

Una partita difficile: il performance management nei Ministeri italiani

di Gianfranco Rebora, Renato Ruffini e Matteo Turri

1. Introduzione

C'è una disperata ricerca di performance nelle organizzazioni di tutti i tipi. Spingono in questo senso la competitività globale accentuata dalla crisi finanziaria, le forme di governance che alzano l'asticella degli obiettivi, l'estendersi dell'*audit society*.

Nel settore pubblico si è tentato di recepire questa sfida attraverso sistemi di performance measurement and performance management che si sono diffusi ampiamente.

Questi sistemi hanno costituito uno degli assi portanti del *New Public Management* (BRUSSON, 1994; HOOD, 1995; MODELL, 2005; POLLITT, 2009; SPEKLE and VERBEETEN, 2014), in base all'assunto che la loro adozione aumenti l'efficienza, produttività e qualità (DIEFENBACH, 2009, p. 899).

Le analisi delle diverse esperienze internazionali non hanno però prodotto un'evidenza conclusiva sul raggiungimento di questi obiettivi, tanto che qualcuno ha parlato di "promesse tradite" (PERRY ET AL. 2009) ed altri autori si sono spinti a definire il performance measurement come tallone d'Achille del NPM (BOUCKAERT and PETERS, 2002) o a richiamare gli insuccessi della pianificazione sovietica (BEVAN and HOOD, 2006).

Il presente paper si sofferma sull'esperienza italiana, con riferimento alle misure introdotte nel 2009 per riordinare e potenziare i sistemi di performance management (PM) nelle amministrazioni centrali (ministeri), in collegamento anche con la riforma del bilancio dello Stato. Malgrado si trattasse di un'applicazione forte, sostenuta da una normativa specifica, cogente e ambiziosa, da organi di regia e coordinamento, da investimenti in risorse professionali, i sistemi di PM implementati hanno trovato importanti limitazioni e hanno incontrato rallentamenti, non solo connessi alla fase temporale (2009-2014) di crisi della finanza pubblica e ai frequenti cambi di governo. Limitazioni tanto importanti da convincere il governo Renzi, a fine 2014, ad avviare una revisione legislativa del tema nell'ambito di un più ampio programma di riforma delle amministrazioni pubbliche (Legge Madia).

Questa esperienza è interpretata come “una partita difficile” alla luce dei fattori di criticità che la letteratura riferisce ai sistemi di PM.

Si tratta di un partita, nel senso che costituisce molto più di un processo puramente normativo e anche di un ordinamento tecnico perché configura una sfida tra soluzioni alternative e modelli di amministrazione, una competizione che investe centri di decisione e di potere.

È però difficile, non solo perché impegnativo per tutti i soggetti coinvolti ma in quanto produce conseguenze rilevanti attraverso processi di sense making, che possono avere esiti inaspettati e contraddittori rispetto alle attese dei promotori delle riforme.

2. Promesse tradite? Ostacoli nel percorso di introduzione del performance management

L'intenso impegno che la ricerca di management ha dedicato alla misurazione, alla gestione, all'incentivazione della performance non ha prodotto un'evidenza conclusiva sui benefici e i limiti dell'introduzione di sistemi di misurazione delle performance nelle organizzazioni pubbliche.

Una corrente importante di studi ha analizzato le modalità con cui le traiettorie di riforma amministrative si declinano nel tempo all'interno dei contesti amministrativi (Pollitt and BOUCKAERT 2000). Per quanto riguarda il caso italiano, ci si è inseriti in questo solco concettuale enfatizzando le caratteristiche del contesto; in particolare ci si è riferiti alla *Rechtsstaat tradition*, che rende più difficoltosi e lenti i processi di riforma con il rischio che l'introduzione di nuove procedure manageriali sia visto più come adempimento amministrativo, anche e soprattutto in un ottica di legittimazione, piuttosto che come strumento di management (GHERARDI and LIPPI, 2000 - PANOZZO 2000 - CAPANO, 2003 - GUALMINI, 2008 - ONGARO and VALOTTI, 2008 - BONINI BARALDI, 2014). Pur considerando questi aspetti, si ritiene utile allargare e arricchire il quadro teorico di riferimento al fine di valutare più in profondità vicende complesse come quelle legate all'esperienza di performance management nei ministeri italiani negli anni seguiti al 2009.

In particolare, si rivolge attenzione a 4 principali filoni concettuali, al fine di comprendere più a fondo le ragioni che possono spiegare le difficoltà di percorso incontrate da innovazioni in questo campo.

3. Mancanza di un solido fondamento teorico.

Concetti come l'abusato “*if you cannot measure it, you cannot manage it (se non puoi misurare, non puoi gestire)*” esprimono un approccio deterministico della misurazione che appare ormai del tutto inadeguato. Le scienze “dure” come la fisica

hanno da tempo superato l'approccio fondato sulla concezione della misura come proprietà inerente gli oggetti misurati (la misura come mezzo per conoscere come la realtà), evolvendo attraverso uno stadio antimetafisico (la misura come mezzo di rappresentazione della realtà) e ancora attraverso una concezione relativistica che dà rilievo all'intenzione progettuale di chi gestisce il processo di misurazione, che opera attraverso "modelli" e mira ad ottenere risultati "rispondenti ad uno scopo" e non più "veri" in sé (MICHELI and MARI, 2014: 147). Invece, il management pubblico sembra ancora fermo allo stadio del periodo metafisico (MICHELI and MARI, 2014: 147). Il risultato è che i sistemi di PM catturano solo su alcuni aspetti della performance, mentre inevitabilmente finiscono fuori dai performance radar altri aspetti quali equità, dignità, eguaglianza, giustizia, qualità della vita, sicurezza, libertà, partecipazione, rappresentanza e fiducia (DIEFENBACH, 2009 – DE BONT and GRIT, 2011).

Ancora più in profondità, c'è chi ritiene che in pratica attraverso il PM ci si illude di ricondurre la politica ad una logica o a un ordine manageriale, mentre non è possibile in realtà operare una valutazione "libera da valori" delle attività di governo; al contrario, se si vogliono applicare gli strumenti del management alla pubblica amministrazione occorre riorientarli in modo da recepire il pluralismo, la conflittualità, l'ambiguità degli scopi, tutti gli elementi di incertezza e indeterminazione che caratterizzano la "pubblica arena"; occorre introdurre nel management una dimensione maggiore di complessità, configurare una "politica del management" (ARELLANO-GAULT et al., 2013). In generale comunque appare chiaro che le diverse finalità nel management e nella misurazione della performance richiedono differenti misure e risultati futile la ricerca di una sola misura migliore (BEHN, 2003).

Insufficiente attenzione alla reattività

Le metriche dei fenomeni sociali di cui si occupano le pubbliche amministrazioni sono esposte a forme di reattività, perché le persone sono soggetti riflessivi che monitorano e interpretano il mondo aggiustando continuamente le proprie azioni (ESPELAND and SAUDER, 2007). Riflessività e reattività "modificano il fenomeno indagato", cambiano la natura della cosa che si sta tentando di misurare".

Proprio la mancanza di solidi fondamenti teorici richiamata per la misurazione conduce il PM ad assumere indicatori poveri rispetto all'oggetto di riferimento, perché sono focalizzati su quanto è più facilmente misurabile, oppure privilegiano espressioni quantitative anche quando queste inducono importanti perdite di informazione rispetto a indicatori qualitativi considerati troppo soggettivi. In pratica, questo significa ricorrere sistematicamente a una sorta di sineddoche (prendere la parte per il tutto) le cui conseguenze sono fortemente aggravate dalla presenza del fenomeno della reattività e quindi da comportamenti di "gaming" (BEVAN and HOOD, 2006).

Molte analisi empiriche illustrano anche nei dettagli i meccanismi di “*gaming*”, che costituiscono una forma di reattività intenzionale e strategica, attraverso la quale gli attori organizzativi ai diversi livelli utilizzano a proprio vantaggio le regole e gli indicatori dei sistemi di misurazione della performance, ricorrendo anche a comportamenti opportunistici e forme di manipolazione dei dati; questo può significare anche ridurre intenzionalmente la performance negli aspetti che non vengono misurati e significa comunque realizzare il “target” trascurando il fine e la motivazione di fondo che lo ispira e lo giustifica (BEVAN and HOOD, 2006: 521). Il problema di molti sistemi di “governance mediante target e indicatori” è che col tempo al loro interno si sviluppano processi di “*perverse or negative learning*” (apprendimento negativo) che erodono le metriche (VAN THIEL and LEEUW, 2002), nel senso che gli operatori comprendono sempre meglio come è possibile manipolare la valutazione intervenendo sugli aspetti della performance direttamente rilevati e quindi migliorando nell’apparenza e non nei fatti. Naturalmente non tutti gli operatori sono orientati e disponibili al *gaming*, ma l’esperienza della degradazione dei sistemi sociali evidenzia che spesso si realizza una inerziale trasformazione culturale che vede molti soggetti spostarsi nell’area della propensione all’opportunismo e al *gaming*, trasformandosi nel tempo “da cavalieri a fanti” (LEGRAND, 2003).

Una visione meccanica e deterministica delle conseguenze delle metriche adottate nell’ambito dei sistemi di controllo è ormai superata dall’analisi in chiave organizzativa di questi sistemi; si riconosce infatti che i meccanismi di controllo esercitano un effetto potente sui processi di *sense making* (SITKIN ET AL., 2010), influenzando la stessa definizione della identità individuale o collettiva in quanto componenti interni o interlocutori esterni delle diverse organizzazioni. I sistemi di controllo formali e informali orientano ‘percezioni, comportamenti e effetti individuali e collettivi’, ed al tempo stesso emergono da questi elementi (SITKIN ET AL., 2010: 410). In questo modo si sviluppano terminologie condivise, aspettative e obbiettivi comuni e si generano effetti importanti di chiarificazione e legittimazione per ottenere e mantenere la fiducia e il sostegno interno ed esterno (SITKIN ET AL., 2010: 410).

Debole considerazione dei contesti

Le pratiche di PM nella pubblica amministrazione implementate sulla base dei principi del NPM presuppongono attività fondate su obiettivi razionali, incentivi del personale coerenti, efficienza degli apparati ed assenza di comportamenti fraudolenti (CHRISTENSEN and LAELIGGREID, 2006).

Tuttavia questi presupposti non sono sufficienti in tutte le situazioni. Noordegraaf e Abma (2003) hanno rivolto attenzione al fatto che quando i problemi sono ambigui, esistono spazi interpretativi; quando esistono spazi interpretativi, cicli di misurazione-

ne stretti non funzionano perché le condizioni e i presupposti richiesti non possono essere soddisfatti.

Si configura quindi la differenza tra: le attività canoniche (con limitati gradi di ambiguità e basate su standard consolidati che sono rilevabili con meccanismi di previsione, misurazione e comparazione della performance); le attività in transizione (nelle quali vi sono elementi soggetti a interpretazione, apprezzabili mediante valutazioni esperte di carattere esclusivamente qualitativo) e le attività non canoniche (non routinarie e conflittuali rispetto alle quali non solo è difficile individuare la relazione tra *input* e *outcome*, ma la cui stessa definizione risulta problematica e richiede interpretazioni fortemente arbitrarie, che debbono tenere in conto gli interessi divergenti degli stakeholder).

Il management mediante la misurazione si adatta a attività canoniche in cui problemi sono noti e gli standard sono condivisi ma è poco appropriato per valutare le attività non canoniche o in trasformazione dove non vi sono concettualizzazioni condivise e consenso su standard. Abma e Noordegraaf (2003) concludono che queste altre attività richiedono dialogo in ordine alla necessità di gestire l'ambiguità e gli spazi interpretativi.

Una ulteriore categoria di attività che induce difficoltà forti di misurazione è costituita dalla presenza di esercizio di autorità nei quali gli individui sono soggetti alla autorità pubblica (ABMA & NOORDEGRAAF, 2003: 292). Se, come avviene nei servizi di polizia i cittadini sono oggetto di intervento di un potere legittimo nei cui confronti non hanno libertà di scelta, ci si trova in una condizione "speciale" di processi operativi "misurabili", ma anche di controversa interpretazione, dove conta il rispetto di limiti e confini, il bilanciamento di diverse istanze e alla fine l'equità.

Allineamento rispetto alle pratiche di human resource management

Una critica ad approcci meccanici al PM proviene anche dagli studi non specifici per il settore pubblico. Una recente sintesi sulla letteratura in argomento (DENISI and SMITH, 2014) conclude che è più probabile che i sistemi di PM influenzino positivamente la performance aziendale quando sono: (a) integrati con altri sistemi di gestione del personale fino a dare corpo a una più ampia visione dello stesso PM; (b) allineati coerentemente rispetto agli obiettivi strategici aziendali; (c) focalizzati sui comportamenti che il personale è posto in grado di esprimere e di comprenderne la rispondenza agli obiettivi strategici; (d) stabiliti e amministrati con coerenza, autorevolezza, correttezza, a partire dai più elevati livelli di responsabilità.

L'efficacia dei sistemi di PM poggia in ultima analisi su un complesso di pratiche di gestione delle risorse umane allineate rispetto alla strategia e convergenti nel creare e sostenere un clima organizzativo favorevole a performance elevate, che faciliti la con-

versione di conoscenze, abilità, qualità professionali di ordine generale in competenze specifiche funzionali alla strategia attraverso processi di sostegno alla motivazione, di apertura di opportunità, di incremento della professionalità.

Indicazioni concordanti provengono del resto da uno studio su oltre 100 casi di organizzazioni pubbliche, secondo cui i sistemi di PM influenzano positivamente la performance organizzativa soprattutto quando sono utilizzati in chiave "esplorativa"; questo significa che l'adozione del sistema si combina con forme di comunicazione estesa degli scopi, ragionamenti partecipati sulle strategie, diffusione delle occasioni di apprendimento, in modo da creare gradualmente un quadro di riferimento condiviso su ciò che costituisce una performance soddisfacente (SPEKLÉ and VERBEETEN, 2014). Quest'ultimo studio evidenzia anche un collegamento tra l'allineamento delle pratiche gestionali e la coerenza rispetto al contesto: i sistemi di PM osservati sono più efficaci quando evidenziano una buona "contractibility", intesa come la risultante di tre fattori: la chiarezza di obiettivi, l'abilità di selezionare metriche non distorte per i risultati, e il grado in cui i manager conoscono e controllano il processo di trasformazione (SPEKLÉ and VERBEETEN, 2014). La presenza di un buon livello di "contractibility" modera le relazioni tra l'uso incentivante del PM e la performance, nel senso che l'effetto negativo di questo tipo di utilizzo si rivela minore in presenza di una elevata "contractibility".

In sostanza, le analisi sono almeno in parte convergenti: la complessità degli interventi pubblici rende importante una coerenza tra i sistemi di PM e le caratteristiche delle attività; non basta un adattamento meccanico, servono comportamenti dei manager improntati alla comunicazione e all'interazione, che siano quindi in grado di "creare un clima favorevole alla performance" e alla "condivisione degli scopi".

4 La misurazione della performance nei Ministeri italiani

Sistemi formali di performance management sono stati introdotti nelle pubbliche amministrazioni italiane, e in particolare nei ministeri, da norme di legge degli anni '90 (d.lgs. n. 29/1993; d.lgs. n. 286/1999).

Dopo 15 anni dalle prime esperienze, nel 2009 una nuova legge (n. 15/2009 e successivo d.lgs. n. 150/2009) ha riordinato e rafforzato il sistema con la finalità di "assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale" (art. 2).

La riforma del 2009 ha preso atto esplicitamente che i sistemi preesistenti non avevano sortito i risultati attesi. Un documento ufficiale (Presidenza del Consiglio, 2009, p. 15) constata che "la verifica degli obiettivi è attualmente limitata nella gran parte dei casi alla sola attuazione dei programmi di spesa e le relazioni di performance non consentono una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programma-

tici, ma si limitano a una mera descrizione dell'attività amministrativa per la spesa dei fondi assegnati".

Diverse analisi confermano l'applicazione parziale ed in larga misura insoddisfacente dei sistemi di valutazione (NATALINI, 2009 - DENTE e PIRAINO, 2009): questi si sono sviluppati esclusivamente in riferimento alle attività svolte presso gli uffici centrali dei ministeri, trascurando i servizi e le strutture territoriali (prefetture, sovrintendenze, amministrazione giudiziaria e penitenziaria, direzioni scolastiche regionali, ...) e in generale non hanno generato miglioramenti significativi nelle amministrazioni (MINELLI ET AL., 2008).

La legge n. 150/2009 individua tra i propri principi il "contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo" (art. 1), in coerenza con una ampia campagna di stampa che aveva preso di mira nei mesi precedenti gli sprechi delle pubbliche amministrazioni e la bassa produttività, introducendo lo slogan della lotta ai "dipendenti fannulloni". I documenti accompagnatori chiariscono che gli assi delle nuove politiche sono: a) "premiare il merito con l'attribuzione selettiva degli incentivi economici" e b) passare "dalla cultura dei mezzi (input) a quella dei risultati (output e outcome) al fine di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche". Un'altra motivazione esplicita consiste nella volontà di aderire al "movimento a livello OCSE di miglioramento del rendimento delle pubbliche amministrazioni e di rafforzamento della rendicontazione dei risultati ai propri cittadini" (FUNZIONE PUBBLICA, 2009). La riforma intende collocarsi nel solco del NPM anche per acquisire legittimazione inserendosi in una tendenza ormai affermata a livello internazionale.

Il "ciclo di gestione della performance" costituisce il perno della riforma: il "Piano della performance" individua annualmente gli obiettivi di performance dell'amministrazione assegnati dagli organi politici e i connessi indicatori; a consuntivo, la "Relazione sulla performance" analizza i risultati organizzativi ed individuali, rilevando gli scostamenti rispetto alle previsioni. La legge prevede uno schema che sembra tratto da un manuale di programmazione e controllo, disponendo che il ciclo di gestione della performance:

1. preveda un nesso consequenziale tra indirizzi politici e obiettivi;
2. riferisca ogni obiettivo a "un arco temporale individuato", misurabile "in termini concreti e chiari", commisurato "ai valori di riferimento derivanti da standard";
3. istituisca un collegamento diretto tra performance organizzativa (relativa a strutture organizzative) e performance individuale (dei dirigenti responsabili di unità operative);
4. definisca di conseguenza meccanismi di pay for performance;
5. si sviluppi in coerenza con il ciclo della programmazione di bilancio (ovvero l'assegnazione annuale del budget ai Ministeri a seguito dell'approvazione della legge di bilancio);
6. sia accompagnato, oltre che da unità di valutazione locali in ogni Ministero (denominate organismi indipendenti di valutazione – OIV) anche da una commissione

nazionale (denominata CIVIT (1) - Commissione indipendente per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), incaricata tra l'altro di "*promuovere sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche*"; di fornire indicazioni operative per la stesura del piano della performance e della relazione sulla performance, di verificare il funzionamento del ciclo della performance nei Ministeri e di redigere una relazione annuale.

Le nuove norme hanno trovato applicazione fin dal 2010 con l'attivazione della CIVIT, che ha rapidamente elaborato e diffuso una serie di indicazioni e di linee guida operative, sia per le amministrazioni che per gli OIV.

I piani di performance sono stati elaborati e comunicati sui siti web da parte dei diversi Ministeri a partire dal 2011 e successivamente sono state pubblicate le previste relazioni sui risultati ottenuti.

Il veloce avvio dei nuovi sistemi non ha tuttavia risposto efficacemente alle attese. Prima di tutto le condizioni di applicazione la riforma non sono state ottimali (Corte dei conti, 2012). Dal 2010, a seguito della crisi finanziaria ed economica, si sono susseguiti interventi di riduzione della spesa pubblica, che hanno limitato la possibilità di riconoscere premi ai dipendenti più meritevoli (legge n. 122/2010 blocco del trattamento economico dei singoli dipendenti) e hanno invece favorito un accordo sindacale che ha limitato le eventuali conseguenze economiche di valutazioni negative (sancito con il d.lgs. n. 141/2011). Di fatto l'applicazione della logica di pay for performance è stata sterilizzata con sacrificio del tema del merito, che rappresentava uno degli assi portanti della riforma. Inoltre, il susseguirsi nel quinquennio 2010-2014 di quattro differenti governi ha reso difficile (e comunque ritardato) la definizione di chiari indirizzi politici che dovrebbe innescare il processo di PM.

Più in generale, malgrado la riforma del 2009 si sviluppi a partire dalla constatazione dei limiti dei precedenti sistemi, le nuove disposizioni nei 5 anni successivi hanno incontrato in pratica le stesse difficoltà che avevano ostacolato i precedenti tentativi. La riforma in sostanza ha imposto alle amministrazioni obblighi gestionali molto pesanti senza produrre benefici significativi.

L'insoddisfazione sugli esiti della riforma ha spinto il Governo, nel 2014, a chiedere e ottenere dal Parlamento una delega (d.lgs. n. 90/2014 – disegno di legge n. 1577/2014) per riordinare, una volta di più, la quarta in 21 anni, il sistema di PM, al fine tra l'altro di:

- semplificare gli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche;

1. La denominazione dell'Agenzia cambierà nel 2012 a fronte dell'assegnazione di nuove competenze. Nel 2014 le sue funzioni in materia di performance saranno poi trasferite al Ministero competente per la pubblica amministrazione (Dipartimento della funzione pubblica).

- valorizzare le premialità nella valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- integrare il ciclo della performance con la programmazione finanziaria.

L'analisi dei dati disponibili e dei documenti del ciclo della performance dei Ministeri italiani nel periodo 2011-marzo 2014 consente di individuare sei difetti principali.

1. *La mancata rappresentazione del contenuto centrale della performance.* I piani elaborati non identificano in modo complessivo e convincente la performance attesa delle amministrazioni centrali, limitandosi spesso a indicazioni riferite solo ad alcune tipologie di attività, in genere quelle per cui è più semplice ottenere informazioni. Così Ministeri con ampie articolazioni territoriali, quali il Ministero degli interni (prefetture, comandi di polizia e comandi dei vigili del fuoco), il Ministero dell'istruzione (scuole) e il Ministero degli esteri (ambasciate), hanno concentrato l'attenzione prevalentemente sulle attività svolte negli uffici centrali a Roma, senza rappresentare adeguatamente l'attività prevalente svolta sul territorio.

Il confronto nel periodo 2011-2014 tra la spesa associata a indicatori di performance nei ministeri e il totale della spesa autorizzata dal bilancio dello stato negli stessi Ministeri consente di verificare il grado di copertura delle attività complessive di ogni Ministero. I dati raccolti dimostrano che solo il 40% della spesa è stata mediamente associata a indicatori di performance, mentre il rimanente 60% è sfuggito ad ogni attività di misurazione. Proprio i Ministeri con articolazioni territoriali (Interni, Esteri e Istruzione) sono quelli che presentano le percentuali minori.

Questo dato rappresenta la difficoltà del sistema di misurazione della performance di "catturare" l'operato di strutture così complesse come i Ministeri.

Un esame di maggior dettaglio consente inoltre di verificare che le informazioni contenute nei piani sono prevalentemente orientate all'interno e di natura burocratica. Come rilevato dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), la maggioranza degli indicatori sono "di limitata rilevanza e interesse per i politici e i cittadini", e si concentrano su aspetti interni limitandosi a esaminare processi amministrativi (CHEVAUCHEZ, 2014) e pertanto risultano complessivamente poco espressive della qualità dell'attività svolta dall'amministrazione. L'esame puntuale degli indicatori verifica che solo 8,7% del totale degli indicatori contenuti nei piani della performance attiene l'*outcome* degli interventi.

2. *Le informazioni di performance "addomesticate".* Nell'esperienza di pratica applicazione delle norme sulla performance la definizione e la verifica degli obiettivi è stata fortemente condizionata da una deriva opportunistica che le amministrazioni non hanno saputo o potuto contrastare, come la stessa CIVIT (2012) ha dovuto riconoscere nelle sue analisi. Infatti, da una parte il processo di definizione degli indicatori ha privilegiato modalità bottom-up, con l'accettazione acritica di quanto proposto dai dirigenti a capo delle unità monitorate da parte di organi politici privi di reale capacità

di guidare e orientare le scelte. Dall'altra parte, la presenza di una diretta consequenzialità tra il raggiungimento degli obiettivi così stabiliti e gli incentivi destinati al personale dirigente ha spinto i diretti interessati a proporre obiettivi di performance poco sfidanti e facilmente controllabili.

Il risultato è che le informazioni di performance riguardano più facilmente lo svolgimento di processi amministrativi interni (incontri effettuati, perfezionamento di atti, percentuale di spesa impegnata) o comunque meri dati di attività, piuttosto che riferirsi a indicatori di impatto o di *outcome*. Scrive in proposito la CIVIT: *"le amministrazioni si sono spesso assegnate obiettivi strategici di basso profilo, indicatori non all'altezza dell'obiettivo da misurare o target poco sfidanti"* (CIVIT, 2012).

Le relazioni sulla performance riferite al 2011 e 2012 evidenziano una percentuale complessiva di raggiungimento degli obiettivi strategici pari al 98,75% e in nessuna amministrazione un tasso medio di raggiungimento inferiore al 94%. Tale dato suggerisce prudenza nel considerare la qualità degli obiettivi di performance; il rischio di addomesticamento degli obiettivi è accentuato dalla considerazione che sulla base dei documenti esaminati il 46% degli obiettivi strategici contenuti nei piani della performance del 2014 risulti uguale o molto simile agli obiettivi strategici contenuti nei piani del 2011.

L'analisi della Corte dei conti (2012) conferma che l'impianto adottato finisce per favorire l'individuazione di indicatori poco sfidanti e comunque il cui raggiungimento dipende direttamente dall'operato dei soggetti valutati. E che invece scoraggia la rilevazione della performance di attività la cui funzione di produzione è più complessa con la necessità di interazione con fattori esterni al Ministero (*stakeholders*, congiunture economiche, comportamenti degli utenti, perturbazioni ambientali...). Si tratta di una criticità molto rilevante poiché condanna all'irrilevanza l'intero ciclo della performance (MICHELI, 2011; Corte dei conti, 2012).

3. *La forte continuità con le esperienze passate.* L'intento della riforma del 2009 di operare un salto di livello nella misurazione della performance si trova contraddetto dall'evidenza di robuste linee di continuità con le precedenti esperienze legate all'implementazione del d.lgs.286/1999. Numerosi documenti testimoniano che i difetti della mancata rappresentazione del nucleo centrale della performance e del prevalere di informazioni di performance addomesticate si ritrovano tali e quali nelle esperienze precedenti nelle forme, tra l'altro: della incapacità di *"fornire al Parlamento indicazioni chiare ed esaurienti sull'attività svolta dalle singole amministrazioni e sugli effetti delle politiche poste in essere"* (CTS, 2009); del fallimento tecnico nel misurare attività che presentano caratteristiche di elevata immaterialità e complessità (TURRI, 2007); della difficoltà di ottenere attenzione da parte del vertice politico (Corte dei conti, 2009). Una ulteriore conferma della continuità con le esperienze passate è rappresentato dal fatto che al momento della costituzione il 74% dei componenti degli OIV (le nuove

unità di valutazione) ha ricoperto in passato la funzione di componente nei SECIN (le unità interne di valutazione nei ministeri prima del 2009). In modo analogo la formazione del personale impiegato nelle unità di supporto agli OIV è prevalentemente giuridico-amministrativa (Corte dei conti, 2012). Anche la stessa CIVIT al momento della costituzione si connota per una prevalenza di giuristi (3 su 5) tra cui il Presidente.

Si tratta di un dato significativo poiché uno degli aspetti di novità della riforma del 2009 è stato proprio la volontà di affidare le attività di misurazione della performance a profili professionali diversi da quelli tradizionali di matrice giuridica tipicamente diffusi nell'amministrazione pubblica italiana, richiedendo invece *"elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche"* (art. 14, d.lgs. n. 150/2009). Ancora nel 2014 (a 5 anni dal varo della riforma) il 53% dei componenti dei SECIN nei ministeri ha una formazione di base di tipo giuridico in contraddizione con quanto suggerito dalla normativa.

4. *La debole elaborazione metodologica.* L'esame dei documenti relativi al ciclo della performance consente di rilevare che la gestione delle informazioni di performance si sviluppa nei Ministeri sulla base di indicazioni metodologiche uniformi, emanate dalla CIVIT senza una considerazione specifica del tipo di attività svolta. Questo impone alle amministrazioni di adattare prescrizioni metodologiche standardizzate ad attività molto differenti tra loro, finendo per produrre indicatori e informazioni di performance molto generici, asettici e trasversali che finiscono per essere poco rappresentativi delle attività per le quale ciascuna amministrazione è costituita e opera. Attività di erogazione diretta di servizi (polizia, istruzione, sanità) dove sono facilmente identificabili standard di servizio, costi e utenti destinatari, sono considerati indistintamente da attività di regolazione o da attività per loro natura strettamente connesse all'elaborazione di politiche (unità di regolamentazione delle attività produttive, dei trasporti, della sicurezza, ambasciate, difesa) nelle quali viceversa le dimensioni di costo diretto hanno meno significato e invece occorre misurare l'impatto generato dalle misure attuate e i connessi costi indotti (FMI, 2014). Così, per fare un esempio, nella prevenzione dei rischi antiincendio gli indicatori si limitano a misurare il numero di visite ispettive effettuate senza soffermarsi sulla qualità dell'attività di regolazione effettuata né sui costi generati da essa. In modo ancora più evidente le informazioni di performance raccolte in merito alle attività delle ambasciate all'estero riguardano gli interventi sulla manutenzione e sicurezza degli immobili, i corsi di italiano organizzati, il numero di viste e incontri organizzati.

5. *La sconnessione tra i centri di amministrative intelligence e i centri di gestione del ciclo della performance.* La constatazione della bassa qualità tecnica dei piani di performance, nei diversi profili trattati ai punti precedenti, contrasta con l'investimento anche rilevante dedicato a studi sulle informazioni di performance da parte di diverse

importanti istituzioni nazionali, quali l'Istituto Nazionale di Statistica, la Banca d'Italia e soprattutto la Ragioneria generale dello stato (RGS). Lo stesso FMI (2014) ha riconosciuto la competenza dimostrata dalla RGS in questo ambito; ma, nonostante RGS abbia pubblicato una rassegna molto analitica e dettagliata di indicatori di contesto e di risultato associati al Bilancio dello Stato, " *al fine di fornire un quadro aggiornato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio dello Stato*" (RGS, 2013), accompagnata da informazioni di performance su base storica, nulla o poco di questo sforzo è stato recepito nei piani della performance dei diversi Ministeri. La potenziale sinergia tra le due riforme avviate nel 2009, con le norme sul ciclo della performance e la riforma del bilancio dello Stato e della contabilità pubblica, non è stata sufficientemente curata e promossa. Alla fine, è mancato il raccordo tra ciclo di bilancio, informazioni di performance e sistemi di *performance measurement*, e la coesistenza delle due riforme si è tradotta nella duplicazione degli adempimenti per le amministrazioni, come hanno dovuto riconoscere CIVIT (2012) e Corte dei Conti (2012). La RGS si è preoccupata di elaborare materiale anche tecnicamente sofisticato a supporto della redazione da parte dei Ministeri del "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio" richiesto dalla riforma contabile; ma i Ministeri, maggiormente preoccupati dall'obbligo di gestire piani di performance che incidono direttamente sugli aspetti retributivi dei loro dirigenti, hanno largamente ignorato queste indicazioni della RGS che avrebbero inevitabilmente alzato l'asticella degli indicatori di performance, orientandola in direzione degli *outcome*.

La mancata integrazione con il ciclo del bilancio non ha così permesso di riversare sul *ciclo di performance* il capitale di esperienza tecnica, di reputazione e di influenza che la RGS possiede e gli è riconosciuto dalle amministrazioni pubbliche. Qualcosa di analogo è avvenuto rispetto ad approfondimenti avviati in altre sedi istituzionali come ISTAT e Banca d'Italia. Il problema è che le forme di " *administrative intelligence*" presenti nel sistema pubblico sono sconnesse dai centri di responsabilità amministrativa e le loro stesse iniziative finiscono per assumere un taglio scientifico-accademico che le allontana ulteriormente da un utilizzo operativo.

6. *I conflitti tra centri di potere che depotenziano le innovazioni.* I fenomeni di sconnesione trattati al punto precedente sono innescati e aggravati da problematiche non di ordine tecnico ma che rimandano a rapporti di influenza tra i diversi centri decisionali, quando non a veri e propri conflitti di potere. Questo aspetto ha condizionato già al suo nascere la riforma del ciclo della performance del 2009: benché questa si rivolgesse in linea di principio alla totalità delle amministrazioni pubbliche italiane, alcune delle amministrazioni più influenti vi si sono, di diritto o di fatto, sottratte (MICHELI, 2011 - FMI, 2014). Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle

Finanze (MEF) sono stati esentati dall'obbligo del piano della performance già dalla norma originaria. Altri corpi o amministrazioni forti, come Polizia di stato e Carabinieri, non hanno di fatto ottemperato alla norma.

Il caso del MEF è particolarmente interessante. La stessa gestazione della legge n. 15/2009 ha visto la contrapposizione tra il Ministro della pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia. Al di là della questione personale, si sono contrapposte due diverse visioni di performance: più legata all'incentivazione del personale per il Ministero della pubblica amministrazione (Dipartimento della funzione pubblica); come elemento del processo di costruzione del bilancio pubblico e di revisione della spesa per il Ministero dell'economia. Il MEF ha imposto la sua visione sottraendosi alla valutazione della performance. Ed ha gestito il processo di bilancio dettando i tempi per l'inserimento dei dati previsionali da parte dei Ministeri attraverso i propri processi informatici. Le altre amministrazioni si sono dovute adeguare, ma lo hanno fatto adottando una logica opportunistica che ha tenuta bassa la qualità tecnica di tutto il processo di programmazione. Così tutto il lavoro della RGS sugli indicatori di spesa è divenuto un mero esercizio astratto.

Resta alla fine il fatto che alcune amministrazioni centrali più influenti sono riuscite ad ottenere deroghe in merito all'applicazione della riforma del ciclo di performance, finendo per minare la legittimazione della stessa e aprendo spazio ulteriore ai comportamenti opportunistici.

5. Discussione

L'analisi dell'esperienza di PM nei Ministeri italiani mostra che gli obiettivi sostanziali della riforma non sono stati raggiunti, al di là della *compliance* formale attraverso un ciclo completo di gestione della performance tra il 2011 e il 2014 con la redazione dei documenti previsti dalla normativa. Il merito non è stato premiato con una distribuzione di incentivi selettiva; il sistema di indicatori di performance non consente di valutare l'effettivo miglioramento dei risultati; l'integrazione tra ciclo della performance e ciclo del bilancio non si è realizzata.

Neppure l'obiettivo più generale di promozione della cultura del risultato è stato conseguito pienamente; se il termine performance è entrato nel linguaggio e molti funzionari si sono dovuti confrontare con la nuova strumentazione, una logica di adempimento, spesso dettata da motivazioni opportunistiche, sembra aver prevalso secondo la maggioranza delle analisi raccolte. L'informazione resa accessibile al pubblico è molto aumentata e migliorata, anche con riferimento ad alcuni indicatori di risultato; ma questo non si è ancora tradotto in una diffusa cultura di accountability, tale da influenzare il rapporto tra strutture amministrative, stakeholders e cittadini. Quanto avvenuto viene letto come manifestazione di una *path dependence*: il feno-

meno delle “promesse tradite” emergerebbe così naturalmente dal lascito di esperienze precedenti e dal combinarsi dei nodi (teorici e pratici) non risolti dal PM nella versione italiana (BONINI BARALDI, 2014). L'utilizzo degli strumenti di PM si discosta dalle aspettative connesse al NPM a causa della persistenza di un paradigma amministrativo egemone che favorisce una compliance formale e lo svuotamento di significati e contenuti effettivi delle pratiche di PM (CAPANO, 2003 – ONGARO and VALOTTI, 2008). Questo tipo di esito può però essere analizzato e ricondotto anche ai 4 motivi di debolezza del PM nelle amministrazioni pubbliche individuati nel paragrafo 2 e che hanno valenza più generale di quanto riguarda il caso italiano, rappresentando criticità irrisolte nell'impostazione concettuale dello stesso NPM.

Così:

- a) L'insufficiente attenzione dedicata al contesto, alle specificità e differenze proprie di distinte sfere di attività si è manifestata nella rappresentazione molto parziale degli interventi pubblici e nella limitata significatività delle informazioni e degli indicatori di performance individuati.
- b) La difficoltà di allineare in un sistema coerente le diverse pratiche di HRM anche rispetto al focus di attenzione del management è emersa in modo forte, traducendosi nella mancata integrazione tra ciclo della performance e sistema del bilancio, nel deficit di competenze professionali a sostegno dell'innovazione, nei conflitti tra centri di responsabilità che hanno depotenziato l'applicazione della riforma.
- c) Queste limitazioni si sono naturalmente intrecciate tra loro nel processo di attuazione ed hanno aperto spazi per forme disordinate di reactivity e di comportamenti opportunistici dai quali è più direttamente derivato il fallimento dell'obiettivo legato al premio del merito.
- d) In un contesto così contrastato, è chiaro che anche i limiti concettuali e di fondamento teorico del PM hanno inciso, offrendo argomenti utili ad alimentare le resistenze al cambiamento a diversi livelli. In particolare, la difficoltà di collegare i due distinti piani della performance delle strutture e della performance individuale ha influenzato notevolmente i processi attuativi favorendo ulteriormente i comportamenti opportunistici.

I difetti dell'esperienza del PM nei Ministeri italiani non dipendono quindi solo dalla vischiosità del paradigma amministrativo, quanto anche dalla sottovalutazione degli effetti del controllo sui comportamenti organizzativi che fuoriescono da una logica meccanica e che passano invece per forme più sofisticate di reattività, o per processi anche controintuitivi di *sense making*.

Sulla base dell'analisi effettuata, la metafora della partita difficile inizialmente esposta può essere ora ripresa e maggiormente specificata nella sua applicazione al PM nell'ambito di organizzazioni fortemente esposte sul versante delle *public policies*, quali i Ministeri di uno Stato.

Questa metafora può infatti assumere tre distinti significati che allargano e arricchiscono la prospettiva di analisi e aprono nuove direzioni per la progettualità. La partita è difficile perché:

1. è alta la posta in gioco in una competizione che coinvolge una molteplicità di piani e in ultima analisi la stessa idea o concezione della p.a. e dello Stato. Utilizzare la valutazione della performance come criterio di base per un nuovo ordine organizzativo significa cambiare la mentalità dominante insieme ai sistemi di azione, alle strutture e agli strumenti gestionali e amministrativi che la sostengono. Si tratta di impostare in modo diverso l'intero *accounting complex*, che include leggi ma anche strumenti burocratici e gestionali, modelli e prospetti contabili, tipologie di reportistica, standard di riferimento; e poi modi di pensare, prassi operative, competenze e orientamenti professionali (MILLER and POWER, 2013);
2. ha carattere strategico e quindi comporta mosse e contromosse in una logica di reactivity e di potenziale opportunismo da parte di una molteplicità di soggetti; la competizione estesa su più piani apre fronti di incertezza e quindi potenzialità per processi di sense making non sempre prevedibili e controllabili anche da parte di chi detiene ruoli formali di governo e management;
3. livelli così alti di competizione, reactivity e incertezza richiedono risposte progettuali commisurate al dinamismo del cambiamento e non più orientate da una visione deterministica e meccanica. L'esperienza dei Ministeri italiani evidenzia una sistematica e continuativa **sottostima** della portata del processo di cambiamento organizzativo necessario per il conseguimento degli obiettivi delineati con le riforme del 2009.

Associare o combinare queste tre prospettive significa riconoscere che è in gioco la concezione stessa di p.a., non in senso astratto e statico, ma come percorso dinamico di cambiamento filtrato dai processi effettivi di sense making che passano attraverso i soggetti interni ed esterni alle strutture.

Riforme di questa portata sviluppano il proprio ciclo di vita in un ambiente culturale che non possiede riferimenti forti, perché si sono indeboliti quelli del passato, mentre nuove prospettive competono disordinatamente per affermarsi spinte da gruppi professionali e di interesse che propongono le loro ricette alla ricerca di spazi di influenza, di visibilità, di espressione. In un contesto frammentato e confuso, il buon esito delle riforme non può essere conseguenza diretta e semplice di un "disegno intelligente", o di una progettazione dall'alto sostenuta da leggi e decreti.

Neppure può essere frutto di quella deriva che porta a ricorrere a tecnicismi sempre più sofisticati, adottati a fini prevalenti di legittimazione perché rispondono a criteri condivisi nell'ambito di comunità scientifiche e professionali accreditate in ambiti esterni anche prestigiosi, ma che sono spesso scarsamente aderenti non solo rispetto all'esperienza e alla cultura dei funzionari pubblici, ma anche rispetto alla natura delle attività da monitorare e valutare.

Nel contesto di una partita difficile, fenomeni come riduzioni di personale e di salari, *spending review*, rinvio dei rinnovi dei contratti di lavoro, emergenze continue sul fronte della trasparenza, della semplificazione e della lotta alla corruzione, rappresentano elementi permanenti che gli attori sono chiamati a ricondurre ad unità. Di fronte a questo, l'aspetto decisivo è legato al *sense making* che emerge nel vissuto degli attori. La costruzione di senso è il frutto di processi che il più delle volte si riesce a ricostruire solo a posteriori e che sono innescati da momenti critici, nei quali i soggetti sociali si trovano di fronte a situazioni inattese, vedono violate le proprie aspettative e avvertono segnali che li chiamano ad agire; è in questo modo che emergono significati intersoggettivi nell'intento di attivare un ambiente più ordinato; ulteriori e rinnovati cicli di interpretazione e di azione si sovrappongono (WEICK, 1976; MAITLIS and CHRISTIANSON, 2014).

Si corre quindi il rischio di incompletezza, frammentazione, conflittualità o minimalità dei processi di *sense making* (MAITLIS and CHRISTIANSON, 2014).

6. Conclusioni

Le dinamiche così cariche di complessità ed incertezza descritte in questo articolo sfidano la capacità progettuale dei riformatori su tre terreni principali; la partita difficile di cui si è detto può essere affrontata e forse vinta a condizione di sostenere simultaneamente tre cambiamenti: a livello concettuale, di governance strategica e di agenti del cambiamento.

Il primo cambiamento è di tipo concettuale e attiene all'esigenza di rappresentare e comunicare in modo adeguato la complessità delle politiche pubbliche e dei risultati attesi nei diversi ambiti. Le realtà plurali dello Stato e delle p.a., che gestiscono servizi (benessere), regolano e controllano (ordine), operano in partnership con altri soggetti (sussidiarietà) richiedono un riconoscimento esplicito anche nel momento in cui si definiscono obiettivi e conseguenti indicatori di performance. Da questo punto di vista l'uso delle metriche di risultato in chiave esplorativa, si presta bene a innervare il *sense making*, nella connessione con i processi di cambiamento, di apprendimento e di innovazione/creatività. La presenza diffusa di situazioni di attività non canoniche, attività in evoluzione, esercizio di autorità pubblica suggerisce soprattutto il ricorso su larga scala a un "uso esplorativo" delle metriche adottate, limitando almeno nelle fasi iniziali l'enfasi sull'incentivazione economica.

Il cambio di governance strategica pone il problema di un centro unitario e autorevole di programmazione, regia e coordinamento delle risorse destinate alle politiche pubbliche. La dicotomia, la separazione, la contrapposizione che ha contrassegnato i rapporti tra i centri che governano il bilancio statale e i centri di riferimento per le politiche del personale finisce per depotenziare le riforme. Obiettivi e indicatori di performance

sono stati in questi anni penalizzati dal confronto di potere tra le diverse centrali, producendo confusione e sconcerto sui livelli intermedi e di base delle organizzazioni. Risolvere il nodo della governance strategica costituisce la premessa indispensabile per avvicinare intelligence amministrativa e centri di responsabilità diffusa.

Il tema dell'attivazione del cambiamento richiede risposte bilanciate sul terreno del potere, dell'apprendimento, dell'investimento in risorse e competenze professionali. Di grande rilievo è il ruolo di degli agenti del cambiamento collocati ai livelli intermedi, nei ruoli di middle manager, ad esempio; se l'attenzione di questi attori è orientata da stimoli di azione troppo ristretti, si corre il rischio non solo di disperdere l'energia di cambiamento ma anche quello di dare luogo a interpretazioni conflittuali, di diffondere cinismo o indifferenza, di ampliare gli spazi per comportamenti opportunistici. Qui dovrebbe soccorrere la lezione che viene dalle stesse esperienze di successo del PM delle imprese: funziona l'attivazione di un insieme di pratiche che creano un clima organizzativo che favorisce la performance in un'ottica di miglioramento; non funziona il ricorso segmentato a singole pratiche o strumenti.

Se è necessario "dare una scossa", promuovendo in termini chiari e non ambigui un'istanza di cambiamento generale, il ricorso a pratiche dotate di maggiore carica comunicativa e simbolica come premi e riconoscimenti di situazioni evidenti di merito e di capacità di innovazione sembra preferibile a forme generalizzate di pay-for-performance. Le metriche di performance decisamente orientate all'outcome, come possono essere misure statistiche sulle principali politiche pubbliche, su effetti di sistema, rilevati da organismi indipendenti, quindi non distortibili e non soggette a *gaming*, possono orientare l'attenzione a quei miglioramenti che sono di interesse generale, che rispondono a istanze basilari di salute istituzionale e di interesse e valore pubblico.

Bibliografia

- ABMA, T. and M. NOORDEGRAAF. 2003. "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity", *Public Administration*, 81, 4, 853–871.
- ARELLANO-GAULT, D., D. DEMORTAIN, C. ROUILLARD and JC. THOENING. 2013. "Bringing Public Organization and Organizing Back in", *Organization Studies*, 34, 2, 145–167.
- BEHN, R. 2003. "Why Measure Performance? Different Purpose Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63, 5, 586–606.
- 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.

- BEVAN, G. and C. HOOD. 2006. "What 's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System", *Public Administration*, Vol. 84, 3, 517–538.
- BOUCKAERT, G. and B. G. PETERS, 2002 "Performance Measurement and Management. The Achilles Heel in Administrative Modernization", *Public Performance and Management Review*, 25, 4, 359–362.
- CAPANO, G. 2003. 'Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s', *Public Administration*, 81, 4, 781–801.
- CHEVAUCHEZ, B. 2014. "The Use of Performance Information in Resource Allocation", in S. LANAU, A. TULADHAR, B. CHEVAUCHEZ, G. ESPOSITO, N. JASSAUD and S. SEGAL, *Italy: Selected Issues Paper, Country Report No. 14/284*. Washington: International Monetary Fund, 61–70.
- CHRISTENSEN, T., P. LAEGREID and I. M. STIGEN. 2006. "Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform", *International Public Management Journal*, 9, 2, 113–139.
- CIVIT. 2012. *Relazione sulla Performance delle Amministrazioni Centrali Anno 2011*. Rome.
- 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.
- CTS. 2009. *Linee Guida per i Secin ai Fini dell'Attività Istruttoria di cui alla Legge Finanziaria 2008*. Rome.
- De BONT, A. and K. GRIT. 2011. "Unexpected Advantages of Less Accurate Performance Measurements. How Simple Prediction Data Works in a Complex Setting Regarding the Use of Medications ", *Public Administration*, 90, 2, 497–510.
- DENISI, A. and C. E. SMITH. 2014. "Performance Appraisal, Performance Management, and Firm-Level Performance: A Review, a Proposed Model, and New Directions for Future Research", *The Academy of Management Annals*, 8, 1, 127–179.
- DIEFENBACH, T. 2009. "New Public Management in Public Sector Organisations : the Dark Sides of Managerialistic Enlightenment", *Public Administration*, 87, 4, 892–899.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA 2009 Riforma Brunetta. Cosa abbiamo imparato dagli altri paesi. http://www.funzionepubblica.gov.it/media/155316/riforma_brunetta_e_gli_altri_paesi.pdf
- ESPELAND, W.N. and M. SAUDER. 2007. "Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds", *American Journal of Sociology*, 113, 1, 1–40.

- GHERARDI, S. and A. LIPPI (eds). 2000. *Tradurre le Riforme in Pratica*. Milan: Cortina.
- GUALMINI, E. 2008. "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States", *Public Administration*, 86, 1, 75–94.
- HOOD, C. 1995a. "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, 73, 1, 165–183.
- LEGRAND J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press
- MAITLIS, S. and M. CHRISTIANSON. 2014. "Sensemaking in Organizations: Taking Stock and Moving Forward", *The Academy of Management Annals*, 8, 1, 57–125.
- MICHELI, P. and A. NEELY. 2010 "Performance Measurement in the English Public Sector: Searching for the Golden Thread", *Public Administration Review*, 70, 4, 591–600.
- MICHELI, P. and L. MARI. 2014. "The Theory and Practice of Performance Measurement", *Management Accounting Research*, 25, 2, 147–156.
- MILLER, P. and M. POWER. 2013. "Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory", *The Academy of Management Annals*, 7, 1, 557–605.
- MINELLI, E., G. REBORA and M. TURRI. 2008. "The 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.
- MODELL, S. 2005. "Performance Management in the Public Sector: Past Experiences, Current Practices and Future Challenges", *Australian Accounting Review*, 15, 3, 56–66.
- NATALINI, A. 2009. "Controlli Interni: la Terza Riforma", in M. Gentile, *Lavoro Pubblico: Ritorno al Passato? la Legge Brunetta su Produttività e Contrattazione*, Rome: Ediesse, 100–101.
- NATALINI, A. and F. STOLFI. 2012. "Mechanisms and Public Administration Reform: Italian Cases of Better Regulation and Digitalization", *Public Administration*, 90, 2, 529–543.
- ONGARO, E. and G. VALOTTI. 2008. "Public Management Reform in Italy: Explaining the Implementation Gap", *The International Journal of Public Sector Management*, 21, 2 (April), 174–204.
- PANOZZO, F. 2000. "Management by Decree: Paradoxes in the Reform of the Italian Public Sector", *Scandinavian Journal of Management*, 16, 4, 357–373.
- PERRY, J. L., ENGBERS, T. A. and S. Y. JUN. 2009. "Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence", *Public Administration Review*, 69, 1, 39-51.

- POLLITT, C., 2009. 'Bureaucracies Remember, Post-bureaucratic Organizations Forget?' *Public Administration*, 87, 2, 198–218.
- POLLITT, C. and G. BOUCKAERT (eds). 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford: Oxford University Press.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. 2009. *Relazione alle Camere sullo Stato della Spesa nelle Amministrazioni Statali e sul Grado di Efficienza dell'Azione Amministrativa Svolta*. Rome: Ministero per l'Attuazione del Programma di Governo.
- RGS (Ragioneria Generale dello Stato) 2013, Indicatori dei programmi di spesa del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori-dei-programmi/idpds/
- RITTEL, H. V and M. M. WEBBER. 1973. 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4, 2, 155–169.
- SITKIN, S.B., 2010. "Sense-making in Organizational Control", *Research in the Sociology of Organizations*, 28, 409–418.
- SPEKLE, R. F. and F. H. M. VERBEETEN. 2014. "The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance", *Management Accounting Research*, 25, 2, 131–146.
- TURRI, M. 2007. "I Fattori di Crisi dei Controlli nel Caso dei Ministeri", in G. Rebola (a cura di) *La Crisi dei Controlli: Imprese e Istituzioni a Confronto*, Milan: Pearson Education, 377–413.
- VAN THIEL, S. and F. L. LEEUW. 2002. "The Performance Paradox in the Public Sector", *Public Performance and Management Review*, 25, 3, 267–281.
- WEICK, K. 1975. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21, 1, 1–19.