



Scuola Superiore  
della Pubblica Amministrazione  
FORMAZIONE DI ECCELLENZA PER I DIRIGENTI E I FUNZIONARI DELLA PA

**SDA Bocconi**  
School of Management

***Progetto di Ricerca***  
***La misurazione e la valutazione della performance  
nella PA Centrale***

***Review della letteratura***

**Coordinatore Scientifico**

**Giovanni Valotti**

**Ricercatori**

**Davide Galli**

**Andrea Orlandi**

**Silvia Rota**

**Mariafrancesca Sicilia**

**Michele Tantardini**



## Sommario

Premessa .....	5
1. Oggetto e metodo della <i>Review</i> .....	7
1.1. La misurazione e la valutazione della performance.....	7
1.2. Criteri di <i>review</i> della letteratura.....	8
1.3. Il tema della misurazione e valutazione della performance nelle riviste internazionali di <i>public management/administration</i> e nelle riviste di <i>public accounting</i> .....	10
1.4. Le categorie concettuali impiegate nella <i>review</i> . .....	14
2. La progettazione e lo sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance: <i>review</i> dei contributi teorici.....	17
2.1. Il modello logico che sottende la misurazione e la valutazione .....	18
2.2. La progettazione di un sistema di misurazione e valutazione .....	23
2.3. Il processo di riforma per l'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance .....	26
2.4. I risultati attesi e le conseguenze inattese della misurazione e valutazione della performance ..	28
2.5. La performance dei <i>network</i> .....	33
3. L'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance: <i>review</i> dei contributi empirici.....	37
3.1. Performance e misurazione .....	37
3.1.1. L'importanza della misurazione.....	38
3.1.2. Identificazione e caratteristiche degli strumenti di misurazione .....	39
3.1.3. Vantaggi,limiti e impatti dei sistemi di misurazione.....	42
3.1.4. Fattori che favoriscono l'applicazione dei sistemi di misurazione .....	43
3.1.5. Confronto tra esperienze internazionali.....	46
3.2. Performance e management .....	47
3.2.1. Performance e manager .....	48
3.2.2. Performance e politici.....	52
3.3. Performance e governance.....	53
3.3.1. Performance e cittadini .....	55
3.3.2. Performance e portatori di interesse .....	57
3.3.3. Performance e organi legislativi .....	58
3.3.4. Performance e network.....	59
4. Conclusioni .....	62
5. Bibliografia.....	65
6. Allegato – Elenco degli articoli analizzati nella <i>review</i> della letteratura .....	67

## Indice delle Figure

Figura 1 – Distribuzione temporale dei contributi analizzati .....	11
Figura 2 – Classificazione degli articoli per nazione di riferimento .....	12
Figura 3 – Classificazione degli articoli per livello di governo .....	12
Figura 4 – Classificazione degli articoli per approccio metodologico.....	13
Figura 5 – Classificazione degli articoli per contenuto .....	14
Figura 6 – Sequenza dei temi di <i>performance management</i> oggetto di dibattito internazionale.....	62

## Indice delle Tabelle

Tabella 1 - Riviste analizzate.....	10
Tabella 2 - Classificazione delle riviste .....	10
Tabella 3 - I contributi teorici presentati nella <i>review</i> della letteratura. ....	17
Tabella 4 - I contributi empirici relativi al <i>performance measurement</i> .....	37
Tabella 5 - I contributi empirici relativi al <i>performance management</i> .....	47
Tabella 6 - I contributi empirici relativi alla <i>performance governance</i> .....	55
Tabella 7 – Database degli articoli analizzati nella <i>review</i> della letteratura .....	96

## Premessa

La misurazione e valutazione della performance della pubblica amministrazione costituisce un tema che ormai da anni si colloca al centro del dibattito internazionale. Manager pubblici e mondo della ricerca hanno più volte cercato di identificare un set di indicazioni che fornissero un supporto effettivo alla progettazione ed implementazione di sistemi capaci di aiutare la pubblica amministrazione a migliorare i propri livelli di produttività e l'efficacia della propria azione.

Gli esempi e gli studi che la letteratura propone forniscono un **quadro eterogeneo di esperienze**, non sempre di successo, dalle quali è possibile trarre importanti lezioni. In particolare, emerge un filo conduttore che lega in modo imprescindibile i sistemi di misurazione e valutazione della performance, il ruolo dei manager pubblici e la partecipazione dei cittadini. Si delineano in tal modo i tre vertici di un triangolo che lega performance, meritocrazia e trasparenza.

Molti dei contributi di seguito citati nel presente lavoro di *review* della letteratura, dimostrano chiaramente l'utilità di coinvolgere il **pubblico**, cittadini e portatori di interesse, nei processi di misurazione e valutazione della performance. Altri enfatizzano il ruolo sempre più cruciale che i **manager pubblici** sono chiamati a svolgere nella progettazione così come nello sviluppo e nella gestione di questi sistemi. Il manager pubblico può anzi essere considerato il vero fattore di successo di un sistema di misurazione e valutazione. Da un lato attraverso lo sviluppo e l'impiego di una specifica *expertise* nelle tecniche e negli strumenti di misurazione e valutazione della performance e lo svolgimento di un'azione di legittimazione di tali sistemi presso tutti i livelli dell'amministrazione. Dall'altro mediante il sostegno delle dinamiche di discussione pubblica e partecipazione dei gruppi di interesse e della cittadinanza negli stessi processi di misurazione e valutazione.

La *review* e l'analisi di oltre 350 articoli hanno consentito di identificare una serie di temi intorno ai quali si sviluppa la riflessione.

Anzitutto le caratteristiche che rafforzano il disegno e la progettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Tali caratteristiche emergono dall'analisi di una prima tipologia di **contributi di taglio più teorico** che nel presente studio sono suddivisi in cinque ambiti tematici: il modello logico che sottende la misurazione e valutazione, le dimensioni per la progettazione del sistema, le caratteristiche dei processi di riforma che hanno introdotto tali sistemi, i risultati attesi e inattesi che si sono prodotti, il rapporto tra performance e *network*.

Accanto ai contributi di taglio più teorico, lo studio della letteratura degli ultimi venti anni evidenzia un ricorso sistematico a **studi di approccio empirico** che collegano di volta in volta i sistemi di misurazione e valutazione, il loro funzionamento ed il loro esito ad altre variabili riferiti a uno specifico contesto e/o ad una selezione di pubbliche amministrazioni. Nell'ambito di questa seconda tipologia di contributi lo studio è stato strutturato in modo da distinguere fra tre gruppi. Un primo gruppo di contributi si riferisce alla **misurazione della performance** come processo di definizione di indicatori, collezione periodica di dati e monitoraggio delle informazioni raccolte. Questi contributi sono stati suddivisi in cinque ambiti tematici: l'importanza della misurazione, l'identificazione e le caratteristiche dei sistemi di misurazione, vantaggi limiti e impatti di tali sistemi, fattori che favoriscono l'applicazione dei sistemi di misurazione, confronti tra esperienze internazionali. Un secondo gruppo di contributi si riferisce al tema del **performance management** inteso come impiego delle informazioni raccolte dai sistemi di misurazione e valutazione nei

processi decisionali e collegamento tra tali sistemi e i sistemi operativi aziendali (bilancio, programmazione e controllo, gestione delle risorse umane, qualità e *audit*). In questo caso i contributi sono stati suddivisi in due ambiti tematici: performance e manager, performance e politici. Infine un quarto insieme di contributi collega il tema della misurazione e valutazione della performance al tema della **governance** e della gestione dei rapporti tra pubblica amministrazione e portatori di interesse mediante i sistemi di misurazione e valutazione della performance. Gli ambiti tematici nei quali sono stati raggruppati i contributi di questo gruppo sono quattro: performance e cittadini, performance e portatori di interesse, performance e organi legislativi, performance e *network*.

I contributi richiamati nella presente *review* della letteratura forniscono un'illustrazione teoretica e pratica di elementi che possono risultare utili tanto al manager quanto al ricercatore coinvolto nello studio, nella progettazione, nell'implementazione e nell'impiego dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Lungi dall'esaurire l'insieme delle possibili fonti e dei contributi rilevati rispetto al tema, il presente lavoro costituisce la premessa alla realizzazione di un importante **ricerca sulla misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione centrale italiana** che sarà svolta nel corso del 2011.

*Giovanni Valotti*

# 1. Oggetto e metodo della *Review*

## 1.1. La misurazione e la valutazione della performance

Alcuni **trend** che ormai da due decenni a livello internazionale contraddistinguono i processi di riforma della pubblica amministrazione, come il *New Public Management* (Hood, 1991) e il *Performance Oriented Management* (Pollitt e Bouckaert, 2000) indicano che il management pubblico è diventato, anzitutto ed in modo crescente, una questione di misurazione e valutazione di quelli che, almeno fino al D. Lgs. n. 150 del 2009, nel contesto giuridico amministrativo italiano, venivano chiamati *risultati*. Oggi, anche nel contesto italiano, si fa riferimento in modo sempre più diffuso al termine **performance**, denotando con esso al tempo stesso, il risultato, il processo svolto per il raggiungimento dello stesso e le diverse dimensioni lungo le quali è possibile misurare e valutare tale risultato.

Collocandosi in una **prospettiva manageriale**, la misurazione della performance assume una duplice funzione. Essa consente ex ante di definire un collegamento tra obiettivi, risorse (input), processi e risultati (output e outcome) ponendo in essere in tal modo condizioni di trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione (Kaufmann, 1986; Bouckaert, Halligan, 2008). Ex post, la misurazione della performance consente di compiere valutazioni circa i risultati raggiunti e di innescare in tal modo processi di apprendimento finalizzati a rendere l'amministrazione più efficace (Dunsire, 1986). Secondo entrambe le prospettive, il management pubblico si configura come una gestione di processi di regolazione, trasferimento delle risorse ed erogazione di beni e servizi che si svolge anche sulla base delle informazioni rilevate tramite processi di misurazione. Peraltro, rispetto al settore privato, dove la dimensione economico finanziaria è in grado di misurare in maniera omogenea e condivisa dai diversi portatori di interesse, il valore delle attività svolte e di supportare in tal senso processi di valutazione omogenei, nel caso della pubblica amministrazione la misurazione e valutazione della performance configura un processo contraddistinto da particolari difficoltà (Bouckaert, 1992).

Le **performance** della **pubblica amministrazione** sono a detta di molti autori contraddistinte dal fatto di essere difficili da misurare, talvolta invisibili, inattese, quando non contraddittorie (March e Olsen, 1979; Wilson 1989; Weick 2001). Questa situazione sarebbe causata dal sommarsi di una serie di concause: la non chiarezza delle preferenze dei diversi portatori di interesse, la limitata conoscenza dei fenomeni misurati da parte delle stesse pubbliche amministrazioni, la conoscenza debole della relazione fra impiego di determinati strumenti manageriali e capacità di raggiungere gli obiettivi, le relazioni difficili da esplicitare tra output e outcome, la natura sostanzialmente politica della valutazione (Moore 1995; Kickert 1997; Pollitt and Bouckaert 2000). L'analisi della letteratura rivela inoltre una pubblica amministrazione che spesso si trova nel paradosso di risultare correttamente configurata in termini di sistemi di misurazione e valutazione della performance ma impreparata a gestire le conseguenze della misurazione. (Boyne e Walker, 2005).

Collocandosi nei *trend* ora brevemente evidenziati, il presente studio della letteratura si pone il duplice obiettivo di fornire un quadro di riferimento dei principali risultati raggiunti dalla ricerca nel campo del management pubblico sul tema della misurazione e valutazione della performance e definire il quadro teorico di riferimento per lo sviluppo di un successivo momento di ricerca finalizzato a studiare in particolare l'amministrazione pubblica centrale italiana alle prese con l'implementazione della riforma sulla performance introdotta dal D. Lgs. n. 150 del 2009.

## 1.2. Criteri di *review* della letteratura

Il tema della misurazione e valutazione della performance trova nell'attuale contesto di riforma del settore pubblico italiano una peculiare centralità legata al dato, di per sé già significativo, che per la prima volta viene impiegato in una fonte normativa il termine *performance*. Il D.Lgs. n. 150 del 2009 infatti affianca alle tradizionali categorie impiegate per connotare il concetto di risultato, quali ad esempio, i concetti di efficienza, efficacia ed economicità, il più ampio concetto di performance, ponendolo al centro del suo stesso impianto. In un sistema amministrativo quale quello italiano contraddistinto da un modesto orientamento alla misurazione e valutazione dei risultati raggiunti (Pollitt e Bouckaert 2004; Hood e Peters, 2004; Ongaro e Valotti, 2008; Ongaro, 2009), l'impiego del termine performance richiama al contempo la necessità da un lato di realizzare un progressivo innalzamento dei livelli di performance, cioè dei risultati, che le pubbliche amministrazioni sono in grado di raggiungere, dall'altro di indurre queste organizzazioni a sviluppare strumenti manageriali idonei a misurare tali risultati e orientare più complessivamente l'azione amministrativa al raggiungimento degli stessi .

Rispetto a tale finalità, la recente esperienza di riforma non costituisce una novità nel panorama delle esperienze internazionali. Al contrario si colloca nell'ambito di un trend che altre nazioni, significativamente quelle di stampo anglosassone, hanno intrapreso già a partire dagli anni '90 (OECD, 2005). Sebbene di *performance measurement* si sia cominciato a parlare in riferimento al settore pubblico a partire da tale periodo con l'affermarsi delle teorie del New Public Management (Talbot, 1999) va rilevato come il tema della misurazione e valutazione delle performance è un elemento chiave che contraddistingue ogni processo di riforma (Pollitt e Bouckaert, 2004). Sia che la riforma si riferisca specificatamente ad una delle componenti che costituiscono il sistema di misurazione o uno dei sistemi operativi ad esso strettamente correlati, per esempio il bilancio o i sistemi di programmazione, sia che la riforma abbia contenuti settoriali, la questione di misurare il cambiamento indotto e gli effetti prodotti risulta centrale dal momento che il processo di definizione della riforma dovrebbe comprendere una fase di identificazione di misure ed indicatori.

Altro aspetto caratteristico della misurazione e valutazione della performance è il suo elemento di pervasività ed intersezione rispetto agli altri sistemi operativi aziendali. Misurazione e valutazione della performance si svolgono nell'ambito dei processi di gestione delle risorse umane, di pianificazione strategica, di definizione del bilancio, di collegamento tra obiettivi e risorse, di comunicazione (Hatry, 1999). Questo elemento fa sì che di misurazione e valutazione della performance si possa parlare in riferimento a molteplici aspetti della gestione della pubblica amministrazione e lo stesso concetto di performance management oscilla così da una denotazione ampia, comprendente di fatto tutto ciò che è *management* ad una denotazione più ristretta che comprende solo quei processi manageriali che si riferiscono appunto alla misurazione dei risultati prodotti dall'azione manageriale svolta (Poister, 2003). L'estensione del concetto e la sua versatilità fanno sì che intorno ad esso siano sorte nel corso degli ultimi venti anni molteplici interpretazioni e scuole, per non parlare di approcci. Di fatto sussiste un'eterogeneità nelle definizioni tanto quanto nelle pratiche che si riconducono a tale concetto e da ciò deriva il fatto che la misurazione e valutazione della performance costituisce un tema di ricerca denotato ma non isolato (Van Dooren et al, 2010) rispetto ad altri rilevanti, e talvolta ingombrati, temi quali il management, la gestione delle risorse umane, la *governance*.

L'analisi della letteratura di seguito presentata parte proprio da questa considerazione e si pone l'obiettivo di collocare la presente ricerca in continuità con gli sforzi compiuti ed i risultati già raggiunti da altri ricercatori. Uno studio della letteratura comporta una serie di scelte (Bell, 1993). La prima scelta compiuta



nel presente lavoro è stata quella di prendere in considerazione solo **articoli tratti da riviste di public administration/management e riviste di public accounting**. Altre risorse come ad esempio libri, documenti prodotti da amministrazioni pubbliche ed organizzazioni internazionali o tesi di ricerca, non sono stati presi in considerazione. Sebbene queste ultime fonti possano fornire importanti informazioni in particolare per dare risposta alle domande di ricerca proposte, gli articoli presentano il vantaggio di fornire, considerati nel loro complesso, un'immagine aggiornata, coordinata e dinamica delle prospettive e degli approcci attraverso i quali il tema della misurazione e valutazione della performance è stato affrontato. Inoltre appare verosimile che le questioni eventualmente presentate in un libro costituiscano degli approfondimenti e delle sistematizzazioni dei risultati emersi nel corso di ricerche analizzate.

La strategia di selezione degli articoli ha privilegiato un approccio focalizzato su una selezione di **riviste internazionali in lingua inglese**. Tale scelta ha comportato un ulteriore restringimento delle fonti ma è stata motivata dalla considerazione del fatto che gran parte della letteratura di riferimento e del dibattito sul tema della misurazione e valutazione della performance si è svolta a livello internazionale e mediante l'impiego del linguaggio cui la stessa parola performance appartiene, ovvero l'inglese<sup>1</sup>. Tale scelta, di per sé pragmatica, se da un lato comporta la perdita di informazioni sviluppate nell'ambito della letteratura in altre lingue, ha l'indubbio vantaggio di delimitare uno spazio di ricerca omogeneo dal punto di vista semantico. Molti ricercatori europei pubblicano infatti in lingua inglese e gran parte della letteratura sul *performance management* tanto in relazione al settore pubblico, quanto più in generale, in relazione al management ed alle attività economiche, è in lingua inglese.

La terza scelta compiuta nel disegno dello studio della letteratura concerne la selezione dell'orizzonte temporale, limitato agli ultimi 20 anni e quindi al periodo che va **dal 1990 al 2010**. Sebbene in gran parte si tratti di una scelta arbitraria, è opportuno segnalare come sia stato proprio a partire dagli anni '90 che il tema della misurazione e valutazione della performance è divenuto oggetto esso stesso di specifici interventi di riforma. Basti citare su tutti la *National Performance Review* avviata negli Stati Uniti d'America nel 1993 dall'amministrazione Clinton con il coordinamento del vice-presidente Al Gore<sup>2</sup> e conclusasi nel 2001. Né del resto è indifferente che gran parte dei contributi seminali che hanno di fatto inaugurato la stagione del New Public Management, approccio teorico nell'ambito del quale il performance management acquisisce centralità, si collocano proprio a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90. Sebbene il termine New Public Management possa essere impiegato con una denotazione piuttosto ampia, riferendosi con esso ad elaborazioni teoriche svolte nel corso di un decennio intorno al tema della gestione delle pubbliche amministrazioni, solitamente esso è impiegato per denominare un particolare filone di ricerca i cui principali esponenti sono D. Osborne e T. Gaebler. Nella loro fondamentale opera *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, del 1992, tracciano il punto della situazione definendo quella che può essere considerata come la critica anglosassone al tradizionale concetto di burocrazia. La scelta di tale orizzonte temporale appare dunque coerente rispetto al tema della misurazione e valutazione della performance andando a osservare quanto tale concetto sia stato studiato e discusso proprio a partire dal momento in cui, a livello teorico, è stato posto tra i riferimenti della scienza manageriale applicata al settore pubblico.

---

<sup>1</sup> Si noti che la parola performance, che attualmente appartenente al dizionario inglese, deriva dall'antico francese *parformer* che aveva il significato di completare. L'Oxford English Dictionary fornisce la seguente definizione: (p@'fO:m@ns) [f. PERFORM v. + -ANCE: perh. formed in Anglo-Fr. (It occurs as French in a memorandum by Mary Stuart of 14 Feb. 1571-2, in Godef.)]

<sup>2</sup> Manifesto di tale iniziativa è il document di Al Gore, intitolato: *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*.

### 1.3. Il tema della misurazione e valutazione della performance nelle riviste internazionali di *public management/administration* e nelle riviste di *public accounting*

Il gruppo di ricerca ha effettuato un'analisi della letteratura internazionale sul tema della performance nelle pubbliche amministrazioni tramite lo spoglio delle dodici riviste indicate nella Tabella 1.

N.	Rivista	Abbreviazione	N. articoli
1	Accounting, Auditing and Accountability Journal	AAAJ	4
2	Financial Accountability & Management	FAM	30
3	International Journal of Public Sector Management	IJPSM	14
4	International Public Management Journal	IPMJ	4
5	International Review of Administrative Science	IRAS	21
6	Journal of Public Administration Research and Theory	JPART	35
7	Public Administration	PA	32
8	Public Administration Review	PAR	57
9	Public Budgeting and Finance	PBF	22
10	Public Management Review	PMR	30
11	Public Money and Management	PMM	30
12	Public Performance and Management Review	PPMR	74

Tabella 1 - Riviste analizzate

La

Tabella 2 mostra l'origine di ciascuna rivista distinguendo tra riviste Europee e riviste non Europee (America e Australia). Inoltre le riviste sono classificate in base al tema trattato in riviste di Public Administration e Management e riviste di Public Accounting.

	Riviste di Public Administration	Riviste di Public Accounting
<b>Riviste Europee</b>	PA, PMR, PMM, IJPSM, IRAS	FAM
<b>Riviste non Europee</b>	PPMR (USA), JPART (USA), PAR (USA), IPMJ (USA)	PBF (USA), AAAJ (AU)

Tabella 2 - Classificazione delle riviste

Gli articoli sono stati selezionati dai volumi delle suddette riviste pubblicati nel periodo 1990-2010. Alcune riviste sono state analizzate con riferimento a degli archi temporali più brevi in quanto più recenti. In particolare, la rivista PMR è disponibile a partire dal 1999, mentre IPMJ dal 1998. Gli articoli sono stati selezionati in ragione della presenza nel titolo e/o nell'*abstract* della parola *performance*. L'applicazione di questo criterio ha consentito di identificare 353 contributi, alcuni dei quali non pienamente attinenti alle finalità perseguite con la presente *review*. Infatti, l'aver adottato un criterio selettivo basato su *key word* ha

comportato che siano stati inclusi nel database contributi in cui il termine performance è impiegato in senso lato e studiato secondo una prospettiva differente a quella adottata in questa sede.

Gli articoli oggetto della presente review possono essere raggruppati secondo i seguenti criteri.

**Distribuzione temporale.** I contributi analizzati coprono un arco di venti anni concentrandosi in particolare nel periodo 2005 – 2010 con la pubblicazione di circa il 50 per cento dei paper. La Figura 1 mostra l'esito della classificazione per quinquennio di pubblicazione dei contributi. Si sottolinea il fatto che nel periodo temporale 2005 – 2010 sono sei gli anni presi a riferimento. L'ultimo periodo temporale analizzato ha visto la pubblicazione di più di 25 articoli per anno, inoltre l'anno in cui sono stati pubblicati il numero maggiore di articoli è stato il 2008 con 37 pubblicazioni. L'interesse verso il tema della misurazione e valutazione della performance è cresciuto a partire dal 2000 e ha avuto il culmine sul finire di questo decennio.

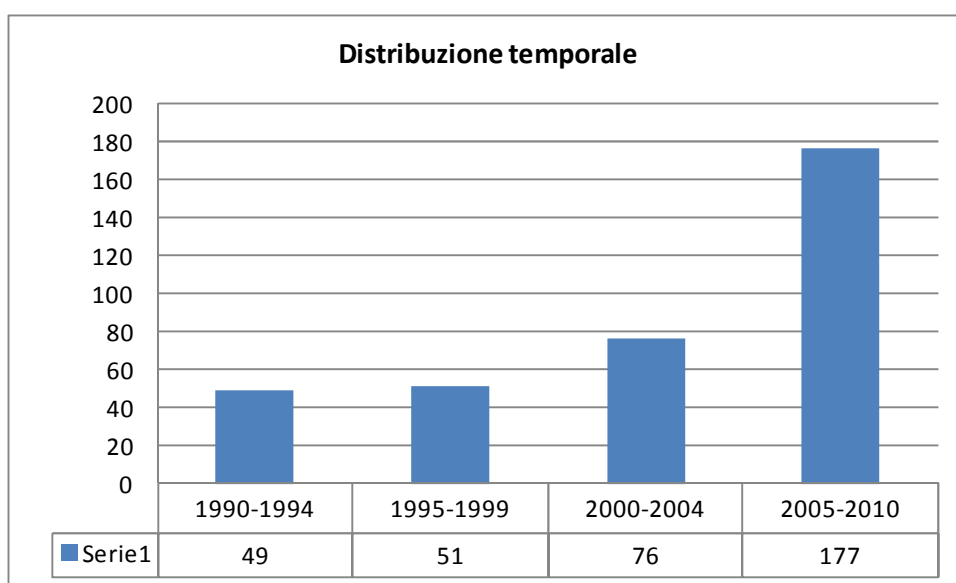


Figura 1 – Distribuzione temporale dei contributi analizzati

**Nazione.** La maggior parte dei contributi analizzati richiama esplicitamente l'esperienza di uno o più nazioni e ciò sia nel caso di articoli di impostazione teorica sia nel caso di articoli di impostazione empirica. La Figura 2 riporta l'esito di questa classificazione da cui emerge una netta preponderanza di riferimenti ad esperienze relative agli Stati Uniti d'America (38%) e al Regno Unito (18%). Più in generale emerge una centralità delle esperienze maturate in paesi di tradizione amministrativa anglosassone. Interessante risulta essere l'esperienza dei Paesi del Nord Europa in particolare di Svezia e Norvegia che sono state analizzate in sei articoli ciascuna. Un altro Stato particolarmente analizzato risulta essere i Paesi Bassi con tredici articoli che parlano dei sistemi di misurazione e valutazione della performance implementati in questo Paese. Da ultimo, si sottolinea il fatto che con il termine "altri" sono state ricomprese tutte quelle nazioni studiate in meno di cinque articoli presenti nel database a disposizione.

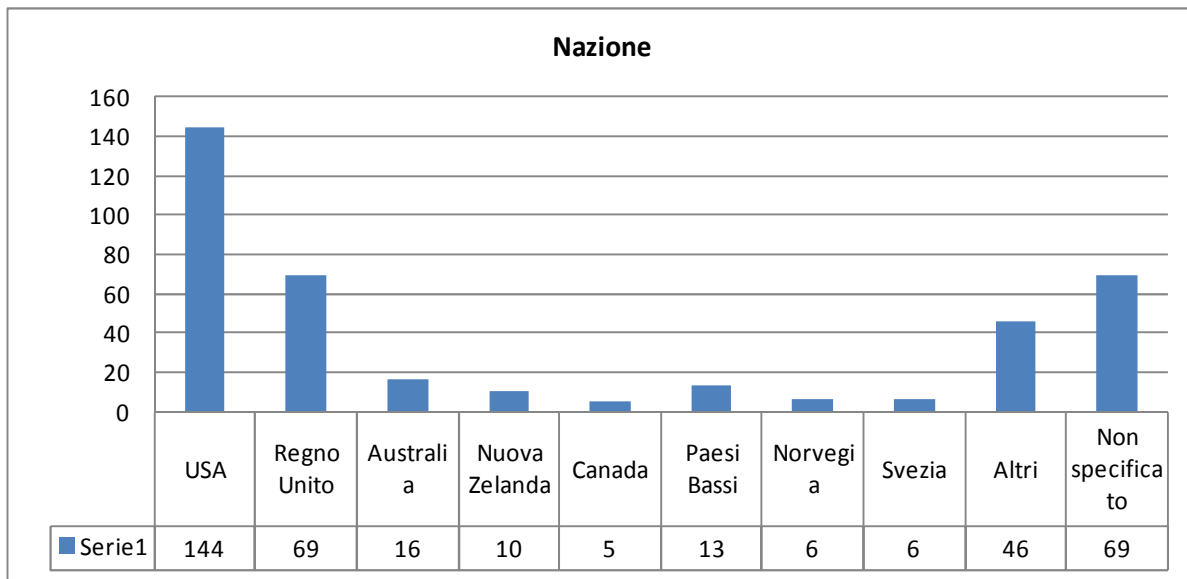


Figura 2 – Classificazione degli articoli per nazione di riferimento

**Livello di governo.** Un ulteriore elemento preso a considerazione nella classificazione degli articoli è il livello di governo a cui si riferisce il contenuto. In particolare sono stati classificati articoli che si riferiscono al livello di governo centrale (federale e statale a seconda dell’assetto istituzionale della nazione considerata), a livello intermedio (sub federale o regionale) e locale (enti locali, enti territoriali in genere e enti del sistema sanitario locale). La Figura 3 riporta l’esito di questa classificazione. La maggior parte degli articoli si focalizza sul governo locale, 116 articoli, pari al 31 per cento, e sul governo centrale, 104 articoli, pari al 28 per cento. Si sottolinea il fatto che alcuni articoli analizzano più livelli di governo simultaneamente. Inoltre nella colonna altri sono ricompresi articoli che trattano specifiche categorie di enti (amministrazione della giustizia) oppure di livello sovranazionale come l’Unione Europea.

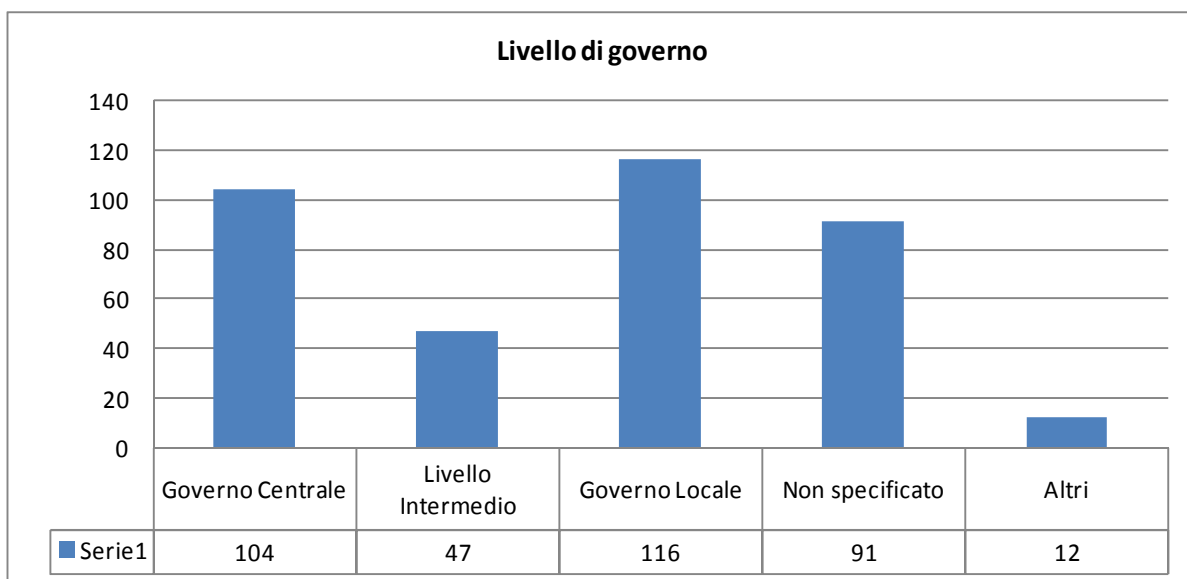


Figura 3 – Classificazione degli articoli per livello di governo

**Approccio metodologico.** Nell'ambito dei contributi analizzati sono stati identificati tre approcci metodologici. Un primo gruppo di articoli affronta temi correlati alla performance adottando un approccio teorico basato su una sistematizzazione della letteratura di riferimento o sulle presentazioni di *framework* e approcci generali. Per quanto riguarda questo approccio si sono riscontrati 86 articoli teorici, pari al 23 per cento. Un secondo gruppo di contributi riporta l'esito di analisi di tipo empirico. Nell'ambito delle ricerche empiriche abbiamo distinto articoli empirici di tipo qualitativo (ad esempio *case study*) e articoli empirici quantitativi (ad esempio *survey*). Gli articoli di ricerca empirica qualitativa complessivamente sono 149, pari al 41 per cento, mentre quelli di ricerca quantitativa 130, pari al 36 per cento. Si sottolinea il fatto che alcuni articoli possono avere una impostazione sia qualitativa che quantitativa. La

Figura 4 riporta la classificazione dei contributi per approccio metodologico.

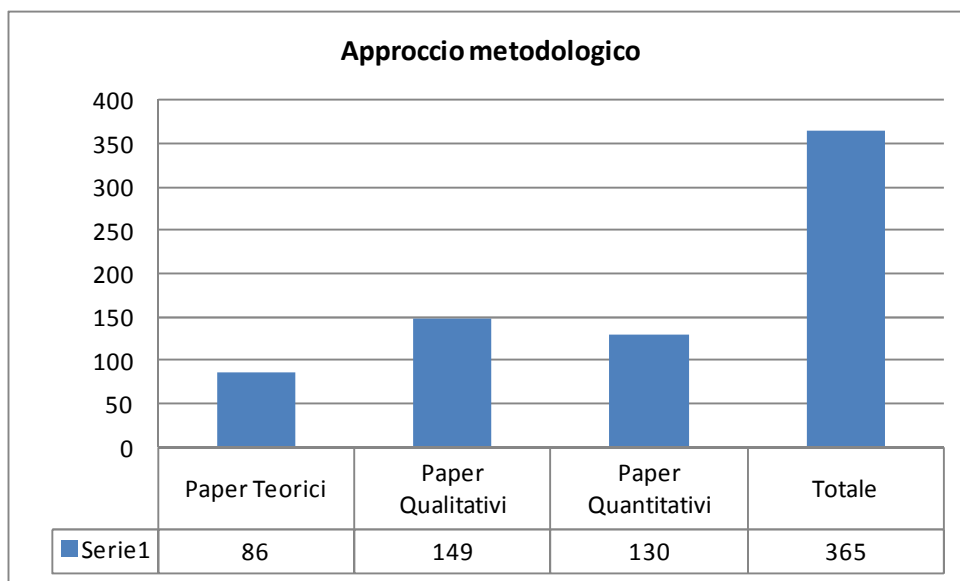


Figura 4 – Classificazione degli articoli per approccio metodologico

**Contenuti:** In relazione al contenuto prevalente degli articoli analizzati, è stato adottato un criterio di classificazione che distingue le seguenti categorie: *performance measurement*, *performance management* e *performance governance*. Come descritto nel paragrafo seguente, sono stati ricondotti sotto il cappello di *performance measurement* gli articoli che si limitano a descrivere l'introduzione di strumenti di misurazione della performance nelle aziende pubbliche. Sono stati considerati articoli di *performance management* i contributi che trattano del modo in cui l'informazione sulla performance è sistematicamente e coerentemente generata, integrata e utilizzata dai manager e dai politici della pubblica amministrazione. Gli articoli classificati nella categoria *performance governance* trattano del tema della performance in una prospettiva inter-organizzativa, nelle relazioni tra aziende pubbliche, tra aziende pubbliche e aziende private e aziende pubbliche e i vari *stakeholder*. La Figura 5 mostra la classificazione degli articoli per contenuti. La maggioranza degli articoli analizzati sono focalizzati sul tema del *performance measurement*, pari al 46 per cento, il 39 per cento sul tema del *performance management* e il 15 per cento sul tema della performance in ottica di *governance*.

