

Alla ricerca dei fattori rilevanti nell'adozione dei sistemi di gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche territoriali. L'analisi di due casi di studio

Carmine Bianchi

Ordinario di Economia Aziendale nell'Università di Palermo, Dipartimento di studi europei e dell'integrazione internazionale (DEMS)

William C. Rivenbark

Ordinario di Public Administration & Government nella University of North Carolina at Chapel Hill (USA), School of Government

SOMMARIO: 1. – Introduzione. – 2. L'analisi comparativa sui sistemi di *management* pubblico. – 3. L'analisi comparativa attraverso casi di studio. – 4. Analisi comparativa. – 5. Conclusioni.

La ricerca scientifica ha dimostrato che la gestione della performance nelle amministrazioni pubbliche sta oggi spostando il proprio focus dalla mera attività di raccolta e rendicontazione di dati alla generazione di informazioni atte a supportare la formulazione di decisioni. L'analisi comparativa dei casi di studio analizzati in questo articolo mira ad identificare i fattori critici sottostanti alla progettazione e all'utilizzo dei sistemi di gestione della performance nelle amministrazioni regionali. Da questa analisi emerge che alcune variabili risultano essenziali ai fini di un'efficace adozione dei sistemi di performance management. Tra queste variabili sono annoverabili: il ruolo della legislazione, le doti di leadership degli amministratori, e le caratteristiche degli indicatori di performance adottati. Con questo lavoro ci si auspica di poter suscitare nel management delle amministrazioni regionali la consapevolezza che la leadership e le competenze professionali sono fattori decisivi per supportare una progettazione e adozione dei sistemi di gestione della performance, che vada oltre la ricerca dell'adempimento formale di prescrizioni normative.

The literature has shown that the focus on performance management is shifting from collecting and reporting data to actually using them for decision making. The comparative case-study analysis presented in this article aims to identify the critical factors for adopting and implementing relevant performance management systems in regional governments. The evidence emerging from this case-study analysis finds that certain variables are essential to advancing our progress in performance management, including the role of legislation, the need for leadership, and the characteristics of performance indicators. The hope of this research is to encourage regional administrators to embrace leadership roles in interpreting and applying legal frameworks for realizing the benefits of performance management.

Parole chiave: Ciclo di gestione della performance –
Amministrazioni pubbliche territoriali – Analisi comparativa
Key words: Performance Management Cycle – Local Government – Comparative Analysis

1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo ventennio si è assistito a un crescente interesse in tutto il mondo verso l'applicazione dei principi di *accountability* e trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, propugnati dall'inizio degli anni '90 dal c.d. movimento del *New Public Management* (NPM). Tale movimento ha determinato la progressiva istituzione nelle aziende pubbliche di strutture e meccanismi operativi formalizzati per la progettazione e adozione di sistemi di "gestione della *performance*" (*performance management systems*). Tali sistemi non intendono soltanto procedere ad una quantificazione degli effetti prodotti dall'attuazione di determinate politiche pubbliche, ma hanno pure il fine di dotare i decisori di opportune informazioni che possano consentire loro di influenzare in modo mirato i rispettivi ambienti di riferimento e di valutare i risultati conseguiti. Sebbene i sistemi di gestione della *performance* possano essere progettati al fine di far fronte a specifiche caratteristiche e fabbisogni del contesto aziendale di riferimento, in termini generali è possibile riconoscere tre componenti essenziali intorno alle quali detti sistemi sono imperniati: la programmazione, la misurazione dei risultati, e la valutazione della *performance* (Bergamin Barbato 1991; Bouckaert e Halligan 2008; Brunetti 1985; Flamholtz E. 1996; Mussari 2001; Van Dooren *et al.*, 2010).

Le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli di governo (Stato, Regione, Enti locali), hanno compiuto dei passi avanti nell'adozione di sistemi di gestione della *performance* in grado di cogliere i livelli di complessità sottostanti all'attuazione dei principi di responsabilità e trasparenza; tuttavia la ricerca scientifica e la pratica applicativa hanno dimostrato che il campo di studi del *performance management* è tutt'oggi in fase di maturazione – almeno con riferimento al settore pubblico.

Il presente scritto intende fornire un contributo alla maturazione dei processi di gestione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche territoriali, traendo i presupposti dai punti di forza e di debolezza dei modelli concettuali proposti dalla letteratura e adottati nella prassi.

Secondo queste premesse, lo sviluppo del lavoro sarà anzitutto dedicato a una disamina della ricerca effettuata sull'analisi comparativa dei sistemi di *performance management* nelle amministrazioni pubbliche. Si procederà poi a illustrare le motivazioni sottostanti all'analisi comparativa condotta intorno ai casi della Regione Sicilia e dello Stato del North Carolina (USA); tali casi sottendono due livelli amministrativi ai quali la letteratura ha destinato relativamente poca attenzione. Dopo avere illustrato i due casi, si procederà a una disamina comparativa dei principali elementi che emergono dall'analisi empirica, con l'obiettivo di delineare – a conclusione del lavoro – talune possibili tematiche suscettibili di ulteriori approfondimenti (anche mediante specifici quesiti di ricerca) nelle successive fasi della collaborazione scientifica degli autori di questo lavoro.

2. L'analisi comparativa sui sistemi di *management* pubblico

Se osservata nella sua più ampia accezione, l'analisi comparativa sulla pubblica amministrazione (c.d. *comparative public administration research*) può essere definita come lo studio volto a stabilire un confronto tra istituzioni, processi e comportamenti con riferimento a contesti diversi tra loro (Jreisat 2002). Tale ambito di analisi caratterizza un approccio di tipo integrato, riferito a sistemi di governo riguardanti ambiti socio-economici e culturali differenti (Heady 1984; Otenyo e Lind 2006).

L'analisi comparativa implica il soddisfacimento di due condizioni (Peters 1988, 1996; Pickvance 2001): 1) la disponibilità di almeno due casi concreti; 2) l'adozione di un approccio descrittivo orientato ad illustrare le differenze tra i diversi contesti e a fornire delle chiavi interpretative. È stato evidenziato da Roberts e Bradley (2002) come un approccio comparativo, volto a comprendere lo studio e l'analisi longitudinale di casi concreti, costituisca probabilmente la strategia di ricerca fondante nel campo delle scienze sociali. Ciò implica l'analisi di diversi contesti di riferimento, con l'obiettivo di discernere i tratti comuni da quelli caratterizzanti, e di trarre conseguenti ipotesi esplicative che si possano estendere all'analisi di altri casi similari riscontrabili nella realtà.

L'analisi comparativa basata su casi di studio è stata spesso utilizzata nella ricerca scientifica sulla pubblica amministrazione, laddove l'unità di analisi è generalmente focalizzata sui singoli elementi del sistema, piuttosto che sul sistema medesimo, osservato nella sua globalità (Roberts e Bradley 2002). Questa prospettiva di analisi è comune agli altri studi comparativi condotti a livello nazionale con riferimento a diversi Paesi dell'OCSE (Barzelay 1997).

Una prospettiva longitudinale di ricerca nel settore pubblico tende ad enfatizzare non solo *quali elementi differiscano* tra un sistema ed un altro, ma anche *come i cambiamenti nell'assetto degli elementi medesimi* avvengano nel tempo (Roberts e Bradley, 2002). Ciò consente di spostare l'attenzione dalle c.d. "teorie delle varianze" (*variance theories*) a quelle c.d. "dei processi" (*process theories*). Queste ultime implicano la ricerca di andamenti problematici e di eventi che in serie si presentano nel tempo, così da poter supportare l'individuazione di possibili chiavi di lettura riguardo a fenomeni complessi e dinamici (Scott 1994).

Sebbene sia plausibile che l'analisi comparativa sui sistemi di *management* pubblico sia ancora lontana da uno stato paradigmatico, è possibile considerare positivamente il suo potenziale contributo alla pratica applicativa nell'ambito del NPM. Ciò giustifica uno sforzo volto a comprendere – attraverso il confronto di sistemi normativi, amministrativi e informativi riferiti a Paesi diversi – come tali sistemi possano diversamente influenzare il processo evolutivo dei sistemi di gestione della *performance* nell'azienda pubblica.

La ricerca di Pollitt e Bouchaert (2004) costituisce una base fondante per gli studi in prospettiva comparativa sui diversi aspetti riguardanti le riforme

di *management* pubblico, a livello nazionale. I due autori hanno analizzato 12 Paesi, tra cui anche l'Italia e gli USA. Da tale ricerca, con riferimento ad alcune aree investigate, emerge come le riforme sul *management* pubblico (incluse quelle riguardanti il *performance management*) abbiano seguito un approccio per "prove ed errori", e quindi inevitabilmente parziale e *ad hoc*, piuttosto che un disegno chiaramente delineato *a priori*, e poi strategicamente adottato. Da tale ricerca emerge pure come le riforme siano state caratterizzate da un tono retorico, di intensità almeno pari al tentativo di rigore metodologico e applicativo perseguito. Ciò pone le basi per ulteriori analisi comparative volte a far luce sulle specifiche strategie seguite dai governi con riferimento a diversi contesti, al fine di far fronte alle barriere che spesso ostacolano l'attuazione delle riforme in parola.

