

C'E' UN COPERCHIO PER OGNI PENTOLA! IL RAPPORTO TRA LA MISURAZIONE DELLE PRESTAZIONI E L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA NEI MINISTERI ITALIANI

Giovanni Barbato, Alessandro Salvadori e Matteo Turri

SINOSI: In seguito alla diffusione della misurazione delle prestazioni (PM) all'interno delle organizzazioni pubbliche, una vasta letteratura si è sviluppata intorno al funzionamento e alle difficoltà delle stesse organizzazioni. Questo documento intende indagare il RAPPORTO TRA LE ATTIVITA' AMMINISTRATIVE, che per loro natura possono avere caratteristiche diverse, E I SISTEMI PM.

L'applicazione del PM nei ministeri italiani si misura attraverso l'analisi di 1511 obiettivi/indicatori e mostra la rilevanza delle attività amministrative nell'influenzare la capacità di misurazione delle prestazioni e suggerisce che trascurare questo collegamento è dannoso per il sistema di valutazione e compromette la sua capacità di fornire una rappresentazione affidabile del contributo dell'organizzazione pubblica in relazione alle prestazioni.

1.INTROUZIONE

La nuova gestione pubblica (NPM) ha generato un nuovo slancio nella misurazione delle prestazioni (PM), che erano in cima all'Agenda dell'ordine del giorno in molti paesi, rappresentando così il perno o uno dei principali elementi all'interno dei programmi di riforma della PA. Ingraham (2005) afferma che per gran parte del XX secolo, e certamente a partire dagli anni '80, per prestazioni sono state agognate come il "canto delle sirene" dalle Nazioni di tutto il Mondo, soprattutto perché nonostante le promesse di performance possano essere difficili da mantenere, sono quelle giuste in quanto costituiscono il nucleo di ogni governance e processo di responsabilità nelle PA. Nonostante questa ampia diffusione, il PM è spesso descritto come pieno di punti deboli che si basano sulla riforma NMP. Invece di sostenere le misure ispirate dalla rivoluzione NPM, il PM può divenire uno ostacolo alle riforme e una mera attività burocratica che tende all'autolegittimazione piuttosto che all'utilità "colpendo così il bersaglio ma mancando il punto centrale."

Come il NPM, il PM si è sviluppato maggiormente a livello operativo legato alla sua diffusione ed implementazione operativa, spesso tralasciando una riflessione teorica approfondita. D'altra parte, la diffusione del PM è avvenuta sulla base di linee guida esterne e input piuttosto che sulla base di richieste interne e di consapevoli esigenze organizzative.

Un aspetto analitico per esplorare il tema della misurazione delle attività amministrative (cioè attività prodotte dalle PA), meno contingente ma strutturale e trasversale, è il legame tra PM e le caratteristiche dell'attività misurata. A partire dal 1979 con Ouchi, diversi studi hanno esaminato la misurabilità delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche. Questa analisi si propone di contribuire a questo dibattito esaminando i dati ottenuti a seguito della richiesta di PM nei ministeri italiani. Superare la natura aneddotica di molte analisi sullo stato delle PM, soprattutto nei Paesi che non parlano inglese, questo studio, attraverso una rassegna documentaria comprende 11 ministeri e analizza 1511 obiettivi o indicatori utilizzati per misurare la performance delle attività amministrative.

Sulla base della definizione di ambiguità delle attività amministrative proposta da Abma e Noordegraaf nel 2003, in base al livello di routine dell'azione amministrativa e all'importanza delle interazioni con i soggetti esterni al processo di produzione, questo studio propone 2 obiettivi:

- 1- VERIFICARE se sulla base dei dati raccolti, il tipo di attività misurata è rilevante nel determinare la capacità della misurazione del sistema al fine di inquadrare le prestazioni;
- 2- Sulla base dell'analisi empirica, FORMULARE alcune considerazioni utili a sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo l'attuazione di PM nelle attività delle PA.

Questo articolo intende esplorare la connessione tra le caratteristiche dell'amministrazione e il PM in Italia con i ministeri al fine di trarre utili considerazioni anche in relazione all'utilizzo dei sistemi PM nelle Pubbliche Amministrazioni.

Dichiarazione di interesse pubblico→ al fine di operare correttamente la misurazione delle prestazioni i sistemi richiedono la consapevolezza del loro impatto sulle organizzazioni (reattività) e funzionano come strumenti tecnici e neutrali. L'uso di sistemi di misurazione delle prestazioni dovrebbe essere adattato alle caratteristiche dell'amministrazione, attività che questi sistemi misurano. Davanti ad attività amministrative complesse e ambigue vi è un collegamento diretto della misurazione delle prestazioni sistema con la retribuzione legata alle prestazioni e meccanismi che possono generare resistenza e favorire il gioco d'azzardo. Con questo tipo di attività è preferibile usare indicatori per esplorare la creazione di senso del processo di misurazione delle prestazioni al fine di individuare le aree di azione che richiedono particolare attenzione e per evidenziarne le priorità.

2. RECENSINI DI LETTERATURA

A partire dagli anni '80 la centralità del PM nel paradigma del NPM è supportata dall'ampia e trasversale diffusione dei meccanismi e delle pratiche del PM in varie nazioni e settori pubblici. Questa diffusione è lontana dall'aver esaurito la sua spinta propulsiva. A fronte di una marcata diffusione, la letteratura ha analizzato, senza risultati fin ora, il reale contributo dei sistemi di misura alle prestazioni delle PA e, più in generale, le difficoltà incontrate dai sistemi PM. Il PM è stato interrogato da molti e accusato di aver tradito le promesse ad esso legate.

Un approccio critico verso l'implementazione dei sistemi di misura che ha trovato ampio sostegno è l'approccio mirato a trovare punti deboli significativi e diffusi nella definizione degli obiettivi, degli indicatori e nel collegamento tra indicatori e obiettivi che appaiono deboli e incapaci di rappresentare il reale contributo delle organizzazioni pubbliche in termini di performance.

Come sostengono alcuni studi, questi problemi sono il risultato della difficoltà degli obiettivi e degli indicatori nel rappresentare in modo completo ed efficace le azioni amministrative, generando così un cosiddetto PARADOSSO DELLE PRESTAZIONI (Meyer e Gupta 1994), per cui gli indicatori utilizzati nella misurazione portano ad una valutazione completamente diversa dal livello di performance effettivamente raggiunto. In altre parole, gli indicatori perdono la loro capacità di distinguere il bene dal male nelle prestazioni e, "di conseguenza, il rapporto tra le prestazioni effettive e quelle comunicate declina"; c'è quindi una divergenza tra l'organizzazione degli obiettivi e il sistema di misurazione, in cui i primi sono misurati e solo parzialmente rappresentati dai secondi. Considerato il livello di operatività e di complessità strutturale delle procedure amministrative, i sistemi di misura tendono a concentrarsi sugli aspetti amministrativi più facilmente quantificabili e a breve termine, e quindi misurabili. Questo a definitiva azione "tunnel vision" e fenomeni di "fissazione della misura" lasciando da parte aspetti qualitativi, di valore ed etici, che sono comunque centrali per le attività pubbliche. Come evidenziato (anche empiricamente) è più probabile che gli indicatori misurino aspetti più facilmente quantificabili rispetto ad aspetti più rilevanti, creando così un vuoto informativo.

