



AIDEA



**Convegno del Bicentenario**

**Il ruolo dell'azienda nell'economia**

Esiste un modello aziendale orientato alla crescita?

**Lecce, 19-20-21 Settembre 2013**

[www.aidea2013.it](http://www.aidea2013.it)

***Sessione 5: Public Management***

Il performance management delle amministrazioni pubbliche a livello aziendale e interistituzionale:  
dimensione aziendale e di rapporti tra i livelli di governo

Titolo:

**Sono davvero misurabili le performance delle  
amministrazioni pubbliche?**

## **Abstract**

*Il paper mira all'individuazione ed all'analisi critica di alcune dimensioni rilevanti del sistema di misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche. L'output atteso attiene alla definizione di una metodologia per la misurazione delle performance che possa contemperare gli elementi di elevata complessità strutturale di specifiche tipologie di amministrazioni pubbliche con le esigenze di accountability e di performance improvement. Nello sviluppo della trattazione la focalizzazione sulle specificità di particolari entità all'interno del sistema degli enti ed aziende pubbliche è motivata dalla considerazione delle implicazioni derivanti dalla contestuale presenza, in alcune organizzazioni, di fattori quali la scarsa standardizzabilità dei processi, la necessità del ricorso continuo a competenze specialistiche con alte barriere cognitive ed un spiccato approccio al problem solving ed una struttura organizzativa caratterizzata dall'espansione delle funzioni di supporto e di staff.*

### **1) I presupposti e le finalità della ricerca**

La questione della misurabilità della *performance* nelle pubbliche amministrazioni ha sempre destato notevoli perplessità, prima sul piano logico-concettuale e poi in termini strettamente applicativi.

Sul primo aspetto la difficoltà di giungere ad una commisurazione del valore pubblico, inteso come la risultante dell'armonico comporsi tra l'efficienza dell'azione amministrativa e l'attitudine qualitativa della prestazione a rispondere ai bisogni, ha ridotto gli sforzi valutativi nella consapevolezza delle molteplici sfaccettature che dovevano essere tenute in considerazione.

Sul piano applicativo la necessità di pervenire a sistemi di valutazione della performance che non attengano ai soli risultati economici, ma che includano, altresì, la percezione di utilità sociale dell'azione politico-amministrativa ha reso estremamente complesso definire delle misure realmente evocative dei fenomeni che si intende indagare. In altri termini occorre mettere in relazione l'impiego delle risorse che hanno un valore economico con i risultati conseguiti, non tutti sintetizzabili dalla metrica monetaria, in quanto correlati alla soddisfazione dei bisogni e al giudizio di utilità istituzionale complessiva.

Il sistema di valutazione dovrebbe, dunque, essere in grado di isolare ciò che è misurabile mediante la semantica del «numero», rispetto a quanto può essere percepito solo per via di determinazioni indirette di apprezzamento. Il sistema di valutazione dello Stato e degli altri enti pubblici elettivi ha sempre più visto un significativo apprezzamento del “valore per i cittadini” in chiave politica mediante gli strumenti predisposti dalla Costituzione, mentre è indispensabile che accanto al giudizio politico (soprattutto se sanzionatorio) si perseguano logiche e modelli di determinazione del valore pubblico in ottica economico-aziendale. Questa affermazione implica per le pubbliche amministrazioni la possibilità di sviluppare delle metodologie e dei modelli di misurazione degli output generati in relazione al consumo di risorse.

Il presente lavoro intende proporre una metodologia unitaria per lo sviluppo di un processo di misurazione della performance delle strutture in cui si articola l'amministrazione.

Si pone dunque tra i contributi di natura qualitativa con valenza non prescrittiva tesi ad alimentare l'ampio dibattito concettuale e metodologico sulle modalità di commisurazione e rappresentazione della performance.

Traendo origine dalle problematiche di carattere attuativo evidenziate dai numerosi contributi dottrinali e suffragate dai rapporti della Commissione Indipendente per la Valutazione, Integrità e Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (Civit) e dalla relazione della Corte dei Conti sul sistema dei controlli delle pubbliche amministrazioni, l'analisi sposta ulteriormente la frontiera del dibattito concentrandosi su quelle realtà pubbliche in cui, per ambito di attività e per i particolari connotati di intangibilità dei servizi erogati, risulta particolarmente difficoltoso configurare i processi di misurazione. Le aziende ospedaliere di grandi dimensioni, le scuole nazionali di formazione e le autorità indipendenti presentano un ambito di attività estremamente complesso la cui misurazione appare altrettanto composita: la complessità cui si fa riferimento discende in primo luogo dalle implicazioni derivanti dalla contestuale presenza, in tali organizzazioni, di fattori critici quali la scarsa standardizzabilità dei processi, la necessità del ricorso a personale altamente qualificato, con competenze specialistiche con alte barriere cognitive ed uno spiccato approccio al *problem solving* e la presenza di una struttura organizzativa caratterizzata dall'espansione delle funzioni di supporto e di staff.

Le metodologie poste in essere dalle amministrazioni per conformarsi ai dettami sanciti nel D.Lgs. 150/2009 si sono rivelati ancora perfettibili. I piani della performance ed il collegato sistema di misurazione e valutazione presentano ancora forti tratti di adempimentalità e in molti casi la portata fattuale degli strumenti realizzati appare ancora modesta.

La domanda di ricerca si origina dal presupposto che la disciplina stabilita dal D.Lgs. 150/2009, avendo portata generale e complessiva, sconta tutti i problemi legati alla fase di adeguamento alla singola realtà, finendo per limitarne la valenza; allora, quali sono le esigenze che in termini di sistemi di misurazione stanno esprimendo e come possono essere esaudite proprio in quelle amministrazioni in cui gli elementi di complessità appaiono più spinti?

Se riuscissimo al termine di un attento dibattito a giungere ad osservazioni comuni per delimitati ma rilevanti casi indicati, ne deriverebbero anche positive conseguenze per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

## **2) La misurazione della performance: profili dottrinali e normativi**

Le problematiche connesse alla misurazione della *performance* nell'ambito delle amministrazioni pubbliche hanno assunto un rilievo notevole considerato sia l'articolato impianto normativo che la copiosa produzione scientifica.

In ambito pubblico la tematica della misurazione assume connotati di complessità maggiore in quanto il controllo dei cittadini è soltanto remoto ed *ex post* ma, al contempo, come evidenziato, le esigenze di *accountability*, data la finalità di creazione di utilità sociale, sono

maggiori rispetto al settore for profit. Misurare le performance rappresenta anche uno strumento di *governance* delle aziende pubbliche atto a garantire coerenza tra l'indirizzo politico e l'azione amministrativa (Rebora 1998). D'altra parte il rapporto Politica-Amministrazione è elemento condizionante per la definizione di un sistema di misurazione (Borgonovi 2005). Guardando al di fuori dei confini organizzativi interni delle amministrazioni, l'obiettivo cardine di un sistema di misurazione è quello di verificare se ed in che modo le politiche pubbliche siano state attuate, quanto valore pubblico abbiano generato e per chi. Sotto questo profilo misurare la performance significa considerare le modalità di utilizzo delle risorse, la corrispondenza tra attività svolte ed *output* ottenuti in termini di quantità e qualità delle prestazioni erogate ed, infine, l'impatto di lungo termine che l'azione amministrativa ha prodotto sulla collettività di riferimento (Rebora, 1999). Della difficoltà di misurazione degli output in ambito pubblico si è dibattuto ampiamente in dottrina (Anselmi, 2003; Borgonovi, 2005; Hinna, 2002; Meneguzzo, 2001; Mussari, 1994; Zangrandi, 1994). La stessa definizione di output può, nel contesto pubblico, presentare ambiguità terminologiche e, sebbene possa essere genericamente ridotta a "risultato immediato ottenuto dallo svolgimento di un'attività", restano profili di complessità in ordine alle misure dell'output creato. In altri termini, un output come si può misurare, valorizzare e quindi essere d'aiuto al successivo passo di valutazione delle performance?