A tali fabbisogni conoscitivi ha fornito una risposta la successiva ricerca di Pollitt (2006), specificamente focalizzata sulle riforme di *performance management* in quattro Paesi. Da questo studio emerge, ad esempio, come la struttura centralizzata di governo adottata dal Regno Unito abbia consentito di perseguire ritmi più rapidi nell'attuazione di riforme alla gestione della *performance* nel settore pubblico, in confronto a quanto sia avvenuto in Finlandia, nei Paesi Bassi, e negli USA. Questa analisi suggerisce all'autore come il processo di riforma dei sistemi di *performance management* assuma caratteri contingenti, in funzione di variabili di natura istituzionale e tecnica (ad esempio, le caratteristiche dei compiti).

Bouckaert e Halligan (2008) hanno sviluppato un quadro interpretativo integrato, con riferimento all'analisi comparativa sui percorsi evolutivi dei sistemi di gestione della *performance* in sei Stati diversi. Questa ricerca fornisce una base importante per ulteriori ricerche di tipo comparativo, volte ad accostare tra loro altri livelli di governo, come ad esempio, le Regioni. Nel loro studio i due autori hanno individuato i seguenti tipi di modelli:

- *performance administration*, che pone enfasi sull'amministrazione;
- *management of performances*, che pone enfasi sulla gestione di diversi ambiti tra loro non necessariamente connessi;
- *performance management*, che pone enfasi sulla gestione integrata di diversi ambiti;
- *performance governance*, che pone enfasi sui legami tra governo e gestione.

Tale schema è stato adottato dagli autori al fine di illustrare come i Paesi Bassi e la Svezia presentino un sistema di gestione della *performance* maggiormente riferibile al secondo modello, mentre invece l'Australia, il Canada, il Regno Unito e gli USA abbiano sviluppato sistemi maggiormente riconducibili al terzo modello.

Altri studi che hanno inquadrato il tema del *performance management* a livello nazionale sono stati effettuati da Varma *et al.* (2008) e da Faletihan (2010). Sulla base di una ricerca condotta su casi concreti in un'ampia cerchia di Paesi (come ad esempio, Germania, Giappone, Turchia, Cina,

India, Messico, USA), Varma *et al.* hanno adottato un approccio contingente al fine di descrivere i sistemi di gestione della *performance* in diversi Paesi. A tal riguardo, in particolare, essi hanno evidenziato da valori culturali diversi spesso impongono l'adozione di misure specifiche, ai fini della configurazione dei sistemi di gestione della *performance*.

Faletehan (2010) ha condotto uno studio comparativo tra i sistemi di gestione della *performance* in Australia e in Indonesia, sostenendo la necessità di un approccio orientato all'apprendimento di tipo *double loop* (Argyris e Schon 1978), cioè volto a mettere in discussione i modelli mentali sulla base dei quali le decisioni vengono – ancorché implicitamente – adottate (Van Dooren 2011). Procedendo da un'analisi a livello nazionale ad una a livello regionale, Moynian (2006) ha esplorato la riforma di *performance management* negli USA e ha riscontrato come i governi degli Stati Uniti abbiano in effetti soltanto parzialmente adottato i principi di gestione per risultati. In questo studio, l'autore ha, altresì, dimostrato come i governi degli Stati USA abbiano avuto un maggiore successo nell'adozione di singoli strumenti di pianificazione strategica e di misurazione della *performance*, ma al contempo abbiano incontrato maggiori difficoltà nell'assicurare al manager pubblico adeguati livelli di autorità e di flessibilità operativa.

Per quanto riguarda le variabili-chiave per l'adozione di sistemi di *performance management*, Bourdeaux e Chikoto (2008) hanno riscontrato come gli organismi legislativi possano esercitare un ruolo di grande importanza nei processi di riforma a livello nazionale. Da quanto risulta dai contrastanti elementi che emergono dalle ricerche effettuate in materia con riferimento agli USA, l'influenza dei sistemi normativi sul *performance management* costituisce un importante elemento di riferimento per l'analisi comparativa. Infatti, uno studio ha evidenziato come gli Stati caratterizzati da solidi sistemi di programmazione e analisi della *performance* abbiano tendenzialmente una specifica legislazione che definisca sia le tipologie di indicatori di prestazione che ciascun ministero o assessorato dovrà adottare, sia le modalità attraverso le quali detti indicatori dovranno essere adottati (Lu-Willoughby, 2008). Per altro verso, una ricerca condotta sulla legislazione statale in ambito di *performance management* (Aristigueta e Zarook-Sikkander 2011) ha dimostrato come l'adozione di rigide misure normative non assicuri il successo nell'attuazione delle riforme di NPM (Borgonovi 1996; 1999; Meneguzzo 2002; Bergamin Barbato 1997). Questo studio suggerisce, altresì, come gli Stati caratterizzati da una specifica legislazione sulla gestione della *performance* possano incontrare dei problemi di sostenibilità nell'attuazione delle riforme, se questi non si dotano di un *management* professionalmente qualificato, in grado cioè di assicurare un'adeguata traduzione del dettame normativo in una coerente pratica applicativa.

Jones e Mussari (2000) hanno realizzato un'analisi comparativa sulle riforme di *management* pubblico negli USA e in Italia. In entrambi i contesti, la forza trainante nell'attuazione dei principi di responsabilizzazione del *management* attraverso il *budget* è stata individuata dagli autori con riferimento alla legislazione.

In uno studio condotto sui governi regionali in Italia, Ongaro e Valotti (2008) hanno dimostrato come la tradizione amministrativa e le capacità gestionali costituiscano variabili fondamentali per poter spiegare i ritardi e le distonie nell'attuazione delle riforme nel management pubblico. Gli autori hanno anche notato come in alcune Regioni italiane il contesto sottostante all'adozione delle riforme ispirate ai principi di NPM abbia presentato condizioni maggiormente sfavorevoli, rispetto ad altre Regioni. (1)

Dalla precedente disamina emerge come la ricerca scientifica in tema di analisi comparativa dei sistemi di *performance management* sia stata maggiormente incentrata su un livello nazionale, piuttosto che regionale. Le non numerose analisi condotte a livello regionale sono state prevalentemente orientate a stabilire dei confronti tra Regioni nell'ambito di uno stesso Paese, piuttosto che tra Regioni di Paesi diversi. Una chiave interpretativa a questo fenomeno può essere individuata nelle difficoltà connesse alla ricerca di condizioni omogenee nel raffronto tra due contesti istituzionali differenti. Se si fa riferimento al sistema italiano e a quello statunitense, l'istituzione corrispondente alle nostre Regioni – collocata, cioè, al secondo livello del sistema delle amministrazioni pubbliche – è individuabile con riferimento agli Stati. Se ci si limita ad una pura analisi di tipo giuridico-istituzionale, non si può disconoscere la disomogeneità delle Regioni italiane rispetto agli Stati USA. Ciò, ovviamente, porge il fianco a possibili rischi di incoerenza e incongruità davanti a un tentativo di ricerca comparativa tra la Regione Sicilia e lo Stato del North Carolina negli USA.

Tuttavia, se si estende lo spettro di analisi da una prospettiva puramente giuridico-istituzionale, ad una prospettiva economico-aziendale, è possibile riscontrare numerosi elementi in comune tra le Regioni italiane e gli Stati USA. Infatti, entrambe le tipologie di istituzioni – in qualità di amministrazioni di secondo livello nei rispettivi sistemi – sono chiamate ad esercitare, con un considerevole grado di autonomia un ruolo importante nelle politiche collegate a diversi servizi offerti alla comunità (es. cultura, ambiente, trasporti, salute). Da ciò deriva che una scarsa attenzione verso un confronto tra le esperienze sviluppate da istituzioni di secondo livello nei rispettivi ordinamenti amministrativi di Paesi diversi, potrebbe impedire di cogliere delle opportunità di apprendimento per la ricerca scientifica e per la pratica applicativa.

3. L'analisi comparativa attraverso casi di studio

I due approcci maggiormente adottati per studiare i fenomeni sottostanti alla progettazione e all'adozione di sistemi di gestione della *performance* nell'azienda pubblica sono riconducibili alla ricerca attraverso interviste (c.d. *survey research*) e all'analisi di casi di studio.

1 Altri interessanti contributi all'ampio filone di ricerca riguardante l'analisi comparativa nel *management* pubblico sono riconducibili a: Borgonovi (1999), Bianchi M. (2000), Meneguzzo (1990), Ongaro (2005).

Il vantaggio del primo metodo può essere associato alla numerosità dei contesti aziendali che è possibile ricomprendere nello studio; ciò può consentire di sviluppare delle analisi statistiche e può essere d'ausilio per l'adozione di un più ampio spettro di indagine dei fenomeni investigati. Il limite dello stesso metodo è, però, riconducibile alla mancanza di dettagli che spesso deriva dalla somministrazione di questionari, o comunque dalla realizzazione di interviste sul campo. Ciò può ostacolare ulteriori analisi, specialmente se i temi trattati richiedono una conoscenza dei processi gestionali, come avviene nel caso del *performance management* (Frank e D'Sousa 2004).