Mentre alcuni autori associano questo problema alla complessità intrinseca dell'azione pubblica, altri sottolineano che la definizione di obiettivi e indicatori è spesso soggetta a fenomeni di "gioco" cioè manipolazione deliberata dei sistemi di prestazioni al fine di garantire vantaggi del processo di valutazione da parte di coloro che definiscono, ad esempio, i fenomeni chiamati effetti "Cricchetto e Soglia", descritti da Bevan e Hood nel 2006 e da Kelman e Fiedman nel 2009. Un livello di analisi più teorico evidenzia la necessità di considerare "i sistemi di misurazione delle prestazioni come strutture sociali di interazione tra individui e istituzioni"; andando oltre una visione strumentale e razionale di PM per abbracciare una visione più matura tenendo conto del fatto che le misure, una volta introdotte, hanno una loro autonomia e

portano a percezioni, comportamenti e risposte diverse da coloro che hanno a che fare con loro. In questo modo, il OM passa da strumento di rilevamento delle prestazioni a uno strumento che influenza i comportamenti delle organizzazioni e degli individui.

Accanto a questo dibattito sui limiti del PM nelle PA, ci sono altri contributi che si basano su un approccio pragmatico e hanno cercato di individuare i fattori che favoriscono lo sviluppo dei PM. Con specifico riferimento alla PA, De LancerJules e Holzer nel 2001 identificano 2 tipi di fattori che influiscono sull'adozione e sull'implementazione dei sistemi PM.

- 1- Da un punto di vista RAZIONALE/TECNOCRATICO → ci sono 4 fattori che favoriscono l'adozione di una performance di sistema di valutazione:
 - RISORSE DEDICATE ALLA MISURAZIONE DA PARTE DEL PERSONALE CON COMPETENZE IN MATERIA DI PM;
 - INFORMAZIONI la disponibilità di informazioni adeguate su come funziona il PM.
 - ORIENTAMENTO ALL'OBIETTIVO → come le organizzazioni stabiliscono gli obiettivi e le strategie per scopi operativi.
 - REQUISITI ESTERNI → la disponibilità di requisiti che favoriscono l'adozione di un sistema PM, ad esempio una disposizione legislativa.
- 2- Da un punto di vista politico/culturale, gli autori evidenziano tre ulteriori fattori:
 - GRUPPI DI INTERESSE INTERNI → il coinvolgimento e il sostegno delle persone che lavorano nell'organizzazione in fase di valutazione legittima i cambiamenti e favorisce l'utilizzo dei risultati;
 - GRUPPI DI INTERESSE ESTERNI E SINDACATI → il supporto di coloro che lavorano al di fuori dell'organizzazione valutata (cittadini, sindacati, rappresentanti politici) ha un impatto.
 - ASSUNZIONE DI RISCHI E ATTEGGIAMENTI → la cultura organizzativa gioca un ruolo importante nel determinare l'accettazione e la modifica dei sistemi PM.

Non si tratta di classificazioni definitive o esaustive in quanto possono essere ampliate con casi specifici fattori o con intenzione di sottolineare il contributo specifico di un fattore. Un elemento comune tra questi fattori è che sono collegati al sistema PM e alle condizioni organizzative in cui viene attuato. Da un certo punto di vista, questi fattori sono quindi contingenti, cioè possono o meno verificarsi in relazione alle azioni intraprese o alla presenza di determinate circostanze. Tuttavia, c'è un fattore incrociato, che è all'interno del sistema PM tra le caratteristiche delle attività e la loro misurabilità è stata evidenziata da uno studio condotto da Hackman e Oldham nel 1980 che afferma che, man mano che la routine diminuisce l'ambiguità aumenta, le attività sono meno facilmente misurabili. Blankart nel 1987 discute sulla privatizzazione e la possibilità di implementare individuando alcuni servizi che sono più facilmente misurabili rispetto ad altri per i quali la misurazione risulta più complessa. Mascarenhas nel 1996 classifica tutte le funzioni pubbliche delle agenzie del settore pubblico della Nuova Zelanda in base al grado di difficoltà a misurarne i loro output e i risultati sottolineando così l'importanza di adottare diversi sistemi di misurazione in base alle caratteristiche dell'attività misurata. In relazione ai servizi pubblici Frey, Homberg e Osterli nel 2013 affermano che il controllo dell'output è compatibile esclusivamente con l'attività caratterizzata da un lato da un alto livello di misurabilità e attribuzione dei risultati. Le uscite devono essere osservabili e attribuibili e non caratterizzato da un'intensa interdipendenza tra i vari attori coinvolti. Altrimenti, un sistema PM è esposto ad effetti disfunzionali come "obiettivo di un effetto di spostamento" o "effetto multiplo". In altre parole, se non c'è modo di misurare quali risultati sono prodotti dall'azione amministrativa o se la loro identificazione è controversa, si perde il presupposto fondamentale su cui si basa la valutazione delle prestazioni, che inevitabilmente apre la strada a disfunzioni come la misurazione di uscite parziali o non rappresentative. Un contributo significativo nell'apprezzare la rilevanza del collegamento tra le misurazioni e le attività misurate provengono da Noordegraaf e Abma nel 2003 che classificano l'attività in 3 serie sulla base di quanto sono conosciute (soggette a forte classificazione) e contestate (giudicate sulla base di

standard condivisi). Le **attività convenzionali** sono quelle caratterizzate da attività di routine che non ben note e i cui standard sono incontestabili. I risultati del processo amministrativo possono essere conosciuti, misurati e confrontati nel tempo. D'altra parte, le **attività non convenzionali** sono caratterizzate da attività non di routine, confuse e conflittuali. I **processi innovativi** le uscite possono essere difficilmente conosciute, misurate e classificate. non ci sono norme condivise perché si riferisce ad aree con interessi e valori divergenti che cambiano nel tempo. Queste attività non instabili e rendono difficile misurare i risultati rispetto a quello prestabiliti e obiettivi.

Infine, le attività di transizione di trovano in una situazione intermedia tra i due casi e fanno riferimento a "molti elementi nuovi e sconosciuti delle norme che sono oggetto di discussione.

Abma e Noordegraaf nel 2003 presentano un ragionamento simile a partire dalla considerazione delle ambiguità che caratterizzano le attività e il processo produttivo svolte dalle PA. La natura delle interazioni tra produttore e consumatore ci permette di dividere le attività tra quelle che mirano A PRODURRE UN OUTPUT PRESTABILITO ATTRAVERSO UN'INTERAZIONE UNILATERALE TRA PRODUTTORE E CONSUMATORE e le attività basate su UN'INTERAZIONE BILATERALE IN CUI I CLIENTI E I CITTADINI SONO CO-PRODUTTORI E INFLUENZANO ATTIVAMENTE IL SERVIZIO→la natura del processo di produzione è caratterizzata da interazioni su due lati. La natura del processo di produzione distingue tra ROUTINE O RIPETITIVA E STRANDARDIZZATA e PRODUZIONE NON DI RUTINE→ anche in questo caso, i due autori concludono che una forte enfasi sul PM è appropriata sono in attività caratterizzate da un limitato livello di ambiguità, ovvero processi di produzione con un solo lato delle interazioni e delle routine. Negli altri casi, l'utilizzo di PM deve essere effettuato con cautela, poiché l'ambiguità dell'attività misurata riduce il valore dei risultati della valutazione. Dal punto di vista del NPM, Speklè e Verbeeten nel 2014, pur confermando il legame tra l'attività da misurare e il sistema di misura, sottolineano l'importanza non solo di misurare ma anche di farlo a partire da obiettivi e traguardi prestabiliti. Questa necessità non richiede solo capacità di misurazione ma anche capacità di stabilire obiettivi attraverso la conoscenza preliminare delle funzioni di produzione.

A questo proposito, gli autori definiscono la contrattualizzazione del settore pubblico attività sulla base delle loro caratteristiche in termini di capacità di fissare obiettivi univoci, capacità di misurare gli output evitando distorsioni e conoscenza delle funzioni di produzione.

Solo le alte attività di contrattilità sono compatibili con un utilizzo dei PM in termini di incentivi, come sottolineato dal programma NPM. In altri casi (bassa contrattilità), un incentivo orientato all'uso del PM porta a comportamenti disfunzionali e distorsioni nei comportamenti dei manager. Tuttavia, per le attività con limitata contrattualizzazione l'uso esplorativo del PM può essere applicato per identificare le aree di azione che richiedono un'attenzione particolare o per segnalare la priorità o le aspettative in termini di prestazioni desiderate.

3. Un lungo percorso con pochi risultati: l'introduzione della misurazione delle prestazioni nelle AP italiane

In questo paragrafo si parla del percorso che porta all'introduzione dei PM nelle PA italiane. I principali attori coinvolti sono i ministeri, in quanto, questo tipo di regolamentazione si applica direttamente ad essi, a differenza di altri enti territoriali e settori con normative di recepimento specifiche. La PA italiana è stata tradizionalmente caratterizzata da un sistema di amministrazione basato su un diritto amministrativo che ha un approccio burocratico. Questo approccio è stato oggetto di un'importante riforma fin dai primi anni Novanta. Uno dei parametri di riferimento più rilevante riguardava l'introduzione dei meccanismi di PM.

Il D.Lgs. 29/1993 è il primo provvedimento che prevede la valutazione interna dei risultati delle attività svolte dalle PA. Con questa misura, è facile individuare un approccio basato sul NPM: la definizione degli obiettivi da raggiungere e la loro valutazione da parte degli organi di gestione politica è il presupposto per

la piena autonomia gestionale dei dirigenti. Tuttavia, una legge successiva (D. Lgs. 286/1999) definisce i termini dell'attività del PM, affidandogli il compito di stimare la congruenza tra gli output ottenuti e gli obiettivi fissati in precedenza. A tal fine, la legge prevede che gli uffici e i soggetti incaricati dell'attività di valutazione ("Uffici di controllo interno) redigano, almeno una volta all'anno, una relazione riservata al Ministro del ministero in questione i cui si analizzano i risultati delle analisi effettuate e si propongono proposte di miglioramento.

Anche se l'obbligo legale incoraggia o costringe tutti i ministeri a mettere in atto modi per misurare prestazioni, i risultati sono stati molto modesti. Le attività di controllo si limitano a verificare il raggiungimento di obiettivi prestabiliti. Solo in termini di conformità. Tutto questo avviene senza documenti che riassumano le attività svolte e senza ulteriore utilizzo dei risultati ottenuti. Dieci anni dopo, il fallimento del sistema delineato dal D. Lgs. 286/1999 ha portato alla riforma del PM con il D. Lgs. 150/2009. Questa riforma ha anche un approccio basato sul NPM. Il sistema di valutazione delle prestazioni (ciclo delle prestazioni), si basa su due documenti che ogni PA è obbligata ad adottare. Il primo, PIANO DI PERFORMANCE, è un programma preliminare da adottare annualmente entro il 31 gennaio da parte di un organo politico, che individua gli obiettivi strategici e operativi e i relativi indicatori che dovrebbero guidare le attività amministrative e le azioni durante l'esercizio della valutazione.

Il secondo documento è il PERFORMANCE REPORT, viene sempre approvato da parte degli organi politici, è un documento finale che riporta il grado di raggiungimento degli obiettivi evidenziando possibili carenze. Sia il 286/1999 che il 150/2009 prevedono misure per collegare parte della retribuzione del personale che lavora nelle PA ai risultati raggiunti in un sistema retributivo legato alle prestazioni. Questa misura si applica soprattutto ai dirigenti e ai dipendenti responsabili degli uffici. In particolare, il 150/2010 collega strettamente la misura delle prestazioni organizzative (output ottenuti dalla PA) e le sue operazioni con la misurazione delle prestazioni individuali (valutazione dei risultati ottenuti dai dipendenti in un sistema retributivo legato alle prestazioni). L'intenzione è quella di incoraggiare la "qualità del lavoro" e "il riconoscimento dei meriti e dei demeriti". Dal punto di vista metodologico, questo provvedimento legislativo si basa su 3 punti principali:

1. Generale PM per tutte le amministrazioni e per tutte le loro attività, senza nessuna distinzione;
2. Richiesta di evidenziare e misurare il raggiungimento di "obiettivi specifici e misurabili in termini concreti e chiari." In relazione ad un arco di tempo limitato e obiettivi che si basano sui valori di riferimento derivati da standard prestabiliti.
3. L'introduzione di una serie di misure per incoraggiare l'attuazione della riforma in organizzazioni, come la creazione di un'agenzia nazionale per la promozione delle PM e della riconfigurazione delle unità PM denominate organo di valutazione indipendente dall'ODV in ogni amministrazione (TAB.1).

In generale, le forze della legge, supportata dalla legislazione e accompagnate da misure coercitive, si è diffusa, ma è difficile raggiungere gli obiettivi per i quali la legge è stata adottata. I documenti riguardo il PM non sono quasi mai diventati strumenti con cui le autorità politiche assegnano obiettivi e verificano i risultati. Questi documenti sono principalmente descrittivi e si limitano a fornire informazioni contestuali sull'attività degli organi amministrativi, ma non prendono in considerazione le linee guida e, soprattutto, non riportano se gli obiettivi sono stati raggiunti. Nonostante il decreto legislativo del 2009 prevedesse la classificazione delle singole valutazioni in 4 gruppi, questi sono stati poi annullati da altre misure normative al fine di contenere la spesa pubblica, la misurazione delle prestazioni individuali ha prodotto risultati che non sono stati molto differenziati e livellati verso l'alto. In questo modo, il legame tra il PM e la retribuzione legata alle prestazioni si riduce a un mezzo per mantenere, distribuire la remunerazione basata sui risultati in modo indiscriminato piuttosto che diventare uno strumento per favorire l'apprendimento. A seguito del riconoscimento di tali difficoltà nel maggio 2017, il Decreto Legislativo 150/2009 è stato modificato con alcune misure che, pur mantenendo inalterato il precedente sistema, mirano a rafforzare (vedi tab.1):

- Il legame tra PM e le misure di incentivazione
- I meccanismi organizzativi per l'attuazione e il sostegno della riforma.



4. Progettazione e dati di ricerca

Sulla base di quanto detto nella sezione 2, l'aspettativa è che, in presenza di un impulso per l'introduzione e lo sviluppo di sistemi di PM nella PA, con la parità di fattori che favoriscono lo sviluppo di tali sistemi, alcune attività sono misurabili in termini di prestazioni, mentre altre sono misurabili in misura minore. A questo proposito, in base alla classificazione di Abma e Noordegraaf del 2003, si distingue tra ATTIVITA' AMBIGUE e MENO AMBIGUE.

Le attività ALTAMENTE AMBIGUE sono quelle caratterizzate dalle interazioni bilaterali tra produttori e consumatori, in cui i clienti e i cittadini sono coproduttori e influenzano attivamente il servizio e la natura del processo di produzione di routine. Al contrario, le attività A BASSA AMBIGUITA' sono destinate a produrre un output predefinito attraverso un'oneside e l'interazione tra produttori e consumatori che introduce una PRODUZIONE DI ROUTINE.

Table 1. Interventions to favour performance measurement in Italian public administrations

	Provisions of Legislative Decree 150/2009	Elements added in 2017
Rational/Technocratic point of view		
Staff with measurement skills and information on performance measurement	The Independent Assessment Body (in Italian OIV) is required to have a high level of professionalism Creation of a national agency to accompany the reform	OIV members only enrolled from the national register (selective criteria for enrolment and obligation of continuous training) Reconfiguration of the national agency to accompany the reform
Goal orientation	The entire process of performance measurement is aimed at verifying the objectives	Strengthened ability of the National Agency to set out guidelines for the performance cycle
External requirements	When documents of the performance cycle are absent performance bonuses and staff hiring are prohibited to the defaulting administrations	The mandatory nature of the performance cycle is reaffirmed and strengthened
Political/Cultural point of view		
Internal interest groups	Attempt to implement incentives to involve the staff Approval of key documents by elected bodies	
External interest groups and unions		Participation of trade unions in the definition of the criteria for the differentiation of evaluations (art. 19) and participation of citizens in the measurement of performance (art. 19-bis)
Risk taking and attitudes	Introducing a top-down change in the way public administration works by steering it towards results	-

Table 2. Objectives and indicators in the performance plan

Ministry	No. indicators	No. indicators
Foreign Affairs	98	From 14 to 111
Cultural Heritage	188	From 212 to 299
Labour and Social Policy	77	From 300 to 376
Environment	96	From 377 to 472
Economy and Finance	225	From 473 to 794
Interior	102	From 9 to 13 and from 478 to 785
Education, Universities and Research	156	From 795 to 950
Defence	48	From 951 to 998
Justice	71	From 1 to 8 and from 999 to 1061
Health	52	From 1062 to 1113
Infrastructure and Transport	152	From 1114 to 1265
Agricultural Policies	41	From 1266 to 1306
Economic Development	205	From 1307 to 1511
Total	1,511	

Questo documento si propone di esplorare questi aspetti a partire dall'analisi degli obiettivi – indicatori che consentono di misurare la performance negli 11 ministeri italiani nel 2016. Gli obiettivi – indicatori pari complessivamente a 1.511 come indicato nella tab.2 sono inclusi nei piani di performance dei ministeri. Per facilitare l'analisi, gli indicatori degli obiettivi sono stati elencati in un documento di lavoro (piano delle prestazioni) in relazione alle unità organizzative di riferimento, obiettivo e formula per il calcolo di tali indicatori. Per le ragioni descritte nella sezione 3, l'Italia è un caso interessante perché: ha uno sforzo pluriennale per l'implementazione dei sistemi di PM, un progressivo affinamento delle condizioni che favoriscono lo sviluppo di questi sistemi. Ma soprattutto, il caso italiano presenta un'esperienza basata sul PM supportato da misure vincolanti, anche accompagnate da sanzioni che non tiene conto dell'impatto sulle attività misurate e le distorsioni comportate. La scelta di esplorare questo fenomeno a livello ministeriale è dovuta al fatto che la legge rende obbligatoria il PM è automaticamente attuata dai ministeri, mentre in altri settori è stata applicata in modo più graduale. Inoltre, i ministeri rappresentano un settore relativamente omogeneo almeno in termini di esposizione a fattori che favoriscono lo sviluppo di sistemi PM.

In una prospettiva NPM e assumendo una definizione di performance come processo di produzione in cui le prestazioni sono l'output delle attività, la capacità di ogni indicatore di misurare l'output di una certa attività è stata verificata. La distinzione tra produzione e risultato non è stata presa in considerazione per rendere possibile la distinzione tra indicatori di performance sul controllo dell'output e indicatori di processo sul controllo del processo. Con un approccio manageriale, il primo tipo di indicatori si concentra sui risultati dell'approccio amministrativo azione, non sul processo e sui

comportamenti necessari per realizzarli. Il secondo tipo è influenzato dal modello amministrativo burocratico e non si concentra sull'output ma sullo svolgimento delle attività amministrative al fine di verificare il rispetto delle regole, delle procedure e degli obblighi. Per gli indicatori di output, la rilevanza degli output in relazione all'attività in termini di rappresentatività sono stati accertati con ulteriori esami.

Gli indicatori sono stati esaminati sulla base della loro capacità di misurare efficacemente il raggiungimento di risultati rilevanti in relazione all'attività amministrativa svolta. La letteratura ha da tempo evidenziato la tendenza dei sistemi di misura a concentrarsi sugli aspetti misurabili a spese degli aspetti non quantificabili dalle prestazioni, fornendo così informazioni quantificabili, ma non rilevanti per la comprensione della reale performance dell'organizzazione nel suo complesso. Inoltre, questatendenza è stata rilevata come riferimento alla diffusione del PM nelle PA italiane.