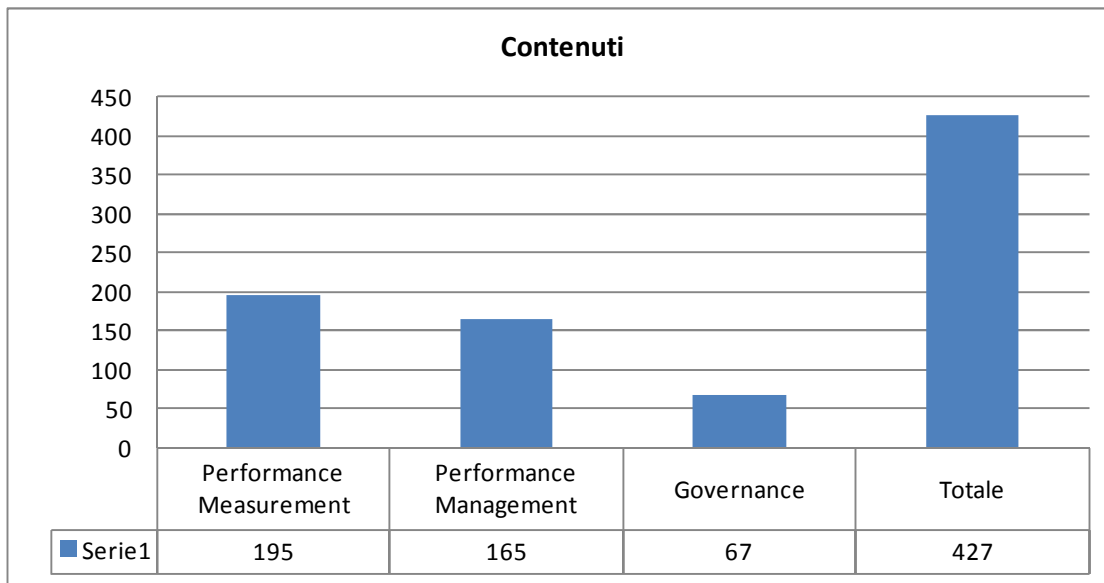


Figura 5 – Classificazione degli articoli per contenuto

Tutti gli articoli che sono stati trovati secondo i criteri di ricerca sopra delineati e che sono stati classificati in base alla metodologia di ricerca e al loro contenuto sono riportati nella Tabella 7 in allegato alla presente review della letteratura. La tabella riporta i principali campi con cui è stata effettuata l'analisi degli articoli presenti in letteratura sul tema della performance.

#### 1.4. Le categorie concettuali impiegate nella review.

I contributi analizzati nell'ambito della *review* possono essere distinti in due grandi categorie. Anzitutto la categoria degli **articoli con un'impostazione teorica**. In questi articoli gli autori forniscono una trattazione compiuta in riferimento a uno o più aspetti relativi ai sistemi di misurazione e valutazione della performance o alla performance in senso lato. Dei **353 contributi** identificati, **86** sono contraddistinti da una impostazione teorica.

Nel capitolo 2 il contenuto degli articoli è analizzato e presentato in modo da identificare i principali temi di riflessione teorica che hanno contraddistinto gli ultimi venti anni. In particolare emerge un progressivo spostamento del focus dell'analisi che corrisponde ad una maturazione teoretica della riflessione intorno al tema della misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione. Ad un primo insieme di contributi che affrontano il tema della definizione di un modello logico di riferimento per la misurazione e valutazione della performance (Banks, 1990; Stewart e Walsh, 1994; Meekings, 1995; Hogget, 1995; Caiden, 1998) si affiancano contributi che identificano linee guida utili alla progettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance (Bouckaert, 1993; Likierman, 1993; Van Peurse, 1995; Smith, 1995). A partire dal 2000, quindi a un decennio dal momento in cui il dibattito internazionale comincia a rivolgersi alla misurazione e valutazione della performance, un nuovo tema prende piede ovvero quello delle caratteristiche che i processi di riforma devono assumere per introdurre efficacemente i sistemi di misurazione e valutazione (McNab e Melese, 2002; Modell, 2003; Cuningham e Harris, 2005;

Swiss, 2005)<sup>3</sup>. Sempre a partire dal 2000 comincia a prendere piede il tema delle conseguenze attese e inattese derivanti dall'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione. A fronte di un numero crescente di esperienze emerge con chiarezza che puntare l'attenzione sui sistemi di misurazione produce, accanto ad un miglioramento della performance dimostrato in taluni casi, situazioni paradossali ed effetti avversi (Halachmi, 2002; de Bruijn, 2002; van Thiel e Leeuw, 2002; Noordegraaf e Abma, 2003; Mausolff, 2004; Bevan e Hood, 2006; Vakkuri e Meklin, 2006, Perry et al, 2009, Tillema, 2010). Infine, a partire dalla seconda metà degli anni 2000 si afferma il tema della relazione fra performance e network e della necessità di sviluppare una riflessione più ampia sul tema della performance quando contributi e responsabilità non fanno riferimento ad un'unica pubblica amministrazione ma ad un insieme di organizzazioni (Goddard e Mannion, 2004; Agranoff, 2005; Mandell e Keast, 2007; Voets et al, 2008; Kenis e Provan; 2008; Herranz, 2010).

La seconda categoria di contributi analizzati nella *review* è quella di **articoli con un'impostazione empirica**. Si tratta di articoli nei quali gli autori presentano ipotesi relative ai sistemi di misurazione e valutazione della performance e compiono uno studio per testare tale ipotesi a partire da esperienze concrete. Dei **353 contributi** identificati, **279** sono contraddistinti da una impostazione empirica. Per l'analisi di tali articoli si è deciso di definire una tipologia che consentisse di valorizzare al meglio il contributo complessivamente fornito dagli stessi. In tal senso sono state classificate tre categorie ispirate alla classificazione introdotta da Bouckaert e Halligan nel 2008 nell'analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Le tre categorie definite sono *performance measurement (195 articoli)*, *performance management (165 articoli)* e *performance governance (67 articoli)*, e gli articoli sono stati raggruppati in insiemi omogenei a seconda del contenuto prevalente in essi<sup>4</sup>. Il concetto di *performance measurement* si riferisce alla rilevazione sistematica di dati finalizzata al monitoraggio ed alla valutazione della performance. Il livello elementare di *performance measurement* è rappresentato dalla amministrazione delle attività di rilevazione. Gli interrogativi più diffusi rispetto alla misurazione della performance riguardano il contenuto della rilevazione, la scelta degli strumenti a supporto della misurazione, la valutazione degli effetti dovuti all'introduzione di tali strumenti. Il concetto di *performance management* si riferisce all'impiego delle informazioni prodotte dal *performance measurement* nei processi decisionali interni all'organizzazione. Tale impiego implica l'incorporazione dei dati e degli indicatori selezionati nei documenti, nelle procedure e, più in generale, nella cultura dell'organizzazione. A tale incorporazione fa seguito l'uso di tali dati ed indicatori per delineare il contenuto di programmi, attività e funzioni e valutare il livello di performance raggiunto. Infine il concetto di *performance governance* si riferisce all'impiego di indicatori per gestire le relazioni esterne dell'organizzazione. Rientrano in tale concetto gli aspetti di *accountability* e rendicontazione esterna, di comunicazione, di gestione dei rapporti inter-organizzativi negoziali, di agenzia e di *network*. I tre concetti ora richiamati, oltre a connotare diversi aspetti del più ampio concetto di performance, possono essere utilizzati anche in senso longitudinale identificando stadi successivi di evoluzione dei sistemi

---

<sup>3</sup> Si tratta di un tema in realtà affrontato in molti contributi anche di carattere empirico ed in articoli descrittivi che si riferiscono ad esperienze nazionali (Jackson, 1993, Hoggett, 1993, Painter e Clarence, 2000, Hall e Holt, 2003, Chang, 2007, Andrew et al, 2008, Micheli e Neeli, 2010 sul caso della Gran Bretagna; Goldman e Brashares, 1991 sul caso della Nuova Zelanda; Sorber, 1993 e Haselbekke, 1995 sul caso dell'Olanda; Midwinter, 1994, sul caso della Scozia; Schedler, 1994 sul caso della Svizzera; Williams, 2001 sul caso dell'Australia; Jenei e Zupkó, 2001 sul caso dell'Ungheria; Ospina, Grau, Zaltsman, 2004, sul caso dei paesi dell'America Latina; Roberts, 1997, Radin, 1998, Berman e Wang, 2000, Lee e Burns, 2002, Wang, 2002, Holzer e Yang, 2004, Lang e Franklin, 2004, Chun e Rainey, 2005, Milakovich, 2006, Perry, Engbers e Jun, 2009, Kim, 2010, sul caso degli Stati Uniti d'America; Johnsen, Nørreklit e Vakkuri, 2006, sul caso dei paesi scandinavi; Ferraz Esteves de Araujo e Branco 2009, sul caso del Portogallo; Justesen, Skærbæk, 2010 sul caso della Danimarca; Rautiainen, 2010, sul caso della Finlandia).

<sup>4</sup> In 49 casi gli articoli sono stati assegnati a più categorie e ciò spiega perché la somma degli articoli attribuiti alle tre categorie sia superiore a 357.

di misurazione e valutazione della performance. Così Bouckaert e Halligan (op. cit.) identificano quattro idealtipi di riferimento per l'analisi ed il posizionamento relativo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Nella *performance administration*, contraddistinto da un livello più o meno evoluto di *performance measurement*, da un limitato livello di performance management e da un livello minimo di *performance governance*. Nel management of performance viene innalzato il livello di *performance management* attraverso l'incremento del livello di incorporazione di dati ed indicatori in documenti e procedure. Nel *performance management* oltre ad un consolidato livello di *performance measurement* ed all'incorporazione sistematica di dati ed informazioni, si innalza anche l'uso di tali dati ed informazioni nei processi decisionali e di valutazione della performance. Infine nel *performance governance*, agli elementi precedentemente consolidati si aggiunge l'impiego coerente ed esteso di dati ed indicatori nella gestione delle relazioni istituzionali e contrattuali esterne e si viene così a delineare un sistema di misurazione e valutazione della performance cosiddetto *comprehensive*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Il termine *comprehensive* è mutuato dall'esperienza Inglese che a partire dal 2002 si contraddistingue per il tentativo di creare sistemi di misurazione e valutazione della performance capace di andare oltre i confini istituzionali ed organizzativi della singola pubblica amministrazione. In particolare l'iniziativa *Comprehensive Performance Assessment (CPA)* a partire dal 2002 ha rilevato la performance degli Enti Locali inglesi in ottica comparativa mediante l'impiego di appositi set di indicatori. L'iniziativa è evoluta nella *Comprehensive Area Assessment (CAA)* che dal 2009 affida ad un organo indipendente il compito di valutare quanto bene sono servizi i cittadini di un determinato territorio dall'insieme delle pubbliche amministrazioni che in esso operano.



## 2. La progettazione e lo sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance: review dei contributi teorici

Gli articoli che trattano il tema della performance adottando un'impostazione teorica sono 86. Le riviste in cui si possono riscontrare la maggioranza degli articoli di impostazione teorica sono *Public Performance and Management Review*, *Public Money and Management*, *Public Administration Review*. Con minore frequenza sono stati identificati contributi ad impostazione teorica anche in *Public Administration*, *Financial Accountability and Management*, *International Review of Administrative Science* e *Public Budgeting and Finance*. La Tabella 3 presenta i contributi teorici presentanti nel proseguo della review, raggruppati per temi.

	Il modello logico che sottende la misurazione e valutazione	La progettazione del sistema di misurazione e valutazione	Il processo di riforma per l'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione	Risultati attesi e conseguenze inattese dei sistemi di misurazione	La performance dei network
1990	Banks (1990)	Bouckaert (1993)			
	Stewart e Walsh (1994)	Likierman (1993)			
	Meekings (1995)	Van Peurse et al. (1995)			
	Hoggett (1995)	Smith (1995)			
	Caiden (1998)	Wholey (1999)			
2000				Halachmi (2002)	
			McNab e Melese (2002)	de Bruijn (2002)	
				van Thiel e Leeuw (2002)	
		Behn (2003)	Modell (2003)	Noordegraaf e Abma (2003)	
				Mausolff (2004)	Goddard e Mannion (2004)
			Cunningham e Harris (2005)		Agranoff (2005)
	Rhys et al. (2006)		Swiss (2005)	Bevan e Hood (2006)	
	Yang e Holzer (2006)			Vakkuri e Meklin (2006)	
	Van Ryzin (2007)				Mandell e Keast (2007)
	Wichowsky e Moynihan (2008)				Voets et al. (2008)
2010				Perry et al. (2009)	Kenis e Provan (2009)
				Tillema (2010)	Herranz (2010)

Tabella 3 - I contributi teorici presentati nella review della letteratura.

Nei paragrafi che seguono, seguendo la sequenza tematica definita nel primo paragrafo, i principali contributi di impostazione teorica vengono presentati in ordine cronologico. La sequenza di tali contributi fornisce un quadro dell'evoluzione di temi e approcci che ha contraddistinto lo studio sui sistemi di misurazione e valutazione della performance.

## 2.1. Il modello logico che sottende la misurazione e la valutazione

Un primo insieme di contributi si contraddistingue per fornire una definizione del modello logico che sottende la misurazione e la valutazione. Si tratta cioè di contributi che definiscono ciò che dovrebbe essere misurato dal sistema per consentire una valutazione corretta ed efficace della performance.

Già nel **1990**, nel periodo che segue l'introduzione nel Regno Unito di un primo importante tassello nei processi di riforma orientati allo sviluppo della misurazione e valutazione della performance, la Next Steps Initiative<sup>6</sup>, **Bancks** (1990) rileva uno degli aspetti più problematici di tale tema, ovvero la definizione dei confini fra misurazione e valutazione della performance e valutazione delle politiche pubbliche. L'autore evidenzia come nella fretta di creare un'amministrazione pubblica orientata ai risultati ci sia il rischio di perdere di vista l'importanza della valutazione degli impatti che tale amministrazione produce. In altri termini, Bancks mette in luce una delle questioni che troverà poi ampia discussione e cioè se un' enfasi eccessiva su aspetti di gestione e sullo sviluppo di una cultura manageriale non ponga in secondo piano riflessioni approfondite sull'efficacia delle politiche pubbliche e sulle alternative che l'azione pubblica può intraprendere. La particolarità di tale contributo deriva non soltanto dall'anticipare di 10 anni quello che sarà il tema di importanti iniziative di riforma adottate nel primo decennio del 2000, ma anche dall'essere frutto della riflessione di un manager pubblico che si chiede se l'obiettivo di fare di più con meno risorse, non conduca a scelte sbagliate rispetto a ciò che si deve fare. Si tratta di una prima riflessione relativa al tema di quale debba essere l'**estensione del concetto di performance** e più precisamente se la misurazione di tale concetto debba includere soltanto input e processi o piuttosto debba estendersi anche a output e outcome, ricomprendendo non soltanto elementi di management in senso stretto ma anche considerazioni in termini di policy.

**Stewart e Walsh** (1994) partono dalla constatazione che appare del tutto irrealistico quando ci si riferisce all'attività della pubblica amministrazione pensare di riuscire a identificare un set di indicatori che sia in grado di rappresentare interamente la performance raggiunta. Tale affermazione è giustificata dalla constatazione che **non tutti gli aspetti della performance sono misurabili** nello stesso modo e pertanto occorre compiere una scelta consapevole di aspetti che si trascurano. Il rischio è di creare sistemi di misurazione e valutazione che siano troppo focalizzati sul misurabile e pretendano di avere comunque coerenza intrinseca e oggettività. La misurazione e valutazione della performance, in particolare laddove sono in gioco anche elementi etici e valoriali, come nel caso della pubblica amministrazione, è necessariamente una questione di giudizio che assume connotati politici. Per questo è improbabile che si possano definire indicatori che siano completamente soddisfacenti per tutti coloro che ne faranno uso. Piuttosto è necessario riconoscere che ci possono essere limiti ed imperfezioni, e che le scelte politiche possono basarsi anche su elementi diversi e contrastanti rispetto alle indicazioni fornite da un sistema di

---

<sup>6</sup> La Next Steps Initiative, del 1988, porta all'introduzione in Gran Bretagna di agenzie esecutive dirette da un Chief Executive che risponde al Ministro competente sulla base di *target* e indicatori di performance. L'idea di fondo è che allontanando le amministrazioni dal vertice politico e rendendole autonome si possa incrementare il livello di efficienza delle stesse.

misurazione e valutazione, senza per questo pregiudicarne la validità. Se gli indicatori sono uno strumento e non un fine è possibile che a seconda dei diversi fini e dei diversi set di valori e di priorità politiche in cui si colloca il sistema di misurazione e valutazione, siano selezionati differenti indicatori.

Un primo punto di vista meno pessimista rispetto ai rischi di un uso inappropriato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance è fornito da **Meekings** (1995). L'autore parte dalla constatazione che l'uso di sistemi di misurazione e valutazione della performance finalizzato a migliorare lo svolgimento delle attività e l'erogazione dei servizi nella pubblica amministrazione è stato ampiamente teorizzato e giustificato. Molti manager pubblici sono convinti dell'effettiva utilità di tali sistemi tuttavia sono ancora poche le esperienze che dimostrano l'esistenza di una correlazione fra sistemi di misurazione e valutazione e miglioramento dei risultati e il punto diventa comprendere come sia possibile esprimere al meglio il potenziale che, almeno teoricamente, si trova in tali sistemi. Anche in questo caso l'autore definisce, come già altri prima di lui, un possibile approccio alla costruzione di un sistema di misurazione e valutazione. L'elemento che contraddistingue tale approccio è dato dal forte accento posto dalla **dimensione dinamica ed evolutiva dei sistemi**. L'autore, che proviene dal mondo della consulenza come altri prolifici autori del medesimo periodo (Norton e Kaplan, 1992, 1993; Lynch e Cross, 1992), assume quale prima regola quella di anticipare la resistenza all'uso degli indicatori adottando un approccio quanto più possibile condiviso e partecipativo per la loro definizione. Occorre poi assicurare che l'organizzazione assimili gli indicatori e li senta propri in modo tale da apprendere tramite il loro impiego. Terza condizione è che gli indicatori siano revisionati in relazione alla loro utilità e maturità. Occorre inoltre che nel sistema di misurazione e valutazione si crei un collegamento saldo fra indicatori che monitorano le performance complessive dell'amministrazione e indicatori che monitorano le attività operative. Agli indicatori deve essere assicurata ampia visibilità all'interno ed all'esterno dell'organizzazione ma tale visibilità deve essere accompagnata da una comunicazione relativa a quali cambiamenti del valore dell'indicatore siano imputabili a elementi statistici e quali invece siano frutto di decisioni e responsabilità dei manager e dei dipendenti. Infine il sistema di misurazione e valutazione deve trovare espressione in un sistema bilanciato di indicatori che adotti tecniche di visualizzazione che facilitano la comprensione del livello di performance raggiunto. Affinché il sistema funzioni è però necessario che sia costantemente aggiornato e si modifichi in modo coerente all'evolvere delle attività svolte dall'amministrazione.

Il contributo di **Hoggett** (1996) che, come gran parte dei precedenti trae spunto dall'esperienza della Gran Bretagna, colloca il tema della misurazione e valutazione della performance, nel più ampio tema dei **controlli** sull'attività della pubblica amministrazione. In tal senso lo sviluppo di strumenti e tecniche per la misurazione e valutazione della performance viene affiancato concettualmente all'introduzione di organizzazioni quasi autonome cui vengono assegnate attività e funzioni esecutive (*agentification*) e alla diffusione di logiche di quasi mercato e di competizione nell'erogazione di servizi pubblici (*privatization*). Le tre dinamiche costruiscono secondo l'autore aspetti complementari di una progressiva evoluzione della pubblica amministrazione finalizzata a superare le rigidità del modello burocratico. I sistemi di misurazione e valutazione della performance si inseriscono in tale dinamica evolvendo essi stessi. Anzitutto il focus della rilevazione si sposta dagli input agli output, in secondo luogo la funzione di misurazione e valutazione, grazie anche all'evoluzione degli strumenti informativi, può essere affidata a unità organizzative create ad hoc, infine si delinea uno spazio di autonomia di gestione operativa i cui confini sono delineati proprio dagli indicatori prescelti per la misurazione (**Hoggett**, 1991). In altri termini una volta definito un set limitato di indicatori, il controllo direzionale dovrebbe basarsi su di essi lasciando al livello operativo autonomia nella selezione e gestione dei processi. Paradossalmente ciò che sta accadendo è che l'introduzione di tali sistemi ha condotto ad una riduzione anziché ad un incremento dell'autonomia manageriale e ad una

focalizzazione sulla produttività anziché sulla qualità e sulla capacità di sviluppare un rapporto di fiducia con la cittadinanza. Si tratta di due paradossi che parte della letteratura riprenderà in seguito (Bouckaert e Halligan, 2008) e che ancora oggi costituiscono uno dei possibili elementi di criticità delle riforme collegate all'evoluzione di sistemi di misurazione e valutazione.

Il tema dello **sviluppo professionale** correlato all'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione della performance e richiesto ai manager della pubblica amministrazione è discusso anche da **Caiden** (1998). Nel corso degli anni '90 contemporaneamente all'introduzione di tali sistemi, si è assistito ad un progressivo incremento dell'attenzione sulla misurazione e valutazione degli outcome. Questa evoluzione ha portato ad un sempre maggiore scrutinio rispetto alle attività della pubblica amministrazione e a una progressiva differenziazione delle forme di gestione e regolazione di attività e funzioni. Ai sistemi di misurazione e valutazione è stato più volte affidato il compito di dimostrare la capacità di un determinato programma di spesa pubblica di raggiungere gli obiettivi assegnati, tuttavia poca attenzione è stata posta al collegamento fra questi indicatori e le dinamiche manageriali interne alla pubblica amministrazione e soprattutto al livello di capacità professionali richieste ai manager per gestire in maniera coerente il sistema. Le difficoltà derivano in particolare dal fatto che gli indicatori possono rispondere a diverse finalità non sempre coerenti fra loro. Rendere conto all'esterno delle attività svolte, gestire internamente le attività, valutare il livello di rispetto di una norma o di una disciplina contrattuale, operationalizzare gli obiettivi strategici definiti nel processo di pianificazione. A fronte di tali finalità il sistema di misurazione e valutazione deve essere disegnato tenendo conto di una serie di elementi: gli indicatori devono riflettere le finalità politiche della pubblica amministrazione dal momento che non esistono indicatori oggettivi, non è detto che per tutte le attività siano identificabili indicatori quantitativi, l'informazione fornita da un indicatore è frutto dell'interpretazione data da chi la impiega, il sistema di misurazione e valutazione fornisce informazioni che non sono sufficienti a definire il livello di risorse da destinare a attività e funzioni e gli indicatori possono fornire informazioni che non sono impiegate effettivamente nel processo di assegnazione delle risorse, infine la selezione e rilevazione degli indicatori non sono che il punto di partenza di un processo che ha il suo elemento di forza nella gestione di tali indicatori e cioè nell'uso che ne viene fatto. In tale contesto la capacità di una pubblica amministrazione di trarre un effettivo vantaggio dall'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione della performance si lega in modo fondamentale alla professionalità dei propri manager e alla capacità di questi ultimi di impiegare gli indicatori.

Il rapporto tra sistemi di **misurazione e valutazione della performance** e **strategia** viene discusso da **Rhys, Boyne e Walker** (2006) che in particolare puntano l'attenzione su due elementi della strategia. Da un lato il posizionamento strategico, ovvero il comportamento che la pubblica amministrazione assume rispetto agli obiettivi di medio lungo periodo che si pone (sono in particolare definiti tre atteggiamenti: proattivo, difensivo e reattivo). Dall'altro lato i contenuti delle decisioni strategiche relative a servizi, risorse, relazioni e organizzazione). I sistemi di misurazione e valutazione della performance si pongono come obiettivo quello di tradurre la strategia in termini misurabili. Secondo gli autori tali sistemi risultano essere più efficaci in termini di supporto ai processi decisionali laddove la strategia della pubblica amministrazione presenta due caratteristiche: presenta un carattere proattivo e si proietta a definire chiari obiettivi rispetto alle relazioni esterne che l'amministrazione intrattiene.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance può estendere i suoi confini ricomprendo il tema della **fiducia tra cittadini e pubblica amministrazione**. Sebbene la relazione fra una buona performance da parte della pubblica amministrazione ed un elevato livello di fiducia in essa appaia del tutto intuitiva, le evidenze circa la relazione tra i due aspetti risultano poco condivise. **Yang e Holzer** (2006) dimostrano che il livello di fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione non è legato esclusivamente al livello di

performance che questa è in grado di produrre. In particolare taluni autori evidenziano come la fiducia originerebbe più che da una valutazione del livello di performance realizzato dalla considerazione dello scarto fra le aspettative della cittadinanza e i risultati prodotti. Inoltre la cittadinanza può avere una percezione negativa della performance della pubblica amministrazione indipendentemente dal livello effettivamente raggiunto. Ulteriore elemento di complessità è dato dalla frammentazione della pubblica amministrazione la cui performance talvolta risulta non chiaramente identificabile così da indurre nei cittadini l'impressione che a non realizzare, o a realizzare, determinati risultati siano amministrazioni che non sono responsabili degli stessi. Occorre peraltro considerare che la performance non è il principale criterio che i cittadini impiegano per valutare la pubblica amministrazione. Infine occorre tenere in considerazione che per la maggior parte delle attività e delle funzioni pubbliche a fare notizia e quindi ad essere portate all'attenzione della cittadinanza sono le cattive performance e non i buoni risultati. Partendo da queste considerazioni l'autore mostra una serie di possibili sviluppi che i sistemi di misurazione e valutazione della performance possono seguire per supportare in modo più efficace l'aumento della fiducia da parte dei cittadini e degli interlocutori della pubblica amministrazione. Anzitutto sarebbero da sviluppare indicatori che siano in grado di misurare e valutare la performance del sistema delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto dell'integrazione delle attività e delle funzioni e non soltanto del risultato raggiunto dalle singole organizzazioni. In secondo luogo è opportuno mantenere una separazione fra misurazione e valutazione della performance della pubblica amministrazione e misurazione e valutazione della performance delle politiche pubbliche per evitare una attribuzione non corretta delle responsabilità fra politica ed amministrazione. Occorre che il focus della misurazione e valutazione sia posto più sull'istituzione in senso lato e sulla sua performance organizzativa che sul singolo manager e la sua performance individuale. A valutare la performance devono essere chiamati gli stessi cittadini attivando un percorso di partecipazione e discussione che arricchisca i processi decisionali di prospettive e punti di vista. Infine risulta utile orientare complessivamente i sistemi di misurazione e valutazione in modo tale da renderli strumenti efficaci a indicare ex ante se un determinato programma, un'attività o una funzione possono essere gestiti dalla pubblica amministrazione in un certo modo o se al contrario sono necessarie alternative e migliorie in sede di programmazione. Idealmente il processo di misurazione e valutazione della performance può diventare uno strumento non soltanto di comunicazione e *governance* ma anche di apprendimento sociale, che coinvolge amministrazioni e cittadini producendo un mutuo rafforzamento.

Un'importante questione nello studio dei sistemi di misurazione e valutazione della performance riguarda il modo in cui i cittadini e i destinatari di attività e funzioni pubbliche rispondono alla performance realizzata dalla pubblica amministrazione. In particolare **Van Ryzin** (2007) affronta il tema in termini di livello di **soddisfazione** espresso dalla cittadinanza e dai destinatari e traduzione del medesimo in **fiducia** nei confronti dell'amministrazione. Assumere che i cittadini siano soddisfatti quando la pubblica amministrazione realizza una buona performance e insoddisfatti in caso contrario significa compiere una semplificazione azzardata. Altrettanto azzardato è considerare buona solamente la performance che soddisfa i cittadini. Tra livello di performance raggiunto e soddisfazione si inseriscono infatti elementi di complessità legati alla percezione, alle aspettative ed ad ulteriori influenze esterne. Ciò fa sì che non si possa assumere l'esistenza di una correlazione diretta fra gli outcome prodotti dall'amministrazione ed il livello di fiducia che la cittadinanza nutre nei confronti della stessa. Il sistema di misurazione e valutazione della performance deve allora essere rivisto in modo tale da catturare quegli elementi relativi ad attività e funzioni che vengono giudicati da cittadini e destinatari e impiegati dagli stessi per formulare giudizi sul livello percepito di performance. Inoltre il sistema deve essere in grado di misurare ex ante le aspettative di cittadini e destinatari dei servizi in modo tale da realizzare una programmazione coerente all'obiettivo di massimizzare il livello di soddisfazione a parità di livello di performance programmata. Infine la gestione

dell'informazione relativa alla performance da parte di ogni pubblica amministrazione deve essere finalizzata a fornire ai cittadini e destinatari elementi utili a esprimere un giudizio di soddisfazione proprio in corrispondenza di un livello effettivamente elevato di performance. Del resto appare corretto considerare la soddisfazione della cittadinanza e dei destinatari come un obiettivo in sé dell'azione della pubblica amministrazione e non soltanto come una dimensione relativa al livello di performance raggiunto in relazione a particolari attività e funzioni.

Che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere in grado di estendere il suo ambito di **misurazione** anche agli **outcome** essendo in tal modo in grado di fornire una rappresentazione degli impatti di programmi, attività e servizi, sulla società, è un concetto ripreso in modo deciso da **Wichowsky** e **Moynihan** (2008). Gli autori partono dalla constatazione che i tradizionali sistemi di misurazione valutazione deal performance, anche quando sono stati in grado di approcciare il tema della misurazione degli outcome, raramente hanno preso in considerazione l'effetto che l'azione della pubblica amministrazione ha sui cittadini ed in particolare su un particolare aspetto del comportamento di quest'ultimi ovvero la **cittadinanza**. Le politiche pubbliche producono effetti sul senso civico di appartenenza alla comunità e sulla disposizione generale dei cittadini gli uni nei confronti degli altri in termini di reciprocità e fiducia. L'azione della pubblica amministrazione aiuta i cittadini, creando opportunità o rimuovendo ostacoli, comunicando ai cittadini i contenuti della propria identità civica. Tuttavia, la misurazione e valutazione di questi elementi affronta alcune specifiche problematiche. Gli outcome in termini di cittadinanza sono intangibili, le cause che influenzano il loro livello complesse e la scelta degli indicatori molto difficile. Dietro alla decisione di identificare indicatori che misurano gli outcome in termini di cittadinanza c'è una scelta esplicita di ridurre i confini della pubblica amministrazione e porre in essere condizioni di trasparenza. Questo tipo di indicatori non forniscono informazioni utili alla gestione delle attività quotidiane di una pubblica amministrazione questo può costituire un disincentivo. Lo sforzo di incrementare gli outcome in termini di cittadinanza può condurre nel breve periodo a conseguenze del tutto inattese in particolare rispetto alla soddisfazione ed alla valutazione di attività e funzioni svolte dalla pubblica amministrazione. In generale la pubblica amministrazione non ha un incentivo a rilevare questo tipo di indicatori. A fronte di questi limiti e rischi sussistono tuttavia importanti vantaggi. I governi possono impiegare questi indicatori per comprendere meglio i benefici legati all'implementazione delle proprie politiche. La considerazione della dimensione degli outcome di cittadinanza durante l'implementazione di un programma può consentire di allineare comportamenti e decisioni e incrementare le probabilità di successo. Tramite questi indicatori infine è possibile ottenere feedback basati sulla condivisione ex ante dei criteri di rilevazione degli stessi con i soggetti esterni alla pubblica amministrazione coinvolti nella definizione nell'implementazione della politica pubblica. L'obiettivo ambizioso evidenziato da questi autori consiste nel rendere i valori democratici e i cittadini elementi rilevanti nella progettazione e valutazione della performance contribuendo in tal modo ad aprire la pubblica amministrazione.

## 2.2. La progettazione di un sistema di misurazione e valutazione

Il secondo gruppo di contributi guarda al modo in cui, a detta degli autori, dovrebbe avvenire la progettazione di un sistema di misurazione e valutazione. Si identificano le dimensioni della progettazione e si individuano i criteri di selezione degli indicatori e di evoluzione dei sistemi. Particolare attenzione viene posta anche al tema dello sviluppo professionale necessario per fare in modo che in fase di implementazione, sistemi anche ben disegnati, siano poi in grado di fornire un effettivo supporto ai processi decisionali.

Il tema di come rendere i sistemi di misurazione e valutazione della performance in grado di supportare i processi decisionali viene affrontato da **Bouckaert** (1993) che identifica tre dimensioni lungo le quali rafforzare il sistema: si tratta di validità, legittimità e funzionalità. Nel suo articolo, Bouckaert identifica un *trend* che caratterizza l'impiego di indicatori e sistemi di misurazione e valutazione nella pubblica amministrazione. Anzitutto tale impiego si è progressivamente esteso anche grazie allo sviluppo tecnologico e l'estensione dei sistemi di misurazione ha seguito di pari passo l'estendersi delle funzioni svolte dalla pubblica amministrazione. Si sono così cominciati a misurare servizi ed attività di carattere intangibile, come la sicurezza, l'istruzione, la salute. Su questo primo *trend* se ne è inserito un secondo relativo alle strutture di *governance* della pubblica amministrazione, contraddistinte da un livello crescente di complessità e da un frazionamento delle responsabilità. Ne è derivata una necessità crescente di *accountability* da parte dei diversi soggetti componenti la pubblica amministrazione nei confronti di cittadini, utenti ed interlocutori. Entrambi i fenomeni hanno condotto ad una pressione crescente sui sistemi di misurazione e valutazione della performance progressivamente sempre meno in grado di fornire un supporto ai processi decisionali e di gestione delle relazioni interorganizzative. E' a partire da queste pressioni che ciascuna pubblica amministrazione deve definire un percorso di sviluppo dei propri sistemi di misurazione e valutazione che porti ad un rafforzamento della **validità**, intesa in termini di capacità di rilevare tempestivamente e periodicamente gli indicatori prescelti, **legittimità**, intesa come riconoscimento da parte dei soggetti utilizzatori e degli interlocutori del significato attribuito a ciascun indicatore che compone il sistema, e **funzionalità**, intesa come capacità degli indicatori prescelti non soltanto di misurare il risultato ma anche di migliorarne la gestione, integrando i diversi processi che si svolgono per la sua realizzazione.

Anche **Likierman** (1993) affronta il tema della misurazione ponendo attenzione a quelli che sono i componenti elementari del sistema e cioè gli indicatori. Dopo aver intervistato oltre 500 manager pubblici ed essersi confrontato anche con manager privati esperti in sistemi di misurazione e valutazione, l'autore identifica **20 indicazioni per progettare ed usare** un sistema di misurazione e valutazione della performance. Un primo gruppo di indicazioni sono presentate come principi generali. Gli indicatori devono rappresentare in modo omogeneo tutte le attività che si svolgono nell'organizzazione e non solo alcuni obiettivi, il numero degli indicatori deve essere limitato e comunque tenere conto delle dimensioni dell'organizzazione e delle sue peculiarità, attribuire risorse alla creazione di indicatori adeguati per aspetti meno concreti delle attività come ad esempio la qualità, tenere infine conto della dimensione politica e pubblica che tali indicatori dovranno avere. Un secondo gruppo di indicazioni riguardano la scelta degli indicatori. Condividere gli indicatori con coloro che dovranno impiegarli, impiegare anche indicatori che hanno un orizzonte temporale pluriennale per evitare un focus eccessivo sul breve periodo, assicurare che l'andamento dell'indicatore rifletta in modo appropriato lo sforzo che i manager e i dipendenti profondono nello svolgimento delle proprie attività, evitare indicatori che riflettono elementi che sono al di fuori del controllo del manager, valorizzare esperienze già svolte da altre organizzazioni o da altre articolazioni

dell'organizzazione, valutare attentamente il valore atteso dell'indicatore prima di definire *target* da raggiungere. Un terzo insieme di indicazioni riguarda l'implementazione del sistema di misurazione. Gli indicatori richiedono un certo tempo di apprendimento e potrebbero richiedere revisioni dopo un primo impiego, collegare gli indicatori scelti con altri strumenti in uso nell'amministrazione (contratti, carte di servizio, bilanci), verificare che coloro la cui performance è valutata con tali indicatori siano pienamente consapevoli del loro significato, selezionare pochi casi nei quali si impiegano variabili *proxy*<sup>7</sup>, definire un periodo di introduzione dell'indicatore durante il quale si ridefiniscono in modo coerente le relazioni con gli interlocutori che si basano su tali indicatori. Un terzo gruppo di indicazioni si riferiscono al modo in cui i sistemi devono essere utilizzati. I dati sui quali li indicatori sono calcolati devono essere considerati attendibili dall'organizzazione, gli indicatori devono essere impiegati e interpretati per assumere decisioni e non come semplici risposte relative al livello di performance raggiunto, è importante che alla misurazione e valutazione seguano *feedback* altrimenti il sistema diventa atrofico, attribuire ai diversi indicatori una rilevanza proporzionale alla complessità delle relazioni ed interazioni che determinano il risultato misurato, verificare costantemente che coloro che impiegano gli indicatori ne riconoscano il significato.