Per questo motivo, nel presente lavoro si è scelto di adottare il metodo dei casi, ⁽²⁾ nella convinzione che questo possa essere di maggiore ausilio al fine di esplorare le condizioni sottostanti ai punti di forza e di debolezza dei sistemi di gestione della *performance* nelle aziende pubbliche. A tal fine, gli autori di questo scritto hanno analizzato comparativamente i sistemi legislativi e le prassi amministrative adottati in due ambiti istituzionali di Paesi diversi.

Questo obiettivo conoscitivo costituisce la principale motivazione del presente lavoro, in relazione al quale ci si auspica di poter contribuire al processo di maturazione delle conoscenze nel campo del *performance management* nelle amministrazioni pubbliche territoriali di secondo livello. ⁽³⁾

Come si è richiamato in chiave introduttiva, i casi investigati fanno riferimento alla Regione Sicilia e allo Stato del North Carolina.

Una delle motivazioni sottostanti all'analisi a questi due casi, è riconducibile al fatto che entrambe le amministrazioni hanno da tempo prodotto notevoli sforzi verso la progettazione e l'adozione di sistemi di gestione della *performance*. Le due Regioni si sono trovate innanzi alla sfida di procedere – non senza difficoltà ed errori – lungo tre fasi sequenziali, critiche per una piena funzionalità dei sistemi di gestione integrata della *performance*. Tali fasi procedono dalla (1) "produzione" di informazioni attraverso la *misurazione* dei risultati, alla (2) ricerca di condizioni adeguate per far sì che i dirigenti possano utilizzare le informazioni disponibili per le scelte gestionali (c.d. *performance management*), al (3) raccordo tra il momento gestionale e quello politico. Quest'ultimo implica l'utilizzo delle informazioni prodotte dal *performance measurement* non solo per la gestione, ma anche per l'individuazione dei fini da perseguire, la valutazione delle politiche pubbliche, nonché la negoziazione e allocazione delle risorse (c.d. *performance steering*). Particolarmente questo terzo momento del sistema di gestione della *performance* è stato considerato come uno dei più cruciali, e quindi una delle maggiori sfide che oggi si pongono alle amministrazioni pubbliche (Pollitt 2006; Ongaro e Valotti 2008).

² Sul metodo dei casi e sulle relative implicazioni per la ricerca scientifica, si consultino utilmente: Fattore (2005); Ferraris Franceschi (1998); Yin (1994).

³ Per brevità, tali amministrazioni verranno sin d'ora denominate "Regioni", indipendentemente dalla loro effettiva denominazione sul piano giuridico-istituzionale. Pertanto, questo termine verrà utilizzato indifferentemente per far riferimento alle Regioni italiane e agli Stati USA.

Un'altra motivazione sottostante alla scelta dei due casi è connessa alla circostanza che, nel corso degli ultimi vent'anni, sia la Sicilia che il North Carolina hanno adottato degli schemi normativi e amministrativi volti a regolamentare la gestione della *performance*.

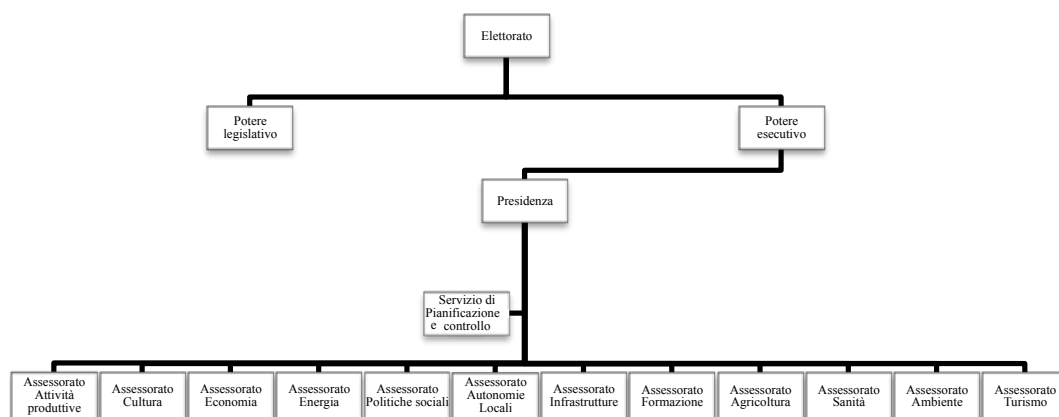
3.1. Il caso "Regione Sicilia"

La Regione Sicilia ha prodotto uno sforzo significativo verso la progettazione e l'adozione di sistemi di gestione della *performance*. La figura 1 illustra una struttura semplificata della struttura organizzativa della Regione, con riferimento al livello politico e a quello amministrativo.

Gli assessori sono l'anello diretto di congiunzione tra il sistema politico e quello amministrativo. Infatti, ciascun assessore ha istituzionalmente la responsabilità di comunicare e condividere con i dirigenti di primo livello (c.d. responsabili di Centro di Responsabilità Amministrativa, o CRA), preposti alla gestione di ciascun dipartimento, gli obiettivi strategici che riassumono l'indirizzo politico. Gli assessori assegnano ai dirigenti di primo livello corrispondenti obiettivi operativi, raccordati con quelli di natura politica.

Ciascun responsabile di CRA coordina un numero di strutture intermedie (c.d. aree o servizi), a cui sono preposti altri dirigenti (di secondo livello). Questi, a loro volta, coordinano le unità operative di base, cioè le strutture di terzo livello di cui si avvale il sistema amministrativo regionale (artt. 3-4, l.r. 15 maggio 2000, n. 10) (Bianchi 2004, pp. 331-332).

Figura 1 – Struttura organizzativa semplificata del sistema "Regione Sicilia"



Il primo tentativo di adozione di un sistema di gestione della *performance* per la Regione Sicilia può essere ricondotto alla l.r. 8 luglio 1977, n. 47 (e

successive modifiche ed integrazioni). Sebbene tale norma affronti principalmente tematiche contabili e di bilancio, essa può essere considerata una importante base di riferimento per la programmazione e il controllo di gestione. Infatti, l'art. 1 dispone che la gestione finanziaria della Regione si svolga in base al bilancio annuale. La norma dispone, altresì, che il bilancio annuale di previsione sia costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dallo stato di previsione della spesa e dal quadro generale riassuntivo. Tale documento è articolato in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico CRA, cui è affidata la relativa gestione. (4)

La struttura del sistema di programmazione non si rivela, tuttavia, ancor oggi funzionale al processo di misurazione, gestione e valutazione della performance. Infatti, l'attuale metodo di classificazione per funzioni-obiettivo sconta un problema connesso all'impossibilità di ripartire lo stanziamento di un capitolo tra più funzioni-obiettivo. (5) Ciò determina uno scollamento tra il momento "politico-contabile" della programmazione (riconciliabile alla redazione e approvazione finale in sede assembleare del bilancio previsionale) e il momento "politico-organizzativo" della programmazione stessa (riconciliabile alla formulazione ed emanazione delle direttive di indirizzo politico per l'attività gestionale) (Bianchi 2004, p. 251 ss.).

La l.r. 27 aprile 1999, n. 10 ha previsto che, ai fini della programmazione, un ruolo importante venga riconosciuto al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e alla legge finanziaria. (6) La stessa l.r. n. 10/1999 ha previsto l'istituzione di appositi "servizi di controllo di gestione" (art. 61).

Con l'intento di recepire la normativa nazionale (d.lgs. 286/1999), la successiva l.r. 15 maggio 2000, n. 10 ha disciplinato tali servizi di controllo, statuendo la separazione tra l'attività di indirizzo politico e quella gestionale, e pertanto distinguendo un controllo strategico da uno c.d. "di gestione".

4 Si ritiene utile rilevare come, ancorché la l.r. n. 47/1977 non faccia riferimento alla misurazione e al più ampio ciclo di gestione della performance, tale norma rappresenta un primo passo verso la programmazione, che costituisce il punto di partenza sul quale ruota il ciclo di gestione della performance. Ovviamente, tale legge rappresenta solo un primo e timido tentativo, che inquadra il tema della programmazione sotto un profilo essenzialmente contabile, e non anche organizzativo. Tale prospettiva implica che il bilancio preventivo costituisca parte di una legge che autorizza i centri di responsabilità amministrativa (unità previsionali di base) a disporre di risorse pubbliche.

5 Si pensi ad esempio alla spesa per il personale, che viene imputata interamente alla funzione "Servizi generali P.A.", piuttosto che essere ripartita tra le varie funzioni-obiettivo con riferimento alle quali le risorse umane sono impiegate. Questo limite costituisce un ostacolo a un'opportuna valutazione delle politiche pubbliche, anche in considerazione del peso non indifferente delle spese di personale nel bilancio della Regione Sicilia. La rilevazione di tali costi per oggetto di riferimento (cioè in funzione della categoria di bisogni che si intendono soddisfare - ancorché indirettamente - attraverso l'utilizzo delle risorse umane in relazione alle quali vengono sostenuti i costi di personale), anziché per causale di sostenimento, renderebbe certamente più comprensibile il c.d. bilancio "politico" della Regione.

