

Valutazione delle performance: molta strada rimane da fare!

Giovanni Barbato¹, Alessandro Salvadori² e Matteo Turri³

Abstract

A fronte della diffusione dei meccanismi di misurazione della performance nelle organizzazioni pubbliche, una vasta letteratura si è sviluppata sui fattori che favoriscono il funzionamento di tali sistemi e sulle difficoltà a cui sono esposti. Il presente lavoro si inserisce in tale letteratura centrando l'attenzione sul legame tra attività amministrative, che per loro natura possono presentare caratteristiche differenti, e i sistemi di misurazione delle performance. Sulla base di un framework teorico il presente articolo mostra come l'applicazione nei Ministeri italiani dei sistemi di misurazione delle performance faccia emergere prepotentemente la rilevanza dell'attività amministrativa nell'influenzare la capacità di misurare la performance. Inoltre suggerisce come una sottovalutazione di tale legame svilisca il sistema di misurazione e mini la capacità di dare una rappresentazione attendibile del contributo delle organizzazioni pubbliche in termini di performance.

Parole chiave: valutazione della performance; attività amministrative; pubblica amministrazione; ministeri

1. Introduzione

Il NPM (New Public Management) ha dato una nuova giovinezza ai sistemi di misurazione della performance (MP) che si sono trovati al centro dell'agenda di riforma di molti paesi rappresentando o il perno o uno degli elementi dei programmi di riforma dell'amministrazione pubblica. Malgrado l'ampia diffusione, tuttavia proprio la MP è spesso indicata come uno dei punti deboli delle riforme impostate sulla base del paradigma del NPM. Da alfiere del NPM, la MP corre il rischio di trasformarsi in una palla al piede delle riforme riducendosi a diventare un'attività burocratica, che tende a legittimarsi più che a imporsi per la sua effettiva utilità (De Bruijn, 2002). Come il NPM (Pollitt, 2007), la MP si è sviluppata più su un livello operativo legato alla sua diffusione e implementazione operativa, tralasciando spesso una riflessione teorica approfondita. D'altronde la diffusione dei sistemi di misurazione della performance è avvenuta sulla base di linee guida e indirizzi esterni piuttosto che su richieste interne e consapevoli esigenze organizzative (Diefenbach, 2009; Dahler-Larsen, 2013; Marra, 2017).

Una dimensione di analisi per approfondire il tema della misurazione delle attività amministrative (ovvero attività prodotte dalle pubbliche amministrazioni), meno contingente ma viceversa strutturale e trasversale, è il legame della MP con le caratteristiche dell'attività misurata. A partire da Ouchi (1977) diversi studi hanno preso in esame la misurabilità delle attività delle organizzazioni pubbliche (Mascarenhas, 1996; Abma e Noordegraaf, 2003; Noordegraaf e Abma, 2003; Frey et al. 2013; Verbeeten e Spelke, 2014). Il presente studio si inserisce in questo filone, esaminando i dati resi disponibili dall'applicazione dei sistemi di misurazione della performance nei Ministeri italiani. Sulla base della definizione di ambiguità delle attività amministrative proposta da Abma e Noordegraaf (2003),

basata sul livello di routinarietà dell'azione amministrativa e sulla rilevanza delle interazioni con soggetti esterni al processo produttivo, lo studio si pone due obiettivi. Anzitutto verificare se, sulla base dei dati rilevati, la tipologia di attività misurata rileva nel determinare la capacità del sistema di misurazione di catturare la performance. In secondo luogo, formulare alcune considerazioni, in base all'analisi empirica effettuata, utili ad una maggior consapevolezza nell'implementazione della MP nelle attività delle amministrazioni pubbliche.

2. La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche

Uno dei pilastri su cui si fonda il NPM è la misurazione della performance. La misurazione della performance permette alle pubbliche amministrazioni di superare le modalità precedenti di gestione, fondate sul rispetto di procedure e direttive (controllo burocratico), divenendo in grado di operare con modalità manageriali e di

¹ Post-doc presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM), Università degli studi di Milano.

² Ricercatore presso Fondazione Cariplo, Milano.

³ Professore Associato presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM), Università degli studi di Milano.

rispondere del proprio operato sulla base degli output conseguiti (Hood, 1991). La definizione di obiettivi e target e la misurazione del loro raggiungimento mediante indicatori, preferibilmente espressi con modalità quantitativa, sono elementi chiave per modificare la gestione delle amministrazioni pubbliche. L'accountability non è più riscontrata in relazione al rispetto di procedure, ma alla verifica del raggiungimento dei risultati ottenuti (output control). La centralità della misurazione della performance nel paradigma del NPM è alimentata anche dalla diffusione ampia e trasversale tra nazioni e comparti pubblici dei meccanismi e delle pratiche di misurazione della performance a partire dagli anni '80 (Ingraham, 2005; Van Dooren et al. 2010). Diffusione che è tutt'oggi lungi dall'aver esaurito la sua spinta propulsiva. A fronte di una loro marcata diffusione, la letteratura si interroga, senza per ora ottenere risultati definitivi, sul reale contributo dei sistemi di misurazione alla performance delle amministrazioni pubbliche (Poister et al., 2013) e più in generale sulle difficoltà dagli stessi incontrate. Da più parti i sistemi di misurazione della performance sono messi in discussione e accusati di aver tradito le promesse ad essi associate (Perry et al., 2009).

Un filone critico che ha trovato ampio credito è quello che a fronte dell'implementazione dei sistemi riscontra debolezze importanti e diffuse nella definizione degli obiettivi, degli indicatori e nel legame tra indicatori e obiettivi, che nei fatti appaiono deboli e spuntati nella capacità di rappresentare il reale contributo delle organizzazioni pubbliche in termini di performance (Cavalluzzo e Ittner, 2004). Come argomentano alcuni studi (Van Tiel e Leeuw, 2002; Diefenbach, 2009; Dahler-Larsen, 2013), alla base di queste problematiche risiede la difficoltà di obiettivi ed indicatori di rappresentare in modo efficace e reale l'azione amministrativa, generando un cosiddetto "paradosso della performance", (Meyer e Gupta, 1994), secondo cui gli indicatori utilizzati conducono ad una valutazione del tutto diversa rispetto al livello di performance effettivamente raggiunto. In altre parole, gli indicatori perdono il loro valore nel discriminare tra buona e cattiva performance e, di conseguenza, la relazione tra performance effettiva e attesa si riduce. (Van Tiel e Leeuw, 2002, p. 271). Si crea perciò una divergenza tra gli obiettivi organizzativi e lo schema di misurazione (Smith, 1995; Dahler-Larsen, 2013), in cui i primi, sono misurati e rappresentati solo parzialmente dal secondo. Data la complessità operativa e strutturale dell'azione amministrativa, i sistemi di misurazione tendono di conseguenza a focalizzarsi sugli aspetti più facilmente quantificabili e di breve periodo, e quindi misurabili, dell'azione amministrativa ('Tunnel vision' e 'Myopia' phenomena, Smith, 1995), tralasciando aspetti qualitativi, valoriali ed etici, che sono però centrali in esercizi di attività pubblica (Stewart e Walsh, 1994). Come evidenziato anche empiricamente, sarà quindi più probabile che gli indicatori misurino aspetti più facilmente apprezzabili invece di quelli più rilevanti, creando un importante gap informativo (Bohte e Meier, 2000). Se alcuni autori riconducono questa problematica alla complessità intrinseca dell'azione pubblica, altri autori sottolineano come la definizione di target ed indicatori è spesso soggetta a fenomeni di "gaming" (Smith, 1995; Bevan e Hood, 2006; Kelman e Friedman, 2009), ovvero di deliberate manipolazioni dei sistemi di misurazione della performance, da parte di chi li definisce, per rendere più vantaggioso il processo di valutazione. Un livello di analisi più teorico mostra l'esigenza di considerare i sistemi di misurazione della performance come strutture sociali di interazione tra individui ed istituzioni (Lewis, 2015), superando una visione strumentale e razionale della MP per abbracciare una visione più matura capace di tenere in conto che le misure, una volta introdotte, hanno una propria autonomia e provocano percezioni, comportamenti e risposte differenti da parte di coloro che si confrontano con esse. In questo modo la MP passa da strumento di rilevazione della performance a strumento che contribuisce ad influenzare i comportamenti delle organizzazioni e degli individui (Long et al., 2002; Espeland e Sauder, 2007).