Nel panorama di interventi che a partire dall'inizio degli anni '90 affrontano in maniera sistematica il tema di come costruire un sistema di misurazione e valutazione della performance, il contributo di **Van Peurseem, Pratt e Lawrence** (1994) ha la peculiarità non soltanto di provenire da un contesto particolare, la Nuova Zelanda, ma di riferirsi ad un settore, quello della Sanità, oggetto proprio in quel periodo, di importati riforme in molti paesi occidentali. La sistematizzazione fornita dagli autori, seppur tagliata sul settore sanitario, offre un contributo generale rispetto al tema dell'impiego di indicatori nella valutazione della performance. Gli autori prendono le mosse da quelle che sono le due critiche principali che all'epoca venivano mosse ai sistemi di misurazione e valutazione della performance. Anzitutto il fatto che tali sistemi in molti casi inducono ad un'impressione di verità che in realtà non è corretta, si attribuisce cioè più verità a quanto è misurato che non ha quanto è realmente accaduto. In secondo luogo, riuscendo a misurare solo alcuni aspetti dei risultati, distolgono l'attenzione su tutto ciò che non viene misurato. Da questi elementi gli autori traggono spunto per definire un **framework che classifica gli indicatori per tipologia** e definire alcune indicazioni utili a selezionare gli indicatori in modo da farne un uso appropriato. Riferendosi alla scala attraverso la quale sono definiti, il *framework* distingue fra indicatori nominali, ordinali, cardinali e indici. Riferendosi invece alla dimensione della performance che rilevano, il *framework* distingue fra economicità, efficienza, efficacia. Infine sono identificati sei elementi di rilevazione ovvero input, attività, output, outcome, qualità dei processi e qualità dell'organizzazione. Il *framework* così definito viene proposto dagli autori per progettare in modo consapevole un sistema di misurazione e valutazione della performance che tenga conto delle diverse componenti della performance e della diversa attitudine degli indicatori a misurare, e quindi consentire la valutazione, della performance.

Uno dei punti più controversi quando si parla di sistemi di misurazione e valutazione della performance di una pubblica amministrazione è l'identificazione di indicatori validi per misurare gli outcome dell'azione amministrativa. **Smith** (1995) parte dalla considerazione che **gran parte degli indicatori impiegati in relazione agli outcome non misurano gli outcome stessi ma costituiscono piuttosto delle proxy**. Ad essere criticato non è il fatto che siano impiegate *proxy* per prendere decisioni rispetto alla gestione della pubblica amministrazione quanto piuttosto che a tali indicatori non si riconosca appunto la natura di *proxy* andando in tal modo incontro ad alcuni paradossi. In particolare l'autore sottolinea il rischio di non comprendere un elemento peculiare dell'outcome è cioè il suo collocarsi al di fuori dell'organizzazione. La misurazione e valutazione dell'outcome richiede la definizione delle diverse componenti della società che sono coinvolte,

---

<sup>7</sup> Le variabili *proxy* sono dati relativi a parametri che permettono di valutare indirettamente altre grandezze.



l'identificazione di una dimensione quantitativa che rappresenti il livello di outcome, la condivisione del significato che amministrazioni e componenti della società attribuiscono ai diversi valori assunti dalla dimensione quantitativa selezionata. Le implicazioni, nella progettazione di un sistema di misurazione e valutazione, consistono nel fatto che la selezione degli indicatori deve essere compiuta tenendo conto della loro capacità non già di misurare il livello di outcome prodotto ma di misurare un'attività o un output la cui produzione da parte dell'amministrazione si ritiene possa avere un effetto positivo sul livello di outcome realizzata. Si tratta in gran parte di una valutazione politica. Deve essere in altri termini impiegato un criterio di priorità che seleziona quegli indicatori rispetto ai quali c'è una condivisione circa la rispettiva capacità di rappresentare seppur parzialmente il contributo che l'azione della pubblica amministrazione produce rispetto ad un outcome. Ne deriva che un sistema di misurazione e valutazione non può che rappresentare in modo parziale e soggettivo la capacità della pubblica amministrazione di produrre determinati livelli di outcome.

Partendo dalla sempre crescente attenzione che organizzazioni come OECD e World Bank attribuiscono al tema del performance management e della misurazione e valutazione della performance, **Wholey** (1999) si interroga su quali siano i **criteri da seguire nella progettazione di un efficace sistema di misurazione e valutazione della performance**, collocandosi nella duplice prospettiva del ruolo di ricercatore e del ruolo di membro del U.S. General Accounting Office. Sebbene il concetto di performance sia contraddistinto da una certa pluralità di significati, se si osserva alle pratiche manageriali che sono ispirate da un uso integrato nei processi decisionali degli indicatori che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance, il *performance management* può essere ricondotto alle seguenti attività. Lo sviluppo di un ragionevole livello di accordo intorno alle missioni, ai risultati ed alle strategie che l'amministrazione pubblica intende porre in essere per raggiungere tali risultati. La progettazione ed implementazione di un sistema di misurazione e valutazione che consenta di documentare in maniera condivisa il livello di performance raggiunto. L'impiego delle informazioni generate dagli indicatori nei processi decisionali interni all'organizzazione e comuni a più amministrazioni, nei documenti di *accountability* prodotti per comunicare all'esterno il livello di risultato raggiunto, nella dimostrazione di un effettivo incremento/riduzione del livello di performance, nelle decisioni di allocazione delle risorse di bilancio. L'applicazione dei sei criteri identificati da Wholey richiede la programmazione e lo svolgimento di un intenso programma di investimento nella formazione delle risorse umane della pubblica amministrazione che in particolare persegue i seguenti obiettivi: incrementare il livello di conoscenza delle condizioni politiche ed amministrative che supportano la diffusione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance, migliorare la capacità di definizione e condivisione degli obiettivi, migliorarla capacità di misurazione e monitoraggio della performance, incrementare l'impiego degli indicatori nei processi decisionali, rafforzare le pratiche di *performance based management*.

Una sistematizzazione efficace delle **finalità** per le quali un sistema di misurazione e valutazione della performance può essere sviluppato all'interno di una pubblica amministrazione viene proposta da **Behn** (2003). Misurazione e valutazione della performance non possono essere infatti considerati come finalità esse stesse, piuttosto come strumenti a supporto dell'azione manageriale. Questo supporto deve essere in particolar modo sentito e valutato da coloro che sono chiamati a impiegare il sistema e cioè i manager pubblici. La selezione degli indicatori che compongono il sistema non può dunque prescindere da tali finalità e da una valutazione da parte di ogni manager pubblico di quali sono, tra le diverse finalità, quelle più rilevanti in quel determinato momento. Le finalità identificate dall'autore sono otto. Valutare la performance della propria pubblica amministrazione. Controllare l'operato dei collaboratori. Distribuire le risorse tra le diverse attività e funzioni. Motivare tanto i collaboratori quanto gli interlocutori. Promuovere

la propria pubblica amministrazione, dimostrando che sta svolgendo adeguatamente i propri compiti. Celebrare i successi. Imparare da quanto si è fatto ciò che si potrebbe fare in futuro. Migliorare ciò che si sta facendo. Migliorare il proprio sistema di misurazione e valutazione significa comprendere quali e quanti indicatori sono necessarie per assolvere alle differenti finalità e soprattutto creare, in relazione a ciascuna singola articolazione organizzative di cui si compone la pubblica amministrazione, un ordine di priorità fra le diverse finalità che ispiri una selezione consapevole e utile degli indicatori. La ricerca di un set ottimale di indicatori appare in tal senso del tutto futile a maggior ragione se si considera che misurazione e valutazione della performance costituiscono in gran parte una questione politica.

### 2.3. Il processo di riforma per l'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance

Un terzo, limitato, gruppo di contributi osserva le caratteristiche che contraddistinguono i processi di riforma tramite i quali vengono introdotti i sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Un punto di vista interessante nell'analisi delle **riforme** che introducono sistemi di misurazione e valutazione della performance è quello fornito da **McNab e Melese** (2002). In particolare il contributo evidenzia quali condizioni si rendono necessarie per consentire che i **sistemi di misurazione e valutazione della performance** operino in maniera coordinata rispetto ai **sistemi di bilancio**. Questi ultimi rispondono a tre ordini di finalità: pianificare le risorse, supportare le scelte di gestione di attività e funzioni, controllare le spese sostenute dalla pubblica amministrazione. Si tratta di funzione che possono essere rafforzate mediante l'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione a condizione che ci sia un investimento significativo negli strumenti di rilevazione e soprattutto nel personale. La riforma beneficia sicuramente di una funzione di coordinamento e stimolo svolta a livello centrale ma deve consentire flessibilità ai diversi livelli di applicazione e lasciare spazio per suggerimenti e spunti provenienti dalle amministrazioni di linea. Altra condizione che supporta il coordinamento fra sistemi di bilancio e sistemi di misurazione e valutazione della performance è che questi ultimi integrino indicatori in grado di misurare le priorità e gli interessi dei principali *stakeholder* in modo che il processo decisionale che supporta il bilancio comprenda in modo formale anche questi elementi. Solo in questa condizione i due sistemi si legittimano l'un l'altro ed evitano di entrare in competizione, determinando l'irrigidimento prima ed il fallimento poi dei sistemi di misurazione e valutazione. L'autore arriva a definire un set di raccomandazioni che aiuterebbero a rafforzare tale collegamento: autorizzare il trasferimento automatico dei risparmi sui capitoli di spesa da un anno all'altro, affiancare all'amministrazione soggetti che svolgono *audit* in modo indipendente, assicurare un costante finanziamento agli investimenti in tecnologia e formazione necessari ad apprendere e socializzare le tecniche di misurazione e valutazione.

Un interessante punto di vista sul **possibile esito di processi di riforma** che si fondano sull'introduzione di un modello di misurazione e valutazione della performance viene proposto da **Modell** (2003). Collocandosi in una prospettiva istituzionalista, l'autore assume che molto probabilmente nel corso del tempo il **mito** di un sistema di misurazione e valutazione della performance capace di condurre a miglioramenti della stesso si sostituirà a quello che i risultati si possano produrre mediante un costante controllo su variabili ed aspetti di natura finanziaria. Tuttavia il processo di traduzione di tale mito in pratiche manageriali e strumenti operativi potrebbe comportare un progressivo allontanamento dai modelli definiti a livello teorico (BSC; CAF). Ciò si legherebbe in particolare al tentativo di creare una catena di collegamento tra obiettivi, indicatori e attività operativa. Tale tentativo induce infatti nei manager delle amministrazioni pubbliche un

comportamento opportunistico teso a limitare gli effetti di imbrigliamento della propria autonomia decisionale mediante una progressiva proliferazione di indicatori ed il mantenimento di un livello medio di ambiguità intorno alla definizione degli obiettivi. La particolare condizione di *accountability* dell'azione della pubblica amministrazione contribuisce inoltre ad creare un progressivo distacco fra quanto previsto nel modello tecnicamente inquadrato nel mito e quanto effettivamente realizzato. Comprendere in che modo un mito relativo all'efficacia dei sistemi di misurazione e valutazione della performance possa prendere piede nella pubblica amministrazione e trovare nei manager della stessa dei sostegni e non degli antagonisti diventa allora un importante elemento di cui tener conto per progettare interventi di riforma o cambiamento che siano effettivi.

L'esperienza di diversi Paesi può portare al tentativo di elaborare una teoria che spieghi perché determinate **riforme**, e l'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione della performance fra esse, conducano ad un **miglioramento effettivo della performance**. **Cunningham e Harris (2005)** si soffermano in particolare sul tema del monitoraggio della performance e della predisposizione di *report* evidenziando come tale pratica conduca ad una percezione di miglioramento della performance in presenza di alcune condizioni. Anzitutto deve sussistere un certo impeto nel processo di riforma che conduce all'introduzione di tali sistemi che deve essere percepita come urgente e necessaria. Il processo di implementazione deve essere preferibilmente *top down* ed essere guidato dal centro con l'affiancamento agli strumenti di incentivi legati ad un loro effettivo impiego. Il processo di rendicontazione esterna che tipicamente viene alimentato dalla predisposizione di *report* e relazioni deve essere strettamente correlato ai processi decisionali e alla gestione interna delle attività nonché i processi allocativi che si svolgono nell'ambito della definizione del bilancio. Il coinvolgimento nella progettazione del sistema da parte dei soggetti chiamati a svolgere attività di *audit* sull'amministrazione appare come un ulteriore condizione a supporto della percezione di successo delle riforme che introducono sistemi di misurazione e valutazione della performance. Anche la presenza di una cultura favorevole al cambiamento così come di strutture contabili chiare e consolidate contribuiscono nella stessa direzione.

Molti dei processi di riforma che si sono posti come obiettivo l'introduzione, o lo sviluppo, di sistemi di misurazione e valutazione della performance, non hanno prodotto il risultato sperato. **Swiss (2005)** analizza le ragioni di questo insuccesso piuttosto frequente andando a considerare tre elementi chiave del *performance management*, ovvero la presenza di indicatori idonei a misurare la performance, lo sviluppo professionale e le capacità dei manager pubblici, ed infine, la presenza di adeguati **incentivi alla diffusione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance**. L'esito più evidente di tale analisi è che le riforme sono spesso carenti dal punto di vista della previsione di adeguati incentivi che supportino le fasi di introduzione, estensione o sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Per produrre un effetto durativo, questo tipo di incentivi deve rispettare quattro condizioni: puntualità rispetto al periodo di implementazione della riforma, presenza di un ambiente politico favorevole, chiara correlazione fra causa ed effetto rispetto ai criteri di distribuzione degli incentivi, focalizzazione su uno specifico aspetto. Per garantire il successo della riforma è dunque importante che il set di incentivi abbia una durata sufficiente a raggiungere il momento in cui gli effetti della riforma stessa hanno luogo, si applichino gli schemi incentivanti evitando pressioni da parte degli organi politici, si concentrino gli incentivi su quei soggetti il cui comportamento deve essere maggiormente influenzato. Tanto i sistemi di gestione del bilancio quanto i sistemi di gestione del personale dovrebbero quindi essere ridisegnati in maniera coerente alla riforma dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

## 2.4. I risultati attesi e le conseguenze inattese della misurazione e valutazione della performance

Creare un buon sistema di misurazione e valutazione ed introdurlo tramite riforme ben disegnate può non essere sufficiente. Diversi autori, nel quarto gruppo di contributi, evidenziano gli effetti inattesi e talvolta paradossali, legati all'introduzione di tali sistemi.

Da più autori è stato evidenziato come i sistemi di misurazione e valutazione della performance possano essere chiamati a perseguire finalità fra loro non sempre coerenti. **Halachimi** (2002, 2005) richiama in particolare il rischio di conflittualità legato a due tra queste finalità e cioè l'incremento dei livelli di produttività interni ed il supporto alle dinamiche di **accountability** esterna. Secondo l'autore lo stesso set di indicatori non può consentire il perseguimento delle stesse finalità e ciò per diverse ragioni. Il tema dell'**accountability** ha a che fare con la valutazione circa la capacità di una pubblica amministrazione di essere all'altezza di standard che sono definiti rispetto ad attività e funzioni svolte da soggetti pubblici. L'**accountability** è anzitutto una questione di relazione rispetto alla quale la definizione della natura delle reciproche relazioni, in particolare quando gerarchiche, risulta molto rilevante. La misurazione e valutazione della performance hanno a che fare con l'innovazione ed il cambiamento. Nel valutare tali aspetti un incremento del livello di produttività a parità di funzione appare giustificato solo quando non è possibile un salto ad una funzione differente e più efficace. La performance ha a che fare con il management, la capacità di adattamento, la creatività, la capacità di rompere con il passato e fare un salto verso nuove modalità di gestione. Nella prospettiva dell'**accountability** la pubblica amministrazione si colloca entro i limiti di ciò che deve essere fatto (definiti dalla pubblica amministrazione stessa, dal vertice politico, dalla cittadinanza, da contratti, etc.). Nella prospettiva dell'incremento dei livelli di produttività, la pubblica amministrazione si colloca al di fuori degli attuali schemi alla ricerca di soluzioni innovative. I valori che ispirano l'**accountability** sono la correttezza e la sicurezza. I valori che ispirano la produttività sono l'orientamento al risultato e il raggiungimento degli obiettivi. La valutazione del livello di **accountability** coinvolge elementi di scrutinio esterno e informazioni relative a standard professionali, legali o morali, definiti dal contesto in cui opera la pubblica amministrazione. La valutazione del livello di produttività assume a riferimento elementi di autovalutazione e di rilevanza interna. Dalla considerazione congiunta di questi elementi l'autore deriva la considerazione che il set di indicatori impiegato per la misurazione e valutazione della performance deve essere differente a seconda dell'uso che si intende fare degli stessi. Gli indicatori scelti per ragioni di **accountability** dovranno infatti dare risposta al quesito circa il fatto che l'amministrazione stia facendo le cose nel modo giusto. Gli indicatori relativi alla produttività dovranno fornire risposta al quesito circa il fatto che la pubblica amministrazione stia facendo la cosa giusta.

A distanza ormai di dieci anni dalle prime riflessioni rilevanti sul tema della misurazione e valutazione della performance, **De Bruijn** (2002) si domanda quali siano gli **effetti** di tali sistemi **sul livello di performance effettivamente raggiunto** e come possa essere progettato il sistema in modo tale da evitare effetti discorsivi. Da un lato è possibile identificare quelli che sono i risultati teorici che l'introduzione di tali sistemi produce. L'incremento del livello di trasparenza, un incentivo esplicito alla produzione di output in termini di attività svolte, un inquadramento formale ed elegante degli strumenti impiegati in ottica di **accountability** esterna dalla pubblica amministrazione. I sistemi di misurazione e valutazione producono però anche effetti controproducenti. Tali sistemi possono indurre a *giocare* con i numeri, distraendo dal reale contenuto di attività e funzioni, essi presentano inoltre i tipici elementi di un'attività burocratica che tende a auto legittimarsi più che a imporsi per la loro effettiva utilità, c'è poi il rischio che i sistemi di misurazione arrivino ad operare, una volta irrigiditi in procedure formali, i processi di innovazione. I sistemi

di misurazione e valutazione possono inoltre indurre ad un minor incentivo alla selezione di obiettivi ambiziosi ed anche ad una paradossale penalizzazione di chi realizza la performance maggiore, soprattutto laddove si innescano meccanismi di confronto e di allocazione delle risorse basata sul livello di performance raggiunto<sup>8</sup>. Logiche di confronto tra enti possono indurre ad un impoverimento del senso di responsabilità complessivo che il sistema delle pubbliche amministrazioni ha in modo unitario. Inoltre i sistemi di misurazione e valutazione non riescono a misurare direttamente una componente fondamentale dell'azione della pubblica amministrazione e cioè il livello di professionalità di dirigenti e dipendenti. Una prima spiegazione del perché si attivino tali distorsioni è legata al fatto che i manager pubblici possono di fatto alterare il sistema e solitamente lo fanno assumendo quali giustificazione il fatto che il sistema è povero di indicatori idonei a misurare la reale performance, o che la misurazione è scorretta dal momento che i risultati sono in realtà frutto di processi di collaborazione e corresponsabilità non evidenziati, o ancora che il sistema è statico mentre la performance è dinamica e quindi indicatori selezionati in un periodo non sono più idonei al termine del periodo stesso. Una seconda ragione è identificata nel fatto che ai sistemi di misurazione e valutazione sono progressivamente attribuite un numero sempre maggiore di funzioni e questo rende incoerente il loro contenuto. A fronte di tali possibili inconvenienti ci sono soluzioni. Anzitutto consentire che in relazione ad un risultato possano essere identificati più indicatori, anche eventualmente fra loro in competizione facendo così in modo che la varietà mitighi i conflitti di interpretazione e i giudizi troppo automatici. In secondo luogo occorre evitare il monopolio della valutazione e cioè lasciare che sia un solo soggetto, una sola istanza, a stabilire se la performance è stata adeguata oppure no. Occorre inoltre evitare che siano impiegati i medesimi indicatori in discussioni e forum diversi dal momento che in caso contrario si lascia aperta la porta ad una manipolazione dei significati. Una buona idea consiste inoltre nel selezionare un numero limitato di attività e servizi da cui partire per la definizione degli indicatori, evitando approcci troppo estesi. Un'ultima strategia è quella di scegliere per quali attività e funzioni focalizzarsi sugli output prodotti e per quali altri focalizzarsi invece sui processi, dal momento che le due prospettive risultano spesso essere in competizione fra esse nello stesso significato che viene attribuito agli indicatori.

Al culmine dell'interesse per i temi della misurazione e valutazione della performance, **Van Thiel e Leeuw (2002)** teorizzano il concetto di ***Performance Paradox*** riferendosi con questo termine alla situazione che si viene a creare quando gli indicatori che misurano una determinata performance conducono ad una valutazione del tutto diversa rispetto al livello di performance effettivamente raggiunto. Si tratta di un vero e proprio processo di deterioramento del valore degli indicatori legato a quattro processi. Anzitutto il processo di apprendimento positivo per cui mano a mano che la performance migliora nel tempo gli indicatori selezionati perdono la loro capacità di rappresentare eventualmente elementi negativi o critici della performance stessa. Il secondo processo è il cosiddetto apprendimento perverso secondo il quale una volta che individui ed organizzazioni hanno compreso quale tipo di indicatori saranno impiegati per misurare e valutare la performance utilizzano le informazioni che hanno in possesso per manipolare il valore degli indicatori prescelti. Il terzo processo è la selezione, ovvero la sostituzione degli indicatori che indicano un basso livello di performance con indicatori che ne evidenziano uno migliore. Infine si attiva talvolta un processo di soppressione degli indicatori che sistematicamente rilevano un deficit di performance rispetto ai livelli attesi. Il paradosso non riguarda il sistema di misurazione e valutazione della performance in sé, quanto piuttosto la rendicontazione relativa alla performance e la selezione degli indicatori. Nella maggior parte dei casi si tratta di una conseguenza inattesa dietro alla quale non c'è un disegno premeditato di nascondere il reale livello di performance raggiunto. Ma in altre situazioni si tratta di un vero e proprio sabotaggio legato in particolar modo ad una distanza, reale o percepita, fra gli obiettivi

---

<sup>8</sup> Si tratta del fenomeno del cosiddetto *use it or lose it*, definito teoricamente da Niskanen (1971)

politici e gli obiettivi dei manager che guidano la pubblica amministrazione. Tra gli strumenti che possono essere attivati al fine di ridurre il *paradox of performance*, l'autore richiama il ricorso a sistematici confronti intertemporali ed interorganizzative, l'utilizzo di informazioni fornite da soggetti esterni indipendenti, l'*audit* sistematico del sistema di misurazione e valutazione da parte di soggetti esterni.

**Noordegraaf e Abma** (2003) spostano l'attenzione dagli elementi che compongono il sistema di misurazione, gli indicatori, alle **fasi che compongono il ciclo di misurazione e valutazione**. Attraverso una continua sequenza di sei momenti logici, i sistemi di misurazione e valutazione supportano i sistemi di management attraverso la costruzione di tipologie che rappresentano la realtà. Tali sistemi riflettono e accompagnano la definizione delle aspirazioni dell'amministrazione pubblica, le valutazioni in merito a cosa dovrebbe essere fatto, le scelte relative a ciò che sarà fatto, l'implementazione di tali scelte, il monitoraggio delle attività e infine la valutazione di quanto è stato fatto. Il funzionamento di tale relazione si fonda su alcune assunzioni di base. Anzitutto la possibilità di identificare un chiaro collegamento fra azioni, obiettivi e indicatori, in secondo luogo la traducibilità in termini numerici e quantitativi delle performance, infine la comparabilità nel tempo degli indicatori impiegati. Ciò che viene spesso dimenticato è che non tutte le attività svolte da una pubblica amministrazione sussistono le condizioni ora richiamate. In particolare sussistono diversi elementi di **ambiguità** (March e Olsen, 1989) riferibili al modo in cui gli eventi vengono interpretati (*ambiguity of history*), alle priorità rispetto a ciò che deve essere fatto (*ambiguity of intentions*) e rispetto a ciò che può essere fatto (*ambiguity of technology*), ai soggetti che sono chiamati a decidere cosa e come valutare (*ambiguity in participation*). È la nozione di ambiguità a spiegare perché esistono spazi di interpretazione e di non omogeneità nelle scelte di misurazione e valutazione. Analogamente è la nozione di misurabilità delle attività a definire i contorni entro i quali possono trovare spazio i sistemi di misurazione e valutazione. Anche in questo caso l'autore richiama una tipologia tipica delle scienze sociali distinguendo fra classificazioni, ovvero aggregazioni omogenee della realtà, e standard ovvero interpretazioni condivise della realtà. Queste dimensioni definiscono il concetto di **misurabilità** distinguendo fra attività canoniche per le quali sono presenti tanto classificazioni quanto standard, attività in transizione per le quali mancano le classificazioni o non sono stati ancora definiti standard ed infine attività non canoniche, per le quali non sono definiti né classificazioni, né standard. Il sistema di misurazione e valutazione di attività canonica può adottare indicatori quantitativi e collocarli in una prospettiva di comparazione storica o interorganizzativa. Nel caso di attività in transizione il sistema dovrà selezionare indicatori ad hoc, e sviluppati con l'aiuto di coloro che hanno expertise riconosciuta rispetto all'attività in questione, e mixati con indicatori qualitativi utili a descrivere anche il contesto entro il quale si svolge l'attività. Nel caso di attività non canoniche infine il sistema deve svilupparsi adottando indicatori quanto più condivisi con i diversi portatori di interesse, assumere una prospettiva multidimensionale, e provare a definire standard condivisi quanto meno rispetto ai processi attraverso i quali si svolge l'attività. I processi di misurazione e valutazione della performance in altri termini si differenziano in ragione dell'oggetto che rilevano e del grado di ambiguità che sussiste intorno a tale oggetto.

L'introduzione e lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance si lega in modo rilevante all'attivazione di dinamiche di apprendimento fondate in particolare sull'impiego dei feedback. **Mausolf** (2004) indaga proprio il ruolo potenziale che i sistemi di misurazione e valutazione della performance possono svolgere nell'innescare **dinamiche di apprendimento**. Tale apprendimento si attiverrebbe in particolare laddove si realizzano dinamiche di *problem solving* fondate sull'impiego di indicatori selezionati ex ante. L'autore identifica in particolare quattro fasi che contraddistinguono chiaramente le esperienze di successo: l'identificazione degli indicatori, l'integrazione di tali indicatori in un sistema, la ricerca di soluzioni operative e manageriali e l'implementazione di tali soluzioni. Ciascuna di

queste fasi può fornire opportunità per riflettere su quali informazioni siano necessarie per prendere decisioni migliori e quindi indurre nell'organizzazione un miglioramento dei processi decisionali stessi. L'autore parte dall'approccio proprio dell'apprendimento organizzativo focalizzandosi però sulla funzione dei *feedback* rappresentati dalle informazioni fornite dagli indicatori che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance. Questo approccio risulta particolarmente utile per valutare la performance di una pubblica amministrazione anche in considerazione dei processi manageriali di apprendimento che hanno condotto ad essa. Inoltre pubbliche amministrazioni che facciano proprio questo approccio possono impiegare i sistemi di misurazione e valutazione anche per innescare processi di apprendimento e interpretazione.

Lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance non riguarda soltanto le singole pubbliche amministrazioni e le pratiche manageriali che si svolgono all'interno delle stesse ma coinvolge, in alcuni ambiziosi disegni di riforma, l'intero settore pubblico, venendo a delineare quella che **Bevan e Hood** (2006) definiscono ***governance by targets***. Riferendosi all'esperienza laburista della *Spending Review*<sup>9</sup> e al sistema di controllo della spesa basato sulla misurazione e valutazione di *target* definiti su un set di indicatori, i due autori identificano alcune assunzioni di base di tale approccio e ne individuano i limiti. Il sistema di *governance by targets* si configura come un sistema omeostatico di controllo nel quale alcuni risultati sono delineati ex ante attraverso indicatori misurabili, un sistema di monitoraggio è creato al fine di rilevare periodicamente il valore assunto da tali indicatori ed un sistema di *feedback* è attivato per garantire l'orientamento complessivo del sistema tramite premi e sanzioni. Tale sistema implica che il soggetto che identifica le priorità sia in grado di individuare degli indicatori e definire rispetto ad essi dei *target* attesi. In capo ad ogni amministrazione e più in generale al sistema pubblico si vengono a delineare tre aree: quella rispetto alla quale sono identificati chiari obiettivi e misure, quella rispetto alla quale sono definite misure indirette o imperfette che di fatto non consentono di stabilire il reale raggiungimento degli obiettivi, quella per la quale sono definiti obiettivi ma non è possibile identificare indicatori idonei a misurare e valutare la performance e infine quella per la quale non sono definiti obiettivi (area residuale). Il fatto di identificare indicatori che descrivono gli obiettivi è legato all'assunzione che l'esplicitazione di indicatori possa indurre cambiamenti nel comportamento dei manager e dei dipendenti pubblici e generare così un orientamento complessivo dell'azione della pubblica amministrazione. Rispetto a tale assunzione è tuttavia possibile un'azione di *gaming*. Il *gaming* è quel fenomeno per cui definito un *target* il comportamento dei manager cambia in modo tale che il *target* definito risulti raggiunto anche a discapito della performance nelle aree di risultato residuali o non misurabili. Il fatto che le amministrazioni inglesi nel corso degli anni di applicazione tanto della *Spending Review* tanto delle esperienze di *Star Rating* implementate nel *National Health System*. Il *gaming* produce inoltre una progressiva differenziazione dei manager in gruppi contraddistinti da comportamenti differenti. I cosiddetti *saints* quando anche non condividono gli obiettivi definiti dal vertice politico si adoperano per il reale raggiungimento degli stessi e rilevano tanto i successi quanto gli insuccessi. I cosiddetti *honest triers* che si dedicano al raggiungimento effettivo degli obiettivi distogliendo però l'attenzione dai fallimenti. I *reactive gamers* che manipolano i dati per dimostrare di aver raggiunto in maniera consistente gli obiettivi definiti dal vertice politico anche quando ciò non corrisponde al vero. E infine i *rational maniacs* che non condividono gli obiettivi definiti dal vertice politico e cercano di manipolare i dati per nascondere le operazioni svolte al fine di perseguire i propri obiettivi. Se i soggetti preposti al controllo non sono in grado di valutare a quale natura appartengono i manager che operano per il raggiungimento degli obiettivi non è detto che il sistema di misurazione e valutazione creato per supportare il meccanismo di *governance by targets* dia

---

<sup>9</sup> *Economic and Financial Stability Code, March 1998*

rappresentazione della reale situazione. In altri termini il sistema può rappresentare un miglioramento della performance anche quando questo in concreto non si è realizzato, oppure rappresentare un reale miglioramento della performance in una determinata area, nascondendo del tutto i fallimenti che si sono determinati in altre aree. Al fine di ridurre gli effetti del gaming gli autori suggeriscono di rendere i sistemi di misurazione e valutazione della performance meno trasparenti rispetto agli indicatori e più trasparenti rispetto al processo. Sugeriscono in altri termini di non esplicitare ex ante gli indicatori che saranno impiegati ma di assicurare l'assoluta imparzialità ex post nell'impiego degli indicatori. Si tratta di rafforzare un meccanismo che in effetti il sistema britannico ha progressivamente accresciuto e cioè quello dell'*audit* ad hoc e dell'attribuzione delle funzioni di controllo e ispezione a soggetti esterni all'amministrazione e autonomi.

Il tema dell'**ambiguità** nella misurazione e valutazione della performance viene ripreso da **Vakkuri e Meklin** (2006). Gli autori partono dalla constatazione che malgrado i molti limiti e le complessità, la performance della pubblica amministrazione viene misurata e i sistemi di misurazione e valutazione della performance sono largamente utilizzati, in particolare nei contesti anglosassoni. Tuttavia tali sistemi ed i soggetti che li impiegano devono fare i conti con l'ambiguità che in essi si esprime. Il meccanismo da cui tale ambiguità origina si lega in parte ai limiti intrinsecamente presenti nei processi decisionali che risentono appunto della razionalità limitata (March e Simon, 1958; March, 1978; March e Olsen, 1987; Simon, 1978 e 1991) e delle conoscenze limitate tanto dei decisori quanto degli esecutori. Gli elementi di ambiguità possono esprimersi a tre livelli: l'ambiguità rispetto a ciò che compone i sistemi di misurazione e valutazione della performance, ovvero gli indicatori, l'ambiguità delle conoscenze che sono generate da tali sistemi e cioè rispetto al fatto che la performance misurata sia effettivamente quella raggiunta, infine l'ambiguità rispetto a quali fattori rendano l'impiego dei sistemi di misurazione e valutazione della performance più o meno efficace. Il tema della misurazione e valutazione della performance si lega cioè in modo rilevante al tema della gestione e valorizzazione della conoscenza all'interno delle organizzazioni: i sistemi di misurazione e valutazione della performance possono in altri termini essere considerati strumenti di produzione ed impiego delle informazioni e della conoscenza e ciò spiega perché gli autori leghino il tema a quello della produzione e gestione della conoscenza. E' solo osservando il fenomeno in questa prospettiva che si comprende perché strumenti teoricamente efficaci e praticamente coerenti, abbiano spesso condotto a risultati inattesi quando non a effetti distorsivi.

Il tema della misurazione e valutazione della performance si lega per molti aspetti al tema della gestione del personale. In particolare **Perry, Engbers e Yun** (2009) analizzano il meccanismo del ***performance related pay*** che consiste nell'impiegare sistemi di incentivazione monetaria collegati al raggiungimento da parte di manager e dipendenti di determinati livelli di performance individuale ed organizzativa. L'analisi di trenta anni di esperienze di riforma negli Stati Uniti d'America porta gli autori a delineare una serie di lezioni. I sistemi *performance related pay* hanno spesso fallito nell'innescare cambiamenti nel comportamento dei dipendenti pubblici attraverso la leva della motivazione. Molti fattori contingenti sembrano influenzare l'effetto dei sistemi *performance related pay* in particolare risulta rilevante il tipo di attività e funzione pubblica presa in considerazione. I sistemi *performance related pay* si rivelano più efficaci ai livelli operativi della pubblica amministrazione e cioè dove le responsabilità sono meno ambigue. A fronte di questi esiti, gli autori suggeriscono di evitare assunzioni semplicistiche di modelli desunti dal settore privato e di predisporre invece schemi di incentivazione che compiano un mix di sistemi *performance related* e di strumenti disincentivazione che impiegano la *public service motivation* e la *self motivation theory* come presupposti di applicazione e non la teoria dei rinforzi. Il sistema di *performance related pay* deve essere adattato alle contingenze della propria organizzazione ed il collegamento fra



motivazione, sistemi di pagamento e incentivi deve essere indagato per comprendere quali possano essere gli strumenti efficaci caso per caso.

Tra i temi più discussi in riferimento alla misurazione e valutazione della performance, il **benchmarking** fra pubbliche amministrazioni costituisce un vero e proprio filone di indagine empirica a sé. **Tillema (2010)** fornisce una riflessione generale sulla capacità di questo strumento di condurre a scelte migliori in termini di gestione. L'obiettivo di molte esperienze di **benchmarking** consiste proprio nel creare un sistema di confronto tra le performance di diverse pubbliche amministrazioni finalizzato ad innescare dinamiche di apprendimento. Il **benchmarking** viene introdotto in modo tale da creare sulle organizzazioni una pressione di tipo competitivo e indurre ad un progressivo miglioramento dei livelli di performance. Un primo punto oggetto di discussione è il modo in cui il **benchmarking** può condurre a tale miglioramento. In primo luogo tale sistema può integrarsi nei sistemi operativi aziendali operando come uno strumento a supporto del management. Questo uso presuppone quale condizione di successo che i manager che ne fanno uso abbiano intenzione di migliorare la performance della pubblica amministrazione. In secondo luogo si può assumere che il **benchmarking** induca ad un miglioramento della performance per effetto della pressione istituzionale che si verrebbe a creare da parte dei portatori di interesse. Un tipo differente di pressione è quella economica (domanda / offerta) che può venirsi a creare quando i destinatari del servizio sono informati e posti in condizione di poter scegliere. In generale un sistema di **benchmarking** attiva alcuni elementi disfunzionali e atteggiamenti di carattere difensivo di cui occorre tener conto nel progettare il sistema stesso. Così a seconda della finalità che si intende perseguire attraverso l'introduzione di pratiche di **benchmarking** si andranno a fare scelte che definiscono la tipologia e l'uso delle informazioni che derivano dal **benchmarking**. Come strumento di supporto ai processi di decisione manageriale è opportuno sostenere il **benchmarking** più delle idee che di singole informazioni e mantenere l'esito del confronto riservato rispetto ai portatori di interesse. Per incrementare la pressione istituzionale occorre una assoluta trasparenza dell'esito del processo e al confronto fra indicatori deve comunque seguire il confronto fra idee. Per un incremento della pressione economica oltre all'apertura servono schemi di confronto e di rappresentazione dei risultati che diano comunque conto delle peculiarità di ogni singola pubblica amministrazione.

## 2.5. La performance dei network

Il quinto gruppo di contributi affronta il tema del rapporto tra performance e network e della necessità di declinare i sistemi di misurazione e valutazione della performance in modo tale che essi siano in grado di supportare le dinamiche collaborative che si innescano fra i membri del network.

Il rapporto tra caratteristiche assunte dai sistemi di misurazione e valutazione della performance e **struttura di governance** di un determinato settore di policy costituisce un tema molto interessante. **Goddard e Mannion (2004)** affrontano tale tema andando a distinguere tra un approccio verticale ed un approccio orizzontale nella progettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. La dimensione verticale dei sistemi si collega all'impiego degli stessi nelle relazioni gerarchiche e di **network** esistenti nelle diverse strutture di **governance**. In tali relazioni le informazioni sono impiegate dal livello sovraordinato per definire gli obiettivi e valutare il livello di raggiungimento degli stessi. Le relazioni sono definite mediante l'identificazione di indicatori che determinano il livello di risorse e di risultati attesi. La dimensione orizzontale concerne l'impiego di indicatori per il confronto tra pubbliche amministrazioni che operano allo stesso livello. Si tratta di informazioni che per lo più sono raccolte da ogni singola

amministrazione e vengono impiegate in processi di valutazione interni. Dal momento che ogni settore di *policy* si contraddistingue per una peculiare struttura di *governance*, la rilevanza dei due approcci cambia notevolmente ed è quindi opportuno che anche il sistema di misurazione e valutazione della performance sia progettato in modo coerente. In particolare settori che sono fortemente disaggregati e nei quali sussiste un alto livello di specializzazione è importante che il sistema consenta il trasferimento di informazioni dai livelli operativi ai centri decisionali. Nei sistemi a minore specializzazione possono invece trovare maggiore applicazioni logiche di tipo orizzontale che consentano per esempio di valutare la performance sulla base di comparazioni tra le diverse amministrazioni.

Una delle sfide professionali più importanti per i manager di una pubblica amministrazione consiste nel realizzare progetti di collaborazione con altre pubbliche amministrazioni o con altri soggetti. La difficoltà di gestione si lega in questo caso alla necessità di coordinare verso il raggiungimento del livello di performance stabilito non soltanto i propri collaboratori ma anche i manager delle organizzazioni coinvolte. Il tema di come rendere i sistemi di misurazione e valutazione idonei a gestire anche le relazioni interorganizzative, siano essi di agenzia, gerarchiche, di quasi mercato, di *network*, costituisce un tema fondamentale. **Agranoff** (2005) introduce il concetto di ***collaborative performance management*** proprio per identificare queste situazioni e indicare l'importanza che le relazioni interorganizzative hanno sulle stesse modalità attraverso le quali si misura e si valuta la performance. Ad essere rilevante in particolare sono il tema dell'impatto che i meccanismi di collaborazione hanno sulla performance e il tema degli strumenti attraverso i quali è possibile misurare tali impatti. L'ambito nel quale il concetto di *collaborative performance management* trova principale applicazione è quello delle *partnership* tra pubblico e privato. In tale contesto possono trovare infatti applicazione strategie finalizzate complessivamente ad arricchire la conoscenza della pubblica amministrazione e a sperimentare forme di gestione delle attività e delle funzioni pubbliche capaci di raggiungere un migliore livello di performance. Ciascuna fra queste strategie attribuisce al manager pubblico un ruolo centrale. Il compito di svolgere una funzione di *leadership* nel coinvolgimento dei diversi soggetti, di promuovere logiche di *network*, di svolgere una funzione di intermediario fra collaboratori, di sviluppare le capacità di collaborazione, di creare tramite l'azione pubblica incentivi all'investimento ed alla collaborazione, di fornire assistenza tecnica, di rilevare e comunicare il valore aggiunto derivante dalla collaborazione, di innescare dinamiche di *feedback* e apprendimento continuo. Queste strategie si basano sullo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance che siano in grado di andare oltre i confini organizzativi ed istituzionali della singola pubblica amministrazione.

Lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance è ormai un tema che va oltre i confini delle singole pubbliche amministrazioni e si estende a tutti quei soggetti, talvolta anche privati, che sono coinvolti a vario titolo, nel disegno, nell'implementazione e nella valutazione di una politica pubblica. **Mandell e Keast** (2007) evidenziano in tal senso come mano a mano che i problemi pubblici assumono maggiore complessità, le singole pubbliche amministrazioni acquisiscono crescente consapevolezza della necessità di affrontare congiuntamente tali problemi. L'idea di integrare gli sforzi si accompagna alla necessità di realizzare accordi di collaborazione e *network* disciplinati anche tramite la definizione di sistemi di misurazione e valutazione creati appositamente per supportare i processi di collaborazione. A fronte infatti di una crescita delle collaborazioni e delle interazioni talvolta anche formalizzate in strumenti contrattuali o normativi, non si è proceduto ad un rafforzamento dei sistemi di misurazione e valutazione nella direzione di affiancare a indicatori che misurano i contributi delle singole organizzazioni, ed in particolare di quelle pubbliche, anche indicatori pensati appositamente per **misurare e valutare la performance del network** ed i contributi e gli sforzi che in esso sono resi disponibili da parte di

organizzazioni private. Tali indicatori devono in particolare essere adeguati alla differente natura delle esperienze di *network* considerate, ed in particolare alla differenza fra *network* cooperativi, *network* di coordinamento e *network* collaborativi. Le tre forme si differenziano infatti in termini di livello di fiducia che i componenti hanno gli uni nei confronti degli altri, livello di condivisione delle informazioni, orientamento del *commitment*, distribuzione del potere decisionale tra le diverse organizzazioni ed infine natura dei soggetti rispetto ai quali le organizzazioni devono essere *accountable*. Al di là degli specifici elementi che devono contraddistinguere la progettazione di tali sistemi a supporto di *network* ed esperienze di collaborazione, l'elemento sicuramente più importante per un efficace sistema consiste nel creare una condivisione tra i diversi soggetti, sul significato degli indicatori impiegati e una progressiva estensione dell'impiego di tali indicatori anche nei processi decisionali interni ad ogni organizzazione.

Il tema dello sviluppo di un *framework* per la progettazione di sistemi di **misurazione e valutazione della performance dei network** viene affrontato anche da **Voets, Van Dooren e De Rynck (2008)**. Il *framework* proposto si sviluppa lungo tre dimensioni che consentono di definire il costo relativo alla definizione di un sistema di misurazione e valutazione della performance del *network*. La prima dimensione riguarda la performance della produzione e assume quale principale criterio il raggiungimento degli obiettivi di erogazione. Caratteristica di tale dimensione è il fatto che gli obiettivi oltre ad essere definiti a priori sono sottoposti a revisione periodica in modo da assicurare che il contributo di ogni organizzazione sia in linea rispetto a quanto essa può effettivamente fornire e si mantenga un interesse a continuare ad essere parte del *network*. La seconda dimensione si riferisce alla performance del processo e guarda alla capacità del *network* di assicurare la partecipazione dei diversi interessi coinvolti e di dare legittimità, *accountability* e conformità. La terza dimensione guarda alla performance del *network* in termini di assetto organizzativo misurando aspetti quali la *membership*, la resistenza, la qualità delle relazioni. I tre autori puntano l'attenzione in particolare sul fatto che il *network* per assicurare il raggiungimento di un buon livello di performance, opera generando dei costi che devono essere adeguatamente rilevati, anche mediante il sistema di misurazione, al fine di consentire un'adeguata valutazione del livello di performance raggiunto.

Il tema della misurazione e valutazione della performance di *network* torna anche in **Kenis e Provan (2009)**. I presunti **benefici dovuti all'attivazione di network** hanno attirato l'attenzione di molti studiosi intorno alla identificazione degli elementi che consentono di verificare effettivamente se tali *network* siano in grado di condurre a migliori livelli di performance. Nella maggior parte delle ricerche tuttavia il *network* viene preso in considerazione come variabile indipendente, non oggetto di specifiche indagini. Inoltre viene dedicata una certa attenzione al tema della misurazione della performance, mentre minore rilevanza è riconosciuta al tema della valutazione ed al ruolo che in tale valutazione gioca la pluralità di soggetti coinvolti. Quest'ultimo elemento appare particolarmente rilevante dal momento che i criteri con che si impiegano per la valutazione della performance sono frutto di una scelta che deve essere condivisa all'interno del *network*. In altri termini sono norme in quanto accettate come tali e non di fatto. Collocandosi nel solco delle teorie normative (*relativistic multi-constituency model*) gli autori evidenziano come se è vero che tutti i criteri sono potenzialmente validi per valutare la performance, solo alcuni sono appropriati. Vengono identificate in particolare tre dimensioni che sono utili a valutare tale appropriatezza. La prima dimensione riguarda la forma del *network*, in secondo luogo la natura volontaria o meno dell'adesione al *network*, in terzo luogo il livello di sviluppo del *network*. Da questa impostazione gli autori derivano alcune considerazioni sui sistemi di misurazione e valutazione della performance dei *network*. In particolare il sistema deve essere condiviso da tutti i soggetti che operano nel *network*, occorre che siano chiaramente distinti i fattori endogeni e i fattori esogeni al *network* che influiscono sulla performance. Infine viene evidenziato come mano a mano che il numero dei soggetti cui il *network* deve essere

*accountable* ed il numero dei soggetti che compongono il *network* aumentano, aumenta anche la probabilità che la performance del *network* nel suo insieme sia valutata come povera.

Come già evidenziato, i *network* di collaborazione fra pubbliche amministrazioni e soggetti privati e la costruzione di sistemi di misurazione e valutazione correlati costituiscono uno dei temi emergenti nel più ampio dibattito sulla *governance* (Agranoff, 2008; Herranz, 2010; Kenis & Provan, 2006; Mandell & Keast, 2007, 2008; Yang, 2007). La ricerca sui due aspetti, ***network*** e ***performance***, ha proceduto lungo due sentieri paralleli che trovano un importante punto di congiunzione in **Herranz (2010)**. Prendendo a riferimento il modello logico elaborato da Hatry (2006), che distingue all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance quattro categorie di oggetti (input, processi, output e outcome), l'autore identifica altrettanti modelli logici relativi alla progettazione di un *network* (distinguendo peraltro tra *network* basati su una logica di relazione collaborativa e sociale fra i membri e *network* basati su una logica di relazione competitiva e di mercato), all'implementazione di un *network* ed alla valutazione di un *network*. Il principale contributo di Herranz consiste non già nella struttura dei modelli logici proposti ma nell'impiego di uno strumento per analizzare i fenomeni e progettare sistemi di misurazione e valutazione realmente in grado di influenzare la performance. I modelli logici hanno forse il limite di richiedere l'identificazione di relazioni di causa/effetto che siano in qualche modo misurabili. Sono inoltre possibili interpretazioni rigide dei modelli logici che inducono ad un comportamento prescrittivo, quasi che attraverso la *modellizzazione* si potesse intervenire direttamente anche sulla realtà. Tuttavia la semplicità contiene in sé elementi euristici che favoriscono la progettazione, la comunicazione e l'apprendimento e sono questi elementi a rendere la definizione di modelli logici di riferimento un importante strumento di sviluppo delle conoscenze.

### 3. L'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance: *review* dei contributi empirici

#### 3.1. Performance e misurazione

La maggioranza dei contributi individuati nella presente *review* si concentra sul concetto di misurazione (195 articoli). Con il termine misurazione ci si riferisce a tutte quelle azioni poste in essere dall'amministrazione per la costruzione di strumenti (indicatori) finalizzati a rappresentare nel modo più oggettivo possibile i fenomeni aziendali o i risultati desiderati (obiettivi programmatici, di servizio, di specifiche unità organizzative, etc.). La numerosità di contributi inerenti il tema della misurazione trova inoltre spiegazione nella natura tecnica del concetto di performance che spiega anche il prevalere di contributi di impostazione empirica in questa categoria (poco più del 78%). La seguente Tabella 4 riepiloga i contributi citati nel corso della trattazione, suddivisi per ciascun ambito tematico.

	L'importanza della misurazione	Identificazione e caratteristiche degli strumenti di misurazione	Vantaggi, limiti e impatti dei sistemi di misurazione	Fattori che favoriscono l'applicazione dei sistemi di misurazione	Confronto tra esperienze internazionali
1990		Palmer (1993)			
	Faucett e Kleiner (1994)				
	Haselbekke (1995)				
	Mascarenhas (1996)	Mascarenhas (1996)		McKevitt e Lawton (1996)	
	Stiefel, Rubenstein e Schwartz (1999)			Kloot (1999)	
2000				Wang e Berman (2000)	
			Taylor e Godfrey (2003)	De Lancer Julnes (2001)	
		Edwards e Thomas (2005)			
		Coutry, Heinrich e Marschke (2005)			
		Vakkuri e Meklin (2006)	De Brunij e Van Helden (2006)		Pollit (2006)
					Jhonsen e Vakkuri (2006)
			Jacobs e Goddard (2007)		Yang e Hsieh (2007)
				Hoque (2008)	
				Chang (2009)	
2010				Rautiainen (2010)	

Tabella 4 - I contributi empirici relativi al performance measurement

Cinque sono i principali ambiti tematici in cui è possibile raggruppare i contributi che appartengono alla categoria del *performance measurement*. Al primo fanno riferimento i contributi che cercano di capire perché sia importante misurare la performance nel settore pubblico. Il secondo ambito tematico può essere ricondotto alle fasi più operative del processo di misurazione e quindi alle caratteristiche dei suoi strumenti. Il terzo ambito tematico individuare si riferisce ai vantaggi e svantaggi connessi all'implementazione del sistema di misurazione. Il quarto pone l'attenzione sui fattori, interni ed esterni all'organizzazione, che possono agevolare l'applicazione del sistema di misurazione. Il quinto ed ultimo ambito tematico utilizza analisi comparative tra diversi Paesi per individuare eventuali analogie/differenze tra le diverse realtà investigate.

### 3.1.1. L'importanza della misurazione

E' importante, innanzitutto, capire le motivazioni che stanno alla base della misurazione della performance e perché le organizzazioni decidono di introdurre specifici sistemi di misurazione.

L'analisi dei diversi contributi empirici permette di individuare le principali finalità dei sistemi di misurazione della performance nel settore pubblico. Prima finalità è quella di valutazione, in particolare rispetto all'utilizzo delle risorse e rispetto all'implementazione di politiche e programmi; seconda finalità, strettamente correlata con la prima, è quella di ottenere informazioni dal processo di *budgeting* e informare il sistema di rendicontazione; terza finalità è rappresentata invece dalla necessità di misurare l'efficiacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, dei servizi e degli output dell'azione pubblica. Segue pertanto una rassegna dei principali contributi che hanno contribuito alla formazione delle citate finalità.

Il contributo di **Faucett e Kleiner** (1994) sostiene l'importanza della misurazione della performance dei programmi pubblici finalizzata ad aumentarne la produttività; inoltre, il *performance measurement* nel settore pubblico è fondamentale per garantire una buona gestione e rendicontazione e, di regola, il sistema di misurazione dovrebbe essere collegato al processo di bilancio. Riprendendo i casi di alcuni sistemi di misurazione adottati negli USA (il New York State's *key item reporting system*, *KIRS* e la *Data envelopment analysis*, *DEA*) gli autori giungono a sostenere che nella gestione dei programmi pubblici, analogamente a quanto avviene nel settore privato, si deve necessariamente misurare la performance per capire se si stanno raggiungendo gli obiettivi prefissati. Il sistema di misurazione della performance, inoltre, richiede il supporto dei livelli organizzativi più elevati, in particolare dai ruoli esecutivi, e devono essere integrati con il processo di bilancio, con il sistema di valutazione del personale manageriale e con il sistema incentivante per il resto del personale dipendente.

Analogamente, **Haselbekke** (1995) si concentra sull'importanza delle informazioni relative alla produttività degli enti pubblici. Egli riscontra, nel caso della Germania, una crescente importanza dei sistemi di misurazione della performance a discapito di una scarsa attenzione verso la produttività e quindi verso gli output, nonostante vi siano numerose informazioni disponibili in merito. Evidente risulta quindi essere l'importanza, in una democrazia, di una maggiore attenzione rispetto alle informazioni sull'efficienza e sull'efficacia, sia del livello centrale che quello degli enti periferici, in modo che gli elettori possano giudicare in maniera compiuta l'operato degli amministratori.

**Mascarenhas**, (1996) sposta l'attenzione in Nuova Zelanda, esaminando gli sforzi compiuti per promuovere la misurazione della performance nel settore pubblico e la sua efficienza a partire dallo *State Sector Act*<sup>10</sup> del 1988 e dal *Public Finance Act*<sup>11</sup> del 1989. L'autore propone una serie di finalità cui dovrebbe ispirarsi il sistema di misurazione della performance: incrementare l'*accountability* dell'azione pubblica rispetto alla qualità, quantità ed efficacia; motivare i dipendenti, collegando i sistemi retributivi alla performance; determinare e giustificare le scelte di bilancio adottate dai diversi dipartimenti; guidare il miglioramento dei servizi pubblici; incoraggiare i dipendenti pubblici a concentrare l'attenzione verso i bisogni dei cittadini; infine, monitorare gli appaltatori.

L'importanza di una rendicontazione e di una valutazione rispetto all'utilizzo delle risorse viene infine ribadita nel contributo di **Stiefel, Rubenstein e Schwartz** (1999). Gli autori illustrano la costruzione e l'uso degli indicatori di performance in un campione di scuole pubbliche di Chicago, evidenziando la necessaria implementazione di strumenti che permettano di misurare l'efficienza e l'efficienza nell'allocatione delle risorse e non solo per il raggiungimento delle finalità istituzionali.

### 3.1.2. Identificazione e caratteristiche degli strumenti di misurazione

Spostando l'attenzione verso un livello più operativo della misurazione della performance, alcuni contributi possono aiutarci nel comprendere come misurare e quali caratteristiche debbano avere gli indicatori del sistema di misurazione.

Nel suo articolo **Palmer** (1993) cita le **dimensioni** su cui dovrebbe fondarsi un sistema di misurazione della performance (efficacia, efficienza ed economicità) e i criteri, o caratteristiche, cui dovrebbero conformarsi le informazioni prodotte dal sistema stesso. I criteri individuati sono i seguenti:

- consistenza (le informazioni devono essere consistenti nel tempo e tra le diverse unità organizzative dell'ente)
- confrontabilità (le informazioni devono essere tra loro confrontabili)
- chiarezza (le informazioni devono essere semplici, ben definite e facilmente comprensibili)
- controllabilità (la performance di un manager deve essere misurata solo in quelle aree controllate dal manager stesso)
- contingenza (la performance dipende anche dal contesto e dall'ambiente in cui le decisioni vengono adottate, ovvero la struttura organizzativa, lo stile manageriale adottato, l'incertezza e la complessità dell'ambiente esterno all'ente).
- comprensibilità (le informazioni sulla performance devono riflettere aspetti del comportamento che sono importanti per il processo decisionale)
- robustezza (sarebbe meglio concentrare l'attenzione su un numero limitato di indicatori chiave piuttosto che su di un set di indicatori troppo numerosi)
- rilevanza (occorre tenere in considerazione specifici bisogni e condizioni)
- fattibilità (i *target* devono essere basati su aspettative realistiche e perseguibili attraverso azioni ragionevoli).

Conseguentemente, Palmer illustra una ricerca empirica condotta sui sistemi di misurazione della performance negli enti locali, sulle informazioni prodotte, e, relativamente a queste ultime, su quali

---

<sup>10</sup> State Sector Act, 1988 No. 20

<sup>11</sup> Public Finance Act, 1989, No. 44

tipologie di informazioni vengono utilizzate; come vengono strutturate all'interno dell'organizzazione; come vengono utilizzate e perché; come sono percepite dagli utilizzatori; come si correlano al processo decisionale manageriale nei diversi livelli organizzativi. La raccolta dei dati è stata effettuata tramite l'invio di questionari presso i funzionari responsabili dei servizi di educazione, servizi alla persona, viabilità, urbanistica e raccolta rifiuti di un campione di enti locali inglesi. I risultati conseguiti dalla ricerca risultano interessanti e forniscono numerosi spunti di riflessione. Innanzitutto Palmer dimostra che le aree di servizio indagate utilizzano prevalentemente indicatori di costo (98% degli intervistati); al contrario, solo il 38% dei rispondenti cerca di misurare la soddisfazione degli utenti. Le aree organizzative spesso producono indicatori senza però determinarne un *target* di riferimento. Per esempio, nel 90% dei casi si utilizzano informazioni sui volumi del servizio ma solo nel 55% di essi fissa un *target* di riferimento per l'indicatore. Circa la metà degli intervistati utilizza regolarmente il sistema di misurazione della performance (mediamente una volta al mese) ma molti di essi ricevono le informazioni in ritardo rispetto alla loro fruibilità ed utilizzabilità. In generale, la performance del servizio viene direttamente misurata dell'area di responsabilità stessa del servizio. In alcuni enti locali è presente un "comitato di revisione della performance" responsabile del processo di misurazione di tutte le aree organizzative dell'ente. Nel 72% dei casi il sistema di misurazione della performance è stato introdotto a seguito di un'esigenza gestionale interna all'ente. L'introduzione del sistema di cui sopra non ha seguito una particolare strategia, ma si è sviluppata con percorsi ad hoc e specifici per ciascun ente/servizio a partire dai primi anni Ottanta (nella maggioranza dei casi i sistemi hanno preso avvio a partire dal 1985). Il top management degli enti è risultato essere prevalentemente interessato alle informazioni relative ai costi, alla qualità del servizio, al raggiungimento dei risultati e al rapporto tra domanda e previsioni. Il middle management, invece, si è dimostrato interessato prevalentemente alle informazioni sui costi, sulla qualità, sulla produttività e sui volumi di servizio e, da ultimi, sul rapporto domanda/previsioni e sul raggiungimento dei risultati. Nel 40% dei casi le informazioni del sistema di misurazione vengono aggregate ad un livello superiore e vengono prodotti indicatori chiave soprattutto rispetto ai costi. Generalmente viene effettuato un uso comparativo degli indicatori nel tempo, rispetto ad altri enti e rispetto a standard predefiniti. L'85% dei rispondenti ritiene che il sistema possa essere utilizzato ancor più frequentemente di quanto non lo sia. Il 45% degli intervistati, infine, ritiene di essere soddisfatto dalle indicazioni fornite dal sistema di misurazione al fine di una riduzione dei costi dei servizi, mentre il 33% di essi è soddisfatto rispetto all'incremento della consapevolezza dei dipendenti di riuscire a spendere il denaro nel migliore dei modi.

Partendo da una discussione teorica sul tema del **benchmarking**<sup>12</sup>, **Coutry, Heinrich e Marschke**,(2005) propongono una rassegna di metodi utili per la costruzione di standard per la misurazione della performance, considerando in quali circostanze tali standard potrebbero essere al meglio utilizzati e utilizzando l'approccio della teoria del principale-agente. Tali metodi sono riconducibili alla stima delle funzione di produzione, alla valutazione della performance relativa e alla negoziazione degli standard. Il primo metodo invita l'agenzia pubblica a formulare, tramite stima, la funzione di produzione per definire lo standard di riferimento. Talvolta, sostengono gli autori, è possibile definire uno standard attraverso la sperimentazione o grazie a metodi statistici, purchè il processo di produzione sia stabile nel tempo e nello spazio. La più comune applicazione di questo metodo è riscontrabile nell'utilizzo di dati sulla performance degli anni (o periodi di riferimento) precedenti per costruire una stima della funzione di produzione. Il secondo metodo, invece, *RPE (Relative Performance Evaluation)*, si può utilizzare quando il principale ha la responsabilità di un numero elevato di agenti utilizzando specifici strumenti. Alcuni esempi dei possibili strumenti sono: il principale organizza le performance degli agenti secondo una graduatoria, come se fosse

---

<sup>12</sup> Riferibile all'*information economics*, alla *contract theory* e alla letteratura sulla pubblica amministrazione.



in un torneo sportivo; oppure il principale mette a confronto la performance dei singoli agenti rispetto alla media delle performance di tutti gli agenti (per analoghe mansioni), cercando di non creare eccessiva competizione tra gli agenti. Successivamente gli autori dimostrano la rilevanza dei suddetti metodi nel contesto di due programmi pubblici americani, il *JTPA (Job Training Partnership Act)* e il *WIA (Workforce Investment Act)*, verificando, grazie all'evidenza empirica, che i progettisti dei sistemi di misurazione della performance hanno cercato di limitare le differenze nel tempo per attribuire incentivi il più possibile equivalenti tra gli Stati e gli enti locali. I metodi di aggiustamento degli standard sono stati creati per fronteggiare eventi inaspettati esterni. Inoltre è stato introdotto un controllo da parte dell'agente per ridurre il rischio affrontato dall'agente stesso. I metodi e i risultati descritti nel lavoro di Coutry, Heinrich e Marschke possono essere espansi e applicati in diversi livelli istituzionali pubblici e rispetto a diversi servizi.

**Mascarenhas**, (1996), citato nel paragrafo precedente, riporta nell'articolo gli standard cui si dovrebbe ispirare la progettazione dei sistemi di misurazione con particolare riferimento al *Public Finance Act*<sup>13</sup>: quantità (quante attività/servizi/prodotti vengono forniti), qualità (come attività/servizi/prodotti vengono forniti), tempestività (quando attività/servizi/prodotti vengono forniti), costi (quale è il costo stimato per attività/servizi/prodotti erogati), localizzazione (dove attività/servizi/prodotti vengono forniti). Analizzando nello specifico i problemi che hanno caratterizzato l'implementazione dei sistemi di misurazione promossi dallo Stato neozelandese, **Mascarenhas** giunge a formulare uno schema alternativo, sulla base di un approccio uniforme applicabile al sistema delle agenzie pubbliche, fornendo una classificazione di tutte le funzioni pubbliche secondo il grado di difficoltà nella misurazione degli output e il grado di difficoltà di misurazione degli outcome. Da questa classificazione emergono quattro categorie: *production organisation*: organizzazioni in cui sia gli outcome che gli output sono misurabili (es: Dipartimento del lavoro, Dipartimento di statistica); *procedural organisation*: gli output sono osservabili ma non gli outcome (Ministero degli affari femminili, Ministero degli affari giovanili); *craft organisation*: gli outcome sono misurabili ma non gli output (Dipartimento del welfare); *coping organisation*: è difficile misurare entrambe le dimensioni (Dipartimento degli affari interni, Ministero degli affari culturali, Ministero dell'istruzione, Dipartimento di giustizia). Essendo le agenzie pubbliche distribuite in tutte e quattro gli schemi classificatori, l'autore ritiene che si debbano adottare differenti sistemi di misurazione. Estendendo le conclusioni tratte dal caso analizzato, l'autore conclude evidenziando le problematiche principali che si possono incontrare nell'implementazione di un sistema di misurazione della performance. La prima è riconducibile alla differenza, tra le diverse agenzie pubbliche, rispetto alla misurabilità di output e outcome e quindi in una chiara definizione della conseguenti relazioni tra le due dimensioni. La seconda problematica è invece da riferire ad una consistente sovrapposizione tra i diversi ruoli e responsabilità nel settore pubblico, in particolare ai livelli organizzativi più elevati.

Il problema dell'ambiguità degli indicatori viene affrontato da **Vakkuri e Meklin** (2006). Essi si pongono l'obiettivo di esaminare l'uso organizzativo delle informazioni tramite una *review* e una teorizzazione della *ambiguity perspective* in un contesto di sistemi di misurazione della performance. L'articolo utilizza un punto di vista pragmatico, adottato per misurare la performance nelle organizzazioni pubbliche, nonostante vi siano diverse complessità e limitazioni (cf. Bhimani, 1994; Porter, 1995; and Power, 1997). Inoltre, i *decision maker* e gli utilizzatori del sistema di misurazione devono spesso confrontarsi con l'ambiguità degli indicatori. Gli autori si chiedono quindi quali sono le pratiche manageriali utili a rapportarsi con l'ambiguità dei sistemi di misurazione. L'articolo esplora le suddette questioni proponendo uno schema teorico-concettuale relativo all'ambiguità e giunge a sostenere che le organizzazioni sono ricche di anomalie, inconsistenze e irregolarità; come dimostrato nella teoria, i sistemi di misurazione delle

---

<sup>13</sup> Cfr. nota 11

performance variano nel tempo, prima e dopo il loro utilizzo, e possono esserci casi in cui tali sistemi vengono copiati dai libri di testo piuttosto che basati sulla realtà in cui devono essere operativamente implementati.

Molti contributi empirici qualitativi e quantitativi, infine, si concentrano sullo strumento della *balance scorecard*, in particolare Chang (2004) e Edwards e Thomas (2005). Esemplicativo è sicuramente l'articolo di **Edwards e Thomas (2005)** nel quale viene descritta l'*Atlanta Dashboard*, strumento unico, mai adottato in altri contesti, che prevede la contestuale adozione di diversi sistemi di misurazione di tipo *balance*. Se confrontata con le più tradizionali *balance scorecard* adottate nelle pubbliche amministrazioni, la *Dashboard* di Atlanta trascura alcuni aspetti procedurali interni all'ente in favore di una maggiore attenzione verso gli impatti dell'azione dell'ente verso l'ambiente esterno e dunque verso l'outcome. In altre parole, la *Dashboard* è interamente costruita attorno alla dimensione dell'outcome; tale scelta fornisce ai vari Dipartimenti maggiore responsabilità rispetto al livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati e, allo stesso tempo, permette al top management di concentrare l'attenzione sulle attività più operative interne all'ente. Alcune peculiari caratteristiche della *Dashboard*, possono essere implementate, previo adattamento al contesto di riferimento, in realtà diverse da quella di Atlanta e possono essere ricondotte a: enfasi sulla strategia, non solo sulle attività operative (meglio concentrarsi sull'outcome piuttosto che su input e output); evoluzione e dinamismo, non staticità (le priorità strategiche di un territorio di riferimento possono cambiare nel tempo, analogamente anche il sistema di misurazione deve adattarsi ai cambiamenti); partecipazione e interattività (anche se il responsabile ultimo del sistema di misurazione deve essere il top-management, le informazioni rispetto a input e output devono essere condivise e suddivise tra i diversi livelli organizzativi in una logica di triangolazione); trasparenza (il sistema di misurazione deve essere comprensibile da chiunque, cittadini compresi).

### 3.1.3. Vantaggi, limiti e impatti dei sistemi di misurazione

Molti contributi concentrano l'attenzione sugli effetti positivi e negativi connessi all'utilizzo di sistemi di misurazione della performance.

Alcuni autori che indagano sull'implementazione, ma anche sui benefici derivanti dall'utilizzo di un sistema di misurazione della performance sono **Taylor e Godfrey (2003)**. Gli autori concentrano l'attenzione sulle *local authority sports facilities* britanniche e sul sistema di *national benchmarking service for sports halls and swimming pools*, *NBS*, introdotto a partire dal 2000 per misurare la performance di tutte le *local authority* secondo un set iniziale di 63 indicatori. L'*NBS* propone un *benchmarking* per tre diversi gruppi di servizio secondo le dimensioni, la tipologia e le caratteristiche socio-economiche del bacino di utenza. Taylor e Godfrey, attraverso un'analisi empirica dei risultati prodotti dall'*NBS*, cercano di capire quali possono essere i benefici sui servizi derivanti dall'introduzione di un sistema di misurazione nazionale basato prevalentemente sul *benchmarking*. Gli effetti positivi riscontrati sono riconducibili: a una maggiore consapevolezza da parte dell'utente sull'erogazione del servizio; al cambiamento di prospettiva e di cultura di tutti quei soggetti, sia manager che utenti, contrari a una riprogettazione del servizio e dei metodi di erogazione; a una maggiore attività di confronto tra le diverse realtà del servizio; alla nuova esigenza di produzione di dati e informazioni che possano sviluppare una cultura manageriale più realistica. Gli autori concludono sostenendo che la combinazione di incentivi legislativi e di un *benchmarking* nazionale offre grandi opportunità di miglioramento dei servizi soggetti alla misurazione.

Riferendosi a due servizi pubblici chiave in Inghilterra, ed utilizzando in particolare dati provenienti dalla misurazione della performance nel settore sanitario e nei servizi pubblici, **Jacobs e Goddard** (2007) pongono l'attenzione sugli indicatori compositi. Essi non sono altro che un'aggregazione di ulteriori indicatori in un singolo indice sintetico, ampiamente utilizzato nel settore pubblico inglese con la finalità di alimentare *report* sintetici e comparativi. Gli autori illustrano il grado di incertezza connaturato con la costruzione degli indicatori compositi e come le graduatorie risultanti siano sensibili rispetto al modo in cui gli indicatori vengo aggregati nell'indice composito finale. Importanti sono quindi le raccomandazioni formulate per la costruzione degli indici e per il successivo utilizzo manageriale e in termini di rendicontazione e di *policymaking*: attenzione alle regole, in particolare cambiamenti sottili ma fortemente soggettivi nelle regole decisionali possono impattare drammaticamente sull'indicatore composito e quindi sul posizionamento in graduatoria delle organizzazioni coinvolte; la scelta di un sistema ponderato può impattare sull'effetto delle singole unità all'interno dell'indicatore composito, in particolare la scelta del metodo di ponderazione può essere effettuata ad hoc e arbitrariamente, con una conseguente mancata rappresentazione delle preferenze espresse nella scelta dei pesi. Occorre pertanto prestare molta attenzione alla scelta e alla natura delle ponderazioni e alla sensibilità dell'indicatore ai cambiamenti nella struttura di ponderazione; prestare attenzione anche alla pubblicazione degli indicatori compositi, segnalando adeguatamente le informazioni sulla loro incertezza e sensibilità rispetto ai diversi metodi di ponderazione.

Altro tema dibattuto in letteratura è quello del successo e del fallimento dei sistemi di misurazione della performance nel settore pubblico. **De Brunij e Van Helden** (2006) si chiedono quali siano i fattori che spiegano il successo o il mancato successo dei sistemi di misurazione nel settore pubblico olandese partendo da una *review* di altri contributi che hanno investigato l'adozione di tali sistemi nel medesimo settore. Successivamente si concentrano sull'analisi di tre casi, il sistema di misurazione per la programmazione e il controllo nei Comuni, soggetto al progetto *PMI (Policy and Management Instruments)* proposto a livello nazionale, il confronto tra i soggetti titolari al trattamento delle acque reflue (anch'esse soggetti a un progetto di *benchmarking* ideato dall'*Association of Water Boards* olandese) e la gestione della performance nelle scuole elementari di Amsterdam. Gli autori giungono a sostenere che l'introduzione, l'implementazione e l'uso dei sistemi di misurazione della performance così come emerge dai tre casi analizzati, devono essere valutati secondo alcuni criteri. Tali criteri fanno riferimento agli obiettivi (e definizione di *target*), ai principi di progettazione, ai contenuti (tipologie di indicatori inclusi), agli incentivi e alle punizioni. In particolare, il successo di un sistema di misurazione della performance dipende dallo sviluppo dei suddetti criteri e dal loro utilizzo secondo modalità collaborative e interattive tra manager e politici. Un efficace sistema di misurazione dovrebbe quindi soddisfare i seguenti requisiti: essere costruito secondo logiche collaborative; utilizzare un ampio set di indicatori; tollerare una certa variabilità; collegare solo marginalmente le performance al sistema premiante; servire un numero limitato di funzioni; rendere disponibili anche informazioni di tipo qualitativo.

#### **3.1.4. Fattori che favoriscono l'applicazione dei sistemi di misurazione**

Alcuni autori si concentrano sui fattori che favoriscono la progettazione e l'applicazione dei sistemi di misurazione della performance nel settore pubblico.

Tra questi **Hoque** (2008) si concentra su quattro dipartimenti governativi australiani per analizzare il loro sistema di misurazione e rendicontazione della performance. In una prima parte l'autore descrive i contesti

sociali e istituzionali in cui operano le organizzazioni del settore pubblico per introdurre poi le tecniche di misurazione utilizzate in tale contesto; successivamente Hoque chiarisce l'approccio metodologico impiegato nell'analisi dei casi (*discourse analytical approach*) e infine, a seguito della presentazione dei risultati, discute gli stessi utilizzando la struttura teoretica individuata nella prima parte del lavoro. La *discourse analysis* condotta sui quattro dipartimenti permette di giungere ad importanti risultati. Innanzitutto il lavoro svolto dal governo in materia di definizione e individuazione degli outcome ha influito significativamente sull'introduzione di sistemi di misurazione della performance nelle agenzie governative. In secondo luogo, l'adozione di un sistema di misurazione della performance può dare una spinta ai più generali sistemi di management strategico; i risultati dell'indagine condotta dall'autore dimostrano una chiara connessione tra la struttura di output/outcome dell'organizzazione e le tecniche di misurazione e rendicontazione delle performance. Infine, le organizzazioni possono cambiare il proprio sistema di controllo manageriale per conformarsi a nuove aspettative provenienti dall'esterno, per esempio da parte degli *stakeholders*.

Un secondo contributo è quello di **Kloot** (1999); l'autore cerca di capire il grado di utilizzo dei sistemi di misurazione negli enti locali dello Stato di Victoria, Australia, e quali sono i fattori che influiscono sul loro utilizzo, in particolare per gli indicatori non finanziari. Il campione di riferimento è composto da 23 enti locali tra i 78 appartenenti allo Stato di Victoria; l'autore indaga le tecniche di misurazione della performance di ciascun ente conducendo delle interviste semi-strutturate con domande aperte rivolte al direttore del servizio finanziario e al direttore generale di ciascun ente. I risultati rivelano un sostanziale aumento nell'utilizzo dei sistemi di misurazione, sicuramente correlati alla crescente enfasi del governo statale rispetto ai temi dell'*accountability* e del cambiamento organizzativo, peraltro imposti dal livello centrale a tutto il sistema decentrato. In tale contesto viene misurata sia la performance individuale sia quella dei programmi. Nonostante vi sia una particolare enfasi rispetto alle misure finanziarie e di bilancio per garantire *accountability* finanziaria, l'utilizzo di misure non finanziarie nella rendicontazione dell'outcome è sempre crescente. I servizi al cittadino e la qualità sono due aree in cui le misure di performance non finanziaria si stanno sviluppando maggiormente.

Il terzo contributo è fornito da **Rautiainen** (2010), il quale analizza le molteplici pressioni istituzionali che gravano sulle tecniche di misurazione della performance in due città finlandesi. L'autore si domanda quali siano le correlazioni esistenti tra il processo di bilancio e le regole e consuetudini di misurazione negli enti presi come riferimento. L'approccio metodologico si basa quindi su di un caso di studio tripartito, comparativo e condotto tramite interviste semi-strutturate. La lotta per la legittimazione risulta essere, secondo Rautiainen, il nesso di collegamento tra il processo di *budgeting* e le regole del sistema di misurazione della performance. Si dimostra, infatti, che nell'esperienza degli enti vi sono regole formali differenti tra il sistema di misurazione e il processo di bilancio se è presente una pressione normativa conflittuale (lotta per la legittimazione) tra i politici, in particolare tra i membri della Giunta Comunale. In altri termini, la lotta per la legittimazione tra i politici influisce sull'istituzionalizzazione del sistema di misurazione della performance e sul processo di bilancio.

**Wang e Berman** (2000) esaminano, nella loro ricerca, alcune ipotesi circa la prevalenza di sistemi di misurazione della performance nelle contee americane, concentrando l'attenzione sulle relazioni organizzative, sulle strutture e sugli obiettivi che risultano essere rilevanti secondo le teorie di riforma manageriale nelle pubbliche amministrazioni. Il lavoro esamina anche l'importanza dei processi decisionali decentrati e degli sforzi introdotti introdurre concetti aziendalistici nelle amministrazioni. Gli autori conducono, nella loro ricerca, analisi descrittive e statistiche (modelli di regressione) su dati provenienti da un'indagine effettuata nel 1998 presso 50 direttori generali di contee con popolazione di riferimento

superiore ai 50.000 abitanti. Gli autori hanno effettuato inoltre circa 20 interviste telefoniche in cui hanno chiesto agli intervistati, selezionati casualmente all'interno campione, di fornire esempi concreti rispetto alle proprie risposte. Wang e Berman dimostrano, attraverso la ricerca, che il supporto legislativo e dei cittadini, l'attivo coinvolgimento del governo centrale e l'orientamento ai risultati secondo il mandato istituzionale, influenzano fortemente lo sviluppo dei sistemi di misurazione della performance. Elementi importanti per facilitare l'implementazione del sistema sono anche le competenze professionali e adeguate risorse, altrettanto importanti sono anche il supporto esterno e il supporto del top management.

Analoghe intenzioni presenta il contributo di **De Lancer** (2001). L'autore studia gli effetti dell'approccio partecipatorio che è stato utilizzato per sviluppare i sistemi di misurazione della performance (finalità, obiettivi e indicatori) nel programma *REACH* (*Responsibility, Education, Achievement, Caring, and Hope*), implementato in Illinois, per un campione di 10 *IDHS* (*Illinois Department of Human Services*) attraverso l'organizzazione di *workshop* finalizzati alla presentazione del programma. Sono stati pertanto inviati questionari presso i dieci *REACH* fornitori di servizi che hanno partecipato ad una serie di *workshop* promozionali sul tema della misurazione della performance in logica partecipatoria. In generale, l'approccio dei *workshop* sembra funzionare. I partecipanti concordano rispetto all'utilità dell'incontro e ritengono che abbia fornito alcune conoscenze che possono utilizzare per lo sviluppo dei sistemi di misurazione della performance anche per altri programmi. I partecipanti sono soprattutto soddisfatti delle finalità, degli obiettivi e degli indicatori che sono stati sviluppati nel corso del *workshop*. Tuttavia, l'approccio partecipatorio sembra funzionare meglio in condizioni di incertezza; in tal caso, l'incertezza è collegata a percezioni negative circa le finalità del sistema di misurazione della performance, una mancanza di conoscenza del sistema stesso e una conseguente richiesta alle organizzazioni di introduzione di un nuovo approccio, denominato *outcome performance*. Il processo partecipatorio, inoltre, sembra fornire minori benefici a quelle organizzazioni che non si dimostrano vulnerabili rispetto alla misurazione della performance, probabilmente perché esse hanno già utilizzato in passato sistemi di misurazione. In aggiunta, gruppi combinati di partecipanti con incertezze e diversi *background* non aiutano il processo partecipatorio.

Osservando l'implementazione di un sistema di misurazione della performance nelle organizzazioni appartenenti al servizio sanitario britannico da parte del governo Blair, **Chang** (2009) pone l'attenzione sul tema delle mode manageriali. Utilizzando i fondamenti della teoria istituzionalista, egli esamina l'impatto delle pressioni e degli interessi istituzionali sulla formulazione di sistemi di misurazione delle performance e informazione. La chiave interpretativa fornita da Chang è la seguente: l'uso di strumenti e tecniche manageriali, come il sistema di misurazione della performance adottato dal servizio sanitario nazionale, potrebbe non essere guidato da propositi di riforma manageriale razionali bensì da un meccanismo politico di attrazione dell'attenzione verso il settore pubblico. Lo studio dimostra che l'utilizzo di graduatorie e di *balance scorecard* da parte del governo di Blair, è stato prevalentemente un processo in cui il potere e gli interessi politici hanno giocato un ruolo fondamentale.

**McKevitt e Lawton** (1996) si concentrano invece sui problemi legati al mancato coinvolgimento dei manager nella definizione degli strumenti di misurazione. Gli autori, attraverso un'analisi empirica e sui precedenti contributi della letteratura, dimostrano che lo scarso successo dei sistemi di misurazione della performance di tipo top down, ovvero introdotti dai vertici delle organizzazioni (nel caso specifico politici) senza un coinvolgimento del management, del personale intermedio, ma anche degli utenti dei servizi, inficia sicuramente sul successo dei sistemi stessi.

### 3.1.5. Confronto tra esperienze internazionali

Altri contributi analizzano, da ultimo, quali siano le differenze esistenti tra diversi Paesi e tra diversi modelli culturali, tra essi ricordiamo Pollit, (2006), Jhonsen e Vakkuri, (2006), Yang e Hsieh (2007).

Il primo si concentra sull'influenza che gli indicatori di performance hanno nei confronti del top management delle agenzie governative, riferendosi al grado di utilizzo delle informazioni da parte dei Ministri come strumenti di governo. La ricerca condotta da Pollit utilizza la prospettiva istituzionalista; i dati provengono da un accurato studio di documenti riferibili alle agenzie di Finlandia, Olanda, Svezia e UK, e da 84 interviste semi-strutturate tenute presso i senior manager delle organizzazioni coinvolte. L'autore ha quindi investigato le seguenti tematiche:

- come è stata concettualizzata e misurata la performance nelle agenzie indagate (quale è il livello di sofisticazione delle misure di performance);
- in quale misura i sistemi di misurazione della performance sono integrati con altri sistemi manageriali presenti nell'organizzazione (per esempio la gestione finanziaria, la gestione delle risorse umane e la pianificazione);
- Come, perché e da chi vengono utilizzate le informazioni del sistema di misurazione;
- Come possono variare le risposte ai precedenti quesiti tra i paesi e le diverse funzioni organizzative investigate.

Un ulteriore intento dell'autore è quello di collegare i risultati trovati con la letteratura teoretica di riferimento e, in particolare, dimostrare l'utilità di una combinazione tra l'approccio istituzionale e un focus sulle specifiche funzioni delle agenzie. I risultati confermano le ipotesi di Pollit: sia le caratteristiche delle funzioni, sia le caratteristiche del sistema paese di riferimento hanno un effetto, come predetto anche dalla letteratura, sui sistemi manageriali. Allo stesso tempo, certe tendenze generali sono comuni a tutti i Paesi e a tutte le funzioni, in particolare l'incremento nell'uso di sistemi sempre più sofisticati di misurazione della performance e l'interesse dei ministri per lo sviluppo di un sistema di pianificazione strategica orientato alla performance.

**Jhonsen e Vakkuri (2006)** si chiedono se esista, all'interno dei sistemi di misurazione della performance nel settore pubblico, una "prospettiva nordica", ovvero metodi manageriali riferibili in particolare ai contributi presenti in letteratura rispetto ai Paesi nordici. Essi identificano il più generale modello nordico, riferibile al tipo di organizzazione della società, al modo di governare le istituzioni e di condurre le politiche; esso è caratterizzato da un alto livello di imposizione fiscale in grado di finanziare ampiamente il settore pubblico, politiche sociali redistributive soprattutto in termini di servizi erogati ed estesa collaborazione tra Stato, aziende e sindacati. Il modello nordico sembra avere raggiunto buoni livelli in termini di flessibilità e competitività economica, elevati tassi di occupazione e politiche finanziarie pubbliche prudenti. Nella ricerca gli autori si chiedono se tale modello sia estendibile anche alle pratiche di misurazione effettuando una *review* dei contributi (in inglese) presenti in letteratura pubblicati tra il 1980 e il 2005. Gli autori riconoscono che la misurazione della performance è un processo complesso che deve essere in grado di adattarsi alle diverse culture, interessi, ideologie, contingenze e istituzioni; inoltre non esiste un modello ideale o preferibile (per esempio la *balance scorecard*) che possa rimanere stabile ed efficace nel tempo. In tal senso è corretto riconoscere una prospettiva nordica, la quale si differenzia dagli altri sistemi di misurazione della performance per l'enfasi sugli *stakeholder*, sui processi bottom up, sull'apprendimento organizzativo piuttosto che sulle singole performance individuali correlate al sistema retributivo.

Infine, **Yang e Hsieh (2007)** dimostrano empiricamente e tramite la formulazione di un modello teorico quali elementi impattano sull'efficacia dei sistemi di misurazione. Tali elementi corrispondono all'ambiente politico, alla partecipazione degli stakeholders, al supporto dell'organizzazione e all'esperienza pratica. L'analisi degli autori si basa sull'analisi statistica di dati provenienti da un sistema di misurazione della performance di Taipei, capitale di Taiwan, denominato *GPRM (Government Performance and Result Mandate)*, il quale impone alle agenzie la produzione e di piani strategici quadriennali, piani strategici annuali e documenti di *audit* sulla performance secondo il criterio della trasparenza. Le condizioni indispensabili per un buon funzionamento dei sistemi di misurazione, secondo gli autori, sono da ricondurre soprattutto alla flessibilità manageriale e al supporto politico.

### 3.2. Performance e management

In questo paragrafo sono discussi gli articoli che affrontano il tema del performance management evidenziando quali informazioni di performance vengono utilizzate e per quali fini decisionali rispettivamente da parte dei dirigenti e dei politici.

	Performance e manager	Performance e politici
1990	Mascarenhas (1996)	
	Melkers e Willoughby (1998)	
2000	Poister e Streib (1999)	
	Wang (2000)	
	Melkers e Willoughby (2001)	
	De Lancer Julnes e Holzer (2001)	
	Wang (2002)	Wang (2002)
	McAdam e Walker (2003)	
		Ter Bogt (2004)
	Melkers e Willoughby (2005)	Van Dooren (2004)
	Melkers (2006)	
	Sterck e Scheers (2006)	
	Rivenbark e Kelly (2006)	
	Ammons e Rovenbark (2008)	Jansen (2008)
	Woods e Grubnic (2008)	
	Kasperskaya (2008)	
Folz Abdelrazek e Chung (2009)	Askim (2009)	
2010	Moynihan e Pandey (2010)	

Tabella 5 - I contributi empirici relativi al *performance management*

### 3.2.1. Performance e manager

Le informazioni relative alla performance di una pubblica amministrazione possono essere utilizzate da parte dei manager pubblici per varie finalità: assumere decisioni in merito al budget, supportare i processi di pianificazione strategica, attivare e alimentare logiche di *benchmarking*, monitorare periodicamente il livello di risultati raggiunto, gestire il personale, alimentare la comunicazione tra i livelli organizzativi e con l'esterno.

**Poister e Streib** (1999), tramite un questionario inviato ai dirigenti dei comuni statunitensi con popolazione superiore ai 25.000 abitanti, hanno cercato di investigare l'uso delle informazioni di performance. Dallo studio emerge che solo il 38% degli enti intervistati hanno implementato sistemi di misurazione della performance. Partendo dalla considerazione che l'utilità dei sistemi di misurazione dipende dal loro utilizzo nei processi decisionali, agli intervistati è stato chiesto di evidenziare quanto le misure di performance venissero impiegate a fini manageriali. L'80% degli intervistati hanno evidenziato l'importanza dei sistemi delle informazioni di performance nell'ambito delle decisioni di programmazione strategica ; un po' più del 60% nell'ambito dei processi di gestione strategica e di definizione del budget; il 57% nella valutazione dei programmi; un po' più del 50% nei processi di miglioramento della qualità, nelle attività di *benchmarking* e nei processi di gestione per obiettivi. Infine, circa il 40% afferma di utilizzare le informazioni di performance a sostegno di sistemi incentivanti. Agli intervistati è stato anche chiesto di valutare l'impatto del sistema di misurazione della performance su una serie di aree. Circa l'80% ha indicato che le misure di performance hanno migliorato i processi decisionali almeno moderatamente. Più del 60% ha riportato moderati o sostanziali cambiamenti nell'allocazione delle risorse durante la *budgeting* come conseguenza dell'adozione delle informazioni di performance. Circa il 55% riportano cambiamenti nella definizione delle priorità dei programmi e la stessa percentuale indica moderati o sostanziali cambiamenti nel focus dei programmi come conseguenza dell'applicazione delle misure di performance.

De **Lancer Julnes e Holzer** (2001) hanno effettuato uno studio su un campione di enti statali e locali statunitensi al fine di testare un modello in grado di spiegare l'utilizzo delle misure di performance. Il modello si basa sull'idea che è necessario distinguere due fasi: la fase di adozione e quella di implementazione. Lo studio conferma le ipotesi costruite sulla base del modello razionale e del modello politico tratte dalla letteratura e utilizzati per analizzare le dinamiche di cambiamento organizzativo. In particolare fattori razionali e tecnocratici sembrano impattare sull'adozione delle misure di performance, invece fattori politici e culturali sull'implementazione. Infatti, lo studio sembra supportare l'idea che l'utilizzo delle misure di performance dipende dal loro continuo supporto da parte dei politici e da parte della comunità. Da un punto di vista descrittivo, i risultati indicano che le misure di efficienza e di outcome sono meno sviluppate rispetto a quelle di output. In termini di uso delle informazioni di performance, l'analisi indica che le misure di output sono maggiormente utilizzate nella programmazione strategica, per l'allocazione delle risorse, per la gestione dei programmi, per il monitoraggio e la valutazione, e per il *reporting* ai dirigenti, ai politici e ai cittadini.

**Wang** (2002) ha condotto una ricerca al fine di capire se i sistemi di misurazione della performance hanno degli impatti nel governo delle amministrazioni locali statunitensi. Lo studio è stato condotto sollecitando commenti da parte dei direttori generali dei comuni statunitensi con popolazione superiore ai 50.000 abitanti rispetto a otto considerazioni derivanti dall'analisi dei casi oggetto di approfondimento da parte del GASB. Wang raggruppa in tre categorie i possibili usi delle informazioni di performance: a fini di *reporting* per migliorare la comunicazione e in via prospettica l'*accountability* verso gli organi politici e i cittadini, a fini di management per incrementare il monitoraggio delle attività quotidiane e la pianificazione strategica,



e a fini di *budgeting* per facilitare l'allocazione delle risorse. Dall'analisi risulta che l'impatto più significativo conseguente all'introduzione di sistemi di misurazione della performance è stato registrato con riferimento ai processi manageriali interni, mentre è limitato l'impiego a fini di comunicazione con gli *stakeholders* e per le decisioni di allocazione delle risorse.

**Melkers e Willoughby** (2005) hanno condotto uno studio al fine di valutare quanto pervasivo è l'utilizzo della misurazione delle performance e quali tipologie di informazioni sono ritenute più utili. Inoltre, come evidenziato di seguito, l'articolo si focalizza sull'utilizzo delle informazioni di performance nel processo di budget. Lo studio è stato condotto tramite questionario indirizzato agli uffici finanziari dei enti statali e locali e agli amministratori di agenzie. Dall'analisi emerge un maggiore utilizzo di informazioni basate sulle attività ad informazioni di outcome e impatto. L'enfasi sui risultati distingue le informazioni di performance utili da quelle che si limitano a tracciare eventi e costi, e comporta un'evoluzione dell'oggetto della misurazione dalla quantità ai risultati. Ciò sta comportando anche un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella definizione dei sistemi di misurazione. Un altro importante elemento che emerge dall'indagine è che gli enti non si limitano a disegnare i sistemi di performance e raccogliere dati, ma usano le informazioni nei processi decisionali. In particolare, le misure di performance sono prevalentemente usate nei *report* destinati sia ai politici sia ai dirigenti, e nelle decisioni riguardanti il futuro mentre sono meno impiegate per assumere decisioni in merito al personale, per il *benchmarking* o per specifiche iniziative di miglioramento. Inoltre, l'indagine dimostra che gli enti applicano sistemi incentivanti e sanzionatori qualora i *target* di performance non sia perseguiti.

**Ammons e Rivenbark** (2008) analizzano l'uso delle informazioni di performance da parte di alcune città del North Carolina. Essi adottano una definizione di uso più restrittiva rispetto a quella impiegata da altri autori. Infatti, non considerano come uso delle misure di performance il semplice impiego di indicatori nei *report* e/o nel monitoraggio delle attività. Si può parlare di uso secondo la loro interpretazione quando le misure di performance hanno impatto sulle decisioni assunte a qualsiasi livello dell'organizzazione. Essi concludono che le informazioni sono utilizzate secondo questa accezione se percepite affidabili, se si riferiscono a misure di efficienza, se sono incorporate in altri importanti sistemi manageriali e se sostenute dalla volontà di effettuare delle comparazioni con altri enti.

**Folz et al** (2009) hanno effettuato una survey che ha coinvolto le città con popolazione compresa tra 25.000 e 250.000 abitanti. Dallo studio emerge che le misure di output continuano ad essere usate. Accanto ad esse sta crescendo l'utilizzo di informazioni di outcome, di qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti, specialmente nei casi in cui i manager considerano le informazioni sulla performance importanti per assumere decisioni. Molti dei dirigenti generali intervistati evidenziano che le misure di performance sono molto utili per migliorare la qualità delle decisioni e la capacità di gestire e valutare programmi, oltre che definire le priorità nell'allocazione delle risorse.

**Moynihan e Pandey** (2010) hanno studiato l'utilizzo delle informazioni di performance da parte di coloro che lavorano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. In particolare essi, attraverso una survey che ha coinvolto i manager delle municipalità statunitensi con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, hanno investigato i fattori esplicativi dell'uso delle informazioni di performance. I risultati suggeriscono che l'utilizzo delle informazioni di performance da parte dei *city manager* è spiegata dall'altruismo piuttosto che dall'interesse personale. Questo è un importante risultato se si pensa che l'introduzione dei sistemi di misurazione della performance è stato giustificato dal tentativo di creare delle relazioni contrattuali tra agenti. Quanto evidenziato dai due autori suggerisce che i sistemi di performance nelle aziende pubbliche devono essere disegnati al fine di creare tensione e motivazione verso il pubblico interesse piuttosto che

premiare il perseguimento di specifiche attese. Vi sono evidenze a supporto del ruolo della leadership nel favorire l'uso delle informazioni di performance tra i dirigenti. Questa influenza non dipende necessariamente dall'impiego diretto delle informazioni, ma dalla comunicazione *commitment* verso il sistema di performance che sia credibile e forte, anche attraverso simboli, l'allocatione delle risorse e attenzione. L'accesso e l'affidabilità delle informazioni e la loro inclusione in un sistema di *performance management* ne supporta l'impiego. Anche gli aspetti culturali giocano un ruolo importante: avere un approccio aperto e innovativo è associato con maggiore utilizzo delle misure di performance. Da una lettura complessiva delle relazioni tra fattori organizzativi e impiego delle informazioni sembra potersi dedurre che non è rilevante solo la dimensione della disponibilità di informazioni, ma anche quella della domanda delle stesse, nel senso che deve esistere coerenza tra informazioni disponibili e fabbisogni informativi.

Alcuni paper, come evidenziato di seguito, approfondiscono l'utilizzo delle informazioni di performance nel processo di budget. Il fenomeno è stato studiato a diversi livelli di governo, seppure prevalentemente a livello locale

Tra gli studi realizzati a livello centrale si riscontrano analisi condotte negli Stati Uniti. **Melkers & Willoughby** (1998) evidenziano che 47 dei 50 Stati americani richiedono dei budget con dati che forniscono delle informazioni utili sugli outcome dei programmi che si intendono realizzare. Tuttavia, solo 29 di essi hanno implementato questi budget, in alcuni casi anche in maniera incompleta. L'introduzione di budget con informazioni sulla performance è stata giustificata con la volontà di migliorare l'efficacia delle politiche e i processi decisionali. Tuttavia, dopo l'implementazione dei performance budget in realtà non sembra che vengano modificate le procedure tramite cui si allocano le risorse (**Melkers & Willoughby**, 2001). Sempre negli Stati Uniti un altro studio condotto dalla *National Association of State Budget Officers (NASBO)* rileva che gli Stati intervistati seguono degli approcci differenti: alcuni applicano un approccio tradizionale, altri affermano di affiancare alle informazioni di performance quelle finanziarie, altri ancora combinano il performance budgeting con *zero-based budgeting*, *incremental budgeting* e *program budgeting*. Lo studio condotto da **Sterck e Scheers** (2006) evidenzia un *trend* internazionale verso l'utilizzo da parte dei Governi centrali di Australia, Canada, Svezia, Olanda, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti ad utilizzare informazioni di performance. Dallo studio emerge che per implementare con successo il performance budgeting è necessario che si verifichino quattro condizioni: allineare il framework fiscale ai risultati; creare interesse legislativo rispetto alla performance; fornire informazioni qualitativamente valide sui risultati; e stabilire la leadership di un ufficio che si occupa di gestire la riforma e di curarne l'implementazione.

La maggior parte degli studi sono stati condotti a livello locale. In particolare, quelli basati su case study evidenziano come le aziende locali abbiano dei problemi nell'utilizzo delle misure di performance ai fini di allocatione delle risorse. Un esempio a riguardo deriva dallo studio di **Wang** 2000 effettuato tramite la somministrazione di questionari alle contee statunitensi con popolazione superiori ai 50.000 abitanti. L'analisi dimostra che indicatori di performance sono usati per allocare le risorse solo se l'allocatione che ne consegue è coerente con le decisioni che deriverebbero dall'incontro degli interessi dei vari *stakeholders* e la volontà politica. Inoltre, risultano importanti i seguenti aspetti: sviluppare capacità tecniche in grado di supportare l'organizzazione nello sviluppo di adeguati indicatori, nella loro misurazione, nella loro interpretazione e il coinvolgimento di *stakeholders* anche esterni nella definizione dei goal, degli indicatori e nel monitoraggio degli stessi per cementificare l'orientamento verso l'utilizzo del performance budgeting.

**Melkers e Willoughby** (2005) hanno svolto uno studio su 300 governi locali al fine di investigare l'uso di indicatori di performance nel budgeting. L'utilizzo di misure di performance risulta pervasivo nella fase di sviluppo del budget, mentre desce durante l'esecuzione del budget.

**Rivenbark e Kelly** (2006) hanno condotto una *survey* sui comuni statunitensi con popolazione superiore ai 2.500 abitanti. Dalla ricerca emerge che i comuni di tutte le dimensioni stanno sviluppando competenze per incorporare misure di performance nel processo di *budgeting* adottando sistemi di misurazione delle performance. Inoltre, le misure di performance sono usate specialmente qualora la richiesta di budget è nuova o comporta un significativo aumento di risorse.

**Melkers** (2006) ha investigato se l'implementazione e l'uso di indicatori di performance hanno influenza sulle modalità tramite cui gli attori comunicano durante il processo di *budgeting*. La ricerca è stata condotta tramite somministrazione di questionari e analisi di casi sia a livello statale sia locale. Dall'indagine emerge che l'uso di dati di performance ha poco influito sulla definizione degli stanziamenti, ma sta cambiando le percezioni e i modelli comunicativi adottati dai *policy-maker*. Gli intervistati hanno evidenziato maggiori effetti sui modelli comunicativi interni, con l'ufficio ragioneria e altri attori interni, piuttosto che con la comunità esterna.

Al fine di superare un uso miope e limitato delle informazioni di performance negli ultimi decenni anche nelle amministrazioni pubbliche si stanno diffondendo casi di implementazione della *Balanced Scorecard*<sup>14</sup>. Questo strumento sostiene la diffusione di un approccio strategico nell'ambito delle aziende pubbliche e favorisce la costruzione di un ponte tra obiettivi di performance e visione dell'azienda. Inoltre tale approccio favorisce uno spostamento di attenzione dalle attività e dai programmi agli outcome che ne conseguono. Infine dovrebbe stimolare i Dipartimenti a lavorare insieme in modo da rafforzarsi reciprocamente e conseguire dei miglioramenti.

**Woods e Grubnic** (2008) hanno studiato l'utilizzo della *BSC* nell'ambito di una contea britannica (Hertfordshire). La *BSC* è stata selezionata come sistema di performance management in quanto essendo in voga nel contesto privato consentiva di apparire innovatori. Lo strumento supporta, anche in contesti in cui le strategie sono complesse, la traduzione degli obiettivi strategici in *target* operativi. La performance è gestita a differenti livelli dell'organizzazione: si può individuare una cascata di score-cards e *target* dal livello di ente nel suo complesso al livello individuale. Ciò sostiene un'integrazione verticale della gestione delle performance. Inoltre l'utilizzo di *target* per il miglioramento e per l'attivazione di processi di apprendimento organizzativo a tutti i livelli dell'organizzazione contribuisce a diffondere una cultura delle performance rivolta al futuro e non solo ai risultati conseguiti.

**Kasperskaya** (2008) ha analizzato l'introduzione della *BSC* in due comuni spagnoli i quali, pur rispondendo agli stessi stimoli istituzionali, hanno evidenziato due modalità differenti di applicazione dello strumento. Laddove la *BSC* è stata introdotta in modo coerente con le routine organizzative esistenti e risulta flessibile è stata accettata più agevolmente. È possibile distinguere un'applicazione formale-celebrativa verso un'applicazione più sostanziale. La prima modalità si è realizzata laddove lo strumento è stato introdotto in modo rigido senza supportare i manager nella sua applicazione piuttosto che nell'interpretazione delle informazioni. L'introduzione è stata più di successo laddove lo strumento è stato applicato in modo ibrido, ma coerente con le caratteristiche dell'organizzazione.

**McAdam e Walker** (2003) hanno condotto uno studio esplorativo che ha interessato quattro comuni caratterizzati dal fatto di avere introdotto la *BSC* al fine di implementare il Best value. Il punto di forza della *BSC* è stato individuato nel supporto alla specificazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi di miglioramento dei servizi offerti. Molta importanza è da riconoscere al processo di applicazione della *BSC* che richiede coinvolgimento da parte di tutti i livelli dell'organizzazione al fine di accrescere l'accettazione

---

<sup>14</sup> Per una trattazione diffusa del tema cfr Kaplan e Norton 92 e 96, Niven 2003.

degli obiettivi e dei *target* che si decidono di perseguire. Tale approccio della *BSC* sembra favorire anche il raggiungimento degli obiettivi di *Best Value*.

### 3.2.2. Performance e politici

Alcuni dei paper analizzati cercano di approfondire l'utilizzo delle informazioni di performance da parte dei politici.

**Ter Bogt** (2004) ha effettuato una *survey* che ha coinvolto gli assessori di 140 comuni tedeschi con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. I risultati dimostrano che i politici utilizzano poco frequentemente le informazioni di performance basate sugli output riportate nei documenti di programmazione e controllo annuali e infra-annuali. La fonte delle informazioni di performance è prevalentemente informale, ovvero scambi verbali e riunioni formali con il top management. Per cui i politici sembrano preferire scambi informativi verbali in quanto da essi riescono a trarre le informazioni di cui hanno bisogno, le quali risultano essere molto mutevoli alla luce delle caratteristiche di dinamismo del loro ambiente di riferimento. I risultati indicano che alta incertezza e bassa misurabilità degli output incoraggia i politici a non usare forme di controllo basate sugli output.

Gli intervistati da **Wang** (2002) indicano che le informazioni di performance rappresentano un canale di comunicazione tra politici e macchina amministrativa sia nell'ambito del budget (per identificare obiettivi operativi) sia nell'ambito della programmazione strategica (al fine di identificare gli obiettivi di lungo periodo). I politici sembrano prestare attenzione a degli indicatori critici di performance nell'ambito di alcuni servizi come la sicurezza pubblica, l'educazione e la salute. In alcuni contesti le misure di performance sono usate dai politici per definire la loro agenda. Inoltre, alcuni politici sono interessati ad usare le informazioni di performance per comparare i risultati del proprio ente con altre organizzazioni. L'utilizzo delle informazioni di performance sembra essere inibito da parte di alcuni fattori: l'eccessivo tecnicismo di alcune misure che risultano utili solo a fini gestionali interni, l'assenza di consenso sull'interpretazione di alcuni indicatori. Sono suggerite tre vie per migliorare la fruibilità delle informazioni di performance da parte dei politici: aumentare la qualità delle misure; strutturare un sistema di indicatori in grado di cogliere le diverse dimensioni di un fenomeno e promuovere percorsi formativi.

**Bouckaert et al** 2003 affermano che i dirigenti pubblici lamentano il basso interesse da parte dei politici nelle misure di performance. Dall'altra parte i politici evidenziano il basso livello di disponibilità delle informazioni. Nella loro visione spesso i dati non esistono o sono forniti con tempistiche incoerenti alle richieste o ancora mancano di accuratezza e affidabilità. A partire da queste considerazioni **Van Dooren** (2004) ha cercato di spiegare quanto l'offerta di informazioni di performance da parte della tecno-struttura incontra la domanda dei politici. Lo studio è fondato su un'analisi dei contenuti delle richieste provenienti dai membri del parlamento alla macchina amministrativa con riferimento a indicatori di performance. Dall'analisi emerge che il 58% delle richieste inoltrate dai parlamentari includono indicatori. Questi ultimi quindi sembrano giocare un importante ruolo nelle relazioni tra politici e tecno-struttura. È stata anche condotta un'analisi sulla qualità delle risposte fornite misurata in termini di attinenza e coerenza tra indicatori forniti e richiesta avanzata. Nel 39% dei casi non è stata trovata corrispondenza tra domanda e offerta di informazioni. In alcuni casi l'assenza degli indicatori richiesti è giustificata. Le cause indicate sono: indisponibilità delle informazioni, bassa tempestività, limitato coordinamento tra le varie unità che sono coinvolte nella produzione del dato, difficoltà nel consolidamento delle informazioni frammentate. La maggioranza dei settori di policy mostrano un'offerta di indicatori minori alla domanda, soprattutto in

termini di indicatori di output e outcome. Tuttavia sono evidenti delle differenze tra aree di policy sia in termini di quantità di indicatori richiesti sia in termini di tipologia di indicatori.

**Jansen** (2008) attraverso lo studio dei Dipartimenti Servizi Sociali di tre comuni tedeschi ha cercato di investigare come i politici utilizzano le informazioni di performance riportate nei *report*. I tre casi indicano che i politici sono interessati a ricevere informazioni relative ai processi interni e agli output se l'informazione ha impatto finanziario o implicazioni politiche. Da ciò sembra emergere un approccio differente da parte dei politici rispetto ai dirigenti. I dirigenti presentano una prospettiva interna e quindi sono interessati alle informazioni in virtù del loro impatto sulla gestione, mentre i politici un orientamento esterno, ovvero utilizzano le informazioni sui processi e gli output solo se sollecitati da eventi esterni quali attenzione dei media, pressioni da altri livelli di governo, etc.

**Askim** (2009) attraverso un questionario indirizzato ai consiglieri di comuni norvegesi ha cercato di indagare i fattori che influenzano il loro utilizzo di informazioni di performance nel momento in cui devono assumere delle decisioni. L'analisi dimostra che i politici che appartengono alla giunta utilizzano di più le informazioni di performance rispetto a coloro che non partecipano al potere esecutivo. Le informazioni non sembrano essere tra di loro sostituibili, infatti i dati dimostrano una correlazione positiva tra l'uso delle informazioni di performance e la ricerca di altre tipologie di informazioni: i politici che più frequentemente raccolgono informazioni sulla performance sono anche frequentemente in contatto con i cittadini, gruppi di interesse e impiegati. L'esperienza politica è correlata negativamente con l'uso delle informazioni di performance: i politici con maggiore esperienza tendono ad utilizzarle di meno. Una relazione negativa è dimostrata tra livello di educazione e uso delle informazioni: i politici dotati di maggiore formazione risultano meno inclini all'utilizzo delle informazioni. Fattori non espliciti sono la dimensione dell'ente e l'offerta di informazioni. Quest'ultimo aspetto dimostra che la dimensione esplicativa rilevante risiede nel lato della domanda di informazioni.

### 3.3. Performance e governance

I sistemi di misurazione e valutazione della *performance* possono svolgere l'importante funzione di supportare non soltanto i processi decisionali interni ma anche i processi decisionali che riguardano i rapporti tra un'amministrazione pubblica e soggetti esterni. Tanto nei rapporti con i cittadini ed i portatori di interesse, quanto nelle relazioni contrattuali e nei rapporti di agenzia, l'impiego sistematico di indicatori per definire i contenuti di tali relazioni e misurarne la performance rappresenta un importante elemento di evoluzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Nel presente paragrafo viene analizzato il contenuto di quel gruppo di articoli che sono stati classificati nella categoria *performance governance*. Il termine *governance* viene, nella presente analisi, interpretato secondo due accezioni (Bouckaert e Halligan, 2008). Una prima accezione, più tradizionale, assume che con il termine *governance* si faccia riferimento alle strutture formali di coordinamento tra l'organizzazione (gerarchia, mercato e *network*) ed ai relativi processi. Una seconda accezione pone un focus particolare sul rapporto tra pubblica amministrazione e società e definisce *governance* la modalità di interazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. La capacità di un sistema di misurazione e valutazione di supportare logiche di *performance governance* si lega alla definizione, all'interno del medesimo, di aree di rilevazione relative alle relazioni tra i diversi soggetti del settore pubblico, alla partecipazione e coinvolgimento dei cittadini (Schacter, 1995) (de Lancer e Julnes, 2001) Bouckaert (2001) (Pierce et al., 2002) (Van Ryzin e

Immerwhan, 2007) (Cohen, 2009), agli impatti sociali dell'azione amministrativa e al contributo dei diversi livelli di governo e della società civile al raggiungimento degli obiettivi di performance (Boudeaux e Chikoto, 2008) (Bourdeaux, 2008) (Sterck e Scheers, 2007).

Gli articoli che trattano il tema della performance focalizzandosi sulla *governance* sul totale dei paper analizzati e delle riviste spogliate a partire dal 1990 sono 67, pari a poco più del 15 per cento del totale. Da subito si comprende che il tema, rispetto a quello del *measurement* e *management* precedentemente analizzati, è stato ancora poco esplorato e sistematizzato dalla ricerca scientifica. Le riviste in cui si possono riscontrare la maggioranza degli articoli il cui focus è la *governance* sono *Public Performance and Management Review* e *Public Administration Review*, a seguire il *Journal of Public Administration Research and Theory*, *International Review of Administrative Science* e *Public Administration*. L'approccio all'analisi della performance nelle amministrazioni pubbliche nella sua accezione di *governance* maggiormente utilizzato dagli autori degli articoli scientifici analizzati è quello empirico qualitativo. Gli articoli iscrivibili in questa categoria sono 33 mentre gli articoli che impiegano un approccio empirico quantitativo sono 18 e quelli di impostazione teorica 16. Si riscontrano pertanto degli articoli che unitamente a un'analisi di tipo qualitativo sovrappongono un'analisi di tipo quantitativo o articoli fortemente caratterizzati da un approccio teorico che poi sviluppano un'analisi di tipo quantitativo o qualitativo.

Dall'analisi dei suddetti articoli, tenendo conto dell'approccio di riferimento all'analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance e in particolare all'accezione qui considerata di *performance governance*, è stato possibile identificare quattro temi principali:

- Il rapporto tra performance e cittadini intesi come fruitori finali dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e soggetti sui quali ricadono gli impatti dell'azione amministrativa;
- Il rapporto tra performance e portatori di interesse (*stakeholder*) sia interni che esterni alla pubblica amministrazione<sup>15</sup>;
- Il rapporto tra performance e organi legislativi: con questa categoria si osservano le relazioni tra la pubblica amministrazione, i dirigenti e i funzionari pubblici e il potere legislativo, sottolineando in particolare l'uso e l'incorporazione delle informazioni derivanti dal processo di misurazione e valutazione della performance per la definizione del bilancio delle partizioni territoriali prese in considerazione.
- Il rapporto tra performance, reti e i sistemi di relazioni e di governo tra diversi soggetti pubblici (*community/network*). Si tratta di articoli che prendono in esame i sistemi di relazioni, più o meno istituzionalizzati, tra i diversi soggetti pubblici e privati volti al raggiungimento di obiettivi comuni.

Sebbene la maggior parte degli articoli tratti uno solo fra i quattro temi ora identificati, taluni articoli trattano più di un tema. Così risultano frequenti gli articoli che trattano al tempo stesso del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini e pubblica amministrazione e altri portatori di interesse. La Tabella 6 fornisce una sintesi dei temi che gli articoli di impostazione empirica collegati alla categoria performance governance.

---

<sup>15</sup>Con il termine portatori di interesse ci si riferisce a tutte quelle categorie di soggetti privati o pubblici, individuali o collettivi, che sono legati a vario titolo ad un'organizzazione, ai suoi obiettivi ed alle sue attività.

	Performance e cittadini	Performance e portatori di interesse	Performance e organi legislativi	Performance e Network
1990	Schachter (1995)	Leeuw (1996)	Broom (1995) Moore e Heneghan (1996)	
2000	de Lancer e Julnes (2001) Bouckaert (2001) Pierce et al. (2002)	Boyne et al. (2002) Kelly (2003) Wisniewski e Stewart (2004) Laegreid et al. (2006)	Radin (2000)  Moynihan (2006) Sterck e Scheers (2007) Bourdeaux (2008) Bourdeaux e Chikoto (2008)	
	Van Ryzin e Immerwhan (2007)			Koppenjan (2008) Skelcher e Sullivan (2008)
	Cohen et al. (2009)			
2010		Tooley et al. (2010)		Amirkhanyan (2010)

Tabella 6 - I contributi empirici relativi alla *performance governance*

### 3.3.1. Performance e cittadini

Il primo filone di ricerca analizza il ruolo che i cittadini possono avere nella definizione e nell'evoluzione del sistema di misurazione e valutazione della performance e nella definizione degli indicatori volti a misurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla pubblica amministrazione. Questo coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza al processo decisionale e di determinazione degli indicatori del sistema di valutazione e misurazione della performance può avere importanti conseguenze sulla fiducia dei cittadini nei confronti delle autorità pubbliche. Un maggior coinvolgimento e partecipazione dei cittadini aumenta, infatti, la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Il contributo di **Schachter** (1995) analizza in chiave storica il ruolo della **partecipazione** dei cittadini ai processi decisionali. L'autore usa come esempio il *Bureau of Municipal Research (BMR)* dello Stato di New York (USA). In particolare l'autore confronta l'approccio partecipativo che il *BMR* ha mantenuto fino al 1915 nella definizione degli indicatori da monitorare per la valutazione della propria performance e l'esperienza di riforma della pubblica amministrazione americana intervenuta a partire dal 1993, il cosiddetto *Reinventing Government*<sup>16</sup>. Il *Bureau of Municipal Research* nei primi decenni del ventesimo secolo cercò di migliorare la propria efficienza aumentando il grado di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini.

<sup>16</sup> Si fa riferimento alla *Al Gore's National Partnership for Reinventing Government*, riforma introdotta nel 1993 dal Presidente degli Stati Uniti d'America, Bill Clinton con il coordinamento del vice-presidente Al Gore.

Questo stesso aspetto, a detta dell'autore, costituirebbe uno dei limiti più importanti di molti processi di riforma che coinvolgono i sistemi di misurazione e valutazione della performance e, fra essi, in particolare della *Reinventing Governemnt Strategy*. L'autore assume, infatti, che qualsiasi tentativo di riforma della pubblica amministrazione, senza una partecipazione attiva dei cittadini, può condurre soltanto a risultati modesti.

Anche **de Lancer** e **Julnes** (2001) riflettono sul potenziale contributo derivante dalla **partecipazione** dei cittadini al processo di selezione degli indicatori che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance di un'amministrazione pubblica. In uno studio condotto nello Stato dell'Illinois (USA) su un campione di ottanta individui, l'autrice ha compiuto un'analisi su due aspetti rilevanti: la percezione di utilità che i cittadini hanno rispetto alla partecipazione della progettazione del sistema e la soddisfazione della partecipazione stessa. Dall'analisi dei risultati l'autrice conclude che l'approccio partecipativo conduce ad un miglioramento nella selezione degli indicatori. Inoltre, la partecipazione dei cittadini aumenterebbe il loro grado di soddisfazione nei confronti degli obiettivi delle pubbliche amministrazioni e degli indicatori scelti per misurare e valutare la performance. Viene inoltre dimostrato che i benefici dell'approccio partecipativo riguardano anche l'amministrazione pubblica in sé. Risulta, infatti, accresciuto il livello di legittimazione e si riduce la vulnerabilità riguardo ai possibili effetti negativi derivanti dalla misurazione e valutazione della performance.

Lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance a supporto del rafforzamento del rapporto fra cittadini e amministrazione pubblica è un tema centrale. In particolare ad essere al centro dell'attenzione è la **fiducia** nei confronti dell'amministrazione pubblica che un buon sistema di misurazione può indurre nei cittadini. Una variante sul tema è rappresentata da **Bouckaert** (2001). Nel suo contributo non viene analizzato il rapporto tra fiducia e performance ma tra orgoglio e performance, dove per orgoglio si intende la qualità o lo stato dell'essere orgoglioso. L'articolo sviluppa una folta *review* della letteratura sul tema dell'orgoglio e della performance e identifica l'importanza dell'orgoglio sia all'interno di un'organizzazione che al di fuori di essa, fra cittadini soddisfatti della performance dell'amministrazione pubblica cui sentono di appartenere.

Sempre collegato con il filone di ricerca relativo alla fiducia si inserisce il contributo di **Pierce et al** (2002) che svolge un'analisi di carattere econometrico sul tema del **capitale sociale**. L'articolo investiga, attraverso un'analisi econometrica, la relazione esistente tra il capitale sociale presente in un determinato contesto territoriale e la qualità della performance delle amministrazioni pubbliche in esso operanti. L'analisi è svolta su un campione di venti città americane. Il capitale sociale viene scomposto in due sotto variabili: il livello di fiducia ed il livello di *fratellanza* tra gli abitanti delle città prese in considerazione. I risultati mostrano una relazione positiva tra queste due variabili e la performance delle istituzioni a dimostrazione che un elevato livello di capitale sociale nel territorio costituisce elemento a supporto dello sviluppo di una buona performance da parte delle amministrazioni pubbliche. Non sarebbe peraltro corretto affermare il contrario, ovvero che amministrazioni pubbliche con un buon livello di performance siano presenti solo laddove vi è un'elevata concentrazione di capitale sociale.

Per quanto concerne l'effetto che la partecipazione avrebbe su un aumento della fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, **Van Ryzin** e **Immerwhan** (2007) suggeriscono che occorrerebbe maggiore enfasi nella definizione di indicatori che siano realmente rispondenti al desiderio informativo dei cittadini e che allo stesso tempo aiutino i manager pubblici a soddisfare pienamente i bisogni dei cittadini.



Un contributo parzialmente contrastante è quello di **Cohen** (Cohen et al., 2009) che compie un'analisi finalizzata a misurare le relazioni intercorrenti tra fiducia, partecipazione e sistema di misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni sanitarie dello Stato di Israele. Gli autori concludono che la fiducia in sanità sembra essere positivamente correlata con la performance generale delle amministrazioni sanitarie e con la soddisfazione percepita dai cittadini utenti del servizio sanitario, ma che tale correlazione non ha altrettanto significato rispetto alla partecipazione dei cittadini all'interno del processo decisionale. Si tratta di uno studio che mette in evidenza una dimensione molto importante nell'analisi del rapporto tra cittadini e performance e cioè la cultura politica dello stato preso in considerazione.

### 3.3.2. Performance e portatori di interesse

Il secondo tema impiegato per raggruppare i diversi articoli appartenenti alla categoria della *performance governance*, è quello del rapporto fra sistemi di misurazione e valutazione della performance e portatori di interesse. In questo caso è possibile identificare due tipologie di articoli.

Una prima tipologia di articoli analizza il rapporto esistente tra i sistemi di misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione pubblica e sistemi di *audit* esterno. Questi articoli analizzano l'effetto che l'attività di **audit** compiuta da soggetti autonomi esterni all'amministrazione pubblica produce sul livello di performance raggiunto dalla medesima. **Kelly** (2003) svolge un'analisi qualitativa relativa alle amministrazioni pubbliche locali del Regno Unito nella quale viene analizzata la percezione di utilità che gli amministratori locali, sia eletti che non eletti, hanno rispetto all'attività di *audit* svolta dall'*Audit Commission*. Dall'analisi, in ultima istanza, risulta che l'attività dell'*Audit Commission* sembri migliorare gli standard e la qualità dei servizi erogati e offerti dalle amministrazioni locali. Sempre sullo stesso tema risulta interessante un'analisi di **Leeuw** (1996) che analizza il ruolo della *Court of Audit* dei Paesi Bassi descrivendone il mandato, l'organizzazione e il funzionamento e individuando le problematiche nel rapporto tra il performance *auditing* e il miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. Tali difficoltà possono essere ricondotte a diversi ordini di grandezza: l'attività di *audit* effettuata dalla *Court of Audit* si focalizza principalmente sul rispetto delle procedure e questo non permette di valutare al meglio i miglioramenti della performance di ente; il modo in cui gli *auditors* analizzano e validano le informazioni; quali informazioni vengono prese in considerazione nell'attività di *audit*; il fatto che le informazioni soggette all'attività di *audit* possono avere effetti controproducenti sulla performance di ente.

Una seconda tipologia di articoli indaga il rapporto tra le informazioni messe a disposizione dall'amministrazione pubblica (**accountability**) e i diversi gruppi di portatori di interesse con i quali esse si devono confrontare e a cui esse devono rispondere. All'interno di questa tipologia si può citare un articolo (**Wisniewski e Stewart**, 2004) sulle amministrazioni locali in Scozia dove è stato sviluppato, non senza problemi, un *framework* utile a identificare i bisogni e gli obiettivi di ciascun portatore di interesse e a cui riportare le informazioni relative alla performance delle amministrazioni locali e dei servizi pubblici erogati. Di simile portata è un interessante articolo qualitativo di analisi sulle amministrazioni locali del Galles che attraverso progetti pilota identificano uno strumento aggiuntivo per essere *accountable* ai diversi gruppi di *stakeholder* con cui le amministrazioni si devono rapportare (**Boyne et al.**, 2002). **Tooley et al.** (2010) dimostrano, attraverso un'analisi econometrica, come per i diversi portatori di interesse siano di maggiore importanza le informazioni non finanziarie relative alla performance delle pubbliche amministrazioni, quali quelle relative ai piani e *target* futuri, di quelle finanziarie.

Il tema della **fiducia** è analizzato non solo in riferimento ai cittadini ma anche tra diverse amministrazioni. In particolare **Laegreid** et al. (2006) sviluppano un'analisi di regressione per analizzare gli effetti dell'introduzione di tecniche di *Management By Objectives and Results (MBOR)* nelle agenzie esecutive della Norvegia e il ruolo dei Ministeri da cui dipendono in questo processo di implementazione. Gli autori adottano come variabili dipendenti la *formulation of goals*, *performance indicators*, *performance reporting* e *performance steering* e una serie di variabili indipendenti sia di tipo strutturale che di contesto. I risultati mostrano come il MBOR sia implementato meglio e sia più efficace nelle agenzie di piccole dimensioni, di più vecchia data e che siano *market-oriented*. La fiducia reciproca tra l'agenzia e il Ministero di competenza permette una migliore implementazione dei sistemi di MBOR e un ruolo maggiore di coordinamento e controllo da parte del Ministero di riferimento sull'agenzia esecutiva.

### 3.3.3. Performance e organi legislativi

Il terzo tema preso in considerazione riguarda il rapporto fra sistemi di misurazione e valutazione della performance e organi legislativi. La maggior parte degli articoli analizzati rispetto a questo tema sviluppa un approccio empirico di tipo qualitativo.

Un primo articolo, a cavallo tra questo tema e il primo tema del rapporto tra sistemi di misurazione e valutazione della performance e cittadini, è proposto da **Moore e Heneghan** (1996) che a partire dall'analisi della legge che istituisce negli Stati Uniti d'America l'*Office of Inspector General (OIG)* presentano e identificano un metodo composto da otto fasi che è testato e verificato per definire i **requisiti di un sistema di misurazione e valutazione della performance**. Questo sistema costituisce un primo passo verso la creazione di un sistema di misurazione e valutazione della performance che effettivamente migliora la performance pubblica, ma che possa aumentare anche la fiducia tra i manager pubblici, il potere legislativo, e i cittadini votanti. Inoltre il legislatore sarebbe anche in grado di produrre norme e strumenti per i manager pubblici di carattere più operativo e tecnico.

Focalizzando l'attenzione al **caso statunitense** è utile prendere in considerazione due articoli che analizzano due importanti interventi di riforma adottati nel corso dell'ultimo decennio. Il primo si riferisce al *Government Performance and Results Act (GPRA)* (**Radin**, 2000) e il secondo al *Program Assessment Rating Tool (PART)* (**Moynihan**, 2006). Il primo articolo evidenzia le criticità e le difficoltà nell'implementazione del GPRA a livello federale e gli scarsi risultati che ha ottenuto a causa di una serie di motivi da ricondurre alle peculiarità culturali e politiche proprie del sistema decisionale americano. Scopo fondamentale del GPRA era quello di migliorare il project management all'interno del settore pubblico attraverso la definizione di obiettivi, la misurazione di quanto fatto e la *reportistica*. In particolare il GPRA, secondo l'autore, ha fallito nell'obiettivo di influenzare il processo di *budgeting* e il processo di *policy making* verso una razionalizzazione delle scelte ed una maggiore influenza delle informazioni derivanti dai sistemi di misurazione e valutazione della performance. Il secondo articolo analizza l'influenza tra il *Program Assessment Rating Tool* e il processo di formazione del budget. In particolare gli autori si focalizzano sulla teoria del dialogo che suggerisce come le informazioni derivanti dal sistema di misurazione e valutazione della performance non siano un mezzo del tutto neutrale, piuttosto presentino elementi di ambiguità che si sommano e quelle tipiche dell'apparato legislativo. Risulta, inoltre, essere interessante un *case study* su cinque Stati americani in cui, tra gli altri, viene analizzato il rapporto tra organi legislativi e management delle agenzie statali (**Broom**, 1995). In particolare viene analizzato il caso dello Stato dell'Oregon in cui a partire dal 1994 ciascuna agenzia è tenuta a pubblicare un *report* circa le informazioni derivanti dal processo di misurazione della performance. Queste informazioni verranno poi utilizzate dall'organo

legislativo per migliorare il processo di formulazione del budget statale e per allocare le risorse in base agli ambiti di policy riconosciuti maggiormente prioritari.

Il tema dell'influenza che il potere esecutivo può avere sull'implementazione di riforme in campo manageriale all'interno della pubblica amministrazione è sviluppato in un'analisi condotta tra i dipendenti di amministrazioni pubbliche nei cinquanta stati degli Stati Uniti da **Bourdeaux e Chikoto (2008)**. Le autrici evidenziano il fenomeno attraverso un'analisi di regressione multivariata con variabili dipendenti quali lo *Effective Use of Performance Management* e *Extent of Effective Use* e una serie cospicua di variabili indipendenti e di controllo. I risultati dell'analisi mostrano che il potere legislativo può determinare in un modo o nell'altro il risultato di importanti riforme in campo manageriale in tutta la pubblica amministrazione e che variabili tipiche del potere legislativo quali la frammentazione e l'eterogeneità hanno un effetto positivo sul successo delle riforme anziché, come ci si aspetterebbe, negativo. A livello di singolo Stato è proposto invece un interessante lavoro di **Bourdeaux (2008)** che, a partire da un'indagine effettuata sia sui membri della Camera che del Senato dello Stato della Georgia, dimostra come tra le agenzie statali e il potere legislativo ci siano forti gap informativi che influiscono negativamente anche sul processo di formazione del budget dal momento che le informazioni in possesso dall'uno e dall'altro soggetto vengono valutate come non attendibili.

Simili risultati si possono riscontrare in un'analisi effettuata sul collegamento tra sistemi di misurazione e valutazione della performance, processo di formazione del budget e ruolo adottato dai legislatori di Australia, Canada, Svezia e Paesi Bassi. Nei quattro paesi osservati le riforme dei sistemi di misurazione e valutazione della performance, ed in particolare dei sistemi di bilancio, sembrano avere un focus particolare sul cambiamento degli elementi di natura strutturale e non sulle funzioni attribuite a tali strumenti in termini di supporto ai processi decisionali ed allocativi (**Sterck e Scheers, 2007**).

### 3.3.4. Performance e network

L'ultimo tema preso in considerazione per l'analisi dei contributi riguarda il rapporto tra sistemi di misurazione e valutazione della performance, reti e sistemi di relazioni e di governo tra diversi soggetti pubblici (*network e community*). Gli articoli appartenenti a questa categoria rappresentano la maggioranza all'interno della categoria *performance governance* e sono tutti abbastanza recenti. Tra essi l'aspetto maggiormente trattato dai ricercatori riguarda come misurare e valutare la performance quando più soggetti pubblici interagiscono tra loro attraverso un sistema di relazioni più o meno istituzionalizzate.

Il tema di come **misurare e valutare la performance di network pubblici** è analizzato e studiato da diversi autori. Di taglio empirico è l'analisi dell'efficacia delle collaborazioni tra enti svolta da (**Koppenjan, 2008**). Nel suo articolo, l'autore si interroga su come individuare indicatori per misurare e valutare la performance inter-organizzativa. L'autore evidenzia l'impatto del sistema di misurazione della performance sul raggiungimento e sull'efficacia della *network collaboration*. In particolare, l'autore raccoglie i principali contributi presenti in letteratura inerenti i pro e i contro dei sistemi di misurazione (per esempio Pearson 1995, Carter 1989, Power 1994, De Bruij 2007), cercando di sistematizzarli. Alcuni dei vantaggi e degli svantaggi che risiedono nell'uso di sistemi di misurazione possono così essere riepilogati.

Vantaggi dei sistemi di misurazione:

- garantiscono visibilità ai risultati e incentivano la performance delle parti coinvolte;

- riducono la necessità del micro-management di monitorare gli organi, specialmente quando gli indicatori specificano gli outcome e gli output. In questo modo, le valutazioni possono indirizzarsi sulle questioni principali piuttosto che sui dettagli, mentre si offre una certa discrezionalità agli attori dei *network* nella realizzazione degli outcome attraverso la collaborazione con le altre parti;
- gli outcome concordati in anticipo migliorano gli sforzi e le strategie di collaborazione tra le diverse parti, riducendo le incertezze e i rischi.
- Essi creano una comune impalcatura di riferimento e assicurano che le informazioni sulla performance diventino disponibili, contribuendo così alla qualità delle discussioni circa i problemi e le soluzioni e creando le condizioni per un continuo apprendimento.
- Essi creano una struttura per monitorare gli attori, per rispondere all'esigenza di informazione e per attivare e accertare le informazioni ricevute. In questo modo riducono i problemi tra principale e agente e il rischio di eccessiva informazione, aumentando la possibilità di fornire adeguate valutazioni e indirizzi.

#### Svantaggi dei sistemi di misurazione:

- in molti casi, è impossibile concordare con le informazioni prodotte dal sistema di misurazione; soprattutto da quando il sistema di *policy making* è divenuto un gioco di poteri politici e i partiti hanno un interesse nella salvaguardia dei propri poteri e a mantenerne i propri obiettivi vaghi.
- Gli outcome delle politiche sono complessi e multidimensionali. Non tutti gli outcome possono essere definiti e quantificati. Focalizzandosi su outcome solidi e quantificati si corre il rischio di trascurare gli outcome meno tangibili, ma egualmente importanti, spesso correlati alla qualità dei servizi.
- Essendo difficile ricostruire il legame tra le politiche e gli outcome, spesso si concentra l'attenzione solo sulla misurazione degli output.
- Da quando il processo di *policy making* è divenuto complesso, basato su molti obiettivi e risultati promessi che talvolta sono tra loro conflittuali, le decisioni operative vengono prese dai politici che operano sulla base dei loro valori ed esperienza, allineando le politiche con le situazioni concrete. Outcome formulati ex-ante riducono tale ingerenza della politica.
- Gli attori che possiedono responsabilità di monitoraggio degli indicatori potrebbero cadere nella tentazione di manipolazione dei numeri.

Vantaggi e svantaggi citati si manifestano in maniera sempre più evidente soprattutto nei *network*, essendo questi ultimi caratterizzati da interdipendenze e dinamiche sempre più complesse. L'autore propone inoltre una serie di implicazioni cui dovrebbe tener conto un sistema di misurazione nei *network*, con indicatori formulati ex ante: complessità (le misure di performance dovrebbero riflettere la complessità e la multidimensionalità degli outcome e della collaborazione); interdipendenze (un uso gerarchico delle misure di performance dovrebbe essere evitato); dinamiche (non trascurare le dinamiche inaspettate). L'articolo conclude analizzando tre casi di *network collaboration* a livello centrale in Australia, USA e Belgio.

Si possono far rientrare in questo tema anche gli articoli che misurano forme meno sviluppate di *network* come le azioni di coordinamento tra diverse pubbliche amministrazioni. Un recente esempio di coordinamento riguarda la creazione di sistemi di misurazione e valutazione della performance che misurino, valutino e monitorino i contratti stipulati a livello statale e locale nelle amministrazioni statunitensi in cui il coordinamento avviene tra pubbliche amministrazioni e l'altra parte contraente. L'articolo combina sia un'analisi empirica che un'analisi di tipo quantitativo con un'analisi di regressione

multivariata su una serie di variabili dipendenti e indipendenti (**Amirkhanyan, 2009**). Vengono identificati come determinanti di tali sistemi di misurazione e valutazione della performance le caratteristiche del servizio, le caratteristiche della parte contraente, le caratteristiche e capacità delle amministrazioni, il tipo di relazioni tra le parti (di lunga/breve durata, basata sul raggiungimento di obiettivi o sulla fiducia), il sistema di monitoraggio dell'esecuzione dei contratti. **Skelcher e Sullivan (2008)**, dopo aver condotto un'analisi sui differenti approcci teorici al tema del coordinamento tra pubbliche amministrazioni (*democratic theory, power – dependency theory, institutional theory, network theory, discourse theory*), li applicano a tre forme di coordinamento tra amministrazioni (*Water forum, Service integration project, Park Woods Ghent*) individuando per ciascuno punti di forza e di debolezza degli approcci teorici utilizzati.

## 4. Conclusioni

La review della letteratura, presentata nel presente rapporto, pur con i limiti evidenziati nel Capitolo 1 riconducibili al periodo temporale preso in considerazione e alla selezione di riviste in sola lingua inglese, ha il merito di evidenziare non solo quali siano stati nel corso degli ultimi venti anni i principali temi di performance, ma soprattutto quale sia stata l'evoluzione delle domande di ricerca che il mondo scientifico si è posto rispetto a questi temi.

Da concetto privo di una di una connotazione propria e termine di uso ambiguo anche nella propria lingua, la performance è diventata prima una moda, uno degli *slogan* più ricorrenti nel New Public Management, poi un tema di dibattito scientifico ed infine un tema di ricerca. Ci sono voluti venti anni per creare intorno al tema della misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione una vera e propria comunità scientifica che alimenta il dibattito confrontandosi con i manager pubblici.

Volendo definire una sequenza temporale dei temi rispetto ai quali la performance è divenuta oggetto di dibattito a livello internazionale nel corso degli ultimi venti anni possiamo fare riferimento alla seguente Figura 6 – Sequenza dei temi di *performance management* oggetto di dibattito internazionale.

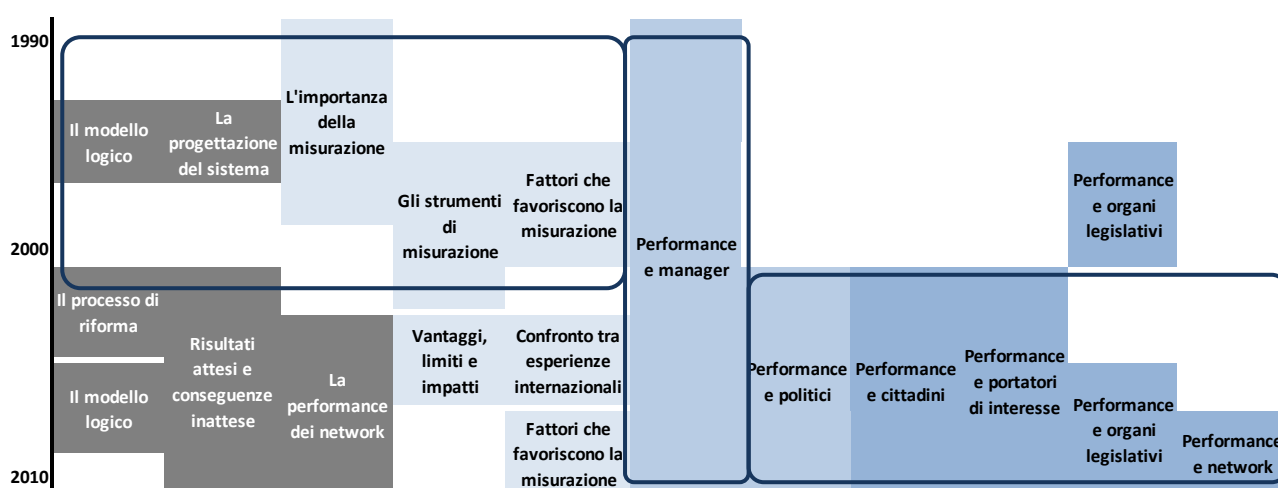


Figura 6 – Sequenza dei temi di *performance management* oggetto di dibattito internazionale

Nella figura sono evidenziati in grigio i temi affrontati nei contributi aventi un approccio teorico e in diverse gradazioni di azzurro i temi affrontati nei contributi aventi un approccio empirico, suddivisi a seconda della categoria, in temi di *performance measurement* (a sinistra nella figura), *performance management* (al centro nella figura) e *performance governance* (a destra nella figura). Dall'analisi complessiva è possibile evidenziare l'esistenza di **tre tipologie di temi**.

Anzitutto il tema del **rapporto tra performance e management**, che fa categoria a sé. Si tratta del tema che più si lega all'esperienza concreta relativa all'impiego di sistemi di misurazione e valutazione della performance ed al collegamento tra questi sistemi e la funzione manageriale *latu sensu*. Da ché si discute di performance si discute di management e del modo in cui lo sviluppo di questi strumenti possa aiutare i manager a prendere decisioni migliori, a coordinare la propria azione, a definire le dinamiche di relazione fra risorse e risultati. Su questo tema riflettono contributi di approccio empirico che partendo dall'analisi di casi concreti cercano di trarre lezioni che siano generali e utili all'intera pubblica amministrazione.

Una seconda tipologia comprende quei **temi dai quali ha preso le mosse lo studio della performance** come tema manageriale, in particolare con riferimento ai sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa. A livello teorico tutta la prima parte degli anni '90 è stata dedicata alla definizione di uno, o più, modelli logici che supportassero successive teorizzazioni e analisi empiriche. Parallelamente, sempre a livello teorico, gli anni '90 sono stati contraddistinti da uno sforzo teso alla definizione delle dimensioni utili alla progettazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. A livello empirico, l'attenzione si è focalizzata sul tema del *performance measurement* andando a delineare gli elementi che rendono importante la misurazione, i fattori che la favoriscono e gli strumenti attraverso i quali la misurazione può essere svolta.

A partire dal 2000, la performance è diventata uno dei temi di ricerca più rilevanti a livello internazionale. A livello teorico i temi di ricerca sono evoluti in tre direzioni. Una prima direzione rivolta al passato ed alla comprensione delle caratteristiche che hanno contraddistinto i processi di riforma che nel tempo hanno cercato di implementare sistemi di misurazione e valutazione della performance nei diversi paesi. Una seconda direzione rivolta a sistematizzare l'analisi degli impatti prodotti dall'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance all'interno delle pubbliche amministrazioni. Una terza direzione rivolta a concettualizzare il rapporto tra sistemi di misurazione e valutazione della performance e soggetti esterni, il tutto con un ampio riferimento alle teorie dei *network*, ambiente entro il quale la performance assume un nuovo connotato.