L'azione principale in tal senso è data da un approfondimento progressivo di osservazione delle attività fin quando non si riscontri un grado di omogeneità tale da consentire di rappresentare le prestazioni effettuate (anche secondo la logica degli output intermedi), tramite uno o più parametri comuni (Del Bene 2008).

Ad ogni modo senza output non si può misurare né l'efficacia né l'efficienza quindi al di là delle difficoltà oggettive e di contesto è necessario procedere alla loro identificazione.

La valorizzazione dell'output è invece il problema immediatamente successivo e attiene alla complessità e alla misurazione di questa. Dal peso che viene attribuito agli output emerge la possibilità di misurare tramite appositi indicatori l'efficacia e l'efficienza. In questo contesto si esce quindi implicitamente da una logica di misurazione dell'economicità basata su indicatori di natura economico-finanziaria che invece devono essere affiancati da altre tipologie di indicatori e strumenti che possano dimostrare il ruolo e le modalità di svolgimento delle funzioni dell'amministrazione (Moore, 1995). Occorre quindi individuare una serie di parametri di valorizzazione dell'output, che ne forniscano una rappresentazione non monetaria, ed essere rapportati con gli input (in termini fisici e/o monetari) che consentano l'estrapolazione di indicatori addizionali rispetto a quelli di natura prettamente economico-finanziaria atti a fornire un quadro di riferimento completo sull'operato dell'amministrazione (Ferraris Franceschi 2008).

Il D. Lgs. 150/2009 e il dettagliato disposto desumibile dalle delibere emanate dalla *Civit* nell'ultimo triennio hanno impresso una portata molto stringente, obbligando le amministrazioni pubbliche a formalizzare tutti gli elementi del sistema: ambiti, indicatori, *target*, e modalità di costruzione.

Nel 2010 con una serie di delibere anche molto invasive, specie verso le amministrazioni ove la misurazione delle performance risultava più latitante o carente, la *Civit* ha fissato una serie

di regole, limiti e parametri volti alla costruzione del modello di misurazione della performance. Si sono avute a riguardo tre delibere cardine per la definizione del sistema (n. 89, 104 e 144 del 2010) e una con riferimento alla realizzazione del piano (112 del 2010). Il 2011 è stato così il primo anno di applicazione del c.d. ciclo di gestione della performance ispirato dal D. Lgs. 150/2009. Ad inizio 2012 sono state poi emanate le delibere 5 e 6 relative a contenuto e modalità di redazione della relazione della performance che nel disegno normativo rappresenta l'atto conclusivo del ciclo di gestione della performance e l'abbrivio per apportare miglioramenti e modifiche all'intero sistema di misurazione della performance, sulla base delle evidenze riscontrate. Salvo ulteriori interventi del tutto di dettaglio la Civit è intervenuta nuovamente con altre delibere in apertura sia del 2012 che del 2013 tese ad affinare sempre di più l'architettura ed il funzionamento di sistemi e piani delle amministrazioni. L'esigenza, da subito avvertita, di fornire dei modelli esemplificativi utili per una moltitudine (nell'ispirazione di fondo della totalità) di amministrazioni pubbliche ha condotto la Civit stessa al richiamo dei principali modelli esistenti nella letteratura accademica ed in uso nell'ambito della consulenza direzionale. Come richiamato, infatti, sono stati da subito evocati modelli ormai classici, seppur non particolarmente datati, come la *Balanced Scorecard* (Kaplan e Norton, 1992) e il *Performance Prism* (Neely, Adams *et al.* 2002) o il *Common Assessment Framework*, di derivazione istituzionale, salvo il disposto per cui (in ragione della varietà di profili specifici e di complessità delle singole amministrazioni) all'interno di ogni amministrazione viene lasciata la libertà di declinare un modello proprio frutto di fusioni, riletture ed integrazione di quelli esistenti. A livello fattuale questo ha prodotto in molti casi un generico, e non molto contestualizzato, appiattimento sui modelli in auge appena citati. In altri, invece, si è assistito ad una effettiva azione di cucitura di modelli ad hoc.

In generale, i principi a cui informare il sistema di valutazione della performance devono essere rivolti a:

- consentire la misurazione, la valutazione e, quindi, la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo del livello di performance atteso (che l'amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito), con evidenziazione degli eventuali scostamenti;
- consentire un'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti, prevedendo successivi livelli di dettaglio;
- consentire di individuare elementi sintetici di valutazione d'insieme riguardo all'andamento dell'amministrazione;
- consentire un monitoraggio continuo della performance dell'amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio;
- garantire i requisiti tecnici della validità, affidabilità e funzionalità;
- assicurare un'immediata e facile comprensione dello stato della performance, sia agli attori interni all'amministrazione che agli interlocutori esterni della stessa;
- promuovere la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance;

- esplicitare le responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi e al relativo conseguimento della performance attesa e realizzata;
- assicurare la trasparenza totale con indicazione dei soggetti responsabili.

Oltre a fissare i principi su cui basare l'impalcatura del sistema, si deve procedere a stabilire i contenuti del documento con il quale si presenta il sistema chiedendo che in esso figurino: la sua descrizione ed il processo di realizzazione con particolare riferimento alle fasi ai tempi e alle modalità di realizzazione dello stesso. Devono, inoltre, essere individuati i soggetti e responsabilità nonché le procedure di conciliazione e raccordo con i sistemi di controllo preesistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Proprio su questo ultimo aspetto si è dedicata la maggiore attenzione a livello normativo nell'ultimo biennio. Si è assistito così alla proliferazione di norme che di netto o a latere hanno investito il raccordo tra la programmazione ed il controllo all'interno delle amministrazioni con la programmazione di natura prettamente finanziaria e di bilancio. Le ragioni, di natura prevalentemente esogena, sono dovute al contesto di crisi finanziaria globale in cui i dogmi della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica sono diventati il volano di qualunque intervento normativo.

Tale percorso ha acuito ancora di più il gap che il presente lavoro intende evidenziare ed in parte colmare: la mancanza di un modello di riferimento per amministrazioni caratterizzate da elevati task in termini di complessità, connotate dalla presenza di risorse umane con elevata competenza e professionalità ed i cui impatti sulla collettività non sono misurabili, e soprattutto valutabili, se non in un orizzonte temporale di medio-lungo termine.

