

L'introduzione di un Performance Management System nell'Esercito Italiano

Armando Suppa

Dottore di ricerca, Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Economia Aziendale, armando.suppa@univr.it

Alessandro Zardini

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Economia Aziendale, alessandro.zardini@univr.it

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi della letteratura. – 3. Metodologia. – 4. Analisi del caso. – 5. Il *performance measurement* nell'Esercito Italiano. – 6. Integrazione delle *performance information*. – 7. Uso delle *performance information*. – 8. Conclusioni.

Nel corso degli ultimi trent'anni, il New Public Management (NPM) ha ispirato le riforme manageriali nel settore pubblico in tutto il mondo (OECD 2009). La valutazione delle performance e i sistemi di controllo gestionali sono stati i principali strumenti utilizzati dal NPM per aumentare l'efficienza e l'efficacia delle organizzazioni pubbliche (Hood 1991). Anche in Italia, i vari governi hanno adottato tale approccio, emanando diversi provvedimenti legislativi per promuovere la gestione delle performance. Nel presente lavoro si è utilizzato il framework proposto da Bouckaert e Halligan (2008) per analizzare e descrivere l'implementazione di un performance management system (PMS) all'interno dell'Esercito Italiano e per cogliere come determinati fattori abbiano contraddistinto tale processo organizzativo.

Over the last thirty years, New Public Management (NPM) has inspired managerial reforms in public sectors worldwide (OECD 2009). Performance evaluation and managerial control systems have been the main instruments for the pursuit of efficiency and effectiveness in public organizations (Hood 1991). Successive Italian governments have embraced this theory and have enacted several laws to promote performance management. In this paper, we use the framework proposed by Bouckaert and Halligan (2008) to describe the implementation of a performance management system (PMS) in the Italian Army and to identify some critical factors that have characterized this organizational process.

Commento/ringraziamenti:

L'articolo è un'elaborazione e sviluppo del paper presentato al Workshop Nazionale di **Azienda Pubblica** *Equilibrio aziendale ed equilibrio di sistema pubblico. Teorie, politiche e strumenti operativi per un sistema di amministrazioni pubbliche al servizio dei cittadini e di uno sviluppo economico e sociale sostenibile*, Università degli Studi di Sassari, giugno 2012.

Parole chiave: *Performance measurement systems – Performance management – Controllo di gestione*

Key words: *Performance measurement systems – Performance management – Management control*

1. Introduzione

Negli ultimi trent'anni, il settore pubblico dei paesi maggiormente sviluppati è stato soggetto a un ampio processo di riforma, al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia (OECD 2009). Quest'onda riformatrice è da ricondursi ai principi introdotti dal *New Public Management* (NPM), che pone l'accento sull'introduzione nella pubblica amministrazione (PA) di tecniche manageriali prese dal settore privato al fine di ottenere una migliore *performance* (Pollitt 1990; Hood 1991).

Il NPM è un "paradigma" di riforma *context dependent*, originatosi come reazione alla tradizionale burocrazia e al *big government*, incentrato sul mercato e sugli incentivi, come meccanismo di funzionamento, e sul *management*, come competenza chiave (Lapsley 2009; Pollitt e Bouckaert 2011). Uno dei principali strumenti su cui si è fatto leva, al fine di promuovere una maggiore *performance* nel settore pubblico, è stato l'introduzione dei sistemi di controllo direzionale (d.lgs. 286/1999). Questo processo ha avuto come fine quello di favorire l'evoluzione dalla cultura dell'adempimento a quella del risultato. Quindi l'attenzione si è spostata dalle risorse assegnate e dagli *input* utilizzati dalle PA, ai prodotti realizzati e agli *outcome* ottenuti, in cui il controllo economico e la misurazione della *performance* sono centrali (Tino 2002).

L'ultima riforma in chiave manageriale della PA (d.lgs. 150/2009), introducendo il ciclo della *performance*, enfatizza il ruolo dei sistemi di controllo direzionale e dell'*accountability* nel quadro istituzionale italiano, come strumenti di direzione (Atkinson e McCrindell 1997) e cambiamento organizzativo (Minelli *et al.* 2008). Il decreto fa propri i principi del NPM, in cui la definizione degli obiettivi e la misurazione dei risultati sono gli elementi chiave per gestire la *performance* aziendale (Thiel e Leeuw 2002).

Per poter implementare il ciclo della *performance* è necessario andare oltre la sua misurazione, adottando un sistema di gestione della *performance*, *performance management system* (Otley 1999), che consenta di integrare in un quadro sistemico le funzioni di programmazione, misurazione, valutazione e controllo che solitamente sono considerate separatamente, per ottenere una gestione integrata e olistica della *performance* organizzativa (Monteduro 2010). Diviene, dunque, prioritario affiancare al controllo di legittimità, volto più alla sanzione della difformità, uno strumento che colga appieno la dimensione economica della gestione (Hinna 2010). Tutte le organizzazioni pubbliche italiane, pertanto, sono state chiamate a introdurre tali strumenti di controllo e direzione aziendale nel proprio ambito.

In tale contesto il Ministero della difesa (MD) ha rivisto i propri strumenti di controllo direzionale, al fine di introdurre al proprio interno i criteri e i principi caratterizzanti il ciclo della *performance* (MD 2010). L'Esercito Italiano (EI) ha sin da subito elaborato, sviluppato e adottato un sistema di gestione delle *performance* (PMS).

L'EI (in tempo di pace) costituisce un classico esempio di struttura burocratica complessa, i cui aspetti caratterizzanti sono: una cultura organizzativa di tipo giuridico-amministrativo, il cui cardine è il rispetto della legge più che l'economicità della gestione (Borgonovi 2005); l'impiego dei tradizionali sistemi di *accountability* orientati al rispetto della procedura (Calciolari 2009); il *focus* principale della gestione rivolto alle risorse finanziarie (*input*) più che ai risultati generati (Rainey *et al.* 1976).

