

# Liuc Papers

*Pubblicazione periodica dell'Università Carlo Cattaneo - LIUC*

**Numero 284, maggio 2015**

Serie

**Economia e Istituzioni 30**

**Giovanni Barbato, Matteo Turri**

*Il pluralismo teorico per esaminare la valutazione  
della performance nei ministeri italiani*

Serie: Economia e Istituzioni

## **Liuc Papers**

ISSN:1722-4667

**Direttore Responsabile:** Piero Cavaleri

**Direzione, redazione, amministrazione:** Università Carlo Cattaneo - LIUC  
C.so Matteotti, 22 - 21053 Castellanza (Va) - Italia  
tel. 0331-5721 - fax. 0331-572320

Registro stampa Tribunale di Busto Arsizio n. 11/93 del 11.06.93

Comunicazioni di carattere organizzativo vanno indirizzate a:  
Piero Cavaleri, *LIUC Papers*, Università Carlo Cattaneo, Biblioteca «Mario Rostoni»  
Corso Matteotti 22, 21053 Castellanza (VA), Tel. 0331-572.267 # E-mail [pcavaler@liuc.it](mailto:pcavaler@liuc.it)

# IL PLURALISMO TEORICO PER ESAMINARE LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEI MINISTERI ITALIANI<sup>1</sup>

Giovanni Barbato, Matteo Turri

## 1. Introduzione

Sebbene l'introduzione delle prime riforme amministrative ispirate ai principi del New Public Management (NPM) risalga agli anni '80 del secolo scorso, nel primo decennio del XXI secolo sono ancora numerose quelle si ispirano ad esso, in particolare che pongono l'attenzione sul tema della definizione, misurazione e valutazione della performance delle organizzazioni pubbliche. La fecondità di questo approccio è radicata nella promessa di miglioramento delle prestazioni organizzative e quindi in una maggiore produttività, efficienza e qualità dell'attività pubblica (Stewart and Walsh, 1992; Behn, 2003). Inoltre lo strumento della misurazione ed esplicitazione di obiettivi implica la possibilità, almeno teorica, di gestire l'organizzazione pubblica in modo più razionale. Infatti, come evidenziato da Diefenbach (2009, p. 899), grazie alle presenza di target e standard espliciti, indicatori di performance, sistema di misurazione e controllo, la gestione può essere costruita razionalmente su fatti chiari ed evidenti. Allo stesso tempo, si è sviluppata un'ampia letteratura che critica l'efficacia di questi principi evidenziando una discrepanza crescente tra il piano teorico e quello del funzionamento reale (Perry *et al*, 2009). Nonostante la presenza di sistemi di performance measurement interni ed esterni alle pubbliche amministrazioni siano necessari per una gestione più efficace delle stesse, essi non sono una condizione sufficiente per il miglioramento della qualità dell'output finale, come sottolinea Thomas (2004, p. 10): *“misurare ed essere controllato sulla performance è un elemento necessario ma non sufficiente per migliorare le prestazioni organizzative ed assicurare che gli utenti stiano ricevendo servizi pubblici di qualità in relazione al loro contributo fiscale”*. La presenza di questo *“implementation gap”* è stata più volte evidenziata anche nel contesto italiano (Ongaro and Valotti, 2008). I principali tentativi di comprensione di questo fenomeno si sono concentrati sia sul ruolo svolto dalla cultura legalistica nel ridurre la portata di questi strumenti (Capano, 2003; Bonini Baraldi 2014), sia sulla presenza simultanea

di diversi elementi di natura politico-istituzionale quali il sistema partitico, quello elettorale e i rapporti tra potere esecutivo e legislativo (Ongaro, 2011; Mele and Ongaro, 2014).

Lo studio dell'efficacia dei sistemi di performance measurement è quindi un tema attuale e discusso in letteratura. Il presente articolo si soffermerà sull'implementazione del sistema di performance management introdotto con il d. lgs n. 150 del 2009 in Italia, vedendone l'applicazione nei ministeri dal 2011 al 2014. L'analisi longitudinale si giova dello studio di tre documenti di programmazione economico-finanziaria e strategica prodotti da 12 ministeri. Per studiare questo tema è stato sviluppato un framework teorico basato sull'interazione di tre differenti approcci, ispirandosi al pluralismo teorico (Merchant *et al*, 2003; Covaleski *et al*, 2013). Il primo filone teorico considerato è quello del New public management (NPM). Esso permette di comprendere i principi guida della riforma e l'attenzione verso la valutazione della performance. Per sviluppare l'analisi prima e interpretare i risultati poi, sono stati utilizzati la teoria della Sociologia Neo-istituzionale (NIS) e la teoria del Controllo Organizzativo (OCT) con particolare attenzione al tema della "reactivity". L'utilizzo di tre differenti teorie è legata alla volontà di studiare il fenomeno osservato su due livelli di analisi differenti (Klein *et al*, 1994). Mentre il NIS permette di guardare all'amministrazione nel suo insieme, l'OCT presenta invece un focus sul rapporto tra soggetto misurato e misurazione guardando al processo valutativo da una prospettiva individuale. L'interpretazione che ogni teoria suggerisce però, non deve essere considerata come alternativa di un'altra, in quanto lo scopo ultimo è unicamente una più completa comprensione dell'oggetto di studio.

Questo articolo analizza, in modo esplorativo ed usando il pluralismo teorico, le diverse cause che hanno portato al fallimento del performance measurement nei ministeri italiani studiando il fenomeno sia a livello organizzativo che individuale. Pertanto gli obiettivi perseguiti sono due: il primo, in riferimento al contesto studiato, per esaminare il percorso di implementazione; il secondo per mostrare le potenzialità del pluralismo teorico nello spiegare il funzionamento dei sistemi di performance measurement. L'articolo è strutturato come segue: nel successivo paragrafo si illustra il framework teorico (paragrafo 2) e successivamente si presenta il sistema di valutazione introdotto con la riforma Brunetta (paragrafo 3). Di seguito si esplica la metodologia di ricerca ed il campione scelto (paragrafo 4) oltre che i risultati dello studio sia a livello organizzativo che individuale (paragrafo 5). Infine, nella discussione (paragrafo 6) le teorie utilizzate consentono di illuminare gli elementi che hanno ostacolato il funzionamento del sistema.

## 2. Il quadro teorico

Per indagare il fenomeno sopra delineato è stato sviluppato un quadro teorico che si ispira all'idea del pluralismo teorico o triangolazione teorica. Nella letteratura, esistono due principali accezioni di questo concetto (Modell, 2005; Jack and Raturi 2006). La prima fa riferimento all'uso integrato di strumenti di ricerca quantitativi e qualitativi, mentre la seconda considera l'utilizzo di più teorie, per interpretare e studiare fenomeni sociali (Covaleski *et al*, 2013). In questo articolo considereremo la seconda accezione del concetto. La triangolazione teorica è utile nel momento in cui *“le ipotesi o le interpretazioni del ricercatore sono derivate da più di una sola prospettiva teorica. Questo può sollecitare gli studiosi a respingere o a rendere complementare spiegazioni diverse derivanti dai dati empirici senza però l'adozione di una singola o comunque dominante spiegazione teorica, stimolando in tal modo la combinazione di diversi metodi nella spiegazione di un fenomeno”* (Modell, 2005, p. 233).

Il punto di partenza del pluralismo teorico risiede proprio nella constatazione che l'utilizzo di una singola prospettiva teorica non può detenere il monopolio nella spiegazione dello stesso, dati i limiti presenti in ogni spiegazione teorica, soprattutto nelle scienze sociali (Covaleski *et al*, 2003; Merchant *et al*, 2003). Questo risulta particolarmente veritiero nello studio di amministrazioni pubbliche nelle quali, coesistono disparate strutture e culture organizzative oltre che differenti stakeholder. Conseguentemente, l'uso simultaneo di più approcci teorici permette di migliorare la conoscenza ed interpretazione del soggetto studiato, in quanto sono vagliate diverse, ma allo stesso tempo plausibili, ipotesi esplicative (Van der Ven and Poole, 1995; Merchant *et al*, 2003). Pertanto lo scopo finale del pluralismo teorico risiede nell'*“tentativo di preservare la complessità e l'integrità del network sociale di attori esaminato”* (Covaleski *et al*, 2013, p. 1175) e consentire un approccio olistico dell'analisi (Hoque *et al*, 2004). La triangolazione teorica, non si pone come obiettivo finale la creazione del modello esplicativo ideale ma piuttosto il perfezionamento della comprensione dello stesso fenomeno (Covaleski *et al*, 1996, 2003; Jack and Raturi, 2006): *“L'uso di differenti prospettive teoriche implica la considerazione della complessità del problema ed è oltre l'ambizione di rivelare una verità finale. Al contrario, diverse conoscenze possono completarsi a vicenda”* (Aidemark, 2001, p. 547).

Nella letteratura inerente all'accounting, diversi autori hanno già sperimentato il pluralismo teorico, traendo vantaggi dalla complementarietà di più approcci teorici, in particolare nello studiare l'introduzione di sistemi di valutazione ispirati al NPM nel settore pubblico (Aidemark, 2001; Carpenter and Feroz, 2001; Hoque *et al*, 2004; Hoque, 2005; Verbeeten, 2006; Kelly *et al*, 2015). Nel presente studio, tre sono le teorie selezionate per leggere l'implementazione e il

funzionamento del nuovo sistema di valutazione introdotto nei ministeri italiani: il New Public Management (NPM), la Sociologia Neo-istituzionalista (NIS) e L'Organizational Control Theory (OCT). Il NPM permette di esaminare la struttura della riforma, gli assunti teorici sottostanti ad essa ed i suoi strumenti operativi mentre il NIS e L'OCT consentono di indagare l'implementazione del nuovo sistema, tramite diverse variabili esplicative oltre che ad un differente livello di analisi. Il NIS permette di indagare il sistema di performance measurement a livello organizzativo, concentrandosi sull'implementazione della riforma, la sua diffusione e funzionamento nelle amministrazioni considerate (Covaleski *et al.*, 2003). L'OCT invece si concentra sul rapporto tra l'individuo e l'atto della misurazione e valutazione stessa e come essi si influenzano vicendevolmente (Ouchi, 1979; Espeland and Suader, 2007).

## **Il New Public Management**

Con il termine New Public Management (NPM) intendiamo quel concetto presente nella letteratura scientifica per indicare il movimento di riforme che hanno coinvolto l'intero settore pubblico a partire dagli anni '80 e '90 del XX secolo, in molti paesi dell'area OCSE (Pollit and Bouckaert, 2000, Sanderson, 2001). L'asse portante del NPM è la convinzione che l'organizzazione pubblica debba essere costruita e gestita come un'impresa, in quanto le organizzazioni private presentano performance maggiori in termini di efficienza, efficacia e economicità (Stewart and Walsh, 1992; Van Dooren *et al.*, 2010): *“L'idea base del NPM è idi rendere le organizzazioni pubbliche, e le persone che ci lavorano, più business-like ovvero orientate alla performance, all'efficienza e alla misurazione”* (Diefenbach, 2009, p. 893). Il New Public Management si serve di soluzioni operative quali il decentramento e snellimento dell'amministrazione, l'erogazione dei servizi tramite contratti, l'introduzione di meccanismi di mercato nella regolazione delle risorse umane fino alla centralità per il cliente posta nell'attenzione alla qualità e trasparenza (Hood, 1995; Pollitt, 2009).

Un aspetto sicuramente centrale e necessario per lo sviluppo di questi strumenti è la possibilità di definire e misurare le prestazioni organizzative tramite l'introduzione di sistemi di performance measurement i quali sono spesso legati al ciclo di programmazione strategica nel cosiddetto *“Management by Objectives”* (Bevan and Hood, 2006). Diversamente dall'impresa però (Thomas, 2004), nelle pubbliche amministrazioni, la definizione della performance risulta essere particolarmente complicata se essa viene concepita come formulazione di obiettivi e di correlati indicatori (Bird *et al.*, 2005). Il NPM assume quindi che sia sempre possibile, all'interno del settore pubblico, ricostruire quella catena causale e razionale che porta determinati input, quali risorse finanziarie, umane e legislative, a generare output ed outcome desiderati (Noman, 2008; Van Dooren *et al.*, 2010). Questa concezione di valutazione della

performance si scontra però con la natura di molti beni e servizi erogati da amministrazioni pubbliche i quali non si prestano completamente ad essere valutati senza la considerazione di elementi di qualitativi (Behn, 2003; Noordegraaf and Abma, 2003). Secondo il NPM, tutto ciò che non si può misurare tramite indicatori, spesso finanziari e di processo, viene ritenuto poco rilevante ai fini della valutazione finale, come emerge dalle parole di Diefenbach (2009, p. 900): *“Se ignorati automaticamente dal sistema o deliberatamente tralasciati dai sostenitori del NPM, molti degli aspetti astratti e dei valori tradizionali non sono catturati nella definizione della performance. Essi sono svalutati e descritti come ininfluenti, ignorati o trattati come limiti ed ostacoli che le amministrazioni devono superare”*. Come la letteratura critica nei confronti del New Public Management ha dimostrato, l’applicazione di questi strumenti risulta tutt’altro che priva di contraddizioni (Smith, 1995; Van Thiel, and Leeuw, 2002; Hood, 2006; Diefenbach, 2009). L’assunto per cui il soggetto coinvolto nel processo di valutazione agisca in maniera razionale oltre che la presunta universale applicabilità della gestione per obiettivi, ha mostrato effetti inattesi e distorti nella fase di implementazione, generando un gap tra le prescrizioni teoriche e il reale funzionamento del sistema, come evidenziato da Thomas (2004, p. 1) che provocatoriamente si chiede nel titolo di un suo articolo: *“What makes performance measurement so attractive in theory, yet so difficult in practice?”*. L’errore, secondo Stewart e Walsh (1992, p. 517) *“è quello di ritenere che ci sia un solo approccio al management applicabile ai servizi pubblici, il quale è basato su un modello eccessivamente semplificato dal settore privato”*. Malgrado queste critiche, i principi e strumenti del NPM mantengono ancora una forte attrattiva dimostrata dalla presenza di numerose e recenti riforme amministrative ispirati ad esso (Speklé and Verbeeten, 2014). Questo dualismo, di critica ed attrattività è determinato principalmente dal promesse intrinseche allo stesso. La possibilità di gestire un’organizzazione tramite numeri ed indicatori conferisce al NPM un forte appeal (Hood, 2007). Inoltre ad oltre 20 anni di distanza dall’introduzione di questo paradigma, il lessico e gli strumenti delle misurazione, oltre che l’importanza dell’accountability, sono ormai parte di molte amministrazioni sebbene con effetti decisamente eterogenei (Thomas, 2004).

### **La Sociologia Neo-istituzionalista**

Diversamente dal NPM, La Sociologia Neo-istituzionalista (NIS) non fornisce strumenti e idee di gestione innovativa delle amministrazioni; il NIS è in primo luogo una teoria interpretativa del cambiamento organizzativo (Frumkin, and Galaskiewicz, 2004; Ashworth *et al*, 2007). Inoltre essa è ritenuta una spiegazione alternativa, rispetto alle teorie razionali, dell’introduzione ed implementazione dei sistemi di performance measurement negli enti pubblici. Se quest’ultime, individuano nel miglioramento delle prestazioni organizzative e nei

criteri di efficienza, efficacia ed economicità, i fattori esplicativi dell'adozione e sviluppo dei sistemi di misurazione della performance (Ashworth *et al*, 2007), il NIS indica nelle pressioni esterne e nell'acquisizione di una maggiore legittimazione gli elementi determinanti dell'introduzione del performance measurement. Le organizzazioni, non solo non si possono ridurre a semplici strutture artificiali e razionali, ma devono essere inserite in un contesto socio-politico e culturale che ne influenza i comportamenti (Scott, 1987). La presenza di disparate pressioni esterne ad un'istituzione, spingono le strutture e le politiche di un ente a conformarsi alle aspettative che il contesto istituzionale crea nei suoi confronti, ed aumentare di riflesso la propria legittimità (Covaleski *et al*, 1993; Brignall and Modell, 2000; Modell, 2004): “[...]L’obiettivo principale del cambiamento organizzativo non è il raggiungimento di performance migliori, bensì di una più alta legittimazione; in altre parole, le organizzazioni adattano le proprie caratteristiche interne per conformarsi alle aspettative dei principali stakeholder presenti nel loro contesto” (Ashworth *et al*, 2007, p. 165).

La conformità alle pressioni esterne, di cui la legge rappresenta un tipico esempio (Lawton *et al*, 2010), viene definita con il termine isomorfismo (DiMaggio and Powell, 1983; Frumkin and Galaskiewicz, 2004; De La Luz Fernandez-Alles and Valle-Cabrera, 2006). Quest’ultimo comporta che l’internalizzazione della novità si svolga in modo formale e cerimoniale, permettendo di legittimarsi esternamente e, allo stesso tempo, di lasciare inalterato il modus operandi dell’organizzazione (Meyer and Rowan, 1977; Frumkin and Galaskiewicz, 2004; Lawton *et al*, 2010). L’isomorfismo è quindi più facilmente osservabile nella creazione di nuovi organi o procedure, non tanto nella cultura né nei processi produttivi di un ente dato che essi subiscono meno l’influsso delle pressioni esterne (Miles and Snow 1978).

L’implementazione di un sistema di performance management, soprattutto in enti pubblici, è esposto alla generazione di fenomeni di *de-coupling*, ovvero il processo di disintegrazione delle strutture formali di un’organizzazione, quindi quelle che si manifestano esternamente, dalle reali attività della stessa (Brignall and Modell, 2000). Così facendo, “*gli elementi strutturali sono solo parzialmente legati l’un l’altro con le altre attività, le regole sono spesso violate, le decisioni frequentemente non implementate o, se implementate, presentano conseguenze incerte [...], e il sistema di valutazione e audit sono sovvertiti o resi così vaghi da fornirne uno scarso coordinamento*” (Meyer and Rowan, 1977, p. 343). In questo modo il sistema di controllo tende a non rappresentare, o comunque a non esaurire pienamente, i processi centrali di produzione dei beni e servizi (Lawton *et al*, 2010), ma a evidenziare in primo luogo gli elementi che permettono di legittimarsi esternamente, come possono essere gli indicatori di realizzazione finanziaria o di compliance verso una norma (Brignall and Modell, 2000).

È importante sottolineare, come il *de-coupling* non sia un fenomeno passivo bensì attivo e guidato dal management dell'amministrazione pubblica il quale può portare a due problematiche. Da una parte la proliferazione di indicatori, il cui grande numero testimonierebbe erroneamente il buon funzionamento della misurazione e dall'altra la generazione di un'apparente accountability (Meyer and Rowan, 1977; Modell, 2004). Il NIS consente quindi di leggere l'introduzione e sviluppo dei sistemi di controllo nel settore pubblico in modo alternativo rispetto quello sostenuto dalla teorie razionali, concentrandosi sul rapporto biunivoco tra le istituzioni, e quindi le pressioni ed i miti organizzativi da esse generate, e i principali stakeholder, legandoli al contesto culturale e valoriale in cui operano (Barley and Tolbert, 1997; Mizrahi, 2013).

### **L'Organizational Control Theory**

La terza prospettiva teorica considerata è quella dell'Organizational Control Theory (OCT). Secondo questo ramo della teoria organizzativa, il problema per eccellenza di un'organizzazione, sia pubblica che privata, è la convergenza tra gli interessi individuali dei suoi membri e gli obiettivi organizzativi (Flamholtz *et al*, 1985; Eisenhardt, 1985): *“Il problema organizzativo per eccellenza è quello di ottenere cooperazione tra individui o unità che non condividono obiettivi congruenti”* (Ouchi, 1979, p. 833). Questa constatazione determina la necessità dell'esercizio del controllo, inteso come insieme di strumenti e pratiche volte a ridurre il divario tra l'agire individuale e le finalità generali dell'ente, ovvero la *“goal congruence”* (Cuguerò-Escofet and Rosanas, 2013). L'OCT inoltre, sottolinea l'inevitabile reazione del soggetto misurato alla misurazione secondo cui il controllo, solo per il fatto di essere esercitato, muta il comportamento dell'individuo controllato (Ouchi, 1979; Flamholtz *et al*, 1985; Das, 1989; Long, *et al*, 2002). Questo framework teorico perciò ritiene l'ineluttabile reazione umana, come una variabile centrale nel disegno di un sistema di performance management: *“Dato che le persone sono esseri riflessivi che monitorano ed interpretano la realtà cambiando le proprie azioni conformemente, le misure sono reattive. Esse ottengono risposte dalle persone che partecipano al processo di misurazione”* (Espeland and Sauder, 2007).

Uno degli strumenti per orientare i comportamenti dei membri di un'organizzazione è il sistema degli incentivi. Con esso si intendono qualsiasi forma di premio, monetario e non, il quale, viene assegnato al raggiungimento del proprio obiettivo individuale (Malmi and Brown, 2008). Emergono tuttavia però dei dubbi sull'efficacia di questo strumento, in quanto il conseguimento del premio può diventare la vera finalità dell'azione individuale (Johnson, 2011; Frey *et al*, 2013). Questo rischio è particolarmente accentuato negli enti pubblici. Data la

complessità interna di queste organizzazioni, la definizione dei loro risultati è spesso ambigua così come è quella degli obiettivi e delle misure di performance (Dahler-Larsen, 2013). In questi casi, il legame tra incentivi ed obiettivi porta intrinsecamente disfunzioni (Kelman and Friedman, 2009), data la tendenza degli individui a valorizzare e conseguire gli aspetti più facilmente misurabili, e quindi controllabili, del compito assegnatoli. Conseguentemente “*I dati che non sono facilmente misurabili sono ignorati, sebbene potrebbero essere fondamentali per svolgere il compito designato. La dipendenza da criteri quantitativi per controllare i comportamenti lavorativi trascura i più importanti aspetti qualitativi dei servizi pubblici*” (Frey et al, 2013, p. 956-957). Le misure di performance predisposte, non sono più in grado a distinguere tra il conseguimento di una buona o cattiva prestazione, decretando quello che è chiamato in letteratura come “*Performance paradox*” (Meyer and Gupta, 1994, Meyer, 2005). Per questi motivi, l’Organizational Control Theory sottolinea l’importanza della contestualizzazione di ogni forma di controllo. Infatti, diversamente dal NPM, che propone una ricetta univoca improntata dal mondo business, secondo l’OCT, diverse sono le variabili che devono essere considerate, al momento della definizione ed implementazione di un sistema di controllo (Lebas and Weigenstein, 1986). I due fattori sicuramente centrali sono la programmabilità dei compiti dei membri dell’organizzazione e la misurabilità dei suoi output (Ouchi, 1977; Snell, 1992). Infine, un terzo gruppo di elementi, determinanti al momento del disegno del sistema di controllo, fa riferimento a diverse dimensioni organizzative quali il numero di dipendenti e di livelli gerarchici (Ouchi, 1977; Flamholtz et al, 1985) il livello a cui avviene il decision making (Long et al, 2002) e la stabilità del contesto esterno all’ente (Ouchi, 1979; Lebas and Weigenstein, 1986).

### **3. La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni italiane: tra continuità e discontinuità**

A fine del 2009 il governo italiano ha varato una riforma dei sistemi di valutazione della performance orientata ad un loro complessivo rafforzamento e diffusione nelle amministrazioni pubbliche. La riforma, prevista dal d. lgs 150/2009, presenta numerosi legami con i principi e gli strumenti operativi del New Public Management, a partire dalla centralità posta sulla misurazione della performance e sull’introduzione di meccanismi di performance-related-pay anche a livello individuale, in una chiara ottica di gestione per obiettivi (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2009). La riforma si innesta su precedenti interventi legislativi che, nel 1993 e successivamente nel 1999, avevano disposto l’attivazione di sistemi di controllo interni nelle amministrazioni pubbliche italiane. La riforma del 2009 riprende largamente l’impianto preesistente ponendo però grande enfasi sul tema della trasparenza e sul collegamento tra

programmazione economico-finanziaria e strategica in un'ottica di gestione coordinata dell'amministrazione (Loiero, 2010, Gatti, 2012).

L'impianto della valutazione della performance (anche denominato ciclo della performance) si basa due documenti che ogni pubblica amministrazione deve adottare. Il primo, Il Piano della performance, è un documento preventivo di natura programmatica, da adottare annualmente entro il 31 gennaio da parte dell'organo di indirizzo politico, il quale identifica gli obiettivi strategici ed operativi ed i connessi indicatori che devono guidare l'azione amministrativa durante l'esercizio di riferimento. La Relazione sulla performance invece, è un documento adottato dal vertice politico che, a consuntivo entro il 30 giugno, verifica, in riferimento all'anno precedente, il grado di raggiungimento degli obiettivi evidenziando eventuali scostamenti. L'introduzione di questi documenti è stata accompagnata da misure cogenti che ne vincolano l'adozione impedendo, in caso di assenza degli stessi documenti, l'erogazione dei premi di risultato e l'effettuazione di assunzioni nelle amministrazioni inadempienti.

Dal punto di vista degli attori del sistema di valutazione, la riforma introduce, a livello nazionale, un organo di supporto metodologico alle amministrazioni che prende il nome di Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Esso è un organo di natura indipendente a cui sono assegnati compiti, di coordinamento del lavoro degli OIV, e di elaborazione metodologica (art. 13, d. lgs 150/2009). A fronte di un'attività intensa nei primi anni di istituzione, dal 2013, la CIVIT assume la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) spostando il proprio focus in modo prevalente verso la trasparenza e lotta alla corruzione mantenendo comunque i compiti in tema di performance (d. l. 101/2013). Peraltro a partire da agosto 2014 (d. l. 90/2014), il coordinamento del ciclo di gestione della performance è stato trasferito al Dipartimento della funzione pubblica, con la funzione di ordinare i provvedimenti di misurazione e val della performance nelle pubbliche amministrazioni.

La riforma, oltre ad un organo nazionale prevede, in ogni amministrazione pubblica, la creazione di unità denominate Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV). Quest'ultimi, nominati dal vertice politico di ogni amministrazione, sulla base di criteri definiti dalla CIVIT, hanno il compito di impostare la misurazione e valutazione della performance, validarne la Relazione sulla performance e monitorare il funzionamento complessivo del sistema.

Per quanto attiene alla valutazione della performance, tre sono gli elementi che qualificano e caratterizzano maggiormente la riforma. In primo luogo, Il cuore del sistema risiede nel ciclo di gestione della performance e quindi nella definizione degli obiettivi (Gatti, 2012). Essi devono essere *“rilevanti e pertinenti ai bisogni della collettività e alle priorità politiche*

dell'amministrazione" oltre che "specifici e misurabili in termini concreti" (art. 5, d. lgs 150/2009). In sostanza si prevede un meccanismo a cascata dove, a fronte dell'identificazione delle priorità politiche, si individuano le connesse aree strategiche ed in esse gli obiettivi strategici per i diversi uffici dell'amministrazione. La rappresentazione grafica di questo percorso viene denominata albero della performance, il quale è presente in ogni Piano della performance. Il processo di definizione degli obiettivi prevede una fase discendente, nella quale l'organo di indirizzo definisce le priorità politiche (Atto di Indirizzo), ed una fase ascendente, dove sulla base di queste priorità i dirigenti apicali propongono gli obiettivi strategici ed operativi con i connessi indicatori. Il processo si conclude con una fase di negoziazione e consolidamento che porta all'emanazione del Piano della performance.

Un secondo punto centrale della riforma è l'allineamento tra performance organizzativa ed individuale. Alle strutture sono assegnate obiettivi strategici ed operativi, e gli stessi obiettivi sono utilizzati per valutare le prestazioni individuali, con conseguenze sulla retribuzione di risultato (Ruffini, Bottone, Giovannetti, 2011). Questo allineamento è previsto in modo esplicito dal testo legislativo che prevede che la performance individuale si configuri in termini di contributi del singolo alla performance organizzativa (art. 9, c. 2, d. lgs 150/2009;).

Un terzo fulcro della riforma della performance attiene a legame tra ciclo di gestione della performance e pianificazione economico-finanziaria. Infatti il disegno di riforma prevede che i due processi debbano svolgersi in modo coerente, non solo dal punto di vista temporale ma anche dei contenuti. In relazione ai ministeri in particolare, la CIVIT, nei documenti metodologici emanati nel 2010 (delibere n. 89, 104 e 114) e negli anni seguenti (delibera n. 6/2013), prevede che il processo di definizione del Piano della performance debba essere coordinato con il processo di definizione delle leggi di bilancio la quale inizia 9 mesi prima rispetto all'esercizio considerato.

#### **4. Il disegno di ricerca**

Per studiare il grado di implementazione e l'efficacia del sistema di valutazione introdotto nei ministeri è stata effettuata un'analisi qualitativa di una pluralità di documenti connessi al ciclo di gestione della performance: Atto di Indirizzo, Piano della performance, Relazione sulla performance e Nota Integrativa al Bilancio di Previsione, per i ministeri selezionati<sup>2</sup>. Lo studio si è svolto, nei limiti della disponibilità del materiale citato, dal 2011 al 2014<sup>3</sup>. Il Piano della performance è stato incluso nell'analisi in quanto esso contiene gli obiettivi strategici di ogni amministrazione, oltre che ad elementi correlati ad essi quali, l'albero della performance, l'analisi del contesto interno ed esterno all'amministrazione e le principali cifre del ministero in termini di personale e di bilancio (delibera n. 112/2010, CIVIT). Esso rappresenta il principale

prodotto del ciclo di gestione della performance e quindi del nuovo sistema introdotto. Strettamente legato al Piano, è la Relazione, la quale permette di verificare il conseguimento degli obiettivi delineati nel Piano. Gli Atti di Indirizzo sono stati esaminati per verificare lo sviluppo temporale del ciclo della performance. Infine, le Note Integrative hanno aiutato la comprensione del legame tra ogni obiettivo e il corrispondente stanziamento in competenza di bilancio per la sua realizzazione. Complessivamente, ai fini dell'analisi, sono stati esaminati 38 Piani della performance, 22 Relazioni sulla performance e 38 Note Integrative e 15 Atti di Indirizzo. Inoltre 12 documenti metodologici della CIVIT e ANAC, sono stati esaminati al fine di avere contezza delle indicazioni metodologiche emesse dall'organo nazionale di presidio della riforma.

L'analisi dei documenti si è concentrata su due livelli di analisi. Il primo fa riferimento all'applicazione della riforma nei ministeri in termini di estensione, capillarità, tempistica e supporto dei principali strumenti introdotti. In questo livello di analisi sono stati considerati in particolare 5 elementi:

1. Reperibilità dei Piani e Relazioni sulla performance nei siti web dei ministeri: la reperibilità dei documenti del ciclo della performance è un dato essenziale per valutare lo stato di applicazione della riforma.
2. Copertura della spesa da parte dei Piani della performance: la capacità dei documenti del ciclo della performance di rappresentare in termini di obiettivi le risorse economiche assegnate al ministero.
3. Rispetto dei tempi del ciclo di gestione della performance: esame del rispetto dei tempi di approvazione dei documenti programmatici, anche in coerenza con le fasi ascendente-discendente e con la pianificazione finanziaria.
4. Il cambiamento degli obiettivi nel tempo: analisi del grado di variazione nella formulazione degli obiettivi, lungo il periodo considerato (2011-2014), al fine di apprezzare la staticità o dinamicità dei documenti programmatici.
5. Caratteristiche e competenze professionali dell'organo valutatore: caratteristiche degli OIV in termini di continuità con i precedenti organi di valutazione interna e caratteristiche professionali dei componenti.

Il secondo livello di analisi si è invece concentrato sugli esiti della riforma in riferimento al raggiungimento degli obiettivi e alle modalità di utilizzo degli indicatori.

6. Grado di raggiungimento degli obiettivi: il grado di raggiungimento annuale degli obiettivi al termine del ciclo di gestione della performance.
7. La modalità con cui gli obiettivi sono formulati: il presente elemento esamina il riferimento degli obiettivi all'outcome, chiarezza degli obiettivi e target associati.

8. La tipologia degli indicatori presenti: esame della forma con cui gli indicatori sono presenti, distinguendo in particolare, indicatori di realizzazione finanziaria, di realizzazione fisica, di risultato e di impatto.

Il primo livello di analisi ha una valenza soprattutto organizzativa poiché esamina come i ministeri hanno applicato la riforma. Il secondo livello di analisi, nell'esaminare gli esiti della riforma, consente di considerare i suoi effetti a livello individuale.

## **5. I risultati dell'analisi**

In questo paragrafo sono illustrati gli esiti dello studio effettuato distinguendo nei due livelli di analisi summenzionati.

Con il primo livello di analisi, è possibile studiare il grado di diffusione e l'impatto della riforma nei ministeri. I primi due elementi considerati, consentono di apprezzare una buona diffusione degli strumenti previsti dal ciclo della performance. Infatti, tutti i ministeri hanno pubblicato sui propri siti web i documenti del ciclo della performance, salvo rare eccezioni. Inoltre, la percentuale di spesa coperta dagli obiettivi strategici aumenta negli anni passando dal 36% al 70% del bilancio totale dei ministeri, rivelando un grado di copertura crescente del Piano della performance sulle dotazioni finanziarie dei ministeri. Inoltre nel 2014 si nota una spiccata coerenza tra Piano della performance e Nota Integrativa al Bilancio di Previsione per quanto attiene i contenuti come d'altronde richiesto dalla delibera n. 112/2010 (CIVIT) e ribadito dalla n. 6 del 2013 (ANAC).

Malgrado gli aspetti positivi evidenziati finora, gli altri elementi raccolti rivelano un quadro meno roseo. La stessa copertura della spesa mostra che i ministeri con il budget maggiore hanno livelli di copertura limitati (Nel Ministero dell'Istruzione ed Università gli obiettivi strategici coprono il 19,7% del bilancio ministeriale mentre nel Ministero dell'Interno tale quota è pari a 2,1% del bilancio ministeriale).

L'esame della scadenze ed obblighi in capo alle amministrazioni mette in luce un alto grado di inadempienza rispetto ai termini di adozione del Piano e della Relazione sulla performance. Nel 2013, 6 ministeri su 11, non hanno rispettato il termine del 31 gennaio quale scadenza per l'adozione del Piano della performance, approvandolo con un ritardo medio di 3 mesi e mezzo fino ad arrivare con punte ai 9 mesi nel caso del Ministero dello Sviluppo Economico.

I termini di approvazione della Relazione sulla performance sono ancora più critici dato che nel 2012 solo 7 su 11 ministeri l'hanno approvata entro il 30 giugno. In particolare, con l'eccezione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, gli altri ministeri inadempienti hanno adottato questo documento oltre la metà di settembre, fino ad arrivare a metà dicembre con il Ministero dello Sviluppo Economico.

È interessante notare però come ritardi nell'approvazione sono stati registrati anche nel caso degli Atti di Indirizzo, ovvero in quei documenti dove l'organo di indirizzo politico illustra le priorità politiche per l'anno successivo, e che quindi danno inizio alla fase discendente del ciclo della performance. Questi documenti, sebbene, sulla base di quanto stabilito dalla CIVIT, avrebbero dovuti essere adottati entro il 28 marzo dell'anno precedente al nuovo esercizio, presentano ritardi di adozione notevoli i quali conseguentemente indeboliscono l'intero processo di definizione del Piano della performance.

Il quarto elemento preso in esame attende come la formulazione degli obiettivi strategici è cambiata nel corso del periodo considerato (2011-2014). Dall'analisi svolta però, risulta che oltre il 50% dei ministeri su cui è disponibile la documentazione, ripropongono oltre il 40% dei propri obiettivi strategici con la stessa formulazione a distanza di 4 anni. Il dato mette in evidenza un alto grado di staticità degli obiettivi, e almeno in qualche caso, autorizza a pensare ad una riproposizione meccanica degli stessi.

L'ultimo elemento considerato fornisce informazioni riguardanti da un lato la cultura professionale dei componenti degli OIV, e dall'altro precedenti esperienze lavorative degli OIV negli organi di valutazione interna del precedente sistema (denominati SECIN)<sup>4</sup>. In merito al primo aspetto emerge ancora uno scarso investimento in termini di formazione professionale dei valutatori. Infatti, nonostante il disegno della riforma si ispiri chiaramente a principi manageriali, la principale cultura professionale presente è quella giuridica, dato che i membri degli OIV laureati in giurisprudenza sono più del 50% del totale. Paradossale risulta poi la loro partecipazione in ministeri con settori di policy e culture professionali distanti da quelle giuridiche quali il Ministero della Salute e dei Beni ed Attività culturali. In secondo luogo emerge una forte continuità degli OIV con i precedenti SECIN, dato che 7 su 16 membri totali degli OIV erano membri dei vecchi Servizi di Controllo Interno o dei Nuclei di valutazione. Questo dato è particolarmente importante dato che la riforma si proponeva come obiettivo l'innesto di competenze manageriali nuove rispetto alle esperienze precedenti. Obiettivo che, guardando ai dati attuali, sembra essere stato disatteso.

Il livello di applicazione della riforma ai ministeri risulta pertanto contraddittorio. Da un lato emerge che il ciclo della performance è stato adottato da tutte le amministrazioni centrali e ha trovato una buona diffusione. Dall'altro, gli elementi considerati, riferiti alla tempistica e allo stato dell'organo valutatore, mettono in evidenza un'applicazione più formale che sostanziale come la stessa CIVIT afferma: *“le evidenze dell'analisi indicano, mediamente, risultati poco soddisfacenti. In generale, gli strumenti di avvio del ciclo delle performance sono ancora insufficienti nei contenuti e nel metodo”* (CIVIT, 2012, p. 4). Giudizio, peraltro ribadito anche

dall'ANAC la quale, nell'ultima delibera in tema di misurazione della performance (n. 6/2013, p. 4), ha evidenziato un'applicazione superficiale e poco integrata degli strumenti introdotti con la riforma.

Il secondo livello d'analisi invece riguarda gli esiti generati dalla riforma. L'esame del grado di conseguimento degli obiettivi mostra un'alta percentuale di raggiungimento degli stessi la quale, sia per il 2011 che per l'anno successivo, non scende sotto la soglia del 98%. Si tratta di un dato che deve essere letto congiuntamente con gli altri due elementi considerati, i quali forniscono informazioni circa la qualità degli obiettivi strategici.

Il primo aspetto considerato riguarda come gli obiettivi sono formulati e i target ad essi associati. In generale gli obiettivi risultano definiti in modo generico e con un collegamento solo formale con le priorità politiche. Malgrado la presenza di prescrizioni della CIVIT in proposito infatti (delibere n. 89, 104 e 114/2010), gli obiettivi difficilmente sono legati ad outcome connessi con le priorità politiche. Nel 2013, solo 3 ministeri su 11 individuano esplicitamente questo legame. Inoltre i target fissati sono generalmente poco sfidanti tanto che il loro raggiungimento è spesso legato a semplici adempimenti amministrativi, come dimostrano gli esempi riportati in Tabella 1.

Per quanto riguarda il numero e la tipologia di indicatori si riscontra un aumento complessivo: essi sono passati dal 381 a 451, tra il 2012 ed il 2014. Inoltre si è assistito ad una progressiva affermazione degli indicatori di risultato ed impatto su quelli di realizzazione fisica e finanziaria. L'importanza di questa graduale sostituzione è stata affermata in più occasioni sia dalla CIVIT che dalla RGS (2013), le quali avevano sottolineato questo cambiamento quale necessario per il miglioramento del sistema valutativo. Infatti l'uso di indicatori di realizzazione, fisica e finanziaria, si traduce spesso in attività di auto-amministrazione, quali la messa in atto di un piano d'azione o l'erogazione di un fondo, che inevitabilmente rappresentano solo in modo parziale la performance. Infatti, sebbene questi indicatori indicano la predisposizione di attività funzionali al conseguimento dell'obiettivo, nulla specificano riguardo la qualità delle stesse attività e quindi dell'output finale, depotenziando il meccanismo di controllo effettivo.

Nonostante la transizione verso un sistema nel quale sono maggioritari gli indicatori di impatto e di risultato sia rilevante, gli effetti di questo mutamento sulla definizione degli obiettivi sono ancora ignoti. Infatti, dato che l'analisi sul grado di raggiungimento degli obiettivi si limita alle annualità 2011 e 2012 (gli ultimi esercizi per cui è stato possibile esaminare la Relazione sulla performance), non è ancora possibile stabilire se tale crescita possa migliorare la qualità effettiva degli obiettivi. Ciò che invece si può notare per certo è la centralità del target quale fattore essenziale della bontà di un obiettivo dato che, come evidenzia

nella Tabella n. 1, indicatori di risultato ed impatto possono presentare target poco interessanti o facilmente raggiungibili. Molti di essi vengono raggiunti tramite l'adozione di ulteriori atti e documenti o l'organizzazione di riunioni. Anche se queste attività risultano parte dell'esercizio istituzionale di un ministero, risulta tuttavia riduttivo conseguire un obiettivo strategico associando indicatori e target che nulla dicono della qualità del prodotto finale.

Tabella 1: esempi di obiettivi strategici

| Ministero                  | Obiettivo strategico  | Indicatore/i Obiettivo strategico*   | Target       | Fonte  |
|----------------------------|---|--|--------------|--|
| Affari Esteri              | Ob. 119:<br>Accresce l'attenzione della UE nei confronti del Mediterraneo   | Numero di riunioni e di iniziative promosse in ambito UE dedicate al Mediterraneo<br><br>(Ind. di risultato)   | 10           | Note Integrative al Bilancio di previsione 2014, p. 28 |
| Sviluppo Economico         | Ob. 2:<br>Iniziative per il sostegno delle PMI e per la promozione e lo sviluppo del movimento cooperativo  | Tasso di natalità delle PMI<br><br>(Ind. di impatto)   | >0%          | Piano della performance 2014, p. 36-37                 |
| Infrastrutture e Trasporti | Ob. 162:<br>Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, l'attuazione del piano triennale per la trasparenza e l'integrità e la promozione delle pari opportunità | Trasmettere all'OIV dati di monitoraggio<br><br>(Ind. di risultato)  | 100%         | Note Integrative al Bilancio di previsione 2014, p. 24 |
| Politiche Agricole         | Ob. 49:<br>Miglioramento competitività sistema agricolo italiano e delle aree rurali  | n. di elaborati e rapporti concernenti la materia<br><br>(Ind. di realizzazione fisica)<br><br>Elaborazione piani, programmi e documenti; emanazione atti<br><br>(Ind. di risultato) | 13<br><br>SI | Piano della performance 2013, p. 31                    |

\*All'obiettivo strategico sono associati più indicatori. Se ne riporta, a titolo esemplificativo, 1 o 2.

## 6. Discussione

In questo paragrafo, i risultati e le informazioni prodotte dall'analisi empirica sono state lette alla luce dell'interazione tra le teorie considerate, sfruttando le sinergie presenti tra esse nello spiegare le potenziali cause che hanno contribuito al fallimento del sistema di valutazione della performance nei ministeri italiani. Il New Public Management e la Sociologia Neo-istituzionale hanno permesso di guardare il sistema di valutazione ad un primo livello organizzativo andando perciò a cogliere il grado di estensione, capillarità, tempistica e supporto dei principali strumenti implementati a seguito della riforma. Queste due teorie generano interpretazioni contraddittorie, svelando aspetti diversi della stessa realtà.

Per quanto riguarda il NPM, si è già illustrato come la riforma della valutazione della performance, sviluppata dal d. lgs 150/2009, si inserisca per ammissione stessa del Governo nel solco del NPM (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2009). Tale constatazione è rafforzata dall'esame delle singole misure previste che mostrano chiaramente un riferimento alle prescrizioni operative del NPM (Pollitt, 2009). Esaminando il processo di applicazione della riforma alla luce del NPM si constata un ottimo grado di diffusione nei ministeri. Ciò è dimostrato sia dagli ottimi dati in termini di reperibilità dei documenti del ciclo di gestione della performance sui siti web, sia dal crescente grado di copertura della spesa ministeriale da parte degli obiettivi strategici.

Tuttavia, grazie al contributo del NIS, è possibile cogliere aspetti che altrimenti risulterebbero celati. Emergono infatti, segnali importanti di un'adozione cerimoniale del sistema di valutazione della performance. Per conformarsi alle pressioni esterne, in questo caso legislative, si riscontrano fenomeni di *de-coupling*, ovvero di scollamento delle attività valutative in modo tale da adempiere alle prescrizioni normative senza incidere sullo svolgimento dell'attività operativa. Ciò provoca di conseguenza un'adozione superficiale e formale del sistema stesso che appare poco legato con le attività ordinarie dell'ente e con i suoi meccanismi di funzionamento.

L'analisi condotta ha mostrato 3 aspetti dove sono visibili questi fenomeni di *de-coupling*.

Innanzitutto esso è palese nei diffusi ritardi nell'adozione dei principali documenti del ciclo di gestione della performance. A partire dall'Atto di Indirizzo, i tempi stabiliti per la definizione dei documenti programmatici non vengono rispettati determinando, non solo la loro definizione approssimativa, ma anche la loro inutilità nelle azioni concrete dell'amministrazioni. L'adozione, con grande ritardo, dei Piani della performance denuncia la loro sostanziale irrilevanza per lo svolgimento delle attività ministeriali. In modo analogo, l'adozione della Relazione sulla performance, anche fino a 5 mesi dalla data prefissata, appare un chiaro segno

di una tendenza all'adempimento puramente formale in quanto l'esame del raggiungimento degli obiettivi non incide nella definizione del successivo ciclo di programmazione, dato che esso si svolge malgrado l'assenza della Relazione stessa. Conseguentemente, pur conformandosi agli adempimenti normativi, il sistema di valutazione della performance viene depotenziato dalle sue aspettative e decontestualizzato dal funzionamento reale dell'amministrazione. Più in generale il ritardo con cui vengono approvati i documenti del ciclo della performance, mostra una subalternità del ciclo di programmazione strategica a quello economico-finanziario. La preparazione del Piano della performance, inizia nei fatti solo quando il processo di pianificazione finanziario è stato perfezionato. In pratica, priorità politiche e obiettivi strategici vengono definiti solo successivamente al momento di allocazione delle riforme. In questo senso, anche la crescente concordanza tra il Piano e le Note Integrative è da leggersi in questo senso. È da tenere in considerazione peraltro come il ciclo di bilancio è presieduto da un apposito dipartimento del Ministero dell'economia, ovvero la Ragioneria Generale dello Stato, e che l'iter di approvazione dei documenti contabili ha una rilevanza politica e costituzionale maggiore rispetto a quella del ciclo della performance soprattutto dati i vincoli assunti a livello comunitario in tema di bilancio.

Un secondo aspetto dove emerge il ruolo cerimoniale della valutazione è osservabile nell'alto tasso di staticità dei Piani della performance. Sebbene il Piano venga sempre definito, adempiendo perciò alla pressione normativa, esso presenta una forte meccanicità nella formulazione degli obiettivi strategici, dato che, in alcuni ministeri, più del 50% di essi viene riproposta annualmente con la medesima definizione. Pertanto, anche in questo caso, si assiste ad un'adozione superficiale degli strumenti valutativi. Di fatto il Piano non viene usato come documento strategico che guida l'azione amministrativa nel lungo periodo, ma unicamente come adempimento da compiere, la cui ripetitività non appare problematica.

Infine un terzo aspetto è stato rintracciato nella difficoltà dei ministeri ad investire in una nuova cultura della valutazione, diversa da quella della mera obbedienza alla legge. Infatti, come sostiene il NIS, l'isomorfismo è più facilmente riscontrabile nello svolgimento di adempimenti piuttosto che nelle cultura organizzativa. Da questo punto di vista, l'analisi, non solo ha rivelato la prevalenza di una formazione giuridica nei valutatori, ma conferma l'esistenza di una cultura legalistica che ha come scopo la compliance alla norma piuttosto che la qualità del risultato finale (Capano, 2003). Questo tipo di valori amministrativi stona con l'enfasi, posta dal NPM e dalla riforma, su valori quali efficacia, qualità dei servizi, merito e trasparenza (art. 1, d. lgs 150/2009). L'esempio più eclatante di questa tendenza è rappresentato dalla Griglia di valutazione di analisi dei Piani della performance definita dalla CIVIT nel maggio 2011. In questo documento risulta che, nel giudizio circa la bontà di un Piano della

performance, il 33% della valutazione è data dal rispetto delle prescrizioni di legge, mentre un altro terzo in termini di correttezza semantica, adeguatezza e comprensibilità degli obiettivi. Questi aspetti, per quanto importanti, niente dicono in merito al contenuto degli obiettivi ed alla loro rilevanza verso i bisogni della collettività; al contrario questi criteri valorizzano il modo con cui l'obiettivo, ed il connesso indicatore, sono stati formulati. È quindi possibile affermare che, nonostante l'adozione degli strumenti previsti dalla riforma, l'enfasi ricade principalmente sulla compliance alla norma senza incidere né sui meccanismi di direzione né sulla cultura organizzativa.

È decisivo però, secondo il NIS, riconoscere che il *de-coupling*, e più in generale l'implementazione cerimoniale del sistema di valutazione, è sempre guidato da specifici comportamenti manageriali tramite un'azione di riduzione della potenzialità del controllo stesso (Modell, 2001). Questa sottolineatura permette di focalizzarsi maggiormente sul comportamento che i singoli operatori, in particolare i dirigenti, hanno mostrato nel corso dell'analisi.

Guardando al rapporto tra individui e sistema di valutazione della performance, ciò che emerge prepotentemente è una sottovalutazione della reazione tra soggetto controllato e controllo. Infatti, come sostiene il NPM, il disegno della riforma, si poggia sull'assunto per cui sia sempre possibile fissare obiettivi razionali e siano assenti comportamenti opportunistici da parte del personale coinvolto (Christensen and Laeliggreid, 2006). Questa prospettiva però, non tiene conto della naturale reazione del controllato al controllo, come invece sostiene l'OCT (Espeland and Suader, 2007) e la parte più critica della letteratura sul NPM ha evidenziato (Diefenbach, 2008). L'OCT riconoscendo l'inevitabilità di un cambio di comportamento del soggetto controllato, pone come sfida centrale nel disegno di un sistema di valutazione la definizione dei giusti incentivi i quali devono cercare di allineare le azioni individuali agli scopi organizzativi. Dalle informazioni derivanti dall'analisi condotta, invece è possibile osservare numerosi comportamenti non in linea con le finalità del sistema.

Innanzitutto è palese uno scarso interesse nell'uso delle informazioni prodotte. Ne sono segno, sia i ritardi nell'approvazione dei documenti del ciclo della performance, sia la riproposizione di molti obiettivi con eguale formulazione a distanza di anni dalla loro iniziale definizione.

In secondo luogo, l'analisi ha mostrato una formulazione degli obiettivi poco chiara oltre che la presenza di target poco sfidanti. L'OCT sottolinea come questo fenomeno accada quando il legame tra conseguimento dell'obiettivo ed ottenimento del premio di risultato sia troppo stretto ed inadatto per le caratteristiche di quell'organizzazione. In un contesto come quello dei ministeri dove l'attività operativa svolta è connotata da elevati livelli di complessità e immaterialità, la definizione degli obiettivi è particolarmente complicata, perciò questo legame

genera effetti distorti, soprattutto a causa del fatto per cui il soggetto che definisce gli obiettivi, ovvero il dirigente, è anche colui che ha il compito di raggiungerli e su questo sarà poi valutato (Smith, 1995). Di conseguenza i dirigenti definiscono gli obiettivi solo in funzione dell'ottenimento del premio di risultato, come l'elevato tasso di raggiungimento degli obiettivi ha permesso di riscontrare nell'analisi condotta. Pertanto, la volontà, ribadita più volte nella riforma, di individuare e premiare in modo puntuale la performance individuale in stretta connessione con la performance dell'amministrazione, in un ambiente complesso, come quello ministeriale in cui risulta difficile la definizione degli obiettivi (Frey *et al.*, 2013), diventa di ostacolo allo sviluppo del sistema di valutazione della performance. Questo legame tra performance individuale e dell'amministrazione finisce così per generare obiettivi strategici vaghi e con target poco sfidanti, che hanno perso la capacità di distinguere tra una buona ed una mediocre performance (Van Thiel and Leeuw, 2002). Inoltre ciò è stato acuito dall'uso, nel 2011 e 2012 ancora determinante, di indicatori di realizzazione fisica e finanziaria che si sono tradotti spesso nella mera verifica di adozione di atti amministrativi o erogazione di fondi. Questa modalità di valutazione non è in grado di rappresentare la performance dell'organizzazione dato che coglie aspetti marginali seppure diffusi nell'attività di un ministero. L'OCT ha quindi permesso di cogliere la reazione degli individui alla misurazione la quale, diversamente dall'allineamento previsto nella riforma, ha generato effetti inattesi e contrari alle finalità del disegno iniziale, minando l'efficacia complessiva del sistema.

In sintesi, il NIS ha permesso di riflettere sull'adozione cerimoniale dei sistemi di valutazione della performance. Le amministrazioni considerate, pur adottando il sistema di valutazione e adempiendo a tutti gli obblighi prescritti dalla legge, hanno attribuito una scarsa importanza alle nuove procedure soddisfacendole solo in termini di compliance. L'OCT invece ha mostrato che le azioni individuali dei membri dell'organizzazione sono stati determinanti nello sviluppo positivo o negativo dell'intero processo valutativo. Mentre il NPM si basava sulla comunanza di interessi all'interno dell'organizzazione che sfociava nello slogan "*let the managers manage*" (Christensen and Laeligg Reid, 2006, p. 120), l'OCT ha invece posto al centro dell'analisi l'eventualità di una cesura tra comportamenti e interessi degli individui dalla performance organizzativa. Ciò si è rivelato particolarmente veritiero in un sistema, come quello considerato, dove il legame tra programmazione strategica, valutazione della performance e premi di risultato è molto stretto e quindi risulta determinante il momento della definizione degli obiettivi stessi. Dall'analisi invece emerge chiaramente una scarsa *goal congruence* tra membri dell'ente ed amministrazione, visibile nella mediocre e riduttiva definizione degli obiettivi e soprattutto dei target, la quale ha condizionato notevolmente la riuscita della valutazione a livello organizzativo. Se Modell (2001, p. 41), evidenzia come

l'istituzionalizzazione del performance measurement sia un fenomeno che avvenga prima al livello organizzativo per poi condizionare le azioni di ogni membro; nel presente caso è possibile affermare invece un'incompleta se non mancata istituzionalizzazione, data dalla notevole influenza che ogni singolo soggetto, in particolar modo i dirigenti, ha esercitato sull'intero sistema in chiave opportunistica.

## **7. Considerazioni finali**

L'utilizzo del pluralismo teorico per analizzare il percorso di introduzione e implementazione del performance measurement nei ministeri italiani ha consentito di focalizzarsi sulla compresenza di diversi fattori che simultaneamente spiegano le determinanti del fenomeno osservato. Certamente, l'essersi spinti oltre l'apparenza della buona diffusione del ciclo della performance, ha aiutato a comprendere meglio gli aspetti cerimoniali della valutazione e, a livello individuale, le spinte in chiave di opportunismo presenti. La visione, che la combinazione delle tre teorie offre, è certamente superiore a quanto uno studio orientato su un solo framework avrebbe consentito. Ciò comporta almeno due vantaggi. Anzitutto permette una maggiore profondità di analisi ed una considerazione non mono focale, e pertanto scolastica, di fenomeni complessi come appunto il performance measurement. In secondo luogo, in termini di suggerimenti per il miglioramento, è certamente più feconda. Infatti nel caso osservato emergono come punti di forza sulle quali ancorare azioni future, il consenso e l'adesione ottenuta dalla riforma nel richiamarsi a principi di efficientamento e innovazione della pubblica amministrazione nella logica del NPM. Contemporaneamente, punti deboli sui quali intervenire risultano da un lato il collegamento troppo stretto tra performance individuale e organizzativa, che come illustrato, se non presidiato con maggiore attenzione, finisce con subordinare l'intero sistema ai comportamenti opportunistici dei dirigenti, e dall'altro la difficoltà del ciclo della performance a inserirsi nella vita amministrativa dei ministeri, a partire dalla relazione con il processo di pianificazione finanziaria che risulta ad oggi dominante.

Nel ribadire le potenzialità del pluralismo teorico non si può fare a meno di rilevare alcuni limiti che questa specifica applicazione riferita ai ministeri italiani. La particolarità del contesto italiano, con la presenza di una forte cultura legalistica, pone un limite alla generalizzazione dei risultati ottenuti in altre nazioni. Limite rafforzato dal fatto di aver limitato l'esame dell'applicazione della riforma a un specifico comparto della pubblica amministrazione, quello dei ministeri. Estensioni della presente ricerca, sempre avvalendosi del pluralismo teorico, potranno essere condotte superando un approccio esplorativo e adottando tecniche quantitative che consentano di ampliare lo spettro di analisi.

## Riferimenti bibliografici

- Aidemark L. (2001), *Managed health care perspectives: a study of management accounting reforms on managing financial difficulties in a health care organization*, «The European Accounting Review», 10(3), 545-560.
- ANAC (2014), *Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali*, documento disponibile online  
<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ArchivioStorico/Monitoraggio>
- Ashworth G., Boyne G., Delbridge R. (2007), *Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 19, 165-187.
- Barley S., Tolbert P. (1997), *Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution*, «Organization Studies», 18, 93-117.
- Behn R. (2003), *Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures*, «Public Administration Review», 63, 586-606.
- Bevan G. Hood C. (2006), *What's measured in what matters targets and gaming in the English public health care system*, «Public Administration», 84(3), 517-538.
- Bird S. et al. (2005), *Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly*, «Journal of the Royal Statistical Society», 168, 1-27.
- Bonini Baraldi S. (2014), *Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries: The Role of Context and Processes in the Reform of the Italian and French Cultural Heritage System*, «International Public Management Journal», 17(3), 411-432.
- Brignall S., Modell S. (2000), *An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the New Public Sector*, «Management Accounting Research», 11, 281-306.
- Capano G. (2003), *Administrative tradition and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*, «Public Administration», 81(4), 781-801.
- Carpenter V., Feroz E. (2001), *Institutional Theory and Accounting rule choice: an analysis of four US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles*, «Accounting Organizations and Society», 26, 565-596.
- Christensen T., Læliggreid O. (2006), *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*, «International Public Management Journal», 9(2), 13-139.
- CIVIT (2010), *Delibera n. 104/2010. Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010*, disponibile online,  
<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Delibere>
- CIVIT (2010), *Delibera n. 114/2010. Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, disponibile online,  
<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Delibere>

- CIVIT (2011), *Griglia di Analisi dei Piani della Performance*, documento disponibile online, [http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Valutazione/Documenti/Commissione/Archivio-21/Presentazione\\_griglia\\_internet\\_06.05.11.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-dei/Valutazione/Documenti/Commissione/Archivio-21/Presentazione_griglia_internet_06.05.11.pdf)
- CIVIT (2012), *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance del 2012*, disponibile online, <http://trasparenza.formez.it/sites/all/files/Rapporto-generale-sullavvio-del-ciclo-di-gestione-della-performance-20123.pdf>
- CIVIT (2013), *Delibera n. 6/2013. Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l'annualità 2013*, disponibile online, <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Delibere>
- Cuguerò-Escofet N., Rosanas J. (2013), *The Just Design and Use of Management Control Systems as Requirements for Goal Congruence*, «Management Accounting Research», 24, 23-40.
- Covaleski M., Dirsmith M., Michelman J. (1993), *An Institutional Theory Perspective on the DRG Framework, Case Mix Accounting Systems and Health-Care Organizations*, «Accounting, Organizations and Society», 18, 65-80.
- Covaleski M., Dirsmith M., Samuel S. (1996), *Managerial Accounting Research: The Contributions of Organizational and Sociological Theories*, «Journal of Management Accounting Research», 8, 1-35.
- Covaleski M., Evans J.H., Luft J., Shields M.D. (2003), *Budgeting research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration*, «Journal of Management Accounting Research», 15, 3-49.
- Covaleski M., Hoque Z., Gooneratne T. (2013) *Theoretical triangulation and pluralism in research methods in organizational and accounting research*, «Accounting, Auditing and Accountability Journal», 26(7), 1170-1198.
- Dahler-Larsen P. (2014), *Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences*, «Public Management Review», 16(7), 969-986.
- Das T. (1989), *Organizational Control: an Evolutionary Perspective*, «Journal of Management Studies», 26, 460-475.
- De La Luz Fernandez-Alles M., Valle-Cabrera R. (2006), *Reconciling Institutional Theory with Organizational Studies: How Neo-institutionalism resolve five paradoxes*, «Journal of Organizational Change», 19, 503-517.
- Diefenbach, T. (2009), *New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'*, «Public Administration», 87, 892-909.
- DiMaggio P., Powell W. (1983) *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, «American Sociological Review», 48, 147-60.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2009), *Riforma Brunetta. Cosa abbiamo imparato dagli altri paesi*, documento disponibile online [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/155316/riforma\\_brunetta\\_e\\_gli\\_altri\\_paesi.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/155316/riforma_brunetta_e_gli_altri_paesi.pdf)
- Eisenhardt K. (1985), *Control: Organizational and Economic Approaches*, «Management Science», 31, 134-149.

- Espeland W., Sauder M. (2007), *Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds*, «American Journal of Sociology», 113(1), 1-40.
- Flamholtz E., Das T., Tsui A. (1985), *Toward an Integrative Framework of Organizational Control*, «Accounting, Organizations and Society», 10, 35-50.
- Frey B., Homberg F., Osterloh M. (2013), *Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Sector*, «Organizational Studies», 34, 949-972.
- Frumkin P., Galaskiewicz J. (2004), *Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 14, 283-307.
- Galli D., Turrini A. (2014), *Il performance management e le amministrazioni pubbliche italiane. Proposte per un cambiamento possibile*, articolo disponibile online <http://www.sdabocconi.it/>
- Gatti G. (2012), *Il Sistema di Valutazione delle Performance a seguito della Riforma Brunetta: il Caso ICE*, articolo disponibile online [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)
- Hoque Z., Arends S., Alexander R. (2004), *Policing the police service: a case study of the rise of 'new public management' within an Australian police service*, «Accounting, Auditing & Accountability Journal», 17(1), 59-84.
- Hoque Z. (2005), *Securing institutional legitimacy or organizational effectiveness?*, «International Journal of Public Sector Management», 18(4), 367-382.
- Hood C. (1995), *"The New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*, «Accounting Organizations and Society», 20(3), 93-109.
- Hood C. (2006), *Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services*, «Public Administration Review», 66(4), 515-521.
- Hood C. (2007), *Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?*, «Public Money and Management», April, 95-102.
- Kelly R., Doyle G., O'Donohoe S. (2015), *Framing Performance Management of Acute-Care Hospitals by Interlacing NPM and Institutional Perspectives: A New Theoretical Framework*, «Financial Accountability and Management», 31(1), 0267-4424.
- Jack E., Raturi A. (2006), *Lessons learned from methodological triangulation in management research*, «Management Research News», 29(6), 345-357.
- Johnson W. (2011), *Managing University Technology Development Using Organizational Control Theory*, «Research Policy», 40, 842-852.
- Kelman S., and Friedman J. (2009), *Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 19, 917-946.
- Klein K., Dansereau F., Hall R. (1994), *Level issues in theory development, data collection, and analysis*, «Academy of Management Review», 19(2), 195-229.
- Lapsley I., Pallot J. (2000), *Accounting, Management and Organizational Change: a Comparative Study of Local Government*, «Management Accounting Research», 11, 213-229.
- Lawton A., McKeivitt D., Millar M. (2010), *Developments: Coping with Ambiguity: Reconciling External Legitimacy and Organizational Implementation in Performance Measurement*, «Public Money and Management», 3, 13-20.

- Lebas M., Weigenstein J. (1986), *Management Control: the Role of Rules, Markets and Culture*, «Journal of Management Studies», 23, 259-272.
- Loiero R. (2010), *Il Rapporto sulle Performance nelle Amministrazioni Centrali: Riflessioni sulle questioni aperte*, articolo disponibile online [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)
- Long C., Burton R., Cardinal L. (2002), *Three Controls are Better than One: a Computational Model of Complex Control Systems*, «Computational and Mathematical Organization Theory», 8, 197-220.
- Malmi T., Brown D. (2008), *Management Control Systems as a Package. Opportunities, Challenges and Research Directions*, «Management Accounting Research», 19, 287-300.
- Mele V., Ongaro E. (2014), *Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007*, «International Public Management Journal», 17(1), 111-142.
- Merchant K., Van der Stede W., Liu Zheng (2003), *Disciplinary constraints on the advancement of knowledge: the case of organizational incentive systems*, «Accounting Organizations and Society», 28, 251-286.
- Meyer M. W. (2005), *Can performance studies create actionable knowledge if we can't measure the performance of the firm?*, «Journal of Management Inquiry», 14, 287-291.
- Meyer M. W., Gupta, V. (1994), *The performance paradox. Research*, «Organizational Behavior», 16, 309-369.
- Meyer J. M., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, «American Journal of Sociology», 83, 340-363.
- Miles C., Snow R. (1978), *Organizational strategy, structure and process*, McGraw Hill, New York.
- Mizrachi S. (2013), *A New Institutionalism Analysis of Performance Management Reform: Theoretical Outline and Evidence from Israel*, «Journal of Comparative Policy», 15, 220-234.
- Modell S. (2001), *Performance Measurement and Institutional Processes: a Study of Managerial Responses to Public Sector Reform*, «Management Accounting Research», 12, 437-464.
- Modell S. (2004), *Performance Measurement Myths in the Public Sector: a Research Note*, «Financial Accountability and Management», 20, 39-55.
- Modell S. (2005), *Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: An assessment of validity implications*, «Management Accounting Research», 16, 231–254.
- Noman Z. (2008), *Performance Budgeting in the United Kingdom*, «OECD Journal on Budgeting», 8, 1-15.
- Noordegraaf M., Abma T. (2003), *Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity*, «Public Administration», 81, 853-871.
- Ongaro E., Valotti G. (2008), *Public management reform in Italy: explaining the implementation gap*, «International Journal of Public Sector Management», 21(2), 174-204.
- Ongaro E. (2011), *The role of politics and institutions in the Italian administrative reform trajectory*, «Public Administration», 89, 3, 738-755.
- Ouchi W. (1977), *The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control*, «Administrative Science Quarterly», 95-112.

- Ouchi W. (1979), *A Conceptual Framework for Design of Organizational Control Mechanism*, «Management Science», 25, 833-848.
- Perry J., Engbers T., Jun S. (2009), *Back to the Future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence*, «Public Administration Review», 69, 39-51.
- Pollitt C. (1995), *Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management*, «Evaluation», 1, 133-154.
- Pollitt C. (2009), *Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?*, «Public Administration», 87(2), 198-218.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *La Riforma del Management Pubblico*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Ragioneria Generale dello Stato (2013), *Linee guide per la compilazione delle Note Integrative agli stati di previsione (art. 21, comma 11, lett. a), L. 196/2009*, disponibile online, [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONI/CIRCOLARI/2015/19/Nota\\_tecnica\\_2\\_note\\_integrative\\_2016\\_2018.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONI/CIRCOLARI/2015/19/Nota_tecnica_2_note_integrative_2016_2018.pdf)
- Rebora G. (2009), *Chi gestirà il cambiamento?*, «Risorse Umane», 4-5, 137-142.
- Ruffini R., Bottone L., Giovannetti R. (2011), *Il Performance Management negli Enti Locali*, Maggioli Editore, Rimini.
- Sanderson I. (2001), *Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government*, Public Administration, 79, 297-313.
- Scott R. (1987), *The Adolescence of Institutional Theory*, «Administrative Science Quarterly», 32, 493-511.
- Smith P. (1995), *On the unintended consequences of publishing performance indicators in the public sector*, «International Journal of Public Administration», 18, 277-310.
- Snell A. (1992), *Control Theory in Strategic Human Resource Management: the Mediating Effect of Administrative Information*, «Academy of Management Journal», 2, 292-327.
- Speklé R., Verbeeten F. (2014), *The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance*, «Management Accounting Research», 25, 131-146.
- Stewart J., Walsh K. (1992), *Change in Management of Public Services*, «Public Administration», 70, 499-518.
- Thomas P. (2004), *Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability. Recent Trends and Future Directions*, ANU E Press, 1-73.
- Turri, M. (2010), *Il percorso della valutazione e controllo nei ministeri Italiani*, «Liuc Papers», 233, Serie Economia e Istituzioni.
- Van de Ven A., Marshall Scott (1995), *Explaining Development and Change in Organizations*, «The Academy of Management Review», 20(3), 510-540.
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Van Thiel S., Leeuw F. (2002), *The Performance Paradox in the Public Sector*, «Public Performance and Management Review», 25, 267-281.
- Verbeeten F. (2006), *Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance*, «Accounting, Auditing and Accountability Journal», 21(3), 427-454.

## Note

- <sup>1</sup> Il presente lavoro è uno degli elaborati di un più vasto programma di ricerca sui sistemi di misurazione della performance nei ministeri italiani che ha visto la partecipazione dei Professori G. Rebola e R. Ruffini che gli autori colgono l'occasione per ringraziare.
- <sup>2</sup> I ministeri selezionati sono i seguenti: Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare; Beni ed Attività Culturali; Difesa; Affari Esteri; Giustizia; Infrastrutture e Trasporti; Interno, Lavoro e delle Politiche Sociali; Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Politiche Agricole e Forestali; Salute; Sviluppo Economico.
- <sup>3</sup> Per omessa pubblicazione al tempo dell'analisi, non è stato possibile compiere l'analisi su alcuni ministeri negli anni 2011 e 2014. Per la Relazione sulla performance, l'analisi è limitata alle annualità del 2011 e 2012, dato che al momento dell'analisi, tali relazioni non erano ancora presenti sui siti web dei ministeri. Infine, nel caso degli Atti di Indirizzo, l'analisi è fortemente condizionata dalla limitata disponibilità del materiale, contribuendo tuttavia allo svolgimento del presente lavoro.
- <sup>4</sup> Servizi di Controllo Interno.

---

## **Sommario**

L'articolo analizza il sistema di valutazione della performance introdotto con il d. lgs 150/2009 nei ministeri italiani. Usando il pluralismo teorico i dati raccolti sono stati analizzati sulla base di un framework teorico composto dal New Public Management (NPM), dalla teoria della Sociologia Neo-istituzionale (NIS) e dalla teoria Organizzativa del Controllo (OCT). Gli obiettivi del presente lavoro sono duplici. Da un lato esaminare il percorso di implementazione del sistema valutazione introdotto; e dall'altro mostrare le potenzialità del pluralismo teorico nello spiegare il funzionamento dei sistemi di performance measurement. L'analisi segnala la compresenza di diversi fattori determinanti nella spiegazione del fenomeno preso in esame. Nonostante la diffusione della riforma nei ministeri, emergono segnali importanti di un'applicazione cerimoniale degli strumenti valutativi. Infine, in riferimento al rapporto tra individui e sistema di valutazione si manifestano estesi comportamenti opportunistici che hanno fortemente depotenziato l'efficacia complessiva del processo valutativo.

## **Abstract**

The article examines the performance management and measurement system, which was introduced in 2009 through the legislative decree n. 150/2009 in the Italian ministries. Using theoretical pluralism, collected data have been investigated on the basis of a theoretical framework consisting of New Public Management (NPM), Sociological Institutionalism (NIS) and Organizational Control Theory (OCT). The purpose of this paper is twofold. Firstly, it analyses the implementation process in order to improve its comprehension. Secondly, it attempts to show the explanatory capabilities of theoretical pluralism to clarify the introduction and development of performance measurement systems. The results of the empirical analysis point out the simultaneous presence of different elements, which are crucial in the explanation of the object of study. Despite the diffusion of the reform in the ministerial reality, remarkable signals emerged about the ceremonial and superficial implementation of measurement instruments. Furthermore, regarding the relation between individuals and the performance evaluation system widespread opportunistic behaviors clearly appear which have strongly conditioned the effectiveness of the whole system.

---

## **Nota biografica sugli autori**

### **Giovanni Barbato**

Laureato in Amministrazioni e politiche pubbliche, collabora con l'insegnamento di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano.

### **Matteo Turri**

Professore associato di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università degli Studi di Milano.

## **Biographical sketches**

### **Giovanni Barbato**

Graduated in Administration and Public Policy, he collaborates in the course of Public Management in the University of Milan.

### **Matteo Turri**

Senior Lecturer in Public Management at the Department of Economics, Management and Quantitative Methods (DEMM) of the University of Milan.