I possibili modelli proposti (Balanced scorecard, Performance prism e Common Assessment framework) al di là delle indubbie differenze nelle impostazioni concettuali e nei costrutti logici e funzionali che li caratterizzano sono accomunati dalla necessità di disporre di dati univoci, tempestivi e selettivamente articolabili.

Questo non è sempre possibile in realtà quali le aziende ospedaliere di grandi dimensioni, le scuole nazionali di formazione e le autorità indipendenti. In realtà la letteratura, sia nazionale che internazionale, offre anche altri spunti in tema che ci sembra opportuno passare in rassegna.

Tra gli anni '50 e '60 nasce l'idea del Tableau de Bord di stampo francese che viene effettivamente alla luce negli anni '80 (Pezet 2009). L'idea di fondo, quasi sempre poi ripresa dai modelli più diffusi, è quella di creare uno strumento unico di controllo gestionale, ma anche strategico, per il management.

Il punto di forza ma allo stesso tempo anche il limite che accomuna i modelli è la necessità di disporre ed integrare misure interne ed esterne, finanziarie e non finanziarie.

Tre sono gli aspetti principali che determinano o dovrebbero determinare differenze nell'applicazione di modelli di performance management nelle amministrazioni pubbliche (Rebora 1999; De Brujin 2007):

1. Il rapporto, basato su logiche di spoil system, tra amministrazione e politica;
2. L'assenza di mercati pienamente contendibili;
3. Le caratteristiche di funzionamento delle aziende pubbliche.

Nella letteratura nazionale la misurazione delle performance tende ad essere permanentemente legata al vaglio delle condizioni di economicità con cui si svolge la gestione, (Onida 1971, Ranalli 1988; Bertini 1991; Cattaneo 1991; Airoldi, Brunetti, Coda, 1994; Catturi 1994) presupposto per il raggiungimento di posizioni di “*equilibrio economico durevole ed evolutivo*” (Giannessi 1960) che garantiscano la sopravvivenza nel tempo del fenomeno aziendale. In questa chiave di lettura la verifica del grado di economicità è intimamente legata all’elaborazione di dati aventi natura quantitativo-monetaria, espressi negli esiti reddituali. Gli stessi autori riconoscono però un limite all’economicità, vista in questa ottica, con riguardo alle aziende pubbliche laddove l’assenza del sistema dei prezzi quale efficace segnalatore del valore creato pone evidenti limiti all’uso degli strumenti propri delle tecniche di rilevazione tipiche dei fatti aziendali per il vaglio del grado di economicità con cui la gestione è stata condotta. E’ questa una delle evidenze più forti dei limiti e pregi della forte impronta ragionieristica della dottrina economico-aziendale italiana.

In realtà con l’avvento del New Public Management (NPM), con il Reinventing Government (Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1991; Barzelay, 1992; Rhodes, 1996; Hughes, 1998, Pollitt e Bouckaert, 2000; Peters, 1996 e 1997; Pollitt, 2003), si è avuta a pioggia l’applicazione al settore pubblico di una serie di strumenti e principi organizzativi (Anselmi, 2003; Borgonovi, 2005; Hinna, 2002; Meneguzzo, 2001; Mussari, 1994; Zangrandi, 1994) che hanno avuto come effetto quello di traslare molto spesso in maniera pedissequa le impostazioni derivate dal mondo delle imprese.

La criticità emersa è stata quella di innestare una cultura della misurazione spesso circoscritta agli elementi di più facile commisurazione monetaria con il rischio di trascurare tutte quelle componenti, per nulla secondarie, anzi, essenziali e peculiari dei servizi pubblici che però si scontrano con una difficile traducibilità in cifre (Mussari, 1994; Jones-Pendlebury, 1996).

Le difficoltà di misurazione non può, tuttavia, essere assunta a pretesto per astenersi dallo sviluppo di processi di misurazione e valutazione della performance. La consapevolezza dell’arduo intento dovrebbe portare ad una attenta ponderazione delle metriche usate nella misurazione e spingere verso una sempre maggior declinazione delle metodologie nel rispetto delle caratteristiche e della peculiarità ascrivibili alle singole amministrazioni.

Il prosieguo della trattazione si concentra sulla proposta di una metodologia frutto di un approccio interpretativo delle amministrazioni pubbliche che consente di integrare elementi qualitativi e quantitativi per giungere all’apprezzamento complessivo dell’azione amministrativa posta in essere.

### **3) Il modello di analisi**

Il quadro esposto sottolinea, dunque, la necessità di procedere lungo due direttrici fortemente correlate. La prima è quella rivolta a configurare l’architettura logico-funzionale del sistema di valutazione rispettando le esigenze dell’amministrazione ed il recente dettato normativo. La

seconda direttrice, riguarda invece lo sviluppo di un sistema informativo che sia in grado essere di reale supporto al sistema in oggetto.

Il sistema di misurazione della performance non si limita all'individuazione e alla misurazione del risultato immediato ossia del prodotto dell'azione amministrativa, bensì rileva i fattori determinanti dell'azione medesima e ne verifica l'impatto complessivo.

Ciò adduce la necessità di pervenire a sistemi di misurazione della performance che mettano in relazione l'impiego delle risorse che hanno un valore economico con i risultati conseguiti, non tutti sintetizzabili dalla metrica monetaria, in quanto correlati alla soddisfazione dei bisogni e al giudizio di utilità istituzionale complessiva. Si evidenzia la necessità di avvalersi di un sistema logico di strumenti che consenta il miglioramento e/o l'approfondimento della conoscenza degli effetti economici delle decisioni e delle scelte operate. E' di tutta evidenza che, la configurazione del sistema di valutazione della performance debba essere contestualizzata, non potendo prescindere dalle peculiarità di carattere organizzativo, funzionale e di processo, e debba, altresì, essere finalizzata all'implementazione di strumenti di supporto dell'azione amministrativa, per il conseguimento di migliori e più elevati livelli di efficienza e di efficacia.

La disciplina circoscrive il proprio ambito di applicazioni alle amministrazioni il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Tale ambito, seppur molto ampio, comprendendo le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ivi comprese Università e gli enti strumentali, non riguarda quelle amministrazioni che pur svolgendo un ruolo di chiaro interesse pubblico non ne sono assoggettate in quanto autorità indipendenti oppure istituzioni operanti con un differente grado di autonomia funzionale ed organizzativo.

Tra le amministrazioni che si caratterizzano per una particolare complessità, legata tanto a variabili istituzionali e di contesto quanto a peculiari condizioni relative all'orizzonte endo-organizzativo, si annoverano dunque entità che ricadono nell'ambito della disciplina sopra richiamata, come le aziende ospedaliere di grandi dimensioni, ed altre che a tale disciplina non sono assoggettati, come le scuole nazionali di formazione e le autorità indipendenti.