6 Il DPEF definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e indica i criteri e le regole che devono essere adottati nella predisposizione del disegno di legge "finanziaria" e i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale. In coerenza con il DPEF, la legge finanziaria è approvata dall'Assemblea prima del disegno di legge concernente il bilancio annuale e pluriennale, e determina annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

La successiva l.r. 10 dicembre 2001, n. 20 ha istituito i servizi di “valutazione e controllo strategico”, nell’ambito degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli assessori regionali, separandoli in tal modo da quelli di “controllo di gestione”, a supporto dei responsabili di CRA.

Con la l.r. 26 marzo 2002, n. 2 e la successiva direttiva presidenziale 15 ottobre 2002, il processo di programmazione della Regione ha assunto la sua attuale natura *duale*. Al sistema dei bilanci (annuale e pluriennale), si è affiancato il sistema delle direttive di indirizzo dell’attività amministrativa e della gestione, ad opera del soggetto politico (presidente e assessori). (7)

Inserita in tale contesto, la direttiva generale annuale, emanata dal presidente della Regione, rappresenta la sede naturale per definire e comunicare le priorità e gli obiettivi intersettoriali e di ogni singolo assessore, sia alle pubbliche amministrazioni, sia alla collettività. Connessa a questa, la direttiva di ciascun assessore rappresenta il piano strategico annuale, possibilmente in proiezione triennale. Tale pianificazione riguarda le scelte di fondo volte al perseguimento delle finalità istituzionali che all’Assessorato sono state assegnate dagli indirizzi del Governo nonché dalle norme.

Ad ogni direttiva assessoriale sono allegati i c.d. “piani di azione”, ossia appositi programmi che esplicitino per ciascun CRA:

- gli obiettivi operativi da raggiungere, con riferimento sia ai tempi di completamento che ai risultati attesi, nonché la priorità assegnata al relativo programma d’azione;
- la correlazione di ciascun obiettivo operativo con il corrispondente obiettivo strategico;
- gli indicatori di *performance* alla luce dei quali sarà possibile misurare il conseguimento degli obiettivi operativi e conseguentemente supportare la valutazione del dirigente responsabile;
- l’allocazione operativa delle risorse umane, finanziarie e materiali;
- le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi.

Ciascun piano di azione deve indicare il *sistema di monitoraggio* in grado di verificare e misurare, secondo criteri quanto più possibile oggettivi, il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, così da far emergere i motivi degli eventuali scostamenti, stimolare gli interventi correttivi necessari e consentire la valutazione dei dirigenti. Con l’evidente obiettivo

7 A tal riguardo, la legge prevede che, entro trenta giorni dall’approvazione del bilancio, il Presidente individui con proprio decreto, sentita la Giunta, le *priorità* che, nell’ambito del programma di Governo, ciascun ramo d’amministrazione è chiamato a realizzare nel corso dell’anno. Successivamente all’adozione di tale decreto, il Presidente e ciascun Assessore regionale assegnano ai dirigenti generali o equiparati i conseguenti *obiettivi operativi* ad integrazione di quanto previsto dai contratti individuali già stipulati, rimodulando ove necessario le risorse umane, finanziarie e materiali precedentemente attribuite. Attraverso il sistema costituito dal DPEF, dai bilanci previsionali, e dalle direttive di indirizzo dell’attività amministrativa e della gestione, la normativa ha così delineato i processi organizzativi e gli strumenti operativi facenti parte del sistema complessivo di pianificazione, programmazione e controllo, componente essenziale del *performance management*.

di integrare il *performance measurement*, con il *performance management*, ed entrambi con il *performance steering*, la normativa prescrive altresì che il monitoraggio si debba estendere ai risultati delle politiche pubbliche, da misurare – nell'ambito della valutazione e del controllo strategico – anche avvalendosi di indicatori di impatto.

A supporto dell'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, i Servizi di valutazione e controllo strategico sono stati opportunamente individuati come attori-chiave, deputati al:

- supporto metodologico al vertice politico per la formulazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione;
- monitoraggio e controllo del piano strategico.

La valutazione della *performance* della dirigenza di primo livello è stata disciplinata con riferimento a due macro aree: la c.d. *performance* operativa e il c.d. comportamento organizzativo. La prima attiene alla capacità del dirigente ⁽⁸⁾ di conseguire i risultati attesi dal proprio CRA. La seconda attiene alla capacità del dirigente di coordinare, motivare e indirizzare i propri collaboratori, nonché alle capacità di comunicazione con i diversi soggetti operanti all'interno e all'esterno, rispetto alla struttura di appartenenza. ⁽⁹⁾

La successiva l.r. 6 febbraio 2006, n. 9 ha disposto che i "Servizi di valutazione e controllo strategico" assumessero la denominazione di "Servizi di pianificazione e controllo strategico" (c.d. SEPICOS). Tale modifica è stata dovuta all'esigenza di coinvolgere lo staff di controllo strategico non solo limitatamente al monitoraggio e alla valutazione della *performance*, ma anche con riferimento "alla definizione di documenti di programmazione, di piani di sviluppo settoriale e alla redazione dei documenti annuali di programmazione economico-finanziaria". ⁽¹⁰⁾

L'ingente sforzo profuso dalla Regione Sicilia verso l'adozione di un adeguato sistema di gestione della *performance* non impedisce, ad oggi, di riscontrare significativi problemi, che denotano un certo diaframma tra quanto disposto a livello normativo e il cammino che resta da percorrere verso l'adozione di un sistema che sia in grado di perseguire una visione integrata della *performance* sotto il triplice profilo del *measurement*, del *management*, e dello *steering*.

Con riferimento a tali anomalie o criticità, si è già detto in merito allo scollamento tra il momento "politico-contabile" e quello "politico-organizzativo" della programmazione.

Un altro importante limite è riscontrabile in ordine alla definizione degli obiettivi e dei correlativi indicatori di risultato. A tal riguardo, è possibile riscontrare diversi fenomeni. Ad esempio, dalla lettura dei piani di azione

8 Tale capacità è misurata attraverso gli indicatori riferiti agli obiettivi operativi di pertinenza del dirigente, accolti nel piano d'azione.

9 A ciascuna delle due macro-aree è attribuito un peso, che oscilla rispettivamente tra il 75% e l'85% e il 15% e il 25%, rispetto alla complessiva *performance* individuale.

10 L'intento di questa norma è, dunque, quello di integrare in un unico ciclo di gestione della *performance* l'azione dei SEPICOS, a supporto dell'organo politico.

emerge spesso una certa confusione tra l'azione programmata in sé (es., la realizzazione di un sito internet) e l'obiettivo/risultato al quale essa è protesa (es., la riduzione dei tempi di attesa del pubblico). Tale confusione, a sua volta, è spesso foriera di una limitata consapevolezza del *management* e dei servizi di controllo di gestione in merito ai processi gestionali, nonché di una superficiale gerarchizzazione degli obiettivi. In tal senso, gli obiettivi delle unità di primo livello non rappresentano tanto la sintesi derivante dall'attività di coordinamento del dirigente, quanto una mera aggregazione degli obiettivi attribuiti al livello sottostante.

Connessa allo stesso fenomeno, è riscontrabile la diffusa tendenza a ricorrere ad indicatori di risultato di tipo binario, o di rispetto dei tempi di realizzazione di determinate attività. Sebbene tali tipologie di indicatori non costituiscano in termini assoluti una componente distortiva, ai fini di una adeguata responsabilizzazione del *management* e di una misurazione e valutazione della *performance*, questi spesso sottendono la sopra menzionata confusione tra azioni e obiettivi.

Un altro fenomeno riscontrabile con riferimento alla inadeguata definizione degli obiettivi può essere riferito alla mancata *contiguità* tra obiettivi operativi e corrispondenti obiettivi strategici. Questo fenomeno, oltre che essere spesso connesso ad una superficiale conoscenza dei processi gestionali e dei "prodotti" che derivano dall'attività amministrativa a beneficio dell'utenza, è dovuto ad una carente collaborazione tra il SEPICOS e il servizio di controllo di gestione (in staff a ciascun responsabile di CRA).

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici, un rilevante problema è spesso riconducibile alla loro eccessiva astrattezza e alla carente capacità – in sede di pianificazione e controllo strategico – di formulare obiettivi intersettoriali, in grado di supportare un'azione sinergica da parte dei diversi rami dell'amministrazione. Questo problema, che sottende la mancanza di una visione intersettoriale dell'amministrazione (c.d. *joined-up government*) (Christensen e Laegreid 2007), è particolarmente rilevante specialmente per quei temi che attraversano longitudinalmente l'azione di governo e che, quindi, richiedono una visione ancor più sistemica – se possibile – degli altri (si pensi, ad esempio, alle politiche socio-sanitarie, dell'immigrazione, dell'istruzione).