Con questo articolo si riporta l'esperienza di implementazione di un PMS all'interno dell'EI. Utilizzando un approccio qualitativo e il metodo del *case study* non è possibile generalizzare i risultati. Pertanto, l'articolo intende rispondere alla seguente domanda di ricerca: *Quali sono le caratteristiche principali dell'introduzione di un sistema di gestione delle performance nell'Esercito Italiano?*

Per rispondere a tale domanda verrà utilizzato il *framework* originariamente impiegato da Bouckaert e Halligan (2008). In particolare si farà riferimento alle tre attività di misurazione, incorporazione e uso della *performance*.

2. Analisi della letteratura

Un movimento riformatore ha interessato il settore pubblico dei paesi industrializzati sin dalla fine degli anni ottanta (OECD 1997; Wise 2002). Il "paradigma" di riferimento è il *New Public Management* (Pollitt 1990; Hood 1991), fenomeno internazionale che si prefigge di riformare il settore pubblico (Jones e Kettl 2003). Sotto il suo nome vanno diverse esperienze e concetti (Pollitt e Bouckaert 2011). Vi è tuttora un considerevole dibattito sulla sua definizione e sulle ambiguità riferibili a tale approccio (Pollitt 2009) e anche sulla sua stessa esistenza (Savioie in Jones 2004; Dunleavy *et al.* 2006; Hughes 2008), pur continuando a influenzare il settore pubblico a livello internazionale (De Vries e Nemeč 2013). Una concettualizzazione del NPM, generalmente condivisa dagli accademici dell'*International Public Management Network* (Jones 2004), lo identifica come un insieme di prescrizioni, idee e strumenti tratti dal settore privato e posti in essere nelle organizzazioni pubbliche "*to reinvent the government*", per ottenere un "*entrepreneurial government*", più orientato al mercato, dove l'efficienza, l'efficacia, la misurazione e la valutazione della *performance* sono cruciali (Osborne e Gaebler 1992; Gruening 2001; Diefenbach 2009).

In questo quadro d'insieme, il d.lgs. 150/2009 si pone in una logica di continuità con le precedenti riforme. Al contempo, risulta essere più innovativo, poiché introduce il ciclo di gestione della *performance* ed enfatizza il controllo e la valutazione della stessa (Hinna 2010). Il ciclo della *performance* diviene il fulcro della riforma e costituisce la leva utilizzata dal governo per favorire il cambiamento della PA. Tale approccio alla gestione della cosa pubblica ha differenti acronimi quali "*managing*

for outcomes" (Heinrich 2002) o "managing for results", ma tutti sono un "subset of NPM doctrine", come riportato da Moynihan (2006). Kettl (1997, p. 457) afferma che lo scopo principale del "managing for results" è di incrementare i risultati e non di produrre misure; perciò è più utile analizzare tale processo come "performance management" (PM) anziché "performance measurement". Il *performance measurement* può essere inteso come l'atto di misurare, mentre il PM è la reazione alle informazioni sulla *performance*, è sia misurazione che azione (Bouckaert e Van Dooren 2009). Il principale assunto del PM è quello di usare le *performance information* per incrementare la *performance* aziendale "by holding managers accountable for clearly specified goals" (Moynihan 2006, p. 78). Quindi il PM è un sistema di *accountability* dove l'accento è posto sull'efficienza e l'orientamento al risultato più che sul semplice rispetto formale di norme e procedure, aspetto tipico della burocrazia (Borgonovi 2005; Calciolari 2009).

In letteratura sono presenti numerosi casi studio sul PM e principalmente sui PMS, che ne individuano gli aspetti critici per la loro adozione e uso nelle organizzazioni pubbliche ai vari livelli di governo (centrale, regionale o locale). Le principali criticità riguardano: coinvolgimento del personale (Kloot e Martin 2000); *stakeholder accountability* (Kloot e Martin 2000); introduzione obbligatoria per legge (Bourdeaux e Chikoto 2008); settore amministrativo di riferimento (Pollitt 2006); aspetti culturali dell'organizzazione (Kloot e Martin 2000; Bianchi e Rivenbark 2012); tradizione del sistema politico e amministrativo (Pollitt 2006; Ongaro 2008); capacità manageriale (Ongaro 2008); formazione e conoscenza tecnica (Bianchi e Rivenbark 2012); *leadership* e coinvolgimento del management (Kaplan 2001).

Freyer *et al.* (2009), nel loro studio sulla letteratura dei PMS nelle organizzazioni pubbliche, categorizzano in tre gruppi i fattori che influenzano l'adozione dei PMS: *technical*, *systems*, e *involvement factors*. I *technical factors* si riferiscono alle problematiche relative all'affidabilità e qualità dei dati e allo sviluppo degli stessi indicatori di *performance*. Essi possono anche includere i processi di monitoraggio, *feedback*, disseminazione e valutazione (Wang e Berman 2001; de Waal 2003; Franco e Bourne 2003). I *systems factors* sono relativi ai processi del PMS e alla loro integrazione con i principali processi e sistemi organizzativi. Gli *involvement factors* sono determinati da come gli *stakeholder* interagiscono con i PMS. Essi comprendono anche fattori politici e sociali, come l'influenza della sfera istituzionale o dell'opinione pubblica, e possono ricomprendere anche aspetti concernenti la cultura amministrativa e manageriale di riferimento, oltre al *commitment* della *leadership* pubblica (Pollitt 2006; Modell 2009).

Nell'ambito delle organizzazioni militari, Mol (1996), nel caso studio sul National Logistic Command dell'esercito olandese, evidenzia che la rilevanza delle informazioni prodotte e la coerenza del sistema sono influenzate dalla tradizionale catena di comando delle Forze Armate, che

comporta un atteggiamento di *compliance* all'autorità sovraordinata e ai regolamenti più che un *performance control*. Webb e Candreva (2010), studiando il PMS introdotto dalla *Surface Warfare Enterprise*, un'unità della US Navy, notano che dirigenti e *manager* militari dovrebbero allineare gli incentivi manageriali e impiegare *performance measures* idonee a ottenere i risultati pianificati. Essi evidenziano, inoltre, che l'impiego di un PMS per influenzare il processo "politico" di allocazione delle risorse è operazione inutile se non frustrante.