Le amministrazioni cui si è fatto riferimento, ad ogni modo, presentano una serie di fattori di comunanza, da cui deriva il tenore della complessità associato alla dinamica gestionale interna e l'interesse conoscitivo in relazione ai temi di ricerca attinenti al *performance measurement*: tali fattori sono riconducibili, in prima istanza, all'elevata professionalità delle risorse umane impiegate, alla complessità della struttura organizzativa cui spetta il compito di garantire la funzionalità e l'effettività dell'intera gamma di attribuzioni, alla rilevanza del contesto istituzionale in cui tali amministrazioni si trovano ad operare, che risulta da esse profondamente influenzato, quando non direttamente regolato.

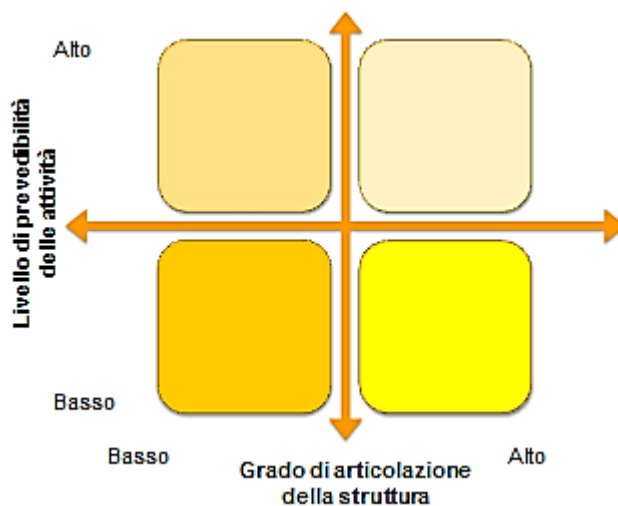
L'analisi di un'architettura funzionale al sistema di valutazione contempla, a maggior ragione in contesti così delineati, l'esame congiunto degli attori (gli individui e le progressive strutture aggregative in cui sono inseriti) e delle relazioni che si instaurano tra di essi, che possono essere interpersonali, intra-organizzative o inter-organizzative (Granovetter, 1973).

La complessità della governance intra-organizzativa può essere raffigurata ricorrendo a due variabili: da un lato il grado di prevedibilità delle attività da svolgere e dall'altro il grado di



sub-articolazione delle strutture. Tanto più le attività sono difficilmente preventivabili, perché condizionate da situazioni contingenti, tanto maggiore risulterà l'esigenza di sviluppare una tensione continua al problem solving, al coordinamento delle azioni individuali e alla riconfigurazione dei processi per rispondere a situazioni emergenti. Per la seconda variabile, invece, l'intensità del coordinamento si rafforza in relazione al numero di unità di cui ogni struttura è dotata. Tanto maggiore è il numero di sub-strutture, tanto maggiore sarà la complessità connessa al loro governo, ossia la necessità di prevedere un'articolazione maggiore delle mansioni, di impostare un sistema di deleghe o di introdurre processi di specializzazione interna.

**Figura 1 : determinanti della complessità della governance intra-organizzativa**



Questa impostazione prefigurerebbe la necessità di analizzare gli assetti organizzativi partendo dal massimo livello di disaggregazione: l'individuo, osservato in merito alle sue caratteristiche attributive (conoscenze e competenze) ed in relazione a quelle relazionali (appartenenza a reti formali, informali sociali). La necessità, tuttavia, di pervenire ad una sintesi unificante del disegno organizzativo suggerisce l'opportunità di concentrare l'esame sulle dimensioni strutturali dell'organizzazione (Daft, 2004) :

- il livello di specializzazione delle strutture;
- il livello di centralizzazione delle decisioni;
- la professionalizzazione del lavoro;
- il sistema di governo;
- l'entità del personale e delle risorse;
- il livello di formalizzazione del sistema.

L'assetto organizzativo di tali organizzazioni "complesse" è sostanzialmente configurabile nel meccanismo di coordinamento descritto da Mintzberg come modello della burocrazia professionale, sebbene si discosti da esso per alcuni elementi peculiari. Secondo questo modello, la risposta alla complessità non si esercita mediante la standardizzazione dei

processi, come ad esempio nel modello meccanicistico, ma sulla costante adeguatezza delle capacità dei dipendenti alle finalità istitutive. Le attività, strettamente collegate alle funzioni primarie, sono affidate a dipendenti caratterizzati da spiccate competenze e selezionati mediante una preventiva verifica delle conoscenze specifiche di cui dispongono.

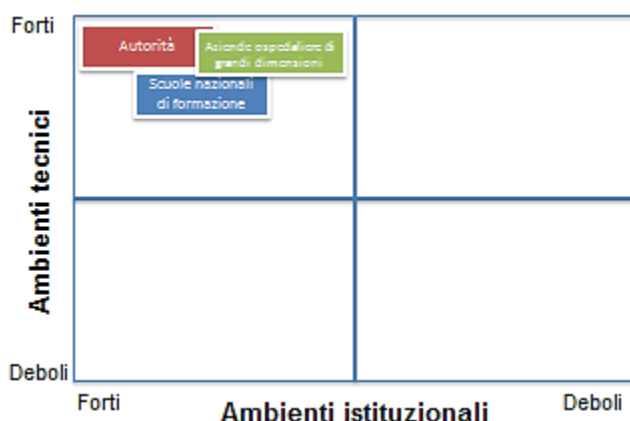
Il connotato peculiare di questo approccio organizzativo è l'elevata autonomia del dipendente, al quale vengono lasciati ampi margini di discrezionalità. Ciò dà luogo ad un forte decentramento, sia orizzontale che verticale.

Le condizioni di funzionamento delle burocrazie professionali prevedono un nucleo di solide conoscenze che consentano di sviluppare una modalità di approccio alla soluzione delle problematiche, piuttosto che il preconfezionamento delle soluzioni da adattare alla singole situazioni. Gli ulteriori tratti caratteristici sono riscontrabili nell'espansione delle attività di supporto e di staff, nonché nel diretto contatto con l'utente di riferimento che, per certi aspetti, svolge una sorta di ruolo di controllore delle attività svolte (Moore, 1995).

Il profondo condizionamento esercitato dal contesto istituzionale e dalle normative di settore, sia nazionali che internazionali, per le scuole nazionali di formazione, che nel caso delle aziende ospedaliere di rilevanti dimensioni e delle autorità si associano all'elevato rilievo dei valori da presidiare, sancendone (soprattutto nel caso delle autorità) l'elemento distintivo di indipendenza istituzionale, rappresentano un aspetto di notevole distinzione. Tali amministrazioni rappresentano, all'interno del sistema delle aziende ed unità pubbliche (Anselmi, 2003), realtà molto complesse poiché risultano particolarmente esposte alla costante dinamicità dei settori posti sotto la loro influenza e regolazione, nonché alla mutevolezza degli scenari in cui pone in essere la loro attività.

Nello studio del livello di complessità che esprime una determinata gestione si fa riferimento, infatti, all'azione di due tipi di forze ambientali: quelle "istituzionali" e quelle "tecniche".