Dal punto di vista operativo, la presenza simultanea di due requisiti è stata verificata congiuntamente. Il primo requisito è il riferimento dell'indicatore ad un'attività che rappresenta l'azione amministrativa svolta, fornendo una rappresentazione rilevante dell'output raggiunto. Questa revisione è stata effettuata a partire dall'analisi delle attività svolte dalle unità organizzative attraverso l'esame dei compiti a loro assegnati, che sono stati determinati consultando i documenti ufficiali (bilancio, note esplicative) e i loro siti web. Allo stesso tempo, la capacità di un indicatore di misurare l'output o per fornire contributi per quantificare la performance risultante è stato verificato, anche a confronto con gli obiettivi previsti. La nozione di misura è piuttosto complessa. Per le scienze non empiriche sono necessarie alcune condizioni per le misurazioni "valutazioni con un'intersoggettività a carattere oggettivo". In sostanza, è necessario che i risultati delle misurazioni forniscano diverse osservazioni con le stesse informazioni; allo stesso tempo, i risultati delle misurazioni devono fornire misurazioni dell'oggetto in diverse condizioni in assenza di informazioni più dettagliate, l'esame era volto a verificare la capacità di quantificare prestazioni studiando il sistema di misurazione dell'indicatore in esame. La verifica di questa combinazione di partenza è la misurabilità delle prestazioni ha permesso di identificazione di un sottoinsieme di indicatori che possono essere correttamente definiti come indicatori di output. Successivamente, per ciascuno dei 1.511 obiettivi-indicatori, le attività svolte dalla le unità organizzative a cui sono assegnati gli indicatori di obiettivi sono state considerate al fine di accertare il grado di ambiguità dell'attività alla quale l'indicatore si riferisce.

Il grado di ambiguità è stato analizzato esaminando due aspetti. Il primo aspetto è legato alla natura ordinaria o non ordinaria del processo di produzione ed è quindi associata con il grado di standardizzazione e ripetitività dei processi. Il secondo aspetto è l'importanza dell'azione di terzi nella determinazione e nell'influenza dell'esito del processo di produzione.

Sulla base di questi aspetti, è stata effettuata una classificazione binaria tra indicatori legati ad attività altamente ambigue e indicatori legati ad attività meno ambigue. La tabella 3

riassume le fasi della classificazione degli obiettivi/indicatori in esame. Verificando la natura dell'indicatore (processo o output) e la natura dell'attività a cui si riferisce, viene prodotta la matrice sottostante (Figura 1). L'esame e la classificazione degli obiettivi-indicatori è stata effettuata in anticipo separatamente da ciascuno dei tre ricercatori dopo aver condiviso i criteri. I ricercatori poi ha confrontato i risultati divergenti e ha raggiunto una posizione comune dopo una discussione dettagliata sul soggetto.

5. Risultati e discussione

L'analisi del sistema del PM nel caso italiano si è basata sull'esame dettagliato di 1511 indicatori e relativi obiettivi all'interno degli 11 ministeri italiani (fase 1 della tab.3). prima di tutto, è stata esaminata la natura degli indicatori ed è emerso che solo il 25% (376 su 1.511) sono indicatori di output, mentre prevalgono ancora gli indicatori di processo (1035 su 1511).

Table 3. Analysis phases and classification of objectives/indicators

Phase	Description	Primary references
1	Classification of objectives/indicators into <ul style="list-style-type: none"> • Output control focuses on the results of the administrative action, not on the process and the behaviours that necessary to achieve them • Process control not focus on the output but on the performance of administrative activities by verifying the compliance with rules, procedures and obligations 	Weber (1978); Ouchi (1979); Eisenhardt (1985); Frey et al. (2013)
2	Classification of objectives/indicators into <ul style="list-style-type: none"> • Relevant output indicator: <ol style="list-style-type: none"> 1. Reference to an activity representing the administrative action carried out, providing a relevant representation of the output achieved 2. Good performance measurability • Not relevant output indicator <ol style="list-style-type: none"> 1. Reference to a marginal activity, providing a not relevant representation of the output achieved 2. Low-performance measurability 	Smith (1995); Mari (2003); Caglio and Dittilo (2008); Frey et al. (2013); Chevauchez (2014); Speklé et al. (2014); Dittilo et al. (2015); Reborá, G., R. Ruffini and M. Turri (2017)
3	Classification of objectives/indicators into <ul style="list-style-type: none"> • highly ambiguous activities: <ol style="list-style-type: none"> 1. Not routine activity (weak degree of standardisation and low repetitiveness of the processes) 2. Two-side interactions between producers and consumers, where customers and citizens are co-producers and actively influence the service and the nature of the routine production process • Low ambiguous activities: <ol style="list-style-type: none"> 1. Routine activity (strong degree of standardisation and high repetitiveness of the processes) 2. Produce a predefined output through a one-side interaction between producers and consumers by introducing a routine production process 	Ouchi (1979); Abma and Noordegraaf (2003); Speklé et al. (2014)

Table 4. Process and output indicators and ministries

Ministry	Output indicators	Process indicators
Foreign Affairs	20	78
Cultural Heritage	20	168
Labour and Social Policy	21	56
Environment	29	67
Economy and Finance	12	213
Interior	18	84
Education, Universities and Research	29	127
Defence	16	32
Justice	21	50
Health	18	34
Infrastructure and Transport	106	46
Agricultural Policies	17	24
Economic Development	49	156
Total	376	1,135

Table 5. Output indicators including ministry and distinction between relevant and not relevant indicators

Ministry	Output indicators	Of which relevant	Of which not relevant
Foreign Affairs	20	4	16
Cultural Heritage	20	12	8
Labour and Social Policy	21	9	12
Environment	29	12	17
Economy and Finance	12	9	3
Interior	18	6	12
Education, Universities and Research	29	17	12
Defence	16	14	2
Justice	21	19	2
Health	18	4	14
Infrastructure and Transport	106	13	93
Agricultural Policies	17	4	13
Economic Development	49	17	32
Total	376	140	236

Table 6. Indicators related to low/high ambiguity activities by ministries

Ministry	Low ambiguity activities	High ambiguity activities
Foreign Affairs	34	64
Cultural Heritage	110	78
Labour and Social Policy	12	65
Environment	24	72
Economy and Finance	40	185
Interior	82	20
Education, Universities and Research	121	35
Defence	43	5
Justice	67	4
Health	21	31
Infrastructure and Transport	151	1
Agricultural Policies	13	28
Economic Development	50	155
Total	768	743

Sulla base di questi dati riportati nella Tab.4, possiamo confermare ciò che la letteratura ha già evidenziato in relazione al caso italiano, ovvero la difficoltà del sistema PM di rilevare lo svolgimento delle attività amministrative in termini di output e la resilienza del modello amministrativo tradizionale basato sui controlli di processo e burocratici. Va notato che lo scopo principale di un PM è quello di misurare le prestazioni e non il processo di produzione. Invece di misurare i risultati dell'attività ministeriale, il sistema di controllo assicura che siano state seguite le procedure per la redazione dei documenti (redazione delle specifiche tecniche del bando di gara per le risorse destinate al soccorso nei centri storici) e verifica lo svolgimento delle attività amministrative (messaggi di posta elettronica certificata in entrata elaborati attraverso un sistema di gestione interno, posta elettronica certificata in uscita via PEC) e in generale la capacità di soddisfare i requisiti normativi (grado di adozione delle misure di attuazione richieste dalle disposizioni legislative). Un gran numero di indicatori e obiettivi sono in relazione al rispetto delle scadenze dei pagamenti e dei trasferimenti di risorse e il grado di utilizzo delle risorse destinate agli uffici. In questa prospettiva, le politiche di contenimento dei costi sono interpretate come un modo per ridurre i costi che non è legato al raggiungimento dei risultati (riduzione, in percentuale, delle spese postali degli uffici territoriali del governo e delle forze dell'ordine nel 2016 rispetto alle spese sostenute del 2015; riduzione dei costi di in programma relativi all'esercizio precedente. Così i controlli di processo, che sono rifiutati dal NPM per via del loro approccio burocratico, sono di nuovo sotto i riflettori.

Questa tendenza beneficia dell'esistenza di misure di contenimento della spesa pubblica e misure economiche che, se interpretate dall'alto verso il basso e legalistici, non sono collegati all'intenzione di produrre output più economici ma semplicemente per ridurre i costi senza preoccuparsi delle conseguenze in termini di produzione. Nonostante la retorica del managerialismo, il paradigma burocratico è ancora egemonico e capace di annientare pressioni manageriali. La difficoltà di sviluppare indicatori di output è ancora più evidente se ci si concentra sul collegamento tra obiettivi – indicatori, attività e unità organizzative a cui gli indicatori sono associati. Concentrandosi sui 376 indicatori di uscita, si può notare che solo un sottoinsieme, 140, circa il 37%, possono fornire misurazioni rilevanti rispetto all'attività a cui fanno riferimento (fase 2 della tab.3). In altri casi, anche se l'indicatore è collegato ad un generico output di scarsa rilevanza per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato o per il raggiungimento di obiettivi istituzionali dell'unità organizzativa a cui l'indicatore è associato. In molti casi, infatti, l'attività in esame si riduce alla possibilità di organizzare visite o incontri (bilaterali e multilaterali), al numero di progetti realizzati (realizzazione di progetti di comunicazione ambientale) o al numero di controlli effettuati (verifica dei

sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro). Ogni indicatore manca della capacità di rappresentare e quantificare se queste attività hanno un risultato reale in termini di raggiungimento degli obiettivi istituzionali prefissati. Quindi, anche se il sistema in realtà misura il raggiungimento di un risultato, non è rappresentativo delle attività svolte dalle unità organizzative in esame.

La presenza di un gran numero di indicatori quantitativi, che sono comunque poco rappresentativi dell'intero obiettivo e di conseguenza dell'attività pubblica di riferimento, suggerisce sia un caso di "fissazione della misura", in altre parole, quando una misura di performance non cattura completamente tutte le dimensioni dell'obiettivo associato e un caso di "visione a tunnel", in aspetti della performance. Il dato

Il dato complessivo degli indicatori di output rilevanti (140 indicatori su 1511 meno del 10%) conferma principalmente il fallimento della riforma (tab.5). nonostante i requisiti legislativi, la riforma è stata attuata solo in modo cerimoniale e non ha cambiato il modo in cui le organizzazioni operano. L'obiettivo fondamentale di un sistema PM è quello di misurare le attività prodotte. I dati raccolti e analizzati mostrano che la riforma ha fallito nel suo scopo. Da qui la domanda: Quali sono le cause di questo fallimento? Diversi studi hanno indagato le ragioni alla base delle difficoltà funzionali del sistema italiano delle PM. Questi motivi includono la rilevanza del contesto nazionale e la sua tradizione amministrativa, la necessità di considerare la reattività alla misura tenendo conto della reazione dei valutati con riserva di valutazione, che può risultare in indicatori non molto impegnativi, 2017; Corte dei Conti, 2012; e la prevalenza di metodi top-down indicazioni che impongono metodologie di rilevazione delle prestazioni indifferenziate che non tengono conto di specifici contesti organizzativi (Rebora et al., 2017).

La sezione 3 ha illustrato la tendenza del legislatore ad introdurre fattori che favoriscono l'attuazione di PM a livello razionale/tecnico e politico/culturale. Uno sforzo è stato certamente fatto sia con la riforma del 2009, che sembra comunque aver prodotto risultati modesti, che con la riforma del 2017, i cui effetti non sono ancora visibili sulla base dei dati. Se i fattori sopra identificati svolgono indubbiamente un ruolo, c'è un altro e diverso fattore trasversale, endogeno al sistema PM, che deve essere considerato: le caratteristiche intrinseche dell'attività che si misurano in termini di ambiguità. Una prima analisi al riguardo mostra come su 1.511 indicatori considerati, 743 (49%) sono relative ad attività ambigue o a bassi livelli di routine e di interazioni bilaterali, mentre 768 (51%) indicatori sono associati ad attività caratterizzate da bassa ambiguità o alto livello di interazioni di routine e unilaterali (fase 3 nella tabella 3). Questa cifra deve essere considerata con cautela. Infatti, non è possibile concludere che la proporzione tra gli indicatori che si riferiscono ad ambigue attività e attività non ambigue è rappresentativa della reale divisione delle attività nei ministeri. Infatti, i dati osservati nella tabella 6 non forniscono alcuna garanzia in merito alla reale distribuzione delle attività più o meno ambigue nei ministeri, ma permettono solo di accertare le caratteristiche in termini di ambiguità delle attività a cui si riferiscono gli indicatori.

Incrociando le caratteristiche degli indicatori in termini di output/processo e in termini di livello di ambiguità delle attività a cui si riferiscono gli indicatori, si ottiene la seguente matrice. Come riguarda gli indicatori di output, il valore complessivo e il valore riferito all'effettivo sono riportati gli indicatori. Il primo quadrante mostra indicatori di processo associati ad attività altamente ambigue. Questo è la più grande serie di indicatori. Ecco perché, per attività certamente ambigue, come "gestire relazioni con l'UE nel campo della cooperazione allo sviluppo"; o "promozione di questioni politiche relative agli organismi e alle sedi internazionali"; il Ministero degli Affari Esteri utilizza indicatori di processo come "il tempo prese per il pagamento delle quote del Fondo europeo di sviluppo"; o "numero di riunioni all'interno di organizzazioni internazionali, organizzazioni, forum e altre sedi, in cui la partecipazione era assicurata";.