Per il presente studio sarà impiegata la concettualizzazione di PM proposta da Bouckaert e Halligan (2008), che lo definiscono come modello che incorpora e utilizza le *performance information* per migliorare i processi decisionali aziendali. Essi specificano che il PM è costituito da tre attività principali:

- *Performance measurement*: insieme di attività poste in essere intenzionalmente per quantificare la *performance* aziendale. Il principale risultato del *performance measurement* è la produzione delle informazioni sulla *performance*.
- Incorporazione: processo mediante il quale le informazioni sulla *performance* vengono introdotte nei documenti e nelle procedure organizzative con l'intento di usarle. Lo scopo è di inserire le *performance information* nella memoria e nella cultura organizzativa, integrandole nel ciclo gestionale.
- Uso: impiego delle *performance information* nel processo decisionale per pianificare, allocare risorse, intraprendere azioni correttive e premiare. Gli usi delle informazioni possono essere diversi per differenti *stakeholder* e *manager* (Behn 2003; Van Dooren 2006). Van Dooren *et al.* (2010) ne evidenziano tre: *learning*, per migliorare la gestione aziendale; *steering and control*, per dirigere e orientare le attività organizzative; *accountability*, per monitorare la gestione e comunicare i risultati ottenuti.

I due studiosi, in tal modo, sviluppano un utile strumento di analisi di un PMS che ne cattura i principali processi: la creazione delle *performance information* (misurazione), la loro introduzione nei principali processi decisionali e di governo aziendali (incorporazione) e infine, grazie alla loro disponibilità, il loro utilizzo nel *decision making* organizzativo (uso). Bouckaert e Halligan (2008) impiegano tale *framework* per presentare e interpretare dei modelli di PM a livello macro (livello nazione). Ciò nonostante, esso può essere uno strumento efficace anche per descrivere e analizzare PMS a livello micro (di singola organizzazione).

3. Metodologia

Nel presente studio, al fine di rispondere alla domanda di ricerca, si è impiegata una modalità d'indagine di natura qualitativa. In particolare, si è fatto ricorso al *case study* (Corbetta 1999; Creswell 2007), in modo da

analizzare il fenomeno nella sua condizione naturale, considerando una pluralità di dimensioni difficilmente analizzabili mediante un approccio di tipo quantitativo (Turrini 2002; Yin 2009). Come evidenziano Darke *et al.* (1998, p. 274) "... *case study research is useful in newer less well-developed research areas particularly where examination of the context and the dynamics of a situation are important*".

Più specificamente, l'analisi è stata condotta all'interno della struttura organizzativa dell'EI durante l'introduzione del PMS. I motivi che hanno indirizzato la scelta dell'EI per condurre il *case study* sono stati principalmente due. Il primo è che l'EI rappresenta un caso particolarmente rilevante di introduzione di un PMS in un'organizzazione pubblica incentrata su una struttura burocratica caratterizzata da rigide gerarchie di autorità, unità di comando e linee di comunicazione verticali (Brass e Krackhardt 1999). Secondo, si è potuto avere un accesso diretto ai dati (Eisenhardt e Graebner 2007).

Nel condurre il *case study* sono state usate diverse tecniche per la raccolta dei dati (interviste semi-strutturate, ricerca documentale, osservazioni dirette, note) e diverse fonti di prova (interviste, documentazione interna ecc.) utilizzando le procedure descritte da Yin (1994). Le interviste semi-strutturate sono state condotte con i principali attori organizzativi coinvolti nel processo di introduzione del PMS. Nello specifico, sono state realizzate 16 interviste (della durata media di un'ora ciascuna) da novembre 2010 a dicembre 2012, con il personale che effettua il controllo di gestione e la pianificazione strategica per l'EI. Ogni intervista è stata effettuata da due ricercatori, registrata e trascritta integralmente (Arksey e Knight 1999).

L'accesso completo alle informazioni ha facilitato la raccolta dei dati da diverse fonti, aumentando di conseguenza la qualità delle informazioni ottenute (Benbasat 1984). Le trascrizioni e i risultati derivanti dalla raccolta dei dati sono stati presentati all'attenzione degli "informatori chiave" al fine di ricevere una validazione. Inoltre, è stato impiegato un *computer program for qualitative data analysis* (Atlas.ti). Quest'ultimo è stato impiegato nell'analisi ermeneutica dei documenti e delle trascrizioni delle interviste, soprattutto per le operazioni di *open coding* (Miles e Huberman 1994). L'analisi e l'integrazione dei dati esistenti hanno avuto luogo a partire dalla metà del 2013.

4. Analisi del caso

L'Esercito Italiano è un'organizzazione complessa e gerarchizzata che negli ultimi anni è stata interessata, da una parte, da una radicale trasformazione che ne ha ridotto gli effettivi (1), attualmente composti per intero da volontari, e dall'altra, da un sempre maggiore coinvolgimento

¹ L'attuale organico dell'EI è di circa 102.000 unità, che devono ridursi entro il 2024 a circa 89.000, a seguito delle ultime riforme che hanno interessato il Ministero della difesa (l. 244/2012 e d.lgs. 8/2014).

in missioni di *peace support operations* in tutto il mondo – circa 3.850 uomini (SME 2014).

La cronica riduzione delle risorse finanziarie è la problematica principale affrontata attualmente dall'EI. Lo stanziamento per l'esercizio 2014 è stato pari a 4.572 milioni di euro per il personale e 297,4 milioni di euro per le spese d'esercizio ⁽²⁾. Sin dal 2004 la situazione finanziaria italiana ha imposto rilevanti tagli alle risorse assegnate all'EI: le spese di esercizio sono state ridotte del 70% (nel 2004 superavano il miliardo di euro). Tale dato è ancora più significativo se si considera che le spese del personale per loro natura sono difficilmente comprimibili, essendo vincolate da leggi sull'organico e sulla tutela del lavoro (MD 2014).

Fino al 2009, l'attività di controllo di gestione e strategico nell'EI era principalmente di natura burocratico-finanziaria, impiegando indicatori di realizzazione finanziaria, volti a rappresentare l'avanzamento della spesa in termini di assegnazione delle risorse e rispettivi impieghi. Secondo Loiero e Gai (2010), tale tipologia di indicatori è poco significativa al fine di spiegare i risultati ottenuti dalla gestione, poiché non evidenzia gli sprechi e le inefficienze presenti all'interno dell'ambiente organizzativo. La struttura e la gestione organizzativa non venivano contraddistinte dall'attività di controllo e dalle informazioni da esse prodotte. A tal proposito uno degli ufficiali intervistati (intervista n. 2) faceva presente che: "fino al 2006 il piano obiettivi che la Forza Armata (FA) riusciva a elaborare era l'1,2% del *budget* d'esercizio (...) nel 2006 a mala pena si parlava di obiettivi, di valutazione, di risultati (...) per poi arrivare al 2009 al 100% (...) infatti se nel 2007 solo una parte modesta del *budget* della FA è rappresentato, è chiaro che anche i nostri referenti e anche la struttura della FA fondamentalmente consideravano questo aspetto del tutto marginale". In un'altra intervista (intervista n. 1) viene sottolineato come il precedente sistema fosse totalmente autoreferenziale, poiché i responsabili auto-dichiaravano il livello di *performance* che volevano raggiungere e il livello realmente raggiunto. Il controllo era stato introdotto principalmente come strumento per ottenere legittimità, per *compliance* alla norma, non modificando i processi gestionali interni (DiMaggio e Powell 1983; Frumkin e Gelaskiewicz 2004; Modell 2004).

A partire dal 2009, a causa delle forti pressioni esterne esercitate sia dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sia dallo Stato Maggiore Difesa (SMD) e in seguito all'introduzione del d.lgs. 150/2009, la situazione nell'EI cambia rapidamente. Infatti, si rende necessario introdurre un nuovo strumento di controllo e valutazione della *performance*, PMS, che effettivamente permetta di pianificare, monitorare e comunicare la *performance* ottenuta dall'esercito. In un'altra intervista (intervista n. 4) emerge che "l'esigenza principale [per l'introduzione del PMS] è stata

² Il bilancio dell'EI comprende le assegnazioni solo per le spese di personale ed esercizio, essendo le spese di investimento di competenza del Ministero della difesa (MEF 2012).

quella di contrastare i tagli. La domanda a cui rispondere era sempre la stessa, ma perché io ti devo dare questi soldi? Che cosa ci devi fare? Questo è l'aspetto comunicativo del modello [PMS]". Da ciò si può intuire che l'esigenza principale connessa all'introduzione del sistema di gestione della *performance* è stata quella di contrastare i tagli di bilancio, dimostrando i risultati realizzati con le risorse ottenute. Inoltre, il PMS doveva servire anche per rendicontare ai cittadini tutte le attività espresse nel corso dell'anno.

Si può evincere, pertanto, come il sistema di gestione della *performance* sviluppato dal 2009 e introdotto dal 2010 non abbia più un mero valore simbolico, ma venga visto come strumento manageriale utile nella gestione. Il PMS è utilizzato principalmente per ragioni di *accountability*, al fine di comunicare la *performance* all'esterno e poter così attrarre maggiori risorse (o evitare nuovi tagli di bilancio) e consentire all'organizzazione di "sopravvivere" (Van Dooren *et al.* 2010).

L'EI ha introdotto il sistema di gestione della *performance* a metà del 2010, anche se un suo più maturo utilizzo si è avuto solo dagli esercizi finanziari successivi. L'aspetto più importante del PMS è stato quello di integrare la programmazione operativa, discendente dalle priorità politiche della Difesa, con la programmazione finanziaria. In tal modo, gli obiettivi strategici stabiliti dal Ministero della difesa possono tradursi in azioni operative, trovando il loro corrispettivo finanziamento. Così facendo, solo le attività rilevanti per il conseguimento degli obiettivi strategici di FA sono finanziate, evitando l'utilizzo di risorse in attività non funzionali al conseguimento dei fini organizzativi. Tale integrazione ha come risultato il piano degli obiettivi dell'esercito, che altro non è che un *output-based budget*, componente finanziaria di un PMS, che rafforza il legame tra risorse e risultati (Robinson 2007). Come si è evidenziato in precedenza, per condurre l'analisi del PMS sarà utilizzato il *framework "specifications of components"* di Bouckaert e Halligan (2008).

5. Il *performance measurement* nell'Esercito Italiano

La misurazione della *performance* sarà analizzata attraverso lo studio delle sue cinque principali attività: individuazione degli obiettivi di misurazione, specificazione delle metriche, raccolta dei dati, analisi dei dati e *reporting* (Fryer *et al.* 2009; Van Dooren *et al.* 2010). Infine, verrà valutata la qualità del procedimento di misurazione relativamente a tre elementi (Bouckaert 1993):

- aspetto tecnico: validità, affidabilità e accuratezza del processo di misurazione. Per validità s'intende la capacità di rappresentare logicamente e in maniera completa la realtà osservata. L'affidabilità è relativa alla ripetibilità della misurazione, mentre l'accuratezza attiene alla capacità di misurare l'effettivo valore di un fenomeno oggetto di indagine (Grizzle 1985);

- legittimazione: grado di accettazione e di supporto al PMS da parte di tutti i membri dell'organizzazione;
- funzionalità: capacità del sistema di contribuire positivamente al raggiungimento dei fini aziendali.

L'ufficio controllo interno di gestione dell'esercito (UCIG), al fine di sviluppare il PMS, ha preliminarmente mappato le principali attività e processi organizzativi che producevano *output* a fronte delle spese d'esercizio assegnate. Successivamente, attraverso il *Goal Question Metric (GQM) approach* (Basili et al. 1994), sono state individuate per ciascun *output* le relative metriche di misurazione (per l'applicazione del GQM nell'EI si veda Sarcia' 2010).

Oltre a individuare le metriche e gli indici per ogni *output*, l'UCIG ha anche provveduto a sviluppare e calcolare un indicatore di sintesi per misurare l'efficienza gestionale. Si tratta di un indice percentuale che misura il livello di funzionamento raggiunto dalla FA rispetto a quanto necessario per svolgere adeguatamente gli obiettivi istituzionali ricevuti sulla base delle risorse assegnate e utilizzate. Tale indicatore mette in relazione gli output ottenuti dai vari programmi operativi (PO), aggregandoli in base a un fattore d'impatto e alle risorse finanziarie allocate. Impiegando tale valore di sintesi, si è potuto formalizzare un modello previsionale di *What if Analysis*, in grado di operare simulazioni decisionali in tempo reale, fornendo in *output*, per ciascun volume di risorse allocate, la percentuale di *performance* raggiungibile dall'intera organizzazione. Questo strumento consente anche di eseguire operazioni di *drill-down*, al fine di ottenere una *What if Analysis* specifica per ogni PO e sotto-programma. Ciò permette di effettuare un'attività di *benchmarking*, individuando i *target* obiettivo per ciascuna area di interesse. Esso può anche determinare la "soglia limite" oltre la quale il volume di risorse allocate è insufficiente per garantire un livello minimo di operatività. Il superamento di questo livello può comportare gravi ripercussioni nel breve e nel lungo periodo sul livello di prontezza operativa dell'EI.

All'interno del PMS, i dati vengono raccolti secondo due diverse modalità. Per le informazioni di natura finanziaria, quali per esempio le spese impegnate e contabilizzate, viene utilizzato il sistema *legacy* denominato SIGE (Sistema Informativo Gestionale dell'Esercito), che supporta sia la contabilità sia la gestione dei materiali degli enti e unità dell'EI. Tutte le altre informazioni, soprattutto nel corso della gestione, sono frutto di autovalutazione da parte dei singoli responsabili dei PO. L'analisi dei dati avviene mediante il raffronto degli *output* previsti in base alle risorse assegnate con quelli effettivamente raggiunti. Le variazioni che emergono da tale comparazione vengono riportate nei *report* periodici compilati dall'UCIG.

Attualmente l'UCIG è impegnato a sviluppare e testare un sistema informativo denominato SiAPS+ (Sistema Automatizzato di Programmazione Strategica). Il sistema sarà utilizzato come strumento di controllo manage-

riale, cruscotto aziendale, per supportare nel processo decisionale tutti gli attori organizzativi. Il SiAPS+ permetterà di ottimizzare l'allocazione delle risorse, impiegando un sistema di *data mining*, al fine di poter mantenere e analizzare tutti i dati storici presenti nell'ambiente organizzativo. In tutte le interviste condotte è emersa la centralità del SiAPS+ nella strategia dell'EI sia per il superamento dei silos organizzativi, sia per avere un sistema integrato in grado di supportare tempestivamente i processi decisionali fino al più basso livello organizzativo dirigenziale (Suppa *et al.* 2011).

Riprendendo il modello di Bouckaert (1993) per la valutazione della qualità del PMS, si può notare quanto segue:

- Aspetto tecnico: il processo di misurazione si basa sulla spesa media per *output* e non sul costo medio; in tal modo il costo del personale e degli investimenti non viene considerato. Ciò in parte è dovuto anche al fatto che l'attuale sistema contabile dell'EI e i relativi sistemi informativi di supporto sono di natura prevalentemente finanziaria. Non è ancora attivo un sistema ERP (*enterprise resource planning*) in grado di determinare i costi di ciascun prodotto/servizio. Tutto questo ha effetti sull'accuratezza e sull'assenza di errori sistematici (Grizzle 1985) del processo di misurazione in quanto, considerando la spesa media, in parte si riduce la "correttezza" delle informazioni sulla *performance*. Solamente un sistema di contabilità per costo fornisce adeguate *performance-based cost information*, fondamentali per una corretta gestione aziendale (Pollitt 2001).
- Legittimità: il processo ha un notevole grado di accettazione da parte dei membri dell'EI, anche se si evidenziano "fisiologiche" resistenze al cambiamento. Il sistema è frutto di un lungo lavoro di negoziazione condotto dall'UCIG, soprattutto, per quanto concerne la determinazione delle metriche e degli indici, risultato dalla collaborazione dell'UCIG con i responsabili dei vari PO.
- Funzionalità: il processo di misurazione può essere soggetto a due potenziali problemi. Il primo concerne la *sub*-ottimizzazione dovuta sia all'acquisizione di *performance information* non accurate sia alla mancanza di un ERP che permetta di avere una visione integrata dell'organizzazione. Diversamente l'autovalutazione da parte dei singoli responsabili dei PO, in particolar modo durante l'anno, può comportare una rappresentazione fuorviante della *performance* raggiunta.

Da quanto sopra esposto, si evince che il sistema di misurazione della *performance* è stato ben sviluppato soprattutto per quanto concerne l'individuazione degli obiettivi di misurazione e la selezione degli indicatori e delle metriche. Ciò nonostante, la qualità delle *performance information* è inficiata sia da processi di autovalutazione della *performance* sia dall'utilizzo, in alcuni casi, di indicatori di attività (es. numero di giornate di servizio) che risultano possedere una

minore capacità informativa (Hatry 1999). Il sistema, tuttavia, beneficia di una diffusa legittimazione da parte dell'organizzazione. Sotto l'aspetto tecnico-funzionale, infine, il PMS presenta ancora problemi di accuratezza informativa e di possibili comportamenti disfunzionali dovuti alla mancanza di una contabilità analitica per centro di costo e di un sistema informativo integrato.

Infine, un altro aspetto su cui porre l'accento è il miglioramento della conoscenza e della formazione sul *performance measurement* da parte degli utilizzatori dello stesso. A tal proposito, alcuni intervistati hanno riportato che, per molti utilizzatori del sistema, il costo equivaleva all'impegno di spesa e al successivo pagamento dei beni e servizi acquistati (variazione finanziaria). In un'intervista (intervista n. 2) veniva evidenziato che: "la resistenza al cambiamento era dovuta alla novità della materia e alla poca conoscenza dell'argomento (...) una scarsa comprensione dei metodi di *governance* e di direzione e quindi non si capiva la valutazione (...) quindi la resistenza è dovuta all'ignoranza". Come ben delineato da De Lancer e Holzer (2001, p. 695), il "*technical knowledge of how to conduct and implement performance measurement*" è uno dei principali fattori per l'introduzione di un PMS all'interno di un'organizzazione.

6. Integrazione delle *performance information*

Durante la fase di pianificazione, le informazioni sulla *performance* provenienti dal *performance measurement* (es. spesa media per unità di *output*) e dalla *What if Analysis* (es. indice di compromissione) sono integrate nel processo di formazione dell'*output-based budget*. Inoltre, anche le informazioni sulla *performance* contenute nelle relazioni di ogni responsabile di PO sono incorporate nella fase di pianificazione. Tali relazioni riportano i livelli di allocazione delle risorse per i singoli PO, i risultati ottenibili e le possibili ricadute organizzative.

Le *performance information* sono integrate durante l'anno nel processo di monitoraggio mediante l'utilizzo del sistema SiAPS+, anche se non ancora completamente operativo, e dei *report* infrannuali, quando richiesti.

Le informazioni sulla *performance* sono solo parzialmente incorporate nella fase di valutazione e principalmente nel processo di valutazione dell'organizzazione, in quanto, per disposizione legislativa, il personale militare non può essere valutato mediante il PMS.

Infine, le informazioni sulla *performance* dell'anno precedente, presenti principalmente nel *report* annuale, sono impiegate nel processo di revisione del sistema. Tale attività viene sostanzialmente svolta durante tutto l'anno, mediante il contributo non solo dell'UCIG, ma anche dei responsabili dei singoli PO. Solitamente le modifiche sono apportate al PMS nel primo esercizio finanziario non ancora programmato. Al riguardo, uno degli intervistati (intervista n. 5) faceva presente che le proposte di

cambiamento presentate dai vari responsabili dei PO, volte a migliorare il sistema, sono state sempre prese in considerazione e consolidate all'interno del ciclo di programmazione e controllo dell'EI.

Pertanto, emerge che le *performance information* sono integrate nelle varie fasi del ciclo gestionale. In particolare, si sottolinea che tali informazioni sono incorporate principalmente nel processo di pianificazione dell'*output-based budget*, più che nella fase di monitoraggio. Questo è in linea con il fine di *accountability* del PMS nell'esercito, il cui scopo principale è quello di mostrare quali sono gli *output* prodotti o non prodotti in caso di mancata assegnazione dei fondi per attrarre maggiori risorse finanziarie (*input*) o evitare tagli indiscriminati.

7. Uso delle *performance information*

Le informazioni prodotte dal PMS sono principalmente usate nella fase di pianificazione dell'*output-based budget* per allocare le risorse ai vari programmi operativi e per determinare gli *output* di ognuno in relazione alle risorse assegnate. I *performance related data* contenuti nel *performance measurement* alimentano il processo di pianificazione e supportano la formazione del *budget*. La *What if Analysis* e le relazioni dei responsabili dei PO permettono, inoltre, di individuare *ex ante* le aree di criticità organizzativa causate da un'insufficiente allocazione delle risorse.

Dalle interviste effettuate si desume che, durante il processo di monitoraggio, le informazioni sulla *performance* non sono sempre pienamente valorizzate. La gestione delle risorse finanziarie viene eseguita secondo logiche di programmazione finanziaria, in cui il *focus* è posto prevalentemente sugli *input*.

Per quanto concerne l'allocazione delle risorse durante l'anno, essa non è supportata da un sistema informativo integrato, pertanto è possibile ottenere come risultato un'allocazione *sub-ottimale*. Su tale problematica, uno degli intervistati (intervista n. 3) osserva che: "(...) se all'interno di un settore la soluzione risulta essere la migliore, può non esserlo se la vediamo in un quadro d'insieme (...) la soluzione migliore per un settore, in un quadro d'insieme potrebbe avere una priorità più bassa rispetto ad un'altra (...) l'idea è quella di creare un sistema informativo [SiAPS+] che permetta ai diversi livelli del *management* di decidere creando una lista integrata delle priorità".

Da tutto questo è possibile desumere che le informazioni sulla *performance* vengano principalmente impiegate durante la fase di pianificazione. Nel processo di monitoraggio infrannuale non sono appieno impiegate, per porre in essere azioni correttive e allocare risorse disponibili, poiché è predominante un approccio più attento agli aspetti di natura finanziaria che a quelli economici, elemento caratterizzante delle organizzazioni burocratiche. Esse sono poco utilizzate nel processo di valutazione del

personale militare, soprattutto della dirigenza militare. Questa tendenza è in parte in contraddizione rispetto alla letteratura manageriale che vede nelle sanzioni positive o negative uno dei requisiti per l'esistenza di una piena *accountability* (Van Dooren *et al.* 2010).

8. Conclusioni

L'articolo ha indagato l'introduzione di un sistema di gestione della *performance* all'interno dell'Esercito Italiano. A partire dal 2010, l'esercito ha implementato un PMS con un forte *commitment*, ritenendolo una tecnica manageriale razionale e moderna.

Il sistema PMS introdotto nell'EI, pur adottando un dettagliato approccio logico-manageriale, presenta alcune criticità nell'implementazione funzionale. Due di queste criticità sono relative alla dimensione tecnica del PMS: da un lato, l'assenza di un sistema informativo integrato che supporti una contabilità per costi, che rappresenta invece un fattore cruciale per il corretto funzionamento di un PMS (Kaplan e Norton 1992; Brignall e Ballantine 1996; Bouckaert e Halligan 2008); dall'altro, la scarsa conoscenza dei sistemi di controllo direzionale da parte dei principali attori organizzativi. La terza criticità concerne un aspetto culturale-organizzativo: l'approccio giuridico-amministrativo alla gestione, orientato agli *input* più che ai risultati. Il PMS viene quindi adottato maggiormente per fini di *accountability esterna*. Infatti, il sistema è utilizzato principalmente come strumento per ottenere più risorse, più che per migliorare la gestione delle risorse esistenti.

Pertanto, al fine di ottenere un uso funzionale del PMS si dovrebbero porre in essere le seguenti azioni/soluzioni:

- Implementazione di un sistema informatico integrato in grado di supportare la contabilità analitica per centro di costo, per esempio un sistema ERP.
- Miglioramento della conoscenza e della formazione economico-aziendale più che giuridico-amministrativa, soprattutto riguardante i sistemi di controllo direzionale.
- Passaggio da una cultura organizzativa focalizzata sugli *input*, cioè sugli adempimenti burocratici, a una focalizzata sui risultati e sulla gestione delle *performance*.

È importante notare che l'introduzione del PMS nell'esercito è un processo dinamico ancora in atto e che ulteriori modifiche e sviluppi saranno adottati nel prossimo futuro.

Essendo questa ricerca basata su un caso studio, non è possibile effettuare alcuna generalizzazione su altre organizzazioni. Pertanto, nel futuro potrebbe essere interessante analizzare se i risultati ottenuti nell'EI possano trovare applicazione anche in altre grandi organizzazioni pubbliche basate su una rigida struttura gerarchico-funzionale (Umashev e Willett 2008).

Bibliografia

- ARKSEY P., KNIGHT T. (1999), *Interviewing for Social Scientists*, London: Sage Publication.
- ATKINSON A.A., MCCRINDELL J.Q. (1997), "Strategic performance measurement in government", *CMA Magazine*, 71(3), pp. 20-23.
- BASILIO V., CALDIERA G., ROMBACH, H. (1994), "The Goal Question Metric Approach", *Encyclopedia of Software Engineering*, 2, pp. 528-532.
- BEHN R.D. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63(5), pp. 586-606.
- BENBASAT I. (1984), "An Analysis of Research Methodologies", in F. WARREN (a cura di), *The Information Systems Research Challenge*, Boston: Harvard Business School Press.
- BIANCHI C., RIVENBARK W.C. (2012), "A Comparative Analysis of Performance Management Systems", *Public Performance & Management Review*, 35 (3), pp. 509-526.
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Milano: Egea.
- BOUCKAERT G. (1993), "Measurement and Meaningful Management", *Public Productivity & Management Review*, 17(1), pp. 31-43.
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2008), *Managing Performance. International Comparisons*, London: Routledge.
- BOUCKAERT G., VAN DOOREN W. (2009), "Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations", in T. BOVAIARD AND E. LOFFLER, *Public Management and Governance* (2nd ed.), New York: Routledge, pp. 151-164.
- BOURDEAUX C., CHIKOTO G. (2008), "Legislative Influences on Performance Management Reform", *Public Administration Review*, 68(2), pp. 253-265.
- BRASS D., KRACKHARDT D. (1999), "Social Capital for Twenty-first Century Leaders", in J.G. HUNT, G.E. DODGE, L. WONG, *Out of the Box Leadership Transforming the Twenty-First Century Army and Other Top Performing Organizations*, Bradford: Emerald Publication.
- BRIGNALL S., BALLANTINE J. (1996), "Performance measurement in service businesses revisited", *International Journal of Service Industry Management*, 7(1): pp. 6-31.
- CALCIOLARI S. (2009), "Gestione della pubblica amministrazione basata sui risultati: criticità, strumenti e prospettive", *Azienda Pubblica*, 4, pp. 645-664.
- CORBETTA P. (1999), *Metodologie e Tecniche della Ricerca Sociale*, Bologna: Il Mulino.
- CRESWELL J.W. (2007), *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage.
- DARKE P., SHANKS G., BROADBENT M. (1998), "Successfully completing case study research: combining rigour, relevance and pragmatism", *Information Systems Journal*, 8(4), pp. 273-289.

- DE LANCKER JULNES P., M. HOLZER (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", *Public Administration Review*, 61(6), pp. 693-708.
- DE VRIES M., NEMEC J. (2013), "Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths", *International Journal of Public Sector Management Accounting*, 26(1), pp. 4-16.
- DE WAAL A.A. (2003), "Behavioral factors important for the successful implementation and use of performance management systems", *Management Decision*, 41(8), pp. 688-697.
- DIEFENBACH T. (2009), "New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'", *Public Administration*, 87(4), pp. 892-909.
- DIMAGGIO P.J., W.W. POWELL (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- DUNLEAVY P., MARGETTS H., BASTOW S., TINKLER J. (2006), "New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
- EISENHARDT K., M. GRAEBNER (2007), "Theory Building From Cases: Opportunities and Challenges", *The Academy of Management*, 50(1), pp. 25-32.
- FRANCO M., BOURNE M. (2003), "Factors that play a role in 'managing through measures'", *Management Decision*, 41(8), pp. 698-710.
- FRUMKIN P., GELASKIEWICZ J. (2004), "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(3), pp. 283-307.
- FRYER K., ANTONY J., S. OGDEN (2009), "Performance management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), pp. 478-498.
- GRIZZLE G.A. (1985), "Performance Measures for Budget Justifications: Developing a Selection Strategy", *Public Productivity Review*, 9(4), pp. 328-341.
- GRUENING G. (2001), "Origin and theoretical basis of new public management", *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25.
- HATRY H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC: Urban Institute Press.
- HEINRICH C.J. (2002), "Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness", *Public Administration Review*, 62(6), pp. 712-725.
- HINNA L. (2010), "La riforma: una lettura in chiave manageriale", in L. HINNA, G. VALOTTI, *Gestire e Valutare la Performance nella PA*, Rimini: Maggiori Editore, pp. 69-260.
- HOOD C. (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- HUGHES O. (2008), *What is, or was, the New Public Management?*, IRSPM XII conference, Brisbane: Qut.

- JONES L.R. (2004), "New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!", *International Public Management Review*, 5(2), pp. 148-172.
- JONES L.R., KETTL D.F. (2003), "Assessing Public Management Reform In An International Context", *International Public Management Review*, 4(1), pp. 1-19.
- KAPLAN R.S. (2001), "Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations", *Nonprofit Management and Leadership*, 11(3), pp. 353-370.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P. (1992), "The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance", *Harvard Business Review*, 70, pp. 71-79.
- KETTL D.F. (1997), "The global revolution in public management: Driving themes, missing links", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16,(3), pp. 446-462.
- KLOOT L., MARTIN J. (2000), "Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government", *Management Accounting Research*, 11(2), pp. 231-251.
- LAPSLEY I. (2009), "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?", *Abacus*, 45(1), pp. 1-21.
- LOIERO R., GAI A. (2010), "Le relazioni annuali sullo stato della spesa: prime brevi considerazioni sull'applicazione dell'articolo 3, comma 68, della legge finanziaria 2008", *Amministrazione in cammino*, da http://www.amministrazioniincammino.luiss.it/site/_contentfiles/00016300/16374_Relazioni%20ne%20sullo%20stato%20della%20spesa%20_2_.pdf.
- MILES B.M., HUBERMAN A.M. (1994), *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- MINELLI E., REBORA G., TURRI M. (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), pp. 5-26.
- MoD (2010), *Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Organizzativa del Ministero della Difesa*, Roma: Ministero della Difesa.
- MoD (2014), *Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa per il triennio 2014-2016*, Roma: Ministero della Difesa.
- MODELL S. (2004), "Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note", *Financial Accountability & Management*, 20(1), pp. 39-55.
- MODELL S. (2009), "Institutional Research on Performance Measurement and Management in the Public Sector Accounting Literature: a Review and Assessment", *Financial Accountability & Management*, 25(3), pp. 277-303.
- MOL N.P. (1996), "Performance Indicators In The Dutch Department Of Defence", *Financial Accountability & Management*, 12(1), pp. 71-81.
- MONTEDURO F. (2010), "Il Ciclo di Gestione della Performance", in L. HINNA, G. VALOTTI, *Gestire e Valutare la Performance nella PA*, Rimini: Maggioli Editore, pp. 323-437.
- MOYNIHAN D.P. (2006), "Managing for Results in State Government: Evalua-

- ting a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- OECD (1997), *In search of results: performance management practices*, Paris: OECD.
- OECD (2009), *Measuring Government Activity*, Paris: OECD
- ONGARO E., VALOTTI G. (2008), "Public management reform in Italy: explaining the implementation gap", *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 174-204.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing government*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- OTLEY D. (1999), "Performance management: a framework for management control systems research", *Management Accounting Research*, 10(4), pp. 363-382.
- POLLITT C. (1990), *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Oxford: Blackwell.
- POLLITT C. (2001), "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), pp. 7-37.
- POLLITT C. (2006), "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), pp. 25-44.
- POLLITT C. (2009), "Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?", *Public Administration*, 87(2), 198-218.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (a cura di) (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., Oxford New York: Oxford University press.
- RAINEY H.G., BACKOFF R.W., LEVINE C.H. (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36(2), pp. 233-244.
- ROBINSON M. (2007), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, New York: International Monetary Fund.
- SARCIA' S.A. (2010), *Is GQM+Strategies really applicable as is to non-software development domains?*, Proceedings of the 2010 ACM-IEEE International Symposium on Empirical Software Engineering and Measurement, Bolzano-Bozen, Italy, ACM: 1-4.
- SME (2014), *Army Report 2013*, Rivista Militare. M. o. Defence, Roma, Italian Army General Staff, Special Issue.
- SUPPA A., ZARDINI A., SARCIA' S.A. (2011), "IT helps the Italian Army implement a Performance Management System", itAIS 2011 VIII Conference, Rome: Springer.
- THIEL S.V., LEEUW F.L. (2002), "The Performance Paradox in the Public Sector", *Public Performance & Management Review*, 25(3), pp. 267-281.
- TINO G. (2002), "Il controllo di gestione nei ministeri Il controllo di gestione nei Ministeri", in R. MUSSARI (a cura di), *Il Controllo di gestione nelle amministrazioni centrali*, Roma: Rubettino, pp. 11-17.
- TURRINI A. (2002), "Lo studio di casi come metodologia di ricerca", *Azienda Pubblica*, XV(1-2), pp. 68-85.
- UMASHEV C., WILLETT R. (2008), "Challenges to Implementing Strategic Perfor-

- mance Measurement Systems in Multi-Objective Organizations: The Case of a Large Local Government Authority", *Abacus*, 44(4), pp. 377-398.
- VAN DOOREN W. (2006), *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Leuven, Belgium: Faculty of Social Sciences.
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, New York: Routledge.
- WANG X., BERMAN E. (2001), "Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), pp. 403-428.
- WEBB J.N., CANDREVA P.J. (2010), "Diagnosis Performance Management and Performance Budgeting Systems: a Case Study of the U.S. Navy", *Public Finance & Management*, 10(3), pp. 524-555.
- WISE L.R. (2002), "Public Management Reform: Competing Drivers of Change", *Public Administration Review*, 62(5), pp. 556-567.
- YIN R.K. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- YIN R.K. (2009), *Case study research: design and methods*, Los Angeles: Sage.