**Figura 2: Forze istituzionali e tecniche**



Fonte: adattamento da Scott (1987) – *Organizzazioni ed istituzioni*

L'intensità del loro agire viene ritenuto capace di indurre un minor o maggior grado di complessità alla gestione richiedendo capacità crescenti sia in merito alla strutturazione dei

processi, sia in relazione alla riconfigurazione continua degli assetti organizzativi. Le forze tecniche dominano, di solito, in quei contesti in cui le competenze esercitano un connotato discriminante. Le forze istituzionali prevalgono, invece, in quegli ambiti in cui le amministrazioni sono chiamate a soddisfare un sistema di regole e requisiti per svolgere la propria attività istitutiva.

La possibilità di avvalersi di sistemi per la valutazione della performance è essenziale per orientare le scelte gestionali di lungo termine e verificare costantemente la coerenza tra le azioni operative e le finalità istituzionali dell'amministrazione. La finalità prevalente è quello di ingenerare una tensione continua alla verifica dell'allineamento tra i comportamenti attuali ed il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo.

Si avverte, in altre parole, la necessità di strumenti capaci di gestire la complessità, di dipanarne l'intricato sviluppo e di diventare reali ed efficaci supporti alla formulazione e realizzazione delle decisioni.

Le necessità che appaiono riscontrabili nelle amministrazioni in oggetto sono sintetizzabili, in primo luogo, nella necessità di accrescere l'attenzione riservata alla misurazione della performance avvalendosi di strumenti in grado di incentrare l'analisi sugli obiettivi strategici e di verificarne il perseguimento mediante un proficuo raccordo tra le diverse dimensioni della gestione e i differenti contributi forniti dalle strutture.

In secondo luogo, le peculiarità operative ed organizzative richiedono un'importante azione di declinazione delle metodologie di valutazione dell'efficienza dei processi che devono tenere in considerazione la qualità degli output prodotti, l'intensità delle risorse assorbite e l'ampio contenuto di discrezionalità di cui sono espressione.

La tendenza in atto in molte amministrazioni appare indirizzata a sviluppare sistemi multidimensionali, dove coesistono, accanto alla tradizionale dimensione economica, le dimensioni qualitative dei fenomeni osservati.

Gli strumenti astrattamente utilizzabili sono molteplici: il Balanced scorecard o il performance prism, ad esempio, peraltro invocati dalla Dlgs. 150/2009, hanno ottenuto in dottrina un ampio consenso specie per le valenze che possono rivestire nel miglioramento di processi decisionali.

In molti casi, tuttavia, la difficoltà insita nel passaggio dalle loro potenzialità astratte alla realizzazione concreta hanno mostrato, non di rado, limiti di funzionamento ed inadeguatezze tali da far sorgere non poche perplessità in merito alla loro reale utilità.

#### **4) La proposta metodologica**

Questi strumenti rispondono all'esigenza di costruire un sistema sofisticato di controllo in cui le dimensioni della rilevazione dei fatti amministrati, delle scelte operative e strategiche e le funzionalità organizzative trovano una proficua interazione.

Essi, tuttavia, richiedono una precisa applicazione e declinazione nella singola amministrazione, e pertanto l'aspetto saliente non si esaurisce nella valutazione della loro utilità potenziale, ma risiede proprio nelle modalità di configurazione ed adattamento specifico.

Le criticità che emergono dall'osservazione condotta nelle amministrazioni oggetto dell'indagine possono essere sintetizzate come segue:

1. inadeguatezza dei dati disponibili rispetto alle esigenze di commisurazione;
2. difficoltà di attribuzione del costo alle singole articolazione organizzative;
3. difficoltà nell'individuare gli output ed i processi ad essi correlati in particolare per le attività amministrative e di funzionalità aziendale;
4. scarsa definizione delle attività poste in essere;
5. difficoltà nella definizione ed alimentazione del sistema di indicatori;
6. eccessiva focalizzazione sulle rilevazioni previsionali e a consuntivo derivanti dalla contabilità finanziaria.

Alla luce di queste criticità, si intende proporre una metodologia basata sulle logiche e sulle caratteristiche degli strumenti di valutazione più sofisticati, pur garantendo la necessaria rispondenza alle specifiche peculiarità.

Gli obiettivi che mediante il processo di valutazione si intende perseguire sono:

- la verifica del grado di perseguimento degli obiettivi istituzionali;
- la misurazione della performance dell'azione amministrativa;
- la realizzazione di un processo agevole che si inserisca nel sistema dei flussi informativi aziendali senza risultare invasivo o ridondante;
- il rafforzamento della cultura del controllo.

Le caratteristiche organizzative, i connotati degli output e degli outcome generati, l'intangibilità e la discrezionalità di molte attività, nonché la loro difficoltà di commisurazione, prefigurano la necessità di non focalizzare la valutazione sull'esclusiva commisurazione dei costi, ma di ampliare la metrica valutativa con il confronto tra valore assorbito e valore generato dalle attività.

I vantaggi che derivano da questa impostazione sono sintetizzabili nella possibilità di compiere tale analisi senza dover ricorrere ad un sistema di allocazione ed imputazione dei costi sui centri di costo e di responsabilità, di poter disporre di un criterio unificante di misura che possa trovare un riscontro complessivo tra le varie strutture che, come mostrato in precedenza, presentano diversi assetti di governance e differenti tipologie di risorse utilizzate. Il passaggio dalla commisurazione del costo per struttura, al concetto di valore assorbito dalle attività svolte nelle strutture consente di isolare il peso dei singoli processi, di correlarne l'intensità agli output conseguiti e di esplicitare, infine, il contributo offerto dalle strutture ai vari processi dell'amministrazione.

L'impostazione originale di Porter prevede che la produzione del valore da parte della singola entità sia connesso alle attività che si svolgono al suo interno.

Per esaminare il processo di formazione del valore creato diventa, quindi, necessario individuare ed isolare, all'interno della combinazione, le diverse tipologie di attività.

- Attività Primarie, legate alle ragioni stesse di esistenza di una istituzione;
- Attività di Supporto, rappresentate dalle attività che garantiscono la funzionalità complessiva dell'ente.

La catena del valore è espressione delle singole attività che all'interno dell'organizzazione hanno luogo e, soprattutto, delle modalità con cui le singole attività sono interrelate, integrate

e coordinate: ad ogni entità corrisponde una ed una sola catena del valore. Essa costituisce, dunque, un modo di essere peculiare ed irripetibile, rappresentando il legame essenziale tra i suoi elementi costitutivi.

Il concetto di catena del valore espresso da Porter conduce quindi a due considerazioni.

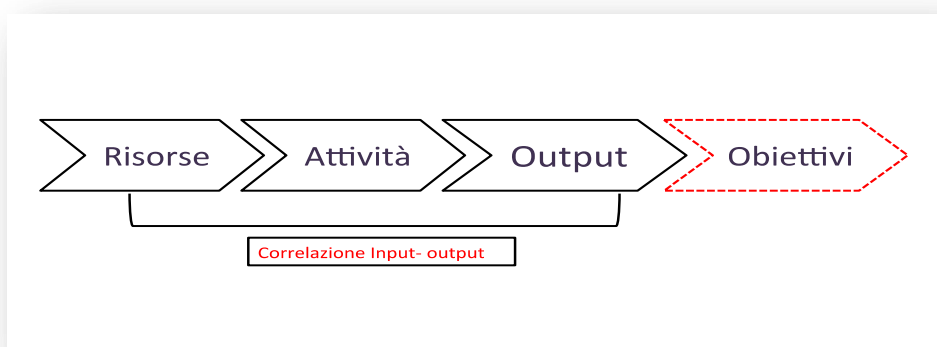
La prima è che il valore generato da un'organizzazione derivi dalle modalità di configurazione dei propri processi nella prospettiva che:

- ogni attività che viene posta in essere abbia come scopo la produzione del valore;
- ogni attività sia collegata ad almeno un'altra attività;
- ogni attività assorba risorse e generi output.