Incoerenze di metodo sono, altresì, riscontrabili nel *modus operandi* dell'amministrazione nelle sue variegate e numerose componenti, in merito all'attuazione del sistema di gestione della *performance* (Bianchi 2007). Ad esempio, non di rado, gli incaricati dello sviluppo di un sistema di controllo di gestione in taluni dipartimenti sono al contempo preposti anche allo svolgimento di attività c.d. "di linea". (11)

11 Anche in relazione ai sistemi informativi adottati si possono rilevare profonde differenze tra gli uffici di "controllo di gestione" dei diversi dipartimenti. Vi sono stati casi in cui l'attività di controllo è stata svolta in formato cartaceo; in altri contesti sono stati adottati software sviluppati da consulenti esterni e "personalizzati" sulla base delle esigenze specifiche dei dipartimenti; altri dipartimenti hanno adottato un software sviluppato dal dipartimento "Bilancio e Tesoro", con lo scopo – non senza difficoltà e incongruenze di metodo – di creare una base dati comune e un processo di elaborazione condiviso per tutta l'amministrazione.

Pressoché diffusa è l'endemica carenza di risorse umane preposte alla funzione di controllo di gestione, sia in termini quantitativi che in relazione alla preparazione e specifica esperienza professionale sul tema. Simili problemi di mancanza di un organico adeguato sotto il profilo quali-quantitativo sono individuabili anche con riferimento ai SEPICOS, in relazione ai quali si rileva la difficoltà a dare continuità di metodo al lavoro effettuato, anche in virtù del fatto che lo staff del servizio – peraltro non sempre in possesso di adeguate competenze professionali – tende pressoché automaticamente ad avvicinarsi in seguito alla sostituzione dell'assessore. ⁽¹²⁾

A fare da cornice ai problemi, di natura tecnico-professionale, di cui si è detto, è possibile riscontrarne altri, di natura culturale. Questi sono connessi a una distorsione del ruolo riconosciuto al *performance management* e agli attori-chiave protagonisti di tale processo. Ad esempio, non è infrequente che alcuni "addetti ai lavori" tendano a percepire soltanto l'importanza della valutazione della *performance*, relegando così ad attività residuale la programmazione e il monitoraggio. ⁽¹³⁾

Dell'adozione di tale prospettiva è anche frutto una pressoché diffusa tendenza a voler costringere la costruzione del sistema di indicatori di *performance* a schemi precostituiti, non tanto con riferimento al *metodo* atto ad individuarli e dimensionarli, quanto anche alla identificazione degli indicatori in sé, a prescindere dalle caratteristiche dei processi gestionali da presidiare in ciascun sottoambiente e delle condizioni operative standard di riferimento (Coda 1970). ⁽¹⁴⁾

Sebbene ad oggi i problemi sopra descritti siano ben lungi dall'essere stati risolti, è comunque possibile intravedere qualche importante progresso culturale nel sistema amministrativo della Regione Sicilia, anche in forza della collaborazione con l'Università. ⁽¹⁵⁾

La fase attuale è caratterizzata da nuove riforme, che partono ancora una volta dalla normativa nazionale, per influenzare conseguentemente la disciplina regionale in ambito di *performance management*. Il d.lgs. del 27

12 Nei casi in cui il servizio in oggetto sia risultato composto prevalentemente o unicamente da dipendenti dell'amministrazione regionale, l'efficacia operativa dell'unità medesima è risultata spesso assai limitata. Ciò a causa, specialmente, della difficoltà incontrata da taluni dipendenti regionali che – senza alcun supporto di esperti esterni – si sono trovati improvvisamente investiti della funzione di "esperto di pianificazione e controllo strategico" senza poter tuttavia averne le competenze e capacità.

13 Questa prospettiva è spesso associata ad una visione amministrativo-burocratica della funzione di programmazione e controllo, che implica una eccessiva focalizzazione sugli aspetti formali, in ordine ai quali ci si attende che norme e regolamenti possano e debbano definire ogni dettaglio dei contenuti professionali e delle modalità di esercizio della funzione in oggetto.

14 Questa critica non vuole ignorare l'importanza del principio di omogeneizzazione dei sistemi di programmazione e controllo e dei criteri di progettazione e utilizzo dei medesimi. Né intende sottostimare l'utilità del *benchmarking*, quale tecnica di confronto tra i risultati di diversi contesti tra loro relativamente omogenei. Ciò che qui si vuole evidenziare riguarda il rischio che la gestione della *performance* possa essere considerata quale attività realizzabile da soggetti collocati all'esterno dell'organizzazione di riferimento, piuttosto che invece da *controller* che operino a stretto contatto (ancorché in posizione di staff) con i soggetti la cui *performance* costituisce oggetto di misurazione, programmazione, gestione e – quale momento conclusivo – valutazione.

15 Da più di un decennio è stato avviato un sistema di "educazione permanente" delle risorse umane della Regione. Tale formazione investe anche le tematiche qui illustrate.

ottobre 2009, n. 150 ha fatto nascere nuove sfide per il settore pubblico, non solo per le amministrazioni centrali, ma anche per quelle periferiche (Hinna e Lasalvia 2011). I principali temi che la nuova riforma intende affrontare possono essere sintetizzati con riferimento ai seguenti principi:

- il *performance management* e la valutazione delle prestazioni costituiscono un processo, piuttosto che una successione di eventi isolati e tra loro disconnessi: a tal fine è necessario adottare una visione sistemica. Un concetto-chiave fa capo al “ciclo di gestione della *performance*”;
- la misurazione e valutazione della *performance* si realizzano lungo due dimensioni: quella organizzativa e quella individuale. La prima riguarda l’attuazione delle politiche pubbliche a livello dipartimentale o infra-dipartimentale; la seconda fa riferimento al contributo che ciascun manager offre alla *performance* del gruppo del quale fa parte;
- la gestione e la misurazione della *performance* implicano il ricorso ad opportuni obiettivi e corrispondenti indicatori di risultato. A tal fine, è necessario procedere ad un monitoraggio della *performance*, strumentale alla realizzazione di eventuali azioni correttive alle politiche *pro tempore* adottate. Ciò richiede il supporto e la collaborazione del *management*;
- è necessario fare ricorso a documenti formali che consentano di rilevare obiettivi e risultati. La pianificazione deve coprire un orizzonte temporale triennale;
- la valutazione della *performance* deve essere realizzata ad opera di soggetti diversi da coloro i quali sono preposti alla definizione degli obiettivi e dei corrispondenti indicatori di prestazione, nonché all’attività di rendicontazione dei risultati. La valutazione deve, cioè, essere espletata da soggetti *indipendenti* dal livello politico e da quello manageriale.

Il governo regionale ha adottato determinate misure volte ad accogliere i principi medesimi nel proprio ordinamento legislativo e amministrativo. A tal fine, attraverso la l.r. 5 aprile 2011, n. 5, la Sicilia ha recepito integralmente i principi di cui ai primi quattro punti sopra menzionati. ⁽¹⁶⁾

Per quanto attiene al quinto principio, di cui sopra, e più ampiamente alle unità deputate alla pianificazione e valutazione della *performance*, la stessa legge ha prescritto un termine di sei mesi perché la Regione possa delineare un nuovo sistema, che tenga conto della riforma nazionale.

A tal fine, la Regione ha istituito una “Cabina di Regia” il cui orientamento è stato quello di dotare gli uffici di diretta collaborazione dell’organo politico di apposite unità di “programmazione e monitoraggio”, a cui siano preposti soggetti esperti in programmazione e controllo. In forza di quanto

16 Si è peraltro sopra illustrato, come detti principi – sebbene spesso poco rispettati dalla pratica corrente – fossero già esistenti nella normativa e nella regolamentazione regionale in ambito di programmazione, controllo e valutazione delle prestazioni.

disposto dal suddetto d.lgs. 150/2009, la Regione intende altresì istituire un organismo indipendente di valutazione, che – pur essendo posizionato a livello centrale (presidenza) – possa interloquire anche con il livello periferico (assessorati). L'istituzione di questo organismo (seppur focalizzato sulla valutazione e non sulle altre fasi di gestione della *performance*) porterà all'abrogazione dei SEPICOS, la cui attività di programmazione strategica dovrà afferire agli uffici di gabinetto.

3.2. Il caso "Stato del North Carolina"

Le iniziative dello Stato del North Carolina ⁽¹⁷⁾ verso la progettazione e adozione di un sistema di gestione della *performance* hanno trovato manifestazione in due successive tappe.

Un primo tentativo fu realizzato nel 1993, quando il parlamento emanò una legge che contemplava il tema del *performance management*. Tuttavia tale norma fu abrogata nel 2001. Un secondo tentativo risale ad epoca più recente, quando il direttore dell'*Office of Budget and Management* (OSBM) ha riformulato il processo di programmazione 2007-2009, per adottare un processo di *budgeting* fondato sui risultati (*results-based*).