A fianco di questo dibattito sui limiti della MP nelle pubbliche amministrazioni si sono sviluppati contributi che con un taglio pragmatico hanno cercato di individuare i fattori che ne favoriscono lo sviluppo (Angiola e Bianchi, 2015; Askim et al., 2008; Van Dooren, 2005; De Lancer Julnes e Holzer, 2001; Franco e Bourne, 2003). Vi è tuttavia un fattore trasversale, endogeno al sistema di misurazione della performance, che è rappresentato dalle caratteristiche intrinseche dell'attività oggetto di misurazione. La relazione tra le caratteristiche delle attività e la loro misurabilità è stata messa in evidenza fin dallo studio di Hackman e Oldham (1980) che afferma che al decremento delle routine e all'aumento della ambiguità le attività sono meno facilmente misurabili. Blankart (1987) ragionando di privatizzazioni e di possibilità di attuarle individua alcuni servizi che si prestano ad essere misurati rispetto ad altri per cui la misurazione è più complessa.

Mascarenhas (1996), classifica tutte le funzioni pubbliche delle agenzie del settore pubblico neozelandesi secondo il grado di difficoltà nella misurazione degli output e degli outcome a loro correlati, sottolineando

l'importanza di adottare sistemi di misurazione diversi in base alle caratteristiche dell'attività misurata. In riferimento ai servizi pubblici Frey et al. 2013 riprendendo lo studio di Ouchi (1977) affermano che la valutazione dei risultati è compatibile esclusivamente con attività caratterizzate da un elevato livello di misurabilità e osservabilità dei risultati. Se non si ha la capacità di misurare quali sono i risultati prodotti dall'azione amministrativa, o se la stessa loro identificazione è controversa, viene meno il presupposto cardine su cui si basa la valutazione della performance, aprendo inevitabilmente la strada a disfunzioni come la misurazione di output parziali o non rappresentativi.

Un contributo rilevante nell'apprezzare la rilevanza della connessione tra sistema di misurazione e attività soggetta alla misurazione viene da Noordegraaf e Abma (2003) che classificano in tre insiemi le attività in base a quanto esse sono conosciute (e pertanto oggetto di forti classificazioni) e contestate (ovvero giudicate sulla base di standard condivisi). Le attività canoniche sono quelle attività caratterizzate da attività routinarie che consentono un buon grado di conoscenza e standard poco contestati. Gli output del processo amministrativo possono essere conosciuti, misurati e comparati nel tempo. All'esatto opposto troviamo le attività non canoniche, che sono caratterizzate da processi non routinari, non ben definiti, conflittuali e innovativi. Gli output sono difficili da conoscere, da misurare e da classificare. Non vi sono standard condivisi poiché esse attengono ambiti con interessi e valori divergenti e mutevoli nel tempo. Si tratta di attività instabili, che rendono ardua la misurazione dei risultati a partire da obiettivi prefissati. Infine, le attività in transizione sono in una situazione intermedia tra questi due casi e sono caratterizzate da processi con molti elementi nuovi e sconosciuti, e standard ancora oggetto di discussione. Gli stessi autori Abma e Noordegraaf (2003) presentano un ragionamento analogo a partire dalla considerazione dell'ambiguità che caratterizza le attività (intese come processi produttivi) oggetto dell'operato delle pubbliche amministrazioni. La natura delle interazioni tra produttore e consumatori consente di dividere le attività tra quelle destinate a produrre un output predefinito mediante un'interazione unilaterale tra produttore e consumatore, e le attività caratterizzate da interazioni bilaterali tra clienti e cittadini che sono co-produttori e influenzano attivamente il servizio.

La natura del processo produttivo distingue invece tra produzione routinaria, ovvero ripetitiva e standardizzata, e produzione non routinaria. Anche in questo caso i due autori concludono che una forte enfasi sulla misurazione della performance è appropriata solo nelle attività caratterizzate da un livello di ambiguità limitato, ovvero dove i processi produttivi sono qualificati da interazioni unilaterali e da routine. Negli altri casi, viceversa, l'utilizzo dei sistemi di misurazione della performance deve avvenire con cautela poiché l'ambiguità dell'attività oggetto di misurazione riduce il valore dei referti della valutazione (Burgess e Ratto, 2003).

Verbeeten e Spelke (2014) nel confermare il nesso tra attività oggetto di misurazione e sistema di misurazione sottolineano l'importanza in ottica NPM non solo di misurare gli output, ma di farlo a partire da obiettivi e target predeterminati. Questa necessità richiede capacità, oltre che di misurazione, di pianificare gli obiettivi mediante la conoscenza preventiva della funzione di produzione. Su questa linea gli autori definiscono la possibilità delle attività del settore pubblico di essere oggetto di definizione mediante contratti (contractability), sulla base della loro caratteristiche in termini di: capacità di prefissare obiettivi non ambigui; capacità di misurare gli output evitando distorsioni; e conoscenza della funzione di produzione. Solo attività ad alta contractability sono compatibili con un utilizzo della misurazione della performance in termini di incentivo come il NPM enfatizza (Newberry e Pallot, 2004). Negli altri casi (bassa contractability) un uso della misurazione della performance orientato agli incentivi comporta comportamenti alterati/anomali e distorsioni nei comportamenti dei dirigenti. Piuttosto, per le attività a limitata contractability è possibile un uso esplorativo della MP al fine di identificare aree di azioni che richiedono particolare attenzione o di segnalare priorità o aspettative in termini di performance desiderata.

3. Un percorso lungo e con pochi risultati: l'introduzione della misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche italiane.

Si ricostruisce di seguito il percorso di introduzione della misurazione della performance (MP) nelle amministrazioni pubbliche italiane. Il riferimento è in particolare ai ministeri in cui la normativa si applica direttamente, a differenza di altri livelli territoriali e comparti che hanno normative di recepimento specifiche. La pubblica amministrazione italiana è stata tradizionalmente caratterizzata da un impianto amministrativo di impostazione burocratica (Capano, 2003; Ongaro e Valotti, 2008). Questo impianto è stato oggetto di un

serrato programma di riforma a partire dagli inizi degli anni '90 (Rebora, 1999; Ongaro 2006). Uno degli assi più rilevanti ha riguardato proprio l'introduzione dei meccanismi di MP (Rebora, 1999; Minelli et al., 2007; Ongaro e Valotti, 2008). È il decreto legislativo (d.lgs.) 29/1993 il primo provvedimento che dispone la verifica interna degli output dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un provvedimento dove è facile riscontrare i dettami del NPM: la definizione di obiettivi da attuare e la loro verifica da parte degli organi di direzione politica costituiscono il presupposto per una piena autonomia manageriale dei dirigenti. È tuttavia una norma successiva (il d.lgs. 286/1999) a definire i termini dell'attività di misurazione della performance, affidandole il compito di stimare la congruenza tra output ottenuti ed obiettivi predefiniti.

A tal fine il testo di legge dispone che gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione siano denominati "uffici di controllo interno" (Secin) e redigano, almeno annualmente una relazione riservata al Ministro sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento. Malgrado l'obbligo di legge spinga (o costringa) tutti i ministeri ad attivare azioni di misurazione della performance gli esiti sono molto modesti (Hinna, 2006; Turri, 2008; Minelli et al., 2008). L'attività di controllo si limita alla mera verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati in chiave di adempimento. Il tutto in assenza di documenti di sintesi delle attività condotte e senza una qualsiasi forma di utilizzo dei risultati conseguiti. Il fallimento dell'impianto del sistema delineato dal d.lgs. 286/1999 porta al varo, dieci anni dopo, di una riforma della misurazione della performance con il d.lgs. 150/2009. Come riconosciuto dagli stessi promotori, anche in questo caso la logica ispiratrice è quella del NPM (Dipartimento della Funzione pubblica, 2009).

L'impianto della valutazione della performance (denominato ciclo della performance) si basa su 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, sempre approvata dall'organo di indirizzo politico, invece è un documento consuntivo che verifica il grado di raggiungimento degli obiettivi evidenziando eventuali scostamenti.

Sia il d.lgs. 286/1999 che il d.lgs. 150/2009 prevedono misure per distribuire una parte della retribuzione del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni sulla base dei risultati raggiunti. La misura si applica in primo luogo ai dirigenti e ai dipendenti con responsabilità di ufficio. In particolare, il d.lgs. 150/2009 lega in modo stretto la misurazione della performance organizzativa (ovvero degli output ottenuti dall'amministrazione pubblica e dalle sue articolazioni) e la misurazione della performance individuale (ovvero la valutazione dei risultati ottenuti dai dipendenti in logica di performance-related pay). La volontà è quella di incentivare "la qualità delle prestazioni lavorative" e "il riconoscimento di meriti e demeriti" (art. 1, d.lgs. 150/2009).

Dal punto di vista metodologico il provvedimento legislativo si fonda su tre cardini:

- la misurazione della performance generalizzata per tutte le amministrazioni e per tutte le loro attività senza alcuna distinzione;
- la richiesta di indicare e misurare il raggiungimento di obiettivi "specifici e misurabili in termini concreti e chiari", riferiti ad un arco temporale limitato e "commisurati a valori di riferimento derivati da standard definiti" (art. 5, d.lgs. 150/2009);
- l'introduzione di una serie di provvedimenti per accompagnare dal punto di vista organizzativo l'introduzione della riforma, quali la creazione di un'agenzia nazionale per la promozione della misurazione della performance (CIVIT) e la riconfigurazione in ogni amministrazione di unità per la misurazione della performance denominato OIV – organismo indipendente di valutazione.

In generale l'applicazione della riforma, sostenuta per via normativa e accompagnata da misure che ne rendono cogente l'applicazione, trova diffusione ma fatica a raggiungere gli obiettivi per la quale è stata varata. I documenti di misurazione della performance faticano a divenire strumenti con cui il vertice politico assegna obiettivi e ne verifica i risultati (ANAC, 2014). I documenti mantengono un carattere descrittivo che si limita a fornire informazioni di contesto sull'operato dell'amministrazione, ma faticano nel rendere conto di quali sono le linee di indirizzo e soprattutto se sono state raggiunte (Barbato e Turri, 2017).

La misurazione della performance individuale, malgrado nel testo di legge del 2009 si prevedano misure per la differenziazione in 4 fasce di merito dei giudizi di performance individuale poi sterilizzate da altri provvedimenti normativi per il contenimento della spesa pubblica, produce output poco differenziati e appiattiti verso l'alto (Ongaro e Valotti, 2008; Rufni et al., 2016). Così il legame tra misurazione della performance e retribuzione legata ai risultati si riduce ad una modalità per continuare a distribuire la retribuzione di risultato a pioggia piuttosto che a strumento gestionale per incoraggiare l'apprendimento (Corte dei conti, 2001; Capano, 2003; Turri, 2007; Barbato e Turri, 2017). A seguito della presa d'atto di queste difficoltà, nel maggio 2017 il d.lgs. 150/2009 è modificato dal d.lgs. 74/2017 attraverso alcune misure che, pur mantenendo inalterato l'impianto precedente, mirano a rafforzare:

- il legame tra misurazione della performance e misure incentivanti;
- i meccanismi organizzativi per l'implementazione e il supporto della riforma.

4. Metodologia

Sulla base di quanto illustrato nel paragrafo 2 l'aspettativa è che, in presenza di una spinta all'introduzione e sviluppo di sistemi di misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche, a parità di fattori che favoriscono lo sviluppo di tali sistemi, alcune attività siano misurabili in termini di performance mentre altre lo siano in misura minore. A tal proposito sulla base della classificazione di Abma e Noordegraaf (2003) che distingue tra attività ad elevata ambiguità ed a bassa ambiguità. Le attività ad elevata ambiguità sono quelle caratterizzate da: interazioni tra produttore e consumatori di tipo bilaterale dove clienti e cittadini sono co-produttori e influenzano attivamente il servizio e la natura del processo produttivo non è routinaria.

Viceversa, le attività a bassa ambiguità sono destinate a produrre un output predefinito mediante interazioni unilaterali tra produttore e consumatore presentando un processo di produzione routinario. L'esame che si propone nel presente lavoro indaga questi aspetti a partire dall'analisi degli obiettivi e relativi indicatori con cui è stata misurata la performance negli 11 Ministeri italiani nell'anno 2016. Gli obiettivi-indicatori, pari complessivamente a 1511, sono quelli contenuti nei piani della performance dei rispettivi ministeri. Per facilitare l'analisi sono stati riportati su un documento di lavoro obiettivi-indicatori insieme a informazioni disponibili sui documenti esaminati (piani della performance) in ordine a unità organizzativa di riferimento, target, formula di calcolo dell'indicatore. La tabella 1 sintetizza le evidenze del documento di lavoro.

Tabella 1 – Obiettivi-indicatori contenuti nei piani della performance 2016 degli 11 Ministeri italiani

Ministeri	n. obiettivi-indicatori	n. obiettivi-indicatori
Affari esteri e cooperazione internazionale	98	da #14 a #111
Beni e attività culturali	188	da #212 a #299
Lavoro e politiche sociali	77	da #300 a #376
Ambiente	96	da #377 a #472
Economia e finanze	225	da #473 a #794
Interni	102	da #9 a #13 and da #478 a #785
Istruzione, università e ricerca	156	da #795 a #950
Difesa	48	da #951 a #998
Giustizia	71	da #1 a #8 e da #999 a #1061
Salute	52	da #1062 a #1113
Infrastrutture e trasporti	152	da #1114 a #1265
Politiche agricole	41	da #1266 a #1306
Sviluppo economico	205	da #1307 a #1511
Totale	1511	

L'Italia, per le ragioni di cui al paragrafo 3, è un caso interessante in quanto ha visto: uno sforzo pluriennale per implementare i sistemi di misurazione della performance unitamente ad un progressivo affinamento delle condizioni che favoriscono lo sviluppo di tali sistemi. Ma, soprattutto, il caso italiano, che presenta un'esperienza di MP sostenuta da provvedimenti cogenti addirittura accompagnati da sanzioni per la mancata adozione, risulta paradigmatico per mettere in evidenza i limiti di un'applicazione che non presta alcuna attenzione alle attività misurate e le distorsioni che questa scelta comporta. La scelta di osservare il fenomeno a livello ministeriale è dovuta dal fatto che la legge che rende obbligatorie le attività di misurazione della

performance è di immediata applicazione proprio nei Ministeri, mentre in altri comparti ha avuto un'applicazione più graduale. Inoltre i ministeri rappresentano un comparto relativamente omogeneo almeno in termini di esposizione a fattori che favoriscono lo sviluppo dei sistemi di misurazione della performance.

In prospettiva NPM e assumendo una definizione di performance come processo produttivo in cui la performance è il risultato (output) delle attività (Van Dooren et al., 2010 anche in proposito ai limiti di questa definizione), per ogni indicatore si è verificato la sua propensione a misurare l'output dell'attività a cui è riferito. Non si è presa in considerazione, in questa fase, la distinzione tra output e outcome (per approfondimenti sul tema di rimanda a Wilson, 1989). È stato così possibile distinguere tra indicatori di performance (output control) e indicatori di processo (process control).

La prima tipologia di indicatori punta la propria attenzione in una logica manageriale sui risultati dell'azione amministrativa, non interessandosi invece del processo e dei comportamenti necessari per ottenerli (Eisenhardt, 1985; Frey et al., 2013).

La seconda tipologia, invece, che ha le sue radici nel modello amministrativo burocratico (Weber, 1978), non sofferma la propria attenzione sull'output, bensì sullo svolgimento dell'attività amministrativa verificando il rispetto di regole, procedure e adempimenti. Per i soli indicatori di output si è provveduto ad accertare la rilevanza degli output individuati rispetto all'attività in termini di rappresentatività con un esame aggiuntivo. Gli indicatori di output sono stati pertanto esaminati in base alla loro capacità di misurare effettivamente il raggiungimento di risultati rilevanti a fronte dell'attività amministrativa svolta.

Operativamente si è proceduto verificando congiuntamente la presenza contemporanea di due requisiti. Anzitutto, il riferimento dell'indicatore a un'attività rappresentativa dell'azione amministrativa svolta fornendo una rappresentazione rilevante dell'output ottenuto. Questo esame è stato condotto considerando le attività svolte dalle unità organizzative di riferimento ed esaminando i compiti a loro assegnati, ricostruiti mediante la consultazione di documenti ufficiali (bilanci, nota integrativa) e dei rispettivi siti web. Congiuntamente, è stata accertata la capacità dell'indicatore di giungere a una misurazione dell'output, o comunque di fornire elementi che consentano una quantificazione della performance prodotta anche in comparazione con target attesi. Il concetto di misurazione è nella realtà molto complesso poiché, almeno nelle scienze empiriche, è ragionevole parlare di misurazione quando siano presenti, in estrema sintesi, "carattere intersoggettivo e oggettivo" (Mari, 2003). Occorre in sostanza che i risultati della misurazione forniscano la stessa informazione a diversi osservatori e che, contemporaneamente, i risultati della misurazione forniscano informazioni legate solo alla cosa misurata e non al suo ambiente, che può includere anche l'osservatore, e che quindi misurazioni della stessa cosa in condizioni differenti e in presenza di differenti osservatori producano gli stessi risultati (Mari, 2003).

Nella presente analisi, in assenza di informazioni più dettagliate, l'esame condotto è stato teso a verificare la capacità di quantificare la performance prodotta mediante l'esame della metrica dell'indicatore preso in esame. La verifica della presenza congiunta di rilevanza e misurabilità della performance rilevata ha consentito di individuare un sottogruppo di indicatori che possono essere definiti propriamente indicatori di output. Successivamente, per ognuno degli 1511 obiettivi-indicatori si sono considerate le attività svolte dalle unità organizzative a cui gli obiettivi-indicatori sono stati assegnati al fine di accertare il grado di ambiguità (Abma e Noordegraaf, 2003) presentato dall'attività al quale l'indicatore si riferisce.

Il grado di ambiguità è stato ottenuto esaminando due dimensioni. La prima associata alla natura routinaria o non routinaria del processo produttivo ed esaminando pertanto il grado di standardizzazione e la ripetitività dei processi.

La seconda associata/legata alla rilevanza dell'azione di soggetti terzi nel determinare e influenzare l'esito del processo produttivo attivato. Sulle base di queste dimensioni è stata effettuata una classificazione binaria tra indicatori connessi ad attività ad elevata ambiguità e indicatori connessi ad attività a ridotta ambiguità. L'esame e la classificazione degli obiettivi-indicatori è stata effettuata preliminarmente in maniera separata da ognuno dei tre ricercatori dopo aver condiviso i criteri. Successivamente i ricercatori hanno confrontato i risultati divergenti arrivando a una posizione comune dopo un confronto puntuale in proposito.

5 La valutazione dei risultati nei Ministeri italiani

L'analisi del sistema di misurazione della performance nel caso italiano si è basata sull'esame puntuale dei 1511 indicatori e dei connessi obiettivi presenti negli 11 ministeri italiani. Anzitutto si è presa in esame la

natura degli indicatori presenti, riscontrando che solo il 24% (376 su 1511) risulta un indicatore di output mentre ancora largamente dominanti risultano gli indicatori di processo (1135 su 1511).

Tabella 2. Indicatori di processo e output con dettaglio Ministeri

Ministeri	Indicatori di output	Indicatori di processo
Affari esteri e cooperazione internazionale	20	78
Beni e attività culturali	20	168
Lavoro e politiche sociali	21	56
Ambiente	29	67
Economia e finanze	12	213
Interni	18	84
Istruzione, università e ricerca	29	127
Difesa	16	32
Giustizia	21	50
Salute	18	34
Infrastrutture e trasporti	106	46
Politiche agricole	17	24
Sviluppo economico	49	156
Totale	376	1135

Si tratta di un elemento che consente di confermare, sulla base di dati puntuali, quanto la letteratura ha già messo in evidenza in relazione al caso italiano, ovvero la difficoltà dei sistemi di misurazione della performance di rilevare la performance delle attività amministrative in termini di output e la resilienza del modello amministrativo tradizionale basato su controlli di processo di stampo burocratico (Capano, 2003; Ongaro e Valotti, 2008; Bonini Baraldi, 2014; Rebora et al., 2017).

Si tenga presente che il sistema di MP analizzato ha come scopo precipuo la misurazione della performance e non del processo produttivo. Invece di misurare gli output dell'attività ministeriale, il sistema di controllo accerta che si siano seguite le procedure previste per la redazione di documenti (Redazione del capitolato tecnico di gara per mezzi destinati al soccorso nei centri storici #782), verifica lo svolgimento di attività amministrative (Messaggi PEC in ingresso trattati attraverso sistema gestionale interno; trasmissione via PEC corrispondenza in uscita #600) e in generale la capacità di adempiere a prescrizioni normative (Grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative #1027). Un consistente numero di indicatori e di obiettivi riguarda il rispetto dei tempi di pagamento-trasferimento delle risorse e il grado di utilizzo delle risorse assegnate agli uffici. Le politiche di contenimento della spesa sono interpretate in questo senso spingendo a una riduzione dei costi non connessa all'ottenimento di risultati (Riduzione, in termini percentuali, delle spese postali relative alle Prefetture - UTG e agli Uffici di PS sostenute nel 2016 rispetto a quelle sostenute nel 2015 #794; riduzione costi relativi al programma su anno precedente #1109).

In questo modo i controlli di processo, di impostazione burocratica, ripudiati dal NPM, tornano ad essere protagonisti. Questa tendenza trae benefici dalla presenza di istanze di contenimento della spesa pubblica e di ricerca di economie che, interpretate in modo top-down e legalistico, non risultano connesse alla volontà di produrre output meno costosi ma semplicemente di ridurre i costi senza curarsi delle conseguenze in termini di output. Nonostante la retorica del managerialismo, il paradigma burocratico risulta ancora egemone e capace neutralizzare le spinte manageriali.