La seconda considerazione è che ogni amministrazione presenta una propria catena del valore, espressione ultima della propria peculiarità e specificità. Questo presuppone la necessità di declinare la catena del valore in conformità alle funzioni, ai processi e alle attività che in essa si compiono e si combinano.

La sequenza logica prevede l'individuazione delle risorse, il loro assorbimento da parte delle attività, la definizione e commisurazione degli output da esse derivanti e, infine, la loro correlazione rispetto agli obiettivi istituzionali dell'amministrazione.

**Figura 3 : Logica del Modello**



L'articolazione della misurazione riflette la struttura organizzativa e deve quindi essere articolata in dipartimenti, direzioni, unità ed uffici.

Relativamente alla prima parte del modello, quella relativa alla imputazione delle risorse alle attività, in considerazione della circostanza che in molti casi non è possibile disporre di una imputazione diretta del costo standard del personale alle singole attività, la metodologie proposta supera il problema assegnando il personale in relazione al carico percentuale assorbito da ciascuna attività, valorizzato sulla base del costo del personale lordo amministrazione.

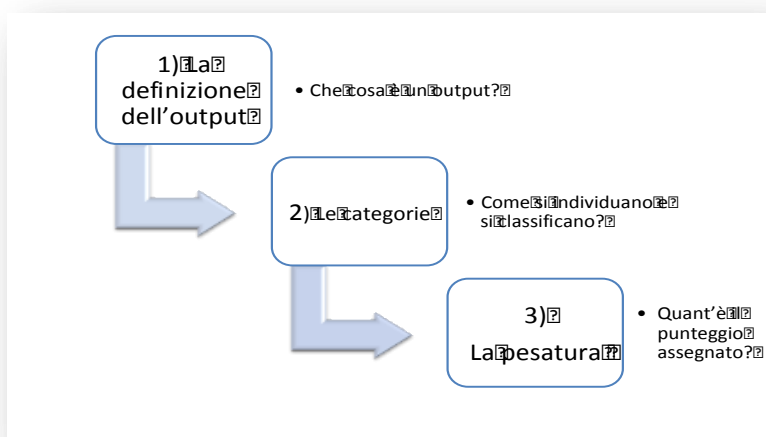
Alle singole attività viene poi imputato il corrispettivo delle forme di esternalizzazione declinate nelle modalità flessibili di impiego e/o nei servizi/contratti esterni.

Analogamente sono attribuiti, in base al carico percentuale per attività, i costi relativi al personale a tempo determinato e il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni

e/o istituzioni e impiegato in posizione di comando o distacco o in forza di altro istituto giuridico che consenta la disponibilità di professionalità.

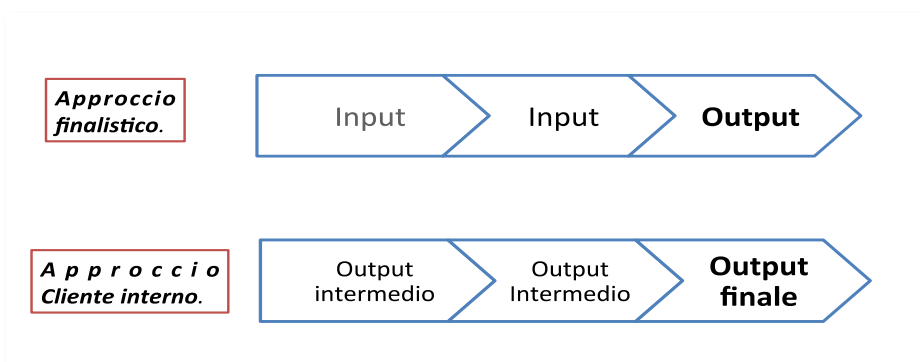
La seconda parte del modello, quello relativo alla misurazione dell'output, può essere scomposta in tre sottofasi: la definizione dell'output, la sua classificazione e la sua pesatura.

Figura 4: Le fasi per la misurazione dell'output



In merito alla definizione degli output è possibile individuare due approcci. Il primo di tipo finalistico individua l'output come epilogo di un processo produttivo al cui ottenimento concorrono i diversi fattori. Il secondo approccio, invece, individua un output finale come risultato ottenuto da una filiera di output intermedi.

Figura 5: Approccio di fondo al concetto di output



La necessità di valorizzare il contributo di ciascun attore del processo rispetto all'ottenimento dell'output stesso ha reso opportuno aderire a questa seconda impostazione.

L'output può dunque essere concepito come ogni elemento fattuale ed enucleabile, frutto di contributi specifici, o comunque risultato di un'attività e/o di più attività, anche diverse tra loro, teleologicamente connesse.

La logica finalistica è stata dunque mitigata da quella della frazionabilità del processo produttivo, e pertanto, accanto ad un unico risultato finale, sarà possibile individuare output intermedi, purché identificabili a loro volta come prodotto finale di una fase procedimentale o di un sub procedimento connesso, propedeutico o funzionale a quello principale.

Questa primo discriminine, tuttavia, non è sufficiente a garantire l'effettiva individuazione di tutti gli *output*. Se è vero, infatti, che in relazione alle attività primarie (cfr. Catena del valore) è possibile immediatamente percepire il risultato ottenuto poichè di diretta promanazione della funzione istituzionale dell'ente, sui risultati intermedi forniti dalle strutture organizzative aventi funzioni accessorie risulta tutt'altro che agevole poichè, essendo attività continuative, risulta complesso stabilirne il computo.

In astratto per valutare gli output derivanti dal processo di liquidazione degli stipendi si potrebbe essere indotti a conteggiare singolarmente ogni procedimento con l'effetto di innescare un eccesso di misurazione (paradosso della misurazione) (Guthrie, Humphrey, Jones, Olson, 2005). Il rischio in questo caso è quello di perdere la significatività della misurazione che risulterebbe inficiata dall'eccessivo peso relativo di *micro-output* rispetto al totale.

L'opportunità di temperare la visibilità delle stesse con la salvaguardia della densità della rilevazione, può essere preservata se le attività che si ripetono con cadenza regolare e costante (ad es.: rilevazione presenze/assenze, calcolo ed erogazione stipendi e spettanze) si prendessero a riferimento in modo unitario, facendo emergere un unico output periodico connesso ad una attività reiterabile.

Nel caso di operazioni ripetute senza una precisa cadenza o periodicità, gli output prodotti potranno essere individuati non nelle singole operazioni, sempre per quanto espresso in precedenza, bensì in ragione di elementi unificanti delle stesse, procedendo quindi alla enumerazione in modo convenzionale su base periodica.