Il *network* costituisce peraltro il *fil rouge* che distingue una terza tipologia di temi che a livello empirico ha trovato studio e approfondimento: si tratta di quei contributi che rientrano nella categoria del *performance governance* e del tema del rapporto tra performance e politici. Accanto a contributi tendenti a comprendere quali tipi di informazioni e quali caratteristiche il sistema di misurazione e valutazione della performance debba assumere per supportare efficacemente dinamiche di *network*, l'analisi empirica ha approfondito temi quali il rapporto tra performance e cittadini, tra performance e portatori di interesse, tra performance e organi legislativi e tra performance e politici, di fatto configurando per ciascuno dei principali componenti del *network* che circonda una pubblica amministrazione uno specifico filone di ricerca.

Del resto, nel corso degli anni, è andata sempre più maturando la convinzione che il livello al quale occorre analizzare i sistemi di misurazione e valutazione della performance non è quello *micro*, relativo cioè a singole attività o processi, né quello *meso*, di analisi dei sistemi di misurazione specifici di alcune pubbliche amministrazioni. Al centro dell'attenzione, nell'attuale dibattito internazionale, sono i sistemi di pubbliche amministrazioni e i *network* nei quali tali sistemi si inseriscono al fine di definire, implementare e valutare le politiche pubbliche, le attività e i servizi resi all'utenza. E' a questo livello *macro* che si colloca l'attuale dibattito, nel tentativo di comprendere come la misurazione e valutazione della performance di una pubblica amministrazione possa definitivamente contribuire a gestire e migliorare le relazioni non soltanto all'interno dell'organizzazione ma soprattutto fra questa e i suoi interlocutori, intervenendo così indirettamente a migliorare la capacità di raggiungere i risultati.

Borgonovi già nel 1996, evidenziava come la pubblica amministrazione dei paesi occidentali stesse assumendo nel tempo un ruolo crescente di regolazione e gestione di relazioni operanti a più livelli. Veniva cioè teorizzato un sistema di pubbliche amministrazioni e soggetti terzi operanti in collaborazione e talvolta in sovrapposizione o competizione, con una progressiva differenziazione delle rispettive funzioni. Quindici anni dopo, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) teorizzano tale evoluzione delineando un percorso dal tradizionale modello delle burocrazie monolitiche di stampo weberiano ad un sistema di amministrazioni disaggregate che regolano le proprie relazioni con meccanismi di quasi mercato. E' in prossimità di questi

dibattiti intorno al ruolo e alle relazioni delle pubbliche amministrazioni, che si collocano gli interrogativi che verosimilmente caratterizzeranno il dibattito scientifico intorno alla performance ed ai contributi che lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance può portare al miglioramento della capacità delle pubbliche amministrazioni di produrre risultati.

L'utilità di tali ricerche si lega infatti alla capacità anzitutto di influenzare i processi di riforma che hanno introdotto e stanno introducendo sistemi di misurazione e valutazione della performance ed in secondo luogo di fare in modo che tali processi non si limitino a riprodurre modelli mutuati da esperienze realizzate in altri contesti, ma conducano allo sviluppo di soluzioni specifiche, adatte al contesto amministrativo che contraddistingue ogni paese, ai diversi livelli istituzionali che lo compongono e alle caratteristiche distintive di ogni settore di policy e dei diversi soggetti, pubblici e non, che in tali settori operano. La performance non è soltanto un concetto *scivoloso* e *multidimensionale*, è soprattutto un concetto esteso, che comprende il singolo procedimento così come il *benessere* di una nazione. In tale estensione si manifestano tutte le difficoltà e tutte le potenzialità che lo studio di tale concetto e delle sue espressioni possono produrre.



## 5. Bibliografia

Di seguito si riportano in bibliografia i testi citati nel documento che non siano articoli contenuti nella successiva Tabella 7 che contiene tutti gli articoli analizzati nelle riviste internazionali scelte ed alla quale si rinvia per le relative coordinate bibliografiche.

Borgonovi, E. (1996) *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* (I edizione), Milano, EGEA.

Bouckaert, G. (1992) Public Productivity in Retrospective, in M.Holzer (a cura di) *Public Productivity Handbook*, New York, Marcel Dekker.

Bouckaert, G. e Halligan, J. (2008) *Managing Performances. International Comparison*, Londra, Routledge.

Bouckaert, G , Peters, G., e Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

Dunsire, A. (1986) Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation, in Kaufmann, F.X., Majone G., Ostrom V. (a cura di) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, New York.

Hatry, H.P. (2006). *Performance Measurement: Getting Results*. II edizione, Washington, DC, Urban Institute Press.

Hogget, P. (1991) A New Management in the Public Sector, in *Policy and Politics*, Vol. 19, n. 4

Kaplan, R. S. e Norton, D.P. (1992) The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance, in *Harvard Business Review*, January-February.

Kaplan. R. S. e Norton, D.P. (1993) Putting the Balanced Scorecard to Work, in *Harvard Business Review*, September-October.

Kaplan, R.S. e Norton, D.P. (1996) *The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard University Press.

Kaufmann, F.X. (1986) The Relationship Between Guidance, Control and Evaluation, in Kaufmann, F.X., Majone G., Ostrom V. (a cura di) *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, New York.

Kickert, W.J.M. (a cura di) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Lynch, R. L. e Cross. K. F. (1992) *Measure Up!—The Essential Guide to Measuring Business Performance*, Mandarin Paperbacks, Londra.

March, J.G. (1978) Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice, in *Bell Journal of Economics*, Vol. 9, n. 2, pp. 587–608.

March, J.G. (1987) Ambiguity and Accounting: The Elusive Link Between Information and Decision Making', in *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 12, n. 2, pp. 153–68.

March, J. and J. Olsen (1979) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.

- March e H.A. Simon (1958), *Organizations*, Oxford, Blackwell.
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Niven, P. (2003) *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons.
- OECD 2005, *Modernising government: The Way Forward*, Parigi, OECD.
- Ongaro, E. (2009) *Public Management Reform and Modernization*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ongaro, E. e Valotti, G. (2008) Public Management Reform in Italy: Explaining the Implementation Gap, in *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, n. 2, pp. 174-204.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public sector*, Reading, Mass., Adison Wesley.
- Poister, T.H. (2003) *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey Bass.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform* (II edizione), Oxford, Oxford University Press.
- Simon, H.A. (1978) Rationality as Process and as Product of Thought, in *American Economic Review*, Vol. 68, n. 2, pp. 1–16.
- Simon, H.A. (1991) Organizations and Markets, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, n. 2, pp. 25–44.
- Talbot, C. (1999) Public Performance - Towards a New Model?, in *Public Policy and Administration*, Vol. 14, pp. 15-34.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. , Halligan, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*, Londra, Routledge.
- Weick, K.E. (2001) *Making Sense of the Organization*, Oxford, Blackwell.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do it*, New York, Free Press.
- Yang, K. (2007) Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept, in *Public Performance and Management Review*, Vol. 31, n. 2, pp. 131–143.

## 6. Allegato – Elenco degli articoli analizzati nella *review* della letteratura

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Adcroft, A. e Willis, R.	2005	The (un)intended outcome of public sector performance measurement.	IJPSM	Vol. 18, No. 5, pp. 386–400	UK	Other			X	X		
Agranoff, R.	2005	Managing Collaborative Performance. Changing The Boundaries Of The State?	PPMR	Vol. 29, No. 1, pp. 18–45	NA	NA	X					X
Agranoff, R.	2008	Enhancing Performance Through Public Sector Networks. Mobilizing Human Capital in Communities of Practice	PPMR	Vol. 31, No. 3, pp. 320–347	US	Intermediate			X			X
Aidemark, L.G. e Funck. E.K.	2009	Measurement And Health Care Management	FAM	Vol. 25 No. 2, pp. 253–276	NA	NA			X		X	
Alcock, P.	2004	Targets, indicators and milestones	PMR	Vol. 6, No. 2, pp. 211 – 227	UK	Local			X		X	
Alford, J. e Baird, J.	1997	Performance Monitoring in the Australian Public Service: a Government-Wide Analysis	PMM	Vol. 17, No.2, pp. 49–58	AU	Central		X		X		
Amirkhanyan, A.A	2009	Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts	JPART	Vol. 19 pp. 523-554	US	Intermediate, Local		X	X			X
Amirkhanyan, A.A.	2010	Monitoring across Sectors: Examining the Effect of Nonprofit and For-Profit Contractor Ownership on Performance Monitoring in State and Local Contracts	PAR	Vol. 70, No. 5, pp. 742–755	US	Intermediate, Local		X	X		X	X
Ammar, S., Duncombe, W., Hou, Y., Jump, B. e Wright, R.	2001	Using Fuzzy Rule-Based Systems to Evaluate Overall Financial Performance of Governments: An Enhancement to the Bond Rating Process	PBF	Vol. 21, No.4, pp. 91–110	US	Local		X		X		
Ammons, D. N.	1995	Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Servses	PAR	Vol. 55, No. 1, pp. 37-47	US	Local		X		X	X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Ammons, D.N.	1994	The Role of Professional Associations in Establishing and Promoting Performance Standards for Local Government	PPMR	Vol. 17, No. 3, pp. 281-298	US	Local			X			X
Ammons, D.N.	1999	A Proper Mentality for Benchmarking	PAR	Vol. 59, No.2, pp. 105-109	NA	NA	X			X		
Ammons, D.N.	2002	Performance measurement and managerial thinking	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 344-347	NA	NA	X			X		
Ammons, D.N. e Condrey, S.E.	1991	Performance Appraisal in Local Government: Warranty Conditions	PPMR	Vol. 14, No. 3, pp. 253-266	NA	Local		X			X	
Ammons, D.N. e Rivenbark, W.C.	2008	Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project	PAR	Vol. 68, No. 2, pp. 304-318	US	NA		X		X		
Andersen, C.S. e Mortensen, P.B.	2010	Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship?	JPART	Vol. 20, pp. 1-22	DK	Local		X			X	
Andrews, R., Boyne, G.A. e Walker, R.M.	2006	Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis	PAR	Vol. 66, No. 1, pp. 52-63	UK	Local	X			X	X	
Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. e Walker, R.M.	2005	External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government	PA	Vol. 83, No. 3, pp. 639-656	UK	Local		X			X	
Andrews, R. e Boyne, G.A.	2010	Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management	PAR	Vol. 70, No. 3, pp. 443-454	UK	Local		X		X	X	
Andrews, R., Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole, L.J. Jr. e Walker, R.M.	2005	Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government	JPART	Vol. 15, pp. 489-504	UK	Local		X		X		X
Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. e Walker R.M.	2008	Organizational Strategy, External Regulation And Public Service Performance	PA	Vol. 86, No. 1, pp. 185-203	UK	Central			X		X	
Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. e Walker R.M.	2009	Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance	JPART	Vol. 19 pp. 57-80	UK	Local			X			X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria			
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance	
Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. e Walker, R.M.	2009	Strategy Formulation, Strategy Content and Performance An empirical analysis	PMR	Vol. 11, No. 1, pp. 1 – 22	UK	Local		X				X	
Anessi-Pessina, E. e Steccolini, I.	2005	Evolutions and Limits of New Public Management— Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments	PBF	Vol. 25, No.2, pp. 1–14	IT	Local				X		X	
Aristigueta, M.P. e Justice, J.B.	2006	The Status Of Performance Budgeting. Introduction.	PPMR	Vol. 30, No. 1, pp. 7–13	NA	NA	X					X	
Askim, A.	2009	The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking	IPMJ	Vol. 12, No. 1, pp. 24-47	NO	Local		X				X	
Askim, J.	2007	How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience	IRAS	Vol. 73, No. 3, pp. 453-472	NO	Local				X	X		
Avellaneda, C.N.	2009	Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter?	JPART	Vol. 19, pp. 285–312	CO	Local		X				X	
Balfour, D.L. e Wechsler, B.	1991	Commitment, Performance, and Productivity in Public Organizations	PPMR	Vol. 14, No. 4, pp. 355-367	US	Intermediate		X				X	
Banks, T.	1990	Performance Measurement: the needs of managers and policy makers	PMM	Vol. 10, No. 2, pp. 47-49	UK	Central	X					X	
Barnow, B.S. e Heinrich, C.J.	2010	One Standard Fits All? The Pros and Cons of Performance Standard Adjustments	PAR	Vol. 70, No. 1, pp. 60–71	US	NA		X				X	
Beckett-Camarata, J.	2009	Local Government Measurement and Use of Performance Accounting and Financial Reporting Data in Planning and Budgeting Decision Support: A Multicase Study	PMR	Vol. 33, No. 2	US	Local				X	X	X	
Behn, R.	2002	The psychological barriers to performance management. Or why isn't everyone jumping on the Pm bandwagon?	PPMR	Vol. 26, No. 1, pp. 5–25	NA	NA				X		X	
Behn, R.D.	2003	Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures	PAR	Vol. 63, No. 5, pp. 586–606	US	NA	X					X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Berman, E.	2002	How useful is performance measurement	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 348–351	NA	NA	X			X	X	
Berman, E. e Wang, X.	2000	Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform	PAR	Vol. 60, No.5, pp. 409–420	US	NA		X		X		
Berman, E.M. e West, J. P.	1995	Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress	PAR	Vol. 55, No. 1, pp. 55-67	US	Local		X		X		
Bevan, G. e Hood, C.	2006	What's Measured Is What Matters: Targets And Gaming In The English Public Health Care System	PA	Vol. 84, No. 3, pp. 517–538	UK	Intermediate	X			X		
Blackman, T., Elliot, E., Greene, A., Harrington, A., Hunter, D., Marks, L., McKee, L., Smith, K. e Williams, G.	2009	Tackling Health Inequalities In Post-Devolution Britain: Do <i>Targets</i> Matter?	PA	Vol. 87, No. 4, pp. 762–778	UK	Local			X		X	
Boschken, H.L.	1992	Analyzing Performance Skewness in Public Agencies: The Case of Urban Mass Transit	JPART	Vol. 2, No. 3, pp. 265-288	US	Local		X			X	
Boston, J.	1992	Assessing The Performance Of Departmental Chief Executives: Perspectives From New Zealand	PA	Vol. 70, No. 3, pp. 405-428	NZ	Central			X	X		
Bouckaert, G.	1993	Measurement and Meaningful Management	PPMR	Vol. 17, No. 1, pp. 31-43	NA	NA	X				X	
Bouckaert, G.	2001	Pride and Performance in Public Service: Some Patterns of Analysis	IRAS	Vol. 67, No. 1, pp. 15-27	NA	Intermediate	X					X
Bouckaert, G. e Peters, B.G.	2002	Performance measurement and management	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 359–362	NA	NA	X				X	
Bourdeaux, C.	2008	The Problem with Programs: Multiple Perspectives on Program Structures in Program-Based Performance-Oriented Budgets	PBF	Vol. 28, No. 2, pp. 20–47	US	Intermediate			X	X	X	
Bourdeaux, C.	2008	Integrating Performance Information into Legislative Budget Proceses	PPMR	Vol. 31, No. 4, pp. 547–569	US	Intermediate			X		X	X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria			
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance	
Bourdeaux, C. e Chikoto, G.	2008	Legislative Influences on Performance Management Reform	PAR	Vol. 68, No. 2, pp. 253–265	US	NA		X				X	
Bovaird, T. , Gregory, D. e Martin, S.	1991	Improved Performance In Local Economic Development: A Warm Embrace Or An Artful Sidestep?	PA	Vol. 69, No. 1, pp. 103–119	UK	Local			X			X	
Boyne, G.	2001	Planning, Performance And Public Services	PA	Vol. 79, No. 1, pp. 73–88	UK	Central	X					X	
Boyne, G. e Gould-Williams, J.	2003	Planning and performance in public organizations	PMR	Vol. 5, No. 1, pp. 115–132	UK	Local		X				X	
Boyne, G. A.	1992	Local Government Structure And Performance: Lessons From America?	PA	Vol. 70, No. 3, pp. 333-357	UK, US	Local			X			X	
Boyne, G., Gould–Williams, J., Law, J. e Walker, R.	2002	Plans, performance information and accountability: the case of Best Value	PA	Vol. 80, No. 4, pp. 691–710	UK	Local			X				X
Boyne, G.A. e Chen, A.A.	2007	Performance <i>Targets</i> and Public Service Improvement	JPART	Vol. 17, pp. 455-477	UK	Local		X			X		
Boyne, G.A. e Walker, R.M.	2002	Total quality management and performance. An evaluation of the evidence and lessons for research on public organizations.	PPMR	Vol. 26, No. 2, pp. 111–131	NA	NA			X			X	
Boyne, G.A., James, O., John, P. and Petrovsky, N.	2010	Does Public Service Performance Affect Top Management Turnover?	JPART	Vol. 20, pp. i261–i279	UK	Local		X				X	
Boyne, G.A., Meier, K.J. O'Toole , L.J. Jr. e Walker, R.M.	2005	Where Next? Research Directions on Performance in Public Organizations	JPART	Vol. 15, pp. 633–639	NA	NA	X					X	
Brewer, G.A.	2005	In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance	JPART	Vol. 15, pp. 505–527	US	Central		X			X		
Brewer, G.A. e Coleman Selden, S.	2000	Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies	JPART	Vol. 10, No.4, pp. 685–711	US	Central		X				X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Broadbent, J.	2004	Editorial: Performance	PMM	Vol. 24, No. 1, pp. 9–10	NA	NA	X			X		
Broom, C. A.	1995	Performance-Based Government Models: Building A Track Record	PBF	Vol. 15, No. 4, pp. 3–17	US	Intermediate			X			X
Caiden, N.	1998	Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation	PBF	Vol. 18, No.2, pp. 35–52	NA	Intermediate	X			X		
Camilleri, E. e Van der Heijden, B.I.J.M.	2007	Organizational Commitment, Public Service Motivation, and Performance Within The Public Sector	PPMR	Vol. 31, No. 2, pp. 241–274	MT	Central			X		X	
Carter, N.	1991	Learning To Measure Performance: The Use Of Indicators In Organizations	PA	Vol. 69, No. 1, pp. 85–101	UK	NA			X	X		
Carter, N. e Greer, P.	1993	Evaluating Agencies: Next Steps And Performance Indicators	PA	Vol. 71, No. 3, pp. 407–416	UK	Central			X	X	X	
Chan, Y-C. L.	2004	Performance measurement and adoption of balanced scorecards. A survey of municipal governments in the USA and Canada	IJPSM	Vol. 17, No. 3, pp. 204–221	US, CDN	Local		X		X		
Chang, L.	2006	Managerial Responses to Externally Imposed Performance Measurement in the NHS: An Institutional Theory Perspective	FAM	Vol. 22, No. 1, pp. 63–85	UK	Local			X	X		
Chang, L.	2009	The Impact Of Political Interests Upon The Formulation Of Performance Measurements: The Nhs Star Rating System	FAM	Vol. 25, No. 2, pp. 145–165	UK	NA			X	X	X	
Chang, L.	2007	The NHS performance assessment framework as a balanced scorecard approach. Limitations and implications	IJPSM	Vol. 20, No. 2, pp. 101–117	UK	Other			X		X	
Charboneau, E. e Riccucci, N.M.	2008	Beyond the Usual Suspects. An Analysis of the Performance Measurement Literature on Social Equity Indicators in Policing	PPMR	Vol. 31, No. 4, pp. 604–620	US	Intermediate	X			X		
Choi, S. e Rainey, H.G.	2010	Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee Perceptions of Organizational Performance	PAR	Vol. 70, No. 1, pp. 109–121	US	Central		X		X		



Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria			
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance	
Christensen, M. e Yoshimi, H.	2001	A Two-country Comparison of Public Sector Performance Reporting: The Tortoise and Hare?	FAM	Vol. 17, No. 3, pp. 271-289	AU, J	Intermediate			X			X	
Christensen, T., Laegreid, P. e Stigen, I.M.	2006	Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform	IPMJ	Vol. 9, No. 2, pp. 113-139	NO	Central, Local		X		X		X	
Chun, Y.H. e Rainey, H.G.	2005	Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies	JPART	Vol. 15, pp. 529-5557	US	Central		X		X			
Clark, S.A.	1993	Performance Auditing: A Public-Private Partnership	PPMR	Vol. 16, No. 4, pp. 431-436	US	Intermediate			X			X	X
Coe, C.	1999	Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts	PAR	Vol. 59, No.2, pp. 110-113	US	Local		X		X			
Cohen, S. e Brand, R.	1990	Total Quality Management in the U.S. Environmental Protection Agency	PPMR	Vol. 14, No. 1, pp. 99-114	US	Central			X			X	
Condrey, S.E. e Brudney, J. L.	1992	Performance-Based Managerial Pay in the Federal Government: Does Agency Matter?	JPART	Vol. 2, No. 2, pp. 139-156	US	Intermediate		X				X	
Courty, P., Heinrich, C. e Marschke, G.	2005	Setting the Standard in Performance Measurement Systems	IPMJ	Vol. 8, No. 3, pp. 321-357	US	Central			X		X		
Cunningham, G.M. e Harris, J.E.	2005	Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study	PBF	Vol. 25, No. 2, pp. 15-42	CDN, UK, US	Intermediate	X				X		
Dalehite, E.G.	2008	Determinants of Performance Measurement: An Investigation into the Decision to Conduct Citizen Surveys	PAR	Vol. 68, No. 5, pp. 891-907	US	NA		X				X	
Daley, D.	1991	Performance Appraisal in Local Governments: [Introduction]	PPMR	Vol. 14, No. 3, pp. 249-252	NA	Local	X					X	
Daley, M.D.	1992	Pay for Performance, Performance Appraisal, and Total Quality Management	PPMR	Vol. 16, No. 1, pp. 39-51	NA	NA	X					X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Darnall, N.	2009	Regulatory Stringency, Green Production Offsets, and Organizations' Financial Performance	PAR	Vol. 69, No. 3, pp. 418–434	CDN, FR, DE, HU, J, NO, US	NA		X				X
de Bruijn, H.	2002	Performance measurement in the public sector: cope with the risk of performance measurement	IJPSM	Vol. 15, No. 7, pp. 578–594	NA	NA	X				X	
de Bruijn, H. e Van Helden, G.J.	2006	A Plea For Dialogue Driven Performance-Based Management Systems: Evidence From The Dutch Public Sector	FAM	Vol. 22, No. 4, pp. 405–442	NL	Different levels			X	X	X	
De Lancer Julnes, P.	2001	Does participation increase perceptions of usefulness? An evaluation of a participatory approach to the development of performance measure	PPMR	Vol. 24, No. 4, pp. 403–418	US	Intermediate		X				X
De Lancer Julnes, P. e Mixcóatl, G.	2006	Governors as Agents of Change. A Comparative Study of Performance Measurement Initiatives in Utah and Campeche	PMR	Vol. 29, No. 4	MX, US	Central			X	X		
De Lancer, J. e Holzer, M.	2001	Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation	PAR	Vol. 61, No. 6, pp. 693–708	US	Intermediate, Local		X		X		
de Vries, M.S.	2010	Performance measurement and the search for best practices	IRAS	Vol. 76, No. 2, pp. 313-330	NA	Central			X	X		
de Waal, A.A.	2010	Achieving High Performance in the Public Sector: What Needs to Be Done?	PMR	Vol. 34, No. 1	NA	Central	X					X
Deakins, E. e Dillon, S.	2005	Local government consultant performance measures: an empirical study.	IJPSM	Vol. 18, No. 6, pp. 546–562	NZ	Local		X		X		
Dobbs, M.F.	1994	Continuous Improvement as Continuous Implementation: Implementing TQM in the City of Santa Ana	PPMR	Vol. 18, No. 1, pp. 89-100	US	Local			X		X	
Domberger, S. e Hensher, D.	1993	On The Performance Of Competitively Tendered, Public Sector Cleaning Contracts	PA	Vol. 71, No. 3, pp. 441–454	AU	Intermediate		X		X		X
Downe, J., Grace, C., Martin, S. e Nutley, S.	2010	Theories Of Public Service Improvement A comparative analysis of local performance assessment frameworks	PMR	Vol. 12, No. 5, pp. 663-678	UK	Local			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Dubnick, M.	2005	Accountability and the Promise of Performance. Inserach of the Mechanisms	PPMR	Vol. 28, No. 3, pp. 376–417	NA	NA	X				X	
Dubnick, M.J. e Frederickson, H.G.	2010	Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government	JPART	Vol. 20, pp. i143–i159	US	Central			X	X		X
Dunsire, A., Hartley, K. e Parke, A.	1991	Organizational Status A Performance: Summary Of The Findings	PA	Vol. 69, No. 1, pp. 21–40	UK	NA			X		X	
DuPont-Morales, M.A. e Harris, J.E.	1994	Strengthening Accountability: Incorporating Strategic Planning and Performance Measurement into Budgeting	PPMR	Vol. 17, No. 3, pp. 231-239	NA	NA	X				X	
Edwards, D. e Thomas, J.C.	2005	Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard	PAR	Vol. 65, No. 3, pp.369–376	US	Local		X		X		
English, L.M.	2007	Performance Audit Of Australian Public Private Partnerships: Legitimising Government Policies Or Providing Independent Oversight?	FAM	Vol. 23, No. 3, pp. 313–336	AU	NA			X	X		
Faucett, A. Kleiner, B. H.	1994	New Developments in Performance Measures of Public Programmes	IJPSM	Vol. 7, No. 3, pp. 63-70	US	Intermediate, Local			X	X		
Faucett, A. Kleiner, B.H.	1994	New Developments in Performance Measures of Public Programmes	IJPSM	Vol. 7, Number 3	US	NA	X				X	
Fernandez, S.	2007	What Works Best When Contracting For Services? An Analysis Of Contracting Performance At The Local Level In The Us	PA	Vol. 85, No. 4, pp. 1119–1141	US	Local		X		X	X	
Ferraz Esteves de Araujo, J.F. e Branco, J.F.A.	2009	Implementing Performance-Based Management In The Traditional Bureaucracy Of Portugal	PA	Vol. 87, No. 3, pp. 557–573	PT	Central			X	X	X	
Flury, R. e Schedler, K.	2006	Political Versus Managerial Use of Cost and Performance Accounting	PMM	Vol. 9, No. 4, pp. 229–234	CH	Intermediate			X		X	
Folz, D. H. Abdelrazek, R. e Chung, Y.	2009	The Adoption, Use, and Impacts of Performance Measures in Medium-Size Cities: Progress Toward Performance Management	PMR	Vol. 33, No. 1	US	Local		X		X	X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Font, J.	1997	Quality measurement in spanish municipalities. Trnafering private sector experiences.	PPMR	Vol. 21, No.1, pp. 44–55	ES	Local			X	X		
Freer, S.	2002	Comprehensive Performance Assessment in Local Government	PMM	Vol. 22, No. 2, pp. 5–6	UK	Central			X		X	
Garnett, J.L. , Marlowe, J. e Pandey, S.K.	2008	Penetrating the Performance Predicament: Communication as a Mediator or Moderator of Organizational Culture’s Impact on Public Organizational Performance	PAR	Vol. 68, No. 2, pp. 266–281	US	NA		X		X		
Gaskell, D. e Rodriguez, R.	1991	Improving Agency Performance through Participation	PPMR	Vol. 15, No. 2, pp. 241-243	NA	NA	X					X
Gazley, B., Chang, W.K. e Blomgren Bingham, L.	2010	Board Diversity, Stakeholder Representation, and Collaborative Performance in Community Mediation Centers	PAR	Vol. 70, No. 4, pp. 610–620	US	NA		X				X
Gilmour, J.B. e Lewis, D.E.	2006	Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores	PAR	Vol. 66, No.5 , pp.742–752	US	Central		X		X	X	
Glaser, M.	1991	Tailoring Performance Measurement to Fit the Organization: From Generic to Germane	PPMR	Vol. 14, No. 3, pp. 303-319	US	Local			X	X		
Glaser, M.	1993	Reconciliation of Total Quality Management and Traditional Performance Improvement Tools	PPMR	Vol. 16, No. 4, pp. 379-386	NA	NA	X				X	
Goddard, M. e Mannion, R.	2004	The Role Of Horizontal And Vertical Approaches To Performance Measurement And Improvement In The Uk Public Sector	PPMR	Vol.28, No. 1, pp. 75–95	UK	Different levels	X			X	X	
Goldman, F. e Brashares, E.	1991	Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand	PBF	Vol. 11, No. 3, pp. 75–85	NZ	Central			X		X	
Greener, I.	2003	Performance in the national health service. The inistence of measurement and confusion of cotnent.	PPMR	Vol. 26, No. 3, pp. 237–250	UK	Central			X	X		
Gregory, R. e Lonti, Z.	2008	Chasing Shadows? Performance Measurement Of Policy Advice In New Zealand Government Departments	PA	Vol. 86, No. 3, pp. 837–856	NZ	Central			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Grifel, S.S.	1993	Performance Measurement and Budgetary Decision Making	PPMR	Vol. 16, No. 4, pp. 403-407	US	Central	X					X
Grizzle, G.A.	2002	Performance measurement and dysfunction. The dark side of quantifying work.	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 363-369	NA	NA	X				X	
Grizzle, G.A. e Pettijohn, C.D.	2002	Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective	PAR	Vol. 62, No. 1, pp. 51-62	US	Intermediate		X			X	
Grossi, G. e Mussari, R.	2008	Effects of Outsourcing on Performance Measurement and Reporting: The Experience of Italian Local Governments	PBF	Vol. 28, No. 1, pp. 22-38	IT	Local			X	X		X
Guthrie, J. e English, L.	1997	Performance information and programme evaluation in the Australian public sector.	IJPSM	Vol. 10, No.3, pp. 154-164	AU	Central			X		X	
Guthrie, j. e Neumann, R.	2007	Performance failure in the public sector	PMR	Vol. 85, No. 2, pp. 231-252	UK	Local		X				X
Halachmi, A.	2002	Performance measurement, accountability, and improved performance.	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 370-374	NA	NA	X				X	
Halachmi, A.	2005	Performance measurement: test the water before you dive in	IRAS	Vol. 71, No.2, pp. 255-266	NA	Central	X				X	
Hall, M. e Holt, R.	2003	Developing a culture of performance learning in U.K. Public sector project management	PPMR	Vol. 26, No. 3, pp. 263-275	UK	Central			X	X		
Haselbekke, A. G.J.	1995	Public Policy and Performance Measurement in The Netherlands	PMM	Vol. 15, No. 4, pp. 31-38	NL	Central, Local		X			X	
Hatry, H.P.	2002	Perfromance measurement. Fashion and fallacies.	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 352-358	NA	NA			X			X
Hedley, T.P.	1998	Measuring Public Sector Effectiveness using private sector methhods	PPMR	Vol. 21, No.3, pp. 251-258	US	Intermediate			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Heinrich, C.J.	2010	Third-Party Governance under No Child Left Behind: Accountability and Performance Management Challenges	JPART	Vol. 20, pp. i59–i80	US	Local			X			X
Heinrich, C.J.	2002	Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness	PAR	Vol. 62, No. 6, pp. 712–725	US	Central		X		X		
Heinrich, C.J. e Lynn, L.E. Jr.	2001	Means and Ends: A Comparative Study of Empirical Methods for Investigating Governance and Performance	JPART	Vol. 11, No. 1, pp. 109–138	US	Local		X				X
Heranz, Jr., J.	2010	Network Performance and Coordination: A Theoretical Review and Framework	PMR	Vol. 33, No. 3	NA	Central	X					X
Herranz, J. Jr	2010	The Logic Model as a Tool for Developing a Network Performance Measurement System	PMR	Vol. 34, No. 1	NA	Central	X			X		X
Higgins, P.	2005	Performance and user satisfaction indicators in british local government	PMR	Vol. 7, No. 3, pp. 445 – 466	UK	Local			X		X	
Hill, G.C.	2005	The Effects of Managerial Succession on Organizational Performance	JPART	Vol. 15, pp. 585–597	US	Intermediate		X			X	
Hoggett, P.	1996	New Modes Of Control In The Public Service	PA	Vol. 74, No. 1, pp. 9-32	UK	Central	X				X	
Holzer, M. e Yang, K.	2004	Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art	IRAS	Vol. 70, No. 1, pp. 15-31	US	Central, Intermediate			X	X		
Hood, C.	2007	Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?	PMM	Vol. 27, No. 2, pp. 95–102	UK	Central			X	X	X	
Hoogenboezem, J.A.	2004	Local Government Performance Indicators in Europe: an Exploration	IRAS	Vol. 70, No. 1, pp. 51-64	EU	Local			X	X		
Hoque, Z.	2008	Measuring and reporting public sector outputs/outcomes. Exploratory evidence from Australia	IJPSM	Vol. 21, No. 5, pp. 468–493	AU	Central			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria			
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance	
Hunt, B. e Ivergard, T.	2007	Organizational climate and workplace efficiency Learning from performance measurement in a public-sector cadre organization	PMR	Vol. 9, No. 1, pp. 27 – 47	UK, US	Central, Local		X				X	
Hyde, A.C.	1992	Implications of Total Quality Management for the Public Sector: [Introduction]	PPMR	Vol. 16, No. 1, pp. 23-24	NA	NA	X					X	
Hyde, A.C.	1992	The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector	PPMR	Vol. 16, No. 1, pp. 25-37	NA	NA	X					X	
Hyde, A.C.	1994	National Performance Review: On the Path to Management Reform: [Introduction]	PPMR	Vol. 18, No. 1, pp. 57-58	US	NA	X					X	
Hyndman, N. e Eden, R.	2001	Rational Management, Performance Targets and Executive Agencies: Views from Agency Chief Executives in Northern Ireland	PA	Vol. 79, No. 3, pp. 579–598	UK	Intermediate			X			X	
Hyndman, N.S. e Anderson, R.	1997	A Study of the Use of Targets in the Planning Documents of Executive Agencies	FAM	Vol. 13, No.2, pp. 139–169	UK	Central			X	X			
Hyndman, N.S. e Eden, R.	2002	Executive Agencies, performance <i>targets</i> and external reporting	PMM	Vol. 22, No. 3, pp. 17–24	UK	Central			X	X			
Jackson, P.M.	1993	Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective	PMM	Vol. 13 Issue 4, pp. 9-14	NA	NA	X					X	
Jackson, P.M.	1993	Editorial: Public Sector Performance — The Unended Quest	PMM	Vol. 13, No.4, pp. 3-4	NA	All levels	X				X	X	
Jackson, P.M.	1995	Editorial: Performance Measurement	PMM	Vol. 15, No. 4, p. 3	NA	NA	X				X		
Jacobs, R. e Goddard, M.	2007	How Do Performance Indicators Add Up? An Examination of Composite Indicators in Public Services	PMM	Vol. 27, No. 2, pp. 103–110	UK	Central, Local		X			X		
Jansen, E.P.	2008	New Public Management: Perspectives On Performance And The Use Of Performance Information	FAM	Vol. 24, No. 2, pp. 169–191	NL	Local			X			X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Jenei, G. e Zupkó, G.	2001	Public Sector Performance in a New Democratic State: The Hungarian Case	IRAS	Vol. 67, No. 1: pp. 77-98	HU	Central	X					X
Jennings, E.T. e Ewalt, J.A.G.	1998	Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance	PAR	Vol. 58, No.5, pp. 417-428	US	NA		X		X	X	
Johansson, T. e Siverbo, S.	2009	Explaining The Utilization Of Relative Performance Evaluation In Local Government: A Multi-Theoretical Study Using Data From Sweden	FAM	Vol. 25, No. 2, pp. 197-224	SE	Local		X		X	X	
Johnsen, A.	1999	Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience	FAM	Vol. 15, No.1, pp. 41-66	NO	Local			X	X	X	
Johnsen, A.	2005	What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?	PMM	Vol. 25, No. 1, pp. 9-17	NA	NA			X		X	
Johnsen, A., Nørreklit, H. e Vakkuri, J.	2006	Introducing a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement	FAM	Vol. 22, No. 3, pp. 207-221	NA	NA	X			X		
Johnson Dias, J. e Maynard-Moody, S.	2007	For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox	JPART	Vol. 17, pp.189-211	US	Local		X			X	
Jones, L. R. e McCaffery, J.L.	2005	Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defense: Insights from Budget Theory	PBF	Vol. 25, No. 3, pp. 1-19	US	Central			X	X	X	
Jones, S.	2004	Improving Local Government Performance: One Step Forward not Two Steps Back	PMM	Vol. 24, No. 1, pp. 47-55	UK	Local			X	X		
Jordan, M.M. e Hackbart, M.M.	1999	Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A States Assessment	PBF	Vol. 19, No.1, pp. 68-88	US	Intermediate			X	X		
Joyce P. G.	1993	Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects	PBF	Vol. 13, No.4, pp. 3-17	US	Central	X					X
Justesen, L. e Skærbæk, P.	2010	Performance Auditing And The Narrating Of A New Auditee Identity	FAM	Vol. 26, No. 3, pp. 325-343	DK	Central			X	X	X	



Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Kamensky, J.M.	1993	Program Performance Measures: Designing a System to Manage for Results	PPMR	Vol. 16, No. 4, pp. 395-402	US	All levels	X			X		
Kamensky, J.M.	1996	Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform	PAR	Vol. 56, No. 3, pp. 247-255	US	Central		X		X		
Karsten, S., Vliisscher, A.J., Dijkstra A.B. e Veenstra, R.	2010	Towards Standards For The Publication Of Performance Indicators In The Public Sector: The Case Of Schools	PA	Vol. 88, No. 1, pp. 90-112	NL, US	Local			X	X		
Kasdin, S.	2010	Reinventing Reforms: How to Improve Program Management Using Performance Measures. Really	PBF	Vol. 30, No. 3, pp. 51-78	US	Intermediate	X			X	X	
Kasperskaya, Y.	2008	Implementing The Balanced Scorecard: A Comparative Study Of Two Spanish City Councils – An Institutional Perspective	FAM	Vol. 24, No. 4, pp. 363-384	ES	Local			X	X	X	
Kassel, D.S.	2008	Performance, Accountability, and the Debate over Rules	PAR	Vol. 68, No. 2, pp. 241-252	US	NA			X			X
Kelly, J.	2003	The Audit Commission: guiding, steering and regulating local government	PA	Vol. 81, No. 3, pp. 459-476	UK	Local			X			X
Kelly, J.M.	2002	Why we should take performance measurement on faith (facts being hard to come by and not terribly important)	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 375-380	NA	NA	X			X		
Kenis, P. e Provan, K.G.	2009	Towards An Exogenous Theory Of Public Network Performance	PA	Vol. 87, No. 3, pp. 440-456	NA	Central	X					X
Kerr, C. A., Glass, J.C., Mccallion G.M. e Mckillop, D.G.	1999	Best-Practice Measures Of Resource Utilization For Hospitals: A Useful Complement In Performance Assessment	PA	Vol. 77, No.3, pp. 639-650	UK	Intermediate			X	X	X	
Kerr, D.L.	1994	Managing Rosie the Riveter: The Work between Strategic Planning and Performance Measurement	PPMR	Vol. 17, No. 3, pp. 215-221	US	NA	X				X	
Kim, J.	2010	Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector	PAR	Vol. 70, No. 3, pp. 38-49	US	Intermediate		X		X	X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Kim, S.	2005	Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations	JPART	Vol. 29, pp. 245–261	KR	Central		X				X
Kim, Y.	2010	Improving Performance in U.S. State Governments: Risk-Taking, Innovativeness, and Proactiveness Practices	PMR	Vol. 34, No. 1	US	Intermediate		X				X
Kloby, K. e Kim, Y.	2004	PUBLIC PERFORMANCE MEASUREMENT Recent Publications	PPMR	Vol. 28, No. 2, pp. 281-289	NA	NA	X				X	
Kloot, L.	1999	Performance measurement and accountability in Victorian local government	IJPSM	Vol. 12, No.7, pp. 565–583	AU	Local			X	X	X	
Klun, M.	2004	Performance Measurement for Tax Administrations: The Case of Slovenia	IRAS	Vol. 70, No. 3, pp. 567-574	SI	Central			X			X
Kopczynski, M. e Lombardo, M	1999	Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort	PAR	Vol. 59, No.2, pp. 124–134	US	NA		X				X
Koppenjan, J.	2008	Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures	PMR	Vol. 10, No. 6, pp. 699-714	AU, US, BE	Different levels			X			X
Krane, D.	2008	Can the “Courthouse Gang” Go Modern? Lessons from the Adoption of Performance-Based Management by County Governments	PPMR	Vol. 31, No. 3, pp. 387-406	US	Local			X			X
Kravchuk, R.S. e Leighton, R.	1993	Implementing Total Quality Management in the United States	PPMR	Vol. 17, No. 1, pp. 69-82	US	Intermediate			X			X
Kravchuk, R.S. e SchackSource, R.W.	1996	Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993	PAR	Vol. 56, No. 3, pp. 348-358	US	Central		X			X	
Kuhlmann, S.	2010	Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany	IRAS	Vol. 76, No.2, pp. 331-345	FR, DE, SE, UK	Central			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Kurunmäki, L. e Miller, P.	2006	Modernising Government: The Calculating Self, Hybridisation and Performance Measurement	FAM	Vol. 22, No. 1, pp. 87-106	UK	NA			X			X
Lacho, K. J. Stearns, G.K.e Whelan, R.K.	1991	Performance Appraisal in Local Government: A Current Update	PPMR	Vol. 14, No. 3, pp. 281-296	NA	Local	X					X
Lægreid, P., Roness, P.G. e Rubecksen, K.	2006	Performance Management in Practice: the Norwegian Way	FAM	Vol. 22, No. 1, pp. 251-270	NO	Central		X				X
Lee, J.	2008	Preparing Performance Information In The Public Sector: An Australian Perspective	FAM	Vol. 24, No. 2, pp. 117-149	AU	Central		X				X
Lee, R.D. Jr e Burns, R.C.	2000	Performance Measurement in State Budgeting: Advancement and Backsliding from 1990 to 1995	PBF	Vol. 20, No.1, pp. 38-54	US	Intermediate		X		X		
Leeuw, F.L.	1996	Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers	AAAJ	Vol. 9 No. 2, 1996, pp. 92-102	EU	NA			X	X		X
Lehn. M.B.	2010	Mediating Accountability: How Nonprofit Funding Intermediaries Use Performance Measurement and Why It Matters for Governance	PMR	Vol. 33, No. 4	US	NA			X			X
Levy, R.	1998	Re-engineering audit and performance management systems for multi-level governance: the European Union experience	IRAS	Vol. 64, No.1, pp. 55-71	EU	Supranational			X			X
Likierman, A.	1993	Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use	PMM	Vol. 13, No. 4, pp. 15-22	UK	All levels			X	X		
Long, E. e Franklin, A.L.	2004	The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation	PAR	Vol. 64, No. 3, pp. 309-319	US	Central		X		X		
LU, Y.	2007	Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies	PBF	Vol. 73, No. 4, pp. 1-17	US	Intermediate		X				X
Mandell, M. e Keast, R.	2007	Evaluating Network Arrangements Toward Revised Performance Measures	PPMR	Vol. 30, No. 4, pp. 574-597	NA	NA	X					X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Marnoch, G.	2008	Performance Stories: A Comparison of the Annual Reports Presented by the U.S. Department of Veterans Affairs and the English National Health Service	PPMR	Vol. 31, No. 4, pp. 570-603	UK, US	Central			X	X		
Martin, S. e Smith, P.C.	2005	Multiple Public Service Performance Indicators: Toward an Integrated Statistical Approach	JPART	Vol. 29, pp. 599-613	UK	Local		X		X		
Mascarenhas, R.C.	1996	Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand	PBF	Vol. 16 No. 3, pp. 13-27	NZ	Central			X	X		
Mausolff, C.	2004	Learning From Feedback In Performance Measurement Systems	PPMR	Vol. 28, No. 1, pp. 9-29	NA	NA	X				X	
Mcadam, R. e Walker, T.	2003	An Inquiry into Balanced Scorecards within Best Value Implementation in UK Local Government	PA	Vol. 81, No. 3, pp. 873-892	UK	Local			X	X	X	
McCrae, M. e Vada, H.	1997	Performance Audit Scope and the Independence of the Australian Commonwealth Auditor-General	FAM	Vol. 13, No.3, pp. 203-223	AU	Central			X	X		
McGowan, R.P.	1995	Total Quality Management: Lessons from Business and Government	PPMR	Vol. 18, No. 4, pp. 321-331	US	Central			X		X	
McKevitt, D. e Lawton, A.	1996	The Manager, the Citizen, the Politician and Performance Measures	PMM	Vol. 16 No. 3, pp. 49-54	UK	Central, Local			X	X		
McKevitt, D., Millar, M. e Keogan, J.F.	2000	The Role of the Citizen-Client in Performance Measurement: The Case of the Street Level Public Organization (SLPO)	IRAS	Vol. 66, No. 4, pp. 619-636	IE	Central			X	X		X
McLean, I., Haubrich, D. e Gutiérrez-Romero, R.	2007	The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England	PMM	Vol.27, No. 2, pp. 111-118	UK	Local		X		X		
McNab, R.M. e Melese, F.	2003	Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government	PBF	Vol. 23, No. 2, pp. 73-95	US	Central	X			X	X	
McNabb, D.E. e Sepic, T.F.	1995	Culture, Climate, and Total Quality Management: Measuring Readiness for Change	PPMR	Vol. 18, No. 4, pp. 369-385	US	Central		X	X		X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Meekings, A.	1995	Unlocking the Potential of Performance Measurement: A Practical Implementation Guide	PMM	Vol. 15, No. 4, pp.5-12	NA	NA	X			X		
Meier, K.J. , O'Toole Jr, L.J. e Goerdel, H.T.	2006	Management Activity and Program Performance: Gender as Management Capital	PAR	Vol. 22, No. 6, pp. 24-36	US	Central		X		X		
Meier, K.J. e O'Toole Jr, L.J.	2007	Modeling public management Empirical analysis of the management-performance nexus	PMR	Vol. 9, No. 4, pp. 503 – 527	SE	Central			X		X	
Meier, K.J., O'Toole Jr, L.J., Boyne G.A. e Walker, R.M.	2007	Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories	JPART	Vol. 17, 357-377	US	Intermediate			X		X	
Melkers, J.	2006	On The Road To Improved Performance Changing Organizational Communication Through Performance Management	PPMR	Vol. 30, No. 1, pp. 73-95	US	Intermediate, Local			X	X	X	
Melkers, J. e Willoughby, K.	1998	The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50	PAR	Vol. 58, No.1, pp. 66-73	US	Intermediate		X		X		
Melkers, J. e Willoughby, K.	2005	Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects	PAR	Vol. 65, No. 2, pp. 180-190	US	Local		X		X		
Melkers, J.E. e Willoughby, K.G.	2001	Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches	PAR	Vol. 61, No. 1, pp. 54-64	US	Local		X		X		
Miah, N.Z. e Mia, L.	1996	Decentralization, Accounting Controls And Performance Of Government Organizations: A New Zealand Empirical Study	FAM	Vol. 12, No. 3, pp. 173-190	NZ	Central		X			X	
Micheli, P. e Neely, A.	2010	Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread	PAR	Vol. 70, No. 4, pp. 591-600	UK	NA		X			X	
Midwinter, A.	2008	Performance Management And Best Value Audit In Scotland: A Research Note On Theory And Practice	FAM	Vol. 24, No. 4, pp. 439-453	UK	NA			X		X	
Midwinter, A.	1994	Developing Performance Indicators for Local Government: The Scottish Experience	PMM	Vol. 14, No. 2, pp. 37-43	UK	Local			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria			
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance	
Milakovich, M.E.	1990	Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement	PPMR	Vol. 14, No. 1, pp. 19-32	US	NA	X					X	
Milakovich, M.E.	2006	Comparing Bush–Cheney And Clinton–Gore Performance Management Strategies: Are They More Alike Than Different?	PA	Vol. 84, No. 2, pp. 461–478	US	Intermediate	X						X
Millar, M. e McKeivitt, D.	2000	Accountability and Performance Measurement: An Assessment of the Irish Health Care System	IRAS	Vol. 66, No.2, pp. 285-296	IE	Central			X	X			
Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E. e Cohen, N.	2009	Trust, Participation, and Performance in PA: An Empirical Examination of Health Services in Israel	PMR	Vol. 33, No. 1	IL	Central			X				X
Modell, S.	2009	Institutional Research On Performance Measurement And Management In The Public Sector Accounting Literature: A Review And Assessment	FAM	Vol. 25, No. 3, pp. 277–303	NA	NA	X				X	X	
Modell, S.	2004	Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note	FAM	Vol. 20, No. 1, pp. 39-55	NA	NA	X				X		
Modell, S. e Gronlund, A.	2007	Outcome-Based Performance Management. Experiences From Swedish Central Government	PPMR	Vol. 31, No. 2, pp. 275 – 288	SE	Central			X			X	
Mol, N.P. e de Kruijf, J.A.M.	2004	Performance Management in Dutch Central Government	IRAS	Vol. 70, No. 1, pp. 33-50	NA	Central			X			X	
Moore, G.C. e Heneghan, P.M.	1996	Defining and Prioritizing Public Performance Requirements	PPMR	Vol. 20, No. 2, pp. 158–173	NA	NA			X				X
Moussavi F. e Ashbaugh, D.L.	1995	Perceptual Effects of Participative, Goal-Oriented Performance Appraisal: A Field Study in Public Agencies	JPART	Vol. 5, No. 3, pp. 331-343	US	Intermediate			X	X			
Moynihan, D.P	2005	Why and How Do State Governments Adopt and Implement “Managing for Results” Reforms?	JPART	Vol. 15, pp. 212–243	US	Intermediate			X			X	
Moynihan, D.P.	2006	What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting	JPART	Vol. 16, pp. 151-168	US	Central			X	X			X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Moynihan, D.P.	2005	Goal-Based Learning and the Future of Performance Management	PAR	Vol. 65, No. 2, pp. 203–216	US	NA		X		X	X	X
Moynihan, D.P. e Pandey, S.K.	2010	The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?	JPART	Vol. 20, pp. 849-866	US	Local		X			X	
Murphey, D.A.	1999	Presenting Community-Level Data in an "Outcomes and Indicators" Framework: Lessons from Vermont's Experience	PAR	Vol. 59, No.1, pp. 76–82	US	Local		X			X	
Myers, R. e Lacey, R.	1996	Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector	IRAS	Vol. 62, No. 3, pp. 331-350	UK, NI	Central			X			X
Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D. e López Hernández, A.M.	2008	Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government	PMR	Vol. 10, No. 2, pp. 241-262	ES	Local			X	X		
Newcomer, K.E.	2007	How Does Program Performance Assessment Affect Program Management In The Federal Government?	PPMR	Vol. 30, No. 3, pp. 332 – 350	US	Central			X		X	
Nicholson-Crotty, S. e O'Toole, J.L. Jr	2004	Public Management and Organizational Performance: The Case of Law Enforcement Agencies	JPART	Vol. 14, No. 1, pp. 1–18	US	Local		X			X	
Nicholson-Crotty, S., Theobald, N.A. e Nicholson-Crotty, J.	2006	Disparate Measures: Public Managers and Performance-Measurement Strategies	PAR	Vol. 66, No. 1, pp. 101–113	US	NA		X		X		
Nico P. Mol	1996	Performance Indicators In The Dutch Department Of Defence	FAM	Vol. 12, No.1, pp. 71–81	NL	Central			X	X		
Noordegraaf, M. e Abma, T.	2003	Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity	PA	Vol. 81, No. 4, pp. 853–871	NA	Central	X			X		
Norman, R.	2002	Managing through Measurement or Meaning? Lessons from Experience with New Zealand's Public Sector Performance Management Systems	IRAS	Vol. 68, No. 4, pp. 619-628	NZ	Central			X	X		
Norman, R.	2007	Managing Outcomes While Accounting For Outputs Redefining "Public Value" In New Zealand's Performance Management System	PPMR	Vol. 30, No. 4, pp. 536 – 549	NZ	NA	X				X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Nyhan, R.C. e Marlowe, H.A. Jr.	1995	Performance Measurement in the Public Sector: Challenges and Opportunities	PPMR	Vol. 18, No. 4, pp. 333-348	US	NA		X		X	X	
Nyhan, R.C. e Martin, L.L.	1999	Comparative performance measurement. A primer on DEA	PPMR	Vol. 22, No.3, pp. 348-364	US	Central		X		X		X
O'Donnell, M. e Turner, M.	2005	Exporting new public management: performance agreements in a Pacific microstate.	IJPSM	Vol. 18, No. 7, pp. 615-628	VU	Central			X		X	
Ospina, S., Cunill Grau, N. e Zaltsman, A.	2004	Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability	PMR	Vol. 56, No. 2, pp. 229-251	CL, CO, CR, UI	Central			X		X	
Padovani, E. e Scorsone, E.	2009	Comparing local governments' performance internationally: a mission impossible?	IRAS	Vol. 75, No.2: pp. 219-237	IT, US	Local			X	X		X
Painter, C. e Clarence, E.	2000	New Labour and Inter-Governmental Management Flexible networks or performance control?	PMR	Vol. 2, No. 4, pp. 477-498	UK	Central, Local			X		X	
Palmer, A. J.	1993	Performance Measurement in Local Government	PMM	Vol. 13, No. 4, pp. 31-36	UK	Local			X	X	X	
Pandey, S.K. e Garnett, J.L.	2006	Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications	PAR	Vol. 66, No. 1, pp. 37-51	US	NA		X		X		
Parker, D.	1992	Agency Status, Privatization and Improved Performance : some evidence from UK	IJPSM	Vol. 5, No. 1, pp. 30-38	UK	NA		X				X
Peck, E.	2004	Governance, Partnerships and Performance	PMM	Vol. 24, no. 4, pp. 195-196	NA	Local	X					X
Perry, J.L. , Engbers, T.A. e Jun, S.Y.	2009	Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence	PAR	Vol.69, No.1, pp. 39-51	US	NA	X			X		
Pierce, J.C., Lovrich, N.P. e Monn, C.D.	2002	Social Capital and government performance. An analysis of 20 american cities	PPMR	Vol. 25, No. 4, pp. 381-397	US	Local		X				X



Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Pitts, D.A. e Jarry, E.M.	2009	Getting To Know You: Ethnic Diversity, Time And Performance In Public Organizations	PA	Vol.87, No.3, pp. 503-518	US	Local		X				X
Pitts, D.A. e Jarry, E.M.	2009	Diversity Management, Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies	PAR	Vol.69, No.2, pp. 328-338	US	Central		X		X		
Poister, T. H. e Streib, G.	1995	MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool	PAR	Vol. 55, No. 1, pp. 48-56	US	Local		X		X		
Poister, T.H. e Harris, R.H.	1997	The Impact of TQM on Highway Maintenance: Benefit/Cost Implications	PAR	Vol. 57, No.4, pp. 294-302	US	Intermediate			X	X	X	
Poister, T.H. e Streib, G.	1999	Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice	PAR	Vol. 59, No.4, pp. 325-335	US	Local		X		X		
Pollitt, C.	2006	Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies	JPART	Vol. 16, pp. 25-44	FI, NL, SE, UK	Central			X	X	X	
Radin, B.A.	1998	The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?	PAR	Vol. 58, No.4, pp. 307-316	US	Central		X		X		
Radin, B.A.	2000	The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?	JPART	Vol. 10, No.1, pp. 111 -135	US	Intermediate			X		X	X
Rautiainen, A.	2010	Contending legitimations: Performance measurement coupling and decoupling in two Finnish cities	AAAJ	Vol. 23 No. 3, pp. 373-391	FI	Local			X	X	X	X
Ritz, A.	2009	Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government	IRAS	Vol. 75, No. 1, pp. 53-78	CH	Central		X			X	
Ritz, A. e Sager, F.	2010	Outcome-Based Public Management And The Balance Of Powers In The Context Of Direct Democracy	PA	Vol. 88, No. 1, pp. 120-135	CH	Local			X	X	X	
Ritz, S.F. e Bussmann, A.K.	2010	Utilization-focused performance reporting	PMM	Vol. 30, No. 1, pp. 55-62	CH	Intermediate, Local			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Rivenbark, W.C. e Kelly, J.M.	2006	Performance Budgeting In Municipal Government	PPMR	Vol. 30, No. 1, pp. 5-46	US	Local			X	X		
Roberts, A.	1997	Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan	PAR	Vol. 57, No.6, pp. 465-478	US	Central		X		X		
Roh, C.Y., Moon, M.J. e Jung, C.	2010	Measuring Performance of U.S. Nonprofit Hospitals: Do Size and Location Matter?	PMR	Vol. 34, No. 1	US	Intermediate		X		X		
Roush, D.I. Curtis, C. Dershem, H.A. e Lovrich, N.P. Jr.	1991	The Development of Behavior-Based Performance Appraisal Processes in Smaller Local Governments: Lessons from a Case Study	PPMR	Vol. 14, No. 3, pp. 267-279	US	Local				X		X
Rutherford, B.A.	2000	The Construction and Presentation of Performance Indicators in executive Agency External Reports	FAM	Vol. 16, No.3, pp. 225-249	UK	Central		X		X		
Sanger, M. B.	2008	From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance	PAR	Vol. 68, Supplement s1, pp. S70-S85	US	Intermediate, Local		X		X		X
Sanger, M.B.	2008	Getting to the Roots of Change Performance Management and Organizational Culture	PPMR	Vol. 31, No. 4, pp. 621-653	US	Intermediate				X		X
Schachter, H. L.	1995	Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance	PAR	Vol. 55, No. 6, pp. 530-537	US	NA		X		X	X	X
Schatteman, A.M.	2008	Is Public Performance Reporting Living Up to Its Expectations? A Bibliographic Essay	PPMR	Vol. 32, No. 2, pp. 309-327	NA	NA				X		X
Schedler, K.	1994	Performance Measurement in a Direct Democratic Environment: Local Government Reforms in Switzerland	PBF	Vol. 14, No. 4, pp. 36-53	CH	Local				X	X	X
Schneider, M.	2004	Performance Management by Culture in the National Labor Relations Board's Division of Judges and the German Labor Courts of Appeal	JPART	Vol. 14, No. 1, pp. 19-32	US, DE	Central				X		X
Seddon, J. e Brand, C.	2008	Debate: Systems Thinking and Public Sector Performance	PMM	Vol. 28, No. 1, pp. 7-9	NA	Local	X				X	X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Selden, C. S. e Sowa, J.E.	2004	Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems	JPART	Vol. 14, No. 3, pp. 395-416	US	Local		X		X	X	
Simeone, R., Carnevale, J. e Millar, A.	2005	A Systems Approach to Performance-Based Management: The National Drug Control Strategy	PAR	Vol. 65, No. 2, pp. 191-202	US	NA		X		X	X	
Siverbo, S. e Johansson, T.	2006	Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government	FAM	Vol. 22, No. 3, pp. 271-290	SE	Local		X		X		
Skelcher, C.	2007	Does Democracy Matter? A Transatlantic Research Design on Democratic Performance and Special Purpose Governments	JPART	Vol. 17, pp. 61-76	UK, US	Central	X				X	
Skelcher, C. e Sullivan, H.	2008	Theory-driven approaches to analysing collaborative performance	PMR	Vol. 10, No. 6, pp. 751-771	NA	NA	X					X
Smith, P.	1995	Performance Indicators and Outcome in the Public Sector	PMM	Vol. 55, No. 4, pp. 13-16	NA	NA	X			X		
Smith, P.C.	2005	Performance Measurement in Health Care: History, Challenges and Prospects	PMM	Vol. 25, No. 4, pp. 213-220	UK	Central			X	X		
Sohl, S., Peddle, M.T., Thurmaier, K., Wood, K.H. e Kuhn, G.	2009	Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves	PBF	Vol. 29, No. 3, pp. 74-96	US	Local		X		X		
Sorber, B.	1993	Performance Measurement in the Central Government Departments of the Netherlands	PPMR	Vol. 17, No. 1, pp. 59-68	NL	Central			X		X	
Sterck, M. SCHEERS, B.	2006	Trends In Performance Budgeting In Seven Oecd Countries	PPMR	Vol. 30, No. 1, pp. 47-72	AU, CDN, SE, NL, NZ, UK, US	Central			X	X		
Sterck, M. Scheers, B.	2007	The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study	IRAS	Vol. 73, No. 2, pp. 189-203	AU, CDN, SE, NL	Central			X	X		X
Stewart, J. e Walsh, K.	1992	Change In The Management Of Public Services	PA	Vol. 70, No. 4, pp. 499-518	UK	Central			X		X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Stewart, J. e Walsh, K.	1994	Performance Measurement: When Performance can Never be Finally Defined	PMM	Vol. 14, No. 2, pp. 45-49	NA	NA	X			X		
Stiefel, L., Rubenstein, R. e Schwartz, A. E.	1999	Using Adjusted Performance Measures for Evaluating Resource Use	PBF	Vol. 19, No.3, pp. 67–87	US	Local		X		X		
Suk Kim, P. e Wolff, L.W.	1994	Improving Government Performance: Public Management Reform and the National Performance Review	PPMR	Vol. 18, No. 1, pp. 73-87	US	Central	X				X	
Svara, James H.	2008	Strengthening Local Government Leadership and Performance: Reexamining and Updating the Winter Commission Goals	PAR	Vol. 68, Supplement s1, pp. S37–S49	US	Local	X				X	
Swiss, J.E.	2005	A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management	PAR	Vol. 65, No. 5, 592–602	NA	NA	X			X	X	
Talbot, C.	1998	Output and performance analysis - Time to open up the debate?	PMM	Vol. 18, No.2, pp. 4–5	UK	Central	X			X		
Tat-Kei Ho, A.	2006	Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors	JPART	Vol. 16, pp. 271-237	US	Local		X		X		
Tat-Kei Ho, A. e Ya Ni, A.	2005	Have Cities Shifted to Outcome-Oriented Performance Reporting?—A Content Analysis of City Budgets	PBF	Vol. 65, No. 5, pp. 61–83	US	Local		X		X		
Taylor, J.	2006	Performance Measurement In Australian And Hong Kong Government Departments	PMR	Vol. 29, No. 3	AU, HK	Central			X	X		
Taylor, J.	2009	Strengthening The Link Between Performance Measurement And Decision Making	PA	Vol. 87, No. 4, pp. 853–871	AU	Central		X			X	
Taylor, P. e Godfrey, A.	2003	Performance measurement in english local authority sports facilities	PPMR	Vol. 26, No. 3, pp. 251–262	UK	Central, Local			X	X		
Teelken, C.	2008	The intricate implementation of performance measurement systems: exploring developments in professional-service organizations in the Dutch non-profit sector	IRAS	Vol. 74, No. 4, pp. 615-635	NL	Local			X	X		

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Ter Bogt, H.J.	2008	Management Accounting Change And New Public Management In Local Government: A Reassessment Of Ambitions And Results — An Institutional Approach To Accounting Change In The Dutch Public Sector	FAM	Vol. 24, No. 3, pp. 209-241	NL	Local		X		X	X	
Ter Bogt, H.T.	2004	Politicians in Search of Performance Information?- Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information	FAM	Vol. 20, No. 3, pp. 221-225	NL	Local		X				X
Thompson, G. D.	1999	What Is Wrong With New Zealand'S Service Performance Reporting Model The case of public museums	PMR	Vol. 1, No. 4, pp. 511-530	NZ	NA			X	X		
Thompson, J.R. e Fulla, S.L.	2001	Effecting change in a reform context. The national performance review and the contingencies of "microlevel" reform implementation	PPMR	Vol. 25, No. 2, pp. 155-175	US	Central			X	X		
Tillema, S.	2010	Public sector benchmarking and performance improvement: what is the link and can it be improved?	PMM	Vol. 30, No. 1, pp. 69-75	NA	NA	X				X	
Tooley, S., Hooks, J. E Basnan, N.	2010	Performance Reporting By Malaysian Local Authorities: Identifying Stakeholder Needs	FAM	Vol. 26, No. 2, pp. 103-133	MY	Local		X				X
Vakkuri, J. e Meklin, P.	2006	Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement	FAM	Vol. 22, No. 3, pp. 235-250	NA	NA	X					X
Van de Walle, S.	2008	What Services are Public? What Aspects of Performance are to be Ranked? The Case of "Services of General Interest"	IPMJ	Vol. 11, No.3, pp. 256-274	EU	Supranational	X				X	
Van de Walle, S.	2009	International Comparisons of Public Sector Performance	PMR	Vol. 11, No. 1, pp. 39-56	NA	NA	X					X
van der Voort, H. e Kerpershoek, E.	2010	Measuring measures: introducing performance measurement in the Dutch health care sector.	PMM	Vol. 30, No. 1, pp. 63-68	NL	NA			X	X		
van Dooren, W.	2004	Supply and demand of policy indicators	PMR	Vol. 6, No. 3, pp. 511-530	BE	Intermediate		X				X

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Van Helden, G.J., Johnsen, A. e Vakkuri, J.	2008	Distinctive research patterns on public sector performance measurement of PA and accounting disciplines	PMR	Vol. 10, No.5, pp. 641-651	NA	Different levels	X				X	
Van Helden, J.G. e Tillema, S.	2005	In Search of a Benchmarking Theory for the Public Sector	FAM	Vol. 21, No. 3, pp. 337-361	NA	NA		X			X	
Van Peurse, K.A., Prat, M.J. e Lawrence, S.R.	1995	Health management performance: A review of measures and indicators	AAAJ	Vol. 8, No. 5, pp. 34-70	NA	NA	X			X		
Van Ryzin, G.G.	2007	Pieces of a puzzle. Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust	PPMR	Vol.30, No. 4, pp. 521-535	NA	NA	X					X
Van Ryzin, G.G. e Charbonneau, E.	2010	Public Service Use And Perceived Performance: An Empirical Note On The Nature Of The Relationship	PA	Vol. 88, No. 2, pp. 551-563	US	Local			X	X		X
Van Ryzin, G.G. e Immerwhar, S.	2007	Importance-Performance Analysis Of Citizen Satisfaction Surveys	PA	Vol. 85, No. 1: pp. 215-226	US	Local		X		X		X
Van Ryzin, G.G., Immerwahr, S. e Altman, S.	2008	Measuring Street Cleanliness: A Comparison of New York City's Scorecard and Results from a Citizen Survey	PAR	Vol. 68, No.2, pp. 295-303	US	Local		X		X		X
van Thiel, S. e Leeuw, F.L.	2002	The performance paradox in the public sector	PPMR	Vol. 25, No. 3, pp. 267-281	NA	NA	X			X	X	
Verbeeten, F.H.M	2008	Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance	AAAJ	Vol. 21 No. 3, pp. 427-454	NL	Central, Local			X		X	
Verheijen, T. e Dobrolyubova, Y.	2007	Performance management in the Baltic States and Russia: success against the odds?	IRAS	Vol. 73, No. 2, pp. 205-215	LV, LT, RU	Central			X		X	
Voets, J., Van Dooren, W. e De Rynck, F.	2008	A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks	PMR	Vol. 10 No. 6, pp. 773-790	NA	NA	X					X
Walker, R.M. e Boyne G.A.	2009	Introduction: Determinants Of Performance In Public Organizations	PA	Vol. 87, No. 3, pp. 433-439	NA	Central	X				X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Wall, A. e Martin, G.	2003	The disclosure of key performance indicators in the public sector	PMR	Vol. 5, No. 4, pp. 491–509	IE	Different levels		X		X		
Wang, X e Berman, E.	2001	Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey	JPART	Vol. 11, No. 3, pp. 403–428	US	Local		X		X		
Wang, X.	2000	Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments	PBF	Vol. 20, No.3, pp. 102–118	US	Local		X		X	X	
Wang, X.	2002	Assessing Performance measurement impact. A study of US local Governments	PPMR	Vol. 26, No. 1, pp. 26–43	US	Local		X		X	X	
Webb Yackee, J. e Webb Yackee, S.	2010	Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: Is Federal Rule-making “Ossified”?	JPART	Vol. 20, pp. 261-282	US	Central		X		X		
Weibel, A., Rost, K. e Osterloh, M.	2010	Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs	JPART	Vol. 20, pp. 387-412	NA	NA				X	X	
West, J.P. Berman, E.M. e Milakovich, M.E.	1993	Implementing TQM in Local Government: The Leadership Challenge	PPMR	Vol. 17, No. 2, pp. 175-189	US	Local				X	X	
Wholey, J.S.	1999	Performance -based management. Responding to the challenges.	PPMR	Vol. 22, No.3, pp. 288–307	NA	NA	X				X	
Wichowsky, A. e Moynihan, D.P.	2008	Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management	PAR	Vol. 68 No. 5, pp. 908–920	US	NA	X				X	
Williams, D.W.	2003	Measuring Government in the Early Twentieth Century	PAR	Vol. 63, No. 6, pp. 643–659	US	NA		X		X		
Williams, H.	2001	Perceptions and Performance: The Australian Public Service Experience	IRAS	Vol. 67, No.1, pp. 49-64	Au	Central	X				X	
Willoughby, K.G.	2004	Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective	PBF	Vol. 24, No. 2, pp. 21–39	US	Intermediate		X		X	X	

Autori	Anno	Titolo	Rivista	Volume	Paese	Livello di Governo	Impostazione			Categoria		
							Teorico	Empirico quant.vo	Empirico qualit.vo	Measurement	Management	Governance
Wilson, J.	2004	Comprehensive Performance Assessment—Springboard or Dead-Weight?	PMM	Vol. 24, No. 1, pp. 63–68	UK	Local			X	X		
Wisniewski, M. e Stewart, D.	2004	Performance measurement for stakeholders. The case of Scottish local authorities.	IJPSM	Vol. 17, No. 3, pp. 222–233	UK	Local			X			X
Woodbury, K., Dollery, B. e Rao, P.	2003	Is local government efficiency measurement in Australia adequate? An analysis of the evidence	PPMR	Vol. 27, No. 2, pp. 77–91	AU	Local			X	X		
Woods, M. e Grubnic, S.	2008	Linking Comprehensive Performance Assessment To The Balanced Scorecard: Evidence From Hertfordshire County Council	FAM	Vol. 24, No. 3, pp. 343–361	UK	Local			X		X	
Yahya, M.N., Ahmad, N.N.N. e Fatima, A.H.	2008	Budgetary participation and performance: some Malaysian evidence.	IJPSM	Vol. 21 No. 6, pp. 658–673	MY	Central		X			X	
Yang, K. e Hsieh, J.Y.	2007	Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model	PAR	Vol. 67, No. 5, pp. 861–879	TW	NA		X		X		
Yang, K., Hsieh, J.Y. e Li, T.S.	2009	Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time	PAR	Vol. 69, No. 4, pp. 681–696	TW	Central		X		X		X
Yang, K.N.D e Holzer, M.	2006	The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement	PAR	Vol. 66, No. 1, pp. 114–126	NA	NA	X				X	X
Zimmer, R. e Buddin, R.	2009	Is Charter School Competition in California Improving the Performance of Traditional Public Schools?	PAR	Vol. 69, No. 5, pp. 831–845	US	NA		X		X	X	

Tabella 7 – Database degli articoli analizzati nella review della letteratura