Ai fini del *performance management* ogni amministrazione negli USA, indipendentemente dal livello gerarchico-istituzionale nel quale è collocata, è responsabile della progettazione e dell'adozione del proprio sistema di gestione della *performance* (Redburn *et al.* 2008). Possibili eccezioni a questa regola riguardano le amministrazioni che seguono volontariamente determinati standard professionali condivisi con altre amministrazioni (ciò avviene spesso per i Comuni), nonché per quelle istituzioni governative che decidono di seguire determinati approcci alla gestione della *performance*, per poter beneficiare di trasferimenti finanziari da altre amministrazioni.

La figura 2 illustra una struttura semplificata della struttura organizzativa dello Stato del North Carolina. Dalla figura si desume come i cittadini eleggano i membri della legislatura e i giudici della Corte Suprema, e come il governatore dello Stato – responsabile dell'esecutivo – nomini la maggior parte dei soggetti posti a capo delle diverse agenzie.

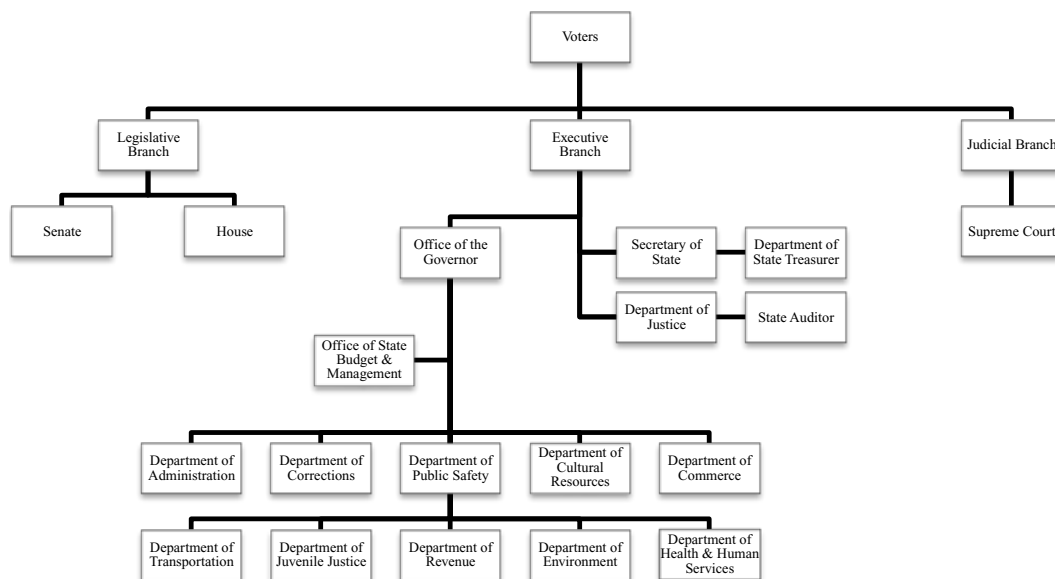
Una minoranza di tali cariche ⁽¹⁸⁾ è eletta direttamente dal popolo e ad esso direttamente risponde. Queste unità interagiscono comunque con il governatore nell'espletamento di varie funzioni amministrative, come ad esempio avviene per il processo di programmazione biennale.

La figura 2 mostra anche come il direttore dell'ufficio OSBM sia nominato dal governatore.

17 Il North Carolina è ubicato nella costa orientale degli USA, ed ha una popolazione di circa 9 milioni di abitanti.

18 Cioè, il segretario di Stato, il Ministro del tesoro, il procuratore generale (*attorney general*), e il presidente della Corte dei conti (*State auditor*).

Figura 2 – Struttura organizzativa semplificata del sistema “Stato del North Carolina”



Come si è detto, il primo sforzo dello Stato del Nord Carolina verso l'adozione di un sistema organico di *performance management* fu intrapreso nel 1993, con una legge (*General Statutes 143-10.3–143-10.6*) che recepiva i principi del c.d. movimento *reinventing government* (Osborne e Gaebler 1992). In particolare, tale normativa impose alle agenzie di Stato di formulare e formalizzare specifici obiettivi strategici e operativi per orientare l'attività gestionale. Inoltre, fu imposto alle agenzie di stato di sviluppare, con l'assistenza del direttore dell'ufficio OSBM, lo sviluppo di indicatori di *performance* per poter controllare il grado di conseguimento degli obiettivi perseguiti. Tali indicatori sarebbero stati utilizzati al fine di supportare l'adozione di decisioni complesse nella programmazione biennale.

Sebbene la normativa riguardante la formulazione degli obiettivi fosse abbastanza generale, quella riguardante lo sviluppo degli indicatori di *performance* è stata molto più specifica e prescrittiva. Sotto questo profilo la legge (19) ha disposto che il sistema di misurazione della *performance* di ciascuna agenzia includesse indicatori di volume, efficienza e di impatto, nonché recepisce determinate metodologie per individuare e rilevare gli indicatori e per valutare la *performance*.

Negli anni successivi il North Carolina è stato impegnato nella progettazione e attuazione del proprio sistema di gestione della *performance*, con l'intento di procedere oltre il momento della programmazione (*performance*

19 *General Statute 143-10.5.*

budgeting). In altre parole, lo Stato ha inteso orientare le proprie scelte di allocazione delle risorse a criteri di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici.

Sebbene la normativa abbia fortemente supportato e disciplinato l'adozione di un sistema formale di gestione della *performance* e abbia attribuito la responsabilità per l'attuazione di questo progetto al direttore dell'ufficio OSBM, a tal riguardo il North Carolina ha incontrato molti dei tradizionali problemi che ogni grande azienda è solita sperimentare quando deve cimentarsi con un forte cambiamento culturale e nei sistemi di gestione, in seguito all'attuazione di grandi riforme.

Limiti nell'attuazione di questo disegno di cambiamento possono essere riscontrati nelle carenze (in volume e qualità, cioè formazione ed esperienza professionale) delle risorse investite a supporto delle agenzie. È stato, altresì, sottostimato il tempo necessario per costituire una infrastruttura organizzativa ed informativa. Così, mentre alcune agenzie hanno sviluppato piani strategici adeguati, basati sulla scelta di opportuni indicatori di *performance* (coerenti con le variabili-chiave), altre agenzie hanno potuto fare affidamento solo su piani strategici descrittivi delle attività coerentemente ed istituzionalmente effettuate, e basati solo su indicatori di volume.

La normativa di cui si è detto è stata abrogata nel 2001, determinando così un'abrogazione di fatto anche del sistema di programmazione della *performance*. A parere di chi scrive, una possibile motivazione di tale decisione è connessa alla recessione nazionale dell'inizio degli anni 2000, che ha spostato l'attenzione della legislatura dalle riforme alle difficili decisioni di *budget*. Un'altra motivazione di tale scelta è ascrivibile alla mancanza della necessaria infrastruttura informativa atta ad alimentare un processo sistematico e plausibile di programmazione e gestione della *performance*.

Negli anni successivi, il sistema di gestione della *performance* nelle diverse agenzie di Stato ha funzionato sulla base delle iniziative dei dirigenti e secondo regole fissate *ad hoc*. Ad esempio, il dipartimento del tesoro ha sviluppato un numero di indicatori atti a misurare il successo del sistema pensionistico di Stato, e ha utilizzato tali indicatori per supportare delle analisi di *trend* e per alimentare alcune attività di *benchmarking* con altri Stati.

Il secondo tentativo volto a dotare il North Carolina di un sistema formale di *performance management* è stato sviluppato dal direttore dell'ufficio OSBM, nell'attuazione del processo di *budgeting* nei bienni 2007-2009 e 2009-2011. In questi due cicli di *budgeting* l'ufficio prescrisse che ciascuna agenzia di Stato supportasse la redazione dei propri bilanci previsionali con la formulazione di obiettivi strategici e operativi e l'esplicitazione di indicatori di *performance*.

È, tuttavia, il caso di osservare che lo strumento attraverso il quale l'ufficio OSBM ha operato (il regolamento) non ha la stessa natura giuridica della norma di legge. Ciò implica che le agenzie che non ricadono sotto il diretto controllo dell'ufficio OSBM possano essere soltanto invitate e incoraggiate a partecipare al programma di gestione della *performance*. Ne discende

che, in questo caso, un importante prerequisito per l'efficacia applicativa della regolamentazione non discende tanto dalla natura dell'atto normativo, quanto dalle capacità di leadership e dalle doti professionali del governatore e del direttore dell'ufficio OSBM.

Nel mese di marzo 2010 tale ufficio ha emanato delle linee-guida dettagliate sulla programmazione e sulla formulazione degli indicatori di *performance*. Ciò allo scopo di costituire una infrastruttura informativa in grado di documentare obiettivi e risultati, programmi correttivi, nonché modalità di rendicontazione e valutazione dei risultati. A tal fine, l'ufficio si è avvalso del supporto professionale della *School of Government* dell'Università del North Carolina at Chapel Hill.

Lo stesso metodo è stato seguito nel mese di settembre 2010, al fine di avviare il processo di programmazione per il biennio 2011-2013. Sebbene allo stato attuale gli esiti di questa seconda tappa nell'adozione di un sistema di *performance management* non siano stati ancora prodotti, è possibile intravedere che – similmente a quanto è avvenuto nella prima tappa – i risultati finali saranno ancora una volta influenzati dalla crisi economica corrente. Ai fini della predisposizione del bilancio previsionale biennale, il governatore ha redatto un piano proteso a consolidare un certo numero di agenzie di Stato, riducendone così il numero complessivo da 14 a 8. ⁽²⁰⁾

A tal riguardo, la domanda che è possibile porsi è la seguente: *può la progettazione e attuazione di un sistema di gestione della performance continuare ad essere efficace in presenza di una struttura e di meccanismi organizzativi in corso di modifica?*

Per rispondere a questo quesito, è possibile osservare che lo Stato del North Carolina, similmente ad altri, dispone di una robusta infrastruttura in grado di alimentare il proprio bilancio previsionale biennale e di fornire informazioni atte ad acquisire e rendicontare informazioni sulla propria *performance*. Peraltro, è stato ampiamente dimostrato come l'intensità con cui gli indicatori-chiave di *performance* sono incorporati nei processi di *budgeting* faccia aumentare la probabilità che decisioni vengano orientate ai risultati attesi (Ammons e Rivenbark, 2008).

4. Analisi comparativa

Dai due casi di studio qui illustrati emergono interessanti elementi di riflessione circa i fattori che maggiormente influiscono sui processi di adozione dei sistemi di gestione della *performance*. Detti fattori sono individuabili nella struttura organizzativa e nei connessi meccanismi di coordinamento, nei sistemi politico-istituzionali, negli indicatori di *performance* adottati e nei sistemi informativi.

20 Ad esempio, le agenzie denominate "administration", "controller's office", "information technology", e "office of state personnel" verranno consolidate in un'unica agenzia denominata "management and administration". Ancora, le agenzie "crime control & public safety", "correction and juvenile justice & delinquency prevention" assumeranno l'unico nominativo di "public safety".

Struttura organizzativa

Il primo insegnamento che si è tratto dall'analisi effettuata è riconducibile al fatto che, ai fini della progettazione e adozione dei sistemi di gestione della *performance*, è necessario maturare una consapevolezza delle difficoltà connesse alla trasformazione dei sistemi culturali e delle strutture organizzative. Sebbene i soggetti titolari della funzione politica possano comprendere il bisogno di un governo orientato a criteri di efficienza ed efficacia, essi al contempo hanno ben presenti le attese dei loro elettori e cercano ogni opportunità per soddisfarle, spesso a scapito del perseguimento di obiettivi di più ampio respiro e di più lungo periodo.

Il vantaggio della struttura organizzativa della Regione Sicilia su quella del North Carolina consiste nel fatto che al presidente sia attribuito il ruolo di tracciare e adottare una linea politica con degli obiettivi strategici che possano accomunare tutti i dodici assessorati. Tuttavia, quando si opera in ambienti ostili alle riforme sulla gestione della *performance*, questo vantaggio tende ad essere controbilanciato dagli effetti della negoziazione politica, che spesso indebolisce la capacità del presidente di coordinare opportunamente le azioni dei diversi assessorati (Ongaro e Valotti 2008). Questo fenomeno assume carattere ancor più complesso quando i diversi assessori regionali sono chiamati necessariamente a guadagnare il consenso tra le istituzioni locali.

Il governatore del North Carolina, per altro verso, si trova innanzi al problema di non potere direttamente influenzare i diversi ambiti organizzativi, in quanto – come si è detto – alcuni soggetti non sono di sua diretta nomina.

In un lavoro focalizzato sulle istituzioni nazionali, Pollitt (2006) ha evidenziato come i governi caratterizzati da una struttura decentralizzata tendano ad incontrare maggiori difficoltà, rispetto a quelli con una struttura centralizzata, nell'adottare dei sistemi adeguati di *performance management*. Conseguentemente, si ritiene che una riforma sui sistemi di gestione della *performance* non possa ignorare le caratteristiche della struttura organizzativa e altre importanti variabili organizzative – anch'esse di natura strutturale – come, ad esempio, la cultura e lo stile di controllo.

A tal riguardo, si ritiene che gli errori compiuti da entrambe le amministrazioni investigate nel presente lavoro, insegnino come una riforma che faccia leva su un numero limitato di sottosistemi (come, ad esempio, quello finanziario, o del personale) o si basi soltanto su un approccio prescrittivo di mero adempimento formale a norme giuridiche e regolamenti, senza adottare un approccio integrato e di lungo periodo, rischi di condurre inevitabilmente a pericolosi fallimenti.

Ruolo della legislazione

Il secondo insegnamento che è possibile trarre da questa analisi comparativa è che, sebbene la presenza di una normativa che renda cogente la proget-

tazione e l'adozione di un sistema formale di gestione della *performance* non garantisca di per sé il successo; essa è, però, d'ausilio al fine di impegnare le diverse componenti dell'amministrazione verso il perseguimento dei principi di *accountability* e di trasparenza.

Come insegna il caso della Sicilia, la presenza di una fitta normativa in materia di *performance management*, ha determinato alcuni miglioramenti nell'adozione dei sistemi di programmazione e controllo. Per quanto tali miglioramenti possano essere percepiti come marginali, la realtà è invece che essi avrebbero anche potuto non concretizzarsi, in mancanza della normativa nazionale e regionale, di cui si è detto.

Per altro verso, è possibile riconoscere come la presenza di una normativa in materia non abbia prodotto i risultati attesi nel North Carolina e che – anche se in presenza soltanto di una regolamentazione – è in atto oggi un tentativo di riprogettazione del sistema, seppur condizionato da numerosi ostacoli di natura ambientale e strutturale.

I risultati che emergono dall'analisi comparativa dei due casi consentono di suffragare sia la tesi avanzata da parte della letteratura scientifica che sostiene l'importanza dei processi di riforma normativa per l'adozione dei sistemi di *performance management*, sia la tesi di coloro che invece ne mettono in dubbio l'effettiva portata (si veda quanto illustrato nel par. 2). Infatti, nel caso della Regione Sicilia e in quello del North Carolina, l'azione normativa ha avuto il ruolo di suscitare negli attori-chiave la percezione dell'importanza e della necessità di adottare sistemi formali di programmazione e di gestione della *performance*. A tale percezione ha avuto seguito una effettiva azione. Tuttavia, i due casi dimostrano anche come tale adozione non sia stata adeguatamente supportata da una crescita nelle competenze professionali e dei sistemi organizzativi. Ciò ha fatto sì che i cambiamenti apportati si siano spesso cristallizzati su un piano meramente formale, ispirato cioè ad una cultura dell'adempimento, piuttosto che ad una cultura del risultato.

Leadership

A prescindere dall'esistenza di una normativa specifica in materia, un terzo insegnamento è riconducibile alla necessità di un'amministrazione dotata di una forte *leadership* e credibilità professionale, ai fini della effettiva adozione dei sistemi di gestione della *performance* progettati. Tale *leadership* si sostanzia anche nella capacità di costituire dei fattori strutturali che fungano da elemento di traino per tutti i soggetti, ai fini dell'adozione di un dato sistema: ad esempio, questo è il caso della presenza di strutture informative comuni, cioè in grado di assicurare una trasparenza e capillarità nella disponibilità di dati condivisi da diverse parti dell'amministrazione, che aiutino a procedere verso un metodo comune per la selezione degli indicatori e la valutazione della *performance*.

Entrambi i casi di studio analizzati evidenziano la crucialità di questo aspetto del problema. A tal riguardo, si è detto dello sforzo profuso dalla

Regione Sicilia verso la formazione e l'acquisizione di apporti professionali specifici attraverso un rapporto privilegiato con l'Università. Il caso del North Carolina evidenzia ancor di più l'importanza delle doti di *leadership*: si pensi al ruolo-chiave esercitato dal direttore dell'ufficio OSBM, ai fini dello sviluppo e dell'adozione di una metodologia condivisa dai diversi ministeri per la programmazione e la più ampia gestione del ciclo della *performance*.

Ne consegue l'importanza per le amministrazioni pubbliche dell'attività di selezione, formazione e sviluppo di risorse umane qualificate nel *performance management*, e dotate di credibilità, doti di *leadership* e carisma professionale (Kelly e Rivenbark, 2011).

Infrastruttura informativa

Un altro importante elemento che emerge dall'analisi effettuata può essere ricondotto all'importanza di un adeguato sistema informativo a supporto dei processi di programmazione e controllo e di gestione della *performance*. Le esperienze della Sicilia e del North Carolina evidenziano come la mancanza di una infrastruttura comune a tutti i rami dell'amministrazione, che consenta di assicurare l'acquisizione e trasmissione di dati tra loro omogenei, possa significativamente ostacolare il consolidamento dei programmi previsionali di ciascun assessorato o ministero. Ciò determina una mancata visione integrata della gestione e delle politiche pubbliche, e una carente valutazione del loro impatto sui bisogni dei cittadini e della più ampia collettività.

Indicatori di performance adottati

Un ultimo, ma non meno importante, elemento di riflessione che emerge dall'analisi dei due casi è riconducibile al rischio che una prospettiva focalizzata sull'acquisizione di dati e su una misurazione dei risultati orientata agli *input* (cioè agli sforzi profusi) e/o agli *output* (cioè ai volumi di attività) possa impedire l'effettivo espletamento del ciclo di gestione della *performance*.

Sebbene il tema in oggetto sia tutt'altro che nuovo in letteratura, si ritiene che l'analisi dei due casi abbia evidenziato come l'adozione di opportuni indicatori di *outcome* a fianco di indicatori di *output* e di efficienza, sia tutt'altro che semplice e immediata nella realtà delle amministrazioni pubbliche territoriali. Infatti, essa presuppone l'adozione di un sistema di leve sinergicamente manovrate al fine di procedere da una mera attività di misurazione ad una gestione integrata della *performance*. Tali leve comprendono gli elementi critici ai quali si è fatto precedentemente riferimento, cioè: l'analisi dei processi, le competenze e la *leadership*.

5. Conclusioni

L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di contribuire al processo di maturazione delle conoscenze sulla gestione della *performance* nelle am-

ministrazioni pubbliche regionali, tema relativamente poco investigato in ambito di ricerca comparativa. Gli studi condotti in materia tendono, infatti, a focalizzare principalmente i due livelli istituzionali estremi nel sistema delle amministrazioni pubbliche, cioè il livello nazionale e quello comunale.

L'analisi comparativa condotta sui casi della Regione Sicilia e dello Stato del North Carolina è stata di ausilio per esplorare i punti di forza e di debolezza dei sistemi di gestione della *performance* nelle due realtà e, sulla base di questi, per delineare un numero di fattori critici di successo per la progettazione e adozione di sistemi di programmazione e gestione della *performance* nelle amministrazioni regionali. Questi fattori riguardano specialmente le caratteristiche del sistema organizzativo e istituzionale, ⁽²¹⁾ la disciplina normativa, le doti di *leadership* e la credibilità degli attori-chiave, le caratteristiche degli indicatori adottati, la disponibilità di un sistema che renda omogeneo e intellegibile il flusso dei dati e delle informazioni in tutto il sistema amministrativo.

Si ritiene che l'analisi empirica qui condotta abbia dimostrato come strutture differenti tra loro siano in grado di generare diversi risultati nell'adozione dei sistemi di gestione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche territoriali.

Un passo logico successivo al lavoro qui svolto potrà consistere nell'individuazione di specifici quesiti di ricerca che possano costituire opportune basi di approfondimento in ordine a temi che, in questa sede, sono stati appena delineati (ad esempio, con riferimento agli aspetti normativi, culturali, organizzativi, tecnico-professionali).

Ci si auspica di poter dare seguito al presente lavoro con ulteriori analisi comparative basate su casi di studio, al fine di individuare maggiori dettagli sui fattori che possano consentire alle amministrazioni regionali di compiere dei passi avanti nella progettazione e adozione di sistemi di gestione della *performance* che siano di vero ausilio ad un miglioramento e ampliamento del valore generato dal settore pubblico.

Bibliografia

- AMMONS D. N., RIVENBARK W.C. (2008), "Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project", *Public Administration Review*, 68(2), pp. 304-318.
- ARGYRIS C., SCHÖN D. (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ARISTIGUETA M.P., ZAROOK-SIKKANDER N. (2011), "Managing for Results in Six States: Progress in Over a Decade". Paper presentato alla *Annual Conference of the American Society for Public Administration*.
- BARZELAY M. (1997), "Performance Auditing Strategies in OECD Nations",

²¹ Sui legami tra sistema "aziendale" e sistema "istituzionale", ai fini delle riforme nel *management* pubblico, si consulti utilmente: Borgonovi, 1996, p. 105.

- in JONES J.R., SCHEDLER K. e WADE S.W. (a cura di), *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich: Jai Press.
- BERGAMIN BARBATO M. (1997), "Realmente cambia il controllo nelle Pubbliche Amministrazioni? Rischi e prospettive", *Azienda Pubblica*, 10(5), pp. 485-495.
- BERGAMIN BARBATO M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino: Utet.
- BIANCHI C. (2004), *Sistemi di Programmazione e Controllo per l'Azienda "Regione"*, Milano: Giuffrè.
- BIANCHI C. (2007), "Note Critiche e Metodologiche sulla Progettazione dei Sistemi di Programmazione e Controllo nell'Azienda 'Regione'. Riflessioni alla Luce del Caso "Regione Sicilia", *Azienda Pubblica*, 20(1), pp. 11-28.
- BIANCHI M. (2000), "Quali criteri e quali controlli nella riforma della P.A.?", *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, pp. 133-142.
- BORGONOV E. (1996), *Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*, 1° ed., Milano: Egea.
- BORGONOV E. (1999), "Che fine hanno fatto le riforme?", *Azienda Pubblica*, 12 (3), pp.185-190.
- BOURDEAUX C., CHIKOTO G. (2008), "Legislative Influences on Performance Management Reform", *Public Administration Review*, 68 (2), pp. 253-265.
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2008), *Managing Performance*, London: Taylor & Francis Group.
- BRUNETTI G. (1985), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Milano: Angeli.
- CHRISTENSEN T., LAEGREID P. (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Surrey: Ashgate Publishing.
- CODA V. (1970), *I costi standard nella programmazione e nel controllo di gestione*, Giuffrè, Milano.
- FALETEHAN F. (2010), *Performance Management in Australia and Indonesia*, Saarbrücken: VDM Publishing.
- FATTORE G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Milano: Egea.
- FERRARIS FRANCESCHI R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale*, Milano: Giuffrè.
- FLAMHOLTZ E. (1996), *Effective Management Control. Theory and Practice*, Kluwer, Assinippi Park, Mass.
- FRANK H.A., D'SOUSA J. (2004), "Twelve Years into the Performance Measurement Revolution: where we need to go in Implementation Research", *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), pp. 701-718.
- HEADY F. (1984), *Public Administration: A Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker.
- HINNA L., LASALVIA M. (2011), *La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management*, Roma: EPC.
- JONES L.R., MUSSARI R. (2000), "Public Management Reform in the U.S. and Italy: Accounting, Measurement and Financial Reporting", *International Public Management Review*, 1(1), pp. 56-62.

- JREISAT J.E. (2002), *Comparative Public Administration and Policy*, Boulder, CO: Perseus Books Group.
- KELLY J.M., RIVENBARK W.C. (2011), *Performance Budgeting for State and Local Government*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- LU Y., WILLOUGHBY K. (2008), "Charting Performance Budgeting Laws in the States: Successful or Just Hype?" Paper presentato alla *Annual conference of the Association for Budgeting and Financial Management*.
- MENEGUZZO M. (1990), "Metodologie di Ricerca sulle Aziende e Amministrazioni Pubbliche: Un'Analisi Comparativa degli Studi di Diversi Paesi", *Azienda Pubblica*, 2(3), pp. 477-511.
- MENEGUZZO M. (2002), "Amministrazione centrale e agenzie operative: i nuovi laboratori del controllo strategico e del controllo di gestione", in: AA.VV., *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali*, Catanzaro: Il Rubbettino.
- MOYNIHAN D.P. (2006), "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 66(1), pp. 77-89.
- MUSSARI R. (a cura di) (2001), *Manuale operativo per il controllo di gestione. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, Catanzaro: Il Rubbettino.
- ONGARO E. (2005), "Modelli per l'Analisi Comparativa e il Trasferimento di Esperienze Estere in Materia di Riforma dei Sistemi di Management Pubblico", in PEZZANI F. (a cura di), *Logiche e Strumenti di Accountability per le Amministrazioni Pubbliche*, Milano: EGEA.
- 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*, New York: Penguin Group.
- OTENYO E., LIND N. (2006), "Comparative Public Administration: Growth Method and Ecology", in OTENYO E., LIND N. (a cura di), *Comparative Public Administration*, Oxford: The Essential Readings.
- PETERS G. (1988), *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- PETERS G. (1996), "Theory and Method in the Study of Comparative Public Administration" in BEKKE H., PERRY J.L., TOONEN T.A.J. (a cura di), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, IN: Indiana University Press.
- PICKVANCE C. (2001), "Four Varieties of Comparative Analysis," *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1), pp. 7-28.
- 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., BOUCKAERT G. (2004), *Public Management Reform*, Oxford, NY: Oxford University Press.

- REDBURN F.S., SHEA R.J., BUSS T.F. (2008), *Performance Management and Budgeting*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- ROBERTS N.C., BRADLEY R.T. (2002), "Research Methodology for New Public Management". *International Public Management Journal*, 5(1), pp. 17-51.
- SCOTT W.R. (1994), "Institutional analysis: Variance and process theory approaches", in SCOTT W.R., MEYER J.W. (a cura di), *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- VAN DOOREN W. (2011), "Better Performance Management. From Single and Double Loop strategies", *Public Performance & Management Review*, 34(3) , pp. 421-434.
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, London: Routledge.
- VARMA A., BUDHWAR P., DENISI A. (2008), *Performance Management Systems. A Global Perspective*, Oxon, UK: Routledge.
- YIN R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Method*, Sage Publications, Thousand Oaks, California.