Dopo aver proceduto alla individuazione dell'output il passaggio logico successivo consiste nella costituzione delle categorie di output a seconda della struttura erogatrice e poi si procede alla fase di pesatura dell'output.

La pesatura diventa necessaria poichè, senza un meccanismo di differenziazione, tutti gli output verrebbero enumerati in modo omogeneo (uno per uno) senza considerare un fattore discriminante conseguente all'apprezzamento della complessità insita nella realizzazione dell'output specifico. Si innesca in tal modo un meccanismo di soppesamento tra i vari *output* in modo che ciascuno di essi non venga enumerato singolarmente ma in termini di punti ad essi riferibili così da ottenere una differenziazione espressa implicita al punteggio stesso.

In altre parole, si deve introdurre una variabilità qualitativa che tenga conto delle differenze tra gli output in relazione all'intensità di attività connesse alle loro realizzazione.

Il meccanismo di pesatura proposto si basa sull'impiego di *parametri* esplicativi, a loro volta articolati in *attributi* che ne qualificano le modalità di valutazione.

La metodologia si basa, pertanto, sull'individuazione di "parametri" qualificanti destinati ad esprimere l'intensità dell'impegno e della complessità necessarie all'ottenimento dell'*output*, che a loro volta, sono spiegati da alcuni attributi che orientano la discrezionalità del

valutatore. Sulla base del fatto che ricorrano uno o più attributi è possibile assegnare un peso più o meno elevato.

L'attribuzione del punteggio espressivo di variabili qualitative presuppone sempre una forte connotazione soggettiva. In tal modo l'aleatorietà della valutazione viene ad essere circoscritta ad un ambito definito di variabilità.

Il primo parametro che si ritiene qualificante come elemento discriminatorio tra gli output è il *Problem solving* ossia la capacità di prospettare soluzioni. Essa viene misurata sotto l'aspetto qualitativo, mediante attributi, in relazione:

1. alle competenze professionali necessarie,
2. al grado di discrezionalità impiegato,
3. all'ordinarietà o straordinarietà della fattispecie considerata.

**Figura 6: parametro "problem solving"**

<i>Descrizione attributi</i>	<i>Intensità attributo (score)</i>	<i>Punteggio (weight)</i>
1 competenze professionali necessarie 2 grado di discrezionalità impiegato 3 ordinarietà o straordinarietà della fattispecie considerata ...	<i>Alto</i> <i>Medio</i> <i>Basso</i>	Scala da 1 a n

Il secondo parametro può essere rintracciato nel *grado di sfruttamento delle risorse connesse* alle realizzazione dell'output.

Tale parametro viene misurato mediante gli attributi relativi:

1. alla intensità di coordinamento intradirezionale delle risorse disponibili,
2. al grado di strutturazione delle procedure connesse alla realizzazione dell'output.

**Figura 7: parametro "grado di sfruttamento delle risorse connesse alla realizzazione dell'output"**

<i>Descrizione attributi</i>	<i>Intensità attributo (score)</i>	<i>Punteggio (weight)</i>
1 intensità di coordinamento intradirezionale delle risorse disponibili 2 grado di strutturazione delle procedure connesse alla realizzazione dell'output ...	<i>Alto</i> <i>Medio</i> <i>Basso</i>	Scala da 1 a n

Il terzo parametro è quello relativo alla interdirezionalità, ossia quanto è necessario da parte di una struttura organizzativa avvalersi del contributo di altre strutture per giungere alla realizzazione dell'output. In funzione dell'intensità e del numero dei contributi ricevuti viene assegnato un punteggio crescente.



**Figura 8: parametro “interdirezionalità”**

<i>Descrizione attributi</i>	<i>Intensità attributo (score)</i>	<i>Punteggio (weight)</i>
1 intensità contributi di altre strutture necessari 2 numero contributi di altre strutture necessari ...	<i>Alto</i> <i>Medio</i> <i>Basso</i>	Scala da 1 a n

L'ultimo parametro riguarda la *compressione dei tempi* ossia la necessità di realizzare l'output in tempi ristretti per cause indotte.

**Figura 9: parametro “compressione dei tempi”**

<i>Descrizione attributi</i>	<i>Intensità attributo (score)</i>	<i>Punteggio (weight)</i>
1 intensità compressione dei tempi ...	<i>Alto</i> <i>Medio</i> <i>Basso</i>	Scala da 1 a n

La sussistenza di tale circostanza fa assegnare il punteggio relativo.

L'ambito di discrezionalità nella configurazione della metrica di pesatura, risulta legata all'ampiezza di oscillazione del punteggio complessivo, che rappresenta di fatto la scala di incidenza relativa dei vari output.

Il modello di misurazione della performance si basa, pertanto, su un meccanismo di valorizzazione delle attività collegate agli output da esse scaturenti, in un ottica di processo in cui l'output stesso è espressione dell'impegno profuso per il suo ottenimento. Gli output espressi in punti, infine, possono essere correlati agli obiettivi istituzionali dell'ente ampliando così l'orizzonte di riferimento alla dimensione strategica della gestione.

Tale metodologia, in particolare, consente di misurare il valore assorbito dalle attività generatrici di *output* senza disporre di un sistema di rilevazione per centri di costo; di assegnare a ciascun output un punteggio dalla cui aggregazione progressiva a livello di ufficio, unità, direzione e dipartimento è possibile misurare il contributo delle singole strutture ai risultati complessivi dell'ente.

Permette, inoltre, di supportare i processi di controllo strategico evidenziando la correlazione che esiste tra gli output e gli obiettivi istituzionali dell'ente. Offre la possibilità, infine, di comporre un ampio ventaglio di indicatori espressivi dell'azione amministrativa posta in essere senza circoscrivere tale aspetto alla sola dimensione rinvenibile dalle evidenze della contabilità finanziaria.

## 5) Riflessioni di sintesi

Il paper si inserisce nell'ampio filone dottrinale delle metodologie per la misurazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni. Contribuisce al dibattito proponendo una metodica quali-quantitativa per la commisurazione degli *input* e degli *output* dei processi posti in essere nelle amministrazioni pubbliche complesse.

La produzione scientifica ha formulato posizioni molto eterogenee sul tema, che oscillano tra due estremi concettuali. Il primo estremo assume che la *performance* delle amministrazioni pubbliche dovrebbe essere espressione della capacità di generare valore pubblico, e poiché esso non può essere commisurato dalle metriche monetarie risulta distorto proporre misure di approssimazione. Il rischio che si corre nel percorrere la via di una estensione forzosa degli indicatori economico-patrimoniali come approssimatori del valore pubblico è quella di rilevare ciò che è facilmente misurabile, anche se di non primaria importanza, e di perdere ciò che caratterizza veramente il servizio pubblico, per la sua intrinseca difficoltà di pervenire ad una traduzione quantitativa.

Il secondo estremo, di stampo razionalistico, circoscrive la *performance* dell'amministrazione alla sua attitudine nella gestione delle risorse pubbliche, e conseguentemente la dimensione efficientistica è quella rilevante e l'unica che, in sostanza, merita di essere apprezzata. Entrambe le posizioni conducono a conclusioni potenzialmente dannose.