La difficoltà a sviluppare indicatori di output è anche più evidente soffermando l'attenzione sul legame tra obiettivi-indicatori, attività e unità organizzativa a cui gli indicatori sono associati. Soffermando l'attenzione sui 376 indicatori di output si verifica come solo un sottoinsieme, 140 indicatori (il 37%), risulta in grado di fornire misurazioni rilevanti rispetto all'attività alla quale fanno riferimento. Negli altri casi, pur essendo connesso l'indicatore a un generico output, questo risulta di scarsa rilevanza per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato o per gli obiettivi istituzionali dell'unità organizzativa a cui l'indicatore è associato. In molti casi infatti l'attività oggetto di verifica si riduce a verificare la capacità di effettuare visite o incontri (Visite o incontri bilaterali e multilaterali #44), al numero di progetti realizzati (Realizzazione dei progetti di comunicazione ambientale-numero #394) o a controlli effettuati (verifica dei sistemi di gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro - numero #776). Manca in ciascuno di questi indicatori la capacità di rappresentare e

quantificare se le attività effettuate hanno rappresentato un reale risultato in termini di raggiungimento degli obiettivi istituzionali assunti. Così, malgrado il sistema misuri effettivamente l'ottenimento di un risultato, questo risulta poco rappresentativo delle attività svolte dalle unità organizzative di riferimento.

La presenza di un elevato numero di indicatori quantitativi, ma poco rappresentativi dell'intero obiettivo e conseguentemente dell'attività pubblica di riferimento, suggerisce che ci troviamo di fronte a un caso di quelli che Smith (1995) definisce "Measure fixation", per indicare quando una misura di performance non cattura pienamente tutte le dimensioni dell'obiettivo associato, e "Tunnel vision", in cui cioè viene data enfasi a fenomeni che possono essere facilmente quantificati, a spese di aspetti non quantificati della performance (Smith, 1995).

Tabella 3 – Indicatori di output con dettaglio Ministero e con distinzione tra rilevanti e non rilevanti

Ministeri	Indicatori di output	Di cui rilevanti
Affari esteri e cooperazione internazionale	20	4
Beni e attività culturali	20	12
Lavoro e politiche sociali	21	9
Ambiente	29	12
Economia e finanze	12	9
Interni	18	6
Istruzione, università e ricerca	29	17
Difesa	16	14
Giustizia	21	19
Salute	18	4
Infrastrutture e trasporti	106	13
Politiche agricole	17	4
Sviluppo economico	49	17
Totali	376	140

Il dato complessivo di indicatori di output rilevanti (140 indicatori sul 1511, meno del 10%) conferma anzitutto il fallimento della riforma. Malgrado le prescrizioni legislative la riforma ha trovato solo un'applicazione cerimoniale e non è risultata utile a cambiare il modo con cui le organizzazioni operano (Fattore et al., 2017). L'obiettivo base dei sistemi di misurazione della performance è quello di misurare le attività prodotte. I dati raccolti e analizzati accertano che la riforma ha fallito il suo scopo.

Da qui peraltro nasce l'interrogativo: quali sono le cause di questo fallimento? Diversi studi hanno indagato le determinanti delle difficoltà di funzionamento dei sistemi di misurazione della performance in Italia. Tra questi figurano: la rilevanza del contesto nazionale e della connessa tradizione amministrativa (Capano, 2003; Ceresa, 2017), la necessità di considerare la sensibilità/reattività alla misurazione tenendo in conto la reazione del soggetto valutato alla valutazione con i connessi rischi di indicatori poco sfidanti (Corte dei conti, 2012; Micheli & Neely, 2010; Barbato e Turri, 2017) e il prevalere di indicazioni metodologiche scolastiche e top-down che impongono metodologie di rilevazione della performance indifferenziate e incapaci di tenere in conto i contesti organizzativi specifici (Rebora, et al. 2017).

Il paragrafo 3 ha illustrato la tensione del legislatore a introdurre fattori che favoriscano sul piano razionale/tecnico e politico/culturale l'implementazione dei sistemi di misurazione della performance. Uno sforzo è certamente stato fatto sia con la riforma del 2009, che tuttavia risulta aver prodotto ancora modesti, sia con la riforma del 2017 di cui i dati non consentono ancora di rilevare gli effetti. Se non vi è dubbio che i fattori sopra individuati giochino un ruolo, vi è un altro e diverso fattore trasversale, endogeno al sistema di misurazione della performance, che deve essere considerato: le caratteristiche intrinseche dell'attività oggetto di misurazione in termini di ambiguità. Una prima analisi a questo proposito permette di individuare come su 1511 indicatori considerati, 818 (pari al 54%) sono connessi ad attività ambigue ovvero a bassa routinarietà e interazione bilaterale. Mentre altri 694 risultano associati ad attività a bassa ambiguità ovvero ad elevata routinarietà e interazione unilaterale. Il dato riportato va peraltro considerato con prudenza. Non è infatti possibile inferire che la proporzione tra indicatori riferiti ad attività ambigue e attività poco ambigue sia rappresentativa della reale suddivisione dell'attività nei Ministeri.

Tabella 4 – Indicatori connessi ad attività a bassa - elevata ambiguità con dettaglio per ministeri

Ministeri	Attività a bassa ambiguità	Attività ad alta ambiguità
Affari esteri e cooperazione internazionale	34	64
Beni e attività culturali	110	78
Lavoro e politiche sociali	12	65
Ambiente	24	72
Economia e finanze	40	185
Interni	82	20
Istruzione, università e ricerca	121	35
Difesa	43	5
Giustizia	67	4
Salute	21	31
Infrastrutture e trasporti	151	1
Politiche agricole	13	28
Sviluppo economico	50	155
Totali	768	743

Incrociando le caratteristiche degli indicatori in termini di output/processo e in termini di livello di ambiguità delle attività alle quali gli indicatori si riferiscono si ottiene la matrice seguente (figura, 1). Per gli indicatori di output si riportano il valore complessivo e quello riferito agli indicatori effettivamente rilevanti.

Figura 1 – Matrice indicatori – tipologia di attività

<i>Bassa ambiguità</i>	<i>Bassa ambiguità</i>	<i>Elevata ambiguità</i>
<i>Indicatori processo</i>	493	642
<i>Indicatori output</i>	200 (di cui rilevanti 113)	176 (di cui rilevanti 27)

Il primo quadrante presenta indicatori di processo riferiti ad attività ad elevata ambiguità. Si tratta dell'insieme più numeroso di indicatori. Ecco così che il Ministero degli affari esteri, a fronte di attività certamente ambigue quali la "Gestione dei rapporti con l'UE in materia di cooperazione allo sviluppo" o "Promuovere questioni politiche relative a organismi e forum internazionali", propone indicatori di processo quali "Tempo impiegato per il versamento delle quote del Fondo Europeo di Sviluppo" (# 24) o "n. di incontri in ambito di organismi, forum internazionali ed altri consessi, cui si è assicurata la partecipazione" (#60).

Il secondo quadrante presenta indicatori di processo riferiti ad attività a limitata ambiguità. Il Ministero dei beni e delle attività culturali presenta indicatori quali "numero adempimenti adottati / totale adempimenti da adottare" (#132) e "tempestività dei pagamenti" (#179).

Il terzo quadrante è caratterizzato da attività a bassa ambiguità e indicatori di output. Il Ministero della giustizia rileva informazioni di performance mediante indicatori quali "Evasioni dagli istituti penitenziari e durante le traduzioni" (# 1005) e "detenuti che hanno frequentato un corso di alfabetizzazione e di istruzione scolastica" (# 1020). Il Ministero dell'ambiente "aumento della raccolta differenziata" (#382).

Infine il quarto quadrante presenta 27 indicatori di output riferiti ad attività con elevata ambiguità che si riportano nella tabella 7.

Tabella 5 – Elenco indicatori di output rilevanti riferiti ad attività ambigue

Richieste riguardanti immigrazione e visti di ingresso in Italia evase entro 25 giorni	# 57
Incidenza di povertà assoluta	# 301
Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi), sul totale della popolazione in età 0-3 anni	# 302
Grado di copertura della rilevazione dei servizi dei consiglieri Eures	# 356
Efficacia dell'attività vertenziale	# 358

Banche dati cartografiche di enti pubblici per comunicazioni alla comunità europea	# 433
Grado di copertura dei costi di funzionamento	# 466
Riduzione del rischio attraverso la stabilizzazione/allungamento della vita media del debito	# 579
Grado di copertura delle aste dei titoli di debito pubblico	# 580
Organizzazione/partecipazione a voli charter congiunti di rimpatrio con il coordinamento dell'Agenzia FRONTEX	# 628
Tempo medio di invio del dispositivo alle parti	# 706
Pianificazione e definizione del sistema di valutazione dei docenti	# 837
Tasso di incremento degli immatricolati I livello nelle discipline scientifiche rispetto all'a.a. precedente	# 872
Incremento ovini che aderiscono al piano (anni successivi)	# 1275
Numero degli allevamenti che aderiscono al piano di controllo e eradicazione IBR bovini da carne	# 1277
Indica la Variazione percentuale dei reati sul territorio	# 1284
Incremento del volume delle esportazioni nell'agroalimentare rispetto alla media dei tre anni precedenti	# 1291
Percentuale di incremento rete trasporto gas tramite metanodotti (km autorizzati su richiesta degli operatori)	# 1325
Ottimizzazione dell'uso delle risorse frequenziali	# 1375
Riduzione del gap di prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica rispetto ai Paesi UE	# 1393
Variazione dell'incidenza dei combustibili fossili sul consumo primario energetico	# 1394
Andamento annuale prezzi RC Auto	# 1401
Tasso di crescita delle imprese	# 1422
Aumento del valore dell'export verso i Paesi firmatari degli accordi di libero scambio con l'UE	# 1447
Tasso di crescita delle PMI	# 1454
Tasso di crescita degli IDE italiani all'estero	# 1491
Tasso di crescita delle esportazioni italiane	# 1493

Esaminando la distribuzione di indicatori tra i quattro quadranti è possibile verificare che gli indicatori di output sono maggiormente diffusi tra le attività a limitata ambiguità. Per quanto riguarda gli indicatori riferiti ad attività con bassa ambiguità il 28,9% sono di output e il 16,3% sono indicatori di output effettivamente rilevanti. Per quanto riguarda le attività ambigue la percentuale di indicatori di output è pari al 21,5% e scende addirittura al 3,3% considerando gli indicatori di output rilevanti. La limitata presenza di indicatori di output rilevanti per le attività ad elevata ambiguità non si verifica solo a livello complessivo, ma in tutti i ministeri con la parziale eccezione del Ministero dello sviluppo economico (10 indicatori di output rilevanti riferiti ad attività ambigue).

Tabella 6 – Suddivisione tra indicatori di output e processo in relazione ad attività a bassa/elevata ambiguità con dettaglio di ministero (valori in percentuale)

Ministeri	B P	A P	B O*	A O*	Indicatori totali
Affari esteri e cooperazione internazionale	30	48	4 (3)	16 (1)	98
Beni e attività culturali	93	75	17(12)	3 (0)	188
Lavoro e politiche sociali	5	51	7 (5)	14 (4)	77
Ambiente	14	53	10 (10)	19 (2)	96
Economia e finanze	33	18	7 (6)	5 (3)	225
Interni	71	13	11 (5)	7 (1)	102
Istruzione, Università e Ricerca	105	22	16(15)	13 (2)	156
Difesa	29	3	14(14)	2 (0)	48
Giustizia	46	4	21 (19)	0	71
Salute	15	19	6 (4)	12 (0)	52
Infrastrutture e Trasporti	45	1	106 (13)	0	152
Politiche agricole	8	16	5 (0)	12 (4)	41
Sviluppo Economico	31	125	19 (7)	30 (10)	205
Totale	525	610	243 (113)	133 (27)	1511

B=Bassa ambiguità, A=Alta Ambiguità, P=indicatori di Processo, O=indicatori di Output;

* in parentesi è indicato il numero di indicatori significativi

Complessivamente i dati raccolti mostrano che nel caso esaminato è maggiore la difficoltà a misurare le attività ambigue rispetto a quelle non ambigue. Il dato rilevato pertanto conferma la presenza di un legame tra attività

amministrativa e tipologia di misurazione ad essa applicabile. Quando tale legame non viene preso in considerazione, come nel caso esaminato dove le prescrizioni normative e le indicazioni metodologiche non distinguono sulla base delle attività svolte, ciò induce due conseguenze. Anzitutto alcune attività (in particolare quelle non ambigue) mostrano una maggior propensione e facilità ad essere misurate in termini di output (Figura 1, quadranti III e IV). Ciò in particolare considerando gli obiettivi di output rilevanti.

In secondo luogo, la spinta cogente a introdurre misurazioni senza attenzione all'attività oggetto di misura favorisce la diffusione di indicatori poco rilevanti, lasciando terreno fertile al cosiddetto "paradosso della performance", che si realizza in presenza di indicatori che, soffermandosi su aspetti di processo o marginali dell'azione amministrativa, conducono a una valutazione diversa rispetto al livello di performance effettivamente raggiunto (Van Tiel e Leeuw, 2002). In particolare, l'utilizzo di indicatori di processo conduce ad effetti di "sub-ottimizzazione" o "miopia" (Smith, 1995) allorché l'attenzione si sofferma su specifici aspetti del processo produttivo trascurando il suo insieme complessivo (Van Dooren et al. 2010). Come già illustrato, invece, l'utilizzo di indicatori di risultato non rilevanti crea problematiche di "measure fixation" e "tunnel vision". In queste circostanze particolare attenzione è riservata a quegli aspetti dell'azione amministrativa che si prestano ad essere facilmente quantificati, anche se talvolta essi sono marginali rispetto al raggiungimento dei risultati; ciò rispecchia la mentalità del "più è meglio", che pone l'accento sulla produzione di alcuni output, senza riguardo per l'effettiva qualità del processo produttivo (Bohte e Meier, 2000). Si realizza così uno svuotamento della reale capacità del sistema di misurazione di incidere sulla performance delle amministrazioni pubbliche. Questa difficoltà del sistema di misurazione apre peraltro alla possibilità di episodi di deliberati paradossi della performance ovvero di gaming da parte degli attori coinvolti al fine di massimizzare la propria utilità (Van Tiel e Leeuw, 2002; Hood, 2006; Frey et al., 2013).

È proprio lo scollamento tra indicatori e effettiva misurazione dell'output che apre spazi per fenomeni di opportunismo. Possibilità che i dati su cui si basa il presente lavoro non consente di accertare, ma che altri studi sul caso italiano mettono in evidenza (Corte dei conti, 2013; Rebora et al., 2017; Barbato e Turri, 2017). Il tutto peraltro condanna il sistema di MP ad una strutturale sottorappresentazione degli indicatori e delle connesse attività ambigue, vista la difficoltà per esse di individuare indicatori di output specie se rilevanti. In pratica alcune attività risultano in modo minore, rispetto ad altre, sotto la lente di ingrandimento del sistema di misurazione della performance a causa della differente propensione ad essere rilevate. Il rischio connesso è che i sistemi di misurazione diano una rappresentazione falsata delle attività a cui sono connessi creando, come dice Power (1997), una rappresentazione fittizia e sconnessa dal processo produttivo. Lo scopo di tale rappresentazione finisce per essere essenzialmente cerimoniale rispondendo ad esigenze di legittimazione esterna (Brignall e Modell, 2000).

L'esame dei 27 indicatori di output associati ad attività ambigue offre, almeno in chiave esplorativa, alcuni spunti interessanti. Anzitutto la maggioranza degli indicatori rinuncia ad entrare nel merito degli output del processo produttivo e misura l'andamento del fenomeno sociale sottostante all'azione amministrativa intrapresa. Una certa diffusione di indicatori di questo tipo si riscontrano presso il Ministero dello sviluppo economico. Misure come "incidenza della povertà assoluta" (#301), "variazione percentuale dei reati sul territorio" (#1284), "tasso di crescita delle PMI" (#1454) non misurano l'esito dell'azione amministrativa ma permettono di apprezzare il fenomeno sociale ad esso connesso. La connessione tra azione amministrativa e fenomeno sociale è molto complessa, certamente è un'interazione bilaterale e connessa a fattori ambientali che sfuggono al controllo dell'amministrazione. Se è prevedibile che, in tali contesti, la connessione diretta del sistema di misurazione della performance con meccanismi Performance-related-pay generi resistenze e favorisca gaming, sembra emergere dai dati raccolti lo spazio per un utilizzo alternativo del sistema di MP. Gli indicatori possono essere utilizzati in chiave esplorativa e di sense making della misurazione della performance (Verbeeten e Spelke 2014) al fine di identificare aree di azioni che richiedono particolare attenzione, di segnalare priorità o aspettative in termini di performance desiderata e di richiamare l'attenzione dell'organizzazione alle finalità attese dell'azione pubblica.

6. Conclusione

Lo studio condotto ha, sulla base di dati non episodici e riferiti ad un intero comparto dell'amministrazione pubblica italiana, messo in evidenza un legame tra diffusione della misurazione della performance, ovvero

dell'output control, e tipo di attività rilevata in termini di minore o maggiore ambiguità. La non considerazione di tale legame risulta inoltre connessa alla presenza di indicatori di performance non rappresentativi e paradossali. Su questa base è possibile effettuare due considerazioni conclusive, una di natura più tecnica e una di natura più teorica, che consentono di gettare un fascio di luce sul legame tra attività amministrative e misurazione.

La prima attiene al tema della misurazione delle attività delle pubbliche amministrazioni. Il presente studio conferma che vi è un ritardo marcato e molto radicato nella cultura delle amministrazioni pubbliche nell'approccio alla MP. Le amministrazioni pubbliche sono ancora ferme ad una concezione metafisica della misurazione in cui si ritiene che essa debba essere finalizzata esclusivamente a misurare la realtà e fatica ad evolvere verso una concezione antimetafisica, la misura come mezzo di rappresentazione della realtà, e verso una concezione relativistica che dà rilievo all'intenzione progettuale (Micheli e Mari, 2014; Rebori et al., 2017). La considerazione della misurazione come uno strumento tecnico e asettico depaupera la MP imponendo un approccio indifferenziato alle diverse attività che viceversa, come dimostrato, a seconda del loro grado di ambiguità presentano differenti attitudini ad essere misurate. Ancora questa visione non consente di tenere in considerazione il fenomeno della reattività dei soggetti e la naturale propensione degli individui ad interpretare e mutare i propri comportamenti sulla base del controllo (Espeland e Sauder, 2007; Lewis, 2015). Si tratta di un nodo di grande rilevanza. Una visione evoluta della misurazione è connessa ad una visione del sistema di MP che non mira ad appurare la verità, ma ha lo scopo di orientare i comportamenti e i risultati verso le finalità desiderate assumendo i modelli e le metodologie più opportune. Il caso esaminato mette in evidenza come questa transizione non è ancora avvenuta e quali limiti incontra un'applicazione non consapevole degli strumenti di MP.

La seconda considerazione si inserisce nel dibattito nell'introduzione del NPM nell'amministrazione pubblica e sulle difficoltà connesse. Le riforme hanno trovato un'applicazione forte in Italia, come dimostra la loro diffusione spinta da misure cogenti, ma solo superficiale come dimostra la prevalenza di controlli di processo. L'esame dei fattori che hanno accompagnato l'introduzione della MP nel contesto italiano mette in evidenza che, se pur con un certo ritardo, vi è stato uno sforzo per accompagnare la MP. La debolezza del sistema sembra essere connessa non tanto alla sottovalutazione del livello tecnico e operativo, quanto piuttosto a una debole elaborazione teorica e metodologica. Un'applicazione scolastica che ha anzitutto sottovalutato le caratteristiche intrinseche del NPM e della MP. Il legame con le attività non è ancillare (Fountain, 2001). È invece costitutivo per il successo di una riforma e della MP in particolare come la letteratura argomenta e questo studio dimostra. Nel caso italiano questo legame non solo non è stato considerato ma non è neppure mai entrato nell'agenda. Ciò a testimoniare e ribadire un approccio soprattutto formale (...) e in ogni caso superficiale, che deve essere affrontato non tanto sul piano operativo con l'introduzione di nuove soluzioni o fattori di supporto, ma invece anzitutto sul piano teorico con una riflessione di maggiore spessore e sostanza che possa comprendere le funzioni, i limiti e le possibilità degli strumenti impiegati. Con questa consapevolezza è possibile avviare un utilizzo della MP esteso anche a funzioni ed attività naturalmente impervie per la sua applicazione, valorizzandone il valore esplorativo e di indirizzo della misurazione.

Bibliografia

- Abma T. A., Noordegraaf M. (2003), "Public Managers Amidst Ambiguity: Towards a Typology of Evaluative Practices in Public Management", *Evaluation* 9(3): 285-306. doi:10.1177/13563890030093004.
- Angiola N., Bianchi P. (2015), *Management Pubblico. Una Visione Performance-Based*. Milano, IT: Franco Angeli.
- Askim J. (2008), "Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making." In *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*, edited by Wouter van Dooren and Steven Van de Walle, 125-139. Palgrave Macmillan, London. doi:10.1007/978-1-137-10541-7_9.
- Barbato G., Turri M. (2017), "Understanding Public Performance Measurement Through Theoretical Pluralism", *International Journal of Public Sector Management* 30(1): 15-30. doi:10.1108/IJPSM-11-2015-0202.
- Bevan G., Hood C. (2006), "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System." *Public Administration* 84(3): 517-538. doi:10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x.
- Blankart, Charles B. (1987). "Limits to Privatization." *European Economic Review* 31(1-2): 346-351. doi:10.1016/0014-2921(87)90050-X.
- Bohte J. Kenneth J. Meier (2000), "Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating." *Public Administration Review* 60(2): 173-182 doi:10.1111/0033-3352.00075.
- 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. doi:10.1080/10967494.2014.935248.
- Brignall S., Modell S. (2000), "An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector'." *Management Accounting Research* 11(3): 281-306. doi:10.1006/mare.2000.0136.
- Bruijn H. de. (2002), "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement." *International Journal of Public Sector Management* 15(6-7): 578-594. doi:10.1108/09513550210448607.
- Burgess, S. Ratto M. (2003), *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*. Leverhulme Centre for Market and Public Organisation. University of Bristol. Working Paper No. 03/071. *Oxford Review of Economic Policy* 19(2)
- 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. doi:10.1111/j.0033-3298.2003.00371.x.
- Cavalluzzo Ken S., Ittner C., (2004), "Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government." *Accounting Organizations and Society* 29(314): 243-267. doi: 10.1016/S0361-3682(03)00013-8
- Cerese F. P. (2017), "La «performance» e l'efficienza del settore pubblico in chiave comparata." *Amministrare* 1, 95-138. doi: 10.1442/86993.
- Corte dei conti (2012), *Indagine sulla Riorganizzazione dei Controlli Interni ai Sensi del d.lgs. 150/2009: Ritardi Applicativi e Difficoltà Operative*. Rome: Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato.
- Dahler-Larsen P. (2013) "The Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences." *Journal of Public Management Review* 16(7): 969-986. doi:10.1080/14719037.2013.770058.
- De Lancer Julnes, Patria and Marc Holzer (2001) "Promoting Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation." *Public Administration Review* 61(6): 650-665. doi:10.1111/0033-3352.00140.
- Department of Public Administration (2009), "Riforma Brunetta. Cosa Abbiamo Imparato dagli altri Paesi", available at: https://www.ansa.it/documents/1258368806214_altri_paesi.pdf (accessed 29 May 2017).
- Diefenbach T. (2009) "New Public Management in Public Sector Organisations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'." *Public Administration* 87(4): 892-899. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x
- Eisenhardt K. M. (1985), "Control: Organizational and Economic Approaches." *Management Science* 31(2): 134-149. doi:10.1287/mnsc.31.2.134.

- Espeland W. N., Sauder M. (2007), "Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds." *American Journal of Sociology* 113(1): 1-40. doi:10.1086/517897.
- Fattore G., Iacovone D., Steccolini I. (2018), "Managing Successful Change in the Public Sector": A View from the Consultants' World." *Public Management Review* 20(4): 587-606. doi:10.1080/14719037.2017.1340504.
- Franco M., Bourne M. (2003), "Factors that play a role in 'managing through measures'." *Management Decision*, 41(8): 698-710. doi:10.1108/00251740310496215.
- Frey B. S., Homberg F., Osterloh M. (2013), "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service." *Organizational Studies* 34(7): 949-972. doi:10.1177/0170840613483655.
- Fryer, K., Jiju A., Ogden. S. (2009), "Performance Management in the Public Sector." *International Journal of Public Sector Management* 22 (6): 478-498. doi:10.1108/09513550910982850.
- Fountain J. E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C., WA: Brookings Institution Press.
- Hackman J. R., Oldham G. R. (1980), *Work Redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hinna, L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (2006), *Economia delle Aziende Pubbliche*. Milano, IT: McGraw-Hill.
- Hood C. (1991), "A Public Management for all Seasons." *Public Administration* 69(1): 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Ingraham P. Wallace (2005), "Performance: Promises to Keep and Miles to Go." *Public Administration Review* 65(4): 390-395. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00466.x.
- Kelman S., John N. Friedman (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(4): 917 - 946. doi:10.1093/jopart/mun028.
- Lewis J. M. (2015), "Te Politics and Consequences of Performance Measurement." *Policy and Society* 34(1): 1-12. doi:10.1016/j.polsoc.2015.03.001.
- Long C. P., Richard M. Burton, Cardinal L. B. (2002), "Tree Controls are Better than One: A Computational Model of Complex Control Systems" *Computational and Mathematical Organization Theory* 8(3): 197-220. doi:10.1023/A:1020767513183.
- Mari L. (2003), "Epistemology of Measurement." *Measurement* 34 (1): 17-30. doi:10.1016/S0263-2241(03)00016-2.
- Marra M. (2017), "Te Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement." *Evaluation and Program Planning*. 2018 Aug; 69: 173-182. doi:10.1016/j.evalprogplan.2017.02.006.
- Mascarenhas R. C. (1996), "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand." *Public Budgeting & Finance* 16(3): 13-27. doi:10.1111/1540-5850.01074.
- Meyer M. W., Vipin G. (1994), "Te performance paradox." *Research in Organizational Behavior* 16: 309-369.
- Melkers J., Katherine W. (2005), "Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects." *Public Administration Review* 65(2): 180-190. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x.
- Micheli P., Neely A. (2010), "Performance Measurement in Te English Public Sector: Searching for the Golden Tread", *Public Administration Review* 70(4): 591-600. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02180.x.
- Micheli P., Mari L., (2014), "Te Teory and Practice of Performance Measurement", *Management Accounting Research* 25(2): 147-156. doi:10.1016/j.mar.2013.07.005.
- Minelli E., Gianfranco R., Turri M. (2008), "Te Risk of Failure of Controls and Levers of Change: An Examination of Two Italian Public Sectors", *Journal of Accounting & Organizational Change* 4 (1): 5-26. doi:10.1108/18325910810855761.
- Nasi G., Steccolini I. (2008), "Implementation of Accounting Reforms: An Empirical Investigation into

Italian Local Governments”, *Public Management Review* 10(2): 173-94. doi:10.1080/14719030801928573

Newberry S., Pallot J. (2004), “Freedom or Coercion? NPM Incentives in New Zealand Central Government Departments”, *Management Accounting Research* 15(3): 247-266. doi:10.1016/j.mar.2004.03.004.

Noordegraaf M., Tineke A. Abma (2003), “Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity”, *Public Administration* 81(4): 853-871. doi:10.1111/j.0033-3298.2003.00374.x.

Ongaro E. (2006), “The Dynamics of Devolution Processes in Legalistic Countries: Organizational Change in the Italian Public Sector”, *Public Administration* 84(3): 737-770. doi:10.1111/J.1467-9299.2006.00610.X.

Ongaro, Edoardo and Giovanni Valotti. 2008. “Public Management Reform in Italy: Explaining The Implementation Gap” *International Journal of Public Sector Management* 21(2): 174-204. doi:10.1108/09513550810855654.

Ouchi W. G. (1979), “A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms”, *Management Science* 25(9): 833-848. <https://www.jstor.org/stable/2630236>.

Perry J. L., Trent A. Engbers, So Yun Jun (2009), “Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence”, *Public Administration Review* 69(1): 39–51. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x.

Poister T., Obed H., Pasha Q., Hamilton Edwards L. (2013), “Does Performance Management Lead to Better Outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry”, *Public Administration Review* 73(4): 625-636. doi: 10.1111/puar.12076.

Pollitt C. (2003), *The Essential Public Manager*. Buckingham, UK: Open University Press/McGraw-Hill.

Pollitt C. (2009), “Bureaucracies Remember: Post-bureaucratic Organizations Forget?”, *Public Administration* 87(2): 198-218. doi:10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x.

Power M. (1997), *The audit society: rituals of verification*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Rebora G. (1999), *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo*, Milano, IT: Guerini e Associati.

Rebora G., Ruffini R., Turri M. (2017), “A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries”, *International Journal of Public Administration* 40 (9): 770-779. doi:10.1080/01900692.2016.1201103.

Smith P. (1995), “On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector”, *International Journal of Public Administration* 18(2-3): 277-310. doi:10.1080/01900699508525011.

Speklé R. F., Frank H., Verbeeten M. (2014), “The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance”, *Management Accounting Research* 25(2): 131-146. doi:10.1016/j.mar.2013.07.004.

Stewart J., Walsh K. (1994), “Performance Measurement: When Performance Can Never Be Finally Defined”, *Public Money & Management* 14(2): 45-49. doi:10.1080/09540969409387815.

Suppa A., Natalie J. Webb (2015), “Performance in Complex, Hierarchical Government Organizations: What Can We Learn from a Comparative Study of Defense Organizations?” Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2695237> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2695237>.

Turri M. (2007), “I Fattori di Crisi dei Controlli nel Caso dei Ministeri”, pp. 377-413 in *La Crisi dei Controlli: Imprese e Istituzioni a Confronto*, edited by Gianfranco Rebora. Milan, Italy: Pearson Education.

Van Dooren W. (2005) “What Makes Organisations Measure? Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement.” *Financial Accountability & Management* 21(3): 363-383. doi:10.1111/j.0267-4424.2005.00225.x.

Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*. London, UK: Routledge.

Van Thiel S., Frans L. Leeuw (2002), “The Performance Paradox in the Public Sector”, *Public Performance & Management Review* 25(3): 267-281. doi:10.2307/3381236.

Weber M. (1978), *Economy And Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.

Wilson J. Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, NY: Basic Books.