Il secondo quadrante mostra gli indicatori di processo associati ad attività poco ambigue. Il Ministero dei Beni e le Attività Culturali e il Turismo presentano indicatori come il "numero di requisiti adottati/requisiti totali da adottare"; e "tempestività dei pagamenti";.

III e IV Quadranti mostrano sia i dati complessivi sia i dati relativi ai relativi indicatori (tra parentesi). Il terzo quadrante mostra il numero di attività caratterizzate da un basso livello di ambiguità e di output indicatori. Il Ministero della Giustizia raccoglie informazioni sulle prestazioni utilizzando indicatori come "evasioni" dalle carceri e durante i trasferimenti"; e "numero di detenuti che hanno frequentato un corso di alfabetizzazione e istruzione scolastica";. Il Ministero dell'Ambiente utilizza indicatori quali "aumento della differenziazione dei rifiuti". Infine, il quarto quadrante presenta 27 indicatori di output significativi in riferimento ad attività altamente ambigue, che sono mostrate nella Tabella 7.

Esaminando la distinzione degli indicatori nei quattro quadranti, è possibile verificare che Gli indicatori di output sono più diffusi tra le attività con limitata ambiguità. Per quanto riguarda gli indicatori che si riferiscono ad attività a bassa ambiguità, il 28,9% sono indicatori di output e il 16,3% sono indicatori di produzione indicatori di uscita effettivamente rilevanti. Per quanto riguarda le attività ambigue, la percentuale degli indicatori di uscita è del 21,5%, mentre la percentuale di indicatori di uscita rilevanti scende addirittura a 3.3%. La limitata presenza di indicatori di output rilevanti per attività altamente ambigue non si verificano solo complessivamente ma in ogni ministero con l'eccezione parziale del Ministero dell'Economia Sviluppo (10 indicatori di output rilevanti che si riferiscono ad attività ambigue). Nel complesso, i dati raccolti nella Tabella 8 mostrano che nel caso esaminato, la difficoltà di misurare le attività ambigue sono maggiori rispetto alle attività non ambigue. I dati confermano quindi la presenza di una relazione tra l'attività amministrativa e il tipo di misurazione che può essere applicato ad esso. Quando questo link non viene preso in considerazione, come nel presente caso, dove i requisiti normativi e le indicazioni metodologiche non distinguono in base alla attività svolte, ci sono conseguenze.

Table 7. List of relevant output indicators referring to ambiguous activities	
Immigration and entry visa requests to Italy processed within 25 days	57
Occurrence of extreme poverty	#301
Percentage of children aged 0-3 who have accessed childcare services (crèches, daily nurseries or innovative and integrative services), out of the total population aged 0-3	#302
degree of coverage of the survey of the services of the EURES Advisers	#356
Effectiveness of dispute resolution processes	#358
Mapping databases of public sector bodies for communication to the European Union	#433
Coverage of operating costs of Carabinieri Corps for the protection of environment	#466
Reduction of risk by stabilising/extending the average life of debt	#579
Coverage of public debt securities auctions	#580
Organisation/participation in joint return charter flights under the coordination of FRONTEX	#628
Average time to send the device to parts	#706
Planning and defining the teacher evaluation system	#837
Rate of increase of first level enrolments in scientific disciplines compared to the previous academic year	#872
increase in the number of sheep participating in the plan (subsequent years)	#1275
number of farms participating in the plan to control and eradicate TBR in cattle	#1277
Shows the percentage variation of offences in the area	#1284
Increase in the volume of exports in the agri-food sector compared with the average for the previous three years	#1291
Percentage of increase of the gas transportation network through methane pipelines (authorised len on request of operators)	#1325
Optimising the use of frequency resources	#1375
Reduction of the wholesale price gap of electric energy compared with EU countries	#1393
Variation in the impact of fossil fuels on primary energy consumption	#1394
Annual trend in car insurance rates	#1401
Growth rate of enterprises	#1422
Increase of value of exports to signatory countries to free trade agreements with the EU	#1447
Growth rate of Small Medium Enterprises	#1454
Growth rate of Italian FDI abroad	#1491
Growth rate of Italian exports	#1493

Prima di tutto, alcune attività (in particolare quelle non ambigue) possono essere più facilmente misurate in termini di output (Figura 2, quadranti II e III), in particolare quando gli obiettivi di output rilevanti sono considerato. In secondo luogo, l'irresistibile spinta ad introdurre misure senza enfasi sull'attività che è misurata favorisce la diffusione di indicatori irrilevanti, determinando così una performance paradossale, ovvero la presenza di indicatori che si focalizzano su aspetti di processo o marginali dell'attività amministrativa e quindi si traduce in una valutazione che non corrisponde al livello di performance effettivamente raggiunto. In particolare, l'uso di indicatori di processo porta alla "sotto-ottimizzazione" o "miopia"; (Smith, 1995), il che significa che l'attenzione si concentra su aspetti specifici di processo di produzione trascurando il processo complessivo. Inoltre, l'uso di indicatori di risultato non rilevanti porta a problemi legati alla fissazione delle misure e alla galleria visione come illustrato sopra. In queste circostanze, si presta particolare attenzione a quegli aspetti dell'attività amministrativa che possono essere facilmente quantificabili anche se talvolta sono marginale rispetto al raggiungimento di risultati basati su una mentalità "di più è meglio", in cui l'enfasi è posta sulla produzione di alcuni prodotti senza considerare l'effettiva qualità del processo di produzione. In questo modo, l'effettiva capacità di un sistema di misura di influenzare le prestazioni del pubblico le amministrazioni sono erose. Questa difficoltà nel sistema di misurazione porta anche all'occorrenza di episodi di performance deliberatamente paradossali o di gioco da

parte degli attori coinvolti al fine di massimizzare la loro utilità. E' proprio la mancata corrispondenza tra gli indicatori e l'effettiva misurazione dell'output che porta all'emergere di indicatori opportunistici comportamenti. Questo scenario non può essere supportato dai dati di questo lavoro; questa tendenza ha comunque riportato da altri studi sul caso italiano. Tutto ciò, inoltre, condanna il sistema delle PM ad una sotto-rappresentazione strutturale degli indicatori e le relative attività ambigue, data la difficoltà di individuare indicatori di output, in particolare quando sono rilevanti. In sostanza, alcune attività non sono così esposte ai riflettori del PM come altri perché sono meno inclini ad essere rilevati. Il rischio che ne deriva è che i sistemi di misura produca una falsa rappresentazione delle attività, creando così, come affermato da Power (1997), una fittizia rappresentazione scollegata dal processo di produzione. Lo scopo di questa rappresentazione è essenzialmente cerimoniale, in quanto risponde all'esigenza di una validazione esterna. L'esame dei 27 indicatori di output associati ad attività ambigue offre, almeno in modo esplorativo, alcune interessanti intuizioni. Prima di tutto, la maggior parte degli indicatori non si concentra sulla natura degli output prodotti dal processo produttivo e misurare l'andamento del fenomeno sociale alla base dell'azione amministrativa. Una certa quantità di indicatori di questo tipo si trova presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Misure come "incidenza di povertà assoluta"; "variazione percentuale dei reati nell'area" e "tasso di crescita delle "PMI"; non misurano il risultato dell'azione amministrativa, ma si concentrano sul sociale. fenomeno ad esso collegato. La connessione tra azione amministrativa e fenomeno sociale è molto complessa, certamente un'interazione su due lati legata a fattori ambientali che sono al di fuori del controllo dell'amministrazione. Anche se ci si può aspettare che, in tali contesti, il collegamento diretto del sistema PM con i meccanismi di pagamento legati alle prestazioni può generare resistenza e favorire il gioco, i dati raccolti mostrano che c'è spazio per un uso alternativo di sistema PM. Gli indicatori possono essere utilizzati per esplorare il processo di creazione di senso del PM al fine di individuare le aree di intervento che richiedono particolare attenzione, indicare priorità o aspettative in termini di prestazioni desiderate e per attirare l'attenzione dell'organizzazione agli obiettivi previsti dell'azione pubblica.

Table 8. Subdivision between output and process indicators in relation to activities with a low/high level of ambiguity for each ministry

Ministry	L P	H P	L O*	H O*	Overall indicators
Foreign Affairs	30	48	4 (3)	16 (1)	98
Cultural Heritage	93	75	17 (12)	3 (0)	188
Labour and Social Policy	5	51	7 (5)	14 (4)	77
Environment	14	53	10 (10)	19 (2)	96
Economy and Finance	33	18	7 (6)	5 (3)	225
Interior	71	13	11 (5)	7 (1)	102
Education, Universities and Research	105	22	16 (15)	13 (2)	156
Defence	29	3	14 (14)	2 (0)	48
Justice	46	4	21 (19)	0	71
Health	15	19	6 (4)	12 (0)	52
Infrastructure and Transport	45	1	106 (13)	0	152
Agricultural Policies	8	16	5 (0)	12 (4)	41
Economic Development	31	125	19 (7)	30 (10)	205
Total	525	610	243 (113)	133 (27)	1,511

L: Low ambiguity; H: high ambiguity; P: process indicators; O: output indicators.
*Number of significant indicators in brackets.

Figure 1. Matrix for the examination of the degree of diffusion of PM in relation to the type of activity detected.

	Low level of ambiguity	High level of ambiguity
Process indicators (process control)	II	I
Output indicators (output control)	III	IV

Figure 2. Indicators in Italian ministries according to activity type.

	Low level of ambiguity	High level of ambiguity
Process indicators	II 525	I 610
Output indicators	III 243 (of which 113 are relevant)	IV 133 (of which 27 are relevant)

6. Implicazioni teoriche e gestionali

Sulla base di dati non episodici provenienti da un intero settore della PA italiana, questo studio ha evidenziato un legame tra la diffusione del PM, cioè il controllo dell'uscita e il tipo di attività rilevata in termini di maggiore o minore ambiguità. La mancata considerazione di questo link è legata anche alla presenza di indicatori di performance non rappresentativi e paradossali. Su questa base, è possibile fare due considerazioni finali una tecnica e una teorica che possono fare luce sul legame tra le attività amministrative e la misurazione. Le due considerazioni sono limitate dal fatto che sono tratte dall'esame di una realtà specifica: il sistema dei PM dei ministeri italiani. Il loro valore in altri paesi e il altro settori pubblici possono essere esaminati da studi futuri.

- 1- La prima considerazione riguarda la questione della misurazione delle attività delle PA. Questo studio conferma che c'è un mercato radicato nella cultura delle PA riguardo all'approccio al PM. Le amministrazioni pubbliche sono ancora bloccate da una concezione antimetafisica di misura, per cui si ritiene che debba essere finalizzata esclusivamente a misurare la realtà e rappresentarla e una concezione relativistica che dia risalto all'intenzione progettuale. Considerare la misura come uno strumento tecnico e neutrale impoverisce il PM imponendo un approccio indifferenziato alle diverse attività che possono essere misurate con approcci diversi, come dimostrato in relazione al loro livello di ambiguità. Questo punto di vista non ci permette di tener conto del fenomeno della reattività e della naturale propensione del controllato a interpretare e modificare il proprio comportamento sulla base del controllo. Si tratta di una questione molto significativa. In Una visione più evoluta la misurazione è collegata ad una visione del sistema PM che non mira ad accertare la verità ma ha lo scopo di orientare i comportamenti e i risultati verso gli obiettivi desiderati adottando modelli e metodologie più appropriate. Il caso in esame mostra che questa transizione non ha ancora avuto luogo e rivela i limiti di un'applicazione inconsapevole degli strumenti PM.
- 2- Fa parte del dibattito sull'introduzione del NPM nella PA e le conseguenti difficoltà. Le riforme basate sulle NMP sono state ampiamente attuate in Italia, come dimostrato dalla loro diffusione guidata da misure vincolanti, ma questa implementazione è stata solo superficiale, come dimostra la prevalenza del controllo di processo. L'esame dei fattori che hanno portato all'introduzione del PM in Italia dimostrano che c'è stato uno sforzo per accompagnare il PM, anche se con un certo ritardo. La debolezza del sistema sembra essere legata non solo alla sottovalutazione sia a livello tecnico che operativo, ma anche ad un debole livello teorico e metodologico di elaborazione. Questa pedante applicazione ha sottovalutato le caratteristiche intrinseche del NMP e PM. Nel suo libro del 2003 "The Essential Public Management", Pillot aveva già osservato questo problema spiegando che il successo delle riforme basate sul NPM è strettamente legato al grado di Pubblicità delle attività oggetto della riforma.

[...] molti degli elementi della NPM sono tratti dal settore privato, quindi dovrebbero adattarsi più facilmente alle funzioni più vicine al settore privato per loro caratteristiche di base (Pillott, 2003, pp. 50-51).

Il legame con le attività non è accessorio. Al contrario, è essenziale per il successo di una riforma e del PM in particolare, come sostenere la letteratura e come dimostra questo studio in Italia, non solo questo legame non è stato preso in considerazione, ma non è mai stato all'ordine del giorno come primo posto. Ciò conferma un approccio prevalentemente nominale e prevalentemente superficiale che deve essere affrontato non solo a livello operativo, implementando nuove soluzioni o fattori di supporto, ma anche a livello teorico, con una riflessione più approfondita su vari aspetti, tra cui le funzioni limiti e le possibilità degli strumenti utilizzati. Con questa consapevolezza, è possibile estendere l'utilizzo del PM a funzioni e attività alle quali difficilmente può essere applicabile, potenziando la sua funzione esplorativa e la sua capacità di dirigere la misurazione