La prima potrebbe ingenerare l'opinione che, poiché ciò che è importante non è misurabile, è meglio non misurare nulla. La seconda, misurando solo un aspetto parziale, potrebbe condurre ad effettuare una inversione del rapporto mezzi-fini. Le risorse, che rappresentano un vincolo, diventano l'obiettivo dell'azione amministrativa, ed il vero obiettivo, quello di soddisfare un bisogno pubblico, si riduce ad una mera dimensione accidentale.

La dottrina economico-aziendale dominante ha cercato di percorrere la via intermedia. Consapevole dell'impossibilità di apprezzare monetariamente l'attitudine a generare valore pubblico, ha sviluppato metodologie quali-quantitative, dove alle dimensioni tipicamente *financial* si affiancano indicatori qualitativi espressivi delle condizioni interne di funzionamento, da un lato, e stimatori dell'efficacia resa dal servizio, dall'altro.

Il recepimento di tale impostazione nell'articolata disciplina posta in essere dalla Civit in ossequio del D. Lgs. 150/2009 segna dunque un'importante presa d'atto della necessità di introdurre logiche di misurabilità dell'azione pubblica, ma si scontra ancora con un connotato più formale che sostanziale nella sua applicazione.

Il paper parte da un'analisi delle esigenze, che in termini di misurazione delle performance, hanno espresso alcune amministrazioni pubbliche particolarmente complesse.

Le aziende ospedaliere, le autorità indipendenti, le scuole di alta formazione pubblica sono, infatti, caratterizzate per la sensibilità dei servizi erogati e/o per i forti connotati professionali del personale che impiegano.

In tali ambiti sono emerse, tra le altre, (infra par. 4) delle inadeguatezze legate alle disponibilità dei dati rispetto alle esigenze di commisurazione, delle difficoltà di attribuzione

del costo alle singole articolazione organizzative, nonché la complicazione di individuare gli output correlati ai processi aziendali.

Partendo da queste esigenze il paper propone una metodologia di assegnazione delle risorse alle attività svolte nelle strutture e un sistema di pesatura degli output espressive dell'impegno connesso alla loro realizzazione ed una correlazione finale agli obiettivi istituzionali delle amministrazioni legando così la dimensione corrente a quella pluriennale.

I presupposti del lavoro traggono quindi origine dalla consapevolezza che nell'erogazione dei servizi pubblici le problematiche di misurazione dell'outcome e quindi del valore pubblico generato, appaiono ancora attuali e forse ancora lontane dall'essere risolte ma propone, comunque, una metodica quali-quantitativa che consente di estendere a tutte le strutture organizzative un modello omogeneo di misurazione senza svilirne le diverse funzionalità e garantendo, al contempo, una metrica unitaria di confronto.

La metodologia sottostante il paper è attualmente in fase di osservazione presso alcune amministrazioni pubbliche: di conseguenza, la finalità del presente lavoro è circoscritta all'esposizione funzionale della metodologia. Nell'attesa che dagli esiti delle applicazioni possano emergere le risultanze concrete della sua implementazione, si intende fornire un ulteriore stimolo al dibattito sul tema in oggetto, nell'intento che dall'individuazione di elementi di comunanza e generalizzabilità, possano scaturire conseguenze positive per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

## Bibliografia

- Aa.Vv., (2009), *I Convegno Nazionale "La Ragioneria e l'Economia aziendale: dinamiche evolutive e prospettive di cambiamento"*, Siena, 8-9 Maggio, Franco Angeli, Milano.
- Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna
- Anselmi, L. (2003). *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni. Studi di economia e politica aziendale* (Vol. 18). Torino: Giappichelli.
- Barzaley, M. (1992), Beyond the Bureaucratic Paradigm. In M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, University California Press, Berkeley.
- Bertini, U. (1990), *Il sistema d'azienda. Schemi d'analisi*, Giappichelli, Torino.
- Borgonovi, E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Cattaneo, M. (1991), "L'impresa agli inizi degli anni Novanta", in *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 4.
- Catturi G. (1994), *La teoria dei flussi e degli stocks ed il "sistema dei valori" dell'impresa*, Cedam, Padova.
- Catturi G. (2003), *L'azienda universale. L'idea forza, la morfologia e la fisiologia*, Cedam, Padova.
- Daft, R. (2004), *Organization theory and design*. Mason, OH: Thomson.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- De Brujin, H. (2007), *Managing performance in the public sector*, Routledge, London & New York.
- Del Bene, L. (2008), *Lineamenti di pianificazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino.
- Del Bene, L. & Marasca, S. (2009), Misurare le performance per migliorare la gestione: il caso della provincia di Ancona, *Azienda Pubblica*, 22(2), 285-310.
- Ferraris Franceschi, R. (1998), *Problemi attuali dell'economia aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Giannessi, E. (1960), *Le aziende di produzione originaria*, vol. I, le aziende agricole, Colombo Corsi, Pisa.
- Guthrie, J., Humphrey, C., Jones, L.R., Olson, O., (2005), *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenges*, Information Age Publishing, Greenwich.
- Hinna, L. (2002), *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova.
- Hood, C. (1991), Public Management for All Season?. *Public Administration*. 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1998), *Public Management and Administration*, Palgrave, New York.
- Jones, R. & Pendlebury, M. (1996), *Public sector accounting*, Pitman Publishing, London.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P., (1992), 'The Balanced Scorecard - Measures that drive performance', *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.

- Meneguzzo, M. (2000), *L'innovazione organizzativa nell'amministrazione centrale dello Stato: downsizing, fusioni ed agenzie*, in Cafferata R. (a cura di), *Management e organizzazione aziendale*, Aracne, Roma.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press. London.
- Mulgan, R. (2000), Accountability: An ever Expanding Concept?. *Public Administration*, 78(3): 555-573.
- Mussari, R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche: profili teorici*, Cedam Padova.
- Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), *The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success*, Financial Times Prentice Hall, London.
- Onida P. (1971), *Economia d'azienda*, Utet, Torino.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (1996), Changing States, Governance, and the Public Service. Reprinted in Ott, J. S. & Russell E. W. 2000. *Introduction to Public Administration*, Longman, New York.
- Peters, B. G. (1997), *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London.
- Pezet, A. (2009). The history of the french Tableau de Bord (1885-1975): evidence from the archives. *Accounting, Business and Financial History*, 19(2), 103-125.
- Pollitt, C. (2005), Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Ranalli F. (1988), *Considerazioni sul tema dell'economicità*, Clua Editrice, Pescara.
- Rebora, G. (1998), *I nuclei di valutazione cinque anni dopo il D. Lgs. 29/93. Primi riferimenti per un programma di ricerca*. Paper presentato al convegno "La valutazione come risorsa per il futuro delle istituzioni", Liuc, Castellanza.
- Rebora, G. (1999), *Un decennio di riforme*, Milano: Guerini ed associati.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (2nd ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Scott, W. R. (1994). Institutions and organizations: Toward a theoretical synthesis. In W. Richard Scott & J. W. Meyer (Eds.), *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism* (Sage.). Thousand Oaks, CA.
- Zangrandi, A. (1994), *Autonomia e economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano.