutive. Elemento di ulteriore differenziazione rispetto alle altre tipologie di amministrazioni è dato dal diverso modello di accountability del direttore generale che nel caso delle agenzie risponde sistematicamente all'amministrazione di riferimento che l'ha nominato mentre nel caso degli enti pubblici e di natura privata risponde agli organi collegiali posti al vertice di tali organizzazioni.

Guardando alle relazioni con l'amministrazione di riferimento, la vicinanza organizzativa si traduce in una bassa frequenza di relazioni formali controbilanciata da una frequenza elevata di relazioni di carattere informale, aspetto questo che appare in controtendenza rispetto alle altre forme istituzionali analizzate ma del tutto coerente rispetto al modello delineato nel primo capitolo.

6.2 Caratteristiche del sistema di controllo: il test delle ipotesi di ricerca

Come evidenziato nel quinto capitolo, al fine di testare le ipotesi interpretative proposte nel presente lavoro di ricerca, i dati raccolti con il questionario sono stati analizzati ricorrendo ad alcune tecniche di indagine statistica. Al fine di compiere tale analisi le categorie istituzionali presenti nella popolazione sono state impiegate alla stregua di variabili indipendenti.

La dimensione dell'organizzazione in termini di personale è stata impiegata quale variabile indipendente dopo essere stata trasformata in dummy contraddistinta dai seguenti valori:

- 0, passaggio da amministrazione piccola²⁰ (tra 0 e 50 dipendenti) ad amministrazione di medie dimensioni (tra 50 e 500 dipendenti);
- 1, passaggio da amministrazione di piccole dimensioni ad amministrazione di grandi dimensioni (oltre 500 dipendenti).

La dimensione dell'organizzazione in termini di spese è stata trasformata in variabile di tipo dummy distinguendo fra due valori:

- 0, passaggio da amministrazione piccola (spese tra 0 e 10 milioni) ad amministrazione di medie dimensioni (spese fra 10 e 50 milioni di euro);

²⁰ L'attribuzione del carattere di piccola, media, grande, in corrispondenza dei livelli di personale indicati è stata effettuata a partire dall'analisi qualitativa dei questionari compilati. Lo stesso tipo di analisi ha condotto alla definizione dei caratteri piccola, media, grande in relazione alle dimensioni complessive delle spese sostenute nel 2004.

- 1, passaggio da amministrazione di piccole dimensioni ad amministrazione di grandi dimensioni (spese oltre 50 milioni di euro).

Anche la frequenza delle relazioni formali, infine, è stata trasformata da variabile continua a variabile di tipo dummy contraddistinta dai seguenti valori:

- 0, in corrispondenza del passaggio da una frequenza di relazione bassa (nulla, annuale o semestrale) ad una frequenza media (trimestrale);
- 1, in corrispondenza del passaggio da una frequenza di relazione bassa ad una frequenza alta (mensile, settimanale).

La trasformazione di tali variabili ha risposto ad esigenza di parsimonia nella definizione del set di variabili indipendenti che si è resa necessaria dato il numero contenuto (40) di soggetti rispondenti. La trasformazione della variabile quantitativa in variabile di tipo qualitativo non ha peraltro condotto ad una perdita di informazioni, essendo in questa sede rilevante non il dato puntuale assunto dalle variabili indipendenti quanto l'andamento delle medesime.

La logica prevalente nel sistema di controllo (variabile dipendente LOCO) è stata costruita a partire dalle informazioni contenute nella sezione del questionario dedicata alla dimensione operativa del controllo. L'indice è stato costruito in maniera tale che il suo valore sia corrispondente a 0 in corrispondenza di una situazione in cui nella gestione dei rapporti fra amministrazione ed amministrazione di riferimento prevale la logica burocratica. Mano a mano che tale logica si sposta verso forme di tipo network, l'indice incrementa il suo valore sino ad assumere un valore pari a 1 in presenza di logiche di tipo mercato. Gli elementi considerati al fine della costruzione di tale variabile sono stati:

- La presenza di un documento nel quale sono formalmente specificati dall'amministrazione di riferimento gli obiettivi propri dell'organizzazione, valori: 1, documento presente, 0, documento assente;
- Il coinvolgimento dell'amministrazione nella definizione o modifica del documento di indirizzo redatto dall'amministrazione di riferimento, valori: 1, coinvolgimento, 0, non coinvolgimento;
- L'eterogeneità dei contenuti del documento di indirizzo redatto dall'amministrazione di riferimento, valori: 1, documento eterogeneo, 0, documento concentrato su alcuni contenuti²¹;

²¹ Il livello di eterogeneità è stato valutato prendendo a riferimento la domanda del questionario relativa ai contenuti del documento di indirizzo redatto dall'amministrazione di riferimento ulteriori rispetto all'indicazione delle risorse assegnate. Si è assunto che laddove fossero stati indicati nella relativa domanda più di due contenuti ulteriori, il livello di eterogeneità risulta alto. Tale fattore è stato considerato

- La modifica infra-annuale del documento di indirizzo redatto dall'amministrazione di riferimento, valori: 1, documento modificato; 0, documento non modificato.

La variabile LOCO è stata definitiva secondo un processo di somma degli indici ora considerati e successiva divisione per quattro. Il risultato è dunque costituito da una variabile i cui valori variano fra 0 e 1 con un livello accettabile di affidabilità²².

La complessità del sistema di governance delle relazioni fra amministrazione ed amministrazione di riferimento (variabile dipendente COGO) è stata costruita a partire dalle informazioni contenute nella sezione del questionario dedicata alla dimensione istituzionale del controllo. L'indice è stato costruito in maniera tale che il suo valore fosse corrispondente a 0 in presenza di un basso livello di complessità per crescere fino ad 1 al crescere delle condizioni di complessità. Gli elementi considerati in relazione alla definizione della presente variabile sono stati:

- Presenza di un organo collegiale collocato al vertice dell'amministrazione, valori: 1, presenza, 0, assenza.
- Funzione svolta dall'organo collegiale collocato al vertice dell'amministrazione, valori: 1, funzione decisionale, 0, funzione consultiva;
- Presenza di altri organi collegiali collocati al vertice dell'amministrazione, valori: 1, presenza, 0, assenza;
- Funzione svolta dagli altri organi collocati al vertice dell'amministrazione, valori: 1, funzione decisionale, 0, funzione consultiva;
- Separazione formale del ruolo di Presidente dal ruolo di Direttore Generale dell'amministrazione, valori: 1, separazione, 0, presenza di un unico ruolo in seno all'amministrazione.

La variabile COGO è stata definitiva secondo un processo di somma degli indici ora considerati e successiva divisione per cinque. Il risultato è dunque costituito da una variabile i cui valori variano fra 0 e 1 con un discreto livello di affidabilità²³.

Le caratteristiche assunte dal processo di controllo (variabile dipendente PROCO), in particolare in termine di rilevanza del controllo sui risultati, sono state analizzate prendendo a riferimento la definizione di ciclo di controllo proposta da Verhoest et al. (2004b) e finalizzata a descrivere gli elementi di controllo rilevanti nell'interazione fra amministrazione ed

indice di un approccio di tipo negoziale al controllo dal momento che un ampliamento dei contenuti del documento di indirizzo delinea un rapporto basato in modo maggiore sull'esplicitazione delle aspettative delle parti (e non sull'esercizio dell'autorità da parte dell'amministrazione di riferimento).

²² Il test di affidabilità svolto calcolando il valore Cronbach's alpha ha mostrato un valore pari a 0,593.

²³ Il test di affidabilità svolto calcolando il valore Cronbach's alpha ha mostrato un valore pari a 0,659.

amministrazione di riferimento. Assumendo che tale interazione si svolge con l'obiettivo da parte dell'amministrazione di riferimento di allineare il comportamento dell'amministrazione vigilata alle proprie preferenze, la variabile PROCO è stata definita prendendo in considerazione i seguenti elementi:

- La definizione da parte dell'amministrazione di riferimento di un set di obiettivi contenuti in un apposito documento;
- La definizione di un set di indicatori che rendano tali obiettivi misurabili;
- La presenza di un sistema di rilevazione sistematica dei risultati raggiunti dall'amministrazione;
- La presenza di un processo di valutazione dei risultati prodotti dall'amministrazione da parte dell'amministrazione di riferimento;
- L'esistenza di un sistema di incentivi e sanzioni per l'amministrazione legati alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

La variabile PROCO è stata definita secondo un processo iterativo degli indici ora considerati. Alle amministrazioni che definiscono esse stesse i propri obiettivi è stato attribuito un valore pari a zero, dal momento che tale situazione configura di fatto una situazione di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento non basato sulla valutazione dei risultati. Alle amministrazioni che ricevono i propri obiettivi dall'amministrazione di riferimento, che posseggono un sistema di rilevazione del livello di raggiungimento dei medesimi, che vengono valutate a partire dai contenuti di tale sistema di rilevazione e che ottengono incentivi o sanzioni a partire da tali valutazioni è stato attribuito un valore pari a 1. L'esito di tale processo iterativo è una variabile i cui valori oscillano fra 0, 0.2, 0.4, 0.6, 0.8 e 1²⁴ La variabile misura quindi la completezza del ciclo di controllo basato sulla valutazione del grado di raggiungimento dei risultati attribuiti all'amministrazione e consente di testare l'ipotesi per cui tale tipo di controllo, nel caso delle agenzie come nel caso delle amministrazioni ministeriali, sarebbe comunque basso.

Quale primo step di analisi successivo al calcolo del valore assunto da tali variabili in corrispondenza delle amministrazioni che hanno risposto al questionario, le tre variabili dipendenti sono state messe in correlazione l'una con l'altra al fine di escutere la presenza di percorsi cumulativi. La correlazione bivariata non ha mostrato relazioni significative. La Tabella 6.34 mostra il dato medio raggiunto da ciascuna variabile in corrispondenza delle tre categorie istituzionali coinvolte nella presente analisi. Il dato relativo alla logica di controllo prevalente nei diversi modelli mostra come nel caso delle agenzie si configura un modello contraddistinto dal

²⁴ Data la natura iterativa della variabile, il test di affidabilità non ha senso.

ricorso ad elementi che si discostano dalla tradizionale logica burocratica. Tale logica ispira ancora il rapporto tra amministrazioni ministeriali ed enti pubblici mentre risulta meno rilevante nel caso del rapporto con enti di natura privata ed assume la minore rilevanza proprio in relazione al rapporto tra amministrazioni ministeriali ed agenzie. Il livello di complessità dei sistemi di governance, coerentemente alle ipotesi della presente ricerca, si presenta più elevato nel caso di enti pubblici e di enti di natura privata. Per quanto riguarda il dato relativo al processo di controllo, le medie in corrispondenza delle diverse categorie di amministrazioni mostrano anzitutto che il livello medio è alto. La terza ipotesi non risulta quindi confermata dall'analisi dei dati dal momento che tanto agenzie ed enti pubblici quanto enti di natura privata presentano un processo di controllo il cui orientamento ai risultati può essere considerato medio alto.

Variabile	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati	Totale
Logica di controllo (LOCO)	0,60	0,19	0,41	0,28
Complessità governance (COGO)	0,47	0,64	0,78	0,62
Processo di controllo (PROCO)	0,63	0,50	0,82	0,61

Tabella 6.34 Media del valore assunto dalle variabili dipendenti

La Tabella 6.35 mostra le correlazioni bivariate fra le variabili dipendenti e la forma istituzionale delle amministrazioni rispondenti al questionario che risultano significative. Tale correlazione consente anzitutto di affermare che la prima ipotesi interpretativa del presente disegno di ricerca risulta confermata: la creazione di un'agenzia riduce la rilevanza della logica gerarchica nell'ispirare i sistemi di controllo e ciò vale anche in relazione alla costituzione di enti di natura privata. Il dato appare invece contrastante rispetto alla creazione di enti pubblici in corrispondenza della quale si assiste ad una potenziale riduzione dei livelli assunti dalla variabile LOCO (riaffermazione di logiche burocratiche). Anche la seconda ipotesi interpretativa risulta parzialmente confermata: la complessità dei sistemi di governance cresce in presenza di enti di natura privata mentre risulta più semplice nel caso dei dipartimenti ministeriali di particolare autonomia ricaduti nell'ambito dell'analisi. Il dato non presenta un livello sufficiente di significatività nel caso di agenzie ed enti pubblici. Quanto al processo di controllo, l'ipotesi è in parte sconfessata dal dato relativo agli enti privati mentre non è possibile compiere valutazioni rispetto al caso delle agenzie.

Variabile	Dipartimenti	Agenzie	E. Pubblici	E. Privati
Logica di controllo (LOCO)		0,413**	-0,344*	0,280
Complessità governance (COGO)	-0,035*			0,385*
Processo di controllo (PROCO)			-0,370*	0,348*

* Correlazione significativa a livello 0,05 (2-tailed).

** Correlazione significativa a livello 0,01 (2-tailed).

Tabella 6.35 Correlazioni fra variabili dipendenti e forma istituzionale

Variabile	LOCO	COGO	PROCO
Agenzie	0,678*		
Enti pubblici			
Enti privati		0,790*	
R ²	0,319	0,298	0,167
R ² aggiustato	0,259	0,240	0,098
F	5,308	5,096	2,404
Significatività di F	0.004	0.005	0,083

* Correlazione significativa a livello 0,05 (2-tailed).

Tabella 6.36 Regressione multipla fra variabili dipendenti e forme istituzionali

La Tabella 6.36 mostra gli esiti della regressione multipla compiuta impiegando le forme istituzionali come tre variabili indipendenti di tipo binario evidenzia che il cambiamento di assetto istituzionale rappresentato dalla costituzione di un'agenzia costituisce una variabile rilevante solo in relazione agli effetti che esso produce rispetto alle complessive logiche di controllo. In altri termini, la creazione di un'agenzia, o la trasformazione di un'organizzazione in agenzia, innesta un sistema di controllo nel quale trovano spazio logiche alternative a quelle tradizionali burocratiche. L'unica altra relazione significativa evidenziata dalla regressione è quella fra la costituzione di un ente di natura privata ed il livello di complessità del sistema di governance. Risulta confermato quanto già evidenziato nell'analisi descrittiva e cioè che tale categoria istituzionale corrisponde ad un livello di complessità dei sistemi di governance più elevato.

Variabile	Personale oltre 500	Spese oltre 50 mln	Compiti regolativi	Relazioni formali frequenti
Logica di controllo (LOCO)	-	-	-0.352*	-
Complessità governance (COGO)	0.387*	0.359*	-	-
Processo di controllo (PROCO)	-	-	-	0.414*

* Correlazione significativa a livello 0,05 (2-tailed).

Tabella 6.37 Correlazioni fra variabili dipendenti ed elementi anagrafici delle amministrazioni

A conclusione dell'analisi statistica presentata a supporto del presente lavoro di ricerca, le variabili dipendenti sono state correlate alle variabili indipendenti relative ad alcune caratteristiche anagrafiche delle amministrazioni. Nella Tabella 6.37, per chiarezza espositiva, sono state inserite esclusivamente le correlazioni che presentavano un livello di significatività accettabile. L'esito mostra che gli elementi anagrafici selezionati influenzano in maniera solo parziale le caratteristiche dei sistemi di controllo e governance analizzati. In particolare lo svolgimento di compiti regolativi da parte dell'amministrazione risulta correlato ad un maggior ricorso a logiche di tipo burocratico nel funzionamento dei sistemi di controllo. Ciò appare coerente con la natura di tali compiti che, essendo legati alla verifica relativa all'applicazione di

un determinata normativa, ben si prestano ad informare la stessa organizzazione ai principi burocratici propri della regolazione. La complessità del sistema di governance risulta maggiore in presenza di amministrazioni che pare corretto definire grandi. Assumendo che la dimensione di un'amministrazione pubblica, espressa in termini di numero di dipendenti e livello delle spese sostenute, costituisca una *proxy* della sua rilevanza, appare del tutto comprensibile che grandi amministrazioni coinvolgano un numero consistente di interessi e che pertanto la rappresentanza dei medesimi e lo svolgimento del controllo nella sua dimensione istituzionale risultino contraddistinti da un livello maggiore di complessità. Quanto al processo di controllo ed al suo focus sui risultati, la correlazione significativa in questo caso risulta essere quella con la frequenza delle relazioni formali. Il dato mostra come ad un incremento della frequenza delle relazioni formali corrisponda un maggiore focus del processo di controllo sulla verifica del grado di raggiungimento dei risultati. L'esito di questa analisi induce a ritenere che relazioni formali frequenti si accompagnino ad un maggior controllo da parte dell'amministrazione di riferimento sui risultati dell'amministrazione agente, ponendo di fatto in essere un rapporto di accountability più stretto.

7 Conclusioni

L'introduzione del modello delle agenzie nel sistema amministrativo italiano si è inserita in un panorama contraddistinto da un livello di differenziazione organizzativa ed istituzionale già elevato. Prescindendo dalle ragioni che hanno condotto alla riforma, l'affacciarsi di questa nuova tipologia di soggetto ha reso rilevante il tema del reale livello di differenziazione del medesimo rispetto alle tradizionali forme già presenti nel sistema, ed in particolare l'ente pubblico e gli enti di natura privata svolgenti funzioni pubbliche. L'analisi svolta, fotografando la situazione esistente nel 2006, ha evidenziato un forte profilo di differenziazione fra i tre soggetti tanto in relazione alle caratteristiche anagrafiche dei medesimi, tanto rispetto alle specifiche dimensioni del controllo prese in considerazione nella presente ricerca, ovvero la complessità, la logica e il focus. La ricerca ha dimostrato che l'introduzione del modello delle agenzie conseguente alla riforma attuata per effetto del D.Lgs. n. 300 delle 1999 ha condotto ad un sistema di controllo contraddistinto da una più evidente differenziazione all'interno del sistema dei controlli di modelli distinti in relazione alle diverse tipologie organizzative ed istituzionali. La rilevanza della tradizionale logica gerarchica nell'informare i sistemici di controllo ed i rapporti fra amministrazioni risulta minore nel caso dei rapporti fra amministrazioni ministeriali ed agenzie. La complessità dei sistemi di governance è invece maggiore in corrispondenza delle agenzie, confermando in ciò le ipotesi di ricerca. Il risultato inatteso è relativo al focus dei sistemi di controllo. L'ipotesi che anche nelle agenzie il livello di controllo sui risultati sia basso non è infatti confermato dalla ricerca. Le agenzie sono maggiormente orientate a sviluppare sistemi di controllo improntati alla misurazione e valutazione dei risultati e ciò risulta del tutto coerente con le loro caratteristiche.

Per completare l'analisi dei risultati emersi dal presente lavoro di ricerca, appare opportuno proporre alcune riflessioni su tre elementi che si collegano strettamente al tema del controllo sulle agenzie e contribuiscono a meglio comprenderne i tratti di specificità: il problema di interazione organizzativa anzitutto, la declinazione di strumenti di programmazione e controllo in secondo luogo ed, infine, l'influenza esercitata dalla cultura amministrativa diffusa nel sistema italiano.

7.1 Complessità delle dinamiche di interazione organizzativa

I problemi di interazione organizzativa nei rapporti tra amministrazioni pubbliche ministeriali ed agenzie appaiono legati non soltanto alle caratteristiche dei sistemi di controllo ma anche ad

alcuni aspetti di progettazione organizzativa. Innanzitutto la struttura assunta dal dipartimento ministeriale e dagli organi presenti al suo interno è centrale per l'impatto che essa ha sull'autonomia effettiva dell'agenzia e sulle relazioni fra questa ed eventuali altre agenzie. Limitando l'analisi al primo livello sono possibili diverse strutture relazionali: da un lato soluzioni che vedono il dipartimento come vertice quasi gerarchico di un insieme di agenzie omogenee non in relazione fra loro. Dall'altro, soluzioni organizzative che pongono il ministero al centro di una rete di relazioni fra agenzie operative, agenzie di servizio e vertice politico in una sorta di ragnatela. Il modo in cui il dipartimento ministeriale interpreta il ruolo ad esso affidato nell'ambito del modello è molto importante: l'organizzazione ministeriale tende progressivamente a ridurre le sue dimensioni a fronte dell'esternalizzazione delle attività affidate all'agenzie ma contemporaneamente possono restare affidate ad essa altre attività che richiedono comunque il mantenimento di una certa capacità amministrativa, si pensi in particolare alla dimensione territoriale e alla necessità di mantenere sedi periferiche con i costi che questo può determinare.

Nella scelta di procedere alla creazione di agenzie risulta centrale la valutazione di quali caratteristiche debba assumere l'organizzazione ministeriale per così dire residua al processo di separazione. Il rischio che questa, mantenendo molti dei tratti precedenti alla riforma, non riesca a modificare il suo modo di operare e non assuma quel ruolo di vigilanza, negoziazione e supervisione che le è richiesto, è molto alto. La situazione ideale vede un dipartimento snello, svolgente esclusivamente funzioni di staff per il ministro e attività di monitoraggio, non coinvolto in attività di tipo operativo e impegnato ad operare quale fonte di coordinamento con gli altri dipartimenti e la complessiva struttura dell'esecutivo (Talbot, 2004).

E' inevitabile che fra dipartimento ed agenzie si venga a determinare una forte interdipendenza funzionale e ciò anche per la complementarità dei ruoli: l'agenzia non è un soggetto indipendente e necessità dell'intervento del dipartimento per inquadrare la sua azione. Laddove non fosse possibile realizzare una struttura di questo tipo, risulterebbe opportuno procedere ad una riconfigurazione dell'intera organizzazione ministeriale, al fine di ricondurre l'insieme delle agenzie ad uno o più dipartimenti coerenti al modello, magari anche a discapito dell'omogeneità nell'attività svolta dalle stesse. Ciò rafforzerebbe indubbiamente la percezione del modello senza peraltro produrre maggiore complessità di quanto accadrebbe se le agenzie fossero afferenti ciascuna ad un dipartimento di ampie dimensioni e potenzialmente in grado di reintegrarsi verticalmente alla prima occasione favorevole.

I rapporti tra ministero ed agenzia sono influenzati peraltro anche dalla presenza di altre agenzie, poiché tale condizione normalizza questo tipo di relazione all'interno del ministero e consente di evitare l'attribuzione di caratteri di eccezionalità che possono giustificare

un'interpretazione particolaristica e quindi una deviazione dalle componenti indicate. Importante per la diffusione del modello non è solo che la sua introduzione trovi ampia portata ma anche che rimanga operativo un numero consistente di agenzie nell'ambito di diversi ministeri: in tal modo si evita l'associazione di questa soluzione organizzativa esclusivamente ad un determinato insieme di attività e soprattutto si ottiene una varietà di esperienze in grado di rendere maggiormente prevedibile l'efficacia che il ricorso allo stesso può produrre in nuove aree. Il numero di agenzie e la loro diffusione in aree diverse influenzerebbero dunque l'ulteriore ricorso allo stesso (Greve, 2002).

Chiaramente non ci sono solo vantaggi legati alla crescita del numero delle agenzie, tale fenomeno può determinare anche dei problemi (Bardach, 1998). Innanzitutto tanto più vasto è l'ambito di applicazione, in termini di eterogeneità di funzioni svolte, tanto più il modello va incontro ad un processo di differenziazione delle dimensioni, degli stili di management, delle modalità di trattamento del pubblico impiego, delle pratiche negoziali che lo contraddistinguono. C'è la possibilità che questo processo generi una certa confusione e che si continui a parlare di agenzie come di un fenomeno omogeneo anche quando ormai, impostato il sistema, i tratti sono tanto distinti da richiedere iniziative ed interventi specifici: se è vero che il modello è unico, non è altrettanto vero che le soluzioni organizzative devono essere le medesime in ogni caso, ciò che altrimenti si ottiene è un ritorno alla rigidità, il che è particolarmente probabile laddove sia prevalente una cultura burocratica che interpreta il modello in termini rigidi e procedurali.

Un altro problema di carattere organizzativo può essere legato alla presenza di un numero eccessivamente elevato di agenzie o di agenzie di grande dimensione poiché in tali situazioni può venirsi a configurare un cosiddetto effetto di *budget balkanisation* (Koppel, 2003). Si tratta di una situazione in cui la frammentazione delle risorse disponibili fra un certo numero di soggetti dotati di autonomia nell'impiego delle medesime produce una certa rigidità poiché le risorse negoziate non possono essere sottratte in corso di esercizio ed il trasferimento di risorse da un'area all'altra, come da un'agenzia all'altra, diventa difficoltoso. D'altra parte la predisposizione di fondi a garanzia di una maggiore flessibilità costituisce un costo/opportunità poiché c'è il rischio che essi non siano sufficienti o che al contrario restino inutilizzati. Tale problema è particolarmente evidente quando l'agenzia ha dimensioni tali da impegnare somme ingenti del bilancio pubblico. Rimanendo nell'ambito dei problemi che un numero elevato di agenzie potrebbe comportare, è possibile riflettere sull'effetto che tale dimensione può avere sul processo di definizione delle politiche pubbliche. Ferma restando la centralità della rilevanza politica nel determinare l'attenzione che la componente ministeriale attribuirà ad una determinata materia, resta la possibilità che la frammentazione delle competenze si accompagni

ad una *distrazione* rispetto a determinate aree di attività: laddove sussista una molteplicità di agenzie con le quali occorre definire ed instaurare operativamente un percorso informativo che renda il dipartimento ministeriale in grado di avere una perfetta conoscenza dell'attività svolta e soprattutto una costante disponibilità di dati aggiornati e veritieri, tale molteplicità produce complessità e ciò invariabilmente richiede risorse, finanziarie e gestionali.

Nelle prime fasi di applicazione del modello, quando ancora non sussiste un'esperienza rilevante in merito all'impiego pratico dello stesso in una determinata area di attività, così come laddove il modello sia ormai applicato da molto tempo, e quindi abbia trovato realizzazione un processo di routinizzazione, il rischio è che l'agenzia sviluppi dei propri interessi ed operi per indurre l'amministrazione ministeriale a definire politiche in linea con quest'ultimi. In questo caso l'agenzia definisce di fatto la politica pubblica e ciò ha maggiori probabilità di verificarsi quando la complessità è incrementata dalla molteplicità delle interazioni. Spetta al dipartimento sviluppare quelle competenze che lo rendano sensibile nel percepire, nella rete di relazioni istituzionali che la creazione di agenzie viene a determinare, deviazioni rispetto allo schema di relazione che deve contraddistinguere il rapporto tra agenzia e ministero, ovvero un rapporto fra principale ed agente (Longo, 2005).

7.2 Necessità di strumenti di misurazione e valutazione dei risultati

Come osservato nel terzo capitolo e confermato dagli esiti dell'analisi svolta, il tema dell'agenzia quale soluzione istituzionale ed organizzativa, genera problemi di controllo non soltanto in tema di definizione dei rapporti inter-istituzionali, ma anche di necessità di sviluppare nuovi strumenti a supporto dei fabbisogni di coordinamento emergenti. In tal senso assume centralità il tema delle caratteristiche che si ritiene debbano contraddistinguere i sistemi di misurazione, monitoraggi e valutazione dei risultati.

Sebbene in tutti i paesi siano in uso strumenti volti a realizzare effettivamente tale tipo di misurazione, elemento di per sé necessario a supportare ogni tipo di programmazione (Bergamin Barbato, 1991), ciò che viene sempre più evidenziato è la necessità di inserire tale valutazione in una strategia più ampia, in grado di affrontare sfide di ordine tecnico. Nel caso delle agenzie, le difficoltà sono inoltre legate all'individuazione di incentivi che orientino all'impiego effettivo nei processi decisionali delle informazioni sui risultati ottenute dal processo (Reid, 2001). Il modello delle agenzie rende il tema degli indicatori una questione improrogabile poiché la loro individuazione costituisce teoricamente premessa necessaria alla definizione dell'accordo. L'esperienza inglese mostra bene come il tema degli indicatori possa essere introdotto, analogamente a quanto avviene nel caso del controllo di gestione, prima del modello

delle agenzie, ma è in presenza di quest'ultimo che se ne coglie la necessità e che tale comprensione si estende oltre le aree interessate dal processo di costituzione delle agenzie, per andare a coinvolgere tutta la pubblica amministrazione.

Molti studi compiuti negli ultimi anni in quell'insieme di contributi teorici che va sotto il nome di New Public Management, ma non solo in esso, ha sottolineato con insistenza l'importanza di sviluppare tecniche e strumenti che rendessero possibile la misurazione dei risultati prodotti dalle varie amministrazioni. L'esperienza ha subito evidenziato come sussistesse per molte attività una difficoltà oggettiva nell'individuazione di indicatori idonei a compiere una corretta valutazione dell'operato. L'assenza di un prezzo o comunque di una grandezza che potesse corrispondere al ricavo, che tipicamente caratterizza l'attività di un'impresa, priva l'istituto pubblico della principale misura oggettiva del risultato prodotto. In molti casi inoltre non è possibile compiere nemmeno misure indirette, si pensi a servizi sociali o all'attività di ricerca: è vero che esistono indicatori in grado di misurare in qualche modo l'attività, ma l'attenzione è qui posta sui risultati, in particolare in termini di outcome, cioè di capacità di soddisfare il bisogno pubblico per il quale l'attività è stata appunto realizzata (Bouckaert, Halligan, 2008). Parlando di agenzie, il tema è particolarmente importante poiché ha precisamente a che fare con la possibilità stessa che tale rapporto sia impiegabile con riferimento alla realizzazione di una determinata attività. L'esito di un determinato processo produttivo può essere misurato infatti lungo diverse dimensioni e coerentemente a diverse prospettive a seconda delle finalità che il processo di rilevazione si pone. Possono così costituire elementi di valutazione in quanto oggetto di specifici obiettivi:

- gli input, ovvero l'ammontare di fattori produttivi impiegati nel processo;
- le attività componenti i processi;
- gli output, ovvero i beni prodotti dal processo;
- gli outcome, ovvero gli effetti legati al processo di produzione in termini di capacità dei proccetti realizzati di soddisfare i bisogni all'origine del servizio pubblico.

Un sistema di controllo di gestione dovrebbe essere in grado potenzialmente di attuare, attraverso la propria struttura informativa, innanzitutto una programmazione relativa a ciascuna di tali componenti, in secondo luogo una rilevazione tempestiva e periodica dei medesimi.

Nel caso di un'agenzia ciascuna di queste dimensioni acquista una connotazione del tutto peculiare. In primo luogo l'agenzia acquisisce input attraverso un processo di negoziazione che è strettamente legato ai risultati dell'attività che le viene delegata, ciò significa operativamente che tale organizzazione deve essere in grado di conoscere con precisione i termini del rapporto tra input ed output che la sua struttura produttiva è in grado di sostenere, in altri termini deve

possedere una chiara cognizione della propria efficienza. Qualora infatti non disponesse di tale conoscenza ne risulterebbe il rischio per essa di non poter rispettare gli impegni assunti, per esempio in quanto si è stimata una capacità di raggiungimento degli output superiore a quella che l'ammontare di input ottenuto consente effettivamente di raggiungere.

In secondo luogo è fondamentale per l'esistenza di un rapporto di agenzia che l'attività da questa svolta possa essere misurata in termini di output: alla base del rapporto intercorrente fra principale ed agente sta infatti la possibilità da parte del primo di osservare quantomeno i risultati prodotti dal processo decisionale delegato al secondo, in assenza di indicatori operanti in tal senso non è possibile realizzare quel processo di allineamento degli interessi che solo garantisce che l'azione dell'agente non si muova in direzioni esclusivamente opportunistiche. Ciò significa che laddove l'attività non sia suscettibile di traduzione in termini di output prodotti dall'agenzia, tale soluzione organizzativa non rappresenta un'alternativa valida alla tradizionale gerarchia.

In terzo luogo il rapporto di agenzia pone in primo piano una questione molto delicata e cioè quella della misurabilità degli outcome: posto che l'agenzia sia dotata di tecniche di rilevazione in grado di misurare le attività svolte in termini di prestazioni e beni prodotti, cioè di output, non è detto che altrettanto possa dirsi rispetto alla misurazione degli effetti legati a tale produzione, dell'idoneità di tale produzione in relazione alla realizzazione di quelli che sono gli obiettivi generali attribuiti a quella determinata attività. Tale situazione può verificarsi sostanzialmente per due ragioni. Da un lato può essere che il sistema non sia impostato in modo tale da rilevare tale dimensione, per la mancata previsione di strumenti di rilevazione appositamente dedicati e di indicatori in grado di operare in tal senso. Ciò peraltro è quanto normalmente si verifica, e si è verificato per esempio nel caso dell'esperienza britannica, laddove si va ad introdurre un nuovo rapporto di tipo negoziale: le prime fasi di attuazione del programma Next Steps hanno messo in evidenza come l'attenzione si sia innanzitutto rivolta alla definizione di un numero elevato di indicatori, espressione di obiettivi concentrati sulla misura quantitativa degli output e su indicazioni in termini di efficienza (Carter, Greer, 1993). La seconda ragione che può essere all'origine dell'assenza di misure legate all'outcome è che tali misure sono di difficile determinazione, nel senso che non esistono indicatori in grado di fornire una misura di tali outcome o ancora che non è possibile stabilire una connessione fra output ed outcome. In tal caso il problema rispetto al rapporto di agenzia consiste nel potenziale conflitto di attribuzione delle responsabilità che può sorgere laddove, rispetto all'area di attività interessata, si negoziassero obiettivi espressi in termini di outcome senza che ci sia chiarezza intorno alla natura degli indicatori di riferimento per la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi. Inoltre laddove anche nell'ambito del processo di negoziazione trovasse spazio

l'elaborazione di indicatori legati a tali obiettivi, le difficoltà di misurazione dei medesimi potrebbero condurre ad una situazione di incertezza circa la capacità dell'agenzia, non di raggiungere i propri scopi, ma piuttosto di essere valido strumento di implementazione della policy. In altri termini sussiste il rischio che si trasferisca sul giudizio svolto intorno al modello quello che al contrario è un limite legato alla natura dell'attività svolta o alle potenzialità degli strumenti di rilevazione.

Il tema della misurabilità degli outcome acquista dunque con riferimento al modello delle agenzie un'importanza tutta particolare: si consideri il caso in cui l'attività svolta non sia effettivamente in grado di pervenire ad una realizzazione degli obiettivi generali attribuiti alla funzione. Una struttura gerarchica, unitaria ed integrata, sebbene non assicuri di per sé la percezione di tale debolezza tuttavia, almeno potenzialmente, pone i vertici dell'organizzazione, chiamati a compiere valutazioni di ordine strategico, in condizione di percepire i segnali di trend negativo che possono manifestarsi lungo la catena organizzativa. Nel caso di un'agenzia sussiste una soluzione di continuità rispetto al percorso di tali segnali che è data dal rapporto negoziale fra vertice dell'agenzia e dipartimento ministeriale. Una soluzione organizzativa di questo tipo allora, in assenza di indicatori forti in relazione alla capacità di dare indicazione del outcome determinatosi, può condurre a situazioni di incertezza in cui gli interventi strategici rischiano di essere intempestivi se non anche inadeguati.

Parlando di agenzie dunque, la definizione di indicatori in grado di fornire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi laddove questi siano negoziati in termini non soltanto di output ma anche di outcome, è particolarmente importante, poiché coinvolge direttamente la coerenza e la stabilità dell'accordo che disciplina il trasferimento delle competenze in merito all'attività da svolgere. Quando questa definizione è complessa ne risulta complicato anche il processo di negoziazione, fino al limite di ridurre lo stesso ad una mera formalità e non dare quindi seguito alla costituzione effettiva di un'agenzia.

7.3 Rilevanza della cultura amministrativa diffusa nel paese

La realizzazione di un processo di riforma volto ad introdurre il modello delle agenzie nell'organizzazione della pubblica amministrazione, indipendentemente dagli obiettivi che si pone e dagli ambiti che coinvolge, non garantisce di per sé la reale applicazione dello stesso. La cultura amministrativa presente in un paese può giocare un ruolo determinante nella diffusione del modello delle agenzie. Posto che l'introduzione del medesimo può rispondere tanto all'adesione a teorie internazionali ed al confronto rispetto a tali esperienze quanto ad

un'originale riflessione, appare evidente che il principale elemento caratteristico del rapporto di agenzia, ovvero il rapporto negoziale fra direttore di agenzia e ministro, può essere influenzato profondamente dalla cultura diffusa nella società ed in particolare dalla cultura amministrativa.

Il grado di autonomia riconosciuto al direttore, lo spazio di negoziazione, la stessa individuazione delle aree che possono trovare quale nuova soluzione organizzativa la riorganizzazione sotto forma di agenzia, le modalità di crescita e di sviluppo, la capacità da parte dell'agenzia di rispondere ai propri compiti in modo efficiente e di svolgere la propria funzione in modo efficace, la valutazione stessa di tali parametri, sono tutte variabili che vengono influenzate dalla cultura: questa impone un percorso interpretativo che da sostanza al contenuto delle norme, sicché è verosimile ritenere che la stessa riforma, attuata tramite il ricorso alle medesime leggi, ma in due contesti culturali differenti, produrrà risultati differenti.

Per affrontare questo tema risulta opportuno specificare meglio il contesto culturale soffermandosi sulla cultura amministrativa propriamente detta, cioè sull'insieme dei valori, dei principi, delle abitudini che si accompagnano all'azione di chi effettivamente opera nella pubblica amministrazione. Parlando di cultura è possibile innanzitutto guardare ai tratti generali e compiere una distinzione sulla linea di quanto sostenuto da B. G. Peters (1998): la cultura di una società, definita appunto cultura societale, può essere tale da considerare la burocrazia come forma ideale di organizzazione, in tal caso è probabile che sia l'autorità a informare i rapporti interpersonali e che lo status influenzi decisamente i processi decisionali. In alternativa a questa società "burocratica" si colloca una forma di società definibile come "imprenditrice", in cui i processi decisionali sono improntati al ricorso a negoziati e trattative individuali e le regole tendono a derivare da prassi informali e da forme di contrattazione. Parallelamente a tale dicotomia e coerentemente ad essa è possibile individuare due modelli di concezione della pubblica amministrazione, sulla cui esistenza concordano diversi autori (Pollitt, Bouckaert, 2000).

Da un lato la prospettiva Rechtsstaat assume che lo Stato operi come forza integrante all'interno della società: le principali preoccupazioni sono date dalla preparazione, dalla promulgazione e dal rispetto delle leggi, l'azione della pubblica amministrazione è disciplinata dettagliatamente da un corpo separato di norme che definiscono il diritto amministrativo, l'operato dei funzionari pubblici, infine, è sottoposto a rigidi controlli di tipo legale e si attiene pertanto in modo rigido alla legge. Il terreno culturale retrostante è quello precedentemente definito burocratico ed evidenzia il rispetto per l'autorità e la preoccupazione per l'equità intesa come uguaglianza almeno dinnanzi alla legge. I casi nazionali cui tradizionalmente si fa riferimento sono quello francese e quello tedesco.

Dall'altro lato troviamo il modello anglosassone rivolto alla salvaguardia del *public interest* e diffuso in paesi quali Australia, Nuova Zelanda e, naturalmente, Gran Bretagna. In questi sistemi amministrativi il ruolo riconosciuto allo Stato è meno dominante e non a caso piuttosto che di Stato si parla di government, un governo la cui azione si svolge sotto un principio di forte responsabilità dinnanzi al parlamento e ai cittadini. La legge riveste anche qui un ruolo importante ma resta sullo sfondo dell'azione amministrativa. Il dipendente pubblico si pone quali obiettivi la correttezza e l'imparzialità in un contesto fortemente orientato alla flessibilità e al pragmatismo. La cultura prevalente in tale contesto assume che i vari gruppi di interesse competono affidando al governo un ruolo di arbitro e alla pubblica amministrazione il compito di operare per il pubblico interesse.

All'interno di sistemi di tipo *Rechtsstaat*, in un contesto in cui gran parte degli aspetti procedurali e organizzativi è dettagliatamente definita da un dispositivo composto di leggi, decreti, regolamenti e circolari, il cambiamento richiede la modifica coerente di ognuno di tali elementi. L'introduzione del modello delle agenzie incontra innanzitutto ostacoli in quanto riforma, ne incontra ulteriori poi in relazione alle sue caratteristiche. La separazione strutturale potrebbe non creare di per sé eccessivi problemi, anche se non mancano casi di riforme di tipo strutturale che, previste anche in modo dettagliato e tradotte in norme, non hanno poi trovato effettiva applicazione. Il vero problema è l'autonomia manageriale che, per trovare concreta applicazione, necessita di un superamento del criterio gerarchico diffuso nel processo decisionale: destrutturare l'organizzazione lasciando forti linee gerarchiche equivale a non realizzare la riforma, occorre dare autonomia ai diversi livelli e attribuire ad essi responsabilità di tipo gestionale. Ma la questione del management, prima ancora che tecnica, è una questione culturale, legata per esempio alla formazione dei dirigenti: un funzionario, attribuendo a questo termine il senso di soggetto chiamato a coprire un pubblico ufficio, inteso come insieme di pubblici poteri, che abbia una formazione di stampo giuridico e che per lungo tempo abbia operato nella convinzione che rispettando la legge ed applicandola che possono essere prodotti risultati, può non ritenere che la sua attività consista propriamente nel raggiungimento di determinati obiettivi; le sue competenze inoltre possono non essere adeguate a supportare tale nuovo ruolo e si genera pertanto una naturale preferenza per il contesto di prevedibilità e certezza in cui la norma consente di operare. Il processo di riforma richiede allora un cambiamento culturale e lo richiede a maggior ragione considerando l'altro elemento fondamentale del modello delle agenzie ovvero il *performance contracting*. Un funzionario pubblico che anche avesse accettato, magari solo perché a imporglielo è la legge, di assumersi responsabilità e compiti gestionali, tuttavia potrebbe essere culturalmente impreparato a svolgere il ruolo di controparte nella negoziazione stessa degli obiettivi con la parte politica, non

riuscendo ad interpretare, e forse anche ad accettare spontaneamente, il ruolo che gli viene attribuito. In tali condizioni il modello delle agenzie non è in grado di produrre risultati perché in verità non trova applicazione: le agenzie restano tali di nome ma continuano ad operare come dipartimenti o uffici interni a questi.

Tutt'altro discorso può valere per i sistemi amministrativi di tipo anglosassone: in essi il processo di riforma è meno problematico e la prevalenza all'interno dei sistemi di pubblico impiego di competenze di tipo generalista, rende poi più semplice il passaggio ad una prospettiva orientata alla performance. In tali contesti quindi, riforme che introducono maggiore autonomia non creano grossi problemi interni ed i dirigenti si adattano meglio col tempo a svolgere un ruolo di negoziatori. Il problema che semmai si riscontra è esattamente l'opposto di quello visto nel caso di sistemi *Rechtsstaat*: nel mondo anglosassone è centrale il tema della responsabilità in quanto non c'è un sistema normativo che impone di fare la cose in un certo modo e si chiede che chi ha uno spazio di autonomia si assuma anche la responsabilità delle proprie decisioni, possibilmente davanti a un organo rappresentativo. La catena di responsabilità che si viene così a delineare, partendo dal responsabile di ufficio per arrivare al direttore di agenzia o al capo dipartimento e al vertice politico che poi risponde al parlamento dell'operato dell'amministrazione, non è però certo una catena esclusivamente gerarchica, essa non ostacola il modello delle agenzie ed anzi crea per esso uno spazio di opportunità perché, per le sue caratteristiche, tale modello consente di chiarire di che cosa un soggetto è responsabile e di negoziare gli spazi di tale responsabilità. Non è un caso che laddove il modello delle agenzie ha trovato applicazione più evidente, e cioè in alcuni paesi anglosassoni, esso sia stato via via esteso ad ambiti di attività assai differenti fra loro per tipologia di funzioni svolte, rilevanza politica, dimensioni organizzative: ciò è avvenuto anche grazie alla presenza di una cultura amministrativa diffusa in modo pervasivo e omogeneo.

Ragionando in termini puramente teorici e date le caratteristiche del modello agenzia prospettato, si è giunti precedentemente alla conclusione che tale modello può trovare più facile diffusione in un sistema amministrativo di tipo *public interest*. Se infatti gran parte dei meriti di tale modello possono essere ricondotti alla dinamica negoziale tra direttore di agenzia e ministro, il contesto di una cultura empirica, pragmatica e flessibile che si riscontra in tale tipo di amministrazioni costituisce una condizione sicuramente più favorevole rispetto alla necessità di operare secondo quanto disposto dalla norma che si riscontra in sistemi di tipo *Rechtsstaat*. Il rischio in questo secondo contesto è evidentemente quello di ridurre il rapporto di agenzia ad una procedura in cui la parte di ogni attore è già scritta ed il processo assume quale unica funzione quella di legittimare formalmente l'attribuzione di risorse a soggetti aventi obiettivi specifici imposti autoritariamente. Richiamando la prospettiva proposta dalle teorie di

Williamson (1986), appare corretto affermare che il mercato ha maggiori probabilità di sostituirsi alla gerarchia laddove la cultura diffusa attribuisce valore ai rapporti interpersonali e ha fiducia nell'utilità che ogni agente operi in condizioni di autonomia.

Un'ultima analisi può infine essere svolta con l'obiettivo di cogliere i tratti di una cultura che funzioni come ideale presupposto al modello delle agenzie. Guardando ad un paese in cui le agenzie esistono da parecchio tempo e costituiscono la componente più ampia della pubblica amministrazione, ovvero la Svezia, ci si accorge che il modello è in questo contesto pienamente operativo. Volendo restare nell'ambito della dicotomia *Rechtsstaat* – *public interest* emerge però che tale classificazione non è esauriente. Guardando a paesi come la Svezia, la Finlandia e la Danimarca, ci si trova di fronte a sistemi amministrativi in cui vi è stato un allontanamento da classica concezione legalistica di uno Stato che tuttavia continua ad avere un ruolo centrale nella società sovrapponendosi ad essa. La formazione della dirigenza pubblica ha perso in gran parte i suoi connotati giuridici ed ha puntato all'acquisizione di nuove competenze mantenendo ugualmente un senso del peso, della centralità e della continuità dello Stato. La pubblica amministrazione nel suo complesso, pur avviando processi di privatizzazione, ha mantenuto una dimensione rilevante ed è al centro della vita sociale per il ruolo di contemperamento e composizione degli interessi che è chiamata a svolgere.

Al di là degli aspetti specifici strutturali conta, nell'ambito di questa ipotesi, considerare la tendenza, insita nella cultura amministrativa di questi paesi, a specificare nel modo più chiaro e netto il ruolo che ciascuno è chiamato a svolgere, una tendenza tanto forte da coinvolgere la legge più importante di uno Stato, ovvero la costituzione. La separazione fra ministeri ed agenzie è infatti in Svezia un principio costituzionale che consente alle seconde di operare effettivamente e nella più ampia autonomia. Parallelamente esistono in Svezia, come del resto in Gran Bretagna, dispositivi e strumenti a tutela della democraticità dell'azione pubblica: ombudsman, pubblicazioni periodiche e meccanismi di nomina e revoca dei responsabili, strumenti quindi diversi dai controlli di legittimità che contraddistinguono i sistemi di tipo opposto.

7.4 Considerazioni conclusive

Il presente lavoro di ricerca prende le mosse da un percorso iniziato già nel 2001. A quel tempo la ricerca del materiale che consentisse di affrontare il tema del modello delle agenzie poneva, quale primo ostacolo, quello della confusione terminologica. Facendo innanzitutto riferimento all'esperienza dei paesi anglosassoni, e della Gran Bretagna in particolare, la differenziazione organizzativa ed istituzionale legata all'introduzione nel decennio precedente delle agenzie

aveva effettivamente originato un importante dibattito intorno al concetto, conducendo peraltro non sempre a definizioni univoche. A distanza di anni, molto è stato scritto sul tema ed il modello delle agenzie è andato incontro ad una progressiva diffusione che ne ha reso i contorni variabili e instabili. Inserendosi in un percorso di ricerca più ampio, concentrato sull'esperienza di alcuni sistemi amministrativi europei e coordinato da un team internazionale facente riferimento ai Prof. Geert Bouckaert e Guy B. Peters, il presente lavoro di ricerca ha inteso delineare i tratti e le problematiche distintive di tale modello nel contesto italiano ponendosi pienamente in linea di continuità rispetto a quanto già svolto dai colleghi del gruppo di ricerca dell'Università Bocconi.

L'analisi svolta si è inserita in una più ampia riflessione circa la comprensione, alla luce delle esperienze già realizzate ed in corso di realizzazione altrove e nel nostro paese, del ruolo e dei risultati che il modello delle agenzie può assumere nell'ambito di più ampi percorsi di riforma della pubblica amministrazione. Il modello delle agenzie ha rappresentato, in tal senso, una tra le possibili soluzioni organizzative ed istituzionali che la pubblica amministrazione di un paese può adottare. Diverse sono le ragioni che hanno spinto e potenzialmente possono condurre all'adozione di tale modello. Alcune sono state di natura contingente, come la delegittimazione crescente di apparati ministeriali bloccati dalle loro dimensioni e dalle prassi burocratiche, o come le tensioni finanziarie cui è sottoposto uno Stato cui si chiede di fare sempre di più con meno. Altre hanno assunto una portata più generale come la necessità di affrontare in modo efficace nuove funzioni governative, o di adattare l'organizzazione a cambiamenti intervenuti nell'ambiente, o ancora di facilitare la risoluzione di problemi sorti internamente all'esecutivo.

Le agenzie non hanno rappresentato una novità in sé, quanto piuttosto in relazione alle diverse problematiche poste dai fabbisogni di integrazione originati dalla loro costituzione. I governi che hanno affidato lo svolgimento di parte delle loro funzioni ad una molteplicità di soggetti definiti intorno a diversi modelli di organizzazione, si sono dovuti confrontare con l'esigenza di adeguare i loro sistemi di controllo e di governance. Il tentativo di mutare il modo di operare delle pubbliche amministrazioni è stato attuato mediante l'introduzione di forme di rapporto negoziale tra le amministrazioni del sistema come nuova logica di regolazione e controllo delle relazioni e delle responsabilità di gestione della pubblica amministrazione. Ma tale percorso di riforma si è spesso sovrapposto ad altri, non sempre coerenti.

Nell'analisi di uno scenario di riforme come quello che ha contraddistinto il decennio passato non solo in Italia ma in molti altri un po' ovunque nel mondo, conta dunque orientarsi fra effetti sovrapposti. Ciò significa che è necessario avere costantemente presenti le molteplici traiettorie che si sovrappongono e le discrepanze esistenti fra quelli che vengono assunti come punti di partenza e le condizioni realmente in essere, ma significa altresì comprendere che la riforma, al

di là dei suoi obiettivi concreti ha una funzione propria che esercita indipendentemente dai risultati prodotti. I processi di riforma intervengono a modificare gli equilibri di potere ponendo in luce, attraverso il rinnovamento, quelle che sono le strutture di controllo normalmente occulte e l'introduzione delle agenzie va è andata spesso ad incidere direttamente su quest'ultime. Le riforme operano conferendo una nuova legittimità, al fine di rinnovare la fiducia accordata alle organizzazioni pubbliche dai propri mandanti, ossia gli utenti, e l'introduzione delle agenzie si è mossa spesso nel senso di delineare un nuovo soggetto interlocutore che presenti garanzie del tutto peculiari per quanto concerne la fonte su cui basare la propria legittimità. Le riforme servono a risocializzare, ad aggiornare il processo di socializzazione ed insegnamento che ha luogo quando un soggetto entra in una nuova organizzazione e le agenzie costituiscono appunto nuove organizzazioni. Le riforme servono infine a stimolare alcuni membri dell'organizzazione ed indurli a propagare tale effetto facendosi promotori delle innovazioni introdotte ed anche in tal senso le agenzie hanno spesso operati quali fattori di riforma delineando nuovi ruoli ed attribuendoli a soggetti che inevitabilmente, per interpretarli, devono condividere e promuovere un cambiamento esteso.

L'analisi di un processo di riforma dovrebbe tenere in conto la multidimensionalità ora evidenziata, pena il rischio di valutare negativamente esperienze che al contrario sono state in grado di produrre buoni risultati. Nel caso delle agenzie questo può voler significare che laddove tali organizzazioni non fossero in grado di produrre quei minori costi e quelle migliori prestazioni che ci si attendeva da loro, ovvero generassero problemi di carattere organizzativo per esempio per il verificarsi di fenomeni di ingerenza politica nella gestione o per il delinarsi di vuoti di responsabilità, non sarebbe comunque proficuo limitarsi a bollare lo strumento come inefficace o debole. L'analisi delle condizioni di contesto, la valutazione dell'effettiva applicazione del modello e la comparazione con esperienze analoghe, consentono spesso di scoprire che, analogamente a quanto accaduto nel caso italiano, al di là delle affermazioni e delle intenzioni, il risultato prodotto nel breve periodo dall'introduzione del modello delle agenzie non è tanto rilevabile in termini di beni e servizi prodotti quanto piuttosto nella possibilità di porre in essere un nuovo modello di rapporti all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni.

Bibliografia

- 6, P. (2004) Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, n. 1, pp.103-138.
- Aberbach, J.D. and Rockman, B.A. (1988) Political and bureaucratic roles in public service reorganization, in Campbell, C.S.J., Peters, B.G. (a cura di) *Organizing Governance, Governing Organizations*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Airoldi, G., Brunetti, G., Coda, V. (1994) *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna.
- Anselmi, L. (2002) Nuove esigenze di controllo e di governance nelle amministrazioni pubbliche, SEU, Pisa.
- Bamberg, G., Spremann, K., (1987) *Agency theory: information and incentives*. Springer, Berlino.
- Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together*, Brookings Institution Press, Washington.
- Bergamin Barbato, M. (1991) *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino.
- Bertelli, A.M. (2005) Governing the Quango: An auditing and cheating model of quasi-governmental authorities, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.16, pp. 239-261.
- Borgonovi, E. (1979) *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi, E. (a cura di) (1984) *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi, E. (1988), I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione, *Azienda Pubblica*, n. 1.
- Borgonovi, E. (1996) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano.
- Bouckaert, G., Halligan, J. (2008) *Managing performance. International comparison*. Routledge, Londra.
- Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K. (2008) *Machinery of government and policy capacity: the effects of specialisation and coordination* (titolo provvisorio, in corso di pubblicazione per Edward Elgar).
- Cabinet Office (1999) *Modernizing Government*.
- Cadbury Committee (1992) *Report of the Committee on the financial aspects of corporate governance*, Londra
- Campbell, C.S.J., Peters, B.G. (eds) (1988) *Organizing Governance, Governing Organizations*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Capano, G., (2000) Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?, in G. Di Palma, S. Fabbri e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna, pp. 153-197.
- Carter, N., Greer, P. (1993) Evaluating agencies: Next Steps and performance indicators, *Public Administration*, Vol. 71, p 412.
- Casetta, (2006) *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Conforth, C. (2005) *The governance of public and non-profit organizations. What do boards do?*, Routledge, Londra.
- Corbetta, P. (1999) *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Corso, G. (2008) *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino.
- Christensen, T., Laegreid, P., Wise, L.R. (2002). *Transforming Administrative Policy*. *Public Administration*, Vol. 80, N. 1, pp 153 – 178.
- Croci, E., Frey, M., Molocchi, A. (1996) *Agenzie e governo dell'ambiente*, Franco Angeli, Milano.

Davis, G., Weller, P., Craswell, E., Eiggins S. (1999) What drives machinery of government change ? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950 – 1997. *Public Administration*, Vol.77, pp 7-50.

Del Vecchio, M. (2001) *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano

Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester, Londra

Dunsire, A., (1986) Cybernetic view of guidance, control and evaluation, in Kaufmann, F.X., Majone G., Ostrom V. *Guidance, control, and evaluation in the public sector*, de Gruyter, New York.

Elgie, R. (2006) Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of independent administrative authorities in France, *Governance*, vol.19.2,207-227.

Farneti, G., Pozzoli, S. (2006) Principi di reporting per le pubbliche amministrazioni: l'evoluzione italiana e la prospettiva internazionale, Franco Angeli, Milano.

Fattore, G. (2005) *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Milano, Egea.

Garlatti, A., Pezzani, F. (2000) *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, ETAS, Milano.

Giannessi, E. (1961), *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Colombo Corsi, Pisa.

Greer, P. (1992), The Next Steps initiative: an examination of the agency framework documents, *Public Administration*, vol. 70, N. 1, pp. 89-98.

Greve, C, Flinders, M., Van Thiel, S. (2002) Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective, *Governance*, Vol. 12, N. 2, pp. 129-146

Gualmini, E. (2003). *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Edizioni Laterza, Bari-Roma.

HM Treasury (2005) *Corporate governance in central government departments: Code of good practice*, HM Treasury, Londra.

Hoggett, P. (1996) New modes of control in the public service, *Public Administration*, Vol. 74, pp. 9-32.

Hood, C. (1973) The rise and rise of the British Quango, *New Society*, Vol. 25, N. 567, pp. 386-388

Hood C., Dunsire, A. (1981) *Bureaometrics: the quantitative comparison of British central government agencies*, Farnborough, Gower.

Hood, C., (1986) The Hidden Public Sector: The quangocratisation of the world? In Kaufmann, F.X., Majone G., Ostrom V. (a cura di) V. *Guidance, control, and evaluation in the public sector*, de Gruyter, New York.

Hood, C. (1991) A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.

Jones, L.R., Schedler, K., Mussari, R. (a cura di) (2004) *Strategies for public management reform*, Elsevier, Amsterdam.

Kaufmann, F.X., (1986) The relationship between guidance, control and evaluation., in Kaufmann, F.X., Majone G., Ostrom V. (a cura di) *Guidance, control, and evaluation in the public sector*, de Gruyter, New York

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. F. M. (1997) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, Sage, Londra.

Klijn, E.H. (2005) Networks and Inter-organizational management: challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management, in Ferlie, E., Lynn, L.E. and Pollitt, C. (2005) *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford

Koppell, J.,G.,S., (2003) *The politics of quasi-government. Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*, Cambridge University Press.

Laking, R. (2002) *Distributed public governance. Principles for control and accountability of Agencies and other Government Bodies*, OECD.

Longo, F. (2005) *Governance dei network di pubblico interesse*, EGEA, Milano.

Masini, C. (1979) *Il dinamico sistema dei valori d'azienda*, Giuffrè, Milano.

Masini C. (1984) *Pubblica amministrazione, prospettive aziendali di analisi e di intervento*, Atti del Convegno dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale, Giuffrè, Milano 1984

- Massey, A., Hutton, W. (2006) *Modernizing governance: leadership, red flags, trust and professional power*. Public Management and Policy Association, Free Press, Londra.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives: designing effective*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mukherjee R., Wilkins, J. K. (1999) *Unbundling bureaucracy through agency creation*. The Institute of Public Administration of Canada
- Mussari, R. (a cura di) (2002) *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali: esperienze italiane e internazionali a confronto*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Niskanen, W.A. (1979) *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Atherton.
- OECD (2004) *Principles of Corporate Governance*.
- OECD (2005) *Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*.
- Ongaro, E. (a cura di) (2006) *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali ed organizzativi*. Rubettino, Roma.
- Ongaro, E. (A cura di) (2008) *L'organizzazione dello stato tra autonomia e policy capacity*, Dipartimento Funzione Pubblica, Rubettino, Roma.
- Orefice, M. (2003) *Percorsi del controllo*, Direkta Editori.
- Pavan, A., Reginato, E. (2004) *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Pavan, A., Reginato, E. (2005) *Prospettive di accountability ed efficienza nello Stato italiano*, Giuffrè, Milano.
- Parrison N. Manning N. (2000) *Machinery of Government*, The World Bank Group, internet paper.
- Peters, B.G. (1998) *Managing horizontal government: the politics of coordination*, *Public Administration*, vol. 76, pp. 295-311.
- Peters, B.G., Pierre, J. (1998) *Governance without government? Rethinking public administration*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, N. 2, pp. 223-243.
- Pezzani, F. (a cura di) (2003) *L'Accountability delle Amministrazioni Pubbliche*, EGEA, Milano.
- Pezzani, F. (a cura di) (2005) *Logiche e strumenti di accountability nelle pubbliche amministrazioni*, EGEA, Milano.
- Pifer, A. (1967) *The Quasi Nongovernmental Organizations*, Carnegie Press, New York.
- Pliatzky, L. (1980) *Report on Non-Departmental Public Bodies*, HMSO, Londra.
- Pliatzky, L. (1992) *Quangos and Agencies*, *Public Administration*, Vol. 70, N. 4, Pages 555 – 563
- Pollit C. (1984) *Manipulating the machine: changing pattern of ministerial departements*. Select Committee on Public Administration Seventh Report.
- Pollitt, C. (2003a) *Joined-up Government: a Survey*, *Political Studies Review*, vol. 1, pp.34-49.
- Pollitt, C. (2003b) *The essential public manager*, Open University Press, Maidenhead.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollit C. Talbot C. (2000) *The Idea of Agency*, American Political Studies Association Conference.
- Pollitt, C., Talbot, C. (a cura di) (2004) *Unbundled Government*, Routledge, Londra.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., Smullen, A. (2004), *Agencies – How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pressman, L., Wildavsky, A. B., (1984) *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- Raney, H. (1997) *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Rebora, G. (1999) *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.
- Rebora G., Meneguzzo M. (1990) *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino.

- Reid G. (2001) Service Standards and Performance Measurement, The World Bank Group, internet paper.
- Rhodes, R.A.W. (1999) Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Philadelphia.
- Rhodes, R.A.W. (2003) What is new about governance and why does it matter? In Hayward, J., Menon, A. (a cura di) *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Schanze, E. (1989) Contract, Agency, and the Delegation of Decision Making. In Bamberg, G., Spremann, K., *Agency theory: information and incentives*, Springer, Berlino.
- Talbot, C. (2004) Executive Agencies: Have they Improved Management in Government?, *Public Money and Management*, Vol. 24, No. 2, pp 104-112.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., and Mithcell, J. (a cura di) (1991) Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life. Sage, Londra.
- Valotti, G. (2005) Management Pubblico, EGEA, Milano.
- Van Thiel, S. (2001) Quangocratization: Trends, causes and consequences, Ph.D Dissertation, University of Utrecht.
- Verhoest, K. (2003) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, Vol. 33, N. 2, pp 235-258.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G., Verschuere, B. (2004a) The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, Vol. 24, n. 2, pp. 101-118.
- Verhoest, K., Verschuere, B., Peters, B G, Bouckaert, G (2004b) Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management, *Management International*, Vol. 9, n. 1, pp 25-35.
- Wettenhall, R. (2005) Agencies and non departmental public bodies, *Public Management Review*, Vol. 7, N. 4, pp. 615-635
- Williamson, O. E. (1986) Economic Organization: Firms, Markets, and Policy Control, New York University Press, New York , New York.
- Wilkins J. (2000) Alternative Service Delivery mechanism, The World Bank Group, internet paper.
- Wilson W. (1887), The study of administration, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, pp. 197-222.
- Wilson, J. Q. (1989) Bureaucracy: what Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books, New York.
- Wirth, W. (1991) Coordination of administrative controls: institutional challenges for operational tasks" in Kaufmann, F.X. (a cura di) *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, de Gruyter, Berlino.
- Thynne, I. (2004) State organisations as agencies: an identifiable and meaningful focus of research?, *Public Administration and development*, Vol. 24, n. 2, pp.91-99.
- Yin, R. K. (2003) Case Study Research: Design and Methods, Sage, Londra.

Allegato – Testo del questionario di indagine

Progetto: COmparative public organisation data Base for Research & Analysis (COBRA)

Questionario di indagine

Amministrazione:	
Compilatore referente:	
telefono	
e-mail	

Indice del questionario

Sezione introduttiva - Informazioni sul referente

- C0 Q1 Nome dell'amministrazione**
- C0 Q2 Qualifica del Referente**

Sezione 1 - Anagrafica dell'amministrazione

- C1 Q3 Anno di costituzione dell'amministrazione**
- C1 Q4 Anno di approvazione del regolamento in vigore**
- C1 Q5 Numero di dipendenti**
- C1 Q6 Livello delle spese**
- C1 Q7 Tipologia e livello delle entrate**
- C1 Q8 Natura giuridica.a**
- C1 Q9 Natura giuridica.b**
- C1 Q10 Amministrazione di riferimento**
- C1 Q11 Settore di attività**
- C1 Q12 Tipologia di funzioni svolte**
- C1 Q13 Processo di costituzione dell'amministrazione**
- C1 Q14 Utenti dell'amministrazione**
- C1 Q15 Presenza di altri soggetti che svolgono attività simili**
- C1 Q16 Reti / Network**
- C1 Q17 Ruolo dell'amministrazione nel processo di formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche**
- C1 Q18 Società controllate dall'amministrazione**
- C1 Q19 Influenza delle regole e delle decisioni prese in sede di Unione Europea**

Sezione 2 - Profili di autonomia dell'amministrazione

- C2 Q20 Autonomia strategica e manageriale nella gestione del personale**
- C2 Q21 Autonomia finanziaria**
- C2 Q22 Autonomia strategica dell'amministrazione nel processo di definizione ed implementazione delle politiche pubbliche**
- C2 Q23 Inquadramento del personale**
- C2 Q24 Autonomia nella determinazione della struttura organizzativa**

Sezione 3 - Sistemi di governo, indirizzo e controllo nell'amministrazione

Valutazione e Audit

- C3 Q25 Documenti nei quali sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione**
- C3 Q26 Documento di programmazione dell'amministrazione di riferimento**
- C3 Q27 Processo di definizione degli obiettivi dell'amministrazione**
- C3 Q28 Rendicontazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sui risultati**

- C3 Q29 Valutazione dei risultati**
- C3 Q30 Criteri generali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento**
- C3 Q31 Esiti della valutazione**
- C3 Q32 Strumenti di audit interno ed esterno**
- C3 Q33 Strumenti di audit ad hoc**
- C3 Q34 Utilizzo di indicatori**
- C3 Q35 Tipologia di indicatori impiegati**
- C3 Q36 Responsabili del reporting**
- C3 Q37 Reporting**

Struttura di Governance

- C3 Q38 Vertice dell'amministrazione**
- C3 Q39 Nomina dei membri**
- C3 Q40 Composizione**
- C3 Q41 Nomina del direttore generale dell'amministrazione**
- C3 Q42 Natura dell'incarico del direttore generale**
- C3 Q43 Valutazione del direttore generale**
- C3 Q44 Responsabilità del direttore generale**
- C3 Q45 Responsabilità del presidente**
- C3 Q46 Frequenza delle relazioni formali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento**
- C3 Q47 Rilevanza delle relazioni formali fra l'amministrazione e l'amministrazione di riferimento**
- C3 Q48 Frequenza delle relazioni informali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento**

Budget e sistema contabile

- C3 Q49 Sistema di budget**
- C3 Q50 Sistema di rilevazione contabile**

Sezione 4 - Cultura organizzativa

- C4 Q51 Autovalutazione della cultura organizzativa dell'amministrazione**

Sezione 5 - Performance dell'amministrazione

- C5 Q52 Innovazione e cambiamento nella gestione della performance**
- C5 Q53 Strumenti di gestione della performance**
- C5 Q54 Valutazione delle criticità per il top management**

Questionario di indagine

Sezione introduttiva - Informazioni sul referente

C0 Q1 Nome dell'amministrazione*

Qual è il nome dell'amministrazione?

* Si indichino il nome completo e l'eventuale acronimo con il quale viene indicata l'amministrazione oggetto del questionario

C0 Q2 Qualifica del Referente

Qual è la qualifica del referente?*

- Presidente
- Direttore / Segretario Generale
- Direttore Amministrativo
- Responsabile del Personale
- Dirigente di altri settori/unità organizzative
- Altra qualifica (specificare) _____

**Si intende per referente la persona che risponde al questionario*

Sezione 1 - Anagrafica dell'amministrazione

C1 Q3 Anno di costituzione dell'amministrazione

In quale anno l'amministrazione è stata costituita con l'attuale denominazione?

C1 Q4 Anno di approvazione del regolamento in vigore

In quale anno il regolamento vigente è stato approvato?

C1 Q5 Numero di dipendenti

Quanti dipendenti aveva l'amministrazione al 31 dicembre 2005 (fornire il dato in termini di tempo pieno equivalente) ?*

* Si considerino tutti coloro che lavorano per l'amministrazione sulla base di una qualunque forma contrattuale ad eccezione di quella di prestazione occasionale. Per tempo pieno equivalente si consideri che due contratti a part time costituiscono un temp

C1 Q6 Livello delle spese

Qual è stato l'ammontare complessivo delle spese iscritte al bilancio consuntivo 2005 (in milioni di euro) ?*

* Qualora il dato relativo al 2005 non fosse ancora disponibile inserire il dato relativo al 2004

C1 Q7 Tipologia e livello delle entrate

Assumendo a riferimento l'anno 2005*:

Quali sono le voci di entrata dell'amministrazione? (più risposte possibili)

Qual è la principale voce di entrata? (e, se rilevante, la seconda)

Qual è in termini percentuali il peso relativo di ogni voce di entrata rispetto al totale? (stima)

	Voce principale	Voce secondaria	Peso %
Bilancio dello Stato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Trasferimenti da altre amministrazioni (inclusa Unione Europea o altri organismi sovranazionali)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Autofinanziamento attraverso cessione di prodotti o servizi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Altre entrate (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____

* Qualora il dato relativo al 2005 non fosse ancora disponibile inserire il dato relativo al 2004

C1 Q8 Natura giuridica

Con quale atto normativo è stata costituita l'amministrazione?

- Legge del Parlamento (anche decreto legislativo)
- Decreto del Presidente della Repubblica
- Decreto del Consiglio dei Ministri
- Decreto Ministeriale
- Altro (specificare) _____

L'amministrazione è dotata di personalità giuridica distinta dall'amministrazione di riferimento?

- sì
- no

Se l'amministrazione è dotata di personalità giuridica, qual è la sua natura ?

- di Diritto pubblico
- di Diritto privato

C1 Q9 Specificare la natura giuridica dell'amministrazione (es. ente pubblico non economico, SpA, etc.)

Se l'amministrazione non è dotata di personalità giuridica distinta, qual è la sua collocazione all'interno dell'amministrazione di riferimento?

- Dipartimento/direzione
- Organo autonomo
- Altro (specificare) _____

C1 Q10 Amministrazione di riferimento

Qual è l'amministrazione di riferimento?*

** Per amministrazione di riferimento si intende, se presente, l'amministrazione che individua l'indirizzo politico ed esercita funzioni di vigilanza.*

C1 Q11 Settore di attività

Qual è l'ambito di attività dell'amministrazione? (indicare fino a due ambiti)

- Economia
- Salute
- Ricerca
- Welfare
- Infrastrutture e trasporti
- Funzione Pubblica
- Beni culturali
- Attività produttive
- Istruzione
- Lavoro
- Ambiente
- Cooperazione allo sviluppo (esteri)
- Agricoltura
- Comunicazioni
- Difesa
- Esteri
- Interni
- Giustizia
- Istituzionale
- Sport
- Altro

C1 Q12 Tipologia di funzioni svolte

Qual è l'attività principale dell'amministrazione? Qual è l'attività secondaria dell'amministrazione?

	Attività principale	Attività secondaria
Supporto alla definizione delle politiche pubbliche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regolazione, controllo, ispezione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Esercizio di altre funzioni pubbliche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erogazione di servizi pubblici	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Attività a valenza industriale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C1 Q13 Processo di costituzione dell'amministrazione

Come è stata costituita l'amministrazione/ente/agenzia?

- Fusione e/o accorpamento di pre-esistenti enti/amministrazioni
- Disaggregazione da amministrazioni esistenti

- Trasformazione di amministrazione pre-esistente tramite nuovo atto costitutivo
- Creazione ex - novo
- Altro
(specificare) _____

In caso di fusione, accorpamento, separazione o trasformazione qual è il nome dell'amministrazione precedente?

C1 Q14 Utenti dell'amministrazione

Quali delle seguenti categorie rappresentano i principali "utenti" delle attività e/o servizi prodotti dall'amministrazione? (selezionare fino a tre risposte)

- Altre agenzie o amministrazioni pubbliche
- Imprese e Fondazioni pubbliche
- Enti locali
- Regioni
- Imprese e Fondazioni private
- Associazioni
- Utenti individuali
- Organizzazioni sovranazionali (UE) o estere

C1 Q15 Presenza di altri soggetti che svolgono attività simili

Definito il quadro delle principali attività svolte dall'amministrazione, esistono altri soggetti che svolgono attività simili e nello stesso ambito?

- No
- Sì, pochi
- Sì, molti

In caso di risposta affermativa, l'amministrazione è in "competizione" con tali soggetti?

- Sì
- No

In caso di risposta affermativa, quali sono questi soggetti?

- Altre agenzie o amministrazioni pubbliche
- Imprese e Fondazioni pubbliche
- Enti locali
- Regioni
- Imprese e Fondazioni private
- Associazioni
- Utenti individuali
- Organizzazioni sovranazionali o estere

C1 Q16 Reti / Network

L'amministrazione coopera con altri soggetti pubblici o privati per la programmazione e l'esecuzione delle proprie attività? (non includere l'amministrazione di riferimento)

- Sì
- No

In caso di risposta affermativa; quali sono i soggetti più rilevanti all'interno di tale rete di cooperazione? (non includere l'amministrazione di riferimento)

- Altre agenzie o amministrazioni pubbliche
 - Imprese e Fondazioni pubbliche
 - Enti locali
 - Regioni
 - Imprese e Fondazioni private
 - Associazioni
 - Individui
 - Organizzazioni sovranazionali o estere
 - Altri
 - (specificare) _____
-

C1 Q17 Ruolo dell'amministrazione nel processo di formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche

Qual è il ruolo principale dell'amministrazione nel processo di definizione delle politiche pubbliche? (selezionare fino a due risposte)

- Supporto tecnico alla formulazione delle decisioni
- Partecipazione al processo decisionale
- Implementazione
- Valutazione

C1 Q18 Società controllate dall'amministrazione

L'amministrazione controlla società di capitali?

- Sì
- No

In caso di risposta affermativa, quante società sono controllate dall'amministrazione?

In caso di risposta affermativa, qual è l'assetto proprietario delle società controllate?

- Interamente controllate dall'amministrazione*
- Parzialmente controllate dall'amministrazione**
- Alcune interamente controllate, alcune parzialmente controllate dall'amministrazione

* con società controllata si intende una società in cui l'amministrazione è in grado di nominare la maggioranza del CdA

** si intende società sulle quali l'amministrazione è in grado di influire sulla composizione del CdA

C1 Q19 Influenza delle regole e delle decisioni prese in sede di Unione Europea

Qual è l'influenza delle regole e delle decisioni prese in sede di Unione Europea sul funzionamento operativo e sull'organizzazione dell'amministrazione?

- Forte influenza
- Influenza modesta
- Nessuna influenza

Qualora l'Unione Europea eserciti una influenza, a cosa è dovuta tale capacità di influenza?

- Alla legislazione comunitaria
 - Alle decisioni riguardanti fondi o altre risorse economiche comunitarie
 - Ad entrambi
 - Altro
 - (specificare) _____
- _____

Sezione 2 - Profili di autonomia dell'amministrazione

C2 Q20 Autonomia strategica e manageriale nella gestione del personale

In quali dei seguenti ambiti l'amministrazione può prendere decisioni senza interferenza da parte dell'amministrazione di riferimento, fatte ovviamente salve le regole generali (leggi e contratto collettivo di riferimento)?

- Livelli di retribuzione del personale
- Criteri di avanzamento di carriera
- Modalità di valutazione del personale
- Criteri di assegnazione degli incarichi
- Dotazione organica

Può l'amministrazione prendere decisioni riguardanti i propri dipendenti nei seguenti ambiti?*

- Incremento della retribuzione di un dipendente
- Avanzamento di carriera di un dipendente
- Valutazione di un dipendente
- Assegnazione di incarico
- Licenziamento
- Comando di un dipendente

* La domanda mira ad identificare le modalità di gestione delle posizioni individuali (di un dipendente)

C2 Q21 Autonomia finanziaria

L'amministrazione può:

	a)	b)	c)
Ricorrere al prestito per investimenti (es. mutuo)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fissare le tariffe delle proprie attività e/o prodotti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stipulare contratti con soggetti di diritto privato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riallocare le risorse destinate al personale ad altre spese correnti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riallocare le risorse destinate a personale o altre spese correnti a spese per investimenti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- a) Sì, completamente, senza regole o condizioni prestabilite e/o senza la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di riferimento
- b) Sì, ma all'interno di regole o condizioni prestabilite e/o con la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di riferimento
- c) No

C2 Q22 Autonomia strategica dell'amministrazione nel processo di definizione ed implementazione delle politiche pubbliche

Quale delle seguenti affermazioni è la più valida con riferimento al processo di individuazione/selezione dei destinatari della politica pubblica implementata dall'amministrazione?

- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, l'amministrazione di riferimento non svolge alcun ruolo nel processo decisionale e non stabilisce restrizioni
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, l'amministrazione di riferimento è marginalmente coinvolta e stabilisce restrizioni di marginale importanza
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, dopo aver formalmente consultato l'amministrazione di riferimento
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni nel rispetto di condizioni formali e/o restrizioni poste dall'amministrazione di riferimento
- L'amministrazione di riferimento assume la maggior parte delle decisioni, dopo aver consultato l'amministrazione
- L'amministrazione di riferimento assume la maggior parte delle decisioni, indipendentemente dall'amministrazione
- Né l'amministrazione di riferimento, né l'amministrazione decidono al riguardo in quanto la legislazione di settore non lascia ambiti di discrezionalità al riguardo

Quale delle seguenti affermazioni è la più valida con riferimento al processo di individuazione/scelta degli strumenti di implementazione della politica pubblica implementata dall'amministrazione?

- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, l'amministrazione di riferimento non svolge alcun ruolo nel processo decisionale e non stabilisce restrizioni
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, l'amministrazione di riferimento è marginalmente coinvolta e stabilisce restrizioni di marginale importanza
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni in autonomia, dopo aver formalmente consultato l'amministrazione di riferimento
- L'amministrazione assume la maggior parte delle proprie decisioni nel rispetto di condizioni formali e/o restrizioni poste dall'amministrazione di riferimento
- L'amministrazione di riferimento assume la maggior parte delle decisioni, dopo aver consultato l'amministrazione
- L'amministrazione di riferimento assume la maggior parte delle decisioni, indipendentemente dall'amministrazione
- Né l'amministrazione di riferimento, né l'amministrazione decidono al riguardo in quanto la legislazione di settore non lascia ambiti di discrezionalità al riguardo

C2 Q23 Inquadramento del personale

Ai dipendenti dell'amministrazione si applicano le regole del pubblico impiego (leggi e contratti collettivi)?

- Sì
- No

C2 Q24 Autonomia nella determinazione della struttura organizzativa

L'amministrazione può definire autonomamente la propria struttura organizzativa?

- Sì, completamente, senza regole o condizioni prestabilite e/o senza la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di riferimento
- Sì, ma all'interno di regole o condizioni prestabilite e/o con la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di riferimento
- No

Sezione 3 - Sistemi di governo, indirizzo e controllo nell'amministrazione

Valutazione e Audit (dimensione operativa del controllo)

C3 Q25 Documenti nei quali sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione

Dove sono specificati gli obiettivi dell'amministrazione? Sono tali obiettivi tradotti in indicatori misurabili?

	a)	b)	c)
Contratto, convenzione o altro documento di natura contrattuale con l'amministrazione di riferimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regolamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legge finanziaria e/o decreti collegati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bilancio di previsione e/o allegati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documento di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Documento di programmazione redatto dall'amministrazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Direttiva dell'organo politico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

-
- a) Sì, gli obiettivi sono tradotti in indicatori misurabili
b) Sì, gli obiettivi non sono tradotti in indicatori misurabili
c) No

C3 Q26 Documento di programmazione dell'amministrazione di riferimento

Qual è la denominazione del/dei documento/i di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento?

Quali fra le seguenti caratteristiche contraddistinguono il documento di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento?

- Estensività
- Brevità
- Generalità
- Dettaglio

Oltre all'indicazione del livello di risorse assegnato per il raggiungimento degli obiettivi definiti, quali altri elementi sono contenuti nel documento di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento?

- Criteri specifici e dettagliati per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati
- Indicazioni di preferenza
- Descrizione di obiettivi ed attività da svolgere
- Indicazioni tecniche e professionali
- Obiettivi di efficienza produttiva

Il documento di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento subisce modifiche nel corso dell'anno?

- Sì, spesso
- Sì, raramente
- No

Assumendo a riferimento gli ultimi cinque anni, quali sono stati i cambiamenti più rilevanti relativi al documento di programmazione redatto dall'amministrazione di riferimento?

- Il documento è diventato più lungo
- Il documento è diventato più breve
- Il documento si è focalizzato sulle linee generali
- Il documento si è focalizzato sui dettagli
- Il documento ha assunto valore sempre più vincolante
- Il documento ha assunto valore sempre meno vincolante
- Non ci sono stati cambiamenti significativi

C3 Q27 Processo di definizione degli obiettivi dell'amministrazione

In che modo l'amministrazione è coinvolta nella definizione dei propri obiettivi?

- Gli obiettivi sono definiti autonomamente dall'amministrazione
- Gli obiettivi sono definiti dall'amministrazione in seguito a consultazione con unità/organo politico o amministrativo facente parte dell'amministrazione di riferimento
- L'amministrazione ed un unità/organo politico o amministrativo dell'amministrazione di riferimento definiscono gli obiettivi attraverso un processo di negoziazione
- L'unità/organo politico o amministrativo dell'amministrazione di riferimento definisce gli obiettivi in seguito a consultazione con l'amministrazione
- L'unità/organo politico o amministrativo dell'amministrazione di riferimento definisce autonomamente gli obiettivi dell'amministrazione/ente

C3 Q28 Rendicontazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sui risultati

Con che frequenza l'amministrazione rendiconta all'amministrazione di riferimento sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sui risultati? (selezionare una sola risposta)

- Mensilmente o settimanalmente
- Ogni 2 - 4 mesi
- Ogni 6 mesi

- Annualmente
- Più di una volta all'anno, in modo non periodico
- Mai

C3 Q29 Valutazione dei risultati

Chi valuta il raggiungimento degli obiettivi ed i risultati gestionali conseguiti dall'amministrazione? (selezionare una o più risposte)

- L'amministrazione medesima
- L'amministrazione di riferimento
- Un organo terzo per conto dell'amministrazione
- Un organo terzo per conto dell'amministrazione di riferimento
- Altri
(specificare) _____
- Nessuno

C3 Q30 Criteri generali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento

Quali sono i criteri generali di controllo da parte dell'amministrazione di riferimento? (Si attribuisca a ciascuno di essi un peso)

	Critero principale	Critero secondario	Critero marginale
Regolarità amministrativa e contabile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parità delle condizioni di accesso al servizio erogato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Economicità (acquisizione dei fattori produttivi al minor costo)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficienza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficacia nel raggiungimento degli obiettivi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C3 Q31 Esiti della valutazione

Sono previsti incentivi in caso di raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione?

- Sì
- No

Se sì, qual è la natura di tali incentivi?

- Incentivi monetari per la dirigenza e/o il personale
- Incremento delle risorse per l'amministrazione
- Maggiore autonomia nei confronti dell'amministrazione di riferimento
- Altro
(specificare) _____

Sono previste sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi?

- Sì
- No

Se sì, qual è la natura di tali sanzioni?

- Riduzione della retribuzione dei dirigenti e/o del personale
- Riduzione delle risorse per l'amministrazione
- Minore autonomia nei confronti dell'amministrazione di riferimento
- Riorganizzazione o interruzione dell'attività dell'amministrazione
- Altro
(specificare) _____

C3 Q32 Strumenti di audit interno ed esterno

L'amministrazione è soggetta ad un processo di audit strutturato? Chi lo svolge? (selezionare una o più risposte)*

- No
- Sì, da parte di unità/organo dell'amministrazione medesima
- Sì, da parte di soggetto esterno che stipula un contratto con l'amministrazione
- Sì, da parte di unità/organo dell'amministrazione di riferimento
- Sì, da parte di unità/organo di revisione che risponde al parlamento
- Sì, da parte di altro soggetto che opera su richiesta di autorità di controllo (specificare)

Quali sono i contenuti prevalenti del processo di audit?

- Contabili
- Grado di raggiungimento degli obiettivi e risultati
- Amministrativi
- Sistema dei controlli adottato dall'amministrazione
- Altro (specificare) _____

** Per Audit si intende l'attività di controllo, obiettiva e indipendente, finalizzata ad aggiungere valore e a migliorare il funzionamento di un'organizzazione.*

C3 Q33 Strumenti di audit ad hoc

L'amministrazione è stata oggetto di processi di audit/ispezione svolti ad hoc negli ultimi 5 anni?

- No
- Sì, da parte dell'amministrazione medesima
- Sì, da parte di soggetto esterno che stipula un contratto con l'amministrazione
- Sì, da parte di unità/organo dell'amministrazione di riferimento
- Sì, da parte di unità/organo di revisione che risponde al parlamento
- Sì, da parte di altro soggetto che opera su richiesta di autorità di controllo (specificare)
- Altro (specificare)

Quali sono stati i contenuti prevalenti del processo di audit ad hoc?

- Contabili
- Grado di raggiungimento degli obiettivi e risultati
- Amministrativi
- Sistema dei controlli adottato dall'amministrazione
- Altro
(specificare) _____

C3 Q34 Utilizzo di indicatori

In che misura sono impiegati gli indicatori nella gestione della relazione fra amministrazione ed amministrazione di riferimento? (rispetto a quanto sono impiegati nella gestione interna)

- Tanto
- Poco
- Per niente

Se nella gestione della relazione fra amministrazione ed amministrazione di riferimento sono impiegati indicatori, in che modo sono impiegati?

- Come strumenti per l'azione di indirizzo da parte dell'amministrazione di riferimento
- Come parametri per la futura allocazione di risorse
- Come verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati
- Altro
(specificare) _____

C3 Q35 Tipologia di indicatori impiegati

Qual è l'oggetto di misurazione degli indicatori?

	Si	No
Impatto* su utenti e società	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualità dei servizi erogati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Livello della produzione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficienza nell'impiego delle risorse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Efficacia**	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Per impatto si intendono gli effetti di lungo periodo, positivi o negativi, prodotti direttamente o indirettamente dall'attività svolta dall'amministrazione*

***Per efficacia si intende la misura in cui i servizi/prodotti erogati dall'amministrazione rispondono ai bisogni dell'utenza.*

C3 Q36 Responsabili del reporting

Quali sono i soggetti responsabili della redazione del reporting interno?

- L'amministrazione medesima
- L'amministrazione di riferimento
- Entrambe

C3 Q37 Reporting

L'amministrazione utilizza sistemi di rilevazione e gestione dei dati informatizzati?

- Sì
- No

Struttura di Governance (dimensione istituzionale del controllo)

C3 Q38 Vertice dell'amministrazione

Esiste un organo collegiale collocato al vertice dell'amministrazione? Quale funzione svolge? (in caso di presenza di più organi collegiali di rappresentanza differenziati nelle funzioni, specificare e rispondere per ciascuno)

- Sì, con funzione consultiva
- Sì, con funzione decisionale e/o di supervisione
- No

C3 Q39 Nomina dei membri

Nel caso in cui esista un organo collegiale collocato al vertice dell'amministrazione, da chi sono nominati i suoi membri? (se i membri sono nominati)

- Dall'amministrazione di riferimento
- Dall'amministrazione di riferimento su indicazione o previa consultazione dell'amministrazione
- Dall'assemblea degli azionisti (nel caso di imprese in forma societaria)
- Da un organo collegiale interno all'amministrazione
- Dall'amministrazione di riferimento su indicazione o previa consultazione di gruppi di interesse o altri soggetti
- Dal parlamento su indicazione dell'amministrazione di riferimento
- Altro
- (specificare) _____

C3 Q40 Composizione

Nel caso in cui esista un organo collegiale collocato al vertice dell'amministrazione, quanti membri provengono dalle seguenti categorie? Quanti di loro hanno diritto di voto?

- Rappresentanti del governo o di amministrazioni centrali
- Rappresentanti di governi o amministrazioni locali
- Rappresentanti sindacali
- Rappresentanti delle associazioni di categoria
- Rappresentanti dei gruppi di interesse
- Rappresentanti sindacali dell'amministrazione
- Esperti esterni
- Dirigenti dell'amministrazione
- Rappresentanti di azionisti (nel caso di imprese in forma societaria)
- Altro (specificare) _____

C3 Q41 Nomina del direttore generale dell'amministrazione

Da chi è nominato il direttore generale (figura dirigenziale di vertice dell'amministrazione, indipendentemente dalla denominazione)?

- Dall'organo di vertice dell'amministrazione
- Dall'amministrazione di riferimento

- Dall'amministrazione di riferimento su indicazione o previa consultazione dell'organo di vertice dell'amministrazione o dei suoi dirigenti/dipendenti
- Dall'assemblea degli azionisti (nel caso di imprese in forma societaria)
- Dal parlamento su indicazione dell'amministrazione di riferimento
- Altro (specificare) _____

C3 Q42 Natura dell'incarico del direttore generale

Qual è la natura dell'incarico di direttore generale dell'amministrazione?

- Incarico a tempo indeterminato
- Incarico a termine

C3 Q43 Valutazione del direttore generale

Da chi è valutato l'operato del direttore generale dell'amministrazione?

- Dall'amministrazione di riferimento
- Dall'organo di vertice dell'amministrazione medesima
- Dal parlamento o sue commissioni
- Altro (specificare) _____
- Da nessuno

C3 Q44 Responsabilità del direttore generale

Sulla base di quali elementi è valutato l'operato del direttore generale dell'amministrazione? (selezionare una o più risposte) Che peso assume ciascuno di essi?

	Peso rilevante	Peso contenuto	Nessun peso
Raggiungimento degli obiettivi e risultati dell'amministrazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funzionamento generale dell'amministrazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestione economica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regolarità contabile ed amministrativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C3 Q45 Responsabilità del presidente

Sulla base di quali elementi è valutato l'operato del presidente dell'amministrazione, laddove tale figura sia prevista? (selezionare una o più risposte) Che peso assume ciascuno di essi?

	Peso rilevante	Peso contenuto	Nessun peso
Raggiungimento degli obiettivi e risultati dell'amministrazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funzionamento generale dell'amministrazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestione economica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regolarità contabile ed amministrativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C3 Q46 Frequenza delle relazioni formali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento

Approssimativamente, quante volte l'amministrazione si relaziona formalmente (attraverso incontri ufficiali verbalizzati) con il responsabile politico o amministrativo dell'amministrazione di riferimento?

- Una o più volte la settimana
- Una o più volte al mese
- Con cadenza trimestrale
- Con cadenza semestrale
- Annualmente
- Meno di una volta l'anno
- Mai
- Non sono previste relazioni formali

C3 Q47 Rilevanza delle relazioni formali fra l'amministrazione e l'amministrazione di riferimento

Con quale intensità vengono affrontati i seguenti temi durante gli incontri formali tra l'amministrazione e l'amministrazione di riferimento?

	Rilevante	Moderata	Irrelevante
Questioni economiche ed organizzative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contenuti tecnici o professionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Risultati e grado di raggiungimento degli obiettivi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C3 Q48 Frequenza delle relazioni informali, numero e contenuti degli incontri di coordinamento

Approssimativamente, quante volte l'amministrazione si relaziona informalmente (attraverso incontri o per il tramite di comunicazioni non ufficiali) con il responsabile politico o amministrativo dell'amministrazione di riferimento?

- Una o più volte la settimana
- Una o più volte al mese
- Con cadenza trimestrale
- Con cadenza semestrale
- Annualmente
- Meno di una volta l'anno
- Mai
- Non sono previste relazioni formali

Budget e sistema contabile (strumenti di rilevazione)

C3 Q49 Sistema di budget

Se l'amministrazione predispose un budget, sulla base di quali criteri esso è predisposto?

- Budget delle risorse/input
- Budget delle attività
- Budget dei prodotti/output
- Budget basato sugli effetti/outcome

* Per *budget* si intende qualsiasi documento di programmazione interno all'amministrazione diverso dal bilancio

C3 Q50 Sistema di rilevazione contabile

Se l'amministrazione ha un bilancio proprio, sulla base di quali criteri è redatto?

- Contabilità finanziaria
- Contabilità economico patrimoniale

Sezione 4 - Cultura organizzativa

C4 Q51 Autovalutazione della cultura organizzativa dell'amministrazione

Prendendo a riferimento la scala fornita, si valuti la rilevanza dei seguenti elementi all'interno della propria amministrazione:

	1	2	3	4	5	6	7
Focus sull'adempimento dei propri compiti	<input type="checkbox"/>						
Innovazione	<input type="checkbox"/>						
Formazione continua	<input type="checkbox"/>						
Fiducia	<input type="checkbox"/>						
Attenzione ai diritti degli individui	<input type="checkbox"/>						
Precisione	<input type="checkbox"/>						
Enfasi sulla qualità del servizio erogato	<input type="checkbox"/>						
Comunicazione	<input type="checkbox"/>						
Adeguatezza dei livelli retributivi	<input type="checkbox"/>						
Motivazione del personale	<input type="checkbox"/>						
Attenzione ai dettagli	<input type="checkbox"/>						
Imprenditorialità	<input type="checkbox"/>						
Soddisfazione dell'utente	<input type="checkbox"/>						
Impegno	<input type="checkbox"/>						
Empatia con i dipendenti	<input type="checkbox"/>						
Integrità	<input type="checkbox"/>						
Equità retributiva	<input type="checkbox"/>						
Onestà	<input type="checkbox"/>						
Collaborazione tra colleghi	<input type="checkbox"/>						
Valorizzazione dell'utenza	<input type="checkbox"/>						
Merito	<input type="checkbox"/>						
Orientamento al raggiungimento degli obiettivi	<input type="checkbox"/>						
Innovatività	<input type="checkbox"/>						
Chiarezza	<input type="checkbox"/>						
Possibilità di carriera	<input type="checkbox"/>						
Attenzione ai dipendenti	<input type="checkbox"/>						
Correttezza	<input type="checkbox"/>						
Spirito di gruppo	<input type="checkbox"/>						
Orientamento ai risultati	<input type="checkbox"/>						
Retribuzioni di risultato	<input type="checkbox"/>						
Creatività	<input type="checkbox"/>						
Mantenimento delle promesse	<input type="checkbox"/>						
Sviluppo professionale dei dipendenti	<input type="checkbox"/>						

Orientamento al lavoro di gruppo	<input type="checkbox"/>						
Relazioni con l'utente	<input type="checkbox"/>						
Cooperazione esterna	<input type="checkbox"/>						

- 1 del tutto irrilevante
- 2 irrilevante
- 3 parzialmente irrilevante
- 4 assente
- 5 parzialmente rilevante
- 6 rilevante
- 7 molto rilevante

Sezione 5 - Performance dell'amministrazione

C5 Q52 Innovazione e cambiamento nella gestione della performance

In che misura le seguenti attività sono svolte all'interno dell'amministrazione?

	Nulla o minima	Media	Rilevante
Sviluppo di prodotti e/o servizi innovativi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tariffazione dei servizi offerti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Razionalizzazione dei processi in relazione a mercati, prodotti e tipologia di utenza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sviluppo di standard qualitativi di produzione ed erogazione dei servizi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Analisi dei bisogni dell'utenza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmazione pluriennale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Valutazione dei responsabili di articolazioni/unità organizzative interne sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allocazione delle risorse sulla base dei risultati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sviluppo di un sistema di valutazione che consenta al vertice dell'amministrazione ed al management di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estensione del livello di delega ai livelli direzionali inferiori riguardo alla gestione delle risorse economiche e umane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sviluppo politica del personale legata alla valutazione del grado di raggiungimento di obiettivi e risultati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sviluppo di un sistema di contabilità analitica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riorientamento del vertice dell'amministrazione da funzioni di ordinaria amministrazione a funzioni di tipo strategico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sviluppo di sistemi di valutazione della qualità (es. ISO, CAF, EFQM, Balanced Score Card)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Creazione di unità/organi interni di monitoraggio della qualità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunicazione istituzionale e produzione di report destinati agli utenti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C5 Q53 Strumenti di gestione della performance

Quali fra i seguenti strumenti di valutazione della performance sono attualmente in uso presso l'amministrazione?

- Comunicazione istituzionale
- Standard di qualità
- Questionari di soddisfazione dell'utente
- Sistemi di qualità totale (es. ISO, BSC)
- Controllo di gestione evoluto
- Valutazione multi-dimensionale della performance
- Analisi del valore aggiunto dei processi organizzativi
- Activity Based Costing (ABC)
- Strumenti di contrattualizzazione del rapporto con l'amministrazione di riferimento
- Activity Based Management (ABM)
- Benchmarking
- Strumenti di team work
- Knowledge management

C5 Q54 Valutazione delle criticità per il top management

Quali sono le principali criticità percepite dal top management dell'amministrazione (problemi centrali da affrontare nei prossimi anni) relativamente ai seguenti ambiti di performance?

	Bassa criticità	Moderata criticità	Media criticità	Elevata criticità
Gestione delle risorse economiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sistemi di qualità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soddisfazione del personale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qualità dei sistemi di gestione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coesione interna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestione delle relazioni con l'ambiente*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flessibilità	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trasparenza e accountability	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Si intende il sistema delle relazioni, formali o informali, con i soggetti, pubblici o privati, rilevanti nell'ambito di intervento